



ASSEMBLÉE NATIONALE

**COMMISSION des LOIS CONSTITUTIONNELLES,
de la LÉGISLATION et de l'ADMINISTRATION GÉNÉRALE
de la RÉPUBLIQUE**

COMPTE RENDU N° 45
(Application de l'article 46 du Règlement)

Mercredi 31 mai 2006
(Séance de 10 heures)

*Présidence de M. Philippe Houillon, président
puis de M. Guy Geoffroy, vice-président*

SOMMAIRE

	Pages
– Examen des propositions de résolution de M. Jean-Louis Debré tendant à modifier le Règlement (n ^{os} 2791 à 2801) (M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur)	2
– Examen en deuxième lecture de la proposition de loi, modifiée par le Sénat, relative à la prévention des violences lors des manifestations sportives (n° 3106) (M. Claude Goasguen, rapporteur)	13

La Commission a examiné les conclusions de M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur, sur les propositions de résolution de M. Jean-Louis Debré tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale (n^{os} 2791 à 2801)

M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur, a tout d'abord exposé que, la Commission étant saisie de onze propositions, certaines étant alternatives les unes des autres, la bonne méthode était sans nul doute de présenter une proposition globale de résolution qui reprendrait des éléments des différentes propositions initiales. Il a estimé ensuite que l'adoption d'un texte par la Commission ne marquerait pas la fin du débat sur la réforme du Règlement, mais, au contraire, une ouverture plus grande susceptible d'amener discussions et amendements.

Nos institutions ne souffrent pas d'un excès de droits en faveur du Parlement. Il ne s'agit pas de rationaliser ce dernier, mais, au contraire, d'atteindre un double objectif de renforcement.

Le premier est l'attribution d'un statut à l'opposition. Dans tous les Parlements démocratiques, le fonctionnement des assemblées s'avère d'autant plus efficace que l'opposition voit sa place reconnue. Il faut observer que l'avenir de l'Assemblée nationale réside dans le fait de voter moins de lois et d'accroître ses fonctions de contrôle. Dans cette perspective, reconnaître le rôle de l'opposition constituera un réel progrès.

Le deuxième objectif consiste à améliorer le fonctionnement de l'Assemblée et à renforcer son efficacité, à la fois dans les relations entre commissions permanentes et délégation pour l'Union européenne, en séance publique et en commission. En particulier, lors de la séance publique, il conviendrait d'essayer d'éviter des dispositions réglementaires qui favorisent des longueurs, du temps perdu, au profit d'un débat concentré sur les véritables enjeux du texte soumis à l'examen de la Représentation nationale.

Pour réaliser ces deux objectifs, dix propositions pourraient être faites.

Le premier pilier, constitué par la définition d'un statut de l'opposition, peut être décliné en cinq points.

Le Règlement de l'Assemblée nationale ne connaissant que la notion de groupe, une première avancée doit permettre de définir au préalable l'opposition et la majorité. Chaque groupe pourrait déclarer à la Présidence son appartenance à la majorité ou à l'opposition, ce qui lui ouvrira l'accès aux droits attachés à ces deux notions. Il convient de rappeler à ce propos la tentative de définir l'opposition pour lui accorder des pouvoirs spécifiques en matière de contrôle et d'évaluation des finances publiques, à l'initiative de M. Didier Migaud à l'occasion de l'examen, en juillet 2005, de la modification de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Il avait été relevé qu'à l'époque la définition proposée était trop compliquée.

La deuxième avancée consisterait à réserver de plein droit à l'opposition la présidence d'une des six commissions permanentes.

La troisième permettrait de réserver également à l'opposition la présidence ou la fonction de rapporteur des commissions d'enquête.

La quatrième, suivant en cela une des initiatives du Président de l'Assemblée nationale, consisterait à prévoir le même dispositif pour les missions d'information créées par la Conférence des Présidents.

Dans ces trois derniers cas, seule une définition simple et pragmatique de l'opposition permet de lui accorder des droits.

Enfin, lorsque les débats sont prévus pour durer longtemps compte tenu des enjeux et de la complexité qu'ils supposent, il conviendrait de réserver à l'opposition un temps parole au moins égal à celui de la majorité.

Cette question pose celle de l'amélioration de l'efficacité du travail de l'Assemblée nationale, qui constitue le deuxième pilier de la proposition de résolution, qui peut, lui aussi, être décliné en cinq points.

Le premier progrès consisterait, comme le propose le Président de l'Assemblée nationale, à prévoir une meilleure articulation entre la délégation pour l'Union européenne et les commissions permanentes grâce à l'insertion dans les rapports législatifs faits par ces dernières d'une annexe réalisée par la première qui ferait le point sur le droit européen non seulement en vigueur mais également en cours d'élaboration. Cette disposition permettrait de contrôler plus systématiquement qu'un gouvernement ne propose pas de projets qui soient en contradiction avec le droit européen.

