
La publicité des travaux en commission : entre droit à l'information des citoyens et protection de la liberté de travail des parlementaires

Matthew Lombard

🔗 <http://publications-prairial.fr/recp/index.php?id=551>

DOI : 10.35562/recp.551

Electronic reference

Matthew Lombard, « La publicité des travaux en commission : entre droit à l'information des citoyens et protection de la liberté de travail des parlementaires », *Revue d'étude et de culture parlementaires* [Online], 2 | 2026, Online since 14 septembre 2026, connection on 15 septembre 2026. URL : <http://publications-prairial.fr/recp/index.php?id=551>

Copyright

CC BY-SA 4.0

La publicité des travaux en commission : entre droit à l'information des citoyens et protection de la liberté de travail des parlementaires

Matthew Lombard

OUTLINE

- I. Une ouverture *provoquée* de la publicité des travaux des commissions
 - A. Une affirmation progressive de la publicité des travaux des commissions
 - 1. Une publicité longtemps ignorée en commission
 - 2. Un développement lent, mais nécessaire de la publicité des débats en commission
 - B. Une ouverture accrue des commissions induisant une place institutionnelle renouvelée
 - 1. Une publicité couvrant un champ relativement étendu
 - 2. Une modification profonde de la place institutionnelle des commissions
 - II. Une ouverture *contrôlée* de la publicité des travaux des commissions
 - A. Une ouverture demeurant encadrée par la pratique
 - 1. Un contrôle exercé par les commissions
 - 2. Un encadrement renforcé au Sénat
 - B. Un encadrement conciliant transparence et autonomie des parlementaires
 - 1. Une conciliation des exigences
 - 2. Une conciliation des finalités
- Conclusion

TEXT

Pour être acceptées et comprises, les lois doivent se présenter à visage découvert, avec l'éclatant cortège de convictions qui ont entouré leur berceau. Séparées du milieu où elles sont nées, les lois restent muettes et mortes ;

elles semblent aussi obscures
que les oracles de la
sibylle antique¹.

- 1 La publicité des débats parlementaires est traditionnellement appréhendée comme remplissant deux fonctions essentielles : permettre aux citoyens d'exercer un contrôle sur l'action de leurs représentants et les informer sur leurs travaux en mettant en lumière les raisons qui fondent les décisions adoptées. La première, identifiée dès le ^{xix}^e siècle par Jeremy Bentham², s'inscrit dans la logique classique du libéralisme politique. La seconde, plus moderne, confère à la publicité une dimension pédagogique et démocratique : elle vise à instruire le citoyen sur la conduite des affaires publiques et à favoriser, par cette compréhension, des choix électoraux éclairés. Cette fonction informative trouve une expression particulière dans les travaux des commissions, par les auditions qu'elles organisent, les rapports qu'elles produisent et les débats qu'elles abritent.
- 2 Or, si la littérature s'est largement penchée sur les enjeux de la publicité des débats parlementaires, elle l'a principalement envisagée à l'aune de la séance publique, soit dans une perspective théorique et historique³, soit à travers l'étude du fonctionnement concret des assemblées et des techniques de mise en publicité de leurs travaux⁴. La question spécifique de la publicité des travaux des commissions parlementaires demeure, en comparaison, relativement peu explorée de façon autonome, alors même que ces instances concentrent aujourd'hui une part essentielle de la délibération parlementaire⁵, qu'il s'agisse de la fonction normative exercée par les commissions permanentes⁶ ou du rôle de contrôle croissant assumé par les commissions d'enquête⁷. Par ailleurs, la publicité des travaux parlementaires ne se limite pas aux seuls débats consignés au *Journal officiel*, mais englobe également la diffusion des amendements, la publication des rapports, la publicité des votes et la transparence des travaux conduits par les rapporteurs. Ainsi, lorsqu'elle est abordée, la publicité des travaux des commissions apparaît fréquemment comme un simple prolongement du principe général de publicité, sans que soient pleinement interrogées les tensions propres à ces lieux de travail, les pratiques qui les structurent et les principes qui les sous-tendent.

- 3 Les commissions parlementaires – entendues ici dans une acception large, incluant les commissions permanentes ou spéciales, les commissions d'enquête, les missions d'information et les commissions mixtes paritaires – occupent une place singulière au regard du principe de publicité. Loin de se réduire à de simples organes internes, elles se sont affirmées comme des lieux centraux de production normative et d'exercice du contrôle parlementaire. Les auditions publiques, l'examen des amendements et les travaux des rapporteurs structurent désormais, en amont, des orientations susceptibles d'être consacrées en séance⁸. À cet égard, la publicité des travaux des commissions se trouve structurellement confrontée à d'autres exigences inhérentes au travail parlementaire : l'efficacité des délibérations, la recherche du compromis, la sincérité des échanges, mais aussi la protection de certaines informations sensibles ou la nécessité de préserver des espaces de discussion affranchis de la pression médiatique. Ces tensions se manifestent avec une intensité particulière au sein des commissions, dont la vocation première demeure le travail préparatoire, souvent technique et parfois négocié entre commissaires. Aussi, l'ouverture de leurs travaux demeure-t-elle encadrée : certains se tiennent encore à huis clos, notamment ceux des commissions mixtes paritaires, tandis que d'autres relèvent d'un régime de publicité spécifique, à l'image des commissions d'enquête. Dès lors, les modalités selon lesquelles leurs travaux sont rendus publics ne relèvent pas d'un simple choix d'organisation, mais procèdent d'un véritable arbitrage ; si l'ouverture est *provoquée* par les assemblées (I), elle n'en demeure pas moins strictement *contrôlée* (II).

I. Une ouverture provoquée de la publicité des travaux des commissions

- 4 D'abord centrée sur la séance, la publicité des travaux est longtemps demeurée limitée s'agissant des commissions. Elle s'est néanmoins élargie par la pratique, puis a été consacrée par les textes à partir des années 1990, jusqu'au tournant de 2008 (A). Désormais largement assurée, elle couvre la publication des amendements, des documents

préparatoires et des travaux des rapporteurs, renforçant ainsi l'information des citoyens sur l'activité des commissions (B).

A. Une affirmation progressive de la publicité des travaux des commissions

- 5 Si les travaux des commissions faisaient initialement l'objet d'une publicité limitée (1), l'importance institutionnelle qu'elles ont acquise depuis 2008 a rendu indispensable son développement (2).

1. Une publicité longtemps ignorée en commission

- 6 Dès l'origine, la séance publique s'est imposée comme le lieu par excellence de la transparence parlementaire, traduisant les trois dimensions identifiées par Hugo Coniez⁹. Elle fait ainsi l'objet d'une publicité matérielle, par la possibilité donnée aux citoyens et aux journalistes d'assister aux délibérations depuis les tribunes de l'hémicycle ; d'une publicité écrite, grâce à la transcription intégrale des débats et à leur diffusion par la presse, puis par le *Journal officiel* ; enfin, d'une publicité audiovisuelle, plus récente, fondée sur l'enregistrement et la diffusion des débats sur les chaînes parlementaires et les sites Internet des assemblées. C'est dans cette perspective que la Constitution de 1791 a érigé la publicité des débats en principe fondamental¹⁰ et que l'article 33, alinéa 1^{er} de la Constitution de 1958 dispose que « les séances des deux assemblées sont publiques ».
- 7 Toutefois, depuis leur création et pendant une large part de la V^e République, les travaux des commissions ont en partie échappé à ce devoir de transparence, au nom de la liberté de parole et de la confidentialité nécessaires à un travail approfondi. Ainsi, ce n'est qu'à partir de 1926 qu'est créé un service des commissions, chargé notamment d'établir les procès-verbaux de leurs réunions, publiés au sein du *Bulletin des commissions*, spécialement institué à cet effet¹¹. Cette publicité demeurerait toutefois très limitée, le compte rendu ne reflétant que succinctement la teneur des échanges. De plus, les documents produits ou reçus par les commissions n'étaient rendus

publics qu'après l'achèvement complet de l'examen du texte, sur décision expresse de la commission concernée.

