

Commentaire de la décision n° 2006-537 DC du 22 juin 2006

Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale

Le 8 juin 2006, le Conseil constitutionnel a été saisi par le Président de l'Assemblée nationale d'une résolution modifiant le règlement de cette assemblée, conformément à l'article 61 de la Constitution et à l'article 17 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958.

Cette résolution, adoptée la veille, reprend une partie des préconisations formulées au début de l'année par le Président de l'Assemblée nationale, M. Jean-Louis Debré, pour améliorer la qualité du travail législatif [1]. Des dispositions nouvelles ont par ailleurs été introduites, essentiellement à l'initiative du rapporteur, M. Jean-Luc Warsmann [2].

Cependant, le texte finalement approuvé diffère sensiblement de celui qui avait été proposé, le 31 mai, par la commission des Lois. En particulier, a été retiré, le jour de la séance, un article instituant une procédure dite d'examen renforcé, qui était critiqué [3].

Les huit articles transmis au Conseil constitutionnel répondaient à deux objets bien distincts : améliorer la qualité du travail législatif ; introduire dans le règlement les notions de " majorité " et d'" opposition " .

I) L'amélioration de la qualité du travail législatif

Les dispositions correspondantes concernent tant les travaux des commissions que le déroulement de la séance publique.

1) Les travaux des commissions

Trois dispositions de la résolution tendent à améliorer le travail d'expertise réalisé par les députés en amont de la séance publique, notamment en matière européenne et budgétaire.

a) Tout d'abord, le I de son article 2 reprend la proposition de résolution n° 2797 du Président Jean-Louis Debré tendant à " *améliorer l'information de l'Assemblée nationale en matière européenne* " .

Il modifie le sixième alinéa de l'article 86 du règlement, introduit par une résolution du 15 juin 1989 [4], afin de préciser que les rapports faits sur un projet ou une proposition de loi portant sur les domaines couverts par l'activité de l'Union européenne comportent en annexe des éléments d'information sur le droit européen non seulement " *applicable* " mais aussi " *en cours d'élaboration* " .

En outre, ces annexes doivent rappeler les positions déjà prises par l'Assemblée nationale, sur les mêmes sujets, par voie de résolution.

b) Le II de l'article 2 de la résolution donne une nouvelle rédaction au septième alinéa de l'article 86 du règlement, qui précise la nature de certains éléments devant figurer en annexe des rapports faits sur les projets ou propositions de loi.

En lieu et place d'un " bilan écologique " (que le Président de l'Assemblée nationale suggérait déjà de supprimer dans sa proposition de résolution n° 2797 en faisant valoir que " *cette disposition n'a reçu aucun commencement d'application en quinze ans* "), il est prévu que les rapports faits sur un projet ou une proposition de loi comporteront désormais, en annexe, une liste des textes susceptibles d'être abrogés ou modifiés à l'occasion de l'examen de la nouvelle législation.

c) Enfin, l'article 5 de la résolution reprend les termes de la proposition de résolution n° 2799 du Président Jean-Louis Debré, tendant à rétablir le chapitre VIII de la deuxième partie du titre II du règlement afin d'y introduire la procédure des commissions élargies en matière budgétaire.

La Conférence des Présidents est autorisée à faire procéder à l'examen de certaines missions de la seconde partie du projet de loi de finances, " *à titre principal et à l'exclusion des votes, au cours d'une réunion commune de la commission des finances, de l'économie générale et du plan et de la ou des commissions saisies pour avis* ".

Cette disposition consacre une pratique, initiée sous la onzième législature, consistant à procéder à l'examen de certains budgets - ou plutôt, désormais, de certaines missions de la seconde partie du projet de loi de finances de l'année - par des commissions dites élargies, en présence du Gouvernement et dans des conditions de publicité analogues à celles de la séance publique.

Ladite pratique respecte les prérogatives des commissions permanentes, ces dernières procédant toujours à un examen et, surtout, au vote des missions. En outre, si l'objectif poursuivi est bien d'alléger la séance publique, l'Assemblée nationale n'en est pas moins appelée à se prononcer, à l'issue d'une procédure il est vrai simplifiée.

Le Conseil a jugé que toutes les dispositions résumées ci-dessus, qui ont pour objet de renforcer l'information des députés sur les incidences des textes qui leur sont soumis et d'améliorer les conditions dans lesquelles ils examinent en commission la seconde partie du projet de loi de finances, ne sont pas contraires à la Constitution.

