

Commentaire de la décision n° 99-417 DC du 8 juillet 1999

Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 1er juillet 1999 d'une courte modification du règlement de l'Assemblée nationale, adoptée à la veille de la clôture de la session ordinaire. Si ses deux objets étaient distincts, ils présentaient comme caractéristique commune de tendre à résoudre des difficultés apparues à l'automne 1998 lors de la discussion de la proposition de loi sur le pacte civil de solidarité :

- celle liée à l'organisation de la discussion de textes de cette importance le jour réservé par le règlement à un ordre du jour d'initiative parlementaire, c'est-à-dire le vendredi;

- celle liée à la longueur des interventions prononcées à l'appui d'une motion de procédure.

- Le premier objectif de la résolution était d'offrir un meilleur " créneau " à la séance réservée à un ordre du jour d'initiative parlementaire. À cet effet, la proposition de résolution initiale prévoyait qu'alternativement aurait lieu, le mardi matin, soit la séance réservée à l'ordre du jour d'initiative parlementaire, soit la séance de questions orales sans débat. Un tel mécanisme aurait conduit à multiplier par deux le nombre de séances réservées à la " plage parlementaire " - puisqu'il n'en existe actuellement qu'une par mois - et corrélativement à diviser par deux le nombre de séances réservées aux questions orales sans débat, puisqu'il en existe aujourd'hui une par semaine.

Une telle solution se heurtait à deux dispositions constitutionnelles explicites :

- d'une part, le deuxième alinéa de l'article 48 de la Constitution qui dispose expressément qu'une séance par semaine au moins est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement;

- d'autre part, le troisième alinéa du même article qui prévoit de manière tout aussi explicite qu'une séance par mois (et une seule) est réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée.

Pour éviter une éventuelle censure, la commission des lois et, à sa suite, l'Assemblée elle-même, ont transformé l'alternance prévue, entre séance de questions et séance réservée à un ordre du jour d'initiative parlementaire, en une simple option.

Comme le souligne la décision, il doit être clairement entendu que cette option ne saurait conduire à ce que plus d'une séance par mois soit réservée par priorité à un ordre du jour d'initiative parlementaire. Dans la pratique, la formulation retenue signifie que le mardi matin aura lieu la séance de questions orales sans débat, sauf la semaine où la conférence des présidents aura décidé d'inscrire un ordre du jour d'initiative parlementaire.

Un tel système conduit, toutefois, une fois par mois, à supprimer la séance hebdomadaire de questions orales sans débat. Or, l'article 48 alinéa 2 de la Constitution exige qu'une séance par semaine au moins soit réservée aux questions.

En rétablissant un article 135 dans le règlement, disposant que " la conférence des présidents fixe la séance hebdomadaire consacrée aux questions des députés et aux réponses du Gouvernement ", l'Assemblée s'est conformée à cette exigence constitutionnelle.

En effet, la formulation retenue - qui est celle de l'article 48 alinéa 2 de la Constitution - est suffisamment générale pour couvrir les questions orales sans débat et les " questions au Gouvernement ", dont l'existence n'est pas prévue par le règlement. En pratique, la semaine où aura lieu la séance réservée à un ordre du jour d'initiative parlementaire, l'Assemblée aura le choix, soit de fixer à une autre date que le mardi matin la séance de questions orales sans débat si elle désire la maintenir, soit de se contenter des " questions au Gouvernement ".

Reprenant en outre le même raisonnement qu'en 1995¹, le Conseil constitutionnel a précisé que, si chaque assemblée est tenue d'organiser une séance hebdomadaire au moins réservée par priorité aux questions des parlementaires, le Constituant n'a pas pour autant entendu imposer qu'une séance entière leur fût consacrée. La durée d'une séance n'étant pas en effet définie au niveau constitutionnel, il serait illogique de faire dépendre le contenu d'une obligation constitutionnelle d'une définition qui peut varier d'une assemblée à l'autre.

- Le deuxième objet de la résolution ne soulevait aucune difficulté juridique.

Alors que, jusqu'à présent, le temps de parole d'un député sur une motion de procédure n'était pas limité, les articles 91 et 108 du règlement ont été modifiés afin de limiter cette durée à une heure trente s'agissant de la discussion d'un texte en première lecture, à trente minutes en deuxième lecture et à quinze minutes pour les lectures ultérieures, sauf décision contraire de la conférence des présidents.

Une telle disposition ne méconnaissait aucune règle de valeur constitutionnelle. C'est d'ailleurs ce qu'a déjà jugé le Conseil constitutionnel lorsqu'il a eu à connaître de dispositions comparables du règlement du Sénat, au demeurant beaucoup plus rigoureuses, puisque l'intervention à l'appui d'une motion de procédure y est en toute hypothèse limitée à un quart d'heure (déc. n° 91-301 DC du 15 janv. 1992, Rec. p. 9).

1. Décision n° 95-368 DC du 15 décembre 1999 sur le règlement du Sénat, cons. 26 (Rec. p. 246) : " Considérant... qu'en faisant référence à la tenue d'une séance par semaine au moins réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement, le Constituant n'a pas entendu imposer qu'un jour par semaine au moins leur fût consacré ".