



N° 3113

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 31 mai 2006.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LES PROPOSITIONS DE RÉSOLUTION DE M. JEAN-LOUIS DEBRÉ :

1. (n° 2791) *tendant à insérer un article 92-1 dans le Règlement afin de faire respecter le domaine de la loi ;*
2. (n° 2792) *tendant à modifier l'article 99 du Règlement relatif au délai de dépôt des amendements ;*
3. (n° 2793) *tendant à modifier l'article 91 du Règlement afin de réduire le nombre des motions de procédure ;*
4. (n° 2794) *tendant à modifier l'article 91 du Règlement afin de réduire la durée de présentation des motions de procédure ;*
5. (n° 2795) *tendant à modifier les articles 49, 91, 108 et 122 du Règlement afin de globaliser la phase générale de la discussion des textes ;*
6. (n° 2796) *tendant à insérer un article 49-1 dans le Règlement afin de globaliser la phase de la discussion des articles ;*
7. (n° 2797) *tendant à modifier l'article 86 du Règlement afin d'améliorer l'information de l'Assemblée nationale en matière européenne ;*
8. (n° 2798) *tendant à modifier l'article 50 du Règlement afin d'accroître la place des travaux des commissions dans l'agenda de l'Assemblée nationale ;*
9. (n° 2799) *tendant à rétablir le chapitre VIII du titre II du Règlement afin d'y introduire la procédure des commissions élargies en matière budgétaire ;*
10. (n° 2800) *tendant à modifier l'article 145 du Règlement afin de renforcer le pluralisme dans les procédures de contrôle ;*
11. (n° 2801) *tendant à modifier les articles 36 et 39 du Règlement afin de répartir plus équitablement les compétences des commissions permanentes.*

PAR M. JEAN-LUC WARSMANN,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. — UN EFFORT CONTINU DE REVALORISATION DU PARLEMENT	8
A. UN RENFORCEMENT CONSTANT DE LA FONCTION DE CONTRÔLE	9
1. Le développement du contrôle et de l'évaluation de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale	9
2. La création de missions d'information par la Conférence des Présidents	11
3. Le contrôle de l'application des lois.....	12
B. UNE MEILLEURE PLACE RÉSERVÉE À L'OPPOSITION	14
1. Le développement des séances d'initiative parlementaire.....	14
2. Le respect du pluralisme dans les organes de contrôle	14
C. UNE FEUILLE DE ROUTE POUR UNE NOUVELLE RÉFORME	18
II. — UNE NOUVELLE IMPULSION POUR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	21
A. UN STATUT POUR L'OPPOSITION	21
1. L'apport de l'opposition.....	21
2. Un nécessaire préalable : la définition de l'opposition.....	23
3. L'attribution de droits garantis	25
<i>a) L'attribution d'une présidence de commission permanente</i>	25
<i>b) La garantie du pluralisme dans les procédures de contrôle</i>	26
<i>c) L'attribution d'un temps de parole paritaire dans le cadre d'une procédure d'examen renforcée</i>	28
B. UN TRAVAIL PARLEMENTAIRE PLUS EFFICACE	29
1. L'approfondissement du contrôle des activités européennes	29
<i>a) Le renforcement progressif des capacités de suivi des activités européennes</i>	29
<i>b) L'enrichissement de l'articulation entre délégation pour l'Union européenne et commissions permanentes</i>	31
2. La consécration des commissions élargies	34
<i>a) La nécessité de moderniser la discussion budgétaire</i>	34
<i>b) La pérennisation des commissions élargies</i>	36

3. Une gestion du temps plus rationnelle	37
<i>a) Des problèmes croissants de gestion du temps</i>	37
<i>b) De nouvelles règles relatives au dépôt d'amendements</i>	48
<i>c) Une phase préalable à la discussion des articles plus dynamique</i>	51
<i>d) La création d'une procédure d'examen renforcée</i>	55
C. DES PROPOSITIONS QUI EXIGERAIENT D'ALLER AU-DELÀ DU RÈGLEMENT ...	65
1. La question de la préservation du domaine de la loi	65
<i>a) La « dilatation » législative</i>	65
<i>b) La défense de la valeur normative de la loi</i>	68
2. La question de l'adaptation des compétences des commissions permanentes	76
<i>a) L'hypothèse d'une nouvelle architecture des commissions permanentes</i>	76
<i>b) L'hypothèse de l'augmentation du nombre de commissions permanentes</i>	79
3. La question du rythme annuel de travail de l'Assemblée	80
<i>a) Réserver plus de temps aux commissions</i>	80
<i>b) Des contraintes constitutionnelles à respecter</i>	81
III. — L'EXAMEN EN COMMISSION	82
TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION	93
TABLEAU COMPARATIF	97

MESDAMES, MESSIEURS,

Le flot des déclarations sur l'inflation normative et singulièrement sur l'inflation législative vient désormais régulièrement grossir le cours ininterrompu des discours sur le déclin du Parlement, discours souvent fondés sur un hypothétique âge d'or. Le législateur ne saurait méconnaître ces problèmes ni s'abstenir de tenter d'y porter remède par tous les moyens que lui offre la Constitution.

Force est de reconnaître que le discours sur le déclin des Parlements n'est pas neuf⁽¹⁾. Bien qu'il ait été considéré en principe comme porteur de la souveraineté démocratique, le Parlement n'a jamais été et ne sera sans doute jamais à la hauteur des espoirs incommensurables qu'on met en lui. Mais, force également de reconnaître que des efforts continus ont été menés. Il suffit pour s'en convaincre de mesurer la progression constante du contrôle exercé sur les finances publiques, contrôle qui a connu ces dernières années une avancée décisive. Plus que de déclin, il conviendrait de parler d'adaptation constante des Parlements à leur environnement.

Dans l'équilibre entre fonction législative et fonction de contrôle, entre travail en séance plénière et travail en commission, entre procédure orale et procédure écrite, entre déséquilibre accentué entre majorité et opposition et respect équilibré des droits de chacun, entre repli sur les questions internes et ouverture aux questions internationales, les Parlements tendent de plus en plus à privilégier le second terme.

L'Assemblée nationale française ne saurait échapper à ce mouvement. Mais l'évolution est freinée par au moins quatre phénomènes, qui, sans qu'il soit besoin à ce stade d'en rechercher les causes, placent le Parlement en tension entre son rôle traditionnel et son rôle futur.

Le premier, nuisible au développement de la fonction de contrôle, est constitué par ce qu'il est désormais convenu d'appeler l'« inflation législative », caractérisée à la fois par l'augmentation et l'allongement des textes soumis à l'examen du Parlement et par un « débordement » du domaine législatif au-delà de ses frontières – par le bas dans le domaine réglementaire et par le haut dans le ciel éthéré des déclarations de principe sans effet utile. Ainsi, le temps consacré à l'élaboration de la loi est de plus en plus long et le contrôle de l'application des textes est rendu plus délicat.

(1) À ce titre, l'ouvrage de James Bryce, *Modern Democracies*, de 1921 a été fondateur.

Le deuxième phénomène, sensible depuis plus d'une quinzaine d'années, est marqué par un réel approfondissement du travail technique et du débat dans les commissions sans « dégonflement » concomitant de la « séance publique », l'espace de l'Hémicycle se réduisant à la seule tribune, le temps de la discussion se limitant à une succession quasi mécanique des déclarations, bien souvent elles-mêmes mécaniques. Dans ce contexte, le don d'ubiquité du député, qui doit se trouver à la fois en séance et en commission, est de plus en plus sollicité et seul l'absentéisme, dans l'une ou l'autre de ces enceintes, permet de concilier travail au Palais Bourbon et présence en circonscription.

Le troisième phénomène peut être résumé par la résurgence régulière d'un ancrage de l'opposition, quelle qu'elle soit, dans une stratégie d'obstruction, traduisant ou provoquant un ancrage de la majorité dans le refus d'argumenter, l'ensemble se produisant au plus grand détriment du débat et donc de l'institution parlementaire.

Le quatrième phénomène tient à la confrontation entre l'émergence d'un droit élaboré en dehors de nos frontières et applicable sur notre territoire, le droit européen, et la persistance de la fonction législative nationale dans son cadre classique. Les deux processus cheminent parallèlement et se croisent parfois, lorsqu'ils ne s'opposent pas. Cette difficulté à prendre en considération la règle européenne dans notre procès interne d'élaboration des normes n'est pas propre à notre pays. Tous les États membres de l'Union européenne connaissent cette forme d'attirance-répulsion à l'égard du droit européen et de valse-hésitation du curseur de la souveraineté. Si tous les Parlements se sont dotés d'instruments destinés à suivre l'activité des institutions communautaires et de l'Union, l'articulation de ces organes avec l'activité parlementaire classique n'est pas toujours assurée de manière optimale. L'Assemblée nationale n'échappe pas à cette contrainte.

Face à ces phénomènes, la réponse la plus facile, en apparence, se trouve dans la réforme constitutionnelle. Cependant, la Constitution du 4 octobre 1958 a suffisamment fait preuve de sa souplesse pour inciter le législateur, et au premier chef l'Assemblée nationale, à réfléchir d'abord à l'aménagement de ses propres règles de fonctionnement interne – matérialisées dans le Règlement – avant que de passer le relais au constituant. Comme l'a rappelé le Président de l'Assemblée nationale, lors de ses vœux au Président de la République, le 3 janvier 2006, *« contrairement à ce que pensent certains, nous pouvons très bien en rectifier le fonctionnement sans changer la Constitution, par une transformation des comportements de chacun et, pour le Parlement, par une simple évolution des règlements intérieurs »*.

Dans ce cadre, des progrès ont déjà été réalisés. Il suffit pour s'en convaincre d'évoquer la création en 2004, à l'initiative du rapporteur, d'un droit de suite qui permet au rapporteur d'un projet de loi, sur le fondement du huitième alinéa de l'article 86 du Règlement de l'Assemblée nationale, de présenter à l'issue d'un délai de six mois un rapport sur l'application de la loi ⁽¹⁾. Pour répondre à l'exigence croissante de meilleure adaptation du Parlement à son environnement, lui-même de plus en plus mouvant, la Représentation nationale s'est également attachée ces dernières années à mieux faire connaître à nos concitoyens la teneur de ses travaux. La fonction de communication est ainsi venue renforcer les deux fonctions, législative et de contrôle, attribuées traditionnellement au Parlement.

À l'appui de ces avancées, on peut également évoquer la possibilité, lorsqu'une commission d'enquête est créée sur proposition d'un groupe, de confier de droit la fonction de président ou de rapporteur à l'un de ses membres en application de l'article 140-1 du Règlement ⁽²⁾. On peut souligner enfin l'adaptation du Règlement aux nouvelles dispositions organiques relatives aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale qui permettent de renforcer la fonction de contrôle du Parlement dans ces domaines ⁽³⁾.

C'est dans la logique de ce mouvement que le Président de l'Assemblée nationale, M. Jean-Louis Debré, a déposé, dès le 17 janvier dernier, onze propositions de résolution tendant à modifier le Règlement, propositions dont est aujourd'hui saisie la commission des Lois :

— **n° 2791** pour faire respecter le domaine de la loi (insertion d'un article 92-1) ;

— **n° 2792** pour modifier le délai de dépôt des amendements (modification de l'article 99) ;

— **n° 2793** pour réduire le nombre des motions de procédure (modification de l'article 91) ;

— **n° 2794** pour réduire la durée de présentation des motions de procédure (modification de l'article 91) ;

— **n° 2795** pour globaliser la phase générale de la discussion des textes (modification des articles 49, 91, 108 et 122) ;

— **n° 2796** pour globaliser la phase de la discussion des articles (insertion d'un article 49-1) ;

(1) Résolution n° 256 du 12 février 2004 portant modification des articles 86 et 143 du Règlement.

(2) Résolution n° 106 du 26 mars 2003 modifiant les articles 14, 36, 50, 65, 66, 91, 104, 128 et 145 et insérant un article 140-1 dans le Règlement.

(3) Résolution n° 485 du 6 octobre 2005 modifiant les articles 30, 32, 87, 118, 119, 120, 121, 121-1 et 121-2, abrogeant l'article 117 et insérant un article 121-3.

— n° 2797 pour améliorer l'information de l'Assemblée nationale en matière européenne (modification de l'article 86) ;

— n° 2798 pour accroître la place des travaux des commissions dans l'agenda de l'Assemblée nationale (modification de l'article 50) ;

— n° 2799 pour introduire dans le Règlement la procédure des commissions élargies en matière budgétaire (rétablissement du chapitre VIII du titre II) ;

— n° 2800 pour renforcer le pluralisme dans les procédures de contrôle (modification de l'article 145) ;

— et, enfin, n° 2801 pour répartir plus équitablement les compétences des commissions permanentes (modification des articles 36 et 39).

Comme l'a souligné le Président de l'Assemblée nationale, le 3 janvier dernier, à l'occasion de ses vœux au Président de la République, « *2006 doit être pour le Parlement de la République, non seulement une année mise à profit pour la rénovation de sa mission législative : légiférer moins pour légiférer mieux, mais aussi le moment pour le conforter dans sa fonction de contrôle de l'exécutif et de l'administration.* » L'enjeu de la réforme est bien d'éviter que l'Assemblée ne soit réduite à un simple principe de légitimation abstrait – mission que l'inflation législative rend d'ailleurs de plus en plus hypothétique – et retrouve sa place dans la participation à la définition et au contrôle de la politique conduite par le Gouvernement.

I. — UN EFFORT CONTINU DE REVALORISATION DU PARLEMENT

Loin de nourrir le discours sur le déclin du Parlement – qui est, depuis qu'il est apparu dans les années 1920, souvent porté par ceux qui voudraient que ce dernier joue un rôle moindre –, l'effort d'adaptation permanent mené par l'institution parlementaire montre sa réelle capacité à rester en phase avec son environnement.

Aussi l'Assemblée nationale a-t-elle renforcé sa fonction de contrôle – comme en témoignent les deux dernières résolutions du 12 février 2004 sur l'application des lois et celle du 6 octobre 2005 sur les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale. Elle a également favorisé le pluralisme, caractéristique fondatrice de la valeur de ses délibérations. Elle a multiplié les outils de communication permettant de faire accéder les citoyens au cœur des délibérations et des activités des députés : le retentissement des travaux de la commission d'enquête chargée de rechercher les causes des dysfonctionnements de la justice dans l'affaire dite « d'Outreau » et de formuler des propositions pour éviter leur renouvellement suffit pour s'en convaincre.