- 8 Le Règlement de l'Assemblée nationale était particulièrement strict au début de la V^e République : « les procès-verbaux ont un caractère confidentiel qui ne doit pas être transgressé par les communiqués à la presse éventuellement publiés par les commissions à l'issue de leurs réunions¹² ». Néanmoins, en pratique, cette disposition était peu appliquée : les communiqués à la presse étaient systématiquement publiés dans la journée suivant la réunion et se distinguaient peu des procès-verbaux, rédigés au style indirect. Les commissions d'enquête, quant à elles, demeuraient entièrement à huis clos, les exceptions étant rarissimes. Ainsi, avant les années 1990, seules deux commissions d'enquête, en février 1870, ont pu tenir des auditions publiques¹³. Dans la même logique, avant la loi du 19 juillet 1977¹⁴, la publication des rapports d'enquête n'était possible qu'en cas de vote positif de l'assemblée, sur proposition de son président ou de la commission¹⁵.

2. Un développement lent, mais nécessaire de la publicité des débats en commission

- 9 Un premier tournant intervient dans les années 1990, lorsque le Règlement du Sénat est modifié pour permettre aux commissions de décider librement de la publicité de tout ou partie de leurs travaux¹⁶. L'ouverture se poursuit avec l'inversement du principe de publicité qui régit les travaux des commissions d'enquête : leurs auditions deviennent publiques, sauf décision contraire motivée par la nécessité du secret¹⁷. Cette évolution marque une rupture notable dans la mesure où les commissions allaient, auparavant, « jusqu'à ne pas dévoiler l'identité des personnes auditionnées¹⁸ ».
- 10 Dans le même esprit, l'Assemblée nationale modifie son Règlement en 1988¹⁹, puis en 1994²⁰, afin d'introduire la possibilité pour le bureau d'une commission d'autoriser la présence de la presse lors des auditions, tandis que la publication systématique des communiqués est formalisée – le texte intégrant la pratique. Le président de la commission peut également ordonner une captation audiovisuelle des débats, généralement diffusée sur le réseau interne de l'Assemblée²¹. Certains travaux ont même bénéficié d'une diffusion

exceptionnelle auprès du grand public, à l'image de certaines auditions de la commission d'enquête sur l'affaire d'Outreau en 2006, retransmises en direct à la télévision ²².

- 11 C'est l'évolution du cadre constitutionnel qui a favorisé une ouverture plus affirmée de la publicité des travaux en commission. Si la proposition du comité Balladur visant à rendre publics par principe les travaux des commissions saisies au fond n'a pas été retenue par le constituant ²³, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, en conférant aux commissions un rôle central dans l'élaboration de la loi ²⁴, rend pratiquement inévitable un renforcement de la transparence de leurs travaux – comme a pu le souligner le Conseil constitutionnel ²⁵. L'article 46, alinéa 3 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit désormais qu'à « l'issue de chaque réunion, un compte rendu est publié, faisant état des travaux et des votes de la commission, ainsi que des interventions prononcées devant elle ». Le *Bulletin des commissions* est alors supprimé et les comptes rendus deviennent intégraux et rédigés au style direct, reflétant fidèlement le déroulement des débats. Par ailleurs, chaque commission peut décider d'une diffusion audiovisuelle de ses travaux au-delà de l'enceinte de l'Assemblée.
- 12 Ouverts au regard citoyen, les travaux des commissions sont également rendus plus accessibles à l'ensemble des acteurs de la vie parlementaire ²⁶. Les conseillers des groupes politiques et les collaborateurs parlementaires peuvent désormais assister aux réunions, dès lors que le député qu'ils accompagnent y siège, depuis un espace dédié au sein de chaque salle de commission. Le Conseil constitutionnel a, pour sa part, reconnu au gouvernement le droit d'assister à toutes les réunions de commission portant sur un projet ou une proposition de loi ²⁷.
- 13 Ce mouvement vers une transparence accrue a été parachevé par la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale du 28 novembre 2014 ²⁸, qui érige la publicité des travaux en principe et fait du huis clos l'exception. Désormais, les réunions des commissions sont diffusées en direct sur le site Internet de l'Assemblée nationale ²⁹ et les enregistrements y sont librement accessibles pendant un an, puis consultables à la demande ³⁰. À partir de la fin des années 2010, cet enregistrement tient même lieu de compte rendu pour une partie

des activités de contrôle des commissions³¹ : un compte rendu écrit n'est systématiquement établi que pour les travaux législatifs ou ceux expressément prévus par la Constitution.

B. Une ouverture accrue des commissions induisant une place institutionnelle renouvelée

- 14 La forte transparence des travaux des commissions (1) a accompagné la transformation de leur rôle institutionnel, désormais davantage orienté vers l'information des citoyens (2).

1. Une publicité couvrant un champ relativement étendu

- 15 En dehors de la stricte publicité des débats en commission, cette ouverture s'étend aux amendements déposés par les parlementaires sur les textes qu'elle examine. En effet, depuis juillet 2012, le Bureau de l'Assemblée nationale a décidé de publier en données ouvertes – ou *open data* – sur son site Internet l'ensemble des amendements déposés en séance publique ou en commission³², une pratique similaire étant observée au Sénat. Concrètement, ces amendements deviennent publics quelques heures après la clôture du délai de dépôt, avant leur traitement par les services et l'examen de leur recevabilité. Le public peut ainsi consulter le dispositif et l'exposé sommaire de chaque amendement, y compris ceux retirés par leurs auteurs après clôture. Les amendements ultérieurement déclarés irrecevables restent visibles, mais leur contenu – dispositif et exposé sommaire – est masqué. À l'issue de leur examen en commission, chaque amendement publié est assorti de la mention de son sort.
- 16 La publicité concerne ensuite le texte adopté par la commission. Une telle publication n'était pas jugée nécessaire avant la révision constitutionnelle de 2008, puisque le texte de référence demeurerait celui du gouvernement. Depuis lors, la commission saisie au fond publie, en plus du rapport, deux documents essentiels : le *texte de la commission*, qui constitue la version amendée du texte servant de base à la discussion en séance publique³³ ; et le *texte comparatif*, qui met en parallèle la version initiale ou transmise avec celle issue des

travaux de la commission, un lien renvoyant aux amendements adoptés³⁴. Cette double publication, si elle renforce la transparence à l'égard des citoyens, a d'abord vocation à informer des travaux de la commission les parlementaires qui n'en sont pas membres, avant l'examen en séance.

- 17 La publicité s'étend enfin au travail préparatoire conduit par les rapporteurs. Leur rôle, central dans l'examen des textes, peut-être classé en trois fonctions essentielles : présenter le texte en commission, exposer les positions de celle-ci en séance et donner un avis sur les amendements³⁵.
- 18 Conformément au premier de ces rôles, la publicité des travaux des rapporteurs s'exerce d'abord au bénéfice des autres membres de la commission. Le calendrier des auditions conduites par le rapporteur en amont de l'examen d'un texte législatif leur est communiqué afin qu'ils puissent y assister et, le cas échéant, interroger les personnes auditionnées. Même si, en pratique, l'affluence est limitée, l'objectif est de permettre aux commissaires de disposer d'un niveau d'information similaire au rapporteur. Rare exception à cette règle, les rapporteurs spéciaux de la Commission des finances, lors de la discussion budgétaire, ne communiquent pas systématiquement le calendrier de leurs auditions, celles-ci étant nombreuses et concentrées dans un laps de temps restreint. De même, au Sénat, la pratique varie selon les commissions : le président peut, sur demande du rapporteur, décider de ne pas diffuser le calendrier des auditions. Ce principe de publicité est encore davantage accentué pour certains travaux. Les missions d'information rendent entièrement public, sur le site de l'Assemblée nationale, le calendrier de leurs auditions, tandis que les délégations parlementaires ainsi que les groupes d'études et d'amitié adoptent une pratique similaire concernant leurs réunions et leurs déplacements. Certaines commissions ont même exceptionnellement retransmis, sur le site de l'Assemblée nationale, l'intégralité des auditions menées par leurs rapporteurs : ce fut le cas des auditions effectuées par le rapporteur du projet de loi ouvrant le mariage aux couples de même sexe en 2012³⁶ ou de celles effectuées par les rapporteurs de la proposition de loi relative à la fin de vie en 2025³⁷. De ce point de vue, la publicité des travaux préparatoires conduits par les rapporteurs ne se limite plus à une information interne à l'assemblée, mais s'inscrit dans une logique d'ouverture plus

large : à la retransmission audiovisuelle s'ajoute la publication d'un compte rendu, alors même que ces auditions se tiennent en principe à huis clos.