Une deuxième avancée, également proposée par le Président de l'Assemblée nationale, serait permise par une modification du délai de dépôt des amendements dont le terme serait fixé à la veille du débat à 17 heures, ce qui permettrait d'éviter que les députés ne découvrent les amendements dans l'Hémicycle et mettrait fin au dysfonctionnement trop fréquent qui impose à un rapporteur de s'exprimer en son nom personnel. Ce nouveau délai de dépôt est facilité par les progrès de la technologie qui permettent de rendre disponibles les rapports des commissions en ligne sur Internet souvent plusieurs jours avant la distribution de la version imprimée.

En troisième lieu, il serait utile de réduire le temps des motions de procédure à trente minutes, comme l'a proposé le Président de l'Assemblée nationale et comme la pratique récente tend à l'imposer. En cas de nécessité, la Conférence des Présidents pourrait toujours faire exception à cette règle.

En quatrième lieu, l'expérience réussie des commissions élargies pour l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances de l'année – mesure qui s'inscrit dans le mouvement qui a vu l'Assemblée nationale, par l'initiative de la LOLF, accroître la capacité du Parlement à contrôler les finances publiques – pourrait être consacrée dans le Règlement.

Enfin, à côté de la procédure d'examen simplifiée et de la procédure de droit commun et lorsqu'un projet ou une proposition exige un long débat, il apparaît nécessaire de créer une procédure d'examen renforcée qui à la fois garantisse la qualité et la prévisibilité de la discussion et protège les droits de l'opposition et la liberté de chaque député.

Cette procédure serait choisie par la Conférence des Présidents pour les débats qui exigent au moins vingt heures de discussion. En effet, il ne faudrait pas autoriser un gouvernement à faire une réforme d'ampleur, dans des délais réduits, ce qui ne serait sans doute pas conforme à la Constitution.

Le temps de parole serait réparti à parité entre la majorité et l'opposition et à l'intérieur de chacune d'entre elles à la représentation proportionnelle de chacun des groupes les composant. Dans ce cadre, toutes les limitations de durée qui s'appliquent aux motions, à l'inscription sur un article et à la défense d'un amendement seraient levées. Ainsi, un membre éminent de l'opposition pourrait librement s'exprimer plus de cinq minutes sur un article qui lui apparaîtrait particulièrement significatif. L'objectif est de concentrer la discussion là où on le souhaite et d'obtenir une qualité de débat supérieure.

Un élément très important de souplesse serait introduit grâce à l'adoption d'un « crédit-temps » de dix minutes ouvert au profit de chaque député à titre personnel, ce qui lui permettrait de défendre une idée, un amendement, qui ne recueille pas l'approbation de son groupe, mais auquel il tient particulièrement. Dans ce cas, le député devra s'inscrire la veille du début de la discussion à 17 heures.

Ce mécanisme donnera une prévisibilité au débat, car chacun saura quand le débat commence et quand il se termine. Il augmentera également l'assiduité, chacun sachant quand il pourra intervenir. Il s'agit d'une bonne manière de faire respirer les débats.

Cette proposition répond aux préoccupations exprimées par le Président de l'Assemblée nationale dans quatre de ses propositions. En revanche, celles relatives aux compétences des commissions permanentes, à l'agenda de l'Assemblée nationale et à la procédure consultative d'examen du caractère législatif et réglementaire des projets, propositions et amendements, si elles posent de véritables questions, ne semblent pas devoir trouver leur solution dans une simple réforme du Règlement.

Enfin, **le rapporteur** a souligné que l'ensemble des dispositions composant le statut de l'opposition n'entreraient, en tout état de cause, en vigueur que lors de la prochaine législature.

M. Bernard Derosier a félicité le rapporteur pour la qualité de son travail ainsi que pour sa volonté de concertation, tout en regrettant qu'il n'ait écarté que cinq des onze propositions de résolution déposées par le Président de l'Assemblée nationale et non l'ensemble de ces propositions.

Puis il a rappelé que les modifications du Règlement de l'Assemblée nationale sont traditionnellement précédées de la réunion d'un groupe de travail, dont les conclusions n'aboutissent à des modifications du Règlement qu'après avoir reçu l'accord de l'ensemble des groupes politiques. Après avoir regretté pour cette raison que le Président de l'Assemblée nationale ait seulement évoqué cette réforme à diverses occasions, en Conférence des Présidents, au détour d'un couloir ou lors de conversations particulières, mais n'ait pas engagé de véritable concertation à ce sujet, il a invité les commissaires à procéder à un examen plus approfondi des propositions de résolution.