Il n'en reste pas moins que cet effort d'adaptation, entrepris d'ailleurs par la plupart des Parlements des pays de l'Union européenne, doit se poursuivre, ainsi que le Président de l'Assemblée nationale, M. Jean-Louis Debré, a eu l'occasion de le dire à maintes occasions, fixant ainsi une feuille de route de la réforme, qui se trouve incarnée par les présentes propositions de résolution dont la commission des Lois a été saisie.

A. UN RENFORCEMENT CONSTANT DE LA FONCTION DE CONTRÔLE

La fonction de contrôle des Parlements tend à prendre de l'importance. L'Assemblée nationale s'est engagée résolument dans cette voie. Elle a, plus particulièrement, développé ses fonctions de contrôle des finances de l'État et des finances sociales. Elle a mis en place un nouvel instrument : les missions d'information créées par la Conférence des Présidents. Enfin, elle a pris acte de la nécessité de suivre l'application des lois avec plus d'intensité.

1. Le développement du contrôle et de l'évaluation de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale

L'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose que : « *Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* ». C'est sur le fondement de cet article et de l'article 15, en vertu duquel « *la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* », que les premiers acteurs du parlementarisme ont exigé d'exercer un contrôle étroit des dépenses publiques. La persévérance des assemblées législatives leur permit d'obtenir, par la loi du 21 avril 1832, communication du rapport annuel de la Cour des comptes. C'est par le biais de l'examen de la loi de finances que put d'abord s'exercer le contrôle du Gouvernement.

L'article 47 de la Constitution consacre le contrôle du Parlement sur l'exécution des lois de finances et prévoit qu'il peut se faire assister par la Cour des comptes. Cet article a habilité le législateur organique à « *organiser les procédures d'information et de contrôle sur la gestion des finances publiques nécessaires à un vote éclairé du Parlement sur les projets de lois de finances, et notamment sur les projets de lois de règlement destinés à suivre l'emploi des contributions publiques* »⁽¹⁾. Les modalités d'information du Parlement et ses pouvoirs de contrôle, d'abord fixés par les ordonnances n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959 et n° 59-2 du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, ont été réévalués en permanence, jusqu'à la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

(1) *Décision du Conseil constitutionnel n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, Loi organique relative aux lois de finances.*

Cette dernière prévoit notamment la présentation au Parlement de nombreux documents nécessaires à son information préalable⁽¹⁾ et attribuée aux présidents, rapporteurs généraux et rapporteurs spéciaux des commissions des Finances des pouvoirs d'investigation proches de ceux du rapporteur d'une commission d'enquête : investigations sur pièces et sur place, communication de tous documents d'ordre financier et administratif, assistance de la Cour des comptes, institution d'un référé.

Entre 1992 et 2002, à l'Assemblée nationale, 40 % des rapports d'information ont été déposés par la commission des Finances⁽²⁾. Pendant cette décennie, la commission des Finances a continué à publier chaque année, jusqu'en 2001, un rapport d'information sur l'application des dispositions fiscales des lois de finances et a ainsi constitué en son sein, en 1999, une mission d'évaluation et de contrôle (MEC), renouvelée chaque année. Coprésidée par un membre de la majorité et un membre de l'opposition, elle permet de mieux exercer les prérogatives reconnues au Parlement en matière de contrôle de l'utilisation des crédits votés en loi de finances.

Depuis 1996, le modèle du contrôle en matière budgétaire a été transposé au domaine des finances sociales, avec l'introduction d'un article 47-1 dans la Constitution⁽³⁾, calqué sur l'article 47, le vote de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) et la création, sur le modèle de la MEC, de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS). Dans sa réunion du 15 décembre 2004, la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale a ainsi constitué en son sein une mission de dix-huit membres appartenant à tous les groupes politiques.

De surcroît, un organe commun à l'Assemblée nationale et au Sénat, l'office parlementaire d'évaluation des politiques de santé, a été créé par la loi n° 2002-1487 du 20 décembre 2002 de financement de la sécurité sociale pour 2003 avec « *pour mission d'informer le Parlement des conséquences des choix de santé publique, afin d'éclairer ses décisions* »⁽⁴⁾.

(1) Articles 48 à 56.

(2) Mme Pauline Türk, Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la Cinquième République, Paris, Dalloz, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2005, page 211.

(3) Loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996 instituant les lois de financement de la sécurité sociale..

(4) Article 6 octies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

2. La création de missions d'information par la Conférence des Présidents

Une première réforme du Règlement, en date du 26 mars 2003, a permis à la Conférence des Présidents, sur proposition du Président de l'Assemblée nationale, de créer des missions d'information, qui sont venues s'ajouter aux missions classiques créées au sein d'une commission permanente ou communes à plusieurs commissions en application du premier et du deuxième alinéas de l'article 145 du Règlement. Mais contrairement aux rapports adoptés par ces dernières, les rapports des missions créées par la Conférence des Présidents peuvent donner lieu à un débat en séance publique, en application du dernier alinéa de l'article 145 précité.

La création de ces missions repose sur un dialogue entre les présidents des commissions et les présidents des groupes et se justifie pour des thèmes d'une certaine ampleur et revêtant un caractère transversal. Ainsi, ont été créées sur ce fondement des missions sur la famille et les droits des enfants⁽¹⁾, sur la grippe aviaire⁽²⁾ et sur les risques et les conséquences de l'exposition à l'amiante⁽³⁾ ou encore sur l'effet de serre⁽⁴⁾.

Cette procédure permet d'attribuer à la création de ces missions une solennité particulière, proche de celles des commissions d'enquête, sans que leur fonctionnement soit encadré par des limites temporelles aussi strictes que celles qui s'imposent à ces commissions⁽⁵⁾. Leurs règles de fonctionnement sont celles qui sont applicables aux missions d'information des commissions.

Neuf missions d'information ont ainsi été créées pour dresser un état des lieux et émettre des propositions. La mission d'information sur la question du port des signes religieux à l'école et la mission d'information sur l'accompagnement de la fin de vie⁽⁶⁾ ont permis d'aboutir à des propositions consensuelles, qui se sont déjà traduites dans la loi⁽⁷⁾.

(1) *M. Patrick Bloche, président, et Mme Valérie Pécresse, rapporteure, Rapport fait au nom de la mission d'information sur la famille et les droits des enfants, Assemblée nationale, XI^e législature, n° 2832, 25 janvier 2006.*

(2) *MM. Jean-Marie Le Guen, président, et Jean-Pierre Door, rapporteur, Rapport fait au nom de la mission d'information sur la grippe aviaire : mesures préventives, Assemblée nationale, XI^e législature, n° 2833, 26 janvier 2006.*

(3) *MM. Jean Le Garrec, président, et Jean Lemièrre, rapporteur, Rapport fait au nom de la mission d'information sur les risques et les conséquences de l'exposition à l'amiante, Assemblée nationale, XI^e législature, n° 2884, 22 février 2006.*

(4) *M. Jean-Yves Le Déaut, président, et Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, rapporteure, Rapport fait au nom de la mission d'information sur l'effet de serre, Assemblée nationale, XI^e législature, n° 3021, 17 avril 2006.*

(5) *Comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel, leur durée doit être temporaire : « cette disposition n'est contraire à aucun principe non plus qu'à aucune règle de valeur constitutionnelle dès lors que l'intervention d'une " mission d'information " revêt un caractère temporaire et se limite 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 » (décision n° 2003-470 du 9 avril 2003, Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale, considérant 22).*

(6) *Présidées respectivement par MM. Jean-Louis Debré et Jean Leonetti.*

(7) *Loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics et loi n° 2005-370 du 22 avril 2005 relative aux droits des malades et à la fin de vie.*

3. Le contrôle de l'application des lois

Également aux fins de renforcer les fonctions de contrôle du Parlement, l'Assemblée nationale a adopté la résolution du 12 février 2004 modifiant le Règlement en vue d'informer l'Assemblée nationale sur la mise en application effective des lois et sur la mise en œuvre des recommandations des commissions d'enquête, conçue avec le triple objectif de résoudre « *le problème lancinant de la mise en application des textes* », de « *favoriser une meilleure coordination entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif* » et, enfin, de permettre une meilleure évaluation des lois.

Le mécanisme mis en place au huitième alinéa de l'article 86 du Règlement prévoit qu'« *à l'issue d'un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur d'une loi dont la mise en œuvre nécessite la publication de textes de nature réglementaire, le député qui en a été le rapporteur ou, à défaut, un autre député désigné à cet effet par la commission compétente, présente à celle-ci un rapport sur la mise en application de cette loi. Ce rapport fait état des textes réglementaires publiés et des circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que de ses dispositions qui n'auraient pas fait l'objet des textes d'application nécessaires. Dans ce cas, la commission entend son rapporteur à l'issue d'un nouveau délai de six mois.* »

Cette initiative est née à la fois du constat du retard dans la mise en œuvre des lois promulguées – faute de publication des textes réglementaires nécessaires et de l'échec des précédentes tentatives d'instaurer un suivi systématique de cette mise en œuvre –, de l'insuffisant contrôle du juge administratif, qui n'est pas systématiquement saisi et qui adoptait alors une conception trop large du « *délai raisonnable* » dans lequel devaient être prises les mesures d'application. Enfin, se faisait sentir la double nécessité de créer un « *aiguillon efficace* » pour améliorer la diligence du Gouvernement et de favoriser la valorisation des compétences acquises par les rapporteurs.

Vingt-deux rapports ont été déposés sur le fondement de ce dispositif, sur dix-neuf lois différentes (trois lois ont fait l'objet de deux rapports), ce qui représente près du quart des lois nécessitant des mesures d'application promulguées depuis le 12 février 2004.

RAPPORTS DÉPOSÉS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 86, ALINÉA 8, DU RÈGLEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

n° 3092 (17 mai 2006)	Rapport de M. Maurice Giro (commission des Affaires culturelles) sur la mise en application de la loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale
n° 3077 (10 mai 2006)	Rapport de M. Luc-Marie Chatel (commission des Affaires économiques) sur la mise en application de la loi n° 2005-67 du 28 janvier 2005 tendant à conforter la confiance et la protection du consommateur
n° 3073 (9 mai 2006)	Rapport de Mme Muriel Marland-Militello (commission des Affaires culturelles) sur la mise en application de la loi n° 2005-706 du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux .
n° 3067 (3 mai 2006)	Rapport de M. Pierre Morange (commission des Affaires culturelles) sur la mise en application de la loi n° 2005-296 du 31 mars 2005 portant réforme de l'organisation du temps de travail dans l'entreprise.
n° 2982 (28 mars 2006)	Rapport de Mme Michèle Tabarot (commission des Affaires culturelles) sur la mise en application de la loi n° 2005-744 du 4 juillet 2005 portant réforme de l' adoption .
n° 2975 (21 mars 2006)	Rapport de M. Frédéric Reiss (commission des Affaires culturelles) sur la mise en application de la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l' avenir de l'école
n° 2942 (8 mars 2006)	Rapport de M. Yves Coussain (commission des Affaires économiques) sur la mise en application de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux
n° 2922 (1 ^{er} mars 2006)	Rapport de M. Thierry Mariani (commission des lois) sur la mise en application de la loi n° 2003-1113 du 23 novembre 2003 relative à la maîtrise de l' immigration , au séjour des étrangers en France et à la nationalité
n° 2773 (21 décembre 2005)	Rapport de M. Christian Kert (commission des Affaires culturelles) sur la mise en application de la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés
n° 2758 (14 décembre 2005)	Rapport de M. Jean-François Chossy (commission des Affaires culturelles) sur la mise en application de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées
n° 2752 (13 décembre 2005)	Rapport de Mme Françoise de Panafieu (commission des Affaires culturelles) sur la mise en application de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale
n° 2719 (30 novembre 2005)	Rapport d'information de M. Denis Jacquat (commission des Affaires culturelles) sur la mise en application de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l' autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées
n° 2706 (23 novembre 2005)	Rapport de M. Jean-Michel Dubernard (commission des Affaires culturelles) sur la mise en application de la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique
n° 2563 (5 octobre 2005)	Rapport d'information de M. Yves Censi (commission des Affaires culturelles) sur la mise en application de la loi n° 2005-5 du 5 janvier 2005 relative à la situation des maîtres des établissements d'enseignement privés sous contrat
n° 2453 (6 juillet 2005)	Rapport de M. Jean-Paul Anciaux (commission des Affaires culturelles) sur la mise en application de la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social
n° 2378 (15 juin 2005)	Rapport de M. Jean-Luc Warsmann (commission des lois) sur la mise en application de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité
n° 2238 (6 avril 2005)	Rapport de M. Denis Jacquat (commission des Affaires culturelles) sur la mise en application de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites
n° 2208 (23 mars 2005)	Rapport de M. Jean-Michel Dubernard (commission des Affaires culturelles) sur la mise en application de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l' assurance maladie
n° 2207 (23 mars 2005)	Rapport de M. Jean-Michel Dubernard (commission des Affaires culturelles) sur la mise en application de la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique
n° 2206 (23 mars 2005)	Rapport de M. Pierre-Louis Fagniez (commission des Affaires culturelles) sur la mise en application de la loi n° 2004-800 du 6 août 2004 relative à la bioéthique
n° 1962 (1 ^{er} décembre 2004)	Rapport de M. Thierry Mariani (commission des lois) sur la mise en application de la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l' immigration , au séjour des étrangers en France et à la nationalité
n° 1953 (24 novembre 2004)	Rapport de M. Jean-Luc Warsmann (commission des lois) sur la mise en application de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité

B. UNE MEILLEURE PLACE RÉSERVÉE À L'OPPOSITION

1. Le développement des séances d'initiative parlementaire

Créé par la réforme constitutionnelle du 4 août 1995 ⁽¹⁾, le troisième alinéa de l'article 48 de la Constitution prévoit qu'« *une séance par mois est réservée à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée* », séance connue sous le nom de « fenêtre parlementaire » ou de « niche parlementaire ». L'Assemblée nationale a modifié son Règlement en conséquence, prévoyant, dans le sixième alinéa de l'article 48 de celui-ci, que « *la Conférence arrête, une fois par mois, la séance mensuelle réservée par priorité, en application de l'article 48 alinéa 3 de la Constitution, à un ordre du jour fixé par l'Assemblée* ».

