

N° 314

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 mai 2005

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, tendant à mettre à la disposition du public les locaux dits du Congrès, au château de Versailles,

Par M. René GARREC,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyst, *président* ; MM. Patrice Gélard, Bernard Saugey, Jean-Claude Peyronnet, François Zocchetto, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, M. Georges Othily, *vice-présidents* ; MM. Christian Cointat, Pierre Jarlier, Jacques Mahéas, Simon Sutour, *secrétaires* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Michèle André, M. Philippe Arnaud, Mme Eliane Assassi, MM. Robert Badinter, José Balareello, Laurent Béteille, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffét, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Pierre-Yves Collombat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Gaston Flosse, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Philippe Goujon, Mme Jacqueline Gourault, MM. Charles Guené, Jean-René Lecerf, Mme Josiane Mathon, MM. Hugues Portelli, Henri de Richemont, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, MM. Alex Türk, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 2131, 2226 et T.A. 415
Sénat : 288 (2004-2005)

Pouvoirs publics.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	3
EXPOSÉ GÉNÉRAL	4
I. LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES À VERSAILLES	5
A. DE LA RÉVOLUTION À LA III ^{ÈME} REPUBLIQUE	5
1. <i>Le lieu de naissance de l'Assemblée nationale</i>	5
2. <i>Les débuts de la III^{ème} République, de l'opéra à la salle du Congrès</i>	7
B. VERSAILLES, SIÈGE DES CONGRÈS DU PARLEMENT	9
1. <i>Une affectation perpétuée pour les grandes heures de la République</i>	9
2. <i>Un périmètre précisé récemment</i>	11
II. L'AFFECTATION DES LOCAUX À L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE VERSAILLES	12
A. UN ENGAGEMENT ANCIEN DU SÉNAT POUR FACILITER LA GESTION DU CHÂTEAU DE VERSAILLES	13
1. <i>Les locaux affectés au Sénat à Versailles</i>	13
2. <i>La démarche conventionnelle du Sénat</i>	14
B. UNE NOUVELLE AFFECTATION APPROPRIÉE DANS LE CADRE DE L'AMÉNAGEMENT DU « GRAND VERSAILLES »	15
1. <i>L'affectation des locaux à l'établissement public de Versailles</i>	15
2. <i>Le « Grand Versailles »</i>	16
3. <i>L'opportunité d'améliorer l'accueil du public à Versailles</i>	17
III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS	18
A. L'AFFECTATION DE LA SALLE DU CONGRÈS À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT	18
B. LA NÉCESSITÉ D'UNE PÉRIODE TRANSITOIRE.....	20
EXAMEN DES ARTICLES	23
• <i>Article premier</i> (article 2 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958) Mise à disposition des assemblées des locaux du Congrès	23
• <i>Article 2</i> (annexe de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958) Suppression de l'annexe relative aux locaux affectés aux assemblées	24
• <i>Article 3</i> Conventions relatives au changement d'affectation des locaux occupés par les assemblées à Versailles	25
TABLEAU COMPARATIF	28

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mardi 3 mai 2005 sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyst, président, la commission a examiné, sur le rapport de M. René Garrec, la proposition de loi n° 288 (2004-2005), adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à mettre à la disposition du public les **locaux dits du Congrès**, au château de Versailles.

Le rapporteur a d'abord souligné que la proposition de loi comportait un enjeu symbolique important, les relations entre le Parlement et Versailles s'étant constituées au fil des hasards de l'histoire. Il a rappelé qu'après avoir été le théâtre des premiers mouvements de la Révolution, **Versailles avait été le siège du Parlement de 1871 à 1879.**

Il a indiqué que la répartition actuelle des locaux affectés à chaque assemblée dans l'enceinte du château avait été établie au cours des années 1875 à 1879, le Sénat tenant alors ses séances dans l'opéra, tandis que la Chambre des députés siégeait dans l'actuelle salle du Congrès.

Le rapporteur a déclaré que la suppression de l'affectation des locaux du Congrès aux assemblées devrait conduire l'Etat à **les confier à l'établissement public du musée et du domaine national de Versailles.**

Il a rappelé que le Sénat avait entrepris depuis un an et demi des négociations avec cet établissement, afin de mettre à sa disposition des locaux nécessaires à la mise en œuvre du schéma directeur d'aménagement du « Grand Versailles ». Le rapporteur a jugé pertinent le projet d'utilisation de ces espaces à des fins d'amélioration des conditions d'accueil du public.

Précisant que les assemblées utilisaient aujourd'hui certains locaux situés à Versailles pour le stockage de leurs réserves d'archives et de mobilier, il a souligné **la nécessité d'une période transitoire pour l'organisation du changement d'affectation.**

La commission a adopté deux amendements.

Estimant que **la salle des séances du Congrès** devait relever exclusivement du Parlement qui s'y réunit pour adopter les projets de révision constitutionnelle non soumis à référendum, elle a souhaité **maintenir son affectation à l'Assemblée nationale et au Sénat** (article 1^{er}).

Les conventions qui devraient définir les modalités de mise à disposition, en tant que de besoin et gratuitement, des autres locaux nécessaires à la tenue du Congrès, ne porteraient donc plus sur la salle des séances. La commission propose par conséquent de supprimer les précisions que devaient comporter ces conventions quant à l'utilisation de la salle du Congrès (article 3).

La commission des Lois propose d'adopter la proposition de loi ainsi modifiée.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est appelé à se prononcer sur la proposition de loi tendant à mettre à la disposition du public les locaux dits du Congrès, au château de Versailles, adoptée par l'Assemblée nationale le 7 avril dernier.

Présentée par M. Jean-Louis Debré, Président de l'Assemblée nationale, cette proposition de loi vise à redéfinir les relations entre le Parlement et le château de Versailles.

Haut lieu de la monarchie, Versailles devient le théâtre des premières heures de l'histoire parlementaire de la France sous la Révolution, lorsque les délégués du Tiers état aux Etats généraux prennent le nom d'Assemblée nationale, le 17 juin 1789, puis prêtent serment dans la salle du Jeu de Paume, le 20 juin.

A la naissance de la IIIème République, Paris devant faire face à l'insurrection de la Commune, c'est à Versailles que s'établit l'Assemblée nationale, en mars 1871. Le château reste le siège de la Chambre des députés et, après sa création en 1875, du Sénat, jusqu'au 2 août 1879.

Les assemblées ont ensuite retrouvé Versailles régulièrement, pour l'élection du Président de la République et les révisions de la Constitution sous les IIIème et IVème Républiques. Depuis 1958, l'Assemblée nationale et le Sénat se réunissent à Versailles en Congrès, pour adopter les projets de révision constitutionnelle qui ne sont pas soumis à référendum.

La Vème République a donc perpétué l'usage établi par les républiques précédentes, trouvant à Versailles une salle assez grande pour accueillir les députés et les sénateurs, et s'appropriant le lieu dont la monarchie voulait faire le symbole de la Nation.

Aussi l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, modifiée en 2003, prévoit-il que les locaux dits du Congrès, et les autres locaux utilisés par les assemblées à Versailles, sont affectés à l'Assemblée nationale ou au Sénat.

La proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale vise à supprimer cette affectation permanente pour confier les locaux à l'établissement public du château de Versailles. Le public devrait ainsi y avoir largement accès, tandis que pour la tenue des Congrès du Parlement, les locaux nécessaires seraient gratuitement mis à la disposition des assemblées.

*

* *

I. LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES À VERSAILLES

A. DE LA RÉVOLUTION À LA III^{ÈME} RÉPUBLIQUE

À Versailles, là où Louis XIV construisit son château, eurent lieu les premiers mouvements de la Révolution, transformant le « *manifeste politique* »¹ de la monarchie absolue en temple de l'histoire.

1. Le lieu de naissance de l'Assemblée nationale

D'après Armand Brette, des impératifs économiques expliquent que Versailles ait accueilli les Etats généraux en 1789 : « *Les villes sur lesquelles portaient les hésitations étaient : Paris, Versailles, Saint-Germain, Compiègne, Soissons, Fontainebleau, Sens, Reims et Tours. Il paraît bien que c'est en considération des moindres dépenses nécessitées pour la réunion à Versailles, que cette ville fut définitivement choisie.* »²

Toujours est-il que la procession triomphale des Etats généraux le 4 mai 1789 est le dernier grand spectacle offert par la monarchie à Versailles. Leur séance solennelle d'ouverture a lieu le lendemain, dans la grande salle de l'Hôtel des Menus-Plaisirs.

