

**Commentaire de la décision n° 2004-493 DC du 26 février 2004**

Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale

Le 12 février 2004, l'Assemblée nationale a adopté une résolution modifiant son règlement afin de mieux contrôler l'application des lois (article 1<sup>er</sup>) et la mise en oeuvre des conclusions des commissions d'enquête (article 2). Le lendemain, son Président a déféré cette résolution au Conseil constitutionnel, conformément au premier alinéa de l'article 61 de la Constitution.

La modification du règlement a été déclarée conforme à la Constitution le 26 février. Toutefois, elle a fait l'objet d'une réserve d'interprétation.

1) LE SUIVI DE L'APPLICATION DES LOIS (ARTICLE 1<sup>ER</sup>)

L'article 1<sup>er</sup> de la résolution, qui complète l'article 86 du règlement de l'Assemblée nationale, prévoit que le député qui a été le rapporteur d'une loi ou, à défaut, un autre député désigné par la commission compétente, présente à celle-ci un rapport sur l'application de la loi à l'issue d'un délai de six mois suivant son entrée en vigueur. Lorsque les textes réglementaires nécessaires n'ont pas été pris, la commission entend son rapporteur à l'issue d'un nouveau délai de six mois.

Cette disposition traduit la volonté des parlementaires de suivre davantage l'application des lois qu'ils votent, afin d'éviter que la non-publication de textes réglementaires ne fasse échec à leurs décisions.

Certes, depuis 1971, les commissions permanentes du Sénat recensent déjà ces textes réglementaires [Les informations recueillies sont commentées dans un rapport annuel. Pour le plus récent, voir : « Le contrôle de l'application des lois : synthèse des travaux des commissions permanentes au 30 septembre 2003 »]. Récemment, sa commission des Lois a même initié une nouvelle démarche consistant à interroger les ministres sur l'application des lois relevant de leur compétence [Bulletin des commissions du Sénat n° 18 du 14 février 2004, session 2003-2004, pages 3831 et suivantes]. A l'Assemblée nationale, le rapporteur général du budget publie, depuis 1990, un rapport annuel sur l'application des dispositions fiscales. Les commissions des affaires sociales et des Lois se consacrent aussi, ponctuellement, à cet exercice.

Mais la question d'un contrôle plus approfondi a de nouveau été posée sous l'effet conjugué d'une dégradation de la qualité de la loi et d'un retard croissant au stade de son application. D'après les informations recueillies par M. Jean-Luc Warsmann, député des Ardennes et auteur de la proposition de résolution, le pourcentage des lois rendues applicables dans l'année se situerait entre 10% et 20%. Au 30 septembre 2003, 193 lois adoptées depuis juin 1981 demeuraient partiellement ou totalement inapplicables [Rapport n° 1409 présenté par M. Jean-Luc Warsmann, 4 février 2004, pages 6-7].

Dans sa décision, le Conseil a apporté une précision utile : seule une « commission permanente » pourra exercer le suivi de l'application d'une loi dans les conditions définies par la résolution. En effet, la mission des « commissions spéciales » prend fin lorsque le projet ou la proposition ayant provoqué leur création a fait l'objet d'une décision définitive. Or, cette distinction faisait défaut à l'article 1<sup>er</sup> de la résolution.

Au-delà, cet article 1<sup>er</sup> était à l'abri de toute critique de constitutionnalité : les mesures qu'il prévoit s'inscrivent dans le cadre des missions du Parlement et vont dans le sens de l'affirmation d'un pouvoir de contrôle qui ne peut pas être considéré comme de nature à orienter l'action gouvernementale au point de contrevenir à l'article 20 de la Constitution [Voir, a contrario, la décision n° 59-2 DC du 17 juin 1959].

D'ailleurs, le Conseil s'était prononcé, en 1990, sur une disposition de même nature, complétant l'article 145 du règlement de l'Assemblée nationale par un alinéa prévoyant que : « ... *Les commissions permanentes... peuvent confier à un ou plusieurs de leurs membres une mission d'information temporaire portant, notamment, sur les conditions d'application d'une législation* ». Il avait alors considéré que cette modification n'était contraire à aucun principe non plus qu'à aucune règle de valeur constitutionnelle dès lors que la mission ainsi définie « *revêt un caractère temporaire et se limite à un simple rôle d'information contribuant à permettre à l'Assemblée nationale d'exercer pendant les sessions ordinaires et extraordinaires, son contrôle sur la politique du Gouvernement dans les conditions prévues par la Constitution* » [Décision n° 90-275 DC du 6 juin 1990]. Ce « cadrage », réaffirmé depuis lors [Voir, par exemple, le considérant 22 de la décision n° 2003-470 DC du 9 avril 2003], a donc été repris par le Conseil dans sa décision du 26 février 2004.

## 2) LES COMMISSIONS D'ENQUETE (ARTICLE 2)

L'article 2 de la résolution, qui complète l'article 143 du règlement de l'Assemblée nationale, confie à un député désigné par la commission permanente compétente une mission de suivi analogue à celle prévue par l'article 1<sup>er</sup> mais relative, cette fois, à la mise en oeuvre des conclusions d'une commission d'enquête.