Chacun caresse l'ambition de donner un statut à l'opposition, d'autant plus que la succession des législatures place alternativement les députés dans la majorité puis dans l'opposition depuis près de trente ans. Mais la diminution du temps accordé pour défendre les motions de procédure, qui sont l'une des armes législatives de l'opposition, n'est guère satisfaisante en termes de droits accordés à celle-ci. Par ailleurs, la proposition du rapporteur imposant à un groupe politique la déclaration de son appartenance à la majorité ou à l'opposition, qui ne figurait nullement parmi les propositions du Président de l'Assemblée nationale, n'est pas une bonne formule dans l'esprit du système parlementaire français, car

elle imposera d'emblée un positionnement des groupes politiques et néglige les sujets sur lesquels majorité et opposition peuvent trouver un accord.

Il est regrettable que le Président Jean-Louis Debré ait fait part dans un courrier adressé à M. Jean-Marc Ayrault, président du groupe socialiste, de son « *devoir de formaliser les solutions qui (lui) apparaissent le plus aptes à atteindre le but recherché* », car la volonté de la majorité d'imposer son point de vue à l'opposition en matière de réforme du Règlement est contraire à la logique du débat parlementaire.

Il convient ensuite de s'interroger sur la pertinence de l'analyse du Président Jean-Louis Debré selon laquelle les défauts de fonctionnement de nos institutions proviendraient de l'incapacité du Parlement à se réformer. La réduction des débats parlementaires, sous couvert d'une rationalisation de l'exercice de la fonction législative semble de mauvaise méthode. La fonction législative est, en effet, déjà fortement encadrée par le Gouvernement, voire asservie à ce dernier, comme l'ont illustré récemment les dispositions législatives successives relatives au contrat première embauche. La Commission devrait ainsi dénoncer l'article 48 de la Constitution, qui, en instituant un ordre du jour prioritaire, est à l'origine de l'inflation législative.

En conclusion de son propos, M. Bernard Derosier a estimé que les propositions de résolution retenues par le rapporteur ne permettront pas de rétablir l'équilibre, même si certaines d'entre elles, à l'instar de celle relative aux annexes d'information sur le droit européen applicable, sont intéressantes. Exprimant toutes ses réserves à l'égard de ces propositions, il a souhaité que l'examen en séance publique soit reporté, afin de donner plus de temps à la phase de concertation.

M. Michel Hunault est convenu que tout le monde partage le souci d'améliorer le travail parlementaire ainsi que la volonté que la Représentation nationale n'apparaisse pas affaiblie par cette réforme du Règlement de l'Assemblée nationale.

Une réelle concertation apparaît nécessaire, car la limitation du temps de parole et celle du droit d'amendement, qui peuvent apparaître comme un recul du pouvoir du Parlement, appellent d'emblée de sérieuses réserves.

Afin d'améliorer la réforme proposée, il pourrait être envisagé, d'une part, de donner au Parlement plus de moyens afin d'évaluer l'impact des projets de loi qui lui sont soumis, d'autre part, d'assortir l'examen d'un projet de loi d'une condition de transmission conjointe des projets de décrets d'application.

Après s'être étonné de la manière dont le Président de l'Assemblée nationale procède à la présente réforme du Règlement, la coutume étant de réunir au préalable un groupe de travail, **M. René Dosière** a estimé contradictoire que le rapporteur annonce sa volonté de dialogue et que le texte soit inscrit à l'ordre du jour du mercredi suivant.

Toutefois, le procès d'intention qui pourrait être fait aux députés désapprouvant cette modification du Règlement n'est pas acceptable, car le refus de la présente proposition de résolution n'est pas pour autant un refus de toute réforme du Règlement de l'Assemblée nationale. Par exemple, il est regrettable que la proposition de résolution du Président Debré proposant le regroupement de la commission de la Défense et de la commission des Affaires étrangères et la bipartition de la commission des Affaires culturelles n'ait pas été retenue par

le rapporteur, alors qu'elle pouvait paraître de bonne méthode au regard de l'activité de ces différentes commissions.

Le caractère fondamental du droit de parole dans un Parlement doit être préservé, car les excès de la parole sont préférables à un silence obligé, et le droit de parole doit demeurer un droit individuel, qui ne soit pas restreint. À cet égard, il est à craindre que les modifications proposées n'abaissent le rôle du Parlement par rapport au Gouvernement, à l'instar de la proposition restreignant le délai de dépôt des amendements par les députés alors que le Gouvernement ne sera pas limité par le même délai de dépôt.