¹ Claire Constans, Versailles, château de la France et orgueil des rois, Gallimard, 1989, p. 115.

² Armand Brette, Histoire des édifices où ont siégé les assemblées parlementaires de la Révolution et de la Première République, 1902, Imprimerie nationale, p. 2.

Le Conseil du Roi tenu le 27 décembre 1788 avait octroyé au Tiers état un doublement de sa représentation, qui n'avait de sens que s'il était accompagné du vote par tête, et non par ordre comme il était de tradition. Dès le 6 mai, les porte-parole du Tiers refusent une vérification séparée des mandats des députés, et demandent un droit de vote individuel et la délibération en commun des trois ordres.

Après plusieurs semaines d'atermoiements, le 17 juin, s'étant acquis le soutien de quelques membres du clergé, et suivant la proposition de Sieyès, le Tiers prend le nom d'Assemblée nationale, par 491 voix contre 89. Dès lors, « *le pouvoir cesse d'être tout entier concentré dans les mains du monarque ; la souveraineté est désormais partagée entre lui et les représentants de la nation assemblée. La vie politique en est transformée : elle se situera dorénavant pour l'essentiel dans les débats parlementaires* »¹.

Voulant affirmer sa souveraineté et se donner « *la certitude de vivre* » (Michelet), l'Assemblée déclara que l'impôt, illégal jusqu'alors, serait perçu provisoirement, jusqu'au jour de sa séparation.

Comme le résume Michelet, « *c'était, d'un coup, condamner tout le passé, s'emparer de l'avenir* »².

Face aux menaces d'intervention du pouvoir royal, les députés du Tiers imaginent de se lier par un serment. Le 20 juin, les portes de la salle des Menus-Plaisirs leur étant fermées par la troupe, ils se rassemblent dans la salle du Jeu de Paume, « *triste lieu, laid, démeublé, pauvre... Et il n'en valait que mieux. L'Assemblée y fut pauvre, et représenta ce jour-là d'autant plus le peuple. Elle resta debout tout le jour, ayant à peine un banc de bois... Ce fut comme la crèche pour la nouvelle religion, son étable de Bethlehem* »³.

Les députés y font le serment, selon le texte rédigé par Mounier, de Grenoble, de « *ne se séparer jamais et de se rassembler partout où les circonstances l'exigeraient jusqu'à ce que la constitution fût établie et affermie sur des fondements solides* ».

¹ René Rémond, *La vie politique en France depuis 1789, tome I, 1789-1848* ; Armand Colin, 1965.

² Jules Michelet, *Histoire de la Révolution, tome I, 1888 A. Lemerre, petite bibliothèque littéraire*, p. 202.

³ Jules Michelet, *Histoire de la Révolution*, p. 207.

Avant que le roi ne demande aux ordres privilégiés de se joindre à l'Assemblée, le 27 juin, celle-ci est à nouveau conduite à errer sur le pavé de Versailles¹.

Le 26 août 1789, à Versailles encore, les députés adoptent la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, confirmant qu'ils ont tout pouvoir pour réorganiser la France.

Le 5 octobre, des milliers de femmes marchent sur Versailles pour ramener Louis XVI à Paris, en proie à la disette et à l'inquiétude. Le roi accepte de quitter Versailles, et l'Assemblée décide de le rejoindre à Paris peu après.

Paris redevient, à l'exception des débuts de la III^{ème} République et de la Seconde Guerre mondiale, le siège des pouvoirs publics. L'Assemblée s'installe à l'archevêché pour quelques jours, puis dans la salle du Manège, près des Tuileries.

2. Les débuts de la III^{ème} République, de l'opéra à la salle du Congrès

L'Assemblée nationale élue le 8 février 1871 se réunit d'abord dans le grand théâtre de Bordeaux, où la situation militaire avait conduit la délégation du gouvernement de la Défense nationale², dirigée par Gambetta, à s'installer fin décembre 1870.

En mars 1871, l'Assemblée de Bordeaux refuse de siéger à Paris, agité par les premières insurrections de la Commune et menacé par l'intervention des troupes prussiennes. Le 10 mars, après avoir songé à s'installer à Fontainebleau et sur l'insistance de Thiers, elle vote son transfert à Versailles, par 427 voix contre 154.

Les députés décident alors de siéger dans l'opéra du château, construit par Gabriel et adapté à cette nouvelle fonction par Edmond de Joly, fils de l'architecte de la salle des séances du palais Bourbon. L'Assemblée y tient sa première réunion le 20 mars 1871. Le gouvernement de Thiers s'installe quant à lui dans les locaux de la préfecture des Yvelines. La

¹ Michelet décrit avec lyrisme l'aboutissement de cette errance : « Et pourquoi ne pas délibérer sous le ciel ? Quel plus noble lieu d'assemblée ?... Mais ce jour même la majorité du clergé veut venir siéger avec les Communes. Où les recevoir ? Heureusement, déjà les cent trente-quatre curés, et quelques prélats à leur tête, s'étaient établis le matin dans l'église Saint-Louis. L'Assemblée y fut introduite dans la nef, et les ecclésiastiques, d'abord réunis dans le chœur, en sortirent pour venir prendre place dans son sein. Beau moment, et de joie sincère ! Le temple de la religion, dit un orateur ému, devint celui de la patrie. » Histoire de la Révolution, p. 212.

² Le gouvernement de la Défense nationale est proclamé à l'Hôtel de ville de Paris, le 4 septembre 1870, deux jours après la défaite de Sedan. Il crée le 12 septembre une délégation, appelée à exercer ses pouvoirs dans les départements non occupés par l'ennemi.

population de Versailles connaît ainsi en quelques jours un accroissement exceptionnel.

D'après Emile et Madeleine Houth, « *La population de Versailles s'élève en quelques jours de 40.000 à 150.000 habitants. Les députés qui ne peuvent trouver domicile chez des particuliers ou dans les hôtels surpeuplés – l'hôtel des Réservoirs, l'hôtel de France, l'hôtel de la Chasse, le Petit Vatel, le Cheval Blanc, le Chien qui fume...– ménagent dans la galerie des Glaces des logements de fortune, à l'aide de paravents et de rideaux, comme le révèle une gravure de l'époque.* »¹

Nombre de députés, particulièrement les républicains, continuent cependant d'habiter Paris, où une partie de l'administration demeure également, si bien que les « *trains parlementaires* » deviennent au cours de ces années un lieu de discussion politique, « *comme une extension des couloirs de l'Assemblée* »².

L'installation de la III^{ème} République avec les lois constitutionnelles de 1875, qui instaurent le bicamérisme, **modifie à nouveau la géographie des assemblées à Versailles, et fonde l'affectation des locaux de l'époque contemporaine.**

En effet, la loi constitutionnelle du 25 février 1875 institue deux assemblées : la Chambre des députés et le Sénat. **La loi du 26 mai 1875³ affecte l'opéra royal, situé dans l'aile du Nord, à la Haute assemblée et l'aile du Midi à la Chambre des députés⁴.**

Une nouvelle salle doit être construite pour accueillir les députés, au milieu de la cour intérieure de l'aile du Midi. Conçue par Edmond de Joly et Julien Guadet, cette salle, qui peut accueillir environ 1.500 personnes, parlementaires et public confondus, est achevée le 1^{er} décembre 1875.

Selon Eugène Pierre, « *elle occupe une surface de près de 800 mètres carrés ; cette surface est restreinte, pour la réunion des députés, à 500 mètres environ à l'aide d'une cloison mobile qui s'enlève dans le cas où les deux chambres se réunissent en Assemblée nationale* »⁵. Les deux chambres

¹ Versailles aux trois visages, Lefebvre, 1980 ; cité par Claire Constans dans Versailles, château de la France et orgueil des rois, Gallimard, 1989, p. 179.