Bien que ne figurant pas dans la Constitution et n'y ayant jamais figuré sous les précédentes Républiques, les commissions d'enquête ont une histoire ancienne puisque leur apparition remonte à la monarchie de juillet. Or, elles sont considérées comme un instrument de revalorisation du Parlement : huit commissions d'enquête avaient été créées sous la dixième législature, quinze sous la onzième et déjà cinq sous la législature en cours.

De fait, ce second volet de la résolution semblait plus novateur, même si, indépendamment de toute disposition réglementaire, des députés avaient déjà pris l'initiative, dans le passé, d'assurer un suivi des conclusions de certaines commissions d'enquête [Voir les conclusions de la « mission d'information sur le suivi de la commission d'enquête sur les prisons », sur le rapport de M. Jacques Floch : compte-rendu de la commission des Lois n° 57 du 27 juin 2001].

La conformité de cet article 2 à l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, au regard de laquelle la constitutionnalité des règlements des assemblées est également appréciée, était moins évidente.

La rédaction adoptée dans un premier temps par la commission des Lois, le 4 février, prévoyait, en effet, que : « *A l'issue d'un délai de six mois suivant la publication du rapport d'une commission d'enquête, le député qui en a été le rapporteur présente à la commission permanente qui a examiné la proposition de résolution tendant à sa création un rapport sur la mise en oeuvre de ses recommandations...* ».

Or, l'article 6 de l'ordonnance précitée dispose que : « *... Les commissions d'enquête sont formées... en vue de soumettre leurs conclusions à l'assemblée qui les a créées. ... - Les commissions d'enquête ont un caractère temporaire. Leur mission prend fin par le dépôt de leur rapport et, au plus tard, à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date de l'adoption de la résolution qui les a créées. Elles ne peuvent être reconstituées avec le même objet avant l'expiration d'un délai de douze mois...* ».

Entre ces deux textes, les motifs de contrariété ne manquaient pas. A titre principal, on pouvait estimer, en effet, que la mission de suivi ainsi définie revenait à prolonger l'existence de la commission d'enquête, ou à la reconstituer, en méconnaissance des délais prévus par l'ordonnance : le lien entre les deux structures était d'autant plus évident que ladite mission était précisément confiée au rapporteur de la commission d'enquête [On rappellera que, sur des fondements différents, le Conseil a fait une interprétation stricte des délais prévus par l'ordonnance du 17 novembre 1958 : voir la décision n° 96-382 DC du 14 octobre 1996].

Les députés ont pris conscience de cette difficulté, M. Jean-Luc Warsmann déclarant en séance que : « *La durée d'existence des commissions d'enquête étant limitée, la fonction de rapporteur et les attributions qui l'accompagnent disparaissent en même temps qu'elle* » [1<sup>ère</sup> séance du jeudi 12 février 2004]. C'est la raison pour laquelle la résolution a été modifiée en séance. Le texte finalement adopté ne confie plus le suivi des conclusions des commissions d'enquête à leur rapporteur mais à un député désigné par la commission permanente compétente. Il peut s'agir du rapporteur, mais pas nécessairement.

Cette modification a permis au Conseil d'occulter tout lien entre la commission d'enquête et la mission de suivi de ses conclusions. Cette « tolérance » n'est pas sans précédent. Le Conseil avait déjà admis, en 1995, que le rapport d'une commission d'enquête puisse donner lieu, après son dépôt, alors même que sa mission a « pris fin » selon les termes de l'ordonnance, à un débat sans vote en séance publique [Décision n° 95-366 DC du 8 novembre 1995, cons. 25. Voir, par exemple, à propos des conclusions de la commission d'enquête sur les sectes : Assemblée nationale, 2<sup>ème</sup> séance du jeudi 8 février 1996.].

Sans doute le texte adopté restait-il sujet à d'autres critiques. Ainsi, la notion de « recommandations » des commissions d'enquête ne figure pas dans l'ordonnance, qui ne fait état que de leurs « conclusions ». Le Conseil a choisi de surmonter ces imperfections mineures en rétablissant, dans sa décision, les termes exacts auxquels renvoie le droit en vigueur.

En fait, le Conseil s'est surtout demandé si cette mission de suivi n'excédait pas les limites de la Constitution elle-même en matière de contrôle de la politique du Gouvernement par le Parlement. La mission instaurée n'a plus pour objet, en effet, de « soumettre des conclusions à l'Assemblée nationale », comme le prévoit l'ordonnance de 1958 : par une sorte de glissement, elle semble conduire à requérir leur mise en oeuvre. Il s'agirait alors d'une injonction qui, pour le coup, serait tout à fait contraire à la Constitution de 1958. Cette difficulté a été résolue au prix d'une réserve d'interprétation précisant que : « *S'agissant des commissions d'enquête,*

*dont les conclusions sont dépourvues de tout caractère obligatoire, le rapport présenté ne saurait en aucun cas adresser une injonction au Gouvernement ».*

Sous cette réserve, le Conseil constitutionnel a conclu que la proposition de résolution dans son ensemble n'était contraire à aucun principe non plus qu'à aucune règle de valeur constitutionnelle.