La Commission gagnerait sans doute à examiner des questions essentielles dont la solution permettrait de revaloriser le rôle du Parlement, telles que le cumul des mandats, qui explique l'absence trop fréquente des parlementaires et la concentration des travaux parlementaires sur deux jours dans la semaine ; la mise en œuvre de la LOLF, qui permettra de restaurer le rôle de l'Assemblée nationale pour autant qu'il soit consacré plus de temps à l'examen du projet de loi de règlement qu'à l'examen du projet de loi de finances initiale ; le rôle du Sénat et notamment le problème posé par la soumission en premier lieu à cette chambre de certains projets de loi ; les moyens d'étude insuffisants pour évaluer l'impact des projets de loi, comme l'a souligné à juste titre Michel Hunault ; les questions d'actualité, qui devraient être réservées par priorité à l'opposition, à l'instar de la pratique d'autres démocraties parlementaires. Il convient par conséquent que le temps nécessaire soit donné à la réflexion.

M. Jérôme Lambert s'est félicité que les députés soient en mesure de débattre des moyens d'améliorer le travail parlementaire mais a souligné que le bon examen des propositions de modification de son Règlement supposait que l'Assemblée nationale dispose pour ce faire d'un temps de réflexion suffisant.

Est-il réellement possible d'organiser de manière prévisible la discussion de tous les textes soumis à l'Assemblée nationale ? Il serait absurde de vouloir élaborer à l'avance un canevas des débats car l'opinion des parlementaires peut évoluer au fil de ceux-ci, l'importance de certains sujets ne leur apparaissant parfois qu'au cours de la discussion. Il ne faut pas oublier que l'organisation actuelle des débats donne satisfaction dans l'immense majorité des cas, la discussion permettant aux députés de progresser dans leur réflexion et, le cas échéant, de faire de nouvelles propositions à tout moment.

Il serait souhaitable de modifier la Constitution pour laisser le Parlement déterminer lui-même, dans le règlement intérieur des deux assemblées, le nombre de commissions permanentes, qui pourrait être porté à sept, huit ou dix. Cela permettrait notamment de transformer en commission permanente l'actuelle délégation pour l'Union européenne, dont les activités passionnantes ont pris une ampleur considérable.

Il conviendrait également de faciliter l'accès des citoyens à l'information sur le travail parlementaire. À cet égard, le site Internet de l'Assemblée nationale peut jouer un rôle déterminant ; sa récente amélioration s'agissant des travaux de la séance publique devrait être poursuivie pour rendre plus visibles les travaux des commissions.

M. Xavier de Roux a salué la clarté des idées exprimées par le rapporteur, ainsi que la volonté de favoriser l'accès des députés à la parole et la prévisibilité des débats parlementaires, de façon à rendre ceux-ci plus vivants.

Il a, en revanche, fait part de son désaccord avec la démarche proposée par le rapporteur consistant à écarter la proposition de résolution du Président de l'Assemblée nationale, relative au respect du domaine de la loi. La dérive constatée actuellement dans le contenu des textes de loi appelle effectivement un meilleur contrôle de leurs dispositions, trop souvent de nature réglementaire ou même non normative.

Les lois actuelles trouvent principalement leur origine dans les projets déposés par le Gouvernement, d'une part, et dans le droit communautaire et en particulier les directives européennes, dont découle la moitié de la législation française, d'autre part. Or, les directives européennes interviennent dans les domaines tant législatif que réglementaire, leur transposition mal préparée donnant lieu, de ce fait, à des confusions juridiques regrettables. L'articulation entre l'applicabilité directe en droit interne des textes communautaires et la procédure de transposition des directives européennes dans la loi française appelle une réflexion et, sans doute, une nouvelle organisation.

Les propositions formulées par le Président de l'Assemblée nationale pour rendre les textes plus lisibles, question qui concerne tous les citoyens, soulèvent des problèmes très complexes et méritent ainsi un examen attentif que le bref délai séparant la réunion de commission de la séance publique ne permettra pas d'assurer.

Le président Philippe Houillon a estimé que la proposition de résolution visant à permettre au Président de l'Assemblée nationale ou au Gouvernement de consulter le président de la commission des Lois sur le caractère réglementaire ou législatif d'un amendement était intéressante mais méritait précisément, en raison de sa complexité, une étude approfondie.

M. Guy Geoffroy s'est réjoui qu'un travail parlementaire de qualité permette d'élaborer une synthèse cohérente des propositions de résolution présentées par le Président de l'Assemblée nationale. L'excellent travail fourni par le rapporteur permet d'éviter un double écueil :

— celui consistant à voir dans ces propositions des adaptations purement techniques du Règlement de l'Assemblée nationale, comme il peut en être effectué ordinairement ;

— celui consistant à se saisir de ces propositions de modifications précises pour provoquer un débat beaucoup plus général et convenu consistant à critiquer la place du pouvoir exécutif, au mépris de l'architecture institutionnelle mise en place avec la Constitution de la Cinquième République.