² Jean-Marie Mayeur, La vie politique sous la troisième République, 1870-1940, Seuil, 1984, p. 39.

³ Loi portant ouverture au ministre des travaux publics, sur l'exercice 1875, de crédits montant ensemble 1.750.000 francs pour l'installation des deux chambres dans le palais de Versailles.

⁴ Les assemblées utilisent également dès cette époque les ailes des ministres, construites sous Louis XIV dans l'avant-cour du château. Ces corps de bâtiment sont ainsi décrits dans l'Almanach de Versailles de 1788, p. 20 : « Après avoir traversé la place d'armes, on arrive à la première cour du château, dite des ministres parce que les ministres et secrétaires d'Etat y sont logés. »

⁵ Traité de droit politique, tome II, éditions Loysel 1989, p. 1363

tiennent chacune leur première séance dans leurs salles respectives le 8 mars 1876.

La répartition actuelle des locaux des assemblées à Versailles aura donc été déterminée sous la III^{ème} République.

B. VERSAILLES, SIÈGE DES CONGRÈS DU PARLEMENT

1. Une affectation perpétuée pour les grandes heures de la République

Après l'installation de la III^{ème} République par les lois constitutionnelles de 1875, se pose la question du retour des chambres à Paris, qui fait l'objet de plusieurs propositions de loi dès 1877.

En 1879, le député Laroche-Joubert dépose une nouvelle proposition consistant à abroger l'article 9 de la loi du 25 février 1875 fixant à Versailles le siège des pouvoirs publics¹. La proposition est adoptée par les deux chambres réunies en Assemblée nationale à Versailles le 19 juin 1879².

Le siège des pouvoirs publics n'étant plus déterminé par une loi constitutionnelle, il revient aux chambres de le fixer par une loi ordinaire.

Ainsi, l'article 2 de la loi du 22 juillet 1879 relative au siège du pouvoir exécutif et des chambres à Paris affecte le palais du Luxembourg au Sénat et le palais Bourbon à la Chambre des députés. Son article 3 prévoit en outre que « *les divers locaux du palais de Versailles actuellement occupés par le Sénat et la Chambre des députés conservent leur affectation* ».

La date du transfert à Paris est fixée au 3 novembre 1879 (article 4). Le Sénat de la III^{ème} République aura donc siégé à Versailles pendant trois ans et huit mois.

¹ Maurice Deslandres, Histoire constitutionnelle de la France. L'avènement de la III^{ème} République. La Constitution de 1875, Librairie du recueil Sirey, 1937, p. 513-516.

² Sous la III^{ème} République, l'Assemblée nationale désigne la réunion de la Chambre des députés et du Sénat pour l'élection du Président de la République et l'adoption des révisions constitutionnelles. L'article 8 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics disposait que « Les chambres auront le droit, par délibérations séparées prises dans chacune à la majorité absolue des voix, soit spontanément, soit sur la demande du Président de la République, de déclarer qu'il y a lieu de réviser les lois constitutionnelles.

« Après que chacune des deux chambres aura pris cette résolution, elles se réuniront en Assemblée nationale pour procéder à la révision.

« Les délibérations portant révision des lois constitutionnelles, en tout ou en partie, devront être prises à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale. »

Le 27 novembre 1879, à l'ouverture de la session extraordinaire de la Chambre des députés, son président, Léon Gambetta, salue la décision de l'Assemblée nationale qui, *« en ramenant à Paris les pouvoirs publics, a rendu à notre incomparable capitale le titre légal dont on l'avait trop longtemps dépouillée sans pouvoir l'amoindrir. L'assemblée souveraine, par ce vote réparateur, a resserré le lien de l'unité nationale, elle a placé le siège du Gouvernement et des Chambres au seul point du territoire d'où on gouverne avec autorité. Elle a voulu enfin attester aux yeux du monde la confiance de la nation dans la patriotique population de Paris... »*.

Le président de la Chambre se félicite même des avantages pratiques de ce transfert : *« désormais débarrassés de fatigants et quotidiens voyages, nous pourrions rendre en travail au pays les heures stérilement dépensées dans nos précédentes sessions »*.

Dès lors, les deux chambres ne siègeront plus séparément à Versailles, mais se retrouveront en Assemblée nationale, dans la salle qu'occupait jusqu'en 1879 la Chambre des députés, pour élire le Président de la République¹ et pour adopter les révisions constitutionnelles.

Dans ses mémoires, Pierre de Nolhac, qui fut conservateur du château de 1887 à 1920, décrit ces grands événements républicains : *« On voit tous les sept ans des cordons militaires entourer le château, les grilles du parc se clore dès le matin, et les grands restaurants de la ville regorger d'élégante clientèle. C'est la journée du Congrès. Aux déjeuners politiques et mondains, autour des tables fleuries, s'échangent les pronostics ; puis tout le monde reflue vers la statue de Louis XIV et l'entrée sur la rue Gambetta, où les invités gagnent les tribunes. Tous les sept ans, et parfois plus tôt, c'est la même aventure. Le monde le plus varié envahi mon salon blanc, s'entasse sur le grand balcon de Gabriel. Ce sont des poètes et des ambassadeurs, l'Europe et l'Amérique, le Faubourg et la Comédie Française. Des toilettes élégantes envahissent mon escalier. [...] Ce sont pour un jour les couloirs du Parlement transportés ici dans le décor des fastes napoléoniens. »*²

Sous la IV^{ème} République, René Coty est le dernier Président de la République élu par les deux assemblées réunies à Versailles, le 23 décembre 1953. Par ailleurs, entre 1946 et 1956, l'Assemblée de l'Union française, composée par moitié de membres représentant la France métropolitaine et, par moitié, de membres représentant les départements et territoires d'outre-mer et les États associés³, siège dans l'aile du Midi.

¹ Aux termes de l'article 2 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics, « Le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages par le Sénat et par la Chambre des députés réunis en Assemblée nationale. Il est nommé pour sept ans. Il est rééligible. »

² Pierre de Nolhac, La résurrection de Versailles, souvenirs d'un conservateur (1887-1920), Perrin, La société des amis de Versailles, 1937, p.147-148.

³ Cette assemblée fut créée par l'article 66 de la Constitution du 27 octobre 1946.

2. Un périmètre précisé récemment

L'Assemblée nationale et le Sénat ne sont pas propriétaires, mais affectataires des locaux qu'ils utilisent à Versailles, et qui appartiennent au domaine public de l'Etat.

L'article 2 de la loi du 6 janvier 1950 confirme, sous la IVème République, l'affectation aux assemblées de leurs palais respectifs, assortis de leurs « *dépendances de Versailles* »¹.

En revanche, au début de la Vème République, l'affectation prévue par l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires dans sa version initiale est plus limitée, puisqu'elle ne s'applique que « *lorsque le Parlement est réuni en Congrès* » et porte, sans autre précision, sur « *les locaux dits du Congrès, sis à Versailles* ». L'article 13 de cette ordonnance abroge par ailleurs la loi du 6 janvier 1950 et la référence aux « *dépendances de Versailles* ».

Le périmètre exact de ces locaux et le fondement juridique de leur affectation aux assemblées sont donc longtemps restés incertains. **Les premières précisions ont été apportées par voie conventionnelle**, à l'issue de négociations entamées à la fin des années 1980.

Une convention signée le 16 mars 1988 entre le Sénat et le ministère de la culture a ainsi défini la répartition des locaux occupés dans l'enceinte du château par les services du Sénat, celui-ci s'engageant par ailleurs à installer un réseau d'alarme incendie et de sécurité dans les locaux affectés à ses archives.

L'Assemblée nationale a, pour sa part, signé une convention avec le ministère de la culture le 16 mars 1995, afin de préciser la répartition des locaux qui lui sont affectés dans l'aile du Midi du château et d'organiser le fonctionnement du Musée de l'institution parlementaire, créé en 1995 et devenu depuis le Musée des grandes heures du Parlement.

