

**Proposition de résolution (n° 2990)
tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale**

Document faisant état de l'avancement des travaux du rapporteur,
M. Pierre Cazeneuve

Mercredi 8 juillet 2026

Article 1^{er}

(art. 10, 11 et 12 du Règlement de l'Assemblée nationale)

**Modification de la procédure de désignation des membres du Bureau de
l'Assemblée nationale**

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article modifie les modalités de composition du Bureau de l'Assemblée nationale pour les postes de vice-présidents, questeurs et secrétaires. Il passe d'un système dans lequel une élection peut être organisée en l'absence d'accord des groupes à un système d'attribution des postes de questeurs et des postes de vice-présidents par ordre décroissant des groupes, les postes de secrétaires étant ensuite répartis de manière à assurer, pour l'ensemble du Bureau, une représentation proportionnelle des groupes. Un poste de questeur et le premier poste de vice-président seront toujours attribués à un député appartenant à un groupe d'opposition, et le nouveau dispositif prévoit que chaque groupe doit disposer d'au moins un poste au sein du Bureau. Enfin, ces postes seront désormais attribués pour l'ensemble de la législature, sans remise en cause à chaque début de session ordinaire, sauf si une évolution du nombre de groupes ou de la composition des groupes rend une modification nécessaire. Une procédure de remplacement d'un membre du Bureau est par ailleurs prévue en cas de vacance de poste ou si le membre nommé au Bureau change de groupe politique.

➤ **Dernières modifications intervenues**

La résolution n° 26 du 11 octobre 2017 a inscrit à l'article 10 du Règlement la pratique suivie pour la composition du Bureau. Elle a institutionnalisé la réunion des présidents de groupe, dont la mission est de procéder à une répartition des postes, précisé le système de pondération retenu ainsi que le processus mis en œuvre pour procéder à la répartition. Elle a par ailleurs inscrit la règle selon laquelle un poste de questeur est attribué à un député appartenant à un groupe s'étant déclaré d'opposition.

La résolution n° 281 du 4 juin 2019 a précisé à l'article 11 du Règlement que le premier des vice-présidents de l'Assemblée appartient à un groupe s'étant déclaré d'opposition.

L'article 12 du Règlement, qui prévoit que la composition du Bureau est notifiée à différentes autorités, n'a jamais fait l'objet de modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE BUREAU, ORGANE COLLÉGIAL ET AUTORITÉ DIRIGEANTE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En application de l'article 8 du Règlement, le Bureau de l'Assemblée nationale se compose de vingt-deux membres élus sur quatre fonctions distinctes. Il compte :

- un président ;
- six vice-présidents ;
- trois questeurs ;
- douze secrétaires ;

Le Président est le seul membre du Bureau à être **élu pour la durée de la législature**.

Les vice-présidents, questeurs et secrétaires sont désignés au début de chaque législature, puis renouvelés à chaque ouverture de session ordinaire, à l'exception de celle qui précède le renouvellement de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾.

Le Bureau assume une fonction de direction de l'institution. Traduction de l'autonomie des assemblées parlementaires, l'article 14 du Règlement dispose que « *le Bureau a tous pouvoirs pour régler les délibérations de l'Assemblée et pour organiser et diriger tous les services dans les conditions déterminées par le présent Règlement* ». Réuni une fois par mois, sur convocation du Président et sur un ordre du jour déterminé, il statue sur les différents sujets relevant de sa compétence.

Le Bureau dispose d'abord d'un important pouvoir réglementaire ⁽²⁾ qui lui permet de préciser les modalités d'application et d'interprétation du Règlement de l'Assemblée nationale, au sein de l'Instruction générale du Bureau (IGB), de fixer l'organisation et le fonctionnement des services de l'Assemblée et d'arrêter le statut du personnel.

Le Bureau est encore compétent en matière de gestion des groupes politiques, dont il fixe le statut et détermine les conditions matérielles d'installation et de droits d'accès de leurs secrétariats ⁽³⁾.

Il intervient également dans la procédure parlementaire pour apprécier, au moment de leur dépôt, la recevabilité financière des propositions de loi ou, lorsqu'il en est saisi, des amendements au titre de l'article 40 de la Constitution.

(1) Article 10 du Règlement.

(2) Article 17 du Règlement.

(3) Article 20 du Règlement.

Il dispose en outre de compétences qui lui sont attribuées par la Constitution, la loi organique ou la loi. À ce titre :

– il autorise les mesures judiciaires restrictives ou privatives de liberté pour les députés (article 26 de la Constitution) ;

– il contrôle la compatibilité du mandat parlementaire avec les activités ou participations financières mentionnées par les députés dans les déclarations d'intérêts et d'activités qu'ils sont tenus de déposer en début de mandat (article LO 151-2 du code électoral) ;

– il formule, avec le Bureau du Sénat, les propositions d'inscription des crédits pouvant être affectés au financement des partis politiques en application de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique ;

– il détermine et met en œuvre les règles destinées à la prévention des conflits d'intérêts en application de l'article 4 quater de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 ;

En dehors des missions collectives du Bureau, certains de ses membres exercent des responsabilités liées à leurs fonctions. Les questeurs autorisent ainsi les dépenses de l'Assemblée, et les secrétaires veillent aux opérations de vote.

Les vice-présidents suppléent quant à eux le Président en cas d'absence et dirigent en ce cas les débats. Ils président chacun l'une des délégations du Bureau ⁽¹⁾. Leur ordre de préséance est déterminé en fonction de leur mode de désignation. En l'absence d'élection, la préséance découle de leur ordre de présentation sur la liste commune des candidats. En cas d'élection, l'ordre est déterminé par la date et le tour auquel les vice-présidents ont été élus ou, s'ils sont élus au même tour de scrutin, par le nombre de suffrages obtenus. En cas d'égalité de suffrages, la préséance appartient au plus âgé. Depuis 2019 toutefois, le premier des vice-présidents est le député appartenant à un groupe d'opposition le mieux classé soit sur la liste présentée, soit dans les résultats du scrutin.

L'importance des missions confiées au Bureau fait de sa composition un enjeu important, qui repose, en l'état du droit, sur des modalités de désignation qui varient selon la possibilité de trouver ou non un consensus.

B. DES MODALITÉS DE DÉSIGNATION DU BUREAU COMBINANT RECHERCHE DU CONSENSUS ET, SUBSIDIAIREMENT, SCRUTIN

En application du deuxième alinéa de l'article 10 du Règlement, l'élection des vice-présidents, des questeurs et des secrétaires a lieu en s'efforçant de

(1) Le Bureau compte six délégations portant sur les thématiques suivantes : groupes d'amitié et groupes d'études à vocation internationale ; recevabilité financière des propositions de loi ; communication et presse ; groupes d'études ; application du statut du député, transparence et représentants d'intérêts ; patrimoine artistique et culturel.

reproduire, au sein du Bureau, la configuration politique de l'Assemblée. Depuis 2014 ⁽¹⁾, sa composition doit également s'efforcer de respecter la parité entre les femmes et les hommes.

1. La procédure de composition du Bureau s'ouvre par une phase consensuelle fondée sur un système de répartition par points

La procédure de composition du Bureau débute par une phase consensuelle.

Est d'abord organisée, une fois le président de l'Assemblée nationale élu, ou avant chaque début de session ordinaire, une **réunion des présidents de groupes dont l'objet est de répartir entre les groupes les fonctions de vice-présidents, questeurs et secrétaires**.

Dès 1959, l'usage a consisté à procéder à cette **répartition sur le fondement d'un système de points** attribués à chaque fonction du Bureau. Chaque groupe se voit attribuer un nombre de points correspondant à son effectif tel que figurant au Journal officiel le jour de la réunion.

Le barème de répartition des points, qui n'a jamais été modifié, a été inscrit dans le Règlement en 2017.

NOMBRE DE POINTS ATTRIBUÉS À CHAQUE FONCTION DU BUREAU

Fonction	Nombre de points attribués à la fonction	Nombre de postes	Total de points
Président	4 points	1	4
Vice-Président	2 points	6	12
Questeur	2,5 points	3	7,5
Secrétaire	1 point	12	12
TOTAL		22 postes	35,5 points

Source : commission des Lois

La réunion des présidents de groupes a pour finalité de proposer une liste de candidats. Les présidents de groupes choisissent, en fonction du nombre de points dont ils disposent, les postes qu'ils souhaiteraient réserver à leur groupe. Les groupes énoncent leur premier choix par ordre décroissant des effectifs et, en cas d'effectif égal, par tirage au sort. D'autres tours au cours desquels les choix peuvent être exprimés peuvent être organisés pour les groupes à qui il reste des points.

L'allocation des postes doit toutefois respecter la règle, coutumière jusqu'en 2017 et inscrite à l'alinéa 7 de l'article 10 du Règlement depuis, selon

(1) Résolution n° 437 du 28 novembre 2014

laquelle l'un des postes de questeur est réservé à un député appartenant à un groupe d'opposition.

En tout état de cause, la ventilation du nombre de points est une base de départ qui n'empêche pas les groupes, au cours de la réunion, de procéder à des échanges.

Si les groupes parviennent à attribuer les postes de manière consensuelle et que le nombre de candidats aux diverses fonctions n'est pas supérieur au nombre de sièges à pourvoir, les candidatures déposées au secrétariat général de l'Assemblée sont affichées dans l'enceinte de l'Assemblée et publiées au Journal officiel.

2. À défaut d'accord entre les groupes, la composition du Bureau est déterminée par scrutin

En cas de désaccord des présidents de groupes, l'élection a lieu pour chaque catégorie de fonction pour laquelle le nombre de candidats est supérieur au nombre de postes à pourvoir.

Les candidatures aux différentes fonctions (vice-présidents, questeurs et secrétaires) doivent être déposées au plus tard une demi-heure avant l'heure fixée pour la nomination ou pour l'ouverture de chaque tour de scrutin.

Aux deux premiers tours de scrutin, l'élection est acquise à la majorité absolue. Au troisième tour, la majorité relative suffit.

Lorsque le nombre de candidats est égal au nombre de postes à pourvoir pour une catégorie de fonctions, les candidats sont désignés sans qu'un scrutin soit organisé. Il est donc possible qu'en l'absence d'accord global des présidents de groupes, certaines fonctions soient attribuées sans qu'une élection soit organisée.

3. Une pratique récente marquée par l'absence de consensus et l'insuffisante représentativité du Bureau

Depuis l'ouverture de la XV^{ème} législature, peu de Bureaux ont été composés par consensus des groupes sur le fondement d'une répartition par points.

Après l'épisode de tension résultant de la composition du Bureau à l'ouverture de la législature, en 2017 ⁽¹⁾, qui conduisit à ce que le groupe Les Républicains ne soit plus représenté, durant quelques mois, au Bureau, certaines règles coutumières ont été inscrites à l'article 10 du Règlement. L'organisation de la réunion des présidents de groupes a été institutionnalisée, et la règle consistant à attribuer un poste de questeur à un député appartenant à un groupe s'étant déclaré dans l'opposition a été inscrite au septième alinéa.

(1) Le groupe Les Républicains décida de ne pas participer au Bureau en protestation de l'élection de Thierry Solère au poste de questeur dévolu à l'opposition.

Pour autant, depuis cette réforme, seules les compositions du Bureau datant de 2019, de 2020 et de 2023 sont le résultat d'un accord entre les présidents de groupes. Les autres années, des scrutins furent organisés, parfois pour toutes les fonctions à pourvoir, parfois pour une partie d'entre elles seulement.

MODALITÉS DE DÉSIGNATION DES MEMBRES DU BUREAU DEPUIS 2018 ⁽¹⁾

Année	Accord des groupes	Élection
2018		Élection des vice-présidents
2019	X	
2020	X	
2022		Élection pour les trois fonctions
2023	X	
2024		Élection pour les trois fonctions
2025		Élection des vice-présidents et des secrétaires

Source : Commission des Lois

La pratique n'a pas toujours conduit à ce que l'objectif d'une composition permettant de reproduire au sein du Bureau la configuration politique de l'Assemblée soit atteint. Le recours à l'élection tend à favoriser le groupe majoritaire. Les accords pouvant être passés au moment du dépôt des listes pour les différents tours de scrutins et les stratégies des groupes au moment du vote peuvent aussi conduire à ce qu'un groupe ne soit pas représenté au Bureau, comme ce fut le cas à l'issue de l'élection de 2024.

COMPARAISON DE LA REPRÉSENTATION DES GROUPES DANS LA COMPOSITION DU BUREAU EN 2024 ET 2025

Groupe	Postes obtenus en 2024	Total 2024	Postes obtenus en 2025	Total 2025
EPR	Président (1), 1 VP, 1 questeur	3	Président (1), 1 questeur, 1 secrétaire	3
LFI-NFP	2 VP, 2 secrétaires	4	2 vice-présidentes	2
DR (ex-LR)	1 VP, 1 questeur	2	1 questeur, 1 secrétaire	2
SOC	1 questeur, 2 secrétaires	3	1 questeur, 1 secrétaire	2
HOR	1 VP, 1 secrétaire	2	1 VP, 1 secrétaire	2
EcoS	1 VP, 3 secrétaires	4	2 secrétaires	2
LIOT	2 secrétaires	2	1 secrétaire	1
GDR	2 secrétaires	2	1 secrétaire	1
RN	—	0	2 VP, 2 secrétaires	4
Dem	—	0	1 VP, 1 secrétaire	2
UDR	—	0	1 secrétaire	1
TOTAL		22		22

Source : commission des Lois

(1) Pas de renouvellement du Bureau en 2021, puisqu'il s'agissait d'une année précédant le renouvellement de l'Assemblée.

RÉPARTITION DES POSTES DE VICE-PRÉSIDENTS, QUESTEURS ET SECRÉTAIRES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN 2024 ET 2025.

Poste	Octobre 2025	Octobre 2024
Vice-présidents		
	Mme Nadège Abomangoli (LFI-NFP)	Mme Clémence Guetté (LFI-NFP)
	Mme Clémence Guetté (LFI-NFP)	Mme Naïma Moutchou (HOR)
	M. Christophe Blanchet (Dem)	Mme Nadège Abomangoli (LFI-NFP)
	Mme Marie-Agnès Poussier-Winsback (HOR)	M. Xavier Breton (DR)
	M. Sébastien Chenu (RN)	M. Roland Lescure (EPR)
	Mme Hélène Laporte (RN)	M. Jérémie Iordanoff (EcoS)
Questeurs		
	Mme Christine Pirès Beaune (SOC)	Mme Christine Pirès Beaune (SOC)
	Mme Brigitte Klinkert (EPR)	Mme Brigitte Klinkert (EPR)
	Mme Michèle Tabarot (DR)	Mme Michèle Tabarot (DR)
Secrétaires		
	M. Xavier Breton (DR)	M. Gabriel Amard (LFI-NFP)
	Mme Blandine Brocard (Dem)	Mme Farida Amrani (LFI-NFP)
	M. Gaëtan Dussausaye (RN)	M. Inaki Echaniz (SOC)
	M. Inaki Echaniz (SOC)	Mme Lise Magnier (HOR)
	Mme Marine Hamelet (RN)	M. Christophe Naegelen (LIOT)
	M. Pierre Henriët (HOR)	M. Laurent Panifous (LIOT)
	M. Maxime Michelet (UDR)	Mme Sophie Pantel (SOC)
	M. Sébastien Peytavie (EcoS)	M. Stéphane Peu (GDR)
	Mme Mereana Reid Arbelot (GDR)	M. Sébastien Paytavie (EcoS)
	Mme Sabrina Sebaihi (EcoS)	Mme Mereana Reid Arbelot (GDR)
	M. Bertrand Sorre (EPR)	Mme Eva Sas (EcoS)
	M. David Taupiac (LIOT)	Mme Sabrina Sebaihi (EcoS)

Source : commission des Lois

C. LA PRATIQUE SÉNATORIALE : UNE COMPOSITION DU BUREAU À LA PROPORTIONNELLE

Le Bureau du Sénat n'est pas constitué suivant la même méthode qu'à l'Assemblée nationale, ni pour la même durée.

Son Bureau est composé d'un Président, de huit vice-présidents, de trois questeurs et de quatorze secrétaires. Les titulaires de ces fonctions sont désignés **pour trois ans**.

Le Président du Sénat est élu au scrutin uninominal secret, à la majorité absolue des suffrages exprimés aux deux premiers tours, puis à la majorité relative au troisième tour de scrutin.

Les autres membres du Bureau sont également élus, mais **sur un scrutin de liste**.

Comme à l'Assemblée nationale, après l'élection du Président du Sénat, les présidents de groupes se réunissent pour établir la liste des candidats à ces fonctions. L'établissement de la liste diffère toutefois de la méthode retenue à l'Assemblée.

Au Sénat, les listes sont établies suivant la **représentation proportionnelle au plus fort reste**. Une **première liste est établie pour les fonctions de vice-président et de questeur**. Une **seconde liste est établie pour les fonctions de secrétaire**. Pour cette seconde liste, le délégué de la réunion administrative des sénateurs n'appartenant à aucun groupe dispose des mêmes droits qu'un président de groupe.

Ces listes doivent répondre aux principes suivants : elles doivent s'efforcer d'assurer une représentation équilibrée entre les hommes et les femmes pour chacune de ces fonctions. Par tradition, un poste de questeur est par ailleurs attribué à l'opposition.

Une fois les listes publiées, il peut y être fait opposition durant un délai d'une heure pour non-respect de la représentation proportionnelle. L'opposition doit émaner d'un président de groupe ou être signée par trente sénateurs.

En l'absence d'opposition, les candidats sont ratifiés par le Sénat et le Président proclame les nominations.

Si une opposition est formulée, le Sénat statue sur sa prise en considération au terme d'un débat au cours duquel ne s'exprime qu'un orateur pour et un orateur contre. Le rejet de la prise en considération de l'opposition équivaut à la ratification de la liste et les candidats sont proclamés élus par le Président. Au contraire, la prise en considération de l'opposition entraîne l'annulation de l'élection : les présidents de groupes se réunissent de nouveau pour établir une nouvelle liste, dans les mêmes conditions.

Le système sénatorial se distingue donc du système en vigueur à l'Assemblée nationale en ce qu'il prévoit un établissement des listes à la proportionnelle au plus fort reste, et procède à la ratification en séance de la liste proposée, souvent par simple acclamation.

Comme l'indique l'exposé des motifs de la proposition de résolution, la réforme s'inspire, tout en les adaptant, des règles en vigueur au Sénat.

II. LA RÉFORME PROPOSÉE

L'article 1^{er} modifie les conditions de nomination des vice-présidents, questeurs et secrétaires de l'Assemblée nationale.

1. De l'élection pour la session à la désignation pour la durée de la législature

L'article 1^{er} prévoit que les membres questeurs, vice-présidents et secrétaires du Bureau sont désormais **désignés** au début de la législature et **pour la durée de celle-ci**.

Il s'agit d'un changement significatif de méthode puisque l'éventualité de l'organisation d'une élection permise par le système actuel disparaît.

En conséquence de cette modification, l'article 12 du Règlement est modifié pour qu'il soit indiqué que la composition du Bureau est notifiée au Président de la République, au Premier ministre et au Président du Sénat non plus après l'élection mais après la désignation.

La désignation du Bureau pour la durée de la législature devrait favoriser la stabilité et renforcer l'efficacité de son fonctionnement, en particulier pour les fonctions de questeur et de vice-président, qui supposent l'appropriation d'un cadre procédural et juridique complexe.

Une réaffectation des postes pourra cependant intervenir en cours de législature si elle est rendue nécessaire par une modification de l'effectif des groupes, la création ou la disparition d'un groupe. Dans ce cas, il est procédé à la nouvelle désignation à l'ouverture de la session ordinaire qui suit ce fait générateur.

2. Une procédure de désignation conciliant ordre décroissant des groupes et représentation proportionnelle

● La phase de répartition des postes :

La répartition des postes de vice-présidents, questeurs et secrétaires intervient lors de la réunion des présidents de groupes, convoquée par le Président⁽¹⁾. Elle se déroule de la façon suivante :

D'abord, sont attribués les trois postes de questeurs en suivant l'ordre décroissant des effectifs des groupes. Toutefois, dans la continuité de la coutume inscrite dans le Règlement en 2017, l'un des trois postes est impérativement attribué à un député appartenant à un groupe s'étant déclaré d'opposition.

Ensuite, les postes de vice-présidents sont attribués par ordre décroissant des effectifs des groupes. Dans la continuité de la réforme du Règlement de 2019, le poste de premier des vice-présidents dans l'ordre de préséance est toujours attribué à un député appartenant au groupe qui, parmi les groupes s'étant déclarés d'opposition, a l'effectif le plus important.