- 19 L'exigence de publicité s'exerce également vers l'extérieur de l'institution parlementaire, à travers la publication du rapport de la commission, corollaire des deux derniers rôles exercés par le rapporteur. Ce document, en rendant compte des travaux de la commission avant la discussion en séance, permet d'éclairer les parlementaires sur les orientations retenues et le sens des votes, article par article et amendement par amendement. Plus largement, il informe les citoyens des motifs et du sens des évolutions législatives proposées. Sa structure, articulée autour de trois grands volets, reflète ces vocations : un premier développement thématique général expose les motifs justifiant la nécessité de légiférer et les choix retenus ; un deuxième point, consacré aux commentaires d'articles, présente pour chacun le droit existant, les modifications envisagées et les ajustements opérés par la commission ; enfin, un troisième point rend compte des travaux de la commission, en reproduisant le compte rendu des débats. Dans un souci de transparence accrue, le rapport comporte également la liste des personnes auditionnées ainsi que celle des contributions écrites reçues par le rapporteur³⁸, renforçant la lisibilité du processus législatif. Le rapport du rapporteur apparaît ainsi comme le vecteur privilégié de l'ouverture des commissions vers l'extérieur et comme l'un des instruments centraux du renforcement du principe de publicité appliqué à leurs travaux. Il n'est dès lors pas surprenant que le contenu de ces rapports se soit étoffé à mesure que les assemblées ont entendu en faire des outils d'information destinés non seulement aux parlementaires, mais également aux citoyens³⁹.

2. Une modification profonde de la place institutionnelle des commissions

- 20 Le renforcement de la publicité des travaux en commission a d'abord accompagné la transformation profonde du rôle de ces dernières. Avant la révision de 2008, le texte examiné en séance n'était pas celui de la commission ; leur activité revêtant alors un caractère essentiellement technique, la nécessité de la présence du regard

citoyen ne s'imposait pas avec la même force. La revalorisation du rôle des commissions se traduit donc naturellement par une ouverture accrue de leurs travaux. D'une part, la possibilité pour une commission d'introduire et d'adopter définitivement certaines dispositions législatives confère à ses débats une portée normative nouvelle. La publicité garantit alors la nécessaire motivation des amendements retenus et participe d'un enjeu « démocratique de première importance »⁴⁰. D'autre part, en rendant visibles les échanges et les arguments développés, elle renforce la légitimité des décisions et limite leur remise en cause lors de la séance, plaçant les commissions au cœur du processus de fabrication de la loi⁴¹. Le renforcement de la publicité traduit ainsi la transformation des commissions en véritables lieux de décision publique, dont les travaux, désormais accessibles aux citoyens, participent pleinement à la transparence et à la légitimité du processus législatif.

- 21 L'ouverture des commissions contribue également à une meilleure connaissance des travaux préparatoires par l'ensemble des acteurs du droit. Entendus comme les documents et délibérations concourant à l'élaboration de la loi⁴², ces travaux trouvent leur source principale au sein des commissions, qui rédigent les rapports législatifs, auditionnent les ministres porteurs du texte, défrichent techniquement le projet et, depuis 2008, le modifient en premier. Ils éclairent ainsi la rédaction des décrets d'application par le gouvernement, l'interprétation des lois par le juge, ou encore la défense des parties lors des contentieux. Il est ainsi fréquent que le gouvernement et les sections administratives du Conseil d'État se réfèrent aux rapports législatifs des commissions pour rendre compte fidèlement de l'intention du législateur lors de l'examen des décrets d'application. De même, les commentaires publiés par le Conseil constitutionnel à l'occasion de ses décisions y font régulièrement mention. L'ouverture des travaux des commissions, en encourageant l'enrichissement du contenu de leurs rapports, contribue donc à une meilleure compréhension de l'intention du législateur et, par conséquent, à une application plus fidèle des lois adoptées.
- 22 Enfin, la diffusion élargie des travaux en commission favorise une meilleure compréhension, par les citoyens, du fonctionnement concret du Parlement et du travail de leurs représentants. Elle met en

lumière les étapes préparatoires, souvent éclipsées par les débats en séance alors qu'elles constituent la dimension la plus pédagogique de l'activité parlementaire. Les citoyens peuvent désormais suivre en direct, puis à tout moment, les auditions, riches en informations, les discussions plus techniques entre commissaires sur les textes législatifs et la présentation des rapports d'information de chaque commission, qui ne bénéficient pas d'un débat en séance. Cette diffusion se double d'une accessibilité plus grande des documents produits par les commissions grâce à leur publication sur les sites des assemblées⁴³. L'effet se révèle particulièrement marqué pour les commissions d'enquête : leurs auditions, généralement retransmises en direct, rencontrent parfois un large écho, à l'image de celle d'Alexandre Benalla par le Sénat, en janvier 2019, qui a rassemblé plus de 750 000 téléspectateurs⁴⁴. De même, la dimension pédagogique qui préside à la construction de leur rapport oriente explicitement leurs conclusions au-delà du seul cadre parlementaire, en les destinant directement aux citoyens auxquels elles s'adressent⁴⁵.

II. Une ouverture contrôlée de la publicité des travaux des commissions

- 23 Bien que la publicité des travaux des commissions soit désormais largement ouverte, les textes leur ont réservé des marges d'interprétation permettant, en pratique, d'en moduler le degré (A). Cette faculté de contrôle des commissions vise à assurer une application souple du principe de publicité au regard des exigences de l'activité parlementaire, corollaire nécessaire de l'autonomie du travail parlementaire (B).

A. Une ouverture demeurant encadrée par la pratique

- 24 En pratique, le régime de publicité des travaux des commissions s'exerce sous leur contrôle (1), contrôle que les textes tendent également à renforcer au Sénat (2).

1. Un contrôle exercé par les commissions

- 25 Si les commissions ont fait l'objet d'une ouverture croissante au public et aux médias, certains de leurs travaux demeurent néanmoins couverts par le secret. Elles peuvent en effet décider, « par une décision motivée et rendue publique⁴⁶ », de tenir certaines de leurs réunions à huis clos – exigence de motivation dont le respect reste toutefois inégalement observé⁴⁷. L'objectif affiché est de prévenir « une réduction de l'information du Parlement⁴⁸ » qui résulterait d'une parole moins libre des personnes auditionnées, par crainte d'une trop grande médiatisation. Si cette dérogation est fréquemment invoquée pour les auditions portant sur des sujets de défense ou de sécurité nationale, elle demeure ouverte à l'ensemble des commissions, bien que son usage reste marginal. Par exemple, sur 125 réunions tenues lors de la session 2024-2025 par la Commission des finances de l'Assemblée nationale, 14 l'ont été à huis clos, soit 11 %⁴⁹. Ces huis clos peuvent concerner certaines auditions⁵⁰, présentations de communications⁵¹ ou délibérations relatives à l'organisation des travaux⁵².
- 26 Certaines réunions spécifiques, en revanche, se tiennent toujours à huis clos. Tel est le cas de l'élection du bureau de la commission⁵³, des délibérations liées à l'usage de prérogatives procédurales particulières⁵⁴ ou les réunions se tenant en application des articles 88 ou 91 alinéa 9 du Règlement de l'Assemblée nationale⁵⁵, consacrés à l'examen purement formel des amendements déposés en séance et non encore étudiés en commission. Ces dernières, qui visent à éviter l'usage par le gouvernement des prérogatives qu'il détient du deuxième alinéa de l'article 44 de la Constitution⁵⁶ – mais aussi à permettre le dépôt d'amendements hors délai, puisqu'ils deviennent présentés au nom de la commission si elle les accepte –, représentent à elles seules 57 % des 14 réunions à huis clos tenues par la Commission des finances au cours de la session 2024-2025⁵⁷.
- 27 Ces réunions ne font donc l'objet d'aucune retransmission audiovisuelle, mais un compte rendu plus ou moins détaillé peut être produit, préservant ainsi le principe de publicité *a posteriori*⁵⁸. Par exemple, un compte rendu intégral a été publié à l'issue de la réunion du 26 mars 2025 relative à la présentation d'une contribution du

rapporteur général sur l'évaluation des recettes fiscales, malgré le huis clos⁵⁹. De la même manière, les commissions mixtes paritaires, chargées de trouver un compromis entre les deux assemblées, délibèrent systématiquement à huis clos. Le compte rendu publié, bien que non intégral, restitue néanmoins fidèlement le déroulement des débats⁶⁰.