2) La discussion en séance publique

Deux articles - sans doute les plus importants - concernent la discussion en séance publique.

a) L'article 3, qui modifie les articles 91 et 122 du règlement, reprend une orientation préconisée par le Président Jean-Louis Debré dans sa proposition de résolution n° 2794. Il réduit la durée de présentation des motions de procédure.

Est désormais fixée, en première lecture, à trente minute au lieu d'une heure trente [5], la durée des interventions pouvant être prononcées au soutien de :

- l'exception d'irrecevabilité, qui est destinée, aux termes de l'article 91 du règlement, à "*faire reconnaître que le texte proposé est contraire à une ou plusieurs dispositions constitutionnelles* " ;

- la question préalable, "*dont l'objet est de faire décider qu'il n'y a pas lieu à délibérer* " ;

- la motion tendant au renvoi à la commission saisie au fond de l'ensemble du texte en discussion.

De même, est limitée à une trentaine de minutes la durée de présentation des motions qui peuvent être présentées, sur le fondement du dernier alinéa de l'article 122 du règlement, afin de soumettre un projet de loi en discussion à un référendum [6].

Le Président de l'Assemblée nationale justifie ces changements en considérant que : "*Le temps passé sur les motions de procédure est trop souvent du temps perdu* ".

Le Conseil a jugé que l'article 3 de la résolution n'est pas contraire à la Constitution, au terme d'un raisonnement qui conduit cependant à opérer des distinctions.

Il a observé, à titre principal, que ces modifications ne portent que sur la durée des interventions. Elles ne remettent pas en cause le droit des membres de l'Assemblée nationale de proposer la soumission de certains projets de loi au référendum, comme le prévoit l'article 11 de la Constitution. Elles préservent la possibilité effective, pour les députés, de contester la conformité à la Constitution des dispositions d'un texte [7].

Pour le reste, le Conseil observe, comme il a déjà eu l'occasion de le faire dans le passé [8], que la question préalable et la motion tendant à renvoyer l'ensemble du texte à la commission saisie au fond ne sont imposées par aucune exigence constitutionnelle.

b) L'article 4 de la résolution, qui modifie l'article 99 du règlement, concerne également le travail législatif. Il instaure un nouveau délai de dépôt pour les amendements, conformément à une orientation défendue par le Président Jean-Louis Debré dans sa proposition de résolution n° 2792.

Cette mesure s'inscrit dans le prolongement de la dernière réforme du règlement de l'Assemblée nationale.

En effet, jusqu'au mois d'octobre 2005, l'exercice du droit d'amendement des députés n'était guère encadré dans le temps que par l'article 99 du règlement, qui dispose que : "*Des amendements peuvent être présentés par les députés aux textes servant de base à la discussion dans un délai de quatre jours ouvrables suivant la distribution du rapport... Les amendements des députés cessent d'être recevables dès le début de la discussion générale, si celui-ci intervient avant l'expiration des délais susvisés* ". En pratique, du fait de la publication généralement tardive des rapports, seul ce dernier délai trouve à s'appliquer.

La résolution du 6 octobre 2005 a introduit dans le règlement une exception aux règles précitées en prévoyant que les amendements à la seconde partie du projet de loi de finances doivent être déposés, selon les cas, 24 ou 48 heures avant leur examen.

L'article 4 de la résolution du 7 juin 2006 généralise ce principe en inscrivant au premier alinéa de l'article 99 du règlement la règle selon laquelle, dorénavant, tous les amendements des députés devront être présentés au plus tard la veille de la discussion d'un texte à 17 heures, sauf décision contraire de la Conférence des Présidents.

Comme dans les dispositions en vigueur, cette règle demeure inopposable, toutefois, aux amendements d'une commission ou du Gouvernement, ainsi qu'aux amendements portant sur des articles qui ont fait l'objet d'amendements déposés après l'expiration du délai et à ceux susceptibles d'être mis en discussion commune avec des articles additionnels présentés après l'expiration de ces délais. De même, les sous-amendements ne sont pas soumis aux règles de forclusion.

En outre, il est précisé que : "*A défaut de la mise à disposition du rapport par voie électronique quarante-huit heures avant le début de la discussion du texte, les amendements sont recevables jusqu'au début de la discussion générale*".