Enfin, l'attribution des postes de secrétaires est effectuée de façon à ce que l'ensemble du Bureau soit composé à la représentation proportionnelle des groupes au plus fort reste, et en s'efforçant de respecter la parité entre les femmes et les hommes.

Cette méthode présente plusieurs intérêts. Elle garantit d'abord le pluralisme au sein du Bureau. Chaque groupe est en effet assuré d'y disposer d'au

(1) Article 10, alinéa 3 du Règlement.

moins un représentant, et il est procédé à la désignation aux postes de secrétaires de façon à ce que l'ensemble du Bureau respecte une représentation proportionnelle des groupes. Elle maintient les garanties actuellement faites à l'opposition, puisqu'un poste de questeur et le premier poste de vice-président dans l'ordre de préséance continueront d'être attribué à un député dont le groupe a déclaré son appartenance à l'opposition. Enfin, elle tient aussi compte du poids des groupes les plus importants, les postes de questeur et de vice-président étant attribués suivant selon l'ordre décroissant des effectifs.

Cette méthode permet d'initier la réunion des présidents de groupes sur la base de critères prédéfinis. Toutefois, les présidents de groupes peuvent toujours convenir d'une répartition différente en procédant à des échanges de postes.

● La phase d'opposition et d'approbation de la liste de candidats

La réunion des présidents de groupes s'achève par l'établissement d'une liste de candidats dont le Président fait procéder à l'affichage.

S'ouvre alors un délai d'une heure au cours duquel peut être formulée une opposition pour non-respect des règles d'attribution des postes prévues à l'article 10, alinéa 2, du Règlement.

Toute opposition doit être rédigée par écrit et signée par le président d'un groupe parlementaire, et remise au Président de l'Assemblée nationale.

Si le Président est saisi d'une opposition, **les présidents des groupes sont immédiatement réunis**. Contrairement à la procédure retenue au Sénat, il ne revient donc pas à l'Assemblée, dans son ensemble, de se saisir de cette opposition. Les présidents de groupes se réunissent de nouveau, et établissent une nouvelle liste de candidats, en statuant dans les conditions définies à l'article 10, alinéa 2, du Règlement.

Si, à l'issue de cette deuxième réunion, **la nouvelle liste établie est à son tour contestée** dans le cadre d'une opposition formulée dans le même délai et dans les mêmes formes que celles évoquées précédemment, **il revient au Président d'arrêter la répartition des fonctions du Bureau entre les groupes**. La décision du Président est prise dans le respect des exigences décrites précédemment et en tenant compte des souhaits exprimés par les présidents des groupes.

Si la liste de candidats – qu'il s'agisse de la première liste ou de la liste élaborée lors de la deuxième réunion – ne fait l'objet d'aucune opposition, le Président procède à la proclamation des vice-présidents, des questeurs et des secrétaires lors de la prochaine séance.

3. Modalités de remplacement en cas de vacance de poste ou de changement de groupe d'un membre du Bureau

Le député nommé au Bureau en raison de son affiliation à un groupe, qui cesse d'appartenir à ce groupe, cesse de plein droit d'appartenir au Bureau.

Dans ce cas, son remplacement est décidé par le président du groupe à qui ce poste avait été attribué, lequel fait connaître au Président de l'Assemblée nationale le nom du député qu'il désigne.

Il en va de même en cas de vacance d'un poste : le président du groupe concerné présente au Président de l'Assemblée le député désigné pour occuper le poste devenu vacant.

*

* *

Article 2

(art. 31 du Règlement de l'Assemblée nationale)

Ouverture de la possibilité de créer une commission spéciale sans attendre le dépôt ou la transmission du texte

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article facilite la création d'une commission spéciale à l'initiative de l'Assemblée nationale en permettant à un président de commission permanente, à un président de groupe, ou à quinze députés, de formuler leur demande de constitution d'une telle commission dès qu'un projet ou une proposition de loi est identifié, sans attendre que ce texte fasse l'objet d'un dépôt ou d'une transmission formelle. Il assouplit ainsi une contrainte formelle injustifiée.

➤ **Dernières modifications intervenues**

L'article 31 du Règlement de l'Assemblée nationale a été modifié pour la dernière fois par l'article 13 de la résolution n° 292 du 27 mai 2009, qui, outre deux mesures de coordination linguistique, a baissé de trente à quinze le nombre de députés pouvant demander la constitution d'une commission spéciale.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE CADRE CONSTITUTIONNEL ET LA FINALITÉ DES COMMISSIONS SPÉCIALES

En application du deuxième alinéa de l'article 43 de la Constitution, une **commission spéciale** peut être désignée pour **procéder à l'examen de projets ou de propositions de loi**, par dérogation au principe selon lequel les textes sont envoyés à l'une des commissions permanentes. Une fois constituée, la commission

spéciale demeure compétente jusqu'à ce que le projet ou la proposition ayant provoqué sa création ait fait l'objet d'une décision définitive.

Cette procédure répond à un besoin identifié dès l'instauration de la Cinquième République : permettre l'examen de textes transversaux, dont l'objet déborde le champ de compétence d'une seule commission permanente et justifie de réunir, au sein d'une même instance, des députés issus de plusieurs commissions. Depuis 1958, 105 commissions spéciales ont été créées.

NOMBRE DE COMMISSIONS SPÉCIALES DEMANDÉES ET CRÉÉES DEPUIS 1958

Législature	Nombre de demandes de création de commissions spéciales	Nombre de commissions spéciales créées
I ^{re} législature	17	12
II ^e législature	16	7
III ^e législature	13	10
IV ^e législature	19	11
V ^e législature	13	5
VI ^e législature	13	6
VII ^e législature	11	9
VIII ^e législature	-	-
IX ^e législature	4	2
X ^e législature	9	5
XI ^e législature	3	3
XII ^e législature	5	4
XIII ^e législature	6	5
XIV ^e législature	7	6
XV ^e législature	15	13
XVI ^e législature	5	4
XVII ^e législature	4	4
Total	161	105

Source : Commission des Lois à partir des données du service de la séance

Le Chapitre VIII du Règlement prévoit les règles relatives à la composition et au mode d'élection des commissions spéciales. Ces dernières comprennent un effectif fixé à 70 membres ⁽¹⁾, auxquels la commission peut ajouter deux députés non-inscrits.

B. LES DEUX VOIES DE CONSTITUTION D'UNE COMMISSION SPÉCIALE

La constitution d'une commission spéciale peut résulter de deux voies procédurales distinctes.

1. La création de droit

La commission spéciale est constituée de droit, sans possibilité d'opposition, dans deux hypothèses :

(1) Une commission spéciale ne peut comprendre plus de trente-quatre membres appartenant, au moment de sa constitution, à une même commission permanente.

– lorsqu’elle est demandée par le Gouvernement (article 30 du Règlement) ;

– lorsqu’elle est demandée par un ou plusieurs présidents de groupe dont l’effectif global représente la majorité absolue des membres composant l’Assemblée (article 32 du Règlement).

2. La création facultative

L’article 31 du Règlement permet à l’Assemblée de décider la création d’une commission spéciale sur la demande :

- d’un président de commission permanente ;
- d’un président de groupe ;
- de quinze députés.

La demande est **réputée acceptée** si la Présidence de l’Assemblée nationale n’a été **saisie d’aucune opposition, laquelle peut émaner du** Gouvernement, d’un Président de commission permanente ou d’un président de groupe. En cas d’opposition, il revient à l’Assemblée d’en décider après un débat organisé à cet effet.

3. Une contrainte de délai directement liée au dépôt ou à la transmission du texte

S’agissant de la temporalité, le premier alinéa de l’article 31 du Règlement prévoit que la demande de constitution d’une commission spéciale – lorsqu’elle émane d’un président de commission, d’un président de groupe ou de quinze députés, ne peut être présentée que **dans un délai de deux jours francs suivant la distribution du projet ou de la proposition de loi**, ce délai étant réduit à un jour franc en cas d’engagement de la procédure accélérée.

L’application littérale de cette rédaction implique que la demande ne puisse être formulée qu’une fois le texte a été formellement déposé ou transmis à l’Assemblée nationale, la distribution — qui déclenche le point de départ du délai — ne pouvant elle-même intervenir avant ce dépôt.

Or, cette contrainte formelle est susceptible de poser difficultés lorsque les délais entre le dépôt ou la transmission et l’inscription à l’ordre du jour sont courts.

La constitution d’une commission spéciale nécessite en effet de mener plusieurs opérations qui prennent un temps incompressible : notification aux groupes, délai compris entre deux et cinq jours pour permettre aux groupes d’indiquer leurs candidats pour rejoindre la commission spéciale, nomination des membres puis constitution du Bureau de la commission spéciale.

Pour éviter que les délais trop brefs entre le dépôt d'un texte et son examen en séance ne prive l'Assemblée de la possibilité de créer une commission spéciale, il est déjà arrivé, dans la pratique, que cette règle ne soit pas strictement respectée.

La commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi n° 2462 relatif à l'accompagnement des malades et de la fin de vie, déposé le 10 avril 2024, a par exemple constitué son Bureau le jour même du dépôt du texte, car la conférence des présidents avait décidé de ne pas faire une application stricte de l'article 31 du Règlement en acceptant la constitution de la commission, sollicitée par l'ensemble des groupes.

II. LA RÉFORME PROPOSÉE

L'article 2 modifie le premier alinéa de l'article 31 du Règlement afin de permettre la formulation d'une demande de constitution de commission spéciale sans attendre que le texte concerné ait fait l'objet d'un dépôt ou d'une transmission formelle à l'Assemblée nationale.

Concrètement, dès lors que l'existence et l'objet d'un projet ou d'une proposition de loi sont suffisamment identifiés — par exemple à l'occasion de sa présentation en conseil des ministres pour un projet de loi, un président de commission permanente, un président de groupe ou quinze députés pourront anticiper le dépôt ou la transmission du texte pour solliciter, sans délai, la constitution d'une commission spéciale chargée de son examen.

La commission ainsi sollicitée pourra donc, le cas échéant, commencer ses travaux préparatoires dès le dépôt effectif du texte, sans attendre l'écoulement du délai de deux jours francs actuellement nécessaire à la formulation même de la demande.

Cette évolution permet d'assouplir une contrainte réglementaire qui, si elle était appliquée trop strictement, priverait l'Assemblée nationale de se saisir de cet instrument de travail pertinent pour les textes portant sur des sujets transversaux ou des questions de société.

L'article 2 met ainsi le règlement en conformité avec la pratique de la conférence des présidents qui, en plusieurs occasions, a déjà dû s'affranchir d'une rigidité procédurale déconnectée de la réalité du travail parlementaire.

*

* *

Article 3

(art. 36 du Règlement de l'Assemblée nationale)

Modification de la dénomination et des compétences de certaines commissions permanentes

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article précise ou modifie les compétences attribuées à sept commissions permanentes. Il procède à plusieurs transferts de compétences entre commissions permanentes : les juridictions financières sont transférées de la commission des lois vers la commission des finances, le droit commercial est transféré de la commission des lois vers la commission des affaires économiques, et l'urbanisme et le logement sont transférés de la commission des affaires économiques à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire. Sont explicitées la compétence de la commission de la défense sur les services de renseignement en matière de défense, la compétence de la commission des affaires sociales en matière de bioéthique. Il en va de même pour la concurrence, les entreprises, la politique de la ville et les économies ultra-marines pour la commission des affaires économiques ; du sport et des communication numérique pour la commission des affaires culturelles. L'article procède aussi à des clarifications ou à des modernisations d'appellations. Enfin, la compétence sport est ajoutée à l'intitulé de la commission des affaires culturelles et de l'éducation.

➤ **Dernières modifications intervenues**

Les deux dernières modifications de l'article 36 du Règlement de l'Assemblée nationale ont porté sur le champ de compétence de la commission des Lois. L'article 5 de la résolution n° 281 du 4 juin 2019 a supprimé le renvoi de droit à la commission des Lois des pétitions adressées au Président de l'Assemblée nationale. L'article 1^{er} de la résolution n° 130 du 4 juin 2025 a procédé à la même suppression pour les lois organiques. Les pétitions et les projets et propositions de lois organiques sont désormais renvoyés à la commission permanente compétente en fonction de leur contenu.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. L'ÉTENDUE DES COMPÉTENCES DES COMMISSIONS PERMANENTES, COROLLAIRE DE LA CONTRAINTE CONSTITUTIONNELLE SUR LE NOMBRE DE CES COMMISSIONS

1. Le choix initial du pouvoir constituant de contenir la puissance des commissions permanentes en empêchant leur spécialisation

En raison du nombre constitutionnellement limité de commissions permanentes, ces dernières ont un champ de compétence étendu à plusieurs politiques publiques.

Cette limitation procède de la volonté du pouvoir constituant, en 1958, de limiter le nombre et la puissance des commissions permanentes dans le cadre du parlementarisme rationalisé. Pour éviter que les commissions permanentes ne retrouvent la puissance des commissions qui, sous les III^e et IV^e Républiques, sont réputées avoir contribué à l'instabilité ministérielle, l'article 43 de la Constitution, dans sa version initiale, comporte à leur égard une double innovation :

D'une part, l'article 43, dans sa rédaction initiale, **mettait un terme au principe de primauté des commissions permanentes en matière législative**, et prévoyait le renvoi, par principe, des projets et des propositions de loi à des commissions spécialement désignées à cet effet. La Constitution n'envisageait donc le renvoi des initiatives législatives aux commissions permanentes qu'à titre subsidiaire.

D'autre part, l'article 43 **limite le nombre maximal de commissions permanentes** pouvant être créées dans chaque chambre. Alors que, sous la IV^e République, l'article 15 de la Constitution de 1946 laissait l'Assemblée nationale décider du nombre, de la composition et de la compétence de ses commissions ⁽¹⁾, le constituant de 1958 empêche la spécialisation de ces organes permanents en limitant leur nombre à six.

En 2008, cet étau se desserre sans totalement disparaître. La revalorisation du rôle des commissions permanentes est désormais perçue comme un aspect essentiel du renforcement du Parlement, souhaité dans le cadre d'une entreprise de « rééquilibrage » des institutions de la V^e République.

La loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 ⁽²⁾ de modernisation des institutions de la V^e République restaure donc la primauté du renvoi des textes législatifs aux commissions permanentes, même s'il ne s'agissait dans les faits que de la consécration de la pratique.

La même loi constitutionnelle a également augmenté le nombre maximal de commissions permanentes, mais de façon mesurée, en portant ce nombre à huit, ce qui n'a eu qu'une influence limitée sur le champ de compétences des commissions.

(1) *L'Assemblée nationale créa 19 commissions permanentes, étant précisé qu'un député pouvait être membre de deux commissions permanentes à la fois.*

(2) **L'article 43 de la Constitution dispose désormais que :** « Les projets et propositions de loi sont envoyés pour examen à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à huit dans chaque assemblée. À la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, les projets ou propositions de loi sont envoyés pour examen à une commission spécialement désignée à cet effet ».

2. Une recomposition limitée du champ des compétences des commissions à la suite du relèvement du plafond constitutionnel

L'article 43 de la Constitution fixant un plafond, le nombre des commissions permanentes est laissé à l'appréciation de chaque assemblée parlementaire, sans pouvoir dépasser huit.

Dès 2009⁽¹⁾, l'Assemblée nationale a décidé de se saisir de la possibilité de **porter de six à huit le nombre de ses commissions permanentes**.

Le choix du périmètre de ces huit commissions a alors posé la question de la scission de certaines des six commissions préexistantes. Lors des travaux parlementaires, différentes options ont été présentées. La scission de la commission des Lois en une commission des Droits et des libertés et une commission des Affaires institutionnelles a pu être envisagée de même que l'idée d'un regroupement des affaires internationales et de la défense.

L'Assemblée a finalement fait le choix de scinder les deux commissions qui comptaient alors chacune le quart de son effectif ⁽²⁾, et qui couvraient, par ailleurs, plus de la moitié des portefeuilles gouvernementaux : la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, d'une part, et la commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire, d'autre part. Les compétences des autres commissions n'ont quant à elles fait l'objet que de quelques ajustements.

Le Sénat a fait le choix de ne créer qu'une seule commission permanente supplémentaire, portant le nombre de ses commissions à sept. Par une résolution du 19 décembre 2011 tendant à renforcer le pluralisme et l'action du Sénat en matière de développement durable, le Sénat a scindé l'ancienne commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire en deux commissions distinctes : la commission des affaires économiques, d'une part, et la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, d'autre part.

(1) Résolution n° 292 du 27 mai 2009 tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale.

(2) Ces deux commissions comptaient chacune un effectif égal à deux-huitièmes de l'effectif de l'Assemblée nationale. L'effectif de chacune des autres commissions permanente équivalent à un-huitième des membres de l'Assemblée.

**COMPARAISON DU NOMBRE ET DU CHAMP DE COMPÉTENCES DES COMMISSIONS
PERMANENTES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET DU SÉNAT**

Assemblée nationale	Sénat
Commission des affaires culturelles et de l'éducation	Commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport
Commission des affaires économiques	Commission des affaires économiques
Commission des affaires étrangères	Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées
Commission de la défense nationale et des forces armées	
Commission des affaires sociales	Commission des affaires sociales
Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire	Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable
Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire	Commission des finances
Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République	Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Source : Commission des Lois

**B. CONTRAIREMENT AU SÉNAT, L'ASSEMBLÉE NATIONALE ÉNUMÈRE
DANS SON RÈGLEMENT LES COMPÉTENCES DE SES COMMISSIONS**

L'article 36 du Règlement de l'Assemblée nationale fixe non seulement la dénomination mais aussi **les compétences** de chacune des huit commissions permanentes.

Le Règlement du Sénat ne comporte pas de disposition équivalente. Son article 16 fixe le nombre, le nom et les effectifs de chaque commission sans énumération des matières relevant de chacune d'elles. Il en résulte qu'au Sénat, le renvoi d'un projet ou d'une proposition de loi à la commission compétente s'opère non pas sur le fondement d'un texte organisant formellement la répartition des compétences, mais à partir de l'intitulé de chaque commission, éclairé par la pratique. Celle-ci relève de la compétence du Président du Sénat à qui il revient d'apprécier au cas par cas, la commission à laquelle il convient de renvoyer un projet ou une proposition de loi.

Il résulte de l'approche retenue par l'Assemblée nationale que l'évolution des compétences d'une commission permanente doit prendre la forme d'une modification du règlement.

C. L'ÉVOLUTION DES COMPÉTENCES DES COMMISSIONS PERMANENTES DEPUIS 2009

La version actuelle de l'article 36 du règlement résulte principalement de l'adoption de la résolution n° 292 du 27 mai 2009 modifiant le règlement de l'Assemblée nationale, à la suite de l'augmentation du nombre de commissions.

ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE DES COMMISSIONS PERMANENTES DEPUIS 2009

	Article 36 avant la résolution n° 292 du 27 mai 2009	Article 36 en vigueur ¹
Commission des affaires culturelles et de l'éducation	Commission des affaires culturelles, familiales et sociales : Enseignement et recherche ; formation professionnelle ; jeunesse et sports ; activités culturelles ; information ; travail et emploi ; santé publique ; famille ; population ; sécurité sociale et aide sociale ; pensions civiles et militaires	Enseignement scolaire ; enseignement supérieur ; recherche ; jeunesse ; sports ; activités artistiques et culturelles ; communication ; propriété intellectuelle
Commission des affaires sociales		Emploi et relations du travail ; formation professionnelle ; santé et solidarité ; personnes âgées ; personnes handicapées ; famille ; protection sociale ; lois de financement de la sécurité sociale et contrôle de leur application ; insertion et égalité des chances
Commission des affaires économiques	Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire : Agriculture et pêches ; énergie et industries ; recherche technique ; consommation ; commerce intérieur et extérieur ; douanes ; moyens de communication ; tourisme ; aménagement du territoire ; urbanisme ; équipement ; travaux publics ; logement ; construction ; environnement	Agriculture et pêche ; énergie et industries ; recherche appliquée et innovation ; consommation ; commerce intérieur et extérieur ; postes et communications électroniques ; tourisme ; urbanisme ; logement
Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire		Aménagement du territoire ; construction ; transports ; équipement ; infrastructures ; travaux publics ; environnement ; chasse
Commission des affaires étrangères	Relations internationales : politique extérieure ; coopération ; traités et accords internationaux	Politique étrangère et européenne ; traités et accords internationaux ; organisations internationales ; coopération et développement ; francophonie ; relations culturelles internationales
Commission de la défense nationale et des forces armées	Organisation générale de la défense ; coopération militaire ; plans à long terme ; industries d'armement ; établissements militaires ; service national ; recrutement ; personnels civils et militaires ; gendarmerie ; justice militaire	Organisation générale de la défense ; liens entre l'armée et la Nation ; politique de coopération et d'assistance dans le domaine militaire ; questions stratégiques ; industries de défense ; personnels <i>civils et militaires</i> des armées ; gendarmerie ; justice militaire ; anciens combattants
Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire	(Commission des finances, de l'économie générale et du plan) : Recettes et dépenses de l'État ; exécution du budget ; monnaie et crédit ; activités financières ; contrôle des entreprises publiques ; domaine de l'État	Finances publiques ; lois de finances ; lois de programmation des orientations pluriannuelles des finances publiques ; contrôle de l'exécution du budget ; fiscalité locale ; conjoncture économique ; politique monétaire ; banques ; assurances ; domaine et participations de l'État

(1) Apparaissent en gras toutes les modifications postérieures à 2009. Lorsque la modification ne résulte pas de la résolution n° 292 du 27 mai 2009, la résolution dont elle résulte est indiquée en note de bas de page.