Ce n'est qu'en juillet 2003 qu'est précisé dans la loi le périmètre de l'ensemble des locaux affectés aux assemblées. En effet, l'article 2 de l'ordonnance fut modifié lors de l'examen du projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, à l'initiative de MM. Henri Cuq, Claude Gaillard et Didier Migaud, questeurs de l'Assemblée nationale, pour **renvoyer à une annexe la définition des locaux du Congrès** et des « *autres locaux utilisés par les assemblées, sis au château de Versailles* »².

¹

² Cf. l'article 60 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

M. Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, avait alors indiqué qu'il s'agissait de « *donner un fondement juridique incontestable et incontesté à l'utilisation par les assemblées parlementaires des divers locaux dans l'enceinte du château de Versailles* »¹.

Ainsi, l'article 2, troisième alinéa, de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires prévoit, depuis 2003, que « *les locaux dits du Congrès et les autres locaux utilisés par les assemblées, sis au château de Versailles, tels qu'ils sont définis par l'annexe à la présente ordonnance, sont affectés à l'Assemblée nationale ou au Sénat* ».

L'annexe ainsi introduite comporte un état descriptif détaillé des locaux affectés à chaque assemblée à Versailles et précise les modalités d'organisation des Congrès. La description des locaux affectés au Sénat se fonde sur la convention signée le 16 mars 1988.

Ce sont au total **près de 25.000 mètres carrés** qui sont affectés aux assemblées à Versailles, dont 4.000 pour les locaux du Congrès et 1.000 pour le Musée des grandes heures du Parlement.

La répartition de cet espace semble résulter essentiellement de la place faite aux deux assemblées de la III^{ème} République à Versailles, en 1875. L'Assemblée nationale est donc affectataire d'une grande partie de l'aile du Midi, de locaux dans l'aile des ministres Sud, ainsi que du pavillon dit « des Roulettes », dans le parc. Le Sénat est quant à lui présent dans la partie Nord du château.

Moins de deux ans après l'inscription dans la loi de l'affectation des locaux du Congrès aux Assemblées, la proposition de loi tend à les affecter à l'établissement public du musée et du domaine national de Versailles.

II. L'AFFECTATION DES LOCAUX À L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE VERSAILLES

La proposition de loi présentée par M. Jean-Louis Debré, Président de l'Assemblée nationale, tend à supprimer l'affectation permanente aux assemblées de la totalité des locaux dits du Congrès (article 1^{er}). Cette initiative anticipe l'aboutissement des négociations engagées en 2004 par le Sénat pour confier à l'établissement public du musée de Versailles certains de ses locaux, nécessaires à l'amélioration de l'accueil du public dans le cadre de l'aménagement du « Grand Versailles ».

¹ Cf. *Journal officiel, débats parlementaires, Assemblée nationale, 3^{ème} séance du 11 juillet 2003.*

A. UN ENGAGEMENT ANCIEN DU SÉNAT POUR FACILITER LA GESTION DU CHÂTEAU DE VERSAILLES

1. Les locaux affectés au Sénat à Versailles

Le Sénat occupe, au château de Versailles, un ensemble de locaux d'une surface de 5.400 mètres carrés, soit un cinquième de la surface affectée au Parlement¹.

L'essentiel de ces locaux, soit 3.100 mètres carrés, est constitué de réserves de stockage pour les archives et le mobilier du Sénat, le reste étant composé de locaux de réception et d'appartements de fonction.

Ainsi, les locaux situés dans l'aile Nord du château, dans la cour basse de la Chapelle, sont utilisés comme réserves de mobilier (anciennes cuisines Louis-Philippe), tandis que ceux de la Cour de l'opéra abritent les archives.

Sont en outre affectés au Sénat, dans l'aile des ministres Nord, des locaux de réception, utilisés par le Président et les trois questeurs à l'occasion des Congrès pour y recevoir les sénateurs et, en dehors des Congrès, pour accueillir des manifestations, des séminaires et des réunions internationales liées à l'activité institutionnelle du Sénat. Il convient d'y ajouter deux appartements affectés aux Secrétaires Généraux.

Les locaux de réception ont notamment accueilli des réunions mettant en présence les présidents des assemblées de trois Etats du Caucase méridional (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie), dans le cadre du concours apporté par le Sénat aux efforts de la France pour stabiliser l'équilibre dans cette région.

Enfin, trois appartements situés dans le bâtiment dit « des acteurs », rue des Réservoirs, sont mis à la disposition des agents de surveillance et de maintenance des locaux du Sénat.

Dépourvus d'intérêt historique ou architectural pour le public, ces locaux ont **une vocation essentiellement fonctionnelle**.

¹ Sur l'étendue des locaux affectés à l'Assemblée nationale, voir le rapport fait au nom de la commission des lois par M. Pascal Clément, n° 2226, du 5 avril 2005, p. 11.

2. La démarche conventionnelle du Sénat

Le Sénat, attentif à la préservation du patrimoine, a toujours entièrement assumé les travaux d'entretien et de rénovation des locaux qui lui sont affectés à Versailles.

En outre, soucieux de faire le meilleur usage possible de ces locaux, le Sénat s'est attaché à remettre la gestion de ceux qui présentent le plus grand intérêt patrimonial au ministère de la culture. Aussi, confia-t-il dès la fin des années 1950 l'opéra royal à l'administration des Beaux-Arts.

Depuis, la démarche conventionnelle du Sénat s'est poursuivie, pour mettre à la disposition de l'établissement public du musée et du domaine national de Versailles¹ des locaux nécessaires à son activité.

Ainsi, par convention, des locaux affectés au Sénat dans l'aile Nord des ministres sont, depuis cinq ans, mis à la disposition de l'établissement public, qui y a installé le service médical destiné aux visiteurs. Le Sénat a également permis à la Réunion des musées nationaux d'utiliser certains de ses locaux dans l'aile Nord du château.

L'annexe à l'ordonnance du 17 novembre 1958 prévoit d'ailleurs, dans son dernier paragraphe, qu'« *à titre exceptionnel, et en vue de faciliter la gestion du château de Versailles, des conventions peuvent être passées entre l'établissement public du musée et du domaine de Versailles et l'Assemblée nationale ou le Sénat en vue de procéder aux adaptations nécessaires [du] périmètre* » des locaux qui leur sont affectés.

En outre, favorable à l'amélioration des conditions de visite du château, **le Sénat avait engagé depuis plus d'un an des négociations avec l'établissement public** afin de faciliter la mise en œuvre du schéma directeur d'aménagement du « Grand Versailles »².

Le Sénat était par conséquent disposé à confier, par convention, des locaux qui lui sont affectés dans l'aile Nord du château à l'établissement public, pour permettre à celui-ci d'y installer de nouveaux espaces d'accueil des groupes scolaires, ainsi qu'un service de restauration de grande capacité destiné aux visiteurs.

¹ Cf. le décret n 95-463 du 27 avril 1995 portant création de l'établissement public du musée et du domaine national de Versailles.

² Cf. II, B, 2, ci-après.

B. UNE NOUVELLE AFFECTATION APPROPRIÉE DANS LE CADRE DE L'AMÉNAGEMENT DU « GRAND VERSAILLES »

La suppression de l'affectation permanente aux assemblées de locaux situés à Versailles devrait conduire l'Etat à les confier à l'établissement public du musée et du domaine national de Versailles.

1. L'affectation des locaux à l'établissement public de Versailles

L'établissement public du musée et du domaine national de Versailles, créé en 1995, a notamment pour missions, aux termes de l'article 1^{er} du décret n° 95-463 du 27 avril 1995 :

- de **conserver, protéger, restaurer pour le compte de l'Etat et gérer, mettre en valeur et présenter au public** les biens culturels qui font partie des collections inscrites sur les inventaires du musée national des châteaux de Versailles et de Trianon, et de ses annexes, dont il a la garde ainsi que du domaine constitué des immeubles dont il est doté ;

- de contribuer à l'enrichissement des collections nationales par l'acquisition de biens culturels ;

- d'assurer dans les châteaux, musée et domaine dont il a la charge, et par tout moyen approprié, **l'accueil du public le plus large, d'en développer la fréquentation, de favoriser leur connaissance et celle de leurs collections**, de concevoir et mettre en oeuvre des actions d'éducation et de diffusion visant à assurer l'égal accès de tous à la culture ;

- d'assurer l'étude scientifique de ses collections, de l'architecture des bâtiments et des jardins ;

- de concourir à l'éducation, la formation et la recherche dans le domaine de l'histoire, de l'histoire de l'art de la muséographie, de la musique et des autres arts de la scène ;

- d'organiser des spectacles notamment musicaux, de théâtre ou de ballet dans les châteaux, le musée et le domaine.