Cette séance mensuelle a été dédoublée à l'Assemblée nationale le mardi matin et le jeudi matin, en théorie pour permettre la suite de la discussion, en pratique pour donner l'occasion d'examiner par exemple, le cas échéant, deux propositions de loi dans chaque « fenêtre ».

Cette procédure constitue un moyen important pour les groupes d'opposition ou minoritaires de s'exprimer et d'inscrire au débat des sujets qu'ils considèrent comme prioritaires. Il peut s'agir d'une proposition de loi, mais aussi d'un simple débat, d'une proposition de résolution sur une directive, visant à créer une mission d'information ou une commission d'enquête. Sous la XII^e législature, durant chaque session, le Groupe socialiste bénéficie de deux « fenêtres », le Groupe communiste comme le Groupe UDF d'une « fenêtre » ⁽²⁾. Par exemple, au cours de sa séance du 18 mai dernier, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de notre collègue Paul Quilès, une proposition de loi constitutionnelle visant à élargir les pouvoirs du Parlement.

2. Le respect du pluralisme dans les organes de contrôle

Des efforts constants ont été entrepris pour préserver, puis renforcer, les droits de l'opposition, car selon la formule de Ronald Dworkin, les droits « *sont la promesse de la majorité aux minorités que leur dignité et leur égalité seront respectées* » et la décision majoritaire tire une grande partie de sa force et de son autorité du respect qu'elle inspire à l'opinion minoritaire.

On pourrait remonter en 1910, date à laquelle il a été mis fin à la fermeture des commissions aux membres de l'opposition, et relever que la loi du 20 juillet 1991 ⁽³⁾ a consacré la représentation proportionnelle des groupes politiques au sein

(1) Loi n° 95-880 du 4 août 1995 portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique, modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire et abrogeant les dispositions relatives à la Communauté et les dispositions transitoires.

(2) À titre de comparaison, au Royaume-Uni, l'opposition dispose de vingt jours de séance à la Chambre des Communes.

(3) Loi n° 91-698 du 20 juillet 1991 tendant à modifier l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatif aux commissions d'enquête et de contrôle parlementaires.

des commissions d'enquête ⁽¹⁾. Mais, plus récemment, l'institution des MEC au sein de la commission des Finances a marqué une étape significative ⁽²⁾. En effet, cette instance, chargée d'exercer un contrôle parlementaire plus concentré de l'utilisation des deniers publics, est, comme on l'a vu, coprésidée par un membre de la majorité et un membre de l'opposition. Le même dispositif a été adopté par la MECSS, également présidée conjointement par un député de la majorité et un député de l'opposition.

Dans cette même perspective, une première réforme du Règlement du 26 mars 2003 a permis, lors de la constitution d'une commission d'enquête de réserver l'une des « fonctions exécutives », celle de président ou de rapporteur, à un membre du groupe auteur de la proposition de résolution à l'origine de la création de la commission.

L'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, dans son article 6, tel que modifié par la loi du 20 juillet 1991 ⁽³⁾, se borne à préciser que la désignation des membres de la commission doit être assurée de façon à permettre une représentation proportionnelle des groupes. Jusqu'en 1991, la désignation devait s'effectuer au scrutin majoritaire, mais la rigueur de cette règle s'est révélée inadaptée. Le choix des membres des commissions d'enquête a donc résulté, de manière constante, d'un accord politique permettant de respecter la représentation proportionnelle des groupes, ce qui a permis une représentation de l'opposition dans toutes les commissions d'enquête constituées depuis 1958. Les membres des commissions d'enquête, dont l'effectif maximum est fixé à trente, sont désignés selon des modalités identiques à celles retenues pour la nomination des membres des commissions permanentes, c'est-à-dire sur la base des listes de candidatures établies par les groupes.

Comme toute commission parlementaire, les commissions d'enquête sont administrées par un bureau, qui comprend obligatoirement un président, deux vice-présidents et deux secrétaires, élus au scrutin secret, sauf lorsque le nombre de candidats, pour chaque catégorie de fonction, n'est pas supérieur au nombre de postes à pourvoir ⁽⁴⁾. Si, dans la plupart des cas, l'opposition était représentée au sein du bureau, on relève plusieurs exemples où ce ne fut pas le cas, à l'exemple des commissions sur les activités du service d'action civique en 1982, sur l'affectation de fonds à une « invention scientifique » susceptible de bouleverser la recherche pétrolière en 1984, sur les événements de novembre et décembre 1986 (1986) ou sur le régime étudiant de sécurité sociale en 1999.

(1) *Auparavant s'imposait en droit le scrutin majoritaire, même si, depuis 1959, l'opposition n'a jamais été exclue en pratique des commissions d'enquête.*

(2) *M. Didier Migaud, Rapport d'information déposé par la commission des Finances en conclusion des travaux d'une mission d'évaluation et de contrôle constituée le 3 février 1999, Assemblée nationale, XI^e législature, n° 1781, 7 juillet 1999, page 34.*

(3) *Loi n° 91-698 du 20 juillet 1991 tendant à modifier l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatif aux commissions d'enquête et de contrôle parlementaires.*

(4) *Article 39 du Règlement.*

La dévolution des fonctions de président et de rapporteur, en raison du rôle de chacun d'eux dans le fonctionnement de la commission d'enquête, revêt une importance particulière. L'action du président est déterminante pour la conduite des travaux de la commission, puisqu'il la convoque et en dirige les débats. Il a notamment la charge de veiller à ce que la commission n'empiète pas sur les affaires judiciaires en cours, tout en garantissant le plein exercice de ses prérogatives ⁽¹⁾. Le rapporteur, désigné selon les mêmes modalités que le bureau, dispose de pouvoirs propres qui lui permettent d'enquêter sur pièces et sur place. Tous les renseignements de nature à faciliter sa mission doivent lui être fournis. Il est habilité à se faire communiquer tous documents de service, à l'exclusion de ceux qui ont un caractère secret et concernent la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, et sous réserve du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs.

Jusqu'à la réforme de 2003, cette fonction a toujours été attribuée à un représentant d'un groupe de la majorité, sauf en 1995, pour la commission d'enquête sur les sectes ⁽²⁾. Il n'en a pas toujours été de même pour la fonction de président, qui est parfois revenu à un membre d'un groupe de l'opposition. Ce fut le cas à cinq reprises durant la IX^e législature ⁽³⁾ et à quatre reprises sous la XI^e législature ⁽⁴⁾. Dans la majorité de ces cas, la création de la commission d'enquête avait été demandée par l'opposition.

La réforme de 2003 a conduit dans son esprit, sinon dans sa lettre, à rendre en pratique ce dispositif quasi systématique, comme le montre le tableau ci-dessous. Le pluralisme des fonctions exécutives a été presque systématiquement respecté, non seulement dans les commissions d'enquête pour lesquelles le Règlement le prévoyait et pour celles où le Règlement ne le prévoyait pas, mais aussi pour presque toutes les missions d'information créées après la réforme.

(1) *M. Pascal Clément*, Rapport fait au nom de la commission des Lois sur la proposition de résolution de MM. Jean-Louis Debré, Jacques Barrot, Jean-Marc Ayrault, Hervé Morin et Alain Bocquet, tendant à compléter le Règlement de l'Assemblée nationale et à modifier ses articles 14, 50, 65, 91, 104 et 128, *Assemblée nationale, XII^e législature, n° 608, 18 mars 2003, page 30.*

(2) *MM. Alain Gest, président, et Jacques Guyard, rapporteur*, Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur les sectes, *Assemblée nationale X^e législature, n° 2468, 22 décembre 1995.*

(3) *Commissions d'enquête sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales sous la Cinquième République (1991), sur le fonctionnement et le devenir des premiers cycles universitaires (1991), chargée d'étudier la situation actuelle et les perspectives de l'industrie automobile française (1991), sur la situation depuis dix ans et les perspectives d'avenir de la presse et de l'audiovisuel (1992), sur les moyens de lutter contre les tentatives de pénétration de la mafia en France (1992).*

(4) *Commissions d'enquête sur Superphénix et la filière des réacteurs à neutrons rapides (1998), sur le recours aux farines animales dans l'alimentation des animaux d'élevage, la lutte contre l'encéphalopathie spongiforme bovine et les enseignements de la crise en termes de pratiques agricole et de santé publique (2001), sur les causes des inondations répétitives ou exceptionnelles et sur les conséquences des intempéries afin d'établir les responsabilités, d'évaluer les coûts ainsi que la pertinence des outils de prévention, d'alerte et d'indemnisation (2001), sur la sûreté des installations industrielles et des centres de recherche et sur la protection des personnes et de l'environnement en cas d'accident industriel majeur (2001).*

**MISSIONS D'INFORMATION ET COMMISSIONS D'ENQUÊTE CRÉÉES
DEPUIS LA RÉFORME DU 26 MARS 2003**

Président	Groupe	Rapporteur	Groupe
Mission d'information sur la question des signes religieux à l'école (27 mai 2003)			
M. Jean-Louis Debré	UMP	M. Jean-Louis Debré	UMP
Mission d'information sur l'accompagnement de la fin de vie (1 ^{er} octobre 2003)			
M. Jean Leonetti	UMP	M. Jean Leonetti	UMP
Commission d'enquête sur les conséquences sanitaires et sociales de la canicule (7 octobre 2003)			
M. Claude Evin	Socialiste	M. François d'Aubert	UMP
Mission d'information commune sur la télévision française à vocation internationale (21 octobre 2003)			
M. François Rochebloine	UDF	M. Christian Kert	UMP
Mission d'information sur la sécurité du transport aérien de voyageurs (13 janvier 2004)			
Mme Odile Saugues	Socialiste	M. François-Michel Gonnot	UMP
Mission d'information sur la problématique de l'assurance-maladie (13 avril 2004)			
M. Jean-Louis Debré	UMP	M. Jean-Louis Debré	UMP
Mission d'information sur les conséquences environnementales et sanitaires des autorisations d'essais d'organismes génétiquement modifiés (5 octobre 2004)			
M. Jean-Yves Le Déaut	Socialiste	M. Christian Ménard	UMP
Mission d'information sur la famille et les droits des enfants (7 décembre 2004)			
M. Patrick Bloche	Socialiste	Mme Valérie Pécresse	UMP
Commission d'enquête sur l'évolution de la fiscalité locale (15 février 2005)			
M. Augustin Bonrepaux	Socialiste	M. Hervé Mariton	UMP
Mission d'information sur les risques et les conséquences de l'exposition à l'amiante (12 avril 2005)			
M. Jean Le Garrec	Socialiste	M. Jean Lemièrre	UMP
Mission d'information sur l'effet de serre (4 octobre 2005)			
M. Jean-Yves Le Déaut	Socialiste	Mme Nathalie Kosciusko-Morizet	UMP
Mission d'information sur la grippe aviaire : mesures préventives (4 octobre 2005)			
M. Jean-Marie Le Guen	Socialiste	M. Jean-Pierre Door	UMP
Commission d'enquête chargée de rechercher les causes des dysfonctionnements de la justice dans l'affaire dite d'Outreau et de formuler des propositions pour éviter leur renouvellement (7 décembre 2005)			
M. André Vallini	Socialiste	M. Philippe Houillon	UMP
Mission d'information sur l'interdiction du tabac dans les lieux publics (2 mai 2006)			
M. Claude Evin	Socialiste	M. Pierre Morange	UMP

Le pluralisme des organes de contrôle accroît incontestablement l'efficacité et la crédibilité des investigations qu'ils conduisent. Un même effort a été observé pour les missions constituées au sein des commissions permanentes. Ainsi, la mission d'information sur la situation de l'immigration à Mayotte, constituée au sein de la commission des Lois, a été présidée par notre collègue René Dosière du Groupe socialiste, tandis que son rapporteur était notre collègue Didier Quentin du Groupe UMP. Selon la même logique, un rapport d'information de la commission des Affaires étrangères sur le statut des journalistes et correspondants de guerre en cas de conflit a été confié à la fois à nos collègues Pierre Lellouche et François Loncle, tandis qu'une mission d'information de la même commission consacrée aux enjeux géostratégiques liés à l'énergie est présidée par notre collègue Paul Quilès tandis que le rapport a été confié à notre collègue Jean-Jacques Guillet.

C. UNE FEUILLE DE ROUTE POUR UNE NOUVELLE RÉFORME

Le Président de l'Assemblée nationale, M. Jean-Louis Debré, à l'occasion des vœux présentés au Président de la République le 5 janvier 2004, a rappelé sa position : « *Je ne cesserai de plaider (...) pour que nous légiférions moins et, surtout que nous, députés et sénateurs, nous légiférions mieux. Pourquoi n'aurions-nous pas plus souvent à l'esprit cet avertissement de Montesquieu selon lequel " les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires ". Les régimes politiques se succèdent, les gouvernements passent, les majorités parlementaires changent et l'avertissement de Montesquieu demeure d'une accablante pertinence. Ne faut-il pas commencer tous à tenter de l'entendre, cet avertissement ? (...)* »

« *Est-il concevable en ce début d'année, au moment des vœux, d'espérer que tous, députés, sénateurs, ministres et pourquoi pas aussi les membres du Conseil constitutionnel, nous nous en tenions à une interprétation raisonnable des domaines respectifs de la loi et du règlement ?* »

« *Est-il complètement utopique aujourd'hui d'attendre des auteurs des propositions de lois ou des projets de lois qu'ils précisent les dispositions législatives à abroger, avant d'en proposer de nouvelles ? Qu'ils préfèrent la substitution des textes à leur superposition ? Est-il enfin naïf d'attendre des membres du Gouvernement que l'application des lois fasse l'objet du même soin, de la même attention que leur élaboration ? Sur ce point, je sais que ce vœu je le partage avec vous et avec le Premier ministre. »*

Le même objectif a été répété par le Président de l'Assemblée nationale lors de ses vœux le 3 janvier 2005 : « *nous avons besoin, pour rendre à la politique toute sa noblesse et aux travaux parlementaires tout leur intérêt, de nous consacrer à l'essentiel. Ce qui est vrai pour l'Europe est, à cet égard, vrai pour la France. La complexité des procédures, la technicité des mécanismes, la multiplication des centres de décisions diluent la responsabilité et éloignent le citoyen de ses représentants. Notre tâche, immense, est de remettre de l'ordre dans cette ma-*

chinerie qui semble avoir échappé à notre maîtrise pour s'emballer à un rythme effréné. C'est la raison pour laquelle j'avais appelé à de multiples reprises l'attention du Gouvernement sur la nécessité de légiférer mieux, quitte à légiférer moins. Je constate avec un début de satisfaction que le message que j'avais lancé au nom des députés a été en partie entendu. Mais il reste beaucoup à faire en ce domaine, tant il est vrai qu'il s'agit d'un combat quotidien. »

Il complétait son propos en mettant l'accent sur trois points :

« — le respect de la frontière entre l'article 34 et 37 de la Constitution, c'est-à-dire entre le domaine de la loi et du règlement. J'ai déposé une proposition de loi constitutionnelle pour interpeller le Gouvernement sur la nécessité qu'il y aurait à mieux en garantir l'application, le cas échéant par des moyens renouvelés. Une réflexion s'impose à l'évidence sur cette question.