Il est vrai que certaines propositions de résolution appellent une réflexion approfondie sur le fonctionnement des pouvoirs publics, ce qui explique que le rapporteur ne souhaite pas les retenir.

Toutefois, les critiques concernant la rapidité d'examen de ces propositions de résolution sont déplacées car ces documents ont été consultables dès le mois de janvier 2006, permettant ainsi aux députés de se forger une opinion bien avant qu'elles ne soient inscrites à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

L'expression des parlementaires doit être rendue plus lisible et identifiable par les citoyens, ce qui suppose au minimum que les députés soient présents lorsque les textes sont examinés. Or, la désorganisation du travail parlementaire, résultant trop souvent de l'attitude

de quelques députés, conduit à des ralentissements excessifs. Ces derniers conduisent ensuite à un examen précipité de nombreuses dispositions, ce qui revient à « saborder » le travail parlementaire. Les propositions soumises à la Commission permettront de remédier à ces dysfonctionnements pour améliorer la qualité du travail parlementaire, grâce à une répartition du temps à la fois saine et judicieuse, tout en reconnaissant le droit à la parole de chaque député.

Le président Philippe Houillon a rappelé que le nombre d'amendements déposés à l'Assemblée nationale avait connu une augmentation constante depuis de nombreuses années : il ne s'élevait qu'à environ 43 000 sous la X^e législature, contre 50 000 sous la XI^e législature et pourrait atteindre les 100 000 à la fin de la présente législature.

M. Bernard Roman a souligné que les critiques formulées par l'opposition quant au délai d'examen de ces propositions n'avaient rien de déplacé et témoignaient de la « hauteur de vue » de ce débat. Il a rappelé qu'il travaillait lui-même sur ces questions depuis de nombreuses années et a rejoint les suggestions formulées par M. Bernard Derosier sur l'organisation du travail parlementaire. La question du fonctionnement du Parlement appelle des réponses qui ne sauraient être purement techniques mais doivent être en phase avec les difficultés actuelles du pays.

La France est la seule démocratie au monde dans laquelle la Constitution fixe, de manière immuable, le nombre de commissions permanentes au sein du Parlement. Ce système ne permet pas de prendre en compte correctement la complexité croissante des questions politiques aujourd'hui. Les gouvernements successifs ont toujours été réticents vis-à-vis de la mise en place de commissions spéciales au Parlement, alors que les commissions permanentes ne disposent pas de capacités suffisantes. Dans ces conditions, l'amélioration du travail parlementaire suppose une modification de l'article 43 de la Constitution, qui limite actuellement à six dans chaque assemblée le nombre de commissions permanentes.

Il serait également souhaitable, pour le bon fonctionnement de la République, de modifier d'autres articles de la Constitution, tels que l'article 48, dont le premier alinéa permet au Gouvernement de maîtriser presque totalement l'ordre du jour du Parlement. Les députés ont le plus grand mal à expliquer à leurs concitoyens que l'Assemblée nationale ne dispose, pour décider d'examiner les propositions de loi déposées par ses membres, que d'une séance par mois réservée par priorité à l'ordre du jour qu'elle a fixé.

L'article 44 de la Constitution, dont le dernier alinéa permet au Gouvernement de demander à l'Assemblée nationale de ne se prononcer par un seul vote que sur les seuls amendements souhaités par le Gouvernement, permet lui aussi de « brider » entièrement le Parlement.

Ce dernier ne doit pas se laisser impressionner par les remontrances formulées par le président du Conseil constitutionnel et dans le dernier rapport public du Conseil d'État sur la mauvaise qualité du travail législatif étant rappelé que s'il existe des démocraties sans juge constitutionnel, il n'en existe pas sans Parlement. Le fait que les parlementaires soient conduits à adopter des dispositions à caractère réglementaire au sein des lois s'explique par leur nette impression que les lois votées par le Parlement ne sont, bien souvent, pas mises en application correctement par le pouvoir réglementaire. Dans de nombreux cas, les députés doivent exercer une pression continue sur le Gouvernement, notamment en l'interrogeant publiquement à ce sujet lors des séances consacrées aux questions d'actualité, pour que les

décrets d'application de certaines dispositions législatives, introduites à l'initiative du Parlement, soient enfin adoptés, visiblement à contrecœur.