	Article 36 avant la résolution n° 292 du 27 mai 2009	Article 36 en vigueur ¹
Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République	Lois constitutionnelles, organiques et électorales ; Règlement ; organisation judiciaire ; droit civil, administratif et pénal ; pétitions ; administration territoriale	Lois constitutionnelles ; lois organiques ⁽⁴⁾ ; Règlement ; droit électoral ; droits fondamentaux ⁽²⁾ ; libertés publiques ; sécurité ; sécurité civile ; droit administratif ; fonction publique ; organisation judiciaire ; droit civil, commercial et pénal ; pétitions ⁽³⁾ ; administration générale et territoriale de l'État ; collectivités territoriales

Source : Commission des Lois

1. Les modifications les plus importantes intervenues résultent de la scission de deux commissions permanentes en 2009

• Les compétences de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales ont été réparties entre deux commissions qui ont en outre obtenu de nouvelles compétences, indépendamment des ajustements terminologiques ayant modifié certaines de leurs thématiques d'exercice.

La **commission des affaires culturelles et de l'éducation** a récupéré les compétences « enseignement », désormais déclinée par niveau d'enseignement (enseignement scolaire, enseignement supérieur), « jeunesse », « sports », « activités culturelles » (auxquelles ont été ajoutées les activités artistiques) ; la compétence « information » a pris le nom de compétence « communication », et une nouvelle compétence consacrée à la propriété intellectuelle lui a été attribuée⁽⁴⁾ ;

La **commission des affaires sociales** a quant à elle récupéré les compétences « travail et emploi » (devenue emploi et relations du travail) et « famille ». La compétence « sécurité sociale et aide sociale » a été remplacée par la notion plus large de « protection sociale », et la compétence « santé publique » a été intégrée au sein d'une compétence intitulée « santé et solidarité ». En outre, ont été formalisés dans le règlement des domaines de compétences qui lui été implicitement attribués : la formation professionnelle, les personnes âgées, les personnes handicapées, ainsi que les lois de financement de la sécurité sociale et le contrôle de leur application, de même que l'insertion et l'égalité des chances. À l'inverse, les compétences relatives à la « population » et aux « pensions civiles et

(1) Suppression du renvoi systématique des projets et propositions de loi organique à la commission des Lois : résolution n° 130 du 4 juin 2025.

(2) Ajout de la mention « droits fondamentaux » par la résolution n° 437 du 28 novembre 2014.

(3) Suppression du renvoi de droit à la commission des Lois des pétitions adressées à la Présidence de l'Assemblée nationale : résolution n° 181 du 4 juin 2019.

(4) La propriété intellectuelle relevait précédemment du champ de la commission des lois en raison de sa compétence en matière de législation civile. La création relevant de la commission des affaires culturelles, il a été jugé plus pertinent qu'elle puisse en conséquence traiter des sujets de propriété littéraire ou artistique.

militaires » ne figurent plus en tant que catégories autonomes mais sont intégrées dans les nouvelles nominations, plus larges, des autres compétences.

• Les compétences de la **commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire** ont également été réparties suite à sa scission.

La **commission des affaires économiques** a récupéré l'essentiel des compétences économiques de l'ancienne commission. Cela concerne l'agriculture et la pêche, l'énergie et les industries, la consommation, le commerce intérieur et extérieur et le tourisme. Elle a également conservé l'urbanisme et le logement. La dénomination de certaines compétences a évolué : la compétence « recherche technique » s'intitule désormais « recherche appliquée et innovation », et la référence aux « moyens de communication » a disparu au profit des compétences « postes et communications électroniques ».

La **commission du développement durable et de l'aménagement du territoire** s'est vu attribuer les compétences territoriales et environnementales de l'ancienne commission. Elle a ainsi récupéré les domaines de l'« aménagement du territoire » et de l'« environnement », auxquels sont venues s'agréger les compétences relatives à l'« équipement », aux « travaux publics » et à la « construction », désormais appréhendées dans une logique plus large de développement durable et d'aménagement des territoires. La réforme de 2009 a en outre ajouté la compétence « chasse » qui n'était auparavant pas expressément consacrée. La création de cette commission s'est ainsi inscrite dans la perspective de l'autonomisation des enjeux environnementaux et territoriaux, auparavant intégrés au sein d'un ensemble plus vaste de compétences économiques.

2. Les commissions permanentes maintenues lors de la réforme de 2009 n'ont vu leurs domaines de compétences ajustés qu'à la marge.

• Certains ajouts ou transferts de compétence ont été réalisés afin de remédier à des difficultés de répartition des sujets entre plusieurs commissions permanentes, ou de permettre une logique thématique plus cohérente de la répartition.

C'est ainsi que :

– la mention des « relations culturelles internationales » a été ajoutée aux compétences de la commission des affaires étrangères pour qu'il n'y ait aucune ambiguïté sur sa compétence en la matière, compte tenu de l'ajout, parmi les compétences de la commission des affaires culturelles, des activités artistiques ;

– le droit commercial, le droit électoral et les libertés publiques ont été explicitement ajoutés aux compétences de la commission des Lois, qui appréhendait déjà ces domaines sans qu'ils ne relèvent totalement des compétences listées auparavant ;

– la fiscalité locale, auparavant confiée à la commission des lois au titre de sa compétence relative à l’administration territoriale, a été transférée à la commission des Finances.

- Certaines évolutions relèvent davantage de la précision terminologique, pour favoriser une meilleure appréhension du contour d’une compétence ou adapter sa dénomination aux évolutions sociétales.

C’est ainsi que la « recherche technique » est par exemple devenue « recherche appliquée et innovation » et que la « politique étrangère et européenne » a remplacé la référence à la « politique extérieure » dans les compétences de la commission des affaires étrangères.

- Certains ajouts visent à rendre un enjeu plus visible parmi les compétences d’une commission. C’est par exemple le cas de l’inscription des « questions stratégiques » et des « anciens combattants » parmi les compétences de la commission de la défense.

- Plus récemment, deux changements de compétence sont intervenus pour remettre en cause l’exclusivité de la compétence de la commission des Lois sur l’examen des lois organique et des pétitions. En effet, ces initiatives sont susceptibles de porter sur des sujets très divers et étrangers aux attributions de la commissions des Lois. Ces initiatives sont donc désormais renvoyées aux différentes commissions en fonction des thématiques soulevées.

II. LA RÉFORME PROPOSÉE

Outre une modification de l’intitulé de la commission des affaires culturelles et de l’éducation, qui devient la commission des affaires culturelles, de l’éducation et du sport afin de mieux refléter l’étendue de ses attributions, l’article 3 procède à une actualisation des compétences des commissions permanentes prévues à l’article 36 du Règlement de l’Assemblée nationale.

Il organise tout d’abord plusieurs **transferts de compétences entre commissions**.

Deux compétences relevant de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l’administration générale de la République sont transférées. Il s’agit, d’une part, de la compétence relative au droit commercial, transférée à la commission des affaires économiques afin que l’ensemble des questions relatives au droit des sociétés y soit traité. Il s’agit, d’autre part, de la compétence relative aux juridictions financières, attribuée à la commission des finances, de l’économie générale et du contrôle budgétaire, compte tenu des relations régulières qu’elle entretient avec la Cour des comptes.

Le transfert des compétences relatives à l’urbanisme et au logement, actuellement attribuées à la commission des affaires économiques, est réalisé au

profit de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire. Cette dernière, qui est déjà compétente en matière de construction, d'infrastructures et d'aménagement du territoire, pourra traiter d'un ensemble cohérent.

L'article procède également à plusieurs **compléments et modernisations** des champs de compétence des commissions permanentes.

L'intitulé de la commission des affaires culturelles et de l'éducation est complété afin de devenir la commission des affaires culturelles, de l'éducation et du sport. Sa compétence en matière de vie associative est explicitée, et la référence à la communication est précisée afin de viser la communication numérique.

Les attributions de la commission des affaires économiques, indépendamment du transfert mentionné précédemment, sont enrichies par l'ajout de compétences en matière de concurrence, d'entreprises, d'espace, de politique de la ville et d'économies ultramarines.

La commission des affaires sociales se voit reconnaître une compétence explicite en matière de bioéthique. Il s'agit ici d'une confirmation de la pratique mais aussi d'une question de cohérence, les questions bioéthiques, qu'il s'agisse de fin de vie, de procréation médicalement assistée ou de recherche biomédicale étant fortement liées à l'organisation du système de soin et aux politiques de santé.

Enfin, la commission de la défense nationale et des forces armées voit ses compétences complétées par l'inclusion des services de renseignement en matière de défense, ce qui confirme la pratique actuelle. Les appellations de certaines de ses compétences sont par ailleurs précisées. L'expression « politique de coopération et d'assistance dans le domaine militaire » est remplacée par les termes « coopération de défense », l'expression « industrie de défense » est remplacée par celle, plus précise, de « base industrielle et technologique de défense », de même que l'expression « anciens combattants » est complétée par la mention des blessés, qui constituent un enjeu croissant traité par la commission de la défense.

Ces ajustements visent à clarifier les périmètres d'intervention des commissions tout en actualisant leurs intitulés au regard des politiques contemporaines.

*

* *

Article 4

(art. 48 du Règlement de l'Assemblée nationale)

Organisation d'un débat par session relatif au contrôle de l'application des lois

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article prévoit qu'un débat consacré au contrôle de l'application des lois est organisé au moins une fois par session au cours d'une semaine de contrôle.

➤ **Dernières modifications intervenues**

L'article 48 du Règlement de l'Assemblée nationale a été modifié pour la dernière fois par l'article 9 de la résolution n° 281 du 4 juin 2019. D'une part, cet article a prévu qu'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. D'autre part, il a consacré la possibilité d'organiser, lors de la séance de contrôle réservée par priorité aux questions européennes, un débat préalable à la tenue d'une réunion du Conseil européen.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE DÉVELOPPEMENT D'UN CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS CONFÉ À AUX COMMISSIONS PERMANENTES

Le contrôle de l'application des lois relève de la fonction de contrôle de l'action du Gouvernement, consacrée à l'article 24 de la Constitution. Il s'agit d'un impératif démocratique : les assemblées parlementaires doivent s'assurer que leur volonté est respectée afin que la loi, expression de la volonté générale, produise ses effets.

Les assemblées parlementaires ont donc développé des techniques destinées à s'assurer que les textes d'application nécessaires soient adoptés par le Gouvernement, dans des délais raisonnables, sans dénaturer l'intention du législateur.

Le Sénat a été précurseur en la matière puisque, dès 1971, à l'initiative de son Bureau, il a confié à ses commissions permanentes le soin de suivre, dans leurs domaines de compétences respectifs, la publication des textes réglementaires nécessaires à l'application des lois. À l'occasion de la réforme de son Règlement intervenue en 2009 ⁽¹⁾, il a ensuite explicitement consacré ce rôle confié aux commissions permanentes.

(1) Résolution adoptée le 2 juin 2009 tendant à modifier le Règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat.

L'Assemblée nationale a par la suite engagé une démarche comparable. À partir de 1990, le rapporteur général de la commission des finances a procédé à l'examen de l'application des dispositions fiscales des lois examinées par sa commission. Cette pratique a été étendue aux autres commissions permanentes par la résolution du 12 février 2004. Initialement inscrite à l'article 86 du Règlement et confiée au seul rapporteur du texte, cette mission a été déplacée, en 2009, à l'article 145-7 du Règlement, afin de figurer dans le chapitre consacré au rôle d'information des commissions permanentes et spéciales.

L'article 145-7 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit que le contrôle de l'application des lois peut être mené suivant plusieurs temporalités :

- le premier alinéa prévoit que toute loi nécessitant des textes d'application fait l'objet d'un **rapport d'application six mois** après son entrée en vigueur, l'élaboration de ce rapport étant désormais confiée à un binôme associant le rapporteur du texte et un député appartenant à un groupe d'opposition. Ce rapport permet de présenter à la commission non seulement les textes d'application qui ont été pris, mais aussi de souligner les mesures d'application encore manquantes ;

- le troisième alinéa prévoit la présentation d'un rapport d'évaluation **trois ans après l'entrée en vigueur de la loi**, ce rapport étant lui aussi confié à un binôme de rapporteurs permettant la présence de la majorité et de l'opposition. Ce rapport propose une évaluation des conséquences juridiques, économiques, financières, sociales et environnementales de la loi et doit permettre d'en repérer les éventuelles difficultés d'application ;

- le cinquième alinéa ouvre la **possibilité d'organiser**, sur l'un des rapports ci-dessus mentionnés, **un débat sans vote** ou une séance de questions en séance publique.

Historiquement, le contrôle de l'application des lois a été conçu comme un travail minutieux dont le cadre pertinent est celui de la commission permanente ayant travaillé sur le texte dont il convient d'évaluer l'application.

Cela explique que les règles relatives à la fixation de l'ordre du jour ne consacrent pas de place importante au sujet.

B. UN CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS ABSENT DES RÈGLES RÉGISSANT LE PARTAGE DE L'ORDRE DU JOUR

Tirant les conséquences de l'article 48 de la Constitution, l'article 48 du Règlement fixe les conditions dans lesquelles l'ordre du jour est arrêté par l'Assemblée nationale, sur proposition de la Conférence des Présidents.

La résolution n° 292 du 27 mai 2009 en a modifié la rédaction afin de tirer les conséquences du « partage » de l'ordre du jour, entre le Gouvernement et les assemblées, issu de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

L'ordre du jour est établi par la Conférence des présidents par séquence de quatre semaines. Deux semaines de séance sur quatre sont réservées au Gouvernement afin de lui permettre de mettre en œuvre son programme législatif. Il y inscrit les projets et propositions de loi qu'il souhaite voir débattus, dans l'ordre qu'il souhaite, sans que la Conférence des présidents n'ait à donner son accord.

La Conférence des présidents fixe, quant à elle, l'ordre du jour des semaines restantes, sur proposition des présidents de groupes et des présidents de commissions permanentes. Sur ces deux semaines dont l'ordre du jour est défini par l'Assemblée nationale, l'une, dite « semaine de l'Assemblée », est consacrée à l'examen de textes législatifs. L'autre est, en application du quatrième alinéa de l'article 48 de la Constitution, prioritairement consacrée à des travaux de contrôle et d'évaluation.

Les possibilités d'inscription à l'ordre du jour ouvertes dans le cadre de ces semaines de contrôle sont définies au huitième alinéa de l'article 48 du Règlement. Il prévoit que **chaque président de groupe d'opposition** ou de groupe minoritaire **obtient de droit l'inscription d'un débat sans vote ou d'une séance de questions** portant prioritairement sur les conclusions des documents suivants :

- un rapport de commission d'enquête ou de mission d'information ;
- un rapport sur l'application d'une loi (article 145-7) ;
- un rapport sur la mise en œuvre des conclusions d'une commission d'enquête (article 145-8) ;
- un rapport spécial de la commission des finances (article 146, alinéa 3) ;
- un rapport d'évaluation ou de suivi des conclusions d'un rapport établi par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (article 146-3).

Il est par ailleurs prévu qu'une séance de la semaine de contrôle est réservée par priorité aux questions européennes.

En l'état du droit, les règles organisant la fixation de l'ordre du jour n'abordent donc la question du contrôle de l'application des lois qu'à travers la possibilité, pour les présidents de groupes, de demander l'inscription d'un débat sur les conclusions d'un rapport sur le suivi d'application d'une loi. Le Règlement est, en revanche, silencieux, quant à la possibilité d'organiser des séances de contrôle d'application des lois répondant à une vision plus globale et transversale qui ne porterait pas sur une unique initiative législative.

C. LE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS EN SÉANCE PUBLIQUE

Au-delà du suivi texte par texte mené au sein des commissions, le Sénat a, depuis plusieurs décennies, complété cette approche spécifique par une vision d'ensemble, au moyen d'un bilan annuel de synthèse.

L'élaboration de ce bilan est confiée à un vice-président du Sénat, qui préside une délégation du Bureau chargée du travail parlementaire, du contrôle et du suivi des ordonnances. La synthèse est élaborée à partir des travaux des commissions permanentes et des échanges avec le Secrétariat général du Gouvernement.

Ce bilan donne en principe ⁽¹⁾ lieu chaque année à l'organisation d'un débat en séance publique ⁽²⁾, afin de permettre aux présidents de commission ainsi qu'aux présidents de groupe d'interroger le ministre chargé des relations avec le Parlement sur les retards ou les difficultés constatés dans la mise en application des lois votées.

À l'initiative de sa Présidente, l'Assemblée nationale a organisé pour la première fois un débat relatif à l'application des lois en séance publique le 10 février 2026.

Au cours de cette séquence, chaque président de commission a présenté de façon synthétique les principaux constats opérés par sa commission dans son champ de compétence. Un ou plusieurs rapporteurs de la commission ont ensuite eu la possibilité d'aborder les difficultés spécifiques liées aux lois dont ils avaient eu la charge. Enfin, des questions ont pu être posées au Gouvernement, avec droit de réplique et de contre-réplique.

Cette séquence a donné lieu à la publication d'un rapport relatif au débat sur le contrôle de l'application des lois ⁽³⁾.

Après la mise en ligne en 2023 sur le site de l'Assemblée nationale d'un « baromètre de l'application des lois », cette initiative pourrait permettre, comme le soulignait le professeur Philippe Blachère, de favoriser « *le dialogue entre les commissions et les administrations concernées* » tandis que la perspective d'une prise de parole publique est « susceptible d'infléchir les comportements et d'accélérer la publication de certains décrets » ⁽⁴⁾. Les ministères et le Secrétariat général du Gouvernement sont en effet sollicités afin d'expliquer les retards, d'annoncer des échéances ou de débloquent des textes en attente.

(1) Il convient toutefois de relever que la dernière édition de cette séquence a pris la forme, en 2025, d'une réunion avec le ministre chargé des relations avec le Parlement plutôt que celle d'un débat en séance plénière.

(2) De tels débats ont par exemple eu lieu les 5 juin 2018, 23 juin 2020, 2 juin 2021, 31 mai 2023, 28 mai 2024.

(3) Rapport n° 2456 relatif au débat sur le contrôle de l'application des lois https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/rapports/an/l17b2456_rapport-fond.pdf

(4) Philippe Blachère, *Le club des juristes*, [Contrôler l'application de la loi : un débat inédit à l'Assemblée nationale - Le Club des Juristes](#).

Le bénéfice attendu de cette première expérience de contrôle de l'application des lois en séance publique justifie la réforme proposée par le présent article.

II. LA RÉFORME PROPOSÉE

Le présent article prévoit **qu'au moins un débat par session sera consacré au contrôle de l'application des lois.**

Il offre ainsi une assise réglementaire à ce nouveau format de débat en séance publique et en garantit la périodicité en l'inscrivant à l'article 48 du Règlement qui recense les différentes règles relatives à la fixation de l'ordre du jour.

La Conférence des Présidents aura la responsabilité d'organiser un débat de ce type par session ordinaire. Si le choix de la date lui appartient, cette séquence devra nécessairement figurer à l'ordre du jour d'une séance de contrôle.

Compte tenu de l'exigence d'une application correcte et rapide des lois par le Gouvernement, faire de cette séquence un rendez-vous au moins annuel permettra de pérenniser une initiative prise par la Présidente de l'Assemblée nationale en 2026, qui complète très utilement les différents moyens mis en œuvre de contrôle de l'application des lois.

La publicité accordée à ce type de débat en séance publique sera de nature à renforcer l'efficacité du contrôle parlementaire mené sur ce sujet. Parce que le Gouvernement sera tenu d'explicitier, sous le regard de l'Assemblée et des citoyens, les difficultés d'application et les éventuelles défaillances gouvernementales dans le suivi de cette application, il sera davantage enclin à procéder à ce travail de façon rapide et conforme à l'intention du législateur.