28 Certains travaux sont soumis à un régime de transparence strictement encadré. Tel est le cas des commissions d'enquête, dont les auditions peuvent être tenues à huis clos afin de protéger l'identité des personnes entendues⁶¹, de garantir leur liberté de parole⁶² ou, à leur demande, de préserver leur image lorsqu'il s'agit, par exemple, de personnalités médiatiques⁶³. Les échanges peuvent néanmoins faire l'objet d'un compte rendu⁶⁴. La divulgation non autorisée des informations recueillies ou des documents produits est passible d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende, sauf si le rapport publié y fait expressément référence⁶⁵. La présentation du rapport final obéit, en outre, à des règles strictes : l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 prévoit que l'assemblée peut, après s'être constituée en comité secret, décider « de ne pas autoriser la publication de tout ou partie du rapport d'une commission d'enquête⁶⁶ ». Pour permettre l'application de ces dispositions, l'article 144-2, alinéa 3 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit un délai de cinq jours francs entre l'adoption du rapport et sa publication⁶⁷. Concrètement, cela signifie, d'une part, que la commission d'enquête ne peut examiner les conclusions de ses travaux qu'à huis clos et que, d'autre part, les commissaires, qui se prononcent sur l'adoption ou le rejet du rapport, ne peuvent faire état du contenu de celui-ci avant sa publication formelle⁶⁸.

29 Enfin, la publicité des votes en commission demeure partielle. La majorité des scrutins se tenant à main levée, il est souvent impossible de connaître le sens du vote individuel des députés, voire le décompte précis des voix. Certains présidents de commissions le communiquent toutefois lorsque le vote revêt une importance particulière, notamment en période d'absence de majorité claire, comme sous la ^{xvii}^e législature⁶⁹. Les explications de vote, le cas échéant, permettent également d'identifier la position des groupes politiques. En outre, un dixième des membres d'une commission peut demander un scrutin public⁷⁰ : dans ce cas, peu fréquent, chaque

commissaire est appelé nominalement à exprimer son vote, faute de dispositif électronique⁷¹. Si la publicité du vote n'est donc pas la règle, ces mécanismes assurent, à la demande, une transparence complète⁷².

2. Un encadrement renforcé au Sénat

- 30 Là où l'Assemblée nationale affirme la publicité comme un principe général, le Sénat en fait une faculté laissée à la discrétion de chaque commission. Par exemple, si l'article 15 *ter* alinéa 2 du Règlement du Sénat prévoit bien l'enregistrement des réunions, ceux-ci conservent un caractère confidentiel et ne sont accessibles qu'aux sénateurs, sur demande. En pratique, les auditions des commissions du Sénat font l'objet d'une diffusion publique, tandis que les travaux consacrés à l'examen de textes législatifs ou de rapports d'information se tiennent à huis clos. Le caractère exceptionnel de la retransmission de ces auditions, par rapport aux autres travaux, conduit généralement le président à en informer les commissaires en ouverture de réunion. Par ailleurs, si un compte rendu est systématiquement publié chaque semaine⁷³, que les réunions se tiennent ou non à huis clos, il reste seulement analytique s'agissant des travaux législatifs⁷⁴.
- 31 L'écart observé avec les pratiques de l'Assemblée nationale tient à la nature même des travaux conduits au Sénat. Alors que les commissions de l'Assemblée tendent à préfigurer les débats de la séance, dans un contexte marqué par l'examen d'un grand nombre d'amendements, le Sénat privilégie une approche plus technique et plus collégiale. Les amendements du rapporteur, souvent rédactionnels ou de coordination, y occupent une place centrale, aux côtés de ceux soutenus par la majorité. À l'inverse, les initiatives des autres commissaires, bien que parfois substantielles, demeurent moins nombreuses et sont défendues avec une intensité moindre qu'en séance, leurs chances d'adoption étant limitées et leur retentissement plus restreint. Les amendements d'appel ou les initiatives purement politiques, qui relèvent d'une fonction plus tribunitienne du droit d'amendement, sont ainsi réservés à l'hémicycle. Comme l'a résumé Jean-Louis Hérin, « la majorité amende en commission et l'opposition débat en séance plénière⁷⁵ ». Au stade de la commission, l'exercice est donc moins codifié, prenant davantage la forme d'une discussion entre les groupes et le

rapporteur sur l'orientation et la compréhension du texte, les échanges étant plus succincts et la présence du citoyen s'imposant avec moins d'acuité.

- 32 Il convient toutefois de souligner que cette réserve sénatoriale s'atténue lorsque la procédure de législation en commission est mise en œuvre. Celle-ci permet, à l'initiative du Président du Sénat, du président de la commission saisie au fond, du président d'un groupe ou du gouvernement, que la Conférence des présidents décide de limiter l'exercice du droit d'amendement des sénateurs et du gouvernement au seul cadre de la commission⁷⁶. Dans une telle hypothèse, la commission se voit appliquer les règles de publicité normalement réservées à la séance⁷⁷, le Règlement imposant alors la publication d'un « compte rendu détaillé des débats⁷⁸ » généralement assorti d'une retransmission audiovisuelle afin de satisfaire aux exigences constitutionnelles de publicité⁷⁹.

B. Un encadrement conciliant transparence et autonomie des parlementaires

- 33 L'encadrement défini par les commissions tend à concilier des exigences contradictoires relatives au principe de publicité (1) et, plus encore, à articuler le droit à l'information des citoyens avec la nécessité, pour les parlementaires, de mener à bien leurs travaux (2).

1. Une conciliation des exigences

- 34 Cet encadrement de la publicité des travaux des commissions offre d'abord les instruments nécessaires à la conciliation de deux demandes *a priori* contradictoires : l'une tendant à une ouverture accrue des travaux, l'autre appelant au maintien, voire au renforcement, de leur confidentialité.
- 35 Ainsi, il n'est pas rare que des appels à une ouverture plus importante des travaux des commissions soient formulés. Cette demande concerne tout particulièrement les commissions mixtes paritaires, dont la teneur des échanges fait parfois l'objet de fuites organisées par les parlementaires qui y siègent⁸⁰. Ainsi, lors du premier rendez-

vous des réformes initié par le président de l'Assemblée nationale en 2017, il a été proposé de rendre publiques les réunions des commissions mixtes paritaires⁸¹, répondant par ailleurs à une attente du gouvernement, qui n'y a pas accès. De même, certains sénateurs plaident pour une transparence accrue de leurs travaux de commission afin de se rapprocher du modèle de la Chambre basse, en élargissant par exemple l'accès des réunions aux secrétariats des groupes politiques⁸² ou en inversant le principe de publicité, faisant du huis clos l'exception⁸³.

36 À l'inverse, d'autres propositions visent à faciliter le recours au huis clos, notamment pour les commissions d'enquête, en reconnaissant aux personnes auditionnées la faculté de le demander au nom, par exemple, de la protection de leurs droits fondamentaux⁸⁴. Ces questions ne sont pas nouvelles, puisqu'un tel resserrement du cadre juridique relatif aux commissions d'enquête a déjà pu avoir lieu en 1953, lorsque le législateur a intégré la pratique en exigeant la confidentialité de leurs travaux⁸⁵ – une disposition ensuite reprise dans l'ordonnance n° 58-100 du 17 novembre 1958⁸⁶.