« — Deuxième point, important à mes yeux : la limitation du phénomène nouveau et alarmant que constitue le dépôt tardif d'amendements par le Gouvernement, c'est-à-dire après l'expiration du délai et, parfois, très peu de temps avant leur discussion. Cette pratique doit rester exceptionnelle et ne pas se généraliser, sauf à admettre que le débat parlementaire soit bâclé et mené dans l'improvisation la plus totale. Je resterai, ainsi que les présidents de groupe parlementaire et les présidents de commission, vigilant sur ce point car il y va de la qualité du travail législatif. Je souhaite que le Gouvernement le comprenne, dès lors que ses prérogatives ne sont pas remises en cause.

« — Troisième point important : le soin apporté, enfin, à la publication des décrets d'application. Rien ne sert de légiférer si les conséquences n'en sont pas tirées rapidement sur le plan de l'action de l'administration. Il faut malheureusement attendre en moyenne dix mois pour que les décrets d'application d'une loi soient publiés au Journal officiel et donc rendre cette loi applicable. Ce délai trop long n'est pas compris par nos concitoyens. Lorsque la loi est votée par le Parlement, il pense que son application se fera rapidement. Il faudrait que l'administration comprenne que le temps des politiques n'est pas le même que son temps à elle et il conviendrait de réduire ainsi les délais nécessaires à l'application de la loi par la publication de décrets qui s'y rapportent. C'est pourquoi, à mon initiative, le Règlement de l'Assemblée nationale a étendu l'action du rapporteur d'un projet de loi au-delà de son examen par le Parlement, le temps pour lui de s'assurer que le texte voté est bel et bien appliqué et de le signaler, dans le cas contraire, avec force, aux administrations compétentes. Nous exerçons ainsi un premier contrôle sur l'action du Gouvernement qui fait partie intégrante de notre mandat. »

Le 3 janvier 2006, le Président de l'Assemblée nationale, lors de ses vœux au Président de la République, a mis l'accent sur la nécessité d'éviter que le débat en séance soit entraîné sur des rives incertaines : *« (...) toujours sans modifier la Constitution, nous pourrions aussi, pour plus de lisibilité politique des débats législatifs, essayer de mettre un terme à deux dérives préoccupantes.*

« La première concerne le Parlement et le Gouvernement. Elle a trait aux amendements, dont le nombre ne cesse de croître alors même qu'ils sont déposés de plus en plus tardivement. (...) »

« Ils démontrent que les projets de lois présentés par le Gouvernement sont, en tout cas certains d'entre eux, précipitamment rédigés. »

« Ainsi il n'est pas rare qu'en plein milieu de la discussion du projet de loi, le Gouvernement amende lui-même son propre projet se rendant compte qu'il est mal rédigé. À titre d'exemple, j'évoquerai le projet de loi pour l'égalité des droits et des chances des personnes handicapées ou bien encore celui relatif au droit d'auteur. Au cours du débat sur ce dernier texte, le Gouvernement a présenté deux amendements de quatre pages ! Cela tend à démontrer, hélas, une certaine impréparation des textes gouvernementaux. Le travail de concertation avec les parlementaires en amont du débat en commission ou dans l'Hémicycle est de moins en moins bien réalisé et l'administration qui a rédigé le projet ne veut rien modifier pendant cette phase d'élaboration oubliant qu'elle y sera contrainte lors des débats :

« — cette inflation d'amendements démontre aussi qu'à force de tout vouloir régler par la loi, même ce qui n'est pas de son domaine, nous perdons de vue l'essentiel ;

« — mais également cette inflation d'amendements enseigne, et c'est le plus fréquent, que la multiplication d'amendements est devenue pour l'opposition, ceci est valable aujourd'hui comme hier, non pas une façon d'améliorer le texte gouvernemental mais de faire de l'obstruction politique et de retarder le vote de la loi.

« Naturellement, il n'est pas question d'enlever aux parlementaires la liberté d'amender projets et propositions de loi. Mais (...) les conditions d'examen de ceux-ci doivent être revues. Je crois en effet qu'il serait utile d'aménager les règles régissant le dépôt des amendements. C'est possible de le faire là encore sans modifier la Constitution. C'est ce que nous avons décidé à l'Assemblée nationale pour les projets d'amendements à la loi de finances, qui doivent être déposés soit vingt-quatre heures, soit quarante-huit heures avant leur examen par l'Assemblée. Pussions-nous, comme au Sénat, généraliser cette règle pour toutes les lois. Cela ne nécessiterait pas la réunion d'un congrès constitutionnel.

« Le dépôt tardif des amendements empêche tout travail d'analyse sérieux de la part des commissions et les débats qui devraient avoir lieu en leur sein sont reportés en séance publique qu'ils contribuent à allonger. L'on peut légitimement se demander si cette pratique ne porte pas atteinte à " la clarté et à la sincérité des débats " dont le Conseil constitutionnel vient de faire un principe constitutionnel et ne conduit pas à la complexité de la loi que ce même Conseil vient de censurer.

« Les arguments politiques de séance l'emportent souvent sur les considérations juridiques et les textes qui en résultent en portent parfois les stigmates. »

Enfin, le 17 janvier 2006, le Président de l'Assemblée nationale, à l'occasion des vœux à la presse, a relevé la nécessité de préparer un statut de l'opposition pour organiser la place de celle-ci au sein du Parlement, déclarant : « *On en parle depuis trente ans, une démocratie se mesure à la capacité des institutions à organiser la place de l'opposition* ». L'Assemblée nationale doit « *être le lieu où l'on peut, en dehors d'un projet de loi, du contrôle du Gouvernement, aborder toutes les questions de société* », mais « *à une condition, que nous l'abordions tous ensemble en dépassant les frontières idéologiques* ». « *La vérité du groupe majoritaire ne prime pas forcément les convictions du groupe minoritaire.* » ⁽¹⁾

C'est sur ces fondements qu'un débat sur la réforme de nos méthodes de travail doit être engagé.

II. — UNE NOUVELLE IMPULSION POUR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. UN STATUT POUR L'OPPOSITION

Sans qu'il soit besoin de modifier la Constitution, le renforcement du rôle de l'Assemblée nationale, souhaité par chacun, peut passer non seulement par l'amélioration de l'efficacité du travail parlementaire, mais aussi par la création d'un véritable statut pour l'opposition, permettant de mieux intégrer la minorité parlementaire aux travaux de l'Assemblée. En France, tout le monde, depuis longtemps, a parlé du statut de l'opposition ⁽²⁾, personne ne l'avait encore fait. Il est temps de concrétiser ce projet qui viendrait couronner la logique portée par les propositions de résolution dont est saisie la Commission.

1. L'apport de l'opposition

En effet, comme l'a souligné le Président de l'Assemblée nationale lors de la présentation de ses propositions de résolution, en janvier dernier, une réforme permettrait de franchir un palier significatif dans l'amélioration à la fois de la fonction délibérative et de la fonction de contrôle de l'Assemblée nationale : l'attribution de droits garantis pour l'opposition.

Dans un régime démocratique, celle-ci par la contradiction qu'elle apporte renforce la force des délibérations : « *les moyens par lesquels une majorité parvient à être la majorité, voilà la chose la plus importante, autrement dit les débats antérieurs, la modification des conceptions en fonction des opinions défendues*

(1) Bulletin quotidien, mercredi 18 janvier 2006, pages 5 et 6.

(2) Par exemple : André Chandernagor, *Un Parlement pour quoi faire ?*, Paris, Gallimard, 1966 ; M. Roger-Gérard Schwartzberg, « Une institution bloquée », *Le Monde*, 23 décembre 1970 ; Maurice Duverger, « Le rôle de l'opposition dans un Parlement actif », *Le Monde*, 3 avril 1973, et « L'autre moitié », *Le Monde*, 29 mai 1974 ; voir également Comité « pour une charte des libertés », constitué en 1976 à l'initiative de l'opposition socialiste et radicale de gauche de l'époque, *Liberté, libertés*, Paris, Gallimard, 1976 (« Les présidences et les bureaux des commissions permanentes actuellement monopolisées par la majorité seront répartis entre majorité et opposition. »).

par les minorités »⁽¹⁾. Pour reprendre les termes de Georges Burdeau : « *La majorité ne fait pas la valeur d'une décision, elle la prouve. C'est parce qu'elle clôt un débat que la majorité est respectable ; c'est la discussion qui la valorise. L'artifice qui lui permet de prévaloir n'est tolérable que dans la mesure où la minorité peut s'incliner sans déchoir, se soumettre sans ratifier pour autant son asservissement.* »⁽²⁾ Par le contrôle qu'elle exerce sur le Gouvernement, l'opposition incite la majorité parlementaire à jouer pleinement son rôle. Elle forme avec la majorité un « couple » dont procède l'énergie politique qui meut les mécanismes institutionnels. Toutes les enceintes internationales se font régulièrement l'écho de cette nécessité⁽³⁾.

Certes, la place réservée à l'opposition, on l'a vu, a été améliorée ces dernières années, à la fois grâce à la mise en œuvre des séances d'initiative parlementaire, par la coprésidence des missions d'évaluation et de contrôle constituées au sein des commissions des Finances et des Affaires culturelles, et par un partage des « fonctions exécutives » des commissions d'enquête et, par extension, des missions d'information créées par la Conférence des Présidents.

Mais, dans chacun des cas évoqués, l'amélioration est intervenue de manière indirecte. En effet, c'est la notion de groupe, définie par l'article 19 du Règlement de l'Assemblée nationale⁽⁴⁾, qui commande l'attribution de droits spécifiques. Or, les deux notions de groupe et d'opposition ne sauraient être confondues. Pour accorder des droits spécifiques à l'opposition en tant que telle, il conviendrait donc de la définir.

(1) John Dewey, *The Public and its Problems*, 1927, réédition 1954, New York, Holt and Co, page 207, cité par Jürgen Habermas, *Droit et démocratie, entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 1997, page 329.

(2) Georges Burdeau, *Traité de science politique, tome VI*, Paris, LGDJ, 1987, page 612.

(3) Voir, notamment, le rapport préparé par M. Karim Van Overmeire, au nom de la commission du Règlement et des immunités du Conseil de l'Europe, sur la proposition relative aux lignes directrices sur le statut de l'opposition dans un Parlement démocratique. Voir également la résolution adoptée à Abidjan par l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, en juillet 1998, sur le renforcement du processus de démocratisation, ainsi que la communication faite par notre collègue Richard Cazenave relative au rôle de la majorité et de l'opposition dans le travail parlementaire, à Montréal, en octobre 2000, à l'occasion de la réunion du Bureau de la commission de l'Éducation, de la communication et des affaires culturelles de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie.

(4) « – Les députés peuvent se grouper par affinités politiques ; aucun groupe ne peut comprendre moins de 20 membres, non compris les députés apparentés dans les conditions prévues à l'alinéa 4 ci-dessous. – Les groupes se constituent en remettant à la Présidence une déclaration politique signée de leurs membres, accompagnée de la liste de ces membres et des députés apparentés et du nom du président du groupe. Ces documents sont publiés au Journal officiel. – Un député ne peut faire partie que d'un seul groupe. – Les députés qui n'appartiennent à aucun groupe peuvent s'apparenter à un groupe de leur choix, avec l'agrément du bureau de ce groupe. Ils comptent pour le calcul des sièges accordés aux groupes dans les commissions par les articles 33 et 37. »

2. Un nécessaire préalable : la définition de l'opposition

Tout le monde parle de l'opposition, sait de quoi il s'agit, mais cette notion est un objet juridique non identifié. Nulle part dans notre droit, il n'est fait allusion à cette notion, à l'exception d'une mention dans le code électoral qui a, de surcroît le mérite, de concerner expressément les groupes parlementaires de l'Assemblée nationale. Ainsi, dans le cadre de la campagne pour les élections législatives, l'article L. 167-1 dudit code ⁽¹⁾ dispose :

« Pour le premier tour de scrutin, une durée d'émission de trois heures est mise à la disposition des partis et groupements représentés par des groupes parlementaires de l'Assemblée nationale. Cette durée est divisée en deux séries égales, l'une étant affectée aux groupes qui appartiennent à la majorité, l'autre à ceux qui ne lui appartiennent pas. »

« Le temps attribué à chaque groupement ou parti dans le cadre de chacune de ces séries d'émissions est déterminé par accord entre les présidents des groupes intéressés. À défaut d'accord amiable, la répartition est fixée par les membres composant le bureau de l'Assemblée nationale sortante, en tenant compte notamment de l'importance respective de ces groupes ; pour cette délibération, le bureau est complété par les présidents de groupe. Les émissions précédant le deuxième tour de scrutin ont une durée d'une heure trente : elles sont réparties entre les mêmes partis et groupements et selon les mêmes proportions. »

En outre, dans le cadre du respect général du pluralisme à la télévision et à la radio, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) utilise les concepts d'opposition et de majorité. Pour fonder sa décision, le CSA utilise un faisceau d'indices : vote négatif qu'une formation politique a adopté lors de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le fondement de l'un des trois premiers alinéas de l'article 49 de la Constitution, rejet de la loi de finances de l'année, absence de ministre appartenant à cette formation au Gouvernement. Selon le Conseil, seul le premier indice constitue un « acte de rupture manifeste et irrévocable » à l'encontre du Gouvernement et place la formation politique considérée dans l'opposition.

Il convient donc de trouver une définition générale qui s'inscrit dans le cours régulier de la vie parlementaire et qui s'accommode de certaines variations, un même groupe ou certains députés d'un même groupe pouvant voter ou non les projets présentés dans le Gouvernement.