*

* *

Article 5

(art. 48 du Règlement de l'Assemblée nationale)

Consécration réglementaire de l'ordre du jour transpartisan

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article prévoit, parmi les règles relatives à la fixation de l'ordre du jour, que la Conférence des présidents réserve certaines séances des « semaines de l'Assemblée » à un ordre du jour constitué de textes présentant un caractère transpartisan.

➤ Dernières modifications intervenues

L'article 48 du Règlement de l'Assemblée nationale a été modifié par l'article 9 de la résolution n° 281 du 4 juin 2019 qui a amélioré, en début de session, l'information de la Conférence des présidents par le Gouvernement sur les affaires dont il prévoit de demander l'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée et de la période envisagée pour leur discussion. Il a également consacré la possibilité d'organiser, lors de la séance de contrôle réservée par priorité aux questions européennes, un débat préalable à la tenue d'une réunion du Conseil européen.

I. L'ÉTAT DU DROIT

En application du partage de l'ordre du jour et sous réserve des priorités ⁽¹⁾ indiquées à l'article 48 de la Constitution, l'ordre du jour de l'Assemblée nationale est établi par la Conférence des présidents par **séquence de quatre semaines**. Deux d'entre elles sont réservées au Gouvernement. Parmi les deux autres semaines, l'une, la « semaine de contrôle », est prioritairement consacrée à des travaux de contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques. La Conférence des présidents a toute latitude ⁽²⁾ pour déterminer l'ordre du jour de la quatrième semaine, dénommée « semaine de l'Assemblée », au cours de laquelle sont principalement inscrites des initiatives législatives.

Le contenu de ces « semaines de l'Assemblée » a toutefois évolué du fait de la reconfiguration politique de l'Assemblée nationale.

Sous la XV^e législature, l'ordre du jour de ces semaines comprenait essentiellement **les initiatives législatives du principal groupe de la majorité**. Les demandes d'inscription de propositions de lois formulées par le président du groupe majoritaire étaient approuvées par la Conférence des présidents. Les initiatives des autres groupes étaient, quant à elles, concentrées sur les « journées réservées ».

Cette organisation n'était pas de nature à favoriser un travail législatif transpartisan. En décembre 2021, Yaël Braun-Pivet, alors Présidente de la Commission des Lois, soulignait à cet égard que le renforcement de la place du Parlement impliquait d'aménager la faculté d'inscrire à l'ordre du jour des propositions de loi portant sur des sujets dépassant les clivages politiques. Après avoir constaté qu'« *il est des propositions de loi qui emportent un nombre de signatures très important, dépassant largement le cadre des groupes politiques* »,

(1) *À la demande du Gouvernement, sont inscrits par priorité à l'ordre du jour l'examen des textes financiers, relatifs aux états de crise ou aux demandes d'autorisation visées à l'article 35 de la Constitution. Par ailleurs, un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition ou minoritaires.*

(2) *Hormis les contraintes inscrites à l'article 48 de la Constitution. Il arrive en particulier régulièrement que la journée du jeudi de ces semaines de l'Assemblée soit consacrée à l'organisation d'une journée réservée à un groupe d'opposition.*

elle formulait la proposition suivante : « *L’inscription d’une proposition de loi à l’ordre du jour de l’Assemblée nationale pourrait être de droit dès lors qu’elle recueille le soutien – exprimé par leur cosignature – d’une majorité qualifiée des députés, représentant une pluralité de groupes politiques* »⁽¹⁾.

L’évolution en ce sens de la pratique de la Conférence des Présidents a été facilitée par le résultat des élections législatives de 2022.

Sous la XVI^e législature, l’absence d’un groupe parlementaire ou d’un bloc disposant à lui seul de la majorité absolue a en effet conduit la Conférence des présidents à retenir une nouvelle organisation des semaines de l’Assemblée. La part de l’ordre du jour dévolue au principal groupe de la majorité fut réduite, et la part restante consacrée à des initiatives transpartisanes. L’objectif était alors de valoriser des initiatives législatives résultant de travaux de contrôle menés au sein des commissions permanentes, mais aussi de permettre la discussion de propositions de lois transmises par le Sénat et y ayant été adoptées à une large majorité.

Sous la XVII^e législature, en l’absence de majorité à la suite de la dissolution intervenue le 9 juin 2024, la Conférence des présidents a décidé de reconduire le principe d’un ordre du jour « transpartisan ». Les séances du lundi sont attribuées au groupe EPR, tandis que les séances du mardi et du mercredi et, éventuellement ⁽²⁾, celles du jeudi sont dévolues à l’ordre du jour transpartisan. Ce sont les présidents des groupes politiques qui transmettent à la Conférence des présidents leurs demandes d’inscription. La Conférence des présidents statue sur ces propositions et décide ou non de l’inscription des textes proposés, après avoir vérifié leur éligibilité au regard des critères qu’elle a fixés pour déterminer leur caractère « transpartisan ».

Comme l’indique le relevé de conclusions de la conférence des Présidents du 4 novembre 2024 reproduit ci-dessous, l’ordre du jour transpartisan permet tant de valoriser des travaux menés au sein d’un organe de l’Assemblée, qu’il s’agisse de conclusions de travaux de contrôle ou de propositions de résolutions, que d’inscrire des propositions de loi qui n’ont pas fait l’objet d’un travail préalable au sein des commissions mais recueillent un soutien d’une diversité de groupes.

(1) Yaël Braun-Pivet, *Plaidoyer pour un Parlement renforcé, 25 propositions concrètes pour rééquilibrer les pouvoirs*, décembre 2021, 48 p.

(2) exceptés les cas dans lesquels le jeudi est consacré à l’organisation d’une journée réservée.

Critères d'éligibilité des textes à l'ordre du jour transpartisan

« Sont éligibles à l'ordre du jour transpartisan :

- les textes issus de travaux de contrôle menés par un organe de l'Assemblée ;
- les propositions de résolution ayant fait l'objet d'un travail associant plusieurs groupes au sein d'une commission ;
- les textes adoptés par le Sénat à une très large majorité ;
- les propositions de loi ou de résolution signées par au moins 10 % des membres de l'Assemblée (58 députés) dont au moins 10 membres de la majorité et 10 membres de l'opposition ;
- tous les textes, quels qu'ils soient, dès lors que la demande d'inscription émane d'au moins un président de groupe de la majorité et un président de groupe de l'opposition »

Source : relevé de conclusions de la Conférence des présidents du 4 novembre 2024 ⁽¹⁾

Au total, depuis 2022, 90 textes ont été adoptés à l'Assemblée nationale dans ce cadre transpartisan, et 21 sont parvenus au terme de la procédure législative et sont donc promulgués. C'est par exemple le cas de :

– la loi n° 2025-106 du 5 février 2025 visant à améliorer la prise en charge des soins et dispositifs spécifiques au traitement du cancer du sein par l'assurance maladie, dont l'examen en deuxième lecture fut inscrit dans le cadre de l'ordre du jour transpartisan de la semaine du 27 janvier 2025 ;

– la loi n° 2025-622 du mercredi 9 juillet 2025 créant l'homicide routier et visant à lutter contre la violence routière, dont la deuxième lecture fut inscrit dans le cadre de l'ordre du jour transpartisan de la semaine du 2 juin 2025 ;

II. LA RÉFORME PROPOSÉE

Le présent article procède à l'inscription, dans le règlement de l'Assemblée nationale, du principe de l'ordre du jour transpartisan. Cette consécration permettra d'inscrire dans la durée, indépendamment de la composition future de l'Assemblée nationale, cette importante novation issue de la pratique.

L'inscription étant faite au sein de l'article 48 du règlement, qui fixe les règles relatives à la fixation de l'ordre du jour, l'article permet d'assurer que certaines des séances des semaines d'initiative parlementaire seront réservées, par la Conférence des présidents, à un ordre du jour transpartisan.

La rédaction reste relativement ouverte sur deux points.

(1) <https://www2.assemblee-nationale.fr/17/la-conference-des-presidents/releve-de-conclusions/reunion-du-mardi-5-novembre-2024>

D'une part, l'article précise que le caractère transpartisan s'apprécie « notamment » au regard du fait que ces textes sont « *soutenus conjointement par des députés issus de groupes d'opposition et de groupes n'appartenant pas à l'opposition* ». Il ne fixe toutefois pas les critères d'éligibilité des textes, et renvoie cette responsabilité à la Conférence des présidents.

D'autre part, il impose pour seule contrainte de consacrer « certaines » séances à l'ordre du jour transpartisan, sans en déterminer le nombre. Cette rédaction permettra à la Conférence des présidents d'opérer une répartition du temps de séance des semaines de l'Assemblée nationale en fonction de la configuration numérique des groupes politiques, et, en particulier, du premier d'entre eux.

La Conférence des présidents aura par ailleurs toute latitude pour décider des modalités d'inscription de ces textes, par exemple, les délais de transmission des propositions d'inscription ou les modalités de prise de décision lors de la Conférence.

Cet article assurera la pérennité d'une pratique qui valorise les travaux parlementaires. Il facilitera, en effet, l'inscription à l'ordre du jour des propositions faisant suite aux conclusions des travaux de contrôle.

Il permettra, aussi, d'encourager des méthodes de travail plus consensuelles, en ouvrant des perspectives intéressantes d'inscription à l'ordre du jour pour les initiatives qui seraient le fruit d'un travail mené par des députés appartenant à différents groupes et dépassant le clivage opposant majorité et opposition.

*

* *

Article 6

(art. 66 du Règlement de l'Assemblée nationale)

Inscription dans le Règlement d'une procédure de secours en cas de défaillance du système de vote électronique

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article inscrit dans le Règlement une procédure de secours applicable en cas de panne du dispositif électronique de vote. Le vote aurait alors lieu à main levée pour l'ensemble des scrutins publics ordinaires portant sur des amendements ou des articles. Par dérogation, en cas de vote solennel portant sur l'ensemble d'un texte, il reviendrait à la Conférence des présidents de choisir entre un vote par appel nominal et un vote par bulletins. L'article précise en outre les modalités matérielles applicables lorsque le vote a lieu par bulletins.

➤ Dernières modifications intervenues

La résolution n° 292 du 27 mai 2009 a restructuré et actualisé l'article 66 du Règlement pour le rendre plus clair. Elle a supprimé la référence à l'urne électronique et a modifié la couleur des bulletins utilisés pour les votes par scrutin public : bleu pour l'adoption ; rouge, contre, et blanc pour l'abstention.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'article 63 du Règlement envisage les différents modes de votation de l'Assemblée nationale. Il distingue ainsi le vote à main levée, qui constitue le mode de vote de droit commun, le scrutin public ordinaire et le scrutin public à la tribune.

L'article 64 du Règlement prévoit que l'Assemblée vote normalement à main levée en toute matière, sauf pour les nominations personnelles : elle procède alors par bulletin.

L'article 66 fixe, quant à lui, les **modalités d'organisation du scrutin public**, qui se déroule par procédé électronique. L'ouverture du scrutin est précédée d'une annonce dans l'ensemble des locaux du Palais-Bourbon, puis d'un délai minimal de cinq minutes permettant aux députés de rejoindre l'hémicycle. Une fois le vote achevé, le Président prononce la clôture du scrutin avant d'en proclamer les résultats.

Le troisième alinéa de l'article 66 du Règlement prévoit toutefois que « *dans le cas où l'appareillage électronique ne fonctionne pas, le vote a lieu par bulletins* ». Chaque député dépose alors personnellement, dans une urne placée sous la surveillance de secrétaires du Bureau, un bulletin à son nom et dont la couleur détermine le sens du vote : bleu s'il est pour l'adoption, rouge s'il est contre, blanc s'il entend s'abstenir. Il est interdit de déposer plus d'un bulletin dans l'urne.

Cette disposition, par définition destinée à n'être appliquée qu'en cas de difficulté technique majeure, n'avait, jusqu'en 2023, jamais été mobilisée. Sa première utilisation a révélé certains dysfonctionnements dans son déroulement.

Lors de la deuxième séance du mardi 10 janvier 2023 ⁽¹⁾, une défaillance du dispositif de vote électronique a affecté le vote solennel sur l'ensemble du projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables ⁽²⁾. À plusieurs reprises, le résultat du scrutin affiché en séance est apparu incohérent avec la présence constatée dans l'hémicycle. La procédure de secours inscrite à l'article 66 du Règlement fut donc suivie pour la première fois avec l'organisation d'un vote par bulletins nominatifs dans les salons voisins de l'hémicycle, non sans

(1) JORF, Assemblée nationale, débats, 2ème séance du 10 janvier 2023, p. 129.

(2) Projet de loi n° 433, adopté par le Sénat.

un certain nombre de difficultés pratiques génératrices d'une lenteur dans la mise en œuvre du scrutin.

À la suite de cet incident, la Conférence des présidents a précisé les modalités de recours à la procédure de secours afin de faire face plus efficacement à d'éventuels nouveaux incidents techniques. Dans de tels cas, les votes se dérouleraient à main levée pour l'ensemble des scrutins publics ordinaires, à l'exception des votes solennels, pour lesquels il reviendrait à la Conférence des présidents de choisir entre un vote par appel nominal et un vote par bulletins.

La présente réforme propose de pérenniser cette décision de la Conférence des présidents en inscrivant les nouvelles modalités de la procédure de secours dans le Règlement.

II. LA RÉFORME PROPOSÉE

L'article 6 procède à l'inscription, à l'article 66 du Règlement, des nouvelles règles dégagées par la Conférence des présidents sur la procédure à suivre en cas de défaillance de la machine de vote.

- Pour les **scrutins publics ordinaires**, en cas de panne du dispositif électronique, le vote aura désormais lieu, par principe, à main levée, et ce, quel que soit l'objet du scrutin.

- Pour les **votes solennels**, la modalité de vote de secours est choisie par la Conférence des présidents.

Compte tenu du caractère symbolique et de l'importance politique des votes solennels, la Conférence des présidents décide, en cas de nécessité de recourir à la procédure de vote de secours, si le vote a lieu par appel nominal ou par bulletin. Dans les deux cas, il reste possible d'obtenir un résultat nominatif.

Si la Conférence des présidents choisit le vote par bulletins, l'article 6 précise que le scrutin se déroule dans les salles voisines de la salle des séances, pour une durée préalablement fixée par la Conférence des présidents.

Les secrétaires du Bureau surveillent les opérations de vote et dépouillent le scrutin, dont le résultat est proclamé par le Président.

Le présent article vise ainsi à garantir la continuité des travaux de l'Assemblée en cas de défaillance du système électronique de vote, en prévoyant une procédure de secours plus rapide, plus opérationnelle et mieux adaptée à la nature des différents scrutins.

*

* *

Article 7

(art. 67 du Règlement de l'Assemblée nationale)

Suppression du vote par pointage

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article abroge l'article 67 du Règlement, tombé en désuétude depuis des décennies, qui prévoit le vote par pointage comme l'une des modalités de vote en séance plénière.

➤ **Dernières modifications intervenues**

L'article 67 du Règlement de l'Assemblée nationale a été modifié par la résolution n° 292 du 27 mai 2009 qui a supprimé, pour le Président de l'Assemblée, l'obligation de consulter les secrétaires du Bureau avant de décider qu'il y a lieu à pointage d'un scrutin public.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'article 67 du Règlement prévoit que le Président de l'Assemblée peut décider qu'il y a lieu à pointage d'un scrutin public.

Il précise que lorsque la demande de pointage porte sur une demande de suspension de séance ou sur un texte dont l'adoption ou le rejet ne peut pas influencer sur la suite de la discussion, la séance continue.

L'article 13 de l'instruction générale du Bureau prévoit que « lorsqu'il y a lieu à pointage, les scrutins sont dépouillés par les secrétaires du Bureau de l'Assemblée, dans la salle réservée à cet effet à laquelle ils ont seuls accès. Ils peuvent se faire assister par les fonctionnaires du service de la séance ».

Cette disposition est une rémanence d'une procédure en vigueur sous les III^e et IV^e Républiques, lorsqu'il était procédé aux votes par bulletin, en raison de l'absence de machine de vote électronique. À l'époque, le vote par bulletin conduisait les députés à se voir remettre des bulletins de couleur nominatifs. En cas de vote pour, était glissé dans l'urne le bulletin blanc. Pour un vote contre, le bulletin bleu. Pour une abstention, les deux bulletins étaient glissés dans l'urne.

Lorsqu'il était sollicité, le pointage des bulletins permettait à la fois de vérifier l'absence d'irrégularité du scrutin et son analyse politique en rapprochant la couleur et le nom inscrit sur le bulletin.

La raréfaction du vote par bulletin a conduit à ce que cette procédure tombe en désuétude. L'Assemblée nationale dispose en effet d'une machine de vote depuis le début de la V^e République, qui permet de procéder à des scrutins publics permettant de générer une analyse du scrutin.

II. LA RÉFORME PROPOSÉE

Compte tenu du caractère obsolète de l'article 67 du Règlement, tombé en désuétude depuis des décennies du fait de l'utilisation des boîtiers électroniques pour procéder aux votes, l'article 7 procède à la suppression de cet article.

*

* *

Article 8

(art. 80-2 du Règlement de l'Assemblée nationale)

Possibilité pour le Bureau de confirmer dans son mandat le déontologue désigné lors de la législature précédente

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article introduit une dérogation à la règle selon laquelle un nouveau déontologue prend ses fonctions six mois après l'ouverture d'une législature. Il ouvre la possibilité pour le Bureau de confirmer le déontologue dont les fonctions, interrompues par une dissolution ou débutées sous la législature précédente en remplacement d'un déontologue dont le mandat a été interrompu avant son terme, ont été exercées pendant moins de trois ans.

➤ **Dernières modifications intervenues**

L'article 80-2 du Règlement de l'Assemblée nationale, introduit par la résolution n° 437 du 28 novembre 2014, a été modifié par la résolution n° 281 du 4 juin 2019 afin de décorrélérer le mandat du déontologue de la durée de la législature. Il en résulte que lors d'un changement de législature, le nouveau déontologue prend ses fonctions six mois après le premier jour de la législature et les exerce jusqu'à la fin du sixième mois qui suit le premier jour de la législature suivante.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LA CORRÉLATION DU MANDAT DU DÉONTOLOGUE ET DE LA LÉGISLATURE

La fonction de déontologue de l'Assemblée nationale a été instituée par une décision du Bureau du 6 avril 2011 relative au respect du code de déontologie des députés. Les modalités de désignation et les règles relatives à la durée des fonctions du déontologue prévues dans ce cadre ont ensuite été consacrées à droit constant dans le Règlement par la résolution n° 437 du 28 novembre 2014 modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale.

L'article 80-2 du Règlement définit les modalités de désignation et le statut du déontologue de l'Assemblée nationale.

Son premier alinéa prévoit que le déontologue est une personnalité indépendante nommée par le Bureau, à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, sur proposition du Président et avec l'accord d'au moins un président d'un groupe d'opposition.

En gage d'indépendance, son deuxième alinéa prévoit que le mandat du déontologue n'est pas renouvelable et qu'il ne peut en être démis qu'en cas d'incapacité ou de manquement à ses obligations.

Dans sa version initiale, l'article 80-2 prévoyait que le déontologue exerçait ses fonctions « ***pour la durée de la législature*** ». Cette temporalité avait pour conséquence de faire coïncider la prise de fonctions du nouveau déontologue avec le pic d'activité observé en début de législature. Pour remédier aux difficultés résultant de cette situation, en 2019, la Commission des Lois a adopté un amendement de son rapporteur⁽¹⁾ visant à déconnecter la durée du mandat du déontologue de celui de la législature. Depuis, le deuxième alinéa de l'article 80-2 du règlement dispose que le déontologue « *prend ses fonctions six mois après le premier jour de la législature et les exerce jusqu'à la fin du sixième mois qui suit le premier jour de la législature suivante* ».

Cette réforme a permis, en début de législature, aux députés nouvellement élus, d'adresser leurs questions déontologiques à un déontologue expérimenté et en maîtrise du cadre juridique complexe sur l'application duquel les nouveaux députés se posent de nombreuses questions.

Dans son rapport public annuel pour 2022⁽²⁾, le déontologue Christophe Pallez a souligné l'utilité de cette réforme permettant que le déontologue nommé sous la législature précédente participe à l'accueil des nouveaux députés, constatant que « *le besoin d'information et de conseil des députés élus pour la première fois lors des élections législatives des 12 et 19 juin 2022 qui ont conduit à un renouvellement de plus de 50 % des sièges de l'Assemblée nationale s'est avéré très fort dans le domaine de la déontologie* »⁽³⁾. Durant les six premiers mois de la XVI^e législature, 59 % des députés élus ou réélus en juin 2022 ont ainsi consulté le Déontologue au moins une fois⁽⁴⁾.