37 Ainsi, l'encadrement des règles de publicité ne traduit pas l'adhésion à l'une ou l'autre de ces positions, mais l'organisation d'un équilibre entre elles. Ce cadre juridique n'opte donc ni pour une transparence absolue ni pour un huis clos généralisé ; il aménage des procédures différenciées permettant d'adapter le degré de publicité aux enjeux propres à chaque travail des commissions. Ce faisant, il assure la coexistence de deux exigences concurrentes sans sacrifier ni la transparence des travaux parlementaires ni la capacité des commissions à fonctionner dans des conditions adaptées à leurs missions. Les textes traduisent cette conciliation en ménageant une latitude importante à la pratique des commissions, une approche déjà soutenue à propos des commissions d'enquête⁸⁷ et qui demeure défendue, tant à l'Assemblée nationale⁸⁸ qu'au Sénat⁸⁹, pour l'ensemble des commissions.

2. Une conciliation des finalités

38 L'encadrement de la publicité des travaux des commissions participe également d'une conciliation des fonctions qui leur sont assignées. Il s'agit, en particulier, d'articuler l'exigence d'information des citoyens

sur les travaux conduits par les parlementaires avec l'impératif d'efficacité normative qui commande que ces travaux puissent aboutir, ce qui suppose parfois une publicité plus contenue.

- 39 L'exemple des commissions mixtes paritaires est particulièrement parlant, le secret entourant leurs délibérations répondant directement à leur finalité : obtenir une conciliation entre deux chambres et plusieurs groupes parlementaires portant des avis contraires. Ce procédé, d'une part, favorise les compromis, puisque, dans une conception classique, la publicité des débats peut rigidifier les postures et accentuer artificiellement les clivages⁹⁰. Au contraire, dans une situation de huis clos, « nul ne se sent obligé de conserver ses opinions s'il n'est plus convaincu de leur pertinence et de leur vérité et chacun peut céder à la force des arguments⁹¹ ». D'autre part, ce secret offre une flexibilité procédurale importante, alors que ces commissions sont destinées à opérer une conciliation entre les deux assemblées. Le huis clos permet de s'affranchir de l'ordre des articles afin de commencer par ceux dont le compromis est le plus délicat, favorisant un élan positif ou, au contraire, permettant de constater rapidement un échec. De même, le temps de parole n'est pas limité, ouvrant la possibilité aux argumentaires de se déployer plus librement afin de faciliter l'atteinte d'un consensus. D'autres souplesses procédurales sont possibles, comme l'absence de délai de dépôt des amendements, permettant parfois d'énoncer une rédaction orale au cours de la réunion⁹². Ce fonctionnement est renforcé par l'absence de compétence du Conseil constitutionnel pour contrôler les conditions de déroulement des commissions mixtes paritaires⁹³.
- 40 Pour autant, le fait que les réunions des commissions se tiennent ou non à huis clos ne semble pas profondément modifier, en pratique, le comportement des parlementaires : le huis clos ne crée pas d'entente artificielle entre opinions divergentes, tout comme la publicité n'implique pas une confrontation systématique. Comme l'observait Marc Abélès lors de l'examen de la proposition de loi instituant le PACS en 1998, si l'atmosphère est plutôt décontractée et les débats techniques, les avis demeurent divergents et parfois tendus, la commission restant le lieu « d'une confrontation des points de vue plutôt que d'une véritable discussion⁹⁴ » ; autant d'éléments qui se retrouvent aujourd'hui alors que les débats sont désormais diffusés.

La publicité n'a donc pas profondément dénaturé le contenu des échanges, lesquels restent généralement plus apaisés qu'en séance.

- 41 Une telle différence d'approche entre les travaux en commission et ceux de la séance peut s'expliquer par l'idée « qu'il existerait au sein des commissions parlementaires un code tacite encourageant la collaboration et la recherche du consensus⁹⁵ » : les commissaires s'y retrouvent chaque semaine⁹⁶ hors de la présence du gouvernement et sont fréquemment conduits à travailler conjointement, notamment dans le cadre des missions d'information créées par les commissions, qui doivent être composées de deux rapporteurs, dont un appartenant à un groupe d'opposition⁹⁷. Les commissions apparaissent ainsi, dans une perspective sociologique, comme de véritables institutions, générant des « manifestations de communion entre les membres du groupe social intéressé⁹⁸ », une dynamique d'autant plus accentuée que leurs pratiques d'organisation et de fonctionnement peuvent considérablement varier d'une commission à l'autre⁹⁹.

Conclusion

- 42 Il apparaît que la publicité des travaux des commissions ne saurait être appréhendée à l'aune d'une simple opposition entre transparence et secret. Le régime créé ne consacre ni un principe de publicité intégrale ni une culture du huis clos ; il organise des degrés d'ouverture différenciés, adaptés à la nature des commissions, à l'objet de leurs travaux et aux finalités poursuivies. Cette modulation permet de répondre aux attentes légitimes d'information des citoyens tout en préservant les conditions de délibération inhérentes au travail parlementaire en commission.
- 43 En définitive, la publicité des travaux des commissions apparaît moins comme une fin en soi que comme un instrument au service du bon fonctionnement du Parlement. En aménageant les conditions de sa mise en œuvre, le droit parlementaire ne se contente pas d'arbitrer entre des exigences concurrentes, il contribue à définir un modèle de délibération qui, tout en demeurant fidèle au principe démocratique de publicité, reconnaît que l'efficacité et la qualité de la décision législative supposent parfois une certaine retenue dans l'exposition des échanges.

NOTES

- 1 E. Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, Librairies-imprimeries réunies, 1910, p. XII.
- 2 J. Bentham, *Garanties contre l'abus de pouvoir et autres écrits sur la liberté politique*, Paris, Rue d'Ulm, 2016.
- 3 É. Landowski, « Le débat parlementaire et l'écriture de la loi », *Revue française de science politique*, 1977, n° 27, p. 428-441 ; J.-Ph. Heurtin, *L'espace public parlementaire. Essai sur les raisons du législateur*, Paris, PUF, 1999 ; H. Coniez, *Écrire la démocratie. De la publicité des débats parlementaires*, Paris, L'Harmattan, 2012 ; D. Gardey, *Le linge du Palais-Bourbon. Corps, matérialité et genre du politique à l'ère démocratique*, Lormont, Bord de l'eau, 2015.
- 4 B. Morel, « Ce que conte le compte rendu : l'institution d'un ordre parlementaire idéalisé », *Droit et société*, n° 98, 2018, p. 179-199, DOI : [10.3917/drs.098.0179](https://doi.org/10.3917/drs.098.0179) ; O. Rozenberg et P.-Y. Baudot, « Entretien avec Claude Azéma, directeur du service du compte rendu intégral à l'Assemblée nationale », *Parlement[s]*, *Revue d'histoire politique*, vol. 2, n° 14, 2010, p. 133-145, DOI : [10.3917/parl.014.0133](https://doi.org/10.3917/parl.014.0133).
- 5 Voire exclusive pour certains travaux, tels que la présentation de rapports d'information ou d'enquête, ainsi que l'examen de certains textes législatifs qui, bien qu'inscrits à l'ordre du jour de la séance publique, ne seront finalement pas débattus, faute de temps ou à la suite de leur retrait – un phénomène qui se manifeste avec une particulière acuité lors des journées réservées à un ordre du jour déterminé par les groupes d'opposition ou minoritaires.
- 6 J.-J. Urvoas, « La lente mais irrépressible renaissance des commissions parlementaires », *Pouvoirs*, vol. 3, n° 146, 2013, p. 21-31, DOI : [10.3917/pouv.146.0021](https://doi.org/10.3917/pouv.146.0021) ; C. Krolík, « Le renouveau des commissions parlementaires permanentes ? », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 2, n° 98, 2014, p. 345-368, DOI : [10.3917/rfdc.098.0345](https://doi.org/10.3917/rfdc.098.0345) ; G. Faure, *L'apport des commissions permanentes à l'unification de la fonction parlementaire*, thèse, sous la direction de Ph. Blacher, université Jean-Moulin Lyon 3, 2017, DOI : [10.70675/aee2e5bdza279z4973z8a53z374d39cc4765](https://doi.org/10.70675/aee2e5bdza279z4973z8a53z374d39cc4765).