L'article 7 du décret du 28 avril 1995 prévoit que « *Les immeubles appartenant au domaine national de Versailles et affectés de façon permanente au ministère chargé de la culture sont remis en dotation à l'établissement public et par arrêté conjoint du ministre chargé de la culture et du ministre chargé du domaine* ». L'arrêté du 25 mars 1996 portant affectation d'immeubles établit par conséquent la liste des **immeubles attribués à titre de dotation à l'établissement public**.

Ce dernier est substitué à l'Etat, à la Réunion des musées nationaux et à la Caisse nationale des monuments historiques et des sites pour les contrats relatifs à l'exercice de ses missions (article 10 du décret de 1995).

L'article 1^{er} de la proposition de loi tend à supprimer, au sein de l'ordonnance du 17 novembre 1958, l'affectation à l'Assemblée nationale et au Sénat de locaux situés dans l'enceinte du château de Versailles.

En conséquence, son **article 2** a pour objet la suppression de l'annexe à l'ordonnance, qui décrit les espaces affectés à chaque assemblée.

Ces locaux devraient donc être ajoutés à la dotation de l'établissement public du musée et du domaine national de Versailles. L'arrêté du 25 mars 1996 devrait être complété à cette fin.

2. Le « Grand Versailles »

L'établissement public accueille chaque année **3 millions de visiteurs** pour le seul château, auxquels s'ajoutent près de 7 millions de visiteurs pour le parc. Il emploie près de 900 personnes, dont 600 fonctionnaires.

Il apparaît aujourd'hui nécessaire de renforcer les dispositifs de sécurité du château et d'améliorer l'accueil du public, qui ne répond pas aux exigences requises par un patrimoine dont la renommée internationale est un atout pour la France. Ainsi, dans sa configuration actuelle, le château de Versailles, qui reçoit 600.000 visiteurs scolaires par an, ne dispose d'aucune infrastructure pédagogique.

Le **projet « Grand Versailles »**, dont le schéma directeur d'aménagement a été présenté le 30 octobre 2003 par M. Jean-Jacques Aillagon, alors ministre de la culture, et Mme Christine Albanel, présidente de l'établissement public, devrait redonner à Versailles son éclat.

Il vise, d'une part, à assurer la conservation et la mise en valeur du patrimoine de Versailles et, d'autre part, à faciliter la bonne exécution des missions de l'établissement public. Son coût total a été évalué à près de 390 millions d'euros, pour 17 années de travaux.

Sa réalisation a été conçue selon trois grandes phases. La première, commencée en 2003 avec la rénovation du pavillon Gabriel, devrait se dérouler jusqu'en 2009, pour un montant estimé à 135 millions d'euros¹,

¹ La deuxième phase devrait être consacrée à la poursuite de la rénovation de l'aile Nord du château, avec la reconstruction de l'escalier Mansard, et à la restauration architecturale des Trianons. La troisième phase comprendrait un dernier programme d'équipement technique, d'aménagement et de restauration de l'aile du Midi, des Grandes écuries, de certaines annexes du château et du parc.

partagés entre l'Etat (105,8 millions d'euros) et l'établissement public (29,2 millions d'euros). **Les travaux de cette première phase sont programmés en trois étapes :**

- 2004-2006 : aménagement du Grand Commun, pour y transférer les services de l'établissement public, et réalisation de mesures urgentes pour la sécurité du public, du bâtiment et des œuvres ;

- 2007-2008 : réaménagement du corps central du château, avec notamment la réorganisation du dispositif d'accueil du public et des circuits de visite, le rétablissement de la grille royale entre les pavillons Dufour et Gabriel, et la remise à niveau d'origine du sol de la cour royale ;

- 2009-2010 : travaux dans l'aile du Nord, en particulier pour l'aménagement des nouveaux locaux d'accueil du jeune public ainsi que d'un restaurant destiné aux visiteurs, qui serait installé dans les anciennes cuisines Louis-Philippe.

Ainsi, la troisième étape du schéma directeur défini en 2003 prévoit le réaménagement complet de l'aile Nord du château, où se trouvent les réserves de mobilier (cour basse de la chapelle) et d'archives (cour de l'opéra) du Sénat.

3. L'opportunité d'améliorer l'accueil du public à Versailles

M. Jean-Paul Godderidge, administrateur général délégué de l'établissement public du musée et du domaine national de Versailles, a présenté à votre rapporteur les adaptations dont ferait l'objet **le schéma directeur du « Grand Versailles »**, si les locaux du Congrès étaient affectés à l'établissement public.

Le rez-de-jardin des locaux situés dans les ailes des ministres du Nord et du Midi serait ainsi aménagé en espaces d'accueil et d'information.

Il a souligné que **l'utilisation de ces locaux devrait améliorer considérablement le dispositif d'accueil du public** qui, selon le projet initial, devait être installé dans les salles où étaient autrefois hébergées les Gardes Françaises et Suisses.

Il a précisé que **les visiteurs devraient ainsi bénéficier d'un parcours d'entrée plus rapide et plus rationnel**, l'aile des ministres du Midi étant destinée à l'accueil des visiteurs individuels, celle du Nord aux groupes.

En outre, M. Frédéric Didier, architecte en chef des monuments historiques, a indiqué à votre rapporteur que le transfert à l'établissement public des locaux situés dans le bâtiment dit « des acteurs », rue des

Réservoirs, devrait permettre de **renforcer la sécurité de l'opéra royal**, plus grand opéra de cour jamais construit¹. L'installation dans ces locaux des loges et des équipements techniques pourrait également faciliter le retour de la salle de l'opéra, aménagée au début de la III^{ème} République pour accueillir la Chambre des députés puis le Sénat, à son objet initial.

Le **plan de financement** du schéma directeur d'aménagement du « Grand Versailles » devrait alors être actualisé, pour tenir compte de la réaffectation envisagée des locaux des assemblées.

Votre rapporteur juge particulièrement cohérente l'utilisation qui devrait être faite des locaux qui ne seraient plus affectés au Sénat.

Il se félicite de l'opportunité ainsi offerte à l'établissement public du musée et du domaine national de Versailles pour assurer dans de meilleures conditions l'accueil du public. **Les visiteurs du château de Versailles, et en particulier les groupes scolaires, seront les premiers bénéficiaires de cette nouvelle affectation.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS

Votre commission, favorable à la mise à disposition du public des locaux dont les assemblées parlementaires ne font qu'une utilisation ponctuelle, estime en revanche indispensable de maintenir l'affectation de la salle des séances du Congrès à l'Assemblée nationale et au Sénat. Elle insiste par ailleurs sur la nécessité d'une période transitoire pour la mise en œuvre du changement d'affectation des locaux.

A. L'AFFECTION DE LA SALLE DU CONGRÈS À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

Aux termes de l'article 89 de la Constitution, le Parlement peut être réuni en Congrès sur la convocation du Président de la République, après que les deux assemblées ont adopté en termes identiques le texte de la révision constitutionnelle.

Ce texte doit être un **projet de révision constitutionnelle**, déposé à l'initiative du Président de la République ou sur proposition du Premier ministre. En effet, un référendum serait nécessaire pour l'adoption définitive d'une proposition de révision présentée par des membres du Parlement.

¹ *L'opéra royal, entièrement construit en bois, est en effet l'un des lieux les plus fragiles du château de Versailles.*

Par ailleurs, un projet de révision constitutionnelle n'est soumis au Parlement réuni en Congrès que si le Président de la République préfère ce mode d'adoption à celui du référendum. Le projet de révision n'est alors approuvé que s'il obtient la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Le Congrès s'est réuni treize fois à Versailles depuis 1958, pour adopter seize lois constitutionnelles. Sa dernière réunion a eu lieu le 28 février 2005.