Tout en souscrivant aux objectifs des propositions du rapporteur, **M. Alain Gest** a estimé que la modification du Règlement devait s'inscrire dans une réforme plus globale de l'équilibre des pouvoirs, à défaut de laquelle le texte proposé risque de se traduire par une diminution du droit d'expression des parlementaires. Notamment, l'aménagement des temps de parole serait mieux compris s'il s'accompagnait d'une abrogation de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution qui prive le Parlement de son droit de voter la loi. Par ailleurs, si la répartition des compétences entre les commissions permanentes ne correspond plus à celle de l'activité législative, il existe d'autres moyens de réforme que la fusion de deux commissions. Il faut donc aller au-delà d'une simple retouche du Règlement. Toutefois, l'interdiction du cumul des mandats proposée par M. René Dosière constituerait une mesure « gadget ». Il convient en tout cas de tirer parti de la semaine à venir pour éviter que les mesures proposées soient interprétées d'une manière contraire au but recherché.

M. Christian Decocq a souhaité que le rapporteur reprenne une des propositions émises à l'unanimité par la mission d'information sur l'effet de serre, visant à créer une délégation parlementaire sur ce thème.

Faisant état d'une note de droit comparé rédigée par le Sénat sur les méthodes de travail des Parlements de l'Union européenne, **M. Michel Piron** a estimé que cette note apporterait un éclairage précieux à la Commission. Si le travail parlementaire dépend avant tout de la maîtrise de l'ordre du jour, il serait utile de disposer de véritables études d'impact et d'avancer dans le déclassement des dispositions réglementaires figurant dans la loi, le Parlement étant trop souvent condamné à légiférer sur des textes qui relèvent du domaine réglementaire. Si une meilleure prévisibilité des débats doit être recherchée, cet objectif ne sera atteint que si chaque parlementaire respecte son temps de parole. S'agissant enfin du calendrier d'examen de la proposition de résolution, les huit jours qui séparent l'examen par la Commission et le passage en séance publique semblent effectivement constituer un délai un peu bref pour mener la concertation qui s'impose.

Après avoir rappelé que toute modification du Règlement de l'Assemblée nationale constitue un acte juridique à la fois technique et politique, essentiel pour la démocratie, qu'il est de tradition de voter de manière consensuelle, **M. Claude Goasguen** s'est étonné que le Président Debré propose d'instituer un statut de l'opposition, sans avoir consulté cette opposition. Il faut prendre le temps d'engager avec celle-ci une concertation sur la réforme du Règlement qui, à défaut, risque de rester caduque.

M. Jérôme Chartier a estimé que la réforme du travail parlementaire ne pourra pas être réglée d'un coup et que, par conséquent, toutes les occasions d'amélioration doivent être saisies. S'agissant du statut de l'opposition, la réforme proposée doit être préparée en amont pour permettre à l'opposition d'assurer de véritables responsabilités, sauf à se contenter de lui confier une présidence de commission de pure forme. S'agissant du respect du domaine de la loi, le premier alinéa de la proposition de résolution du Président Debré donnant à la commission des Lois le soin de vérifier le caractère législatif des textes inscrits à l'ordre du jour constitue une mesure utile que le rapporteur devrait reprendre. Par ailleurs, la principale avancée de la LOLF repose dans les pouvoirs qu'elle donne aux rapporteurs spéciaux pour contrôler un budget tout au long de l'année.

En réponse aux différents intervenants, **le rapporteur** a apporté les éléments de réponse suivants :

— Le Président de l'Assemblée nationale a noué de nombreux contacts sur ses propositions et l'ensemble des députés en ont été destinataires dès janvier 2006.

— Sous la précédente législature, en 1998 et 1999, deux modifications substantielles du Règlement ont été menées par la seule majorité de l'époque et avaient été rejetées par l'opposition.

— La modification proposée du Règlement ne saurait épuiser le champ des réformes institutionnelles et cela n'a jamais été envisagé ; mais la réforme du Règlement s'inscrit nécessairement dans le cadre actuel de la Constitution.

— Le nombre de commissions pourrait certainement être revu. Les temps ont changé depuis 1958 et une adaptation est sans doute nécessaire.

— L'examen du caractère réglementaire et législatif dans les projets de loi constitue un des cœurs de métier du Conseil d'État, dont la communication des avis a été souvent demandée par le Parlement, sans résultat. Une des meilleures solutions pour s'assurer du respect du domaine de la loi consiste sans doute à confier au Conseil constitutionnel, par voie organique, le soin d'examiner, de manière systématique et sous cet angle, toutes les lois, six mois après leur promulgation.

— Il ne saurait y avoir de droits de l'opposition sans définition préalable de celle-ci, sous peine de réduire toute proposition de création de statut de l'opposition à une simple déclaration de principe.

La Commission est ensuite passée à l'examen des articles dans le texte de la proposition de résolution présentée par le rapporteur.

Article 1^{er} (art. 19 du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Déclaration d'appartenance à la majorité et à l'opposition :*

Le président Philippe Houillon s'est interrogé sur les éventuels contentieux qui pourront surgir en cours de législature, notamment lorsqu'un groupe de la majorité décide de ne pas voter le budget.