- 7 P. Türk, *Le contrôle parlementaire en France*, Paris, LGDJ, 2011 ;
C. Righetti, *Les commissions d'enquête parlementaire. Étude comparée des expériences américaine, française et italienne*, thèse, sous la direction de Th. Di Manno et A. Quinio, École doctorale Société méditerranéennes et sciences humaines Toulon, 2024, DOI :
[10.70675/fbaaf16ez9c96z4845z9b74ze4ab2fa48d9a](https://doi.org/10.70675/fbaaf16ez9c96z4845z9b74ze4ab2fa48d9a).
- 8 A. de Montis, « La parole parlementaire au lendemain de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 3, n° 103, 2015, p. 561-580, DOI :
[10.3917/rfdc.103.0561](https://doi.org/10.3917/rfdc.103.0561).
- 9 H. Coniez, « Publicité des travaux », dans D. Connil, P. Jense-Monge, A. de Montis (dir.), *Dictionnaire encyclopédique du Parlement*, Bruxelles, Bruylant, 2023, p. 927. Pour des développements plus approfondis sur les fonctions de la publicité voir également H. Coniez, *Écrire la démocratie. De la publicité des débats parlementaires*, op. cit., p. 12-17.
- 10 L'article 1^{er} de la section II du chapitre III du titre III de la Constitution du 3 septembre 1791 disposait ainsi que « les délibérations du Corps législatif seront publiques, et les procès-verbaux de ses séances seront imprimés ».
- 11 H. Coniez et P. Michon, *Servir les assemblées. Histoire et dictionnaire de l'administration parlementaire française de 1789 à la fin du xx^e siècle*, Paris, Mare & Martin, 2020, p. 357-360.
- 12 Art. 46 al. 1 RAN, version initiale.
- 13 E. Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, Librairies-imprimeries réunies, 1902, p. 707.
- 14 Art. 3 de la loi n° 77-807 du 19 juillet 1977 modifiant l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, en vue de préciser les moyens d'action des commissions d'enquête et de contrôle.
- 15 Art. 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, version initiale.
- 16 Art. 16 al. 8 RS, modifié par la résolution n° 4 du 4 octobre 1990.
- 17 Art. 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, modifié par la loi n° 91-698 du 20 juillet 1991.

- 18 A. Frago, « L'Assemblée nationale : une institution en ligne », *Les Cahiers du CEVIPOF*, n° 58, 2014, p. 105.
- 19 Résolution n° 11 du 11 octobre 1988.
- 20 Résolution n° 151 du 26 janvier 1994.
- 21 A. Frago, *op. cit.*, p. 105.
- 22 L'enregistrement de ces auditions est encore disponible sur le site de l'Assemblée nationale (URL : <https://www.assemblee-nationale.fr/13/comm/issions/outreau/index-court.asp> [consulté le 11 février 2026]). Voir également les explications de M. Michel Richard, ancien président de *La Chaîne Parlementaire* (« LCP – Assemblée nationale, L'affaire d'Outreau, première commission d'enquête retransmise en direct sur LCP | 20 ans de LCP », YouTube, 2020, URL : <https://www.youtube.com/watch?v=oGdIdtFVddQ&list=PL9L-pQmSZ1dvAiDTh45ZA8gdrkrwqwW7P&index=5> [consulté le 11 février 2026]). La résolution n° 292 du 27 mai 2009 a par ailleurs codifié cette possibilité (art. 144-1 RAN).
- 23 En raison de l'opposition du Sénat, soucieux de préserver « la liberté des échanges qui constitue l'un des principaux atouts des commissions » (J.-J. Hyest, *Rapport*, Doc. Sénat n° 387, 11 juin 2008, p. 41) et malgré l'adoption d'amendements en ce sens en première lecture par l'Assemblée nationale (amendements 59 et 339 sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République, Doc. AN n° 820, 2008).
- 24 Notamment par le fait que la discussion en séance publique porte désormais sur le texte qu'elles ont adopté (art. 42 al. 1 de la Constitution).
- 25 « Les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, qui s'appliquent aux travaux des commissions, imposent qu'il soit précisément rendu compte des interventions faites devant celles-ci, des motifs des modifications proposées aux textes dont elles sont saisies et des votes émis en leur sein » (Cons. const., n° 2009-581 DC, 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, cons. 12).
- 26 Sur ce point, voir Ph. Bachschmidt, « La publicité des travaux des commissions parlementaires », *Constitutions*, 2010, p. 510.
- 27 Cons. const., n° 2009-579 DC, 9 avril 2009, *Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, cons. 36.
- 28 Résolution n° 437 du 28 novembre 2014.

29 À la demande des commissions, bien qu'en pratique cette diffusion se soit généralisée (art. 18 bis IGB).

30 Il suffit, en pratique, de renseigner une adresse électronique dans le formulaire disponible sur le site de l'Assemblée pour recevoir, en quelques minutes, un lien transmis automatiquement donnant accès à l'enregistrement vidéo.

31 Voire pour l'ensemble des travaux de certains organes, tel que le Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale.

32 Assemblée nationale, *Vers une Assemblée nationale du XXI^e siècle*, URL : <https://www.etalab.gouv.fr/wp-content/uploads/2018/10/Plan-d-action-de-l-Assemblee-Nationale.pdf> [consulté le 21 juin 2026].

33 Art. 86 al. 4 RAN.

34 Art. 86 al. 3 RAN. Au Sénat, le *texte comparatif* se présente sous la forme d'un renvoi, sur le site Internet de l'institution, vers une page intitulée « La loi en construction », retraçant l'évolution du texte à chaque étape de son examen.

35 Selon la classification proposée par J.-P. Camby, « L'évolution des commissions parlementaires sous la V^e République », dans Ph. Blachère (dir.), *La Constitution de la V^e République. 60 ans d'application (1958-2018)*, Paris, LGDJ, 2018, p. 348.

36 E. Binet, *Rapport*, Doc. AN n° 628, Tome I, 17 janvier 2013, p. 15. La Commission des lois avait également publié 83 contributions reçues par le rapporteur (*ibid.*, Tome II, 17 janvier 2013).

37 A. Vidal, F. Gernigon, O. Falorni, B. Liso, L. Panifous, S. Delautrette et É. Leboucher, *Rapport*, Doc. AN n°s 1281 et 1364, Tome II, 11 avril 2025 et 2 mai 2025. Des auditions publiques avaient également été organisées par la Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi relatif à l'accompagnement des malades et de la fin de vie en 2024 (O. Falorni, L. Cristol, C. Fiat, L. Maillart-Méhaignerie et D. Martin, *Rapport*, Doc. AN n° 2634, Tome II, 18 mai 2024).

38 Art. 22, 1o, d) IGB AN.

39 À titre d'exemple, le volume du tome II du rapport produit par la Commission des finances du Sénat lors de l'examen du projet de loi de finances en première lecture, qui contient les seuls commentaires d'articles, a été multiplié par dix en plus de 40 ans : de 84 pages pour le projet de finances pour 1980 (M. Blin, *Rapport*, Doc. Sénat n° 50, 21 novembre 1979) à

841 pages pour le projet de loi de finances pour 2026 (J.-F. Husson, *Rapport, Doc. Sénat n° 139*, 24 novembre 2025).

40 Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *La réforme institutionnelle deux ans après*, 17 mai 2010, p. 31.

41 Sur ce point, voir A. de Montis, « Les commissions permanentes dix ans après : évolution et révolution ? », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 4, n° 116, 2018, p. 792, DOI : [10.3917/rfdc.116.0785](https://doi.org/10.3917/rfdc.116.0785).

42 Pour des développements plus approfondis sur cette notion, voir É. Quinart, « Travaux préparatoires », dans D. Connil, P. Jense-Monge, A. de Montis (dir.), *Dictionnaire encyclopédique du Parlement*, op. cit., p. 1137-1140.