Ce décalage de six mois entre la prise de fonctions du nouveau déontologue et l'ouverture d'une législature a permis de tenir compte, sur le plan opérationnel, des besoins particulièrement importants d'information, de conseil et d'accompagnement des députés dans les premiers mois qui suivent le renouvellement de l'Assemblée nationale. Cette réforme n'a toutefois décorrélé que la date d'entrée en fonctions du déontologue, sans remettre en cause la

(1) Amendement n° 334 de M. Sylvain Waserman.

(2) p. 11.

(3) Christophe Pallez, « *La déontologie à l'Assemblée nationale d'une législature à l'autre* », Rapport public annuel remis à la Présidente de l'Assemblée nationale le 15 mai 2023, en application de l'article 80-3 du Règlement de l'Assemblée nationale, p. 11.

(4) Idem, p. 4.

corrélation entre ce mandat et la législature, ce qui est source d'instabilité pour l'institution déontologique.

B. LA CORRÉLATION DU MANDAT DU DÉONTOLOGUE ET DE LA LÉGISLATURE NE PERMET PAS D'ASSURER EN TOUTES HYPOTHÈSES LA STABILITÉ DES FONCTIONS DE DÉONTOLOGUE

Si la déconnexion entre le début du mandat du déontologue et le début de la législature a porté des effets positifs, la rédaction de l'article 80-2 du règlement nationale ne permet pas de garantir une durée minimale d'exercice de ses fonctions par le déontologue.

Il peut en effet être mis fin de façon prématurée à son mandat dans deux hypothèses :

- lorsqu'il est mis fin de façon prématurée à la législature, du fait d'une dissolution ;

- lorsque la nomination de ce déontologue est intervenue en cours de législature en remplacement d'un déontologue dont le mandat aurait pris fin précocement, en raison d'une démission ou parce qu'il aurait été démis de ses fonctions par le Bureau.

Il en résulte qu'à ce jour, aucun des six déontologues dont le mandat est achevé n'a exercé ses fonctions pour la durée prévisible d'une législature, à savoir cinq ans :

- deux déontologues ont démissionné ;
- trois déontologues ont été nommés en cours de législature (le premier après la création du déontologue, les deux autres pour remplacer un déontologue démissionnaire) et ont donc vu leurs fonctions interrompues par la fin de la législature, avant d'atteindre la durée de cinq ans ;

- un déontologue a vu son mandat interrompu par une dissolution. C'est le cas du mandat du déontologue Jean-Éric Gicquel, qui avait été nommé par le Bureau le 18 janvier 2023, écourté par la dissolution prononcée par le Président de la République le 9 juin 2024. En conséquence, son mandat a pris fin six mois après cette dissolution, le 31 janvier 2025, bien qu'un intérim ait été, en pratique, assuré jusqu'au 30 avril 2025.

DURÉE DES MANDATS DES DÉONTOLOGUES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Déontologue	Date de nomination par le Bureau	Date d'entrée en fonctions	Date de fin de mandat	Motif de la fin du mandat	Durée du mandat effectif
Jean Gicquel	6 avril 2011	6 avril 2011	28 février 2012	Fin de la XIII ^e législature	10 mois et 22 jours
Noëlle Lenoir	10 octobre 2012	10 octobre 2012	16 avril 2014	Démission	1 an, 6 mois et 6 jours
Ferdinand Mélin-Soucramanien	6 avril 2014	16 avril 2014	20 juin 2017	Fin de la XIV ^e législature	3 ans, 2 mois et 4 jours
Agnès Roblot-Troizier	26 juillet 2017	2 août 2017	17 novembre 2020 (fonctions exercées jusqu'au 31 décembre 2020)	Démission	3 ans, 3 mois et 15 jours
Christophe Pallez	16 décembre 2020	1 ^{er} janvier 2021	31 décembre 2022	Fin de la XV ^e législature	1 an, 11 mois et 30 jours
Jean-Éric Gicquel	18 janvier 2023	1 ^{er} février 2023	31 janvier 2025 (puis intérim jusqu'au 30 avril 2025).	Fin anticipée du mandat consécutive à la dissolution du 9 juin 2024	1 an, 11 mois et 30 jours
Rémi Schenberg	30 avril 2025	1 ^{er} mai 2025	En cours	—	En cours

Source : Commission des Lois

En moyenne, les déontologues ont ainsi exercé leurs fonctions pour une durée de deux ans. Or, le fait qu'aucun déontologue ne soit parvenu à exercer un mandat de cinq ans apparaît dommageable pour la stabilité et, partant, l'autorité de l'institution.

Dans son rapport public annuel publié en 2024 ⁽¹⁾, M. Jean-Éric Gicquel a souligné qu'il « *conviendrait, pour l'avenir, de renforcer l'autorité du déontologue en lui accordant davantage de stabilité institutionnelle. Celle-ci est indispensable afin de maîtriser correctement les règles déontologiques et surtout d'être pleinement " accepté " par les députés qui doivent tous, et donc quelle que soit leur étiquette politique, être intimement persuadés d'être traités de manière juste et impartiale* ».

Dans cette perspective, M. Gicquel a préconisé de décorrélérer complètement la durée du mandat du Déontologue de celle de la législature et de « *fixer la durée de ce mandat à cinq ans, indépendamment de la durée de la législature au cours de laquelle intervient la nomination du Déontologue* » ⁽²⁾.

(1) Jean-Éric Gicquel, « La déontologie parlementaire à l'épreuve de la dissolution », Rapport public remis à la Présidente et au Bureau de l'Assemblée nationale le 9 avril 2025 en application de l'article 80-3 du Règlement de l'Assemblée nationale, 118 p.

(2) *idem*, p. 16.

II. LA RÉFORME PROPOSÉE

Le présent article complète la réforme réalisée en 2019, qui a décorrélé le début du mandat du déontologue de la législature en décorrélant dans certains cas la fin du mandat avec celle de la législature.

- Le principe reste celui de l'entrée en fonctions d'un nouveau déontologue six mois après l'ouverture d'une législature.

- Par exception, le Bureau peut décider de confirmer le déontologue nommé sous la précédente législature, **à condition qu'il ait occupé ses fonctions pendant moins de trois ans**, dans deux hypothèses :

- le déontologue nommé sous la législature précédente a vu son mandat interrompu par une **dissolution** ;

- le déontologue nommé sous la législature précédente **l'a été en cours de législature, en remplacement d'un précédent déontologue dont le mandat avait été interrompu avant son terme.**

La décision du Bureau de prolonger le mandat du déontologue repose sur la même procédure que la nomination initiale. Elle doit :

- doit être prise à la **majorité des trois cinquièmes** de ses membres, sur **proposition du Président de l'Assemblée nationale**, et avec **l'accord d'au moins un président d'un groupe d'opposition.**

- doit intervenir **dans les trois mois de l'ouverture** de la législature ;

- ne peut avoir pour effet de permettre à ce dernier d'exercer un mandat d'une durée supérieure à cinq ans.

L'article 8 poursuit ainsi le renforcement de la déontologie à l'Assemblée nationale en favorisant la stabilité institutionnelle du déontologue, ce qui pourrait également améliorer l'attractivité de la fonction.

*

* *

Article 9

(art. 80-4 du Règlement de l'Assemblée nationale)

Faculté pour le déontologue de saisir le Président de l'Assemblée nationale, aux fins de saisine du Bureau, en cas de manquement grave et délibéré d'un député aux règles déontologiques

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article ouvre au déontologue la possibilité de saisir le Président de l'Assemblée nationale, qui devra saisir le Bureau, en cas de manquement grave et délibéré d'un député aux règles déontologiques, indépendamment de la réponse qu'aura apportée le député aux recommandations du déontologue.

➤ **Dernières modifications intervenues**

L'article 80-4 du Règlement de l'Assemblée nationale, introduit par la résolution n° 437 du 28 novembre 2014, a été modifié par la résolution n° 281 du 4 juin 2019 afin de renforcer les pouvoirs du déontologue, à qui est reconnu un pouvoir d'injonction lorsqu'il constate qu'un député emploie comme collaborateur une personne qui a un lien avec sa famille ou un autre parlementaire.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'article 80-4 du Règlement fixe la procédure applicable en cas de manquement par un député à ses obligations déontologiques.

Lorsqu'il constate un tel manquement, le déontologue en informe le député concerné ainsi que le Président de l'Assemblée nationale. Le déontologue formule les recommandations nécessaires afin de permettre au député de se conformer à ses obligations.

Dans l'hypothèse où **le député conteste avoir manqué à ses obligations ou estime ne pas devoir se conformer aux recommandations qui lui sont adressées**, le déontologue saisit le Président de l'Assemblée nationale, lequel transmet l'affaire au Bureau, appelé à statuer sur le manquement dans un délai de deux mois.

Le Bureau peut alors entendre le député concerné, cette audition étant de droit à la demande de ce dernier.

Lorsqu'il conclut à l'existence d'un manquement, le Bureau peut :

- rendre publiques ses conclusions ;
- formuler des recommandations destinées à faire cesser le manquement
- prononcer ou proposer une sanction disciplinaire dans les conditions prévues aux articles 70 à 73 du Règlement ; Le Bureau peut ainsi prononcer un

rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal (article 72, alinéa 2, RAN) ou proposer à l'Assemblée de prononcer une censure ou une censure avec exclusion temporaire (article 72, alinéa 5, RAN).

La pratique a toutefois révélé un défaut de conception de cette procédure qui permet, en pratique, à un député d'échapper à une saisine du Bureau et donc à une éventuelle sanction en se conformant aux recommandations du déontologue.

En effet, la rédaction de l'article 80-4 n'autorise le déontologue à saisir la Présidence, aux fins de saisine du Bureau, **que si le député conteste le manquement ou estime ne pas devoir suivre les recommandations.**

Comme le constate le déontologue Rémi Schenberg dans son rapport public annuel pour 2025 ⁽¹⁾, « *Le déontologue se retrouve donc démuné face au cas d'un député qui, après avoir commis un manquement grave et délibéré, entendrait en être quitte simplement en s'engageant à ne pas "récidiver".* »

Le précédent déontologue, Jean-Éric Gicquel, avait lui aussi souligné « *les limites des capacités d'intervention du Déontologue lorsqu'un député dont le comportement répréhensible a conduit non seulement à des méconnaissances de la réglementation applicable aux frais de mandat mais aussi à la réalisation d'actes illicites entend effacer les manquements commis en procédant à des remboursements sur des deniers personnels, sans faire l'objet de sanctions au titre du préjudice que ce comportement a pu causer à l'honorabilité de la Représentation nationale dans son ensemble* » ⁽²⁾.

La réforme proposée apporte une réponse à ces difficultés.

II. LA RÉFORME PROPOSÉE

Le présent article modifie, à l'article 80-4 du Règlement, les conditions dans lesquelles le déontologue peut saisir le Président aux fins de saisine du Bureau en cas de manquement, par un député, à ses obligations déontologiques.

Il reprend la proposition n° 2 formulée par le déontologue dans son rapport public annuel pour 2025 et dispose qu'en cas de manquement grave et délibéré d'un député aux règles déontologiques, le déontologue peut saisir le Président, qui doit saisir le Bureau, et ce, indépendamment de la réponse apportée par le député aux recommandations formulées par le déontologue. Dès lors, la saisine du Président, puis du Bureau, ne dépendra plus de la réaction du député à la procédure contradictoire engagée par le déontologue.

(1) R. Schenberg, *La déontologie en 2025, simplifications, enjeux électoraux et nouvelles compétences*, Rapport public remis à la Présidente et au Bureau de l'Assemblée nationale le 13 mai 2026, p. 27.

(2) J. E. Gicquel, *La déontologie parlementaire à l'épreuve de la dissolution*, Rapport public annuel remis à la Présidente et au Bureau de l'Assemblée nationale le 9 avril 2025, p. 44.

Ce dispositif permet d'éviter qu'un manquement grave et délibéré échappe à l'examen du Bureau du seul fait de l'attitude adoptée par le député à la suite des recommandations du déontologue. La procédure contradictoire est par ailleurs maintenue, puisque le député en cause recevra toujours les recommandations du déontologue et pourra y répondre.

La réforme limite cette procédure aux situations les plus sérieuses et réserve cette faculté aux seuls manquements présentant un degré particulier de gravité et revêtant un caractère intentionnel. L'appréciation de ces critères relèvera de l'interprétation du déontologue à qui est ouverte une faculté, et non une obligation de saisine.

Une fois le Bureau saisi, la suite de la procédure demeure inchangée : le Bureau statue, dans un délai de deux mois, sur le manquement dont il est saisi.

Par coordination, l'article 9 précise la portée de la dernière phrase du premier alinéa de l'article 80-4 du Règlement, afin qu'il n'y ait aucune ambiguïté sur le fait que lorsque le déontologue saisit le Président, celui-ci est tenu de saisir le Bureau.

*

* *

Article 10

(art. 95 du Règlement de l'Assemblée nationale)

Possibilité de modifier l'ordre de la mise aux voix en cas d'appel par priorité d'un amendement

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article introduit la possibilité de modifier l'ordre de la mise aux voix en cas d'appel par priorité d'un amendement. Toutefois, la mise aux voix des amendements de suppression ou de rédaction globale d'un article interviendra toujours, dans cet ordre, en priorité.

➤ **Dernières modifications intervenues**

L'article 95 du Règlement a été modifié par la résolution n° 281 du 4 juin 2019, qui a limité les interventions portant sur les articles d'un projet ou d'une proposition de loi à un orateur par groupe et un député n'appartenant à aucun groupe.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE CADRE GÉNÉRAL DE LA DISCUSSION ET DU VOTE DES ARTICLES

L'article 95 du Règlement encadre la discussion et le vote des articles d'un projet de loi ou d'une proposition de loi.

Il pose d'abord le principe de la discussion successive de chaque article (alinéa 1^{er}) et limite les prises de parole sur l'article à une intervention par article et par groupe, limitée à deux minutes, auxquelles s'ajoute une intervention d'un député n'appartenant à aucun groupe.

Il précise que l'ordre de mise en discussion et de mise aux voix s'effectue dans les conditions prévues à l'article 100 du Règlement. Il en résulte que les amendements à un même article sont mis en discussion dans l'ordre suivant : amendements de suppression, puis amendements qui s'écartent le plus du texte proposé (à commencer par les amendements de rédaction globale) et dans l'ordre où ils s'y opposent, s'y intercalent ou s'y ajoutent.

L'article 95 du Règlement régit ensuite les mécanismes de réserve et de priorité (alinéas 4 et 5), avant de préciser les modalités du vote sur l'ensemble du texte (alinéas 6 et 7).

B. LA PRIORITÉ, UN INSTRUMENT DESTINÉ À MODIFIER L'ORDRE DE LA DISCUSSION

Le quatrième alinéa de l'article 95 du Règlement permet de demander la **réserve** ou la **priorité** d'un article ou d'un amendement. Ces deux mécanismes ont pour point commun de déroger à l'ordre normal de la discussion :

– la **réserve** consiste à **reporter** l'examen d'un article ou d'un amendement à un moment ultérieur de la discussion ;

– la **priorité** consiste, inversement, à faire examiner un article ou un amendement **avant** que son tour ne soit venu.

Ces demandes sont **de droit** lorsqu'elles émanent du Gouvernement ou de la commission saisie au fond ; dans les autres cas, il appartient au Président de statuer.

La portée de l'appel par priorité d'un amendement a toutefois aujourd'hui une portée limitée puisqu'il est sans effet sur l'ordre des votes.

En l'état du droit, le quatrième alinéa de l'article 95 du Règlement ne vise en effet que l'ordre de la **discussion** : « *La réserve ou la priorité d'un article ou d'un amendement, dont l'objet est de modifier l'ordre de la discussion, peut toujours être demandée.* »

Il en résulte qu'un amendement appelé par priorité est présenté et débattu avant les amendements qui le précèdent normalement dans l'ordre de discussion défini par l'article 100, mais cet examen anticipé n'emporte pas mise aux voix immédiate. Le vote sur cet amendement continue donc d'intervenir à la place que lui assigne l'ordre normal de discussion des amendements.

Dans ces conditions, l'appel par priorité d'un amendement permet d'anticiper un débat sans permettre la prise de décision pour ce débat.

Le dispositif retenu à l'Assemblée nationale **diffère en cela du cadre juridique en vigueur au Sénat**, où l'appel par priorité produit un effet combiné sur la discussion et sur le vote. L'article 46 *bis* du Règlement du Sénat prévoit en effet que « *lorsque le Sénat a adopté une priorité ou une réserve dans les conditions fixées à l'alinéa 6 de l'article 44, l'ordre de mise aux voix est modifié en conséquence* ».

II. LA RÉFORME PROPOSÉE

Le présent article prévoit que la priorité demandée sur le fondement de l'article 95, alinéa 4, produit des effets non seulement sur l'ordre de la discussion mais aussi sur l'ordre des votes. Il précise que la réserve ou la priorité a pour objet de modifier l'ordre « *de la discussion et, en conséquence, de la mise aux voix* ».

Cette insertion met fin à la dissociation actuelle, en cas de priorité d'un amendement, entre discussion et vote : l'amendement appelé par priorité sera désormais non seulement **examiné** mais également **mis aux voix** avant les amendements qui le précèdent dans l'ordre normal. La priorité produira ainsi à l'Assemblée nationale le même effet qu'au Sénat.

Ce changement donne sa pleine portée pratique au mécanisme de priorité, dont l'intérêt, lorsqu'elle porte sur un amendement, est de permettre à l'Assemblée de prendre une décision sur un amendement de compromis avant les autres amendements pour orienter la suite du débat. S'il était déjà possible d'anticiper la discussion, cela sera désormais également possible d'anticiper le vote.

Toutefois, l'article 10 prévoit que les **amendements de suppression et de rédaction globale seront toujours mis aux voix avant les amendements appelés par priorité**. Les votes commenceront donc toujours sur les amendements qui s'écartent le plus du dispositif discuté que sont les amendements de suppression et les amendements de rédaction globale, ces amendements les plus « radicaux » donnant une structure à la discussion.

En conclusion, cette réforme reproduit, par cohérence avec le Sénat, et pour aller au bout de la logique de la priorité, une règle selon laquelle celle-ci modifie désormais aussi l'ordre des votes et non plus seulement celui de la discussion.

*

* *

Article 11

(art. 119, 120 et 121-1 du Règlement de l'Assemblée nationale)

Permettre le recours au temps législatif programmé pour l'examen du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article permet le recours au temps législatif programmé pour l'examen des différentes parties des textes financiers. Le dispositif préserve les garanties actuellement prévues dans le cadre de l'organisation du TLP pour les textes ordinaires, auxquelles s'ajoute un droit d'opposition inconditionné reconnu à chaque président de groupe.

➤ **Dernières modifications intervenues**

L'article 119 du Règlement n'a été modifié par la résolution n° 281 du 4 juin 2019 que pour traiter de conséquences d'ordre légistique. Auparavant, la résolution n° 437 du 28 novembre 2014 avait supprimé les délais de dépôt spécifiques aux amendements sur la deuxième partie du projet de loi de finances, afin de soumettre le droit d'amendement dans ce domaine au droit commun. Elle avait par ailleurs ouvert la possibilité d'une seconde délibération sur l'article liminaire du projet de loi de finances.

L'article 120 du Règlement a été modifié par la résolution n° 292 du 27 mai 2009 qui a transféré les dispositions relatives aux commissions élargies de l'article 117 à l'article 119 du Règlement, et permis l'organisation de leurs réunions en même temps que la séance publique.

La même résolution a indiqué que le TLP défini à l'article 49, alinéa 6, n'est pas applicable à l'examen du projet de loi de finances et à celui du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LES TEXTES FINANCIERS SONT SOUMIS À DES CONDITIONS D'EXAMEN SPÉCIFIQUES, QUI EXCLUENT LA MISE EN ŒUVRE DU TEMPS LÉGISLATIF PROGRAMMÉ

L'examen du projet de loi de finances et celui du projet de loi de financement de la sécurité sociale obéissent à des règles dérogatoires au droit commun de la procédure législative, tenant à la fois aux exigences de la Constitution et aux dispositions particulières fixées par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et par les dispositions organiques du code de la sécurité sociale relatives aux lois de financement de la sécurité sociale.

Ces spécificités, qui tiennent à l'existence de délais contraints d'examen et à la structuration de ces textes en différentes parties ont conduit l'Assemblée nationale, en 2009 à exclure expressément le recours à la procédure du temps législatif programmé pour ces deux catégories de textes ⁽¹⁾.