Ainsi, pour attribuer des droits spécifiques à l'opposition, de manière permanente, il apparaît nécessaire de disposer d'une définition juridique plus certaine. En effet, sans définition juridique précise ni, comme au Royaume-Uni, de tradition séculaire structurée par le scrutin majoritaire à un seul tour, il semble difficile d'user de la notion d'opposition pour accorder tel ou tel droit nouveau, susceptible de renforcer le caractère démocratique de notre régime.

(1) Article introduit par la loi n° 66-1022 du 29 décembre 1966 modifiant et complétant le code électoral.

Cette absence de définition a bien été relevée par plusieurs de nos collègues lorsque, à l'initiative de notre collègue Didier Migaud, il fut proposé lors de l'examen de la modification de la LOLF intervenue en juillet 2005 ⁽¹⁾ d'accorder une place spécifique à un membre de l'opposition dans les missions de suivi et de contrôle de l'exécution des lois de finances et d'évaluation de toute question relative aux finances publiques. La formule proposée retenait le « *groupe le plus nombreux n'ayant pas voté la confiance au Gouvernement engagée au titre de l'article 49 alinéa 1^{er} de la Constitution, ou, à défaut, le second groupe le plus nombreux de l'Assemblée à laquelle il appartient* ». Notre collègue Michel Bouvard, président de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi organique, souligna que, en l'absence de tout statut institutionnel de l'opposition en France, lui accorder de manière formelle certains pouvoirs s'avérait très compliqué et aboutissait à des rédactions extrêmement complexes. Le dispositif proposé pouvait, en effet, apparaître « *alambiqué* », comme le releva le rapporteur de la commission spéciale, notre collègue Gilles Carrez ⁽²⁾.

Une définition préalable de l'opposition s'avère donc nécessaire. Pour suivre cette voie, la solution la plus simple est de passer de la notion de groupe, d'ores et déjà définie par le Règlement de l'Assemblée nationale, à la notion d'opposition. De la même façon que chaque député déclare son appartenance à un groupe par le biais du président de ce groupe, il pourrait être envisagé que chaque groupe puisse déclarer, s'il le souhaite, son appartenance, également par le biais de son président, à l'opposition ou à la majorité (**article 1^{er} de la proposition de résolution adoptée par la Commission**). Cette déclaration permettra d'ouvrir une série de droits. À l'intérieur de la majorité d'une part et de l'opposition d'autre part, les droits pourront être répartis entre groupes en fonction de leur importance numérique. En outre, un groupe pourra très bien choisir... de ne pas choisir.

Cette solution offre suffisamment de souplesse pour permettre à un groupe de changer de positionnement en cours de législature. Elle ne fige pas non plus les positions de chacun à tout moment. Elle ne constitue pas une étiquette politique indélébile tout au long d'une législature, mais seulement le moyen d'attribuer une série de droits sur une période de temps suffisamment pertinente. Par exemple, dès lors qu'une série manifeste de signes – le rejet d'une question de confiance, l'adoption d'une motion de censure, le rejet d'un projet de budget... – marque le changement de comportement d'un groupe inscrit dans la majorité, il semble cohérent que celui-ci sorte de la majorité. Y rester constituerait pour lui un geste peu lisible et paradoxal qui ne manquerait pas de retenir l'attention de l'opinion. Il aura alors le choix entre se déclarer appartenir à l'opposition et ne plus se déclarer comme faisant partie de la majorité.

(1) *Loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005.*

(2) *MM. Michel Bouvard, président, et Gilles Carrez, rapporteur, Rapport fait au nom de la commission spéciale sur le projet de loi organique modifiant la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, Assemblée nationale, XI^e législature, n° 1926, 17 novembre 2004, pages 56 et 57.*

En effet, de la même façon qu’existent aujourd’hui des députés non inscrits, pourraient exister des groupes qui décident de n’appartenir ni à la majorité ni à l’opposition, mais qui perdraient le bénéfice des droits découlant de l’appartenance à l’une ou à l’autre. Il leur suffirait de ne pas déposer de déclaration à la Présidence. Ils continueraient bien évidemment de bénéficier des très nombreuses dispositions du Règlement de l’Assemblée nationale liées au groupe.

La définition d’une opposition viendrait décliner, s’agissant du fonctionnement interne de l’Assemblée nationale, à la fois l’article 3 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen qui affirme le « *principe de toute Souveraineté qui réside essentiellement dans la Nation* », ce qui inclut la majorité, mais aussi la minorité, l’article 3 de la Constitution qui dispose que « *la souveraineté nationale appartient au peuple qui l’exerce par ses représentants* » et son article 4 qui prévoit que « *les partis et groupements politiques concourent à l’expression du suffrage* ». Elle prolongerait également la reconnaissance par la Constitution de l’existence d’une minorité, à travers la saisine du Conseil constitutionnel par au moins soixante députés ou soixante sénateurs.

3. L’attribution de droits garantis

La règle de la proportionnalité est juste, mais sa stricte application empêche l’opposition d’accéder à certains droits. Pour qu’elle joue son rôle, le seul critère numérique doit être dépassé. Seule la création d’un « *privilège de l’opposition* »⁽¹⁾ permettrait de lui accorder une place qui dépasse la stricte importance de son effectif.

a) L’attribution d’une présidence de commission permanente

L’attribution d’une présidence de commission permanente à un membre de l’opposition constitue une caractéristique de nombreux régimes parlementaires.

Ainsi, en Allemagne, au Bundestag, parmi les vingt-deux commissions de la présente législature, huit présidents appartiennent au SPD, huit à la CDU/CSU, deux au groupe parlementaire « Alliance 90/Les Verts », deux au FDP et deux au groupe « Die Linke ». Cette répartition n’est pas seulement liée à l’existence d’un gouvernement de coalition. En effet, sous la précédente législature, parmi les vingt-deux présidences de commission, neuf revenaient au SPD, neuf à la CDU/CSU, deux au groupe parlementaire « Alliance 90/Les Verts » et deux au FDP.

Au Royaume-Uni, à la Chambre des Communes, sur trente-neuf commissions permanentes, onze sont présidées par l’opposition, dont la commission des Affaires constitutionnelles, celle de la Culture, des médias et du sport, celle de la Défense ou encore celle des Affaires rurales.

En Espagne, la présidence de la commission du Budget du Congreso de los Diputados est traditionnellement attribuée à l’opposition, comme au Bundestag allemand.

(1) M. Klaus von Beyne, *Der Gesetzgeber, der Bundestag als Entscheidungszentrum*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1997, page 247.

Dans ce contexte, il n'est donc pas incongru de céder l'une des six présidences de commission permanente à l'un des membres des groupes de l'opposition telle que définie précédemment (**article 2 de la proposition de résolution adoptée par la Commission**). Cette novation permettrait d'accentuer la maturité de notre démocratie et de répondre à une volonté ancienne exprimée par de très nombreux acteurs.

La définition de la procédure de choix de la fonction exacte qui serait dévolue de plein droit à l'opposition pourra utilement être renvoyée à l'Instruction générale du Bureau, qui détermine, d'ores et déjà, dans son article 4, la manière dont les groupes se réunissent autour du Président pour répartir leurs membres entre les différentes commissions permanentes. Il suffirait, à l'instar de ce qui déroule actuellement pour la désignation des membres du Bureau, que la majorité ne présente pas de candidat à l'une des fonctions de président de commission ⁽¹⁾.

b) La garantie du pluralisme dans les procédures de contrôle

Comme on l'a vu, les procédures de contrôle prennent une place grandissante dans l'activité de l'Assemblée nationale. Pour assurer un développement harmonieux et équilibré de cette mission et compte tenu de sa nature, il convient de garantir le pluralisme des organes chargés de la conduire. C'est pourquoi il est proposé, dans la proposition de résolution n° 2800, de modifier l'article 145 du Règlement et d'étendre la réforme intervenue en 2003 au profit des commissions d'enquête aux missions d'information créées par la Conférence des Présidents, sur proposition du Président de l'Assemblée nationale.

- *La réussite de la réforme de 2003*

La création, par la résolution du 26 mars 2003, d'une nouvelle catégorie d'organe de contrôle, les missions d'information et d'évaluation créées par la Conférence des Présidents sur proposition du Président de l'Assemblée nationale, a été l'occasion d'introduire dans notre Règlement la possibilité de confier la fonction de président ou de rapporteur d'une commission d'enquête à un membre du groupe auteur de la proposition de résolution à l'origine de la création de cette commission ⁽²⁾.

Certes, ce dispositif ne garantit pas, d'un point de vue strictement technique, le pluralisme : rien n'interdit, en effet, que le groupe auteur de la proposition résolution appartienne à la majorité et puisse ainsi désigner non seulement le président, mais aussi le rapporteur.

(1) Selon la même pratique, alors que, sur le seul fondement de l'article 16, alinéa 1^{er}, du Règlement de l'Assemblée nationale qui prévoit que les quinze membres de la commission chargée de vérifier et d'apurer les comptes de l'Assemblée nationale sont désignés à la représentation proportionnelle des groupes, le Groupe des Député-e-s communistes et républicains ne pouvait obtenir de participer à cette commission, un accord est intervenu en juin 2002 entre les présidents de ce groupe et du groupe majoritaire pour que le second cède un siège au premier.

(2) Article 140-1 du Règlement, deuxième alinéa : « La fonction de président ou celle de rapporteur revient de plein droit à un membre du groupe auquel appartient le premier signataire de la proposition de résolution du vote de laquelle résulte la création de la commission d'enquête ou, en cas de pluralité de propositions, de la première déposée, sauf si ce groupe fait connaître au Président de l'Assemblée sa décision de ne revendiquer aucune des deux fonctions. »

Mais, la réforme a bien été inspirée par le souci d'assurer un véritable pluralisme dans la conduite des commissions d'enquête ⁽¹⁾. Et, on l'a vu, cette inspiration a été scrupuleusement respectée depuis lors. Dans la pratique, depuis la réforme du 26 mars 2003, non seulement le pluralisme des fonctions exécutives a été systématiquement respecté pour les commissions d'enquête – même lorsque le groupe à l'origine de sa création était le groupe majoritaire –, mais aussi pour de nombreuses missions d'information créées par la Conférence des Présidents et même pour certaines des missions créées par les commissions permanentes.

- *L'extension de la réforme aux missions d'information créées par la Conférence des Présidents*

L'idée d'étendre le principe adopté pour les commissions d'enquête avait déjà été évoquée à plusieurs reprises lors des débats qui avaient présidé à l'adoption de la résolution du 26 mars 2003.

Pour répondre à cet objectif, il est prévu dans la **proposition de résolution n° 2800** d'inscrire la pratique dans le droit en précisant dans l'article 145 du Règlement que, lorsqu'une mission d'information est créée par la Conférence des Présidents sur proposition du Président et à l'initiative d'un président de groupe, la fonction de président ou de rapporteur revient de plein droit à un membre du groupe dont le président a pris cette initiative. À l'instar de ce que prévoit l'article 140-1 pour les commissions d'enquête, il convenait en outre de préserver la faculté, pour un groupe, de renoncer à l'exercice de l'une de ces fonctions.

- *La consécration de la réforme : l'attribution de droit d'une des « fonctions exécutives » d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information créée par la Conférence des Présidents*

L'expérience entamée en 2003 de dévolution de la fonction de président ou de rapporteur d'une commission d'enquête à un membre de l'opposition a montré toute sa pertinence.

Il faut rappeler que le texte du Règlement introduit cette année-là prévoyait seulement de confier l'une de ses fonctions à un membre du groupe qui est à l'origine de la création de la commission. Interprétée de manière littérale, cette disposition implique que, lorsque la majorité est à l'origine de cette création, les deux fonctions lui reviennent.

Or, dans la pratique, deux novations ont été apportées :

— d'une part, même lorsqu'une commission d'enquête était créée à l'initiative de la majorité, l'une des deux fonctions a été attribuée à l'opposition ;

(1) M. Pascal Clément, op. cit., pages 29 à 32.

— d'autre part, cette pratique extensive a été elle-même étendue au cas de la plupart des missions d'information créées par la Conférence des Présidents.

Comme on l'a vu, la proposition n° 2800 prévoit d'étendre le mécanisme adopté en 2003 aux missions d'information créées par la Conférence des Présidents. Si cela constitue un réel progrès, il ne garantit pas l'attribution d'une des deux fonctions exécutives des missions à l'opposition, seule la notion de groupe ayant valeur dans l'état du droit. C'est pourquoi, le rapporteur propose de rendre cette attribution obligatoire, dans le cas des commissions d'enquête comme dans celui des missions créées par la Conférence des Présidents en faisant référence directement à la notion d'opposition (**articles 8 et 9 de la proposition de résolution adoptée par la Commission**).

Dès lors que les expériences susmentionnées ont montré leur utilité et qu'il est défini un statut de l'opposition qui permet notamment d'accorder à cette dernière la présidence d'une commission permanente, il est de bonne politique que de prolonger cette garantie aux cas des commissions d'enquête et missions d'information créées sur le fondement de l'article 145, alinéa 3, du Règlement.

c) L'attribution d'un temps de parole paritaire dans le cadre d'une procédure d'examen renforcée

Lorsque les débats sont d'une complexité particulière et ont lieu sur des projets ou propositions dont le contenu politique est très fort, la Représentation nationale se trouve parfois démunie pour maintenir une densité de discussion et d'échanges d'arguments à la hauteur des enjeux.

Or, de la même façon qu'il existe une procédure d'examen simplifiée, définie par les articles 103 à 107 du Règlement, pour des textes qui exigent peu de débats, il conviendrait de prévoir une procédure particulière pour les débats qui exigent du temps et un rythme soutenu. Pour répondre à ce problème, le rapporteur propose ainsi de créer une procédure d'examen renforcée, qui trouverait sa place dans un chapitre V *bis* (nouveau) du titre II du Règlement et qui permettrait d'accroître la prévisibilité des débats – et donc l'assiduité, condition nécessaire de l'exercice effectif du droit d'amendement ⁽¹⁾ – et d'assurer une qualité constante à la discussion qui ne risquerait plus de s'enliser dans des questions procédurales formulées en guise de prétexte, au plus grand détriment de la qualité des délibérations, de l'efficacité des débats et de l'image du Parlement.