43 C. Geynet-Dussauze, « Le travail parlementaire à l'épreuve du progrès technique : un jeu d'ombres et de lumières », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 3, n° 143, 2025, p. 721-742, DOI : [10.3917/rfdc.143.0721](https://doi.org/10.3917/rfdc.143.0721). Une telle banque de données, répondant à un objectif d'ouverture, avait déjà été esquissée dans les années 1980 par la publication des références et décisions relatives aux textes déposés sur le Bureau de l'Assemblée nationale (M. Ameller, « Le progrès technique au service du législateur : l'exemple de l'Assemblée nationale », *Pouvoirs*, n° 30, 1984, p. 139-140, URL : <https://revue-pouvoirs.fr/le-progres-technique-au-service-du/> [consulté le 13 juillet 2026]).

44 « Plus de 750 000 téléspectateurs pour l'audition d'Alexandre Benalla au Sénat », *Europe 1*, 2019, URL : <https://www.europe1.fr/medias-tele/plus-de-750000-telespectateurs-pour-laudition-dalexandre-benalla-au-senat-3843398> [consulté le 6 septembre 2025].

45 Sur l'idée d'une « démocratisation » des travaux des commissions d'enquête, voir É. Vallet, « Les commissions d'enquête parlementaires sous la Cinquième République », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 2, n° 54, 2003, p. 249-278, DOI : [10.3917/rfdc.054.0249](https://doi.org/10.3917/rfdc.054.0249).

46 Art. 46 al. 2 RAN.

47 B. Fargeaud, « Auditions à huis clos au sein de l'Assemblée nationale : le règlement et la pratique », *Jus Politicum Blog*, 25 juin 2021, URL : <https://blog.juspoliticum.com/2021/06/25/auditions-a-huis-clos-au-sein-de-lassemblee-nationale-le-reglement-et-la-pratique-par-benjamin-fargeaud/> [consulté le 6 septembre 2025].

48 J.-J. Urvoas, *Rapport*, Doc. AN n° 2381, 20 novembre 2014, p. 67.

49 On est loin des 74 % de réunions tenues à huis clos lors de la session 2013-2014. Voir A. de Montis, *La rénovation de la séance publique du Parlement français. Étude sur l'efficacité politique de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008*, Paris, Dalloz, 2016, p. 239.

50 Par exemple, l'audition de M. Piotr Serafin du jeudi 22 mai 2025.

51 Par exemple, la réunion du mercredi 26 mars 2025 portant sur la présentation d'une contribution de M. Charles de Courson sur l'évaluation des recettes fiscales en 2023, 2024 et 2025.

52 Par exemple, la réunion du mercredi 19 février 2025 portant sur les suites à donner au refus opposé par M. Alexis Kohler d'être entendu par la commission exerçant les prérogatives d'une commission d'enquête.

53 Y compris la réunion constitutive d'une commission d'enquête, le compte rendu étant particulièrement succinct dans ce cas.

54 Telles que les demandes d'examen par priorité de certains articles (art. 95 al. 5 RAN) ou les demandes de seconde délibération (art. 101 al. 2 RAN).

55 Une pratique équivalente existe au Sénat avec les réunions portant sur l'« examen des amendements au texte de la commission ».

56 Qui lui permet, après l'ouverture du débat en séance publique sur un texte, de rendre irrecevable tout amendement qui n'a pas été examiné par la commission. Pour un exemple de mise en œuvre de cette procédure, voir l'examen, en première lecture, par l'Assemblée nationale, de la proposition de loi visant à reconnaître une présomption de légitime défense pour les forces de l'ordre, dans l'exercice de leurs fonctions (JO AN, *Débats*, 2^e séance du 22 janvier 2026, p. 659).

57 Statistiques produites à partir des convocations des réunions passées de la Commission des finances.

58 Permettant ainsi le respect du principe de clarté et de sincérité des débats (Cons. const., n° 2010-617 DC, 9 novembre 2010, *Loi portant réforme des retraites*, cons. 3).

59 Compte rendu de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, mercredi 26 mars 2025, séance de 16 heures 30, n° 95. Les premières pages du compte rendu s'ouvrent en outre sur un

échange révélateur entre les commissaires relatif au bien-fondé de ce huis clos, dont certains membres en contestent la justification.

60 Voir, par exemple, D. Amiel, *Rapport*, Doc. AN n° 873, 31 janvier 2025.

61 Par exemple, la réunion de la commission d'enquête sur les effets psychologiques de *TikTok* sur les mineurs du jeudi 15 mai 2025 portant sur l'audition de MM. X et Y. et de M^{me} Z.

62 Par exemple, la réunion de la commission d'enquête sur les effets psychologiques de *TikTok* sur les mineurs du lundi 2 juin 2025 portant sur l'audition de représentants de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

63 Par exemple, la réunion de la commission d'enquête relative aux violences commises dans les secteurs du cinéma, de l'audiovisuel, du spectacle vivant, de la mode et de la publicité du lundi 10 mars 2025 portant sur l'audition de MM. Jean Dujardin, Gilles Lellouche, Pio Marmaï et Jean-Paul Rouve.

64 Voir, par exemple, L. Miller, *Rapport*, Doc. AN n° 1770, Tome II, 4 septembre 2025, p. 264-275.

65 Art. 6 – IV, al. 4 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

66 Art. 6 – IV, al. 3 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

67 Un dispositif similaire existe au Sénat, le délai n'étant toutefois que de 24 heures entre l'adoption du rapport et sa publication, prorogeable pendant quatre jours à la demande du Président du Sénat, du président ou du rapporteur de la commission d'enquête ou d'un président de groupe (art. V IGB).

68 Ainsi, en pratique, le rapporteur soumet le projet de rapport à la consultation des autres membres de la commission d'enquête quelques jours avant sa présentation, dans une salle dédiée, afin qu'ils puissent en prendre connaissance, sans toutefois que des exemplaires ne leur soient remis ni qu'ils ne soient autorisés à en photographier ou photocopier des extraits.

69 C'est le cas, par exemple, du vote de la première partie du projet de loi de finances pour 2026 en première lecture à l'Assemblée nationale, rejeté par 11 voix pour et 37 contre (« Les députés de la commission des Finances disent "non" au volet recettes du budget 2026 », *Les Echos*, 23 octobre 2025,

URL : <https://www.lesechos.fr/economie-france/budget-fiscalite/les-deputes-de-la-commission-des-finances-disent-non-au-volet-recettes-du-budget-2026-2194041> [consulté le 24 novembre 2025]).

70 Art. 44 al. 2 RAN.

71 Pour un exemple de mise en œuvre de cette procédure, voir la réunion de la Commission des finances portant sur l'examen du projet de loi spéciale prévue par l'article 45 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances du jeudi 12 décembre 2024.

72 Néanmoins, certains scrutins doivent impérativement se dérouler à bulletin secret en vertu du Règlement, notamment ceux relatifs à l'avis des commissions permanentes sur les propositions de nomination relevant de l'article 13 de la Constitution (art. 29-1 al. 4 RAN). Dans cette hypothèse, le vote est effectué à l'aide d'une urne, laquelle peut être scellée durant plusieurs jours jusqu'au dépouillement, organisé simultanément avec celui de la commission compétente du Sénat (art. 29-1 al. 5 RAN).

73 Art. 15 *ter* al. 1 RS.

74 Ainsi, excepté les amendements de fond adoptés, qui font l'objet d'un exposé sommaire prononcé par l'auteur, l'ensemble des autres amendements sont généralement présentés sous la forme d'un tableau comprenant leur objet et leur sort. Le compte rendu ne retrace ainsi que très succinctement les échanges ayant eu lieu.

75 J.-L. Hérin, « La nouvelle procédure législative au Sénat ou comment concilier l'accroissement du rôle de la commission avec le primat de la séance plénière », *Pouvoirs*, n° 139, 2011, p. 127, URL : https://revue-pouvoirs.fr/wp-content/uploads/pdfs_articles/139Pouvoirs_p121-128_nouvelle_procedure_leg_senat.pdf [consulté le 13 juillet 2026].