1. La procédure d'examen du projet de loi de finances

Le projet de loi de finances de l'année (PLF), est déposé par le Gouvernement à l'Assemblée nationale, en principe au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année précédant celle de l'exécution du budget.

● **Son examen est encadré par des délais contraints.** L'article 47 de la Constitution fixe à **70 jours** le délai accordé au Parlement pour statuer sur le projet de loi de finances, dont **40 jours** pour la première lecture à l'Assemblée nationale et 20 jours pour celle au Sénat.

À défaut pour le Parlement de s'être prononcé dans ce délai, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnances du Gouvernement.

Si le projet de loi n'a pas été déposé en temps utile pour que la loi de finances puisse être promulguée au début de l'exercice budgétaire, le Gouvernement peut demander au Parlement soit d'adopter uniquement la première partie du PLF (la seconde partie étant alors discutée au cours de l'année suivante), soit de voter une loi spéciale autorisant la perception des impôts existants jusqu'à l'adoption de la loi de finances.

● La discussion du PLF présente des spécificités.

Après la phase de discussion générale, la discussion porte sur l'article liminaire et sur la première partie du projet de loi de finances. L'**adoption de la première partie** est un **préalable à la mise en discussion de la seconde partie**.

L'examen de la **seconde partie** est organisé par la Conférence des présidents, qui arrête chaque année une liste de discussions budgétaires ⁽²⁾ et un contingent de questions attribuées aux groupes et aux députés non-inscrits. Au cours de chacune de ces discussions, une première phase est consacrée à l'intervention des ministres, des rapporteurs spéciaux et pour avis, ainsi que des orateurs des groupes. Ensuite, un temps spécifique est consacré à des questions aux ministres concernés. Enfin, sont examinés les amendements portant sur les crédits des missions puis, le cas échéant, les articles et les amendements à ces articles ou portant article additionnel rattachés à ces missions.

(1) C'est à l'initiative de la commission des Lois que le recours au TLP avait été exclu pour les textes financiers. Jean-Luc Warsmann, Rapport n° 1630, modification du Règlement de l'Assemblée nationale.

(2) Une discussion budgétaire peut regrouper plusieurs missions

2. La procédure d'examen des projets de loi de financement de la sécurité sociale.

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année est également **déposé à l'Assemblée nationale**, en principe **au plus tard le premier mardi d'octobre**.

En application de l'article 47-1 de la Constitution, le délai d'examen du PLFSS est fixé à **50 jours au total**. **L'Assemblée dispose de 20 jours** pour se prononcer en première lecture, à défaut de quoi le Gouvernement saisit le Sénat, qui dispose de 15 jours pour se prononcer.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans le délai global de 50 jours, les dispositions du projet peuvent être mises en œuvre par **ordonnance**.

Comme pour le PLF, l'examen en séance publique du PLFSS s'engage sur la base du texte déposé par le Gouvernement.

Les règles de discussion sont adaptées à la structuration du texte en trois parties :

- **la première partie** rectifie, pour l'exercice en cours, les tableaux d'équilibre par branche des régimes obligatoires de base ;

- **la deuxième partie** comprend les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir. Elle ne peut être mise en discussion avant le vote sur la première partie ;

- **la troisième partie** comprend les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir. Elle ne peut être mise en discussion avant le vote de la deuxième partie.

B. DEPUIS 2022, L'ASSEMBLÉE NATIONALE NE PARVIENT PLUS À EXAMINER LES TEXTES FINANCIERS DANS LES DÉLAIS IMPARTIS

Depuis l'examen, en 2021, du projet de loi de finances pour 2022, l'Assemblée nationale n'a plus discuté, en séance ⁽¹⁾, en première lecture, de la totalité d'un projet de loi de finances.

La composition politique de l'Assemblée nationale et l'absence de majorité absolue ont abouti à ce que les débats financiers ne puissent être menés sereinement, dans les délais constitutionnels impartis.

Ainsi, les projets de loi de finances pour 2023 et pour 2024 n'ont été adoptés qu'à la suite de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement, l'article 49, alinéa 3, de la Constitution ayant été appliqué successivement sur la

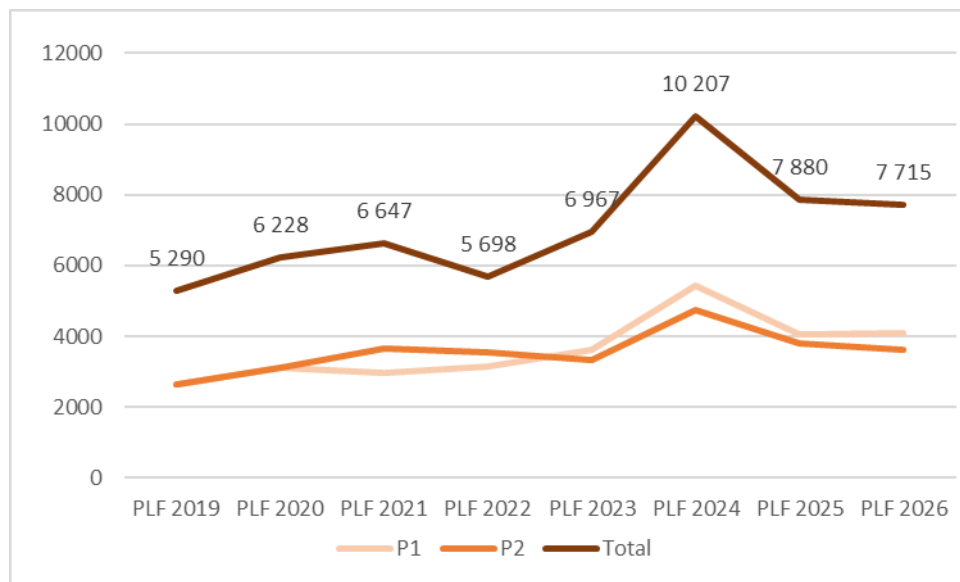
(1) la commission des Finances est quant à elle parvenue à mener cet examen jusqu'à son terme.

première puis sur la seconde partie du PLF, chaque fois avant que l'examen de ces parties ne soit mené à son terme.

Lors de la discussion des projets de loi de finances pour 2025 et pour 2026, la première partie a été rejetée, ce qui a contraint le Gouvernement à faire adopter des lois spéciales, puis à faire adopter les lois de finances au mois de février de l'année suivante, après utilisation là aussi de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution

L'un des indicateurs permettant de comprendre l'impossibilité pour l'Assemblée de statuer dans les délais impartis est la hausse du nombre d'amendements déposés en séance.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'AMENDEMENTS DÉPOSÉS EN SÉANCE SUR LE PLF DEPUIS 2018



Source : Service de la séance

L'augmentation régulière ⁽¹⁾ du nombre d'amendements déposés sur chaque partie du PLF, conduit, en l'absence de recours possible au temps législatif programmé, à ce qu'il soit difficile d'aller au terme de l'examen de chaque partie sans recours à l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

Ainsi, à l'automne 2024 et 2025, la durée effective de la discussion budgétaire en séance, en première lecture, a augmenté par rapport aux années précédentes, alors même que la seconde partie n'a pas été examinée. La durée d'examen **de la première partie** du PLF pour 2026 (125 heures 59) représente ainsi 90 % de la **durée totale d'examen du PLF** pour 2022 (140 heures 38) dans sa totalité (première et seconde partie), la seconde partie n'ayant pas été examinée en 2025.

(1) La décrue constatée des amendements déposés en 2024 et 2025 tient à ce que le rejet de la première partie des PLF pour 2025 et 2026 a entraîné l'interruption du dépôt des amendements sur la seconde partie.

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale connaît des **difficultés d'examen similaires** : le nombre d'amendements déposés en séance y est en forte hausse depuis 2017, et le **temps de séance consacré à son examen a doublé entre 2021 et 2026**.

C. LE TEMPS D'EXAMEN DES TEXTES LÉGISLATIFS NON BUDGÉTAIRE PEUT ÊTRE ENCADRÉ AU MOYEN DU RECOURS AU TLP

L'institution du TLP a été rendue possible par la modification, en 2008, de l'article 44 de la Constitution, qui renvoie désormais aux règlements des assemblées le soin de déterminer les conditions d'exercice du droit d'amendement, dans le cadre déterminé par une loi organique.

Les articles 17, 18 et 19 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 pris pour l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution ont fixé le cadre dans lequel les assemblées parlementaires ont la possibilité de prévoir une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte législatif.

Si le Sénat n'a pas eu recours à cette possibilité, l'Assemblée nationale a institué le TLP à l'article 49, alinéa 6 de son Règlement, par la résolution n° 292 du 27 mai 2009.

Ce dispositif permet à la Conférence des présidents de fixer, pour l'ensemble de l'examen d'un texte en séance publique, une durée maximale de discussion, tout en laissant aux groupes la liberté d'organiser comme ils l'entendent leurs prises de parole dans la limite du temps qui leur est imparti.

Le barème du temps législatif programmé est arrêté par la Conférence des présidents en début de législature ou à l'occasion de sa première mise en œuvre sous une nouvelle législature.

La répartition du temps est toutefois encadrée de garanties qui préservent les droits des groupes d'opposition et minoritaires :

- la durée globale du temps attribué aux groupes est fixée en attribuant 60 % du temps aux groupes d'opposition et répartie entre eux en proportion de leur importance numérique ;

- un temps forfaitaire est attribué aux non-inscrits ;

- lorsque le TLP est décidé par la Conférence des présidents, un président de groupe peut obtenir de droit que le temps des groupes soit porté à une durée minimale ⁽¹⁾, ou, une fois par an ⁽²⁾, qu'il soit d'une durée « exceptionnelle ⁽³⁾ ».

(1) Sous la XVIIe législature, la durée minimale du TLP mentionnée à l'article 49, al. 10, du RAN est fixée à 25 heures.

(2) Est prise en compte une période de douze mois à compter du début de la session ordinaire.

(3) Sous la XVIIe législature, le TLP dit « exceptionnel » de l'article 49, al 11, RAN) est d'une durée de 40 heures.

– Un président de groupe peut aussi obtenir, une fois par an ⁽¹⁾, que son groupe dispose d'un allongement du temps qui lui est attribué ⁽²⁾.

– En cas de dépôt d'amendements hors délais par le Gouvernement ou la commission, un temps supplémentaire de 10 minutes peut être accordé, à la demande d'un président de groupe.

Un président de groupe peut également s'opposer à la mise en œuvre du TLP, à condition qu'il s'y oppose en raison du non-respect des délais constitutionnels entre le dépôt ou la transmission et l'examen des textes en séance.

Dans les règles de décompte du temps, les interventions du président et du rapporteur de la commission (qu'il s'agisse de la commission saisie au fond ou du rapporteur de la commission saisie pour avis avec délégation au fond) ne sont pas comptabilisées, pas plus que les explications de vote personnelles à l'issue de l'examen des articles.

L'intérêt de cette procédure, face à l'augmentation du nombre d'amendements déposés, tient à ce que l'Assemblée peut allouer un temps d'examen global au texte. Les députés membres d'un groupe peuvent intervenir librement dans le temps alloué à leur groupe. Une fois le temps écoulé, leurs amendements sont mis aux voix sans être présentés. Si les députés demeurent libres de déposer autant d'amendements qu'ils le souhaitent, ceux-ci seront mis aux voix sans débat une fois le temps de parole du groupe épuisé, afin que l'obstruction ne puisse conduire à empêcher l'Assemblée d'aller au terme de l'examen d'un texte.

En 2009, la Commission des Lois avait adopté un amendement destiné à écarter l'application du TLP pour les textes financiers, en se fondant sur le seul argument de la complexité ⁽³⁾. Il apparaît aujourd'hui que cet outil serait un atout pour remettre l'Assemblée nationale en mesure d'aller au terme de la discussion des textes financiers, tout en adaptant le TLP aux spécificités de ces textes. C'est le sens de la réforme proposée.

(1) Est prise en compte une période de douze mois à compter du début de la session ordinaire.

(2) Il obtient dans ce cas le temps qui lui est attribué lorsqu'il est fait application du TLP exceptionnel de 40 heures.

(3) Le rapport n° 1630 (XIII^e législature) sur la proposition de résolution n° 1546 tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale et présenté par Jean-Luc Warsmann explique ainsi cette décision : « Votre commission propose de préciser en outre que la procédure du temps législatif programmé, prévue par l'article 49 du Règlement, ne s'applique pas pour la discussion des projets de loi de finances, encadrée par des délais constitutionnels. La mise en œuvre du temps législatif programmé serait de plus complexifiée par la structure en deux parties et, pour la deuxième partie, en missions, de ces projets de loi ».

II. LA RÉFORME PROPOSÉE

Les développements qui précèdent montrent que l'Assemblée nationale ne parvient plus à discuter et à voter dans les délais impartis par la Constitution sur l'ensemble des parties des textes financiers, compte tenu de l'explosion du nombre d'amendements. Pour remédier à cette situation qui prive l'Assemblée de l'exercice de la plénitude de ses prérogatives en matière budgétaire, le présent article ouvre la possibilité de recours au temps législatif programmé sur les textes budgétaires.

1. Une application du TLP adaptée aux spécificités de la structuration des textes financiers par parties

Le temps législatif programmé ne pourra être mis en œuvre que pour l'examen de **l'une ou de plusieurs des parties** du projet de loi de finances ou du projet de loi de financement de la sécurité sociale, et non sur l'ensemble de l'examen du texte.

S'agissant du projet de loi de finances, la Conférence des présidents pourrait ainsi décider de recourir au temps législatif programmé pour l'examen de la première partie, relative aux recettes, ou de la seconde partie, relative aux dépenses, ou pour chacune de ces deux parties, avec un temps programmé pour chacune d'elles.

Le principe est le même pour les lois de financement de la sécurité sociale. Il pourra ainsi être décidé, pour l'examen de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année, d'utiliser le temps législatif programmé :

- pour la première partie qui comprend les dispositions relatives à l'année en cours ;
- pour la deuxième partie qui comprend les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir ;
- pour la troisième partie qui comprend les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir ;
- ou pour deux ou chacune de ces trois parties avec un barème spécifique fixé pour chacune des parties.

Le principe est le même pour les deux parties de la loi de financement de la sécurité sociale rectificative, qui comprend une première partie correspondant à la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général et une seconde partie correspondant à la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives aux dépenses.

Le choix de la ou des parties faisant l'objet du TLP revient à la Conférence des présidents, étant précisé que la ou les parties du texte pour lesquelles il ne sera pas décidé de faire usage du TLP seront examinées suivant la procédure de droit commun.

L'ouverture du recours au TLP pour le projet de loi de finances, inscrite à l'article 119 du Règlement qui décrit les modalités d'examen du PLF, est également mentionnée, pour précision, à l'article 120 du Règlement qui évoque spécifiquement les modalités de discussion de la seconde partie du PLF. S'agissant du PLFSS, l'ouverture du recours au TLP est inscrite à l'article 121-1 du Règlement.

2. Des modalités d'application du TLP déterminées par la conférence des Présidents suivant le régime de droit commun du TLP

Le dispositif précise que les textes financiers pourront être examinés dans le cadre de la mise en œuvre de la « *procédure prévue à l'article 49, alinéa 6 du Règlement* ». Parmi les alinéas 6 à 16 de l'article 49 du Règlement qui exposent le régime de mise en œuvre du TLP, c'est en effet l'alinéa 6 qui fixe le principe même du temps législatif programmé.

Seule l'application de l'alinéa 14 de l'article 49 est explicitement écartée, ce qui se justifie par deux motifs. D'une part, cet alinéa subordonne le droit d'opposition d'un président de groupe au constat que le délai de six semaines prévu par l'article 42 de la Constitution entre le dépôt d'un texte et son examen en séance, ou le délai de quatre semaines entre la transmission ou l'examen du texte n'a pas été respecté. Ce délai ne s'appliquant ni au projet de loi de finances ni au projet de loi de financement de la sécurité sociale, qui obéissent à des délais d'examen spécifiques fixés par la loi organique, la condition posée par l'alinéa 14 serait dépourvue d'objet. D'autre part, le présent article institue, pour les seuls textes financiers, un droit d'opposition général et inconditionné au TLP au bénéfice de tout président de groupe. Le maintien de l'applicabilité de l'alinéa 14, qui n'ouvre un droit d'opposition que dans une hypothèse non applicable en l'espèce, apparaît donc inutile.

Au contraire de l'alinéa 14 de l'article 49, l'application des alinéas 7 à 13 et 15 et 16, relatifs à la répartition du temps de parole, aux majorations de temps, aux droits des députés non-inscrits ou aux possibilités d'allonger la durée minimale n'est pas écartée. Ces alinéas dessinent le régime général d'application du TLP, qui sera mis en œuvre, pour les textes financiers, selon les modalités déterminées par la Conférence des présidents, des ajustements pouvant être rendus nécessaires par les spécificités de l'examen de ces textes.

3. UN TLP entouré de garanties et auquel tout président de groupe pourrait s'opposer

- Le présent article ouvre à chaque président de groupe la possibilité de s'opposer, sans devoir justifier d'un motif particulier, à la mise en œuvre du TLP pour l'examen d'un texte financier. Il en résulte que la décision de recourir au TLP ne pourra, en aucun cas, être imposée à un groupe.

Ce droit d'opposition, qui n'a pas d'équivalent dans le régime de droit commun du temps législatif programmé, confère à la procédure ainsi instituée un **caractère nécessairement consensuel**.

- Au-delà de ce droit de veto des groupes, les garanties habituelles entourant l'application du TLP trouveront à s'appliquer.

L'application du TLP aux textes financiers demeure ainsi soumise aux exigences posées par la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

D'une part, son article 17 autorise les règlements des assemblées à instituer une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte, à la condition d'accorder un temps supplémentaire de discussion, à la demande d'un président de groupe, lorsqu'un amendement est déposé « hors délai » par le Gouvernement ou la commission. L'alinéa 6 de l'article 55 du Règlement transcrit cette obligation et prévoit l'attribution d'un temps supplémentaire de discussion à chaque groupe et aux députés non-inscrits dans ce cas de figure.

D'autre part, son article 18 impose, en toute hypothèse, que soit garanti le droit d'expression de l'ensemble des groupes parlementaires, en particulier celui des groupes d'opposition et minoritaires.

Ces exigences organiques s'imposeraient à la Conférence des présidents quelles que soient les modalités qu'elle retiendrait, de même que s'exercerait le contrôle du Conseil constitutionnel au regard des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

Mis en œuvre de manière adaptée aux spécificités de la procédure budgétaire et avec les garanties évoquées, le TLP pourrait permettre à l'Assemblée d'exercer pleinement ses compétences budgétaires en se prononçant, par un vote, sur les différentes parties des textes financiers.

*

* *

Article 12

(art. 119 et 121-3 du Règlement de l'Assemblée nationale)

Prise en compte du projet de loi de finances de fin de gestion dans le Règlement et clarification des modalités de vote des parties des projets de loi de financement de la sécurité sociale

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article procède à deux modifications du Règlement. D'une part, il étend aux projets de loi de finances de fin de gestion (PLFFG) les règles procédurales aujourd'hui réservées, dans la lettre du Règlement, aux projets de loi de finances rectificative. D'autre part, il inscrit à l'article 121-3 du Règlement la pratique s'agissant du vote par partie du projet de loi de financement de la sécurité sociale et des conséquences du rejet de la partie relative aux recettes et à l'équilibre général.

➤ **Dernières modifications intervenues**

L'article 119 du Règlement n'a été modifié par la résolution n° 281 du 4 juin 2019 que pour traiter de conséquences d'ordre légistique. Auparavant, la résolution n° 437 du 28 novembre 2014 avait supprimé les délais de dépôt spécifiques aux amendements sur la deuxième partie du projet de loi de finances, afin de soumettre le droit d'amendement au droit commun. Elle avait par ailleurs ouvert la possibilité d'une seconde délibération sur l'article liminaire du projet de loi de finances. La même résolution a introduit la même possibilité à l'article 121-3 du Règlement, pour le projet de loi de financement de la sécurité sociale.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. L'ABSENCE DE RÉFÉRENCE AUX PROJETS DE LOI DE FINANCES DE FIN DE GESTION À L'ARTICLE 119 DU RÈGLEMENT

L'article 119 du Règlement fixe les règles particulières applicables à **l'examen des projets de loi de finances**, qui se distinguent de la procédure législative de droit commun (voir infra, commentaire de l'article 11).