M. Bernard Derosier a estimé que définir l'opposition est un non-sens dans un système parlementaire. Si l'appartenance d'un député à un groupe peut être établie de manière incontestable, on ne peut pas obliger un groupe à choisir, en début de législature, entre la majorité et l'opposition, alors qu'il ne connaît pas les intentions du Gouvernement.

Le rapporteur a fait observer que, dans toutes les démocraties, les groupes parlementaires optent entre majorité et opposition, que le code électoral fait apparaître ces classifications à l'article L. 167-1 depuis 1966 et que le Conseil supérieur de l'audiovisuel a recours à ces notions pour assurer le respect du pluralisme. Il a précisé que, pour éviter toute interférence avec la configuration politique actuelle, l'article 1^{er} ne s'appliquerait qu'à compter de la prochaine législature.

La Commission a *adopté* l'article 1^{er} sans modification.

Article 2 (art. 39 du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Attribution de la présidence d'une commission permanente à l'opposition* :

Après que le **rapporteur** eut précisé que sa proposition n'était pas issue de celles du Président de l'Assemblée nationale et qu'il s'agissait d'une initiative personnelle, le **président Philippe Houillon** s'est déclaré opposé à son adoption, au motif qu'il apparaît difficilement concevable, dans le système politique établi par la Cinquième République, de confier à l'opposition la fonction de rapporteur général de la commission des Finances, de l'économie générale et du plan, voire même la présidence d'une commission permanente.

Le **rapporteur** a alors rectifié sa proposition, pour supprimer la référence au rapporteur général.

Le **président Philippe Houillon** a maintenu son opposition en soulignant les difficultés de mise en œuvre de la disposition.

Le **rapporteur** a observé que le Président de l'Assemblée nationale pourrait réunir les présidents de groupe à l'instar de la procédure prévue à l'article 4 de l'Instruction générale du Bureau pour répartir les sièges au sein des commissions. Il appartiendrait ensuite à la majorité, conformément à un principe républicain, de s'abstenir de présenter un candidat à la présidence de la commission qui aurait été réservée à l'opposition.

La Commission a *adopté* l'article 2 ainsi rectifié.

Article 3 (art. 86 du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Annexe européenne aux rapports législatifs* :

M. Xavier de Roux a suggéré de faire porter l'objet des annexes prévues par cet article sur le droit européen applicable et non sur des éléments d'information sur celui-ci.

Le **président Philippe Houillon** a convenu qu'il aurait été peut-être préférable de viser « *les* » éléments d'information sur le droit européen.

Le **rapporteur** a justifié la rédaction suggérée par la nécessité de conserver un minimum de souplesse sur l'étendue du contenu des annexes, le droit européen se révélant par nature extrêmement abondant et nourri.

La Commission a *adopté* l'article 3 sans modification.

Article 4 (art. 91 du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Durée des motions* :

Après que le **rapporteur** eut souligné que cet article visait à transcrire dans le Règlement de l'Assemblée nationale une pratique déjà mise en œuvre par la Conférence des Présidents, **M. Bernard Derosier** a déploré que les droits de l'opposition n'en sortent nullement renforcés.

M. Jérôme Chartier a observé qu'au Sénat, la durée des motions est limitée à quinze minutes et qu'une telle durée apparaît suffisante.

Le **président Philippe Houillon** a jugé préférable de s'en tenir à la proposition du rapporteur.

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 5 (art. 99 du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Délai de dépôt des amendements* :

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 6 (art. 107-1 [nouveau] du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Création d'une procédure d'examen renforcée* :

M. Xavier de Roux ayant fait valoir ses réserves à l'encontre de la rédaction de l'avant-dernier alinéa de cet article, qui semble subordonner le temps de parole personnel des députés à une autorisation du Gouvernement, **le rapporteur** a précisé que la formulation peut effectivement paraître malheureuse et qu'une modification rédactionnelle pourrait opportunément être envisagée.

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 7 (art. 117 [nouveau] du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Inscription des commissions élargies* :

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 8 (art. 140-1 du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Attribution à l'opposition de la fonction de président ou de rapporteur d'une commission d'enquête* :

Le rapporteur a précisé que cet article et le suivant permettront d'attribuer la fonction de président ou celle de rapporteur d'une commission d'enquête et d'une mission d'information à un membre de l'opposition.

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 9 (art. 145 du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Attribution à l'opposition de la fonction de président ou de rapporteur d'une mission d'information créée par la Conférence des Présidents* :

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 10 : *Entrée en vigueur* :

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

M. Xavier de Roux a souhaité que la résolution soit complétée par un article réintroduisant le premier paragraphe de la résolution du Président de l'Assemblée nationale relative au respect du domaine de la loi.