76 Art. 47 *ter* al. 1 RS.

77 Art. 47 *ter* al. 9 RS.

78 Art. 47 *ter* al. 11 RS.

79 Cons. const., n° 2015-712 DC, 11 juin 2015, *Résolution réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace*, cons. 38.

80 C'était également le cas pour certaines réunions de commissions permanentes, avant la captation vidéo de leurs travaux, lorsque le texte présentait un enjeu politique particulier – ainsi, par exemple, en

Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale lors de l'examen de la réforme des retraites de 2010.

81 Pour une nouvelle Assemblée nationale, *Première conférence des réformes. Propositions des groupes de travail*, décembre 2017, p. 139, URL : <https://www2.assemblee-nationale.fr/static/reforme-an/Rapport-1-GT.pdf> [consulté le 6 septembre 2025].

82 Amendements 87 rect., 73 et 29 rect. sur la proposition de résolution tendant à renforcer les moyens de contrôle des sénateurs, conforter les droits des groupes politiques, et portant diverses mesures de clarification et de simplification, Doc. Sénat n° 509, 2025.

83 Amendement 17 sur la proposition de résolution visant à améliorer le suivi des ordonnances, rénover le droit de pétition, renforcer les pouvoirs de contrôle du Sénat, mieux utiliser le temps de séance publique et renforcer la parité, Doc. Sénat n° 629, 2021.

84 J.-J. Urvoas, « Le Parlement enquête, le droit vacille. Pour une clarification du cadre juridique des commissions parlementaires », *Fondation pour l'innovation politique*, 2025, p. 23-25, URL : <https://www.fondapol.org/etude/le-parlement-enquete-le-droit-vacille/> [consulté le 13 juillet 2026].

85 Loi n° 53-1215 du 8 décembre 1953 relative au secret des travaux des commissions d'enquête parlementaire.

86 Art. 6 al. 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, version initiale.

87 Voir en ce sens l'avis de J. Desandre, « Les commissions d'enquête ou de contrôle : secret ou publicité des travaux ? », *Pouvoirs*, 1985, n° 34, p. 60 et 64 : « il semble opportun de donner à l'Assemblée qui crée une commission la possibilité de choisir le principe (secret ou publicité) qui paraît convenir à la situation » ou « il semble bien que la meilleure solution dans ce domaine consiste à ne pas imposer de règle précise et à laisser le président ou le bureau de la commission décider de ce qui peut être publié sans gêner la bonne marche de l'enquête ».

88 M. Sylvain Waserman, rapporteur de la proposition de résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale en 2019, justifiait ainsi un avis défavorable sur un amendement prévoyant non plus la possibilité mais l'obligation de retransmission vidéo des travaux des commissions, même si la pratique assure généralement une diffusion systématique : « nous souhaitons seulement laisser au président de la

commission le choix de la manière dont cette publicité est assurée, qu'il s'agisse d'une retransmission audiovisuelle, d'un compte rendu écrit ou d'un autre moyen » (JO AN, *Débats*, 2^e séance du 28 mai 2019, p. 5099).

89 M. François-Noël Buffet, rapporteur de la proposition de résolution visant à améliorer le suivi des ordonnances, rénover le droit de pétition, renforcer les pouvoirs de contrôle du Sénat, mieux utiliser le temps de séance publique et renforcer la parité, exprimait en ces termes son opposition à l'amendement précité visant à inverser le principe de publicité : « bien entendu, certains travaux peuvent être diffusés, par exemple dans les cas d'auditions ou de tables rondes, mais c'est aux responsables des commissions d'en décider » (JO Sénat, *Débats*, séance du 1^{er} juin 2021, p. 4417).

90 J. Elster, « Argumenter et négocier dans deux Assemblées constituantes », *Revue française de science politique*, n° 44, 1994, p. 248, DOI : [10.3406/rfsp.1994.394826](https://doi.org/10.3406/rfsp.1994.394826) : « la publicité des débats introduit une source supplémentaire d'inefficacité, en raison de la dynamique autonome de la vie politique. La nécessité de se démarquer idéologiquement de son adversaire, même en l'absence de désaccord véritable, peut entraîner une polarisation artificielle du débat et provoquer ainsi une impasse ».

91 Un argumentaire mobilisé par James Madison pour que la Convention de Philadelphie siège à huis clos (*ibid*, p. 246).

92 Il peut également s'agir de prendre comme référence un texte adopté au cours de la navette parlementaire, sans qu'il soit nécessairement celui voté par la dernière assemblée saisie. Voir notamment J.-J. Hyst, « La CMP, lieu mystérieux de pouvoir », *Pouvoirs*, vol. 3, n° 146, 2013, p. 83-92, DOI : [10.3917/pouv.146.0083](https://doi.org/10.3917/pouv.146.0083).

93 Cons. const., n° 2015-718 DC, 13 août 2015, *Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte*, cons. 8.

94 M. Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Odile Jacob, 2000, p. 191.

95 C. Viktorovitch. *Parler, pour quoi faire ? La délibération parlementaire à l'Assemblée nationale et au Sénat (2008-2012)*, Thèse Sciences Po Paris, 2013, p. 154.

96 La plupart du temps le mercredi matin, sauf si la commission décide d'ouvrir des réunions supplémentaires ou qu'à l'inverse son ordre du jour est allégé (art. 50 al. 3 RAN).

97 Art. 145 al. 3 RAN.

98 C. Vintzel, « Débats et discussions », dans D. Connil, P. Jense-Monge, A. de Montis (dir.), *Dictionnaire encyclopédique du Parlement*, op. cit., p. 335.

99 En ce qui concerne, par exemple, les temps de parole, le nombre d'orateurs par amendement ou, plus généralement, l'organisation des travaux – ainsi, la plupart des commissions transmettent à leurs membres le projet de rapport du rapporteur avant l'examen des textes, une pratique totalement absente à la Commission des finances.

ABSTRACTS

Français

Initialement limitée aux séances publiques, la publicité des travaux parlementaires s'est progressivement étendue aux commissions, redéfinissant profondément leur rôle institutionnel. Dorénavant érigée en principe, elle s'applique à un large éventail de travaux et traduit le mouvement général d'ouverture du Parlement vers les citoyens. Ce régime demeure toutefois encadré : les textes et la pratique prévoient des plages de huis clos et de confidentialité, indispensables au bon déroulement du travail parlementaire. Loin de s'opposer à la transparence, il établit un modèle de délibération centré sur la finalité des travaux des commissions, préservant la liberté d'action des parlementaires. En prenant pour point d'observation privilégié l'Assemblée nationale et en s'appuyant sur l'analyse de la pratique parlementaire, cet article propose d'examiner la publicité des travaux des commissions comme un révélateur des tensions contemporaines du droit parlementaire, entre exigence de transparence et rationalité fonctionnelle.

English

Initially limited to public sessions, the transparency of parliamentary proceedings has gradually extended to committees, profoundly redefining their institutional role. Now established as a principle, it applies to a wide range of work and reflects the general trend of Parliament opening up to citizens. This framework, however, remains regulated: both legislation and practice provide for periods of closed sessions and confidentiality, essential for the proper conduct of parliamentary work. Far from opposing transparency, it establishes a model of deliberation focused on the purpose of committee work, preserving parliamentarians' freedom of action. Taking the National Assembly as a primary point of observation and relying on the analysis of parliamentary practice, this article seeks to examine the publicity of committee work as a lens through which to reveal contemporary tensions in parliamentary law, between the demand for transparency and functional rationality.

INDEX

Mots-clés

amendement, audition, commission d'enquête, commission mixte paritaire, commission permanente, délibération, droit parlementaire, publicité, rapporteur, vote

Keywords

amendment, hearing, committee of inquiry, joint committee, standing committee, deliberation, publicity, parliamentary law, rapporteur, vote

AUTHOR

Matthew Lombard

Administrateur de l'Assemblée nationale, enseignant en droit public à SciencesPo
IDREF : <https://www.idref.fr/29883815X>