Cette préoccupation rejoint celle d'organiser l'ensemble du débat législatif (**article 6 de la proposition de résolution adoptée par la Commission**) ⁽²⁾. La définition préalable de l'opposition permettrait de garantir à celle-ci, dans le cadre d'une telle procédure d'examen renforcée, un temps de parole égal à celui de

(1) *Un député qui a déposé des amendements et qui peut prévoir le moment où ils seront appelés a beaucoup plus de chance de pouvoir les défendre que dans le cadre d'une procédure de droit commun, dont la prévisibilité est faible et dans le cadre de laquelle sa présence en séance publique peut être compromise par un « dérapage » fréquent de la durée du débat. Ainsi, dans le cadre d'une procédure d'examen renforcée, la défense du droit d'amendement acquiert une portée réelle plus forte.*

(2) *Voir infra II. B. 3. d).*

majorité. Non seulement serait assuré un temps égal, mais également un temps minimum, dès lors que cette procédure ne pourrait être engagée que dans des débats qui dureront un minimum de vingt heures.

Ainsi, serait affirmé, à l'occasion des débats les plus importants, le droit de l'opposition à disposer d'un temps de parole plus que proportionnel à son importance numérique. Cette novation serait d'autant plus importante que l'opposition se trouvera dans une position numériquement très défavorable. Ainsi, la possibilité de s'exprimer ne serait plus strictement liée à son effectif. S'ajouterait à ce mécanisme l'attribution de dix minutes de temps de parole personnel, qui ne pourrait cependant pas être délégué, ce qui renforcerait la possibilité pour l'opposition de s'exprimer, à travers chacun de ses membres. En tout état de cause, il convient de réaffirmer que la décision d'engager une telle procédure reviendrait, comme dans le cas de la procédure d'examen simplifiée, à la Conférence des Présidents, garantissant ainsi sa souplesse.

Compte tenu des modifications importantes qu'impliquerait l'adoption d'un statut de l'opposition, son entrée en vigueur n'interviendrait, en tout état de cause, qu'au début de la prochaine législature (**article 10 de la proposition de résolution adoptée par la Commission**).

B. UN TRAVAIL PARLEMENTAIRE PLUS EFFICACE

1. L'approfondissement du contrôle des activités européennes

L'Assemblée nationale, depuis la création en 1979 de la délégation pour les Communautés européennes, devenue entre-temps la délégation pour l'Union européenne, a développé de manière considérable ses moyens de suivi des activités européennes. La question du traitement des questions européennes par les commissions permanentes reste lancinante. Par le biais de la **proposition de résolution n° 2797**, il est proposé d'améliorer l'information de l'Assemblée nationale en matière européenne grâce à une meilleure articulation entre la Délégation et les commissions permanentes.

a) Le renforcement progressif des capacités de suivi des activités européennes

Les initiatives se sont multipliées pour améliorer encore le suivi des activités des institutions européennes et le contrôle de la politique menée par le Gouvernement dans ce domaine. Nombreuses sont celles qui trouvent leur conclusion dans une modification constitutionnelle, législative ou réglementaire.

On peut citer, à l'appui de cette constatation, l'introduction du titre XV de la Constitution « Des Communautés européennes et de l'Union européenne »⁽¹⁾,

(1) La loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1^{er} mars 2005 a modifié le titre XV de la Constitution. Les nouvelles dispositions seront applicables à compter de l'entrée en vigueur du traité établissant une Constitution pour l'Europe, soit le 1^{er} novembre 2006, à condition que tous les instruments de ratification aient été déposés, ou, à défaut, le premier jour du deuxième mois suivant le dépôt de l'instrument de ratification de l'Etat signataire qui procède le dernier à cette formalité.

comportant notamment l'article 88-4,⁽¹⁾ mais aussi les lois du 6 juillet 1979, 10 mai 1990 et 10 juin 1994 relatives aux délégations pour l'Union européenne, ainsi que les articles 151-1 à 151-4 du Règlement de l'Assemblée nationale, mettant en œuvre la procédure des résolutions portant sur des propositions d'actes communautaires⁽²⁾.

La même préoccupation de participation au débat sur l'Europe a motivé plusieurs initiatives au Sénat⁽³⁾.

La délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne réalise un travail très important, en particulier dans l'application de l'article 88-4 de la Constitution. Elle analyse de manière régulière l'ensemble des projets ou propositions de nature législative ou documents de consultation européens entrant dans le champ de cet article, en présentant sur chacun de ces textes une fiche normalisée et, pour les plus importants d'entre eux, un rapport spécifique. Le cas échéant, ces rapports débouchent sur le dépôt d'une proposition de résolution, qui est renvoyée à la commission permanente intéressée.

Plusieurs initiatives récentes ont également permis de renforcer sensiblement la dimension européenne du travail parlementaire : à l'invitation du Président de l'Assemblée nationale, le Président de la Commission européenne, M. José Manuel Barroso a été reçu dans l'Hémicycle le 24 janvier 2006, donnant l'occasion d'un débat avec les députés ; depuis janvier 2003, les quatre premières questions d'actualité du premier mercredi de chaque mois sont consacrées à des thèmes européens ; un débat en séance publique est désormais systématiquement organisé avant chaque réunion du Conseil européen. De surcroît, un rapport transversal sur la transposition des directives est publié chaque année par la délégation pour l'Union européenne⁽⁴⁾.

Une lettre européenne d'information offrant un éclairage sur les principaux dossiers européens est diffusée chaque trimestre à l'ensemble des députés, tandis qu'a été créée récemment sur le site Internet de l'Assemblée nationale une nouvelle rubrique intitulée « Union européenne ». La Délégation diffuse depuis février 2006 une lettre électronique d'information qui se substitue à la « sélection de documents européens ».

(1) « – Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative. Il peut également leur soumettre les autres projets ou propositions d'actes ainsi que tout document émanant d'une institution de l'Union européenne. – Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions peuvent être votées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets, propositions ou documents mentionnés à l'alinéa précédent. »

(2) *Articles introduits et modifiés par les résolutions n° 730 du 18 novembre 1992, n° 151 du 26 janvier 1994 et n° 408 du 10 octobre 1995.*

(3) *Voir récemment Mme Sylvie Desmarescaux, Proposition de résolution modifiant le Règlement du Sénat pour les questions orales avec débat portant sur des sujets européens, Sénat, session ordinaire de 2005-2006, n° 47, 26 octobre 2005 ; voir également M. Jean Bizet, Rapport d'information fait au nom de la délégation pour l'Union européenne sur une meilleure implication de l'ensemble des sénateurs dans l'examen des questions européennes, Sénat, session ordinaire de 2005-2006, n° 365, 18 mai 2006.*

(4) *M. Christian Philip, Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur la transposition des directives européennes, Assemblée nationale, XI^e législature, n° 2447, 6 juillet 2005.*

Enfin, il faut rappeler que l'Assemblée nationale dispose depuis trois ans, à Bruxelles, d'un Bureau de représentation permanente auprès de l'Union européenne, dont l'objectif principal est de renforcer l'information des parlementaires sur l'activité des institutions de l'Union, de les sensibiliser à l'Europe dans le cadre de session de formation aux questions européennes et de favoriser la coopération interparlementaire.

Parallèlement, plusieurs initiatives gouvernementales ont été prises pour renforcer l'association du Parlement français aux questions européennes : sessions de sensibilisation aux problématiques européennes régulièrement proposées aux parlementaires nationaux ; circulaire du Premier ministre du 22 novembre 2005 étendant le champ des actes européens sur lesquels les Assemblées pourront adopter des résolutions, conformément à l'article 88-4 de la Constitution ⁽¹⁾ ; circulaire du Premier ministre du 19 décembre 2005 qui prévoit une information plus régulière du Parlement sur les travaux du Conseil ⁽²⁾.

b) L'enrichissement de l'articulation entre délégation pour l'Union européenne et commissions permanentes

Dans ses vœux du 5 janvier 2004, le Président de l'Assemblée nationale relevait la nécessité de « *trouver les moyens d'intégrer davantage la dimension européenne dans nos débats* ». L'objet de la **proposition de résolution n° 2797** constitue un pas supplémentaire dans cette direction.

Hormis le cas de l'examen d'une proposition de résolution déposée par la délégation pour l'Union européenne dans le cadre de la procédure de l'article 88-4 de la Constitution, les relations avec les commissions permanentes sont relativement limitées.

C'est pourquoi, il pourrait être envisagé de renforcer ces liens par le biais d'une mobilisation réciproque des deux types d'instances au moment de l'examen des projets et propositions de loi qui comporteraient une dimension européenne. Ainsi, il est proposé de modifier la rédaction du sixième alinéa de l'article 86 du Règlement, introduit par la résolution n° 122 du 15 juin 1989, qui dispose que les rapports des commissions en liaison avec l'activité européenne doivent comporter une annexe présentant des éléments d'information sur l'état du droit européen applicable et la législation en vigueur dans les principaux pays de l'Union.

(1) Cette circulaire fonde la transmission de tout projet d'acte destiné à être soumis au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne en application de la procédure dite de « codécision » régie par l'article 251 du traité instituant la Communauté européenne, que ce projet comporte ou non des dispositions à caractère législatif. Par ailleurs, le Premier ministre invite ses ministres à donner suite aux demandes émanant des présidents des commissions des Affaires étrangères de chaque assemblée ou des présidents des délégations parlementaires pour l'Union européenne, de se faire communiquer des documents dont la transmission ne serait pas obligatoire, mais qui pourraient utilement éclairer leurs travaux. Le Premier ministre soulève également la nécessité de porter une attention particulière à la réalisation de la fiche d'impact juridique simplifiée prévue par la circulaire du 27 septembre 2004 relative à la procédure de transposition en droit interne des directives et décisions-cadres négociées dans le cadre des institutions européennes.

(2) Avant et après chaque session à Bruxelles ou Luxembourg, les ministres sont invités à faire une présentation des enjeux et des résultats. De même, il est prévu qu'un débat sans vote aura lieu avant chaque Conseil européen.

Dans ses premières années d'existence, ce dispositif a été appliqué dans quelques cas puis est tombé en désuétude. Il conviendrait de redonner vie à cette procédure. Une « annexe européenne » serait jointe aux projets et propositions de loi qui comportent une dimension européenne manifeste.

Le développement et l'extension du champ du droit communautaire à la suite des réformes institutionnelles successives qui s'ajoutent à la construction d'un ordre juridique intégré rendent la réponse à cet impératif urgente⁽¹⁾. Il suffit pour s'en persuader de relever l'attribution à l'Union européenne de nouvelles compétences, résultant du traité de Maastricht de 1992, du traité d'Amsterdam de 1997, puis du traité de Nice de 2001, qui ont étendu l'application des règles européennes à de nouvelles branches du droit. Il faut également relever l'importance accrue prise par les questions de coopération pour les affaires intérieures et de justice, touchant aux matières régaliennes.

Ces nouvelles dimensions du droit communautaire doivent être intégrées dans le processus législatif national. L'alinéa 6 de l'article 86 du Règlement, dans sa rédaction actuelle, ne vise que le « *droit européen applicable* ». Il conviendrait d'étendre l'application de cet alinéa aux propositions législatives européennes en cours d'examen qui, n'étant pas encore adoptées définitivement, n'appartiennent pas au droit positif. Il serait également utile de rappeler les positions prises par l'Assemblée sur le sujet considéré par voie de résolution. Ce pourrait être également l'occasion, pour la délégation pour l'Union européenne *proprio motu* ou à la demande de la commission saisie au fond, de faire entendre sa voix avec plus d'acuité, conformément aux positions qu'elle tend à prendre de plus en plus en amont des processus européens de décision. Sur les projets de loi les plus importants, à l'exemple de la dernière révision constitutionnelle du 1^{er} mars 2005, le rapporteur de la Délégation pourrait être entendu par la commission saisie au fond.

Cette avancée permettra de mieux concilier cycle d'adoption des textes européens et cycle d'adoption des textes nationaux. Ainsi, l'examen du dernier projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, le 17 mai 2006, a constitué l'occasion d'utiliser le rapport d'information déposé par la délégation pour l'Union européenne sur la politique européenne d'immigration⁽²⁾, rapport qui avait lui-même débouché sur l'adoption d'une proposition de résolution⁽³⁾. Selon la même logique, un rapporteur d'information a été nommé par la Délégation, au cours de sa réunion du 11 avril dernier, sur la participation des salariés dans l'Union européenne, alors même qu'un projet de loi sur cette question a été annoncé. De la même façon, le

(1) *Le secrétariat général des affaires européennes évalue le droit dérivé des traités en vigueur à quelque 17 000 règlements, directives et décisions du pilier communautaire de l'Union européenne.*

(2) *M. Thierry Mariani, Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur la politique européenne d'immigration (COM [2005] 391 final / E 2948, COM [2005] 390 final / E 2953 et COM [2005] 669 final / E 3084), XII^e législature, n° 3042, 12 avril 2006.*

(3) *M. Thierry Mariani, Proposition de résolution sur la proposition de directive relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier présentée en application de l'article 151-1 du Règlement, XII^e législature, n° 3043, 12 avril 2006.*

suivi par la Délégation de l'élaboration en cours de la proposition de décision-cadre du Conseil relative au mandat européen d'obtention de preuves tendant à recueillir des objets, des documents et des données en vue de leur utilisation dans le cadre de procédures pénales pourra permettre à l'avenir, sur le fondement du dispositif proposé, de constituer une base utile à des travaux législatifs qui ne manqueraient pas d'intervenir si la proposition de décision-cadre aboutissait. Enfin, qui accepterait de modifier une disposition législative nationale relative aux services sans que soit prise en considération l'analyse de la Délégation sur les négociations relatives à la directive « services », qui a fait l'objet d'un récent accord au Conseil européen du 29 mai 2006 ?

A contrario, l'idée d'une étude systématique de droit comparé doit être discutée. Elle peut apparaître séduisante au premier abord. Mais, dès lors que cette étude est associée à un projet de texte qui accomplit un rapprochement entre les législations nationales, elle perd de son intérêt, à moins qu'elle ne précise l'état d'avancement des États membres dans la mise en conformité de leur législation avec le droit communautaire. En tout état de cause, l'expérience montre qu'en la matière le pragmatisme doit l'emporter : dans l'examen d'un projet de loi, seules les comparaisons les plus pertinentes méritent d'être opérées. Il n'est donc plus nécessaire de les imposer pour chaque projet ou proposition de loi

Dans un souci de simplification, le rapporteur propose de remplacer la référence aux Communautés européennes et à l'Union européenne par une référence à la seule Union européenne. En effet, en application de l'article 1^{er} du traité sur l'Union européenne, « *l'Union est fondée sur les Communautés européennes complétées par les politiques et formes de politiques instaurées par le présent traité* ». Ainsi, l'Union englobe, selon la formule devenue usuelle, trois piliers : les Communautés européennes qui composent le premier pilier, la politique extérieure et de sécurité commune (PESC) qui constitue le deuxième pilier et la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures (JAI) qui forme le troisième pilier. Également dans un souci de simplification, le rapporteur propose de remplacer la référence « *au droit européen applicable* » et aux « *projets d'actes législatifs européens en cours d'examen* » par une référence « *au droit européen applicable ou en cours d'élaboration* » (**article 3 de la proposition de résolution adoptée par la Commission**).