Le troisième alinéa de l'article 89 de la Constitution dispose que « *Le Bureau du Congrès est celui de l'Assemblée nationale* »¹. **Il revient donc à l'Assemblée nationale d'assumer l'organisation matérielle des Congrès.**

Ainsi, le dernier paragraphe de l'annexe à l'ordonnance du 17 novembre 1958 précise que, lorsque le Parlement est convoqué en Congrès, l'Assemblée nationale détermine les locaux nécessaires à cette réunion.

Ces locaux doivent alors être mis gratuitement à la disposition du Parlement. Par ailleurs, l'annexe à l'ordonnance de 1958 garantit les conditions d'organisation des Congrès, en prévoyant que « *les locaux de l'aile du Midi affectés à l'établissement public du musée et du domaine de Versailles ne peuvent recevoir aucune modification qui serait susceptible de gêner la tenue d'un Congrès* ».

Lorsque le Congrès se réunit à Versailles, chaque assemblée dispose de bureaux dans l'aile du Midi du château. Ces bureaux sont destinés au Président de l'Assemblée nationale, Président du Congrès, au Président du Sénat, aux membres du Gouvernement, ainsi qu'aux services des deux assemblées. Certaines salles sont également utilisées pour les scrutins.

Afin de préserver les conditions d'organisation des Congrès, **l'article 1^{er} de la proposition de loi** tend à prévoir **la mise à la disposition de l'Assemblée nationale et du Sénat** des locaux nécessaires à leur tenue, au château de Versailles, **en tant que de besoin et à titre gratuit.**

Des conventions, prévues à **l'article 3 de la proposition de loi**, devraient définir les conditions de cette mise à disposition, conformément au principe d'autonomie des assemblées parlementaires.

¹ *Sous la III^{ème} République, le Bureau du Congrès était constitué par le Bureau du Sénat. En effet, aux termes du second alinéa de l'article 11 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics, « Lorsque les deux chambres se réunissent en Assemblée nationale, leur bureau se compose du président, des vice-présidents et secrétaires du Sénat ». Sous la V^{ème} République, le règlement du Congrès, adopté par celui-ci le 20 décembre 1963, prévoit que le Bureau est composé d'un président, de six vice-présidents, de trois questeurs et de douze secrétaires.*

L'Assemblée nationale a adopté en première lecture, à **l'article 3 de la proposition de loi**, un amendement de M. René Dosière, tendant à préciser que les conventions conclues entre les personnes publiques intéressées par le changement d'affectation des locaux prévoient que « *la salle du Congrès est réservée à ses séances et aux réunions parlementaires* ».

Votre commission considère que le régime de mise à disposition ne peut s'appliquer à **la salle des séances du Congrès** qui, comme l'hémicycle de l'Assemblée nationale et du Sénat, **doit être affectée aux assemblées qui y siègent**. Elle ne saurait donc être confiée à l'établissement public de Versailles.

Conçue pour accueillir les deux assemblées du Parlement, la salle du Congrès est un **lieu de mémoire de l'histoire parlementaire de notre pays**. Son entretien, son fonctionnement et son utilisation doivent relever exclusivement de l'Assemblée nationale et du Sénat, qui s'y réunissent en Congrès.

Votre commission vous soumet par conséquent un amendement à l'article 1^{er} afin de prévoir :

- que la salle des séances du Congrès et ses accès sont affectés à l'Assemblée nationale et au Sénat ;

- que les autres locaux nécessaires à la tenue du Congrès du Parlement sont, en tant que de besoin et gratuitement, mis à la disposition des deux assemblées. Les conventions prévues à l'article 3 permettraient donc de préciser les modalités de cette mise à disposition.

L'utilisation que l'établissement public du musée et du domaine national de Versailles pourrait faire des locaux situés dans l'aile du Midi ne devrait donc en aucun cas gêner la tenue des Congrès.

Enfin, votre commission vous soumet **un amendement à l'article 3**, qui tend à supprimer les précisions apportées par l'Assemblée nationale en première lecture quant à l'utilisation de la salle du Congrès. En effet, l'amendement proposé à l'article 1^{er} visant à maintenir l'affectation de cette salle aux deux assemblées, il n'y aurait plus lieu de préciser son utilisation au sein des conventions.

B. LA NÉCESSITÉ D'UNE PÉRIODE TRANSITOIRE

A première vue, le transfert des locaux situés à Versailles paraît entraîner une économie pour le Sénat, qui a toujours assumé la totalité de leurs charges de fonctionnement et d'entretien.

Toutefois, des dépenses devront être engagées pour la location de salles destinées à recevoir les réserves d'archives et de mobilier, ainsi qu'à accueillir, le cas échéant, les manifestations auparavant organisées à Versailles et que ne pourrait recevoir le palais du Luxembourg.

Depuis la fin des années 1990, tout en réaffirmant leur statut autonome, le Sénat s'est engagé dans **une politique de gestion de ses archives répondant aux exigences des normes en vigueur.**

Ainsi, les services conservent au palais du Luxembourg les archives courantes qu'ils sont susceptibles d'utiliser quotidiennement. Le service des archives conserve également au palais les documents antérieurs à 1958¹ et ceux, postérieurs à cette date, qui présentent un intérêt particulier pour l'histoire de l'institution.

Ne sont donc rassemblées à Versailles que les archives intermédiaires pouvant encore présenter une utilité administrative, ainsi que les archives définitives postérieures à 1958, conservées sans limite de durée en raison de leur intérêt historique.

A l'issue des opérations de tri et de répartition des archives entre les deux lieux de conservation, qui devraient s'achever à la fin de l'année 2005, resteront à Versailles 500 mètres linéaires d'archives intermédiaires et définitives. Ces catégories de documents devant à l'avenir connaître un accroissement rapide, la surface de stockage nécessaire peut être estimée à 1 kilomètre linéaire

Il est donc indispensable que les assemblées disposent d'un délai suffisant pour retirer leurs réserves d'archives et de mobilier de l'enceinte du château, et leur trouver de nouveaux espaces de stockage adaptés. En effet, le palais du Luxembourg et ses dépendances n'offrent aucune capacité de stockage supplémentaire².

Le Sénat doit également disposer d'un délai lui permettant de régler dans des conditions satisfaisantes la situation de ses personnels aujourd'hui affectés à Versailles.

Aussi **l'article 3 de la proposition de loi** prévoit-il que **des conventions seront passées entre les personnes publiques intéressées** afin de préciser les modalités du changement d'affectation des locaux occupés par l'Assemblée nationale et le Sénat.

Au cours des négociations conduites depuis 2004 avec l'établissement public, il est apparu que les locaux abritant les réserves de mobilier et

¹ Catégorie dite des archives historiques.

² 2 kilomètres linéaires d'archives définitives seront conservés au palais du Luxembourg.

d'archives ne devraient pas être libérées avant 2008, pour la réalisation des travaux prévus par le schéma directeur.

Enfin, la nouvelle affectation des locaux entraînera des charges supplémentaires pour l'Etat et l'établissement public de Versailles. M. Renaud Donnedieu de Vabres, ministre de la culture, a d'ailleurs indiqué, lors de la discussion du texte en première lecture à l'Assemblée nationale le 7 avril 2005, que leur prise en compte nécessiterait des moyens nouveaux, « *dont il convient de prévoir la montée en charge* ».

*

* *

<p>Compte tenu de l'ensemble de ces observations, et sous réserve des amendements qu'elle vous soumet, votre commission vous propose d'adopter la proposition de loi.</p>
--

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

(article 2 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958)

Mise à disposition des assemblées des locaux du Congrès

Cet article tend à modifier l'avant-dernier alinéa de l'article 2 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, pour mettre fin à l'affectation permanente aux deux assemblées des locaux dits du Congrès et des autres locaux qu'elles utilisent au château de Versailles. Il lui substitue une mise à disposition « **en tant que de besoin** » et à titre gratuit des « *locaux nécessaires à la tenue du Congrès du Parlement* ».

La mise à disposition est une pratique courante de notre droit administratif. L'article L. 1321-1 du code général des collectivités territoriales prévoit ainsi que « *le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence* ». La remise des biens est alors réalisée à titre gratuit lorsque la collectivité antérieurement compétente en était propriétaire (article L. 1321-2) ou si la mise à disposition correspond à un transfert de compétences de l'Etat au département ou à la région (article L. 1321-7).