L'article 119, alinéa 2, prévoit notamment la possibilité, à l'issue de l'examen des articles de la première partie du projet de loi de finances de l'année et des projets de loi de finances rectificative, mais avant l'examen de la seconde partie, de procéder à une seconde délibération de l'article liminaire et de tout ou partie de la première partie.

S'agissant du vote sur l'ensemble de la première partie du PLF ou du PLFR, le troisième alinéa de l'article 119 du Règlement indique qu'il y est procédé dans les mêmes conditions que pour l'ensemble d'un projet de loi. Il est par ailleurs précisé que le rejet de cette première partie entraîne le rejet de l'ensemble du projet de loi.

Enfin, le dernier alinéa du même article encadre les modifications pouvant être apportées à l'article liminaire et à la première partie du projet de loi de finances de l'année ou d'un projet de loi de finances rectificative lors d'une seconde délibération de tout ou partie du projet de loi. En ce cas, l'article liminaire et la première partie ne peuvent être modifiés que dans la limite des coordinations rendues nécessaires par les votes intervenus sur la seconde partie.

Ces trois alinéas ne visent, chaque fois, que les seuls projets de loi de finances de l'année et les projets de loi de finances rectificative.

Or, la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques a créé une nouvelle catégorie de texte financier : le **projet de loi de finances de fin de gestion**.

Son objet est plus restreint que celui du projet de loi de finances rectificative, dans la mesure où il ne peut pas comporter de dispositions fiscales nouvelles, ni ouvrir de programmes nouveaux, mais seulement ajuster les crédits ouverts par la loi de finances initiale. Il s'agit, pour partie, de la codification de la pratique antérieure dite des « collectifs budgétaires » de fin d'année, désormais dotée d'un statut juridique propre et distinct des projets de loi de finances rectificative.

Or l'article 119 du Règlement, dans sa rédaction actuelle, ne mentionne que les PLF et les PLFR. Le silence du Règlement laisse subsister une incertitude sur l'applicabilité des règles procédurales (conditions de vote sur la première partie, seconde délibération...) qu'il fixe à ces PLFFG qui appellent pourtant, par leur nature, un traitement procédural proche.

B. L'ABSENCE DE DISPOSITION RELATIVE AU VOTE PAR PARTIE DU PLFSS DANS LE RÈGLEMENT

Le vote par partie sur les projets de loi de financement de la sécurité sociale découle du cadre organique fixé par le code de la sécurité sociale.

Article LO 111-3-1 du code de la sécurité sociale :

La loi de financement de la sécurité sociale de l'année comprend un article liminaire et trois parties :

- 1° Une première partie comprenant les dispositions relatives à l'année en cours ;
- 2° Une deuxième partie comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir ;
- 3° Une troisième partie comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir.

Les modalités de discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale, fixées par la Conférence des présidents, présentent des particularités liées

à la structuration du texte en trois parties. En application de l'article LO111-7-1 du code de la sécurité sociale, la deuxième partie relative aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir ne peut être mise en discussion avant le vote de la première partie comprenant les dispositions rectificatives pour l'année en cours. La troisième partie, comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir ne peut être mise en discussion avant l'adoption de la deuxième partie.

Or, l'article 121-3 du Règlement, qui régit la seconde délibération pour les projets de loi de financement de la sécurité sociale et les projets de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, ne formalise pas les règles découlant de l'examen et du vote de chacune des parties. Il est, en particulier, silencieux sur les conséquences d'un éventuel rejet de la partie comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général sur le sort de la partie relative aux dépenses.

L'article 121-3 du Règlement apparaît d'autant plus lacunaire que le Règlement du Sénat, à l'article 47 bis-1 A, comporte ces précisions.

Article 47 bis-1 A du Règlement du Sénat

1. – Pour l'application de l'article L.O. 111-7-1 du code de la sécurité sociale, il est procédé à un vote sur chacune des parties du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Avant chacun de ces votes, la seconde délibération est de droit, sur les seuls articles de la partie concernée, lorsqu'elle est demandée par le Gouvernement ou la commission des affaires sociales.
2. – Lorsque le Sénat n'adopte pas la partie du projet de loi de financement de la sécurité sociale relative aux recettes et à l'équilibre général, la partie comprenant les dispositions relatives aux dépenses est considérée comme rejetée.
3. – Lorsque le Sénat n'adopte pas la première partie d'un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, l'ensemble du projet de loi est considéré comme rejeté.
4. – Avant le vote sur l'ensemble du projet de loi de financement de la sécurité sociale, il peut être procédé à une coordination dans les conditions prévues à l'article 43.
5. – Dans le cas d'un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, la seconde délibération mentionnée à l'alinéa 1 peut porter sur l'article liminaire ou la première partie et la coordination mentionnée à l'alinéa 4 peut porter sur l'article liminaire.

L'article 47 bis-1 A précise ainsi que dans le cadre de l'examen du PLFSS, le rejet de la partie relative aux recettes entraîne le rejet de la partie relative aux dépenses. Il prévoit par ailleurs que dans le cadre de l'examen du PLFSSR, le rejet de la première partie entraîne le rejet de l'ensemble du texte.

II. LA RÉFORME PROPOSÉE

A. L'EXTENSION AUX PROJETS DE LOI DE FINANCES DE FIN DE GESTION DES RÈGLES APPLICABLES AUX PROJETS DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

Le 1° du présent article modifie l'article 119 du Règlement pour ajouter, après chacune des mentions du PLF et du PLFR, la mention du PLFFG.

Il s'agit d'étendre aux projets de loi de finances de fin de gestion les règles procédurales déjà applicables aux projets de loi de finances rectificative, en mettant le Règlement en cohérence avec la création de cette catégorie de textes financiers par la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

B. LA CONSÉCRATION, À L'ARTICLE 121-3 DU RÈGLEMENT, DU VOTE PAR PARTIE DU PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Le 2° du présent article modifie l'article 121-3 du Règlement afin d'explicitier les règles relatives aux votes des parties des textes de financement de la sécurité sociale.

A cette fin, il insère, après le premier alinéa, un nouvel alinéa qui :

- pose le principe d'un vote sur l'ensemble de chacune des parties du projet de loi de financement de la sécurité sociale ;

- précise que le rejet de la partie recettes et équilibre général d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année entraîne le rejet de la partie dépenses ;

- précise que le rejet de la partie recettes et équilibre général d'un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale entraîne le rejet de l'ensemble du projet de loi.

Ce dispositif reflète, dans des termes proches, le dispositif de l'article 47 *bis*-1 A du Règlement du Sénat. Il intègre ainsi, dans le Règlement de l'Assemblée nationale, une règle qui découle déjà du cadre organique, sans en modifier la portée.

Par coordination, le troisième alinéa de l'article 121-3 est modifié pour tenir compte du décalage de numérotation résultant de l'insertion du nouvel alinéa.

*

* *

Article 13

(art. 132 du Règlement de l'Assemblée nationale)

Modification des modalités d'organisation des débats consécutifs à une déclaration du Gouvernement en application de l'article 50-1 de la Constitution

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article modifie les conditions d'organisation des débats organisés sur une déclaration du Gouvernement en application de l'article 50-1 de la Constitution. Il confère à la Conférence des présidents la responsabilité d'organiser le débat en différentes phases, ce qui lui permettra de prévoir une séquence de questions-réponses. Le temps de parole attribué aux groupes politiques pourra le cas échéant, être réparti par eux entre les différentes phases de débat. Par ailleurs, la moitié, au moins, du temps du débat est attribué aux groupes d'opposition, étant précisé que chaque groupe disposera, au minimum, d'un temps de parole de dix minutes.

➤ **Dernières modifications intervenues**

L'article 42 de la résolution n° 281 du 4 juin 2019 a modifié le deuxième alinéa de l'article 132 du Règlement afin d'attribuer à un député n'appartenant à aucun groupe un temps de parole de cinq minutes dans le cadre du débat qui suit la déclaration du Gouvernement.

L'article 3 de la résolution n° 130 du 4 juin 2025 a modifié le sixième alinéa de l'article 132 du Règlement pour opérer une coordination rendue nécessaire par l'évolution de la procédure de vote sur une déclaration du Gouvernement faite en application de l'article 50-1 de la Constitution.

I. L'ÉTAT DU DROIT

La procédure de l'article 50-1 de la Constitution a été instituée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 dans un contexte de rééquilibrage des pouvoirs entre l'exécutif et le Parlement.

Cet article permet au Gouvernement de faire, devant l'une ou l'autre des assemblées, à son initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire, une déclaration sur un sujet déterminé qui donne lieu à un débat et peut, s'il le décide, faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité. L'objectif poursuivi était d'offrir au Parlement un espace d'information et de contrôle sur l'action gouvernementale, en permettant de sanctionner le débat par un vote qui ne puisse être interprété comme emportant la censure du Gouvernement.

L'article 132 du Règlement explicite les modalités d'organisation du débat consécutif à la déclaration et, le cas échéant, de son vote.

Son deuxième alinéa prévoit que la Conférence des présidents fixe le temps global attribué aux groupes et aux députés n'appartenant à aucun groupe :

- la moitié du **temps global** attribué aux groupes est réservé aux groupes d'opposition ;

- le temps est réparti entre les groupes d'opposition, d'une part, et les autres groupes, d'autre part, en proportion de leur importance numérique ;

- chaque groupe dispose d'un temps minimal de dix minutes ;

- un député non inscrit dispose d'un temps de parole minimal de cinq minutes.

Le Gouvernement prend la parole le dernier pour répondre aux orateurs. Lorsque le Gouvernement a décidé que sa déclaration donnerait lieu à un vote, la Conférence des présidents peut autoriser des explications de vote. Il est ensuite procédé au vote par scrutin public ordinaire.

Exemple d'organisation d'un débat fondé sur l'article 50-1 de la Constitution.

Le 10 décembre 2025, un débat a été organisé à la suite d'une déclaration du Gouvernement portant sur « la stratégie de défense nationale, les moyens supplémentaires et les efforts industriels à engager ».

La Conférence des présidents a organisé ce débat de cette façon :

- Déclaration du Gouvernement.

- Intervention des groupes. Temps de parole : RN : 15' ; EPR : 35' ; LFI-NFP : 10' ; SOC : 10' ; DR : 15' ; EcoS : 10' ; Dem : 15' ; HOR, LIOT, GDR, UDR : 10' chacun ;

ordre de passage : Dem, HOR, LIOT, GDR, UDR, RN, EPR, LFI NFP, SOC, DR, EcoS ;

Les groupes peuvent désigner plusieurs orateurs.

- Intervention d'un député non inscrit (5').

- Président de la commission de la défense nationale et des forces armées, président de la commission des affaires étrangères, président de la commission des affaires européennes, président et rapporteur général de la commission des finances (5' chacun).

- Réponse du Gouvernement.

Source : Extrait du Relevé de conclusions de la Conférence des Présidents du 2 décembre 2025

En pratique, il s'est avéré que ce type d'organisation, fondée sur une succession d'interventions des groupes sans interaction spontanée avec le Gouvernement ni droit de réplique n'était pas propice à un véritable échange. La configuration politique actuelle de l'Assemblée nationale avec un grand nombre de groupes conduit par ailleurs à ce que les groupes d'opposition disposent d'un

temps relativement bref pour développer leur pensée, tandis que le premier groupe en soutien du Gouvernement dispose d'un temps de parole plus conséquent.

La Conférence des présidents a donc décidé, le 13 janvier 2026, d'organiser différemment le débat du lundi 19 janvier 2026 suivant une déclaration du Gouvernement sur « le rôle de la France dans la prévention et la résolution des crises politiques internationales, notamment au Venezuela ».

En ouverture du débat, la Présidente de l'Assemblée nationale a présenté l'organisation de la manière suivante : *« la conférence des présidents a arrêté de nouvelles modalités pour le débat prévu à l'article 50-1. Chaque groupe politique disposera de six minutes d'intervention, à l'exception du groupe EPR, qui aura douze minutes. Ensuite, vingt-sept questions se succéderont en alternance entre les groupes. Les ministres pourront y répondre, avec droit de réplique et de contre-réplique »* ⁽¹⁾.

Cette expérimentation a donc consisté, pour donner une forme plus dynamique au débat, en une diminution du temps de parole des orateurs des groupes au profit de l'organisation d'une phase de questions-réponses avec droit de réplique et de contre-réplique

L'expérimentation a été poursuivie avec le débat organisé, le 25 mars 2026, à la suite d'une déclaration gouvernementale sur « la situation au Proche et Moyen-Orient ». La Conférence des présidents a fait évoluer le format en laissant cette fois le choix aux groupes de renoncer à leur temps de parole pour la phase de questions-réponses afin d'allonger ce temps de parole dans la phase de débat ;

(1) JORF, Débats, AN, séance du lundi 19 janvier 2026, p. 508.

L'expérimentation du nouveau format d'organisation des débats fondés sur l'article 50-1 de la Constitution avec droit d'option des groupes

Pour le débat du 25 mars 2026 sur la situation au Proche et Moyen-Orient, la Conférence des présidents a renouvelé la possibilité d'organiser le débat en deux phases avec une phase de prise de parole des groupes et une phase de questions-réponses.

Contrairement à l'expérimentation du 19 janvier 2026, elle a toutefois **laissé le choix** aux groupes ne souhaitant pas de poser de questions de bénéficier d'un temps de parole plus important lors de la phase classique.

En conséquence, la Conférence des présidents a soumis deux options possibles aux présidents de groupe leur permettant de connaître leur temps de parole et, le cas échéant, le nombre de questions leur étant attribué, selon leur choix d'intervenir ou non dans la phase de questions réponses.

– Durée de l'intervention des groupes :

Option n° 1 (format classique sans participation à la séquence de questions-réponses) : EPR : 35' ; RN, DR et Dem : 15' chacun ; LFI-NFP, SOC, EcoS, HOR, LIOT, GDR et UDR : 10' chacun ; Les groupes peuvent désigner plusieurs orateurs.

Option n° 2 : EPR : 12' ; autres groupes : 6' chacun ; Un orateur par groupe.

– Éventuellement, pour les groupes ayant choisi l'option n° 2, questions-réponses : EPR : 4 questions ; RN, DR et Dem : 3 questions ; LFI-NFP, SOC, EcoS, HOR, LIOT, GDR, UDR et NI : 2 questions.

II. LA RÉFORME PROPOSÉE

Le présent article modifie les règles d'organisation du débat organisé à la suite d'une déclaration du Gouvernement sur le fondement de l'article 50-1 de la Constitution pour apporter un format plus dynamique à ces séquences.

Afin d'éviter l'enchaînement des interventions des groupes pour une durée assez importante – plus de deux heures - cet article modifie l'alinéa 2 de l'article 132 afin de donner la possibilité à la Conférence des présidents de scinder le débat en plusieurs phases.

Ainsi, la règle relative à l'allotissement d'un temps global de débat dont la moitié est confié à l'opposition est supprimé, au profit d'une simple mention de la compétence de la Conférence des présidents pour « **fixer les modalités d'organisation du débat** ».

La rédaction retenue préserve néanmoins les droits des groupes puisqu'il est indiqué qu'en tout état de cause, le temps attribué à chaque groupe ne peut être inférieur à 10 minutes.

Elle préserve également spécifiquement les droits de l'opposition dans la mesure où le présent article précise que sur l'enveloppe de temps imparti aux

groupes qui sera décidée par la Conférence des présidents, la moitié, au minimum, devra être attribuée aux groupes d'opposition.

La nouvelle rédaction confère enfin aux groupes **la liberté de répartir en leur sein le temps de parole donné, y compris entre les « différentes phases du débat »**. Cette référence envisage une organisation sur le modèle des expérimentations menées les 19 janvier et 25 mars 2026 avec une phase de débat classique consistant en une succession d'interventions des représentants des groupes, et une phase plus dynamique de questions-réponses. Toutefois, un temps serait attribué au groupe, à charge pour lui de le répartir entre les deux séquences. Les groupes auraient donc la possibilité de consacrer une moindre part de leur temps parole à l'une des séquences, ce qu'ils ne pouvaient pas faire lors du débat expérimenté le 19 janvier 2026.

Une telle formule présente l'avantage de ménager la faculté de la conférence des présidents d'offrir une forme plus dynamique aux échanges, sans contraindre les groupes qui conservent la faculté de répartir leur temps de parole entre les phases d'échange.

Cette plus grande latitude offerte à la Conférence des présidents s'agissant de l'organisation du débat s'étendra à tous les types de débats pour lesquels le règlement de l'Assemblée nationale prévoit que l'organisation est faite dans les conditions prévues à l'article 132 du Règlement. Cela pourrait dès lors concerner :

– les débats suivant les déclarations du Gouvernement sur le fondement des articles 72-4 ou 73 de la Constitution, préalablement à l'organisation d'une consultation outre-mer sur le fondement des articles 72-4, alinéa 1, ou 73, alinéa 7, de la Constitution (article 125, alinéa 4 du RAN).

– les débats consécutifs à une déclaration de politique générale et les débats sur une motion de censure (articles 152 alinéa 1, 154 alinéa 2).

*

* *

Article 14

(art. 139 du Règlement de l'Assemblée nationale)

Suppression de la notification systématique au Garde des Sceaux des dépôts de proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article met un terme à la notification systématique au Garde des Sceaux des dépôts de propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête. Il prévoit que cette formalité n'intervient désormais qu'au moment de l'inscription à l'ordre du jour d'une telle proposition de résolution, ou lorsqu'il est

fait usage du droit de tirage prévu à l'article 141, alinéa 2 du règlement. La commission d'enquête ne peut être créée si le garde des Sceaux fait savoir que des poursuites judiciaires sont en cours sur les faits ayant motivé la demande de création de commission d'enquête.

➤ **Dernières modifications intervenues**

L'article 139 du Règlement de l'Assemblée nationale a été rédigé par la résolution n° 292 du 27 mai 2009. Cette résolution a fixé les conditions de consultation du garde des Sceaux et les conséquences éventuelles de cette consultation lors du dépôt d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête. Il n'a fait, depuis, l'objet d'aucune modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Les commissions d'enquête parlementaires constituent un important moyen de contrôle parlementaire. Formées pour recueillir des éléments d'informations sur des faits déterminés, sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales, elles disposent d'importants moyens pour mener cette mission. Le rapporteur de la commission d'enquête dispose ainsi de pouvoirs propres : contrôle sur pièces et sur place, obtention de documents de service et de tout renseignement de nature à faciliter l'exercice de la mission.

La loi constitutionnelle n° 2008-724 de modernisation des institutions de la V^e République a donné un fondement constitutionnel aux commissions d'enquête en insérant dans la Constitution un article 51-2 ainsi rédigé : « *Pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation définies au premier alinéa de l'article 24, des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir, dans les conditions prévues par la loi, des éléments d'information. La loi détermine leurs règles d'organisation et de fonctionnement. Leurs conditions de création sont fixées par le règlement de chaque assemblée.* »

La création d'une commission d'enquête peut résulter :

– **dans le cadre de la procédure de droit commun** (article 141, alinéa 1 du Règlement), du **vote par l'Assemblée** de la proposition de résolution déposée en ce sens.

– **dans le cadre du « droit de tirage »** (article 141, alinéa 2), la Conférence des présidents **prend acte de la création** de la commission d'enquête si les conditions requises pour cette création sont réunies.

Parmi les conditions que doivent respecter les demandes de création de commission d'enquête figure le respect de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires qui précise qu' : « *il ne peut être créé de commission d'enquête sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont*

en cours. Si une commission a déjà été créée, sa mission prend fin dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits sur lesquels elle est chargée d'enquête. »

C'est pour mettre en œuvre l'application de cette règle que l'article 139 du Règlement a été rédigé par la résolution n° 292 du 27 mai 2009. Il prévoit les conditions de consultation du garde des Sceaux afin que celui-ci soit en mesure d'informer l'Assemblée nationale sur l'existence de poursuites judiciaires susceptibles d'empêcher la création de la commission d'enquête.

Le dispositif de l'article 139 est ainsi conçu :

- **toute proposition de résolution** tendant à la création d'une commission d'enquête est notifiée par le Président de l'Assemblée au garde des Sceaux, **dès son dépôt**, afin que celui-ci indique si des poursuites judiciaires sont en cours sur les faits qui en font l'objet ;
- si tel est le cas, la proposition de résolution ne peut être mise en discussion ;
- si la discussion de la proposition de résolution avait déjà débuté, elle est interrompue ;
- si l'ouverture d'une information judiciaire intervient après la création de la commission d'enquête, le garde des Sceaux en informe le Président de l'Assemblée, qui en informe à son tour le président de la commission d'enquête.