En outre, la proposition de résolution n° 2797 prévoyait de supprimer une disposition qui n'a jamais reçu d'application : introduite dans l'article 86 par la résolution n° 321 du 15 juin 1990, elle prévoit l'obligation d'annexer un « bilan écologique » aux rapports sur les projets ou propositions de loi « *dont l'application est susceptible d'avoir un impact sur la nature* ». Ce bilan devait être « *constitué d'éléments d'information quant aux incidences de la législation proposée, notamment sur l'environnement, les ressources naturelles et les consommations d'énergie* ». Le rapporteur ne propose pas de retenir cette modification.

2. La consécration des commissions élargies

Grâce à la création de la procédure des commissions dites « élargies », l'institution d'une meilleure articulation entre, d'une part, le travail réalisé en commission des Finances et dans les commissions saisies pour avis du projet de loi de finances et, d'autre part, le travail effectué en séance publique à l'occasion de la discussion budgétaire, hier des crédits, aujourd'hui des missions, permet d'éviter que les mêmes débats aient lieu sur les mêmes budgets à la fois dans chaque commission et en séance publique. Cette novation pourrait mériter d'être inscrite dans le Règlement.

a) La nécessité de moderniser la discussion budgétaire

Comme l'a relevé le Président de l'Assemblée nationale, lors des vœux qu'il a prononcés le 5 janvier 2004, « *sans doute faut-il moderniser la discussion budgétaire pour que nos concitoyens aient le sentiment qu'un contrôle réel sur l'emploi des fonds publics s'exerce* ». Le premier débat qui s'est inscrit entièrement dans le cadre de la LOLF est intervenu à l'automne 2005 sur le projet de loi de finances pour 2006. La résolution n° 485 du 6 octobre 2005 tendant à modifier les dispositions du Règlement de l'Assemblée nationale relatives à la discussion des lois de finances et issue d'une initiative du Président de l'Assemblée a permis d'adapter certaines règles de discussion du budget au nouveau cadre organique

C'est dans le prolongement de cette initiative que s'inscrit la **proposition de résolution n° 2799** qui propose de rétablir le chapitre VIII du titre II du Règlement ⁽¹⁾ relatif à la discussion des projets de loi de finances en commission pour y introduire la procédure des commissions élargies en matière budgétaire.

Comme il est indiqué dans l'exposé des motifs de la proposition de résolution, « *le déroulement des débats sur la deuxième partie du projet de loi de finances fait depuis longtemps l'objet de critiques. Cette discussion occupe de manière presque exclusive trois semaines de séance publique* ». Ainsi, en 2005, première année de mise en œuvre de la LOLF, la discussion des missions de la deuxième partie a duré 97 heures et 49 minutes, là où la discussion des crédits, en 2004, avait duré 93 heures et 37 minutes.

Dans l'exposé des motifs, il est également rappelé que « *les débats se limitent souvent à des cénacles de spécialistes et ne font généralement que reproduire à l'identique dans l'Hémicycle les échanges qui se sont déroulés quelques semaines, voire quelques jours, auparavant en commission, qu'il s'agisse de la commission des Finances ou d'une commission saisie pour avis* ». Il est donc tentant d'alléger la séance publique en reportant l'essentiel du débat relatif à certains budgets sur les commissions.

(1) Ce chapitre avait été abrogé en conséquence de l'abrogation de l'article 117 du Règlement par l'article 4 de la résolution n° 485 du 6 octobre 2005.

C'est pour répondre à ces défauts qu'a été instituée, de manière pragmatique et expérimentale, la procédure spécifique des commissions élargies. Celles-ci prennent la forme d'une réunion de la commission des Finances coprésidée par le président de cette dernière et ses homologues des commissions saisies pour avis intéressées, organisée sur une matinée, ouverte à l'ensemble des députés et à laquelle participent les ministres concernés, le ou les rapporteurs spéciaux de la commission des Finances, les rapporteurs des commissions saisies pour avis, les porte-parole des groupes. À l'issue de la réunion, les commissions concernées procèdent séparément à l'examen et au vote des crédits ou missions. Parallèlement et parce que les commissions élargies donnent lieu à des mesures de publicité analogues à la séance publique, il a été décidé de ne pas tenir en principe de séance publique pendant le déroulement des commissions élargies.

Le choix des budgets qui font l'objet d'un examen en commission élargie se fait de manière pragmatique. La Conférence des Présidents fixe, en juin ou en juillet, le nombre des discussions qui auront lieu à titre principal en commission élargie. En septembre ou en octobre, au moment de l'établissement du calendrier budgétaire, elle en arrête définitivement la liste et détermine la date des réunions des commissions élargies.

Les crédits – aujourd'hui les missions – ayant fait l'objet d'une commission élargie sont examinés en séance selon une procédure simplifiée. Après une brève intervention du ministre, les porte-parole des groupes s'expriment pour une explication de vote, qui ne peut excéder cinq minutes. Puis l'Assemblée passe immédiatement à l'examen des missions et, le cas échéant, des amendements qui s'y rapportent.

La première expérience menée sous la XI^e législature a pu être contestée dans certaines de ses applications. Ainsi, certaines commissions permanentes ont contesté le choix de certains budgets donnant lieu à cette procédure nouvelle, par exemple, celui du budget de la défense ou du budget des affaires étrangères. La procédure classique constitue, en effet, pour les commissions concernées au premier chef, l'occasion de faire entendre leur voix en séance publique de manière spécifique, parfois sans lien direct avec les questions budgétaires.

Au-delà de ces défauts de jeunesse, cette procédure a permis d'alléger la séance publique et de redonner une vigueur certaine au débat budgétaire en commission, faisant ainsi échapper le débat budgétaire au triptyque dénoncé par le Président Edgar Faure dans sa formule célèbre « *litanie, liturgie, léthargie* »⁽¹⁾. Elle a ainsi été reconduite à partir de l'année 2003. Elle a été utilisée pour l'examen de trois sections budgétaires lors du projet de loi de finances pour 2004, pour l'examen de six sections du projet de loi de finances pour 2005 et pour l'examen de six missions du projet de loi de finances pour 2006.

(1) Journal officiel Débats Assemblée nationale, séance du 19 décembre 1975, page 10109.

NOMBRE DE COMMISSIONS ÉLARGIES ET DE DISCUSSIONS BUDGÉTAIRES DEPUIS 1999

Année	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Nombre	5	6	7	0	3	6	6
Nombre de discussions	26	27	28	25	25	27	29

b) La pérennisation des commissions élargies

La procédure des commissions élargies est désormais stabilisée. Certes, le gain de temps en séance publique n'est pas systématique. Par exemple, en 2004, la discussion de chacun des six budgets ayant donné lieu à commission élargie, a duré entre 25 et 55 minutes, tandis qu'en 2005, la discussion a pu durer entre 29 minutes pour l'aide publique au développement à 2 heures et 11 minutes pour l'enseignement scolaire.

Il convient cependant de ne pas s'arrêter à ces simples données quantitatives pour analyser les raisons de l'allongement de la durée des séances consacrées à des crédits qui ont fait l'objet d'un examen préalable en commission élargie : en effet, cet allongement s'explique, pour l'essentiel, par la discussion d'amendements, concentrant ainsi la séance publique sur des questions réellement budgétaires.

Compte tenu de l'expérience acquise, il pourrait s'avérer utile de fixer cette procédure dans le Règlement, sous certaines réserves figurant dans la proposition de résolution :

— le débat ne peut avoir lieu exclusivement en commission, le vote des crédits se déroulant nécessairement en séance publique ;

— il doit être affirmé que la procédure d'examen des projets de loi de finances doit suivre la procédure de droit commun d'examen des projets de loi fixée par le chapitre II du titre II du Règlement ; c'est vrai en particulier des missions qui revêtent une charge politique particulière ;

— le recours à la procédure des commissions élargies ne doit s'appliquer qu'à certaines missions de la seconde partie du projet de loi de finances de l'année ; compte tenu de ce caractère dérogatoire, il doit être décidé par la Conférence des Présidents qui en arrête la liste et la date en application des pouvoirs généraux d'organisation des débats que lui confère le Règlement ;

— cette procédure se traduit par l'examen des missions, à l'exclusion des votes, à l'occasion d'une réunion commune de la commission des Finances et de la ou des commissions saisies pour avis. La réunion est coprésidée par les présidents des commissions concernées et son compte rendu est publié au *Journal officiel* de la séance au cours de laquelle la mission est discutée ;

— pour conserver à la procédure toute sa souplesse, la simultanéité entre la tenue d'une commission élargie, qui, par sa nature ne se différencie pas d'une réunion de commission classique, et la tenue d'une séance publique doit être

autorisée, à l'instar de ce qui a pu se pratiquer en 2005⁽¹⁾, à l'occasion de l'examen du projet de loi prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence. En pratique, il devrait s'agir d'un ordre du jour législatif et non budgétaire pour ne pas imposer que les membres de la commission des Finances, et singulièrement son président, soient obligés d'être la fois en commission et en séance publique.

L'article 41, en vertu duquel « *quand l'Assemblée tient séance, les commissions permanentes ne peuvent se réunir que pour délibérer sur les affaires qui leur sont renvoyées par l'Assemblée en vue d'un examen immédiat ou sur les affaires inscrites à l'ordre du jour de l'Assemblée* », leur serait rendu applicable expressément (**article 7 de la proposition de résolution adoptée par la Commission**).

3. Une gestion du temps plus rationnelle

a) Des problèmes croissants de gestion du temps

Rénover le fonctionnement du Parlement passe en grande partie par la recherche d'une meilleure organisation du temps. Cette nécessité découle, en premier lieu, de l'accroissement constant de la charge de travail des assemblées, qui requiert une programmation plus rigoureuse des travaux parlementaires afin d'assurer leur efficacité. En second lieu, le développement des techniques d'obstruction depuis les années 1980 a nui à l'intérêt du débat parlementaire, qui s'est fréquemment vu ralenti par des manœuvres procédurales. Enfin, il apparaît judicieux de dynamiser la discussion en séance publique.

Le principal moyen d'encadrer la durée des débats parlementaires consiste à réglementer le temps de parole des parlementaires. Ce besoin s'est fait sentir très tôt, puisque l'Assemblée Constituante avait proposé d'adopter un système de cleydyre afin de limiter la durée des interventions à cinq minutes⁽²⁾. Par la suite, le Règlement de la Chambre des Députés, puis de l'Assemblée nationale a prévu diverses règles relatives à la durée des interventions.

- *L'accroissement continu de la charge de travail législative*

Le phénomène d'inflation législative amène le Parlement à examiner des projets de loi de plus volumineux⁽³⁾. Ce surcroît de travail se traduit par une augmentation de la durée des séances publiques.

(1) Le mercredi 16 novembre 2005, le matin, ont eu lieu simultanément une commission élargie et une séance, le calendrier budgétaire ayant été modifié à la suite de l'examen de la loi sur l'état d'urgence.

(2) Lors de la séance du 3 août 1789, les constituants envisagèrent en effet l'installation d'une horloge à eau (Jules Poudra et Eugène Pierre, *Traité pratique de droit parlementaire*, Paris, Cerf et Baudry, 1878, page 604).

(3) Voir infra. II. C. 1. a).

Alors que l'un des objectifs du passage à la session unique opéré par la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 était d'étaler l'activité législative sur une plus longue durée et de cesser la pratique des séances de nuit, il apparaît que le rythme de travail n'est pas devenu moins intensif. En effet, l'allongement de la session a été mis à profit par les gouvernements successifs pour présenter un nombre plus important de textes et n'a pas été utilisé pour rénover le travail du Parlement. Par conséquent, l'activité législative n'est pas assurée dans de meilleures conditions. Tout d'abord, le recours aux séances de nuit demeure systématique. À la suite de la révision constitutionnelle précitée, la résolution n° 408 du 10 octobre 1995 n'avait prévu de séances publiques que le matin et l'après-midi, le recours à des séances de nuit devant revêtir un caractère tout à fait exceptionnel. La pratique s'est rapidement écartée de ce principe et la résolution n° 112 du 25 mars 1998 a rétabli la séance de 21 heures à 1 heure du matin ⁽¹⁾. En deuxième lieu, les sessions extraordinaires restent fréquentes, voire systématiques, comme c'est le cas sous la présente législature. Enfin, si la semaine parlementaire se déroule désormais sur trois jours, des séances sont parfois programmées les lundi et vendredi, notamment pendant la période budgétaire ou en fin de session. Le temps qu'un député peut consacrer à sa circonscription s'en trouve réduit d'autant.

DURÉE DES SÉANCES PUBLIQUES

Année	Jours de séances	Durée	Année	Jours de séances	Durée
1958	3	10 h	1982	151	1177 h
1959	94	478 h	1983	124	937 h
1960	96	526 h	1984	138	1012 h
1961	87	390 h	1985	118	793 h
1962	92	592 h	1986	129	934 h
1963	94	378 h	1987	114	926 h
1964	94	506 h	1988	70	484 h
1965	79	451 h	1989	117	835 h
1966	95	533 h	1990	111	849 h
1967	91	552 h	1991	123	954 h
1968	92	526 h	1992	121	922 h
1969	67	381 h	1993	110	860 h
1970	97	574 h	1994	133	996 h
1971	101	643 h	1995	88	576 h
1972	91	528 h	1996	116	922 h
1973	86	577 h	1997	98	858 h
1974	79	543 h	1998	123	1041 h
1975	103	759 h	1999	107	1037 h
1976	105	707 h	2000	106	959 h
1977	100	609 h	2001	95	858 h
1978	98	661 h	2002	77	680 h
1979	111	766 h	2003	126	1186 h
1980	100	709 h	2004	139	1260 h
1981	98	791 h	2005	112	956 h

(1) La résolution n° 106 du 26 mars 2003 a fait passer la fin de la séance de l'après-midi de 19 heures à 20 heures et a repoussé le début de la séance de nuit de 21 heures à 21 heures 30.