Les locaux dits du Congrès qui feraient l'objet de cette mise à disposition ne recouvrent donc pas l'ensemble des locaux affectés jusqu'à présent à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Leur désignation exacte devrait être fixée par une convention prévue à l'article 3 de la présente proposition de loi et pourrait s'inspirer de la description établie par l'annexe prévue par l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 dans sa rédaction actuelle.

Ces locaux devraient par conséquent comprendre, outre **la salle des séances du Congrès**, les locaux situés dans l'aile du Midi dont l'Assemblée nationale et le Sénat pourraient avoir besoin lors de la réunion du Parlement en Congrès.

A cet égard, M. Renaud Donnedieu de Vabres, ministre de la culture et de la communication, a déclaré, lors de la discussion du texte en première lecture à l'Assemblée nationale le 7 avril 2005, que « *pour toute réunion parlementaire ou toute réunion du Congrès* », le Parlement serait « *automatiquement, immédiatement et sans appel, chez lui* »¹.

Votre commission estime néanmoins que la salle des séances du Congrès ne saurait être affectée à l'établissement public du musée et du domaine national de Versailles et seulement mise à la disposition du Parlement en tant que de besoin.

En effet, la salle qui a accueilli l'élection des présidents des III^{ème} et IV^{ème} Républiques, et où se retrouvent depuis 1875 les deux assemblées du Parlement réunies en Congrès pour adopter les révisions constitutionnelles, est un des hauts lieux de l'histoire républicaine et parlementaire de notre pays.

L'utilisation de cette salle, comme celle de tout hémicycle parlementaire, doit relever exclusivement des assemblées qui y tiennent leurs séances.

Votre commission vous invite par conséquent à adopter un **amendement** tendant à rédiger l'article 1^{er} afin de prévoir, à l'article 2 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, que :

- la salle des séances du Congrès et ses accès sont affectés à l'Assemblée nationale et au Sénat ;

- les autres locaux nécessaires à la tenue du Congrès du Parlement, sis au château de Versailles, sont, en tant que de besoin et gratuitement, mis à la disposition de l'assemblée nationale et du Sénat. Les conventions prévues à l'article 3 de la présente proposition de loi devraient préciser les modalités de cette mise à disposition.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 1^{er} **ainsi modifié**.

Article 2

(annexe de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958)

Suppression de l'annexe relative aux locaux affectés aux assemblées

Cet article supprime l'annexe à l'ordonnance du 17 novembre 1958, qui définit les locaux affectés à l'Assemblée nationale, au Sénat et au Congrès dans l'enceinte du château de Versailles.

¹ Cf. *Journal officiel, Assemblée nationale, compte-rendu intégral de la 1^{ère} séance du 7 avril 2005, p. 2802.*

Cette annexe fixe la répartition des locaux dont sont affectataires les deux assemblées « *avec la précision d'un règlement de copropriété* », comme l'indique M. Jean-Louis Debré, Président de l'Assemblée nationale, dans l'exposé des motifs de sa proposition de loi¹.

Elle résulte d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de ses trois questeurs², lors de l'examen du projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, en juillet 2003.

Les questeurs de l'Assemblée nationale avaient ainsi souhaité donner un fondement juridique incontestable à l'utilisation par les assemblées parlementaires de certains locaux dans l'enceinte du château de Versailles, jusqu'alors fondée sur la tradition davantage que sur les textes³.

La présente proposition de loi tendant à supprimer l'affectation permanente aux deux assemblées de locaux situés à Versailles, l'annexe devient inutile.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 2 **sans modification**.

Article 3

Conventions relatives au changement d'affectation des locaux occupés par les assemblées à Versailles

Cet article prévoit que des conventions seront conclues entre les personnes publiques intéressées pour déterminer, d'une part, les modalités du changement d'affectation des locaux et, d'autre part, les conditions de mise à disposition de ceux nécessaires à la tenue des Congrès du Parlement.

1. Conventions relatives au changement d'affectation des locaux

Chacune des deux assemblées devrait passer une convention avec l'établissement public du musée et du domaine national de Versailles pour préciser les modalités de transfert à ce dernier des locaux dont elle est affectataire.

Ces conventions devraient en particulier définir **la période transitoire matériellement nécessaire à ce changement d'affectation**. Cette période semble indispensable à toutes les parties.

Pour le ministère de la culture et l'établissement public du château de Versailles, il s'agit de mettre en place progressivement **les moyens nécessaires à la prise en charge de 25.000 mètres carrés**, soit approximativement, selon M. Renaud Donnedieu de Vabres, ministre de la culture et de la communication, la moitié du musée d'Orsay, l'ensemble du

¹ Cf. cette description en annexe.

² MM. Henri Cuq, Claude Gaillard et Didier Migaud.

³ Cf. Journal officiel, débats parlementaires, Assemblée nationale, 3^{ème} séance du 11 juillet 2003.

musée des Arts décoratifs de Paris ou l'ensemble de l'aile Richelieu du musée du Louvre¹.

Le ministre de la culture a, par conséquent, évalué à quatre ans la durée de cette période transitoire.

Pour les assemblées, cette durée sera nécessaire à la recherche et, le cas échéant, à l'aménagement d'autres lieux de stockage des archives parlementaires et de leurs réserves de mobilier.

En effet, l'utilisation actuelle des locaux interdit un changement d'affectation immédiat.

Les réserves du Sénat occupent ainsi 1.000 mètres carrés dans l'aile Nord du Château, dont 530 pour les réserves de mobilier², pour un volume de 700 mètres cubes, et 470 mètres carrés pour les archives parlementaires, soit en fait 1,2 kilomètre linéaire³.

Les réserves d'archives du Sénat sont constituées pour l'essentiel d'archives des services depuis 1945, les archives historiques étant progressivement transférées au Palais du Luxembourg, suivant un programme en cours d'achèvement⁴.

Par ailleurs, la période transitoire permettra au Sénat d'organiser le stockage du mobilier aujourd'hui disposé dans les locaux de réception de l'aile des ministres Nord.

Il convient de préciser que la mise en œuvre de la troisième étape du schéma directeur d'aménagement du « Grand Versailles », qui affectera directement les locaux de l'aile Nord, est programmée pour les années 2008-2009. Le changement d'affectation devrait donc pouvoir être conduit dans des conditions satisfaisantes.

2. Conventions relatives à la mise à disposition des locaux du Congrès

Les conditions de mise à disposition des locaux nécessaires à la tenue du Congrès du Parlement devraient également faire l'objet d'une convention entre les deux assemblées et l'établissement public.

Cette convention devrait apporter les garanties indispensables à l'exercice des prérogatives constitutionnelles du Congrès, en prenant en compte, par exemple, les conditions d'organisation des scrutins.

¹ Cf. *Journal officiel, Assemblée nationale, compte-rendu intégral de la première séance du 7 avril 2005, p. 2.798.*

² *L'aménagement des salles porte à 800 mètres carrés la surface réellement utilisée pour les réserves de mobilier.*

³ *Pour un espace total estimé à plus de 1,5 kilomètre linéaire.*

⁴ *Les archives de l'Assemblée nationale occupent 7 kilomètres linéaires, dont 4 kilomètres de documents parlementaires étrangers anciens, 0,5 kilomètre de presse étrangère et 2,5 kilomètres d'archives des services proprement dites. Source : rapport de M. Pascal Clément au nom de la commission des lois, n° 2226, du 5 avril 2005.*

Votre rapporteur estime indispensable que la convention relative aux locaux du Congrès établisse, comme le fait actuellement le III de l'annexe à l'ordonnance précitée, que dans le cadre de leur affectation à l'établissement public du musée et du domaine national de Versailles, les locaux de l'aile du Midi ne peuvent recevoir **aucune modification susceptible de gêner la tenue d'un Congrès.**

En outre, l'Assemblée nationale a adopté en première lecture, avec l'avis favorable de sa commission des Lois, le Gouvernement s'en étant remis à la sagesse, un amendement de M. René Dosière tendant à prévoir que les conventions entre les personnes publiques intéressées réservent la **salle du Congrès** à ses séances et aux réunions parlementaires.