Après que **M. Jean Tiberi** eut observé que cette question d'importance devait effectivement être débattue par la Commission, **le président Philippe Houillon** a rappelé que la proposition de résolution votée par la Commission pourrait faire l'objet d'amendements, examinés en application de l'article 88 du Règlement. Il a ajouté que l'idée de permettre au Président de la commission des Lois, de se prononcer sur le caractère législatif ou réglementaire des dispositions des projets ou propositions de loi inscrits à l'ordre du jour incitait à une réflexion approfondie, étant rappelé qu'elle se traduirait par l'émission d'un

simple avis, sans effet contraignant, que seule une réforme constitutionnelle pourrait lui conférer.

M. Bernard Derosier a indiqué que la proposition de résolution issue du travail du rapporteur, si elle comprend des dispositions qui auraient pu, dans un autre cadre, être acceptées, à l'instar de ses articles 8 et 9, n'avait cependant pas fait l'objet d'une concertation suffisante ni d'une réflexion assez large pour recueillir le vote favorable du groupe socialiste.

M. Claude Goasguen a déploré que l'absence de la recherche d'un consensus sur les modifications du Règlement de l'Assemblée nationale perpétue une mauvaise pratique de la majorité précédente, alors même que le texte concerné a une portée non pas technique mais éminemment politique et juridique. Il a précisé que, pour cette raison, il s'abstiendrait à titre personnel.

La Commission a *adopté* la proposition de résolution dans le texte proposé par le rapporteur.

*

* *

Puis, la Commission a examiné en deuxième lecture, sur le rapport de M. Claude Goasguen la proposition de loi, modifiée par le Sénat, relative à la prévention des violences lors des manifestations sportives (n° 3106).

M. Claude Goasguen, rapporteur a indiqué que le texte adopté par le Sénat présentait peu de modifications par rapport à celui adopté par l'Assemblée nationale en première lecture. Il a précisé que le Sénat avait souhaité compléter la composition de la commission nationale consultative de prévention des violences lors des manifestations sportives en prévoyant un représentant des ligues professionnelles et qu'il avait également procédé à quelques adaptations du dispositif de sanctions prévu en cas de reconstitution d'une association de supporters dissoute.

Le rapporteur a par ailleurs signalé que, après la première lecture du texte dans chaque assemblée, la loi du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives a été abrogée par une ordonnance du 23 mai 2006 créant un code du sport. Il a donc proposé d'insérer les dispositions de la proposition de loi dans le code du sport, et non dans la loi du 16 juillet 1984 comme le texte le prévoyait initialement.

Article 1^{er} A (art. 42-3-1 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984) : *Participation de la réserve civile de la police nationale à la prévention des violences lors des rencontres à caractère amateur :*

La commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** corrigeant une référence pour tenir compte de l'entrée en vigueur du code du sport. Elle a ensuite *adopté* l'article 1^{er} A ainsi modifié.

Article 1^{er} B (art. 42-11 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984) : *Convocation des personnes faisant l'objet d'une interdiction judiciaire d'accès à une enceinte sportive :*

La commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** pour tenir compte de l'entrée en vigueur du code du sport. Elle a ensuite *adopté* l'article 1^{er} B ainsi modifié.

Article 1^{er} C (art. 42-12 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984) : *Communication aux fédérations sportives des interdictions administratives de stade* :

Après avoir *adopté* un amendement du **rapporteur** corrigeant une référence suite à l'entrée en vigueur du code du sport, la commission a *adopté* l'article 1^{er} C ainsi modifié.

Article 1^{er} (art. 42-14 [nouveau] de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984) : *Dissolutions des associations de supporters violentes ou racistes* :

La commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** corrigeant une référence pour tenir compte de l'entrée en vigueur du code du sport, ainsi qu'un amendement rédactionnel du même auteur. Elle a ensuite *adopté* l'article 1^{er} ainsi modifié.

Article 1^{er} bis (art. 42-15 [nouveau] de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984) : *Obligation de maintien en état de marche des systèmes de vidéosurveillance installés dans les enceintes sportives* :

Après avoir *adopté* un amendement du **rapporteur** corrigeant une référence suite à l'entrée en vigueur du code du sport, la commission a *adopté* l'article 1^{er} bis ainsi modifié.

Article 2 (art. 42-16 et 42-18 [nouveaux] de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984) : *Sanctions pénales encourues en cas de maintien ou de reconstitution d'une association de supporters dissoute* :

La commission a *adopté* quatre amendements du **rapporteur** pour tenir compte de l'entrée en vigueur du code du sport et un amendement du même auteur rectifiant une erreur matérielle. Elle a ensuite *adopté* l'article 2 ainsi modifié.

Puis la commission a *adopté* l'ensemble de la proposition de loi ainsi modifiée.