Le reste de l'article 4 tire les conséquences de ce changement dans les autres alinéas de l'article 99 ainsi qu'aux articles 88, 104 et 118 du règlement [9].

On rappellera qu'au Sénat, des dispositions plus générales reconnaissent à la Conférence des Présidents la possibilité de fixer des délais impératifs en amont de la séance publique. En particulier, l'article 50 de son règlement prévoit que : "*A la demande de la commission intéressée, la Conférence des Présidents peut décider de fixer un délai limite pour le dépôt des amendements. La décision de la Conférence des Présidents figure à l'ordre du jour*".

Pour l'essentiel, le Conseil a repris le raisonnement qu'il avait suivi le 13 octobre 2005 dans sa décision n° 2005-526 DC.

Il a de nouveau relevé que les délais de dépôt prévus par la résolution, qui visent uniquement les amendements émanant des députés, n'interdisent pas de déposer ultérieurement des sous-amendements.

Surtout, confirmant l'évolution de sa jurisprudence sur le bon déroulement de la procédure législative, la qualité de la législation et, plus généralement, la sécurité juridique, il a estimé que l'instauration d'un délai pour le dépôt des amendements est de nature à assurer la clarté et la sincérité du débat parlementaire, sans lesquelles ne seraient garanties ni la règle énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, aux termes duquel : "*La loi est l'expression de la volonté générale...*", ni celle résultant du premier alinéa de l'article 3 de la Constitution, aux termes duquel : "*La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants...*" [10].

Le Conseil a donc considéré que, dans ces conditions, l'article 4 de la résolution n'était pas contraire à la Constitution.

II) Les notions de " majorité " et d'" opposition "

Une seconde série d'articles, sans rapport avec la précédente et qui ne figurait d'ailleurs pas dans les propositions initiales du Président de l'Assemblée nationale, tendaient à introduire dans le règlement les notions de " majorité " et d'" opposition ". Présentées au cours des

travaux parlementaires comme nécessaires à la mise en place d'un statut pour l'opposition, ces dispositions ont cependant été jugées contraires à la Constitution.

a) L'article 1er de la résolution insérait, en effet, dans l'article 19 du règlement relatif à la constitution des groupes auxquels les députés peuvent adhérer ou s'apparenter, un nouvel alinéa ainsi rédigé : " *Le président du groupe remet à la Présidence une déclaration d'appartenance de son groupe à la majorité ou à l'opposition. En cas de contestation formulée par le président d'un groupe, le Bureau décide ; pour cette délibération, le Bureau est complété par les présidents de groupe* ".

Dans son rapport, M. Jean-Luc Warsmann justifiait cette disposition de la façon suivante : " *Pour accorder des droits spécifiques à l'opposition en tant que telle, il conviendrait de la définir* ".

b) A cette déclaration étaient attachés des droits spécifiques. En effet, le III de l'article 2 et les articles 6 et 7 de la résolution, qui modifiaient, respectivement, les articles 86, 140-1 et 145 du règlement, permettaient aux groupes s'étant déclarés de l'opposition d'obtenir, pour leurs membres, la présentation de rapports sur la mise en application des lois [11] et la fonction de président ou de rapporteur au sein des commissions d'enquête [12] et des missions d'information [13].

c) L'article 8 de la résolution précisait que ces dispositions entreraient en application " *à l'ouverture de la XIIIème législature* ".

Cette structuration entre majorité et opposition n'est pas totalement étrangère au droit positif puisqu'elle est utilisée par l'article L. 167-1 du code électoral, qui définit les modalités selon lesquelles les partis et groupements peuvent utiliser les antennes du service public de radiodiffusion et de télévision pour leur campagne en vue des élections législatives. Elle est également employée par le Conseil supérieur de l'audiovisuel pour contrôler l'équilibre des temps de parole des personnalités politiques à la radio et à la télévision.

Il demeure que les dispositions incluses dans la résolution du 7 juin 2006 sont d'une toute autre nature, tant dans leur lettre que dans leur portée ou leur esprit, puisqu'elles ont une incidence sur les activités parlementaires elles-mêmes. Le droit parlementaire français ignore les notions d'opposition et de majorité ; le règlement de l'Assemblée nationale ne connaît, pour sa part, que la notion de groupe.

Le Conseil constitutionnel a déclaré l'ensemble de ces dispositions contraires à la Constitution.