Cette salle doit en effet avoir pour objet naturel d'accueillir les Congrès et les réunions parlementaires.

Le maintien de l'affectation de la salle des séances du Congrès à l'Assemblée nationale et au Sénat, proposé par votre commission à l'article 1^{er} de la proposition de loi, est conforme à cet objectif. Il a pour conséquence de retirer la salle des séances du Congrès du champ des conventions qui devraient être conclues en application du présent article. Il devient donc inutile de préciser dans ces conventions que cette salle devrait être réservée aux séances du Congrès et aux réunions parlementaires.

Votre commission vous soumet par conséquent un **amendement** tendant à supprimer les précisions réservant la salle du Congrès à ses séances et aux réunions parlementaires.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 3 **ainsi modifié.**

*

* *

<p>Compte tenu de l'ensemble de ces observations, et sous réserve des amendements qu'elle vous soumet, votre commission vous propose d'adopter la proposition de loi.</p>
--

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires</p> <p>.....</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Proposition de loi tendant à mettre à la disposition du public les locaux dits du Congrès, au château de Versailles</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Proposition de loi tendant à mettre à la disposition du public les locaux dits du Congrès, au château de Versailles</p>
<p><i>Art. 2.</i> — Le Palais-Bourbon et l'hôtel de Lassay sont affectés à l'Assemblée nationale.</p>	<p>Article 1^{er}</p>	<p>Article 1^{er}</p>
<p>Le Palais du Luxembourg, l'hôtel du Petit Luxembourg, leurs jardins et leurs dépendances historiques sont affectés au Sénat.</p>	<p>L'avant-dernier alinéa de l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires est <i>ainsi rédigé</i> :</p>	<p>L'avant-dernier...</p>
<p>Les locaux dits du Congrès et les autres locaux utilisés par les assemblées, sis au château de Versailles, tels qu'ils sont définis par l'annexe à la présente ordonnance, sont affectés à l'Assemblée nationale ou au Sénat.</p>	<p>« <i>Les locaux nécessaires à la tenue du Congrès du Parlement, sis au Château de Versailles, sont, en tant que de besoin et gratuitement, mis à la disposition de l'Assemblée nationale et du Sénat.</i> »</p>	<p>...est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :</p> <p>« <i>La salle des séances du Congrès et ses accès sont affectés à l'Assemblée nationale et au Sénat.</i> »</p>
<p>Les immeubles acquis ou construits par l'Assemblée nationale ou le Sénat sont affectés à l'assemblée concernée sur décision de son bureau.</p> <p>.....</p>	<p>Article 2</p>	<p>Article 2</p>
<p>Annexe. — Cf. annexe au tableau comparatif.</p>	<p>L'annexe de la même ordonnance est abrogée.</p>	<p>(Sans modification).</p>

Article 3

Des conventions conclues entre les personnes publiques intéressées précisent les modalités du changement d'affectation des locaux occupés par l'Assemblée nationale et le Sénat à Versailles ainsi que les conditions de la mise à disposition de ceux nécessaires à la tenue du Congrès du Parlement. *Celles-ci prévoient que la salle du Congrès est réservée à ses séances et aux réunions parlementaires.*

Article 3

Des conventions...

...Parlement.

ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires

Annexe

I. — État descriptif des locaux affectés à l'Assemblée nationale à Versailles

A. — Aile du Midi

Le nivellement de ce corps de bâtiment prend pour référence la rue de l'Indépendance Américaine comme le rez-de-chaussée.

La totalité de l'aile du Midi, y compris le sol et le sous-sol, la cour du Midi (dénommée également cour de l'Apothicaierie), la cour du Nord (dénommée également cour des Bouches) et pour partie la cour de Monsieur, à l'exclusion :

1° Au rez-de-chaussée, des locaux situés dans l'angle nord au bas de l'escalier des Princes et de l'emprise de l'ascenseur attenante à l'escalier des Princes, totalisant une superficie de 556 mètres carrés ;

2° À l'entresol du rez-de-chaussée, de l'emprise de l'ascenseur attenante à l'escalier des Princes ;

3° Au premier étage (ou rez-de-jardin), des salles Marengo et Empire et de leurs arrière-salles, totalisant une superficie de 1 781 mètres carrés (les deux arrière-salles directement accessibles depuis le vestibule à colonnes et l'escalier S 32 sont affectées à l'Assemblée nationale) et du vestibule à colonnes, de la galerie de Pierre (dite « galerie des Bustes ») et des volées et paliers inférieurs de l'escalier des Princes, totalisant une superficie de 1 230 mètres carrés qui sont mis en commun ;

4° Au deuxième étage, de la salle 1830, de la galerie des Batailles, de l'escalier des Princes et de l'emprise de l'ascenseur attenante à l'escalier des Princes ;

5° Au quatrième étage, de la galerie d'Attique, des combles de la salle 1830, de la galerie des Batailles et de l'escalier des Princes.

B. — Aile des ministres Sud

Le nivellement de ce corps de bâtiment prend pour référence la cour d'honneur comme le rez-de-chaussée.

1. Le rez-de-chaussée en totalité, à l'exception des deux cages d'escalier.

2. Au premier sous-sol, les trois appartements de service et leurs accès.

3. Au deuxième sous-sol, les caves n^{os} 2, 2 *bis*, 3, 4, 8, 9, 9 *bis*, 10, 11, 12, 13 et 14.

C. — Pavillon des Roulettes

La totalité, à l'exception, au rez-de-chaussée, de la grange.

D. — Pavillon de Monsieur

Au troisième étage (accès porte palière gauche), un local totalisant une superficie de 204 mètres carrés.

II. — État descriptif des locaux affectés au Sénat à Versailles

Sauf indication particulière, les numéros des locaux mentionnés sont ceux figurant dans les annexes à la convention portant répartition et désignation des locaux occupés par le Sénat dans l'enceinte du château de Versailles, conclue entre le Sénat et le ministère de la culture le 16 mars 1988.

A. — Aile des ministres Nord

1. Le pavillon de tête (ouest), en totalité, à l'exception du sous-sol et de son accès.

2. Dans l'aile centrale :

— les caves accessibles depuis la rue Robert-de-Cotte ;

— le rez-de-jardin, l'entresol et le premier étage, à l'exception des entrées et des cages d'escalier.

B. — Aile nord du château

1. Locaux donnant sur la place Gambetta :

— au sous-sol : un local (CM 601) ;

— au rez-de-chaussée et à l'entresol : la réserve dite de « l'Officiel » (locaux CM 2 à CM 7, CM 20 et CM 21) ;

— aux premier et deuxième étages : la réserve dite « appartement Perronin » (locaux CM 101 à CM 111 et CM 201 à CM 210).

2. Cour basse de la chapelle (rez-de-chaussée) :

— le local sur cour CS 1 (72 m²) et le local sur jardin OO.N.30 (nomenclature Versailles).

3. Cour de l'Opéra (rez-de-chaussée) :

— le local CM 1.

C. — Immeuble situé 3, rue des Réservoirs (« bâtiment des acteurs »)

1. Au sous-sol, rez-de-chaussée et premier étage : l'ensemble des locaux et appartements situés à droite de l'escalier.

2. Les deuxième, troisième étages et les combles : en totalité.

III. — Congrès

Lorsque le Parlement est convoqué en Congrès, l'Assemblée nationale détermine les locaux nécessaires à cette réunion.

Ces locaux sont mis gratuitement à la disposition du Parlement.

Les locaux de l'aile du Midi affectés à l'établissement public du musée et du domaine de Versailles ne peuvent recevoir aucune modification qui serait susceptible de gêner la tenue d'un Congrès.

*

Les plans matérialisant les affectations définies dans la présente annexe seront communiqués par chaque assemblée au ministre de la culture ainsi qu'au président de l'établissement public du musée et du domaine de Versailles.

À titre exceptionnel et en vue de faciliter la gestion du château de Versailles, des conventions peuvent être passées entre l'établissement public du musée et du domaine de Versailles et l'Assemblée nationale ou le Sénat en vue de procéder aux adaptations nécessaires de ce périmètre.