La rédaction actuelle de l'article 139 prévoit donc la **notification au garde des Sceaux de l'ensemble des propositions de résolution** tendant à la création d'une commission d'enquête au stade de leur dépôt, **qu'elles soient ou non appelées à être discutées en séance** ou à faire l'objet d'un droit de tirage d'un groupe.

Le nombre de création de commissions d'enquête au regard du nombre de propositions de résolution déposées conduit à s'interroger sur la nécessité du caractère systématique de la notification.

Ce sont en effet respectivement 128, 198 et 95 propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête qui ont été déposées sous les XIV^e, XV^e et XVI^e législatures. Sous ces mêmes législatures, ce sont respectivement 17, 25 et 20 commissions d'enquête qui ont été créées¹. L'écart est sensible, et laisse entrevoir le nombre de courriers de notifications adressés inutilement pour des propositions de résolution déposées dans le cadre d'initiatives individuelles sans perspective d'inscription à l'ordre du jour.

La pratique du Sénat diffère d'ailleurs sensiblement de celle prescrite par l'article 139 du Règlement de l'Assemblée nationale. En application de l'article

¹ Que l'initiative provienne de l'exercice du droit de tirage ou de l'adoption d'une proposition de résolution.

8^{ter} du Règlement du Sénat, c'est la **commission des Lois** qui se prononce sur la recevabilité des propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête au regard des dispositions de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. **Il lui revient d'apprécier si la consultation du Garde des Sceaux s'impose ou non.** Il en résulte que cette notification n'intervient qu'au stade de l'examen de la recevabilité de la proposition de résolution par la Commission des lois, et non au stade du dépôt. Le cas échéant, la consultation du garde des Sceaux n'intervient que sur demande, formulée par le Président de la commission des lois auprès du Président du Sénat, d'opérer cette saisine. Or, ces demandes ne sont formulées que pour les commissions d'enquêtes qui portent sur des faits déterminés, à l'exclusion de celles qui portent sur la gestion d'un service public ou d'une entreprise nationale ⁽¹⁾.

II. LA RÉFORME PROPOSÉE

L'article 14 met fin à l'obligation faite au Président de l'Assemblée nationale de notifier systématiquement au Garde des Sceaux tout dépôt de proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête parlementaire.

L'information du Garde des Sceaux apparaît en effet inutile pour la majorité des propositions de résolution qui sont déposées sur le fondement d'une initiative individuelle d'un député, sans qu'elles aient de chance d'être un jour inscrite à l'ordre du jour ou sélectionnée par un groupe dans le cadre d'un droit de tirage.

L'article 14 prévoit donc que la notification du garde des sceaux sur le dépôt d'une telle proposition de résolution devra intervenir :

- soit **au moment de l'inscription à l'ordre du jour** pour une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête examinée dans le cadre de l'article 141, alinéa 1 du RAN.
- soit **au moment où un groupe décide de faire usage de son droit de tirage**, prévu à l'article 141 alinéa 2 du règlement.

Ce dispositif assure le respect de l'article 6 de l'ordonnance de 1958 qui implique que l'existence de poursuites judiciaires soit vérifiée avant que la commission d'enquête ne soit créée, mais qui n'impose aucunement qu'un contrôle systématique soit opéré de toutes les initiatives parlementaires au stade de

(1) Un rapport de la commission des Lois du Sénat explique que : dans cette hypothèse, « comme pour les anciennes commissions de contrôle, cette procédure de consultation du garde des sceaux ne s'impose pas en raison de l'objet même de la commission, qui est d'enquêter non sur des faits déterminés, mais sur la gestion d'un service public ou d'une entreprise nationale », Rapport n° 110 déposé le 5 novembre 2025, « proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les marges des industriels et de la grande distribution ».

leur dépôt. Dès lors, reporter l'information au Garde des Sceaux du stade du dépôt au stade de l'inscription à l'ordre du jour de la proposition ou de l'exercice du droit de tirage permettra d'éviter la multiplication de courriers inutiles entre le Président de l'Assemblée nationale, le Gouvernement, les présidents de commissions et les auteurs de propositions de résolution, tout en faisant intervenir l'information en temps utile lorsqu'elle est nécessaire.

S'agissant des conséquences de l'information du garde des sceaux, le deuxième alinéa de l'article 139 du Règlement précise actuellement que « *lorsque le garde des sceaux fait connaître que des poursuites judiciaires sont en cours sur les faits ayant motivé le dépôt de la proposition, celle-ci ne peut être mise en discussion* ». L'article 14 précise cette rédaction en explicitant que la compétence est l'interdiction de créer une commission d'enquête, qu'il s'agisse d'une création intervenant au terme d'une discussion et d'un vote en séance ou au terme de l'exercice du droit de tirage par un groupe.

*

* *

Article 15

(art. 143 du Règlement de l'Assemblée nationale)

Attribution des fonctions de président et de rapporteur d'une commission d'enquête parlementaire

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article complète la règle de répartition des fonctions de président et de rapporteur d'une commission d'enquête selon laquelle l'une de ces fonctions revient de droit à un député appartenant à un groupe d'opposition. Il prévoit que la fonction non attribuée à l'opposition revient à un député n'appartenant pas à un groupe d'opposition.

➤ **Dernières modifications intervenues**

La résolution n° 292 du 27 mai 2009 a repris la rédaction de l'ancien article 140-1 du Règlement sur le Bureau des commissions d'enquêtes en y apportant plusieurs modifications, notamment celle visant à systématiser l'octroi de la fonction de président ou de rapporteur à un député appartenant à un groupe d'opposition.

La résolution n° 281 du 4 juin 2019 a précisé que lorsque la commission d'enquête est constituée dans le cadre du droit de tirage d'un groupe, le groupe qui en est à l'origine indique s'il entend qu'un de ses membres exerce la fonction de président ou celle de rapporteur.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. RAPPORTEUR ET PRÉSIDENT : DES POSTES CLEFS DANS LA CONDUITE DES COMMISSIONS D'ENQUÊTE

La composition des commissions d'enquête est définie à l'article 142 du Règlement, qui prévoit qu'elles ne peuvent comprendre plus de trente députés désignés à la représentation proportionnelle des groupes, et qu'elles comprennent un député n'appartenant à aucun groupe.

Les commissions d'enquête sont par ailleurs dirigées par un Bureau dont la composition est définie à l'article 143 du Règlement et qui comprend :

- un président ;
- quatre vice-présidents ;
- quatre secrétaires.

Les commissions d'enquête composent leur Bureau dans les mêmes conditions que pour la nomination du bureau des commissions permanentes en application de l'article 39 du Règlement. Les bureaux sont donc élus au scrutin secret par catégorie de fonction. Lorsque, pour chaque catégorie de fonction, le nombre des candidats n'est pas supérieur au nombre de sièges à pourvoir, il n'est pas procédé au scrutin. La majorité absolue est requise pour les deux premiers tours de scrutin, la majorité relative étant suffisante à compter du troisième tour de scrutin

Les commissions d'enquête doivent, en outre, désigner un rapporteur.

La répartition des fonctions de président et de rapporteur, auxquelles sont attachées des prérogatives distinctes, constitue un enjeu stratégique pour les groupes politiques.

Le président de la commission d'enquête en dirige les débats, organise ses travaux et assure la police des séances. C'est lui qui convoque la commission, et qui détermine l'ordre du jour en lien avec le rapporteur. Il préside les auditions et pose généralement les premières questions de ces séquences. Il a la possibilité de requérir l'appui d'un commissaire de justice ou d'un agent de la force publique pour contraindre une personne à déférer à la convocation qui lui a été adressée par la commission d'enquête. Dans la pratique, il assume une fonction de représentation de la commission d'enquête. Il ne dispose pas, en revanche, de la maîtrise du contenu des conclusions de la commission.

Ce dernier aspect relève en effet de la **responsabilité du rapporteur** chargé, *in fine*, de rédiger le rapport de la commission d'enquête. Pour y parvenir, il dispose de prérogatives propres, lui permettant d'obtenir les informations nécessaires, définies à l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du

17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Ainsi, il peut exercer sa mission « sur pièce et sur place ». Tous les renseignements de nature à faciliter sa mission doivent lui être fournis, et il est habilité à se faire communiquer tous documents de service, à l'exception de ceux revêtant un caractère secret, concernant certains sujets ⁽¹⁾ et sous réserve de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Dans la mesure où le rapporteur rédige le rapport de la commission, il en détermine la ligne d'analyse et formule les préconisations qui seront rendues publiques, sous réserve de l'adoption du rapport par la commission d'enquête. Cela lui permet de donner au rapport d'enquête une conclusion en phase avec une certaine vision politique, ce qui rend le poste hautement stratégique, en particulier quand la création de la commission d'enquête est formulée par un groupe politique.

Cet élément éclaire l'enjeu des réformes successives de l'article 143 du Règlement s'agissant de la valorisation de la place accordée à l'opposition au sein des commissions d'enquête.

B. DES RÉFORMES SUCCESSIVES EN VUE D'UNE MEILLEURE REPRÉSENTATION DE L'OPPOSITION AU SEIN DES COMMISSIONS D'ENQUÊTE

Jusqu'en 2003, la fonction de rapporteur a toujours été attribuée à un représentant d'un groupe de la majorité, à la seule exception de la commission d'enquête sur les sectes ⁽²⁾. La résolution n° 106 du 26 mars 2003, qui a introduit l'article 140-1 du Règlement, a prévu que « *la fonction de président ou celle de rapporteur revient de plein droit à un membre du groupe auquel appartient le premier signataire de la proposition de résolution du vote de laquelle résulte la création de la commission d'enquête* », sauf si ce groupe y renonçait. Si cette règle ne garantissait pas, en elle-même, l'attribution d'une fonction exécutive à l'opposition lorsque la majorité était à l'origine de la commission d'enquête, la pratique a néanmoins conduit à ce que la présidence revienne, dans cette hypothèse, également à l'opposition.

Une première tentative tendant à sécuriser la représentation de l'opposition sur l'une des deux fonctions pour toutes les commissions d'enquête, opérée lors de la réforme du règlement de 2006, a échoué du fait d'une censure du Conseil constitutionnel ⁽³⁾.

(1) *défense nationale, affaires étrangères, sécurité intérieure ou extérieure de l'État.*

(2) MM. Alain Gest, président, et Jacques Guyard, rapporteur, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur les sectes*, Assemblée nationale Xe législature, n° 2468, 22 décembre 1995.

(3) *La résolution n° 582 du 7 juin 2006 inscrivait à l'article 140-1 que « la fonction de président ou celle de rapporteur revient de plein droit à un membre d'un des groupes de l'opposition, sauf si les groupes concernés ont fait connaître au Président de l'Assemblée leur décision de ne revendiquer aucune des deux fonctions ». Ce mécanisme reposait sur une procédure de déclaration des groupes de leur appartenance à la majorité ou à l'opposition. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2006-537 DC du 22 juin 2006 a estimé qu'en subordonnant la reconnaissance de la qualité d'opposition à une déclaration d'appartenance*

L'introduction en 2008, à l'article 51-1 de la Constitution, de la possibilité de reconnaître des droits spécifiques aux groupes d'opposition a finalement permis à la résolution n° 292 du 27 mai 2009 ⁽¹⁾ d'améliorer encore la représentation de l'opposition au sein des commissions d'enquête. A cette fin, elle a :

– augmenté le nombre de vice-présidents et de secrétaires, pour que les nominations au bureau puissent être faites en s'efforçant de reproduire la configuration de l'Assemblée ;

– prévu l'octroi de la fonction de président ou de rapporteur à un membre d'un **groupe d'opposition** ;

– prévu que, lorsque la commission d'enquête est créée par un groupe dans le cadre de son droit de tirage instauré à l'article 141, alinéa 2 du RAN, « *la fonction de président ou de rapporteur revient de droit à un membre du groupe qui en est à l'origine* ».

Si cette réforme a permis de pérenniser la présence de l'opposition sur l'une des fonctions exécutives, elle n'a pas abouti à ce que l'opposition obtienne de droit le poste de rapporteur si elle le souhaite.

En 2019, M. Sylvain Waserman, rapporteur de la proposition de résolution n° 1882, relevait en effet que la rédaction de l'article 143 du Règlement n'avait pas modifié la pratique puisque, « *dans tous les cas, la majorité choisit la fonction qu'elle préfère exercer, généralement celle de rapporteur* » ⁽²⁾. La rédaction du troisième alinéa de l'article 143 a donc évolué afin de prévoir expressément que le groupe qui fait usage de son droit de tirage « *indique s'il entend qu'un de ses membres exerce la fonction de président ou celle de rapporteur* ».

PRÉSIDENTS ET RAPPORTEURS DES COMMISSIONS D'ENQUÊTE DE LA XVII^E LÉGISLATURE ⁽³⁾

Intitulé de la commission d'enquête	Auteur de la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête	Groupe	Rapporteur	Groupe	Président	Groupe
relative aux violences commises dans les secteurs du cinéma, de l'audiovisuel, du spectacle vivant, de la mode et de la publicité	M. Erwan Balanant	Dem	M. Erwan Balanant	Dem	Mme. Sandrine Rousseau	EcoS
sur les manquements des politiques publiques de protection de l'enfance	Mme Isabelle Santiago et plusieurs de ses collègues	SOC	Mme Isabelle Santiago	SOC	Mme. Laure Miller	EPR

contestable devant le Bureau de l'Assemblée, la résolution méconnaissait le premier alinéa de l'article 4 de la Constitution, qui garantit l'expression pluraliste des opinions et le respect des partis et groupements politiques, et instaurait entre les groupes une différence de traitement injustifiée.

(1) qui a intégré les règles relatives à la composition du Bureau des commissions d'enquête à l'article 143 du Règlement.

(2) [Rapport sur la proposition de résolution de M. Richard Ferrand tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale \(1882\), n° 1955.](#)

(3) Les lignes grisées correspondent aux commissions d'enquête créées après l'adoption d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête. Les lignes blanches correspondent aux commissions d'enquête créées dans le cadre du droit de tirage des groupes.

Intitulé de la commission d'enquête	Auteur de la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête	Groupe	Rapporteur	Groupe	Président	Groupe
concernant l'organisation des élections en France	M. Antoine Léaument et plusieurs de ses collègues	LFI-NFP	M. Antoine Léaument	LFI-NFP	M. Thomas Cazenave	EPR
relative à la politique française d'expérimentation nucléaire, à l'ensemble des conséquences de l'installation et des opérations du Centre d'expérimentation du Pacifique en Polynésie française, à la reconnaissance, à la prise en charge et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français, ainsi qu'à la reconnaissance des dommages environnementaux et à leur réparation	Mme Mereana Reid Arbelot et plusieurs de ses collègues	GDR	Mme Mereana Reid Arbelot	GDR	M. Didier Le Gac	EPR
visant à établir les freins à la réindustrialisation de la France	de M. Alexandre Loubet et plusieurs de ses collègues	RN	M. Alexandre Loubet	RN	M. Charles Rodwell	EPR
relative à l'organisation du système de santé et aux difficultés d'accès aux soins	M. Christophe Naegelen et plusieurs de ses collègues	LIOT	M. Christophe Naegelen	LIOT	M. Jean-François Rousset	EPR
sur les défaillances des pouvoirs publics face à la multiplication des plans de licenciements	M. Benjamin Lucas-Lundy et plusieurs de ses collègues	EcoS	M. Benjamin Lucas-Lundy	EcoS	M. Denis Masségli	EPR
sur les effets psychologiques de TikTok sur les mineurs	Mme Laure Miller et plusieurs de ses collègues	EPR	Mme Laure Miller	EPR	M. Arthur Delaporte	SOC
créant une commission d'enquête sur les dysfonctionnements obstruant l'accès à une justice adaptée aux besoins des justiciables ultramarins	M. Davy Rimane et plusieurs de ses collègues	GDR	M. Davy Rimane	GDR	M. Frantz Gumbs	Dem
sur les défaillances des politiques publiques de prise en charge de la santé mentale et du handicap et les coûts de ces défaillances pour la société	M. Sébastien Saint-Pasteur et plusieurs de ses collègues	SOC	M. Sébastien Saint-Pasteur	SOC	Mme Nicole Dubré-Chirat	EPR
sur les liens existants entre les représentants de mouvements politiques et des organisations et réseaux soutenant l'action terroriste ou propageant l'idéologie islamiste	M. Laurent Wauquiez	DR	M. Vincent Jeanbrun (jusqu'au 7/10/2025) M. Matthieu Bloch (à partir du 07/10/2025)	UDR	Mme Sophie Pantel (Démissionnaire le 02/07/2025) M. Vincent Jeanbrun (du 07/10/2025 au 12/10/2025) M. Xavier Breton (à partir du 12/10/2025)	DR
sur la neutralité, le fonctionnement et le financement de l'audiovisuel public	M. Éric Ciotti	UDR	M. Charles Alloncle	UDR	M. Jérémie Patrier-Leitus	HOR
visant à lever les incertitudes budgétaires en matière de sécurité sociale	Mme Joëlle Mélin	RN	Mme Joëlle Mélin	RN	Mme Annie Vidal	EPR
sur la prédation des capacités productives françaises par les fonds spéculatifs	Mme Aurélie Trouvé	LFI-NFP	Mme Aurélie Trouvé	LFI-NFP	M. Emmanuel Mandon	Dem
relative aux conséquences des accords du Touquet sur l'action publique et le respect des libertés et droits fondamentaux des personnes migrantes	Mme Elsa Faucillon	GDR	Mme. Elsa Faucillon	GDR	M. Jean-Pierre Bataille puis M. Sébastien Huyghe	LIOT puis EPR
sur le traitement judiciaire des violences sexuelles incestueuses parentales commises contre les enfants et la situation des parents protecteurs, notamment des mères protectrices	M. Christian Baptiste	SOC	M. Christian Baptiste	SOC	Mme. Maud Petit	Dem
sur les dépendances structurelles et les vulnérabilités systémiques dans le secteur du numérique et les risques pour l'indépendance de la France	Mme Cyrielle Chatelain et plusieurs de ses collègues	EcoS	Mme. Cyrielle Chatelain	EcoS	M. Philippe Latombe	Dem
relative à l'imposition des plus hauts patrimoines et des revenus les plus élevés et à leur contribution au financement des services publics	M. Charles de Courson	LIOT	M. Charles de Courson	LIOT	M. Jean-Paul Mattei	Dem
les causes et conséquences de l'augmentation de la pauvreté, notamment pour les travailleurs seniors et les personnes âgées, et les manquements des politiques publiques pour y faire face	M. Gérard Leseul	SOC	M. Gérard Leseul	SOC	M. Jean-Marie Fiévet	EPR

Source : Commission des Lois et Direction du contrôle de l'Assemblée nationale

Comme l'illustre le tableau ci-dessus, la réforme de 2019 a pleinement atteint son objectif : sur les vingt commissions d'enquêtes créées au cours de la

XVII^e législature dans le cadre du droit de tirage, c'est très généralement – à une exception près - le groupe à l'origine de la demande qui a fait usage de son droit de choisir la fonction de rapporteur. Cette pratique confirme que la liberté de choix induite en 2019 a effectivement permis aux groupes politiques de s'assurer de la maîtrise du contenu des conclusions des rapports d'enquêtes dont ils sont à l'initiative.

L'équilibre ainsi atteint n'est pas bouleversé par la réforme proposée, qui se borne à sécuriser ce qui s'observe dans la pratique, à savoir la constitution d'un binôme président /rapporteur équilibré sur le rapport majorité / opposition.

II. LA RÉFORME PROPOSÉE

Le présent article complète la règle de répartition des fonctions de président et de rapporteur d'une commission d'enquête selon laquelle l'une de ces fonctions revient de droit à un député appartenant à un groupe d'opposition. Il prévoit que **la fonction non attribuée à l'opposition revient à un député n'appartenant pas à un groupe d'opposition.**

La réforme de 2019, en laissant le choix de la fonction exécutive au groupe à l'origine de la commission d'enquête dans le cadre du droit de tirage, a permis de neutraliser le risque que le poste de rapporteur soit monopolisé par la majorité. Le présent article permet d'explicitier la logique de cette réforme, qui visait à valoriser l'opposition sans exclure la majorité du binôme constitué du président et du rapporteur.

L'article 15 clarifie ainsi la conséquence de la répartition : une fois l'un des postes choisi par l'opposition, l'esprit de la réforme est que le second poste revienne à la majorité.

*

* *

Article 16

Entrée en vigueur de la résolution

Le présent article prévoit que la résolution entrera en vigueur à l'ouverture de la XVIII^e législature ou, au plus tard, le 1^{er} octobre 2027.

Cette rédaction permettra l'application de la présente réforme dès 2027, qu'une dissolution de l'Assemblée nationale intervienne après l'élection présidentielle ou non.