Appliquant une jurisprudence établie dès le début de la Ve République, il a considéré, à titre principal, qu'en requérant des groupes une déclaration d'appartenance à la majorité ou à l'opposition et en conférant, en cas de contestation, un pouvoir de décision au Bureau de l'Assemblée nationale, la résolution a méconnu le premier alinéa de l'article 4 de la Constitution aux termes duquel : " *Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement...* " [14].

Le Conseil a en outre considéré que la résolution introduisait, au détriment des groupes récusant une telle appartenance, une différence de traitement injustifiée.

* *
*

En conclusion, la décision n° 2006-537 DC du 22 juin 2006 reconnaît donc la conformité à la Constitution de toutes les dispositions de la résolution tendant à améliorer les conditions du travail législatif.

En revanche, ont été déclarées contraires à la Constitution celles qui requéraient des groupes parlementaires qu'ils se rattachent soit à la " majorité ", soit à l'" opposition ", et qui faisaient dépendre de ce rattachement des droits particuliers en termes de participation aux activités de contrôle de l'action du Gouvernement.

NOTES

1 Propositions de résolution n° 2791 à 2801 enregistrées à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 janvier 2006.

2 Rapport n° 3113 présenté par M. Jean-Luc Warsmann au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur les propositions de résolution de M. Jean-Louis Debré, 5 juin 2006.

3 Rapport supplémentaire n° 3126 déposé le 7 juin 2006 par M. Jean-Luc Warsmann.

4 Décision n° 89-255 DC du 4 juillet 1989.

5 Durée résultant de la résolution du 29 juin 1999. Voir la Décision n° 99-417 DC du 8 juillet 1999.

6 Une telle motion doit être signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée nationale. Elle est alors discutée immédiatement avant la discussion générale ou, si celle-ci est commencée, dès son dépôt. La procédure est rarement utilisée.

7 Décision n° 2003-470 DC du 9 avril 2003, cons. 10.

8 Décision n° 2003-470 DC du 9 avril 2003, cons. 11. Voir également la décision n° 90-278 DC du 7 novembre 1990, cons. 11.

9 Il convient de relever, cependant, que la résolution supprime la possibilité pour le Gouvernement ou la commission saisie au fond d'accepter la discussion d'amendements déposés hors délai.

10 Décision n° 2005-526 DC du 13 octobre 2005, cons. 5. Voir également la décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, cons. 4.

11 Le III de l'article 2 de la résolution modifiait le huitième alinéa de l'article 86 du règlement, introduit par la résolution n° 256 du 12 février 2004 afin de renforcer le contrôle par l'Assemblée nationale de l'application des lois. Dans sa décision n° 2004-493 DC du 26 février 2004, le Conseil constitutionnel avait jugé cette mission de suivi conforme à la Constitution, observant qu'elle revêtait " un caractère temporaire " et se limitait " à un simple rôle d'information contribuant à permettre à l'Assemblée nationale d'exercer son contrôle sur la politique du Gouvernement dans les conditions prévues par la Constitution " (cons. 3).

12 L'actuel deuxième alinéa de l'article 140-1 du règlement prévoit déjà, depuis la résolution du 26 mars 2003, que la fonction de président ou celle de rapporteur d'une commission d'enquête doit revenir de plein droit à un membre du groupe auquel appartient le premier signataire de la proposition de résolution. Cette règle a été jugée conforme à la Constitution par la décision n° 2003-470 DC du 9 avril 2003 (cons. 20).

13 Le Président Jean-Louis Debré proposait également, dans sa proposition de résolution n° 2800 tendant à " renforcer le pluralisme dans les procédures de contrôle ", d'étendre aux missions d'information le principe de la répartition des postes de responsabilité jusque là prévu pour les seules commissions d'enquête.

14 C'est ainsi qu'ont été censurés, dès 1959, les termes de l'article 19-3 que l'Assemblée avait envisagé d'introduire dans son règlement : " Par le motif que les dispositions de ce texte, combinées avec celles de l'alinéa 2 du même article et celles de l'article 20, n'ont pas seulement pour effet de permettre de faire obstacle à l'insertion au Journal officiel de la déclaration politique d'un groupe, mais aussi d'empêcher la formation même de ce groupe, par une appréciation, laissée à la seule Assemblée nationale, de la conformité de la déclaration politique dudit groupe aux dispositions de l'article 4 de la