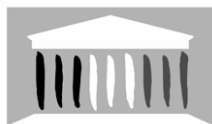


Document  
mis en distribution  
le 18 janvier 2006



N° 2791

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 janvier 2006.

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION

*tendant à insérer un article 92-1 dans le Règlement  
afin de faire respecter le domaine de la loi,*

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉE

PAR M. JEAN-LOUIS DEBRÉ,  
Président de l'Assemblée nationale.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

CHERS COLLEGUES,

Mieux faire respecter, tant par les députés que par le Gouvernement, le principe de la séparation des domaines de la loi et du règlement me paraît l'un des moyens de recentrer la procédure législative sur l'essentiel.

Le mécanisme de l'article 41 de la Constitution et de l'article 93 du Règlement, permet au Gouvernement – et à lui seul – d'opposer l'irrecevabilité aux propositions ou aux amendements contraires à ce principe. Il prévoit une série de consultations qui se sont révélées à l'usage très difficiles à mettre en œuvre, tout particulièrement lorsque le Président de l'Assemblée ne partage pas l'avis du Gouvernement. À la discrétion du Gouvernement et fragilisée par ces consultations successives, cette procédure est tombée quasiment en désuétude, contrairement aux procédures du Règlement qui assurent un strict contrôle de la recevabilité financière.

Au fil des années, la distinction entre les domaines de la loi et du règlement s'est donc étiolée, contribuant ainsi à l'inflation législative et à la multiplication d'amendements sans rapport avec la loi.

Une solution radicale à cette dérive serait d'établir une procédure d'irrecevabilité aussi rigoureuse que celle établie par l'article 40 de la Constitution et l'article 92 du Règlement, à savoir une procédure d'examen systématique des initiatives parlementaires préalablement à leur dépôt. Tel est l'objet de la proposition de loi constitutionnelle (n° 1832) que j'ai déposée le 13 octobre 2004. Cependant, une révision de la Constitution limitée à ce seul objet n'est pas envisageable – surtout sous la forme d'une proposition qui implique une ratification par référendum – et les solutions les plus rigoureuses ne sont pas les seules efficaces lorsqu'il s'agit de corriger de mauvaises habitudes.

En outre, cette initiative ne permettrait de toute façon pas de mettre un terme aux errements imputables au Gouvernement lui-même.

Le dispositif que je propose aujourd'hui ajouterait et combinerait aux dispositions actuelles des mécanismes pariant davantage sur l'incitation et la pédagogie que sur la contrainte.

Il s'agirait, en premier lieu, de passer au crible les projets de loi afin que le Gouvernement ne soit plus totalement à l'abri de toute forme de contrôle parlementaire, s'agissant de ses propres initiatives. Le Conseil constitutionnel a ouvert une voie en déclassant d'office, par sa décision du 21 avril 2005 sur la loi relative à l'avenir de l'école, des dispositions de nature réglementaire. Depuis cette décision, on peut considérer que le principe de séparation entre le domaine de la loi et celui du règlement n'a plus pour seule raison d'être la protection du champ de compétence du Gouvernement mais constitue désormais une norme garantissant la qualité de la loi et qu'il est à ce titre opposable au Gouvernement.

S'il n'est pas question de censurer les initiatives du Gouvernement au stade de leur phase parlementaire, plus de transparence et de publicité peuvent jouer un rôle dissuasif.

Ce contrôle serait confié à la commission des lois qui serait chargée, pour chaque projet de loi, d'émettre un avis sur le caractère législatif ou réglementaire des propositions du Gouvernement. Il appartiendra à la commission des lois de déterminer si cette compétence peut être exercée par son président ou si elle doit être dévolue à l'un ou certains de ses membres (bureau, vice-président,...). Matériellement, cet avis – qui n'a pas vocation à être longuement argumenté – serait annexé au rapport de la commission compétente au fond.

En second lieu, dans le même esprit de transparence, le Président de l'Assemblée et le Gouvernement disposeraient de la possibilité de consulter – au cas par cas – le président de la commission des lois afin de déterminer le caractère législatif ou réglementaire d'un amendement. Cette consultation n'aurait donc pas la même portée que la procédure de recevabilité financière. Elle ne serait pas systématique et ne déboucherait pas non plus directement sur une sanction, mais pourrait dans la pratique s'articuler à la procédure prévue par l'article 93. Un amendement jugé de caractère réglementaire par le président de

la commission des lois risquerait davantage de subir la sanction prévue à l'article 41 de la Constitution.

Sur le plan pratique, cette consultation se ferait avec un formalisme minimal. Les amendements seraient transmis au président de la commission des lois avant leur discussion en séance publique et ce dernier ferait connaître son avis par un simple visa. Il appartiendrait au Président de l'Assemblée nationale et au Gouvernement d'en tirer les conséquences. Les présidents de séance, pour leur part, auraient la faculté de mentionner cet avis au moment de l'appel de l'amendement.

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION

### Article unique

- ① Après l'article 92, il est inséré un article 92-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 92-1.* – 1. La commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, avant le commencement de la discussion d'un projet de loi ou d'une proposition, émet un avis sur le caractère législatif ou réglementaire des dispositions de ce texte. Cet avis est annexé au rapport de la commission saisie au fond.
- ③ 2. Le Président de l'Assemblée nationale ou le Gouvernement peut consulter le président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le caractère réglementaire ou législatif d'un amendement avant le commencement de sa discussion en séance publique. »

---

N° 2791 – Proposition de résolution tendant à insérer un article 92-1 dans le Règlement afin de faire respecter le domaine de la loi