Si l'instauration de la session unique de neuf mois a permis de renforcer certaines procédures de contrôle, comme celle des questions, le résultat est beaucoup moins convaincant s'agissant des commissions, qui voient l'espace laissé à leur disposition réduit. On a ainsi pu observer que *« les commissions sont ainsi privées des intersessions, plages de recul et de sérénité propices à l'achèvement et à la finition des travaux législatifs et, surtout, au développement des activités d'étude et de contrôle. Elles doivent mener de front l'ensemble de leurs missions, et ce alors qu'elles ne peuvent plus compter sur la présence des parlementaires que pendant une semaine parlementaire réduite à trois jours au lieu de cinq. Cette diminution des plages horaires disponibles aboutit au chevauchement de structures de travail diverses, fonctionnant simultanément. »*⁽¹⁾ La concomitance des réunions de commission et des séances publiques, outre ses répercussions logiques en termes d'assiduité, ne permet pas aux commissions de diversifier leurs travaux. En effet, l'article 41 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit que les commissions ne peuvent se réunir simultanément avec la séance publique que pour examiner les affaires qui leur sont renvoyées en vue d'un examen immédiat et celles inscrites à l'ordre du jour de l'Assemblée. Pour laisser un espace propre aux commissions, la résolution n° 106 du 26 mars 2003 a modifié l'article 50 du Règlement pour réserver la matinée du mercredi aux travaux des commissions.

Comme le soulignait le Président de l'Assemblée nationale le 20 septembre dernier, *« il serait sans doute utile de faire le bilan de la session unique, qui remonte à dix ans déjà. Il n'est pas sûr qu'elle ait répondu aux espérances de ses concepteurs. Car nous ne siégeons pas moins chaque semaine sur neuf mois que nous ne siégeons sur six. Et même les sessions extraordinaires sont réapparues, qui réduisent encore le temps disponible sur le terrain. »*

- *La croissance exponentielle du nombre d'amendements*

En outre, ainsi que le constatait le président Pierre Mazeaud en présentant les vœux du Conseil constitutionnel au Président de la République le 3 janvier 2005, *« d'autres phénomènes que la session unique concourent, pour des raisons plus profondes, à un allongement de la durée des débats. Il s'agit d'abord, de façon spectaculaire, de l'augmentation du nombre d'amendements déposés au cours du débat parlementaire. »*

La forte augmentation du nombre des amendements déposés, qui s'accompagne au demeurant de la baisse de leur taux d'adoption, est en effet l'une des évolutions les plus marquantes des trois dernières décennies.

(1) Mme Pauline Tüirk, op. cit., page 109.

Le droit d'amendement est de plus en plus utilisé comme instrument d'obstruction.

Comme le relevait le Président de l'Assemblée nationale lors de ses vœux au Président de la République le 3 janvier 2006, « depuis le début de cette XII^e législature, ont été enregistrés 93 908 amendements alors que, sous la première législature 1959/1962, seulement 4 564 amendements avaient été déposés. Il faut attendre les années 1968 à 1972 pour que soit dépassé le cap des 10 000 amendements, et la XI^e législature, soit les années 1997 à 2002, pour que le seuil des 50 000 amendements soit atteint. »

NOMBRE D'AMENDEMENTS PAR ANNÉE

Législature	Année	Amendements enregistrés	Amendements adoptés
I ^{ère} législature	1959	1 071	605
	1960	1 676	718
	1961	1 106	486
	1962	711	345
	TOTAL	4 564	2 154
II ^e législature	1962	30	13
	1963	1 674	869
	1964	1 723	663
	1965	2 247	1 073
	1966	2 117	1 117
	TOTAL	7 791	3 735
III ^e législature	1967	975	505
	1968	168	113
	TOTAL	1 143	618
IV ^e législature	1968	1 431	606
	1969	927	389
	1970	2 380	1 171
	1971	3 331	1 626
	1972	2 514	1 167
	TOTAL	10 583	4 959
V ^e législature	1973	1 620	593
	1974	1 897	746
	1975	4 036	1 605
	1976	3 233	1 325
	1977	2 967	1 438
	TOTAL	13 753	5 707
VI ^e législature	1978	2 394	936
	1979	3 412	1 176
	1980	3 600	1 296
	TOTAL	9 406	3 408

Législature	Année	Amendements enregistrés	Amendements adoptés
VII ^e législature	1981	5 060	1 370
	1982	9 804	4 273
	1983	8 912	3 593
	1984	10 081	3 609
	1985	5 131	2 857
	1986	9	9
	TOTAL	38 997	15 711
VIII ^e législature	1986	6 180	864
	1987	5 031	1 394
	1988	298	78
	TOTAL	11 509	2 336
IX ^e législature	1988	2 528	1 098
	1989	5 181	2 285
	1990	9 910	2 275
	1991	8 503	3 694
	1992	7 969	3 921
	TOTAL	34 091	13 273
X ^e législature	1993	12 187	1 420
	1994	12 499	2 364
	1995	8 524	884
	1996	7 249	2 291
	1997	2 978	860
	TOTAL	43 437	7 819
XI ^e législature	1997	5 565	1 106
	1998	11 469	3 061
	1999	12 242	3 485
	2000	11 434	4 505
	2001	8 659	4 021
	2002	1 588	707
	TOTAL	50 957	16 885
XII ^e législature	2002	3 143	756
	2003	36 586	4 023
	2004	27 954	4 197
	2005	26 225	3 047
	TOTAL	93 908	12 023

L'une des raisons de l'examen d'un nombre croissant d'amendements est de nature institutionnelle : le droit d'amendement joue en effet le rôle de substitut à l'initiative législative en assurant à ses titulaires la garantie d'intervenir oralement en séance publique. C'est ainsi que de nombreux amendements, trop précis, trop techniques, proposent des mesures de nature réglementaire ou que d'autres

portent sur des sujets périphériques par rapport à l'objet de la loi. « *Exutoire de parlementaires soumis aux pressions de leurs électeurs ou de groupes de pression, économiques, syndicaux ou idéologiques, moyen permettant l'adoption, plus rapidement et facilement que par la voie réglementaire, de dispositions voulues par le Gouvernement, l'amendement est devenu l'instrument idéal de fabrication de la norme. La difformité, l'enflure et l'inintelligibilité et la norme ainsi créée justifient bien une rationalisation de l'usage du droit d'amendement.* » ⁽¹⁾

Cependant, la principale explication de cette évolution tient à l'utilisation du droit d'amendement à des fins d'obstruction, comme en témoigne la proportion croissante des amendements issus de l'opposition. On peut citer à cet égard les 12 805 amendements au projet de loi relatif à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques, les 11 153 amendements au projet de loi portant réforme des retraites ou encore les 14 888 amendements au projet de loi relatif à la régulation des activités postales. Le dépôt massif d'amendements permet, d'une part, d'allonger considérablement les débats afin de retarder l'adoption du projet et, d'autre part, d'attirer l'attention de l'opinion publique sur les méfaits supposés du texte. Ainsi, les débats sur le projet de loi portant réforme des retraites, en juillet 2003, et sur le projet de loi relatif à l'assurance maladie, en juillet 2004, ont nécessité respectivement 157 et 142 heures de débat.

ORIGINE DES AMENDEMENTS ENREGISTRÉS

	Gouvernement	Commissions	Députés de la majorité	Députés de l'opposition	Députés non inscrits	TOTAL
1999-2000	653 (5 %)	3 198 (26 %)	2 965 (24 %)	5 469 (44 %)	59 (ns)	12 326 (100 %)
2000-2001	854 (10 %)	2 675 (32 %)	1 892 (22 %)	3 040 (36 %)	28 (ns)	8 479 (100 %)
2001-2002	449 (9 %)	1 675 (34 %)	774 (16 %)	1 987 (41 %)	—	4 885 (100 %)
2002-2003	437 (1 %)	2 179 (6 %)	4 074 (12 %)	27 691 (78 %)	1 012 (3 %)	35 393 (100 %)
2003-2004	701 (3 %)	2 780 (10 %)	4 923 (18 %)	18 139 (67 %)	530 (2 %)	27 073 (100 %)
2004-2005	547 (2 %)	2 140 (8 %)	3 482 (13 %)	19 828 (75 %)	474 (2 %)	26 471 (100 %)

Source : Bulletin de l'Assemblée nationale (BAN).

La souplesse des règles régissant le droit d'amendement, qui est consacré par l'article 44 de la Constitution et qui est inhérent à la fonction parlementaire, a favorisé le détournement de cette procédure.

(1) M. Bertrand Mathieu, « *Le droit d'amendement : en user sans en abuser* », Actualité juridique droit administratif, 13 février 2006, page 307.

D'une part, la Constitution garantit le droit d'amendement et ne lui impose que peu de limitations.

La principale limite résulte de l'article 40, qui interdit les initiatives parlementaires qui ont pour effet de réduire les ressources publiques ou d'aggraver une charge publique. Cet article est appliqué strictement à l'Assemblée, où les amendements irrecevables au regard de l'article 40 ne peuvent être déposés ⁽¹⁾.

En revanche, l'article 41, qui permet au Gouvernement d'opposer l'irrecevabilité à un amendement qui intervient hors du domaine de la loi, n'est que rarement appliqué. Sa mise en œuvre relève de la seule initiative du Gouvernement, qui s'est d'autant plus aisément désintéressé de cet outil qu'il ne s'exerce pas au stade du dépôt et n'exclut donc pas d'office tout débat sur l'amendement en cause. On peut cependant citer l'exception du débat sur le projet de loi relatif à la régulation des activités postales, le 20 janvier 2005, au cours duquel l'article 41 a été évoqué pour refuser la discussion de 16 587 amendements qui prévoyaient le maintien de bureaux de poste commune par commune. Il convient enfin d'ajouter à ces règles de recevabilité la règle dite « de l'entonnoir » selon laquelle, après la première lecture d'un texte, les amendements ne peuvent plus porter que sur les dispositions restant en discussion et ne peuvent instaurer de dispositions nouvelles. Ce principe, issu des règlements des assemblées ⁽²⁾, a été consacré par le Conseil constitutionnel, très récemment, dans sa décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006 sur la loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers.

D'autre part, à la différence de la discussion générale, qui est presque toujours organisée par la Conférence des Présidents afin de limiter sa durée, la discussion des articles ne peut faire l'objet d'un encadrement. L'article 100 du Règlement de l'Assemblée nationale limite seulement la durée des interventions sur chaque amendement à cinq minutes et précise que « *ne peuvent être entendus, sur chaque amendement, outre l'un des auteurs, que le Gouvernement, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond, le président ou le rapporteur de la commission saisie pour avis et un orateur d'opinion contraire* ». Par conséquent, il suffit à un petit nombre de députés de déposer un nombre important d'amendements pour pouvoir intervenir de façon répétée et allonger ainsi inconsidérément les débats parlementaires. Cette utilisation du droit d'amendement, destinée à contrer la maîtrise de l'ordre du jour par le Gouvernement, constitue sans doute un abus de droit qui dénature la fonction parlementaire. L'enlisement des débats et la paralysie de l'institution qui en résultent ne sauraient donner une image positive du Parlement auprès des citoyens et nuit, en tout état de cause, à la clarté et à la qualité des délibérations.

(1) Article 98 du Règlement de l'Assemblée nationale.

(2) Article 108 du Règlement de l'Assemblée nationale ; article 42 du Règlement du Sénat.

Le dépôt tardif de très nombreux amendements interdit tout examen approfondi.

L'augmentation du nombre d'amendements, conjuguée à la possibilité de les déposer très peu de temps avant le début de la discussion, voire en cours de discussion sous réserve d'une levée de forclusion⁽¹⁾, ne favorise pas la qualité du travail parlementaire.

L'article 99 du Règlement prévoit que le délai de dépôt des amendements court à partir du dépôt du rapport de la commission saisie au fond. Le premier alinéa de cet article 99 dispose ainsi que les amendements peuvent être présentés dans un délai de quatre jours ouvrables suivant la distribution du rapport⁽²⁾. Cependant, si le délai entre la distribution du rapport et le début de l'examen d'un texte est inférieur à quatre jours ouvrables, les amendements peuvent être déposés jusqu'au début de la discussion générale. Il est également possible que la réunion de commission soit tenue largement avant l'examen effectif d'un texte, en cas de modification de l'ordre du jour. Si le texte n'est inscrit à l'ordre du jour que lors de la session suivante, le délai d'amendement peut être clos plusieurs semaines avant la séance publique. C'est pourquoi il est possible, dans ce cas, d'ouvrir « *un nouveau délai de deux jours ouvrables à compter de cette inscription à l'ordre du jour* ».

Ce système de délais glissants s'avère tout d'abord compliqué et peu lisible. Il aboutit à un dépôt d'amendements soit très tardif, soit très précoce. En pratique, le délai de quatre jours n'est quasiment jamais appliqué, en raison l'intervalle assez court qui sépare le dépôt d'un texte de son inscription à l'ordre du jour. Le plus souvent, les amendements peuvent être déposés jusqu'au début de la discussion générale, car le texte est examiné par la commission la semaine précédant son examen en séance. Compte tenu du délai de quelques jours nécessaire pour procéder au dépôt et à la distribution du rapport, moins de quatre jours s'écoulent avant le début de la discussion en séance publique. À l'inverse, quand la distribution du rapport est assez éloignée de la date de la séance publique, peu d'amendements sont déposés à temps, ce qui peut conduire la commission saisie au fond à accepter la discussion de nombreux amendements déposés hors délai, comme le lui permet le cinquième alinéa de l'article 99.

Par ailleurs, la possibilité fréquente de déposer des amendements jusqu'au début de la discussion générale ne permet pas leur examen dans de bonnes conditions.

Depuis une vingtaine d'années, la plupart des amendements émanant des députés autres que le rapporteur sont déposés après la réunion initiale de la commission saisie au fond. Ils ne sont donc examinés que lors de la réunion tenue en application de l'article 88 du Règlement. Celle-ci se tenant le jour même des débats en séance publique, elle n'est pas, en pratique, le cadre d'un débat approfondi.

(1) *Articles 88 et 99 du Règlement de l'Assemblée nationale.*

(2) *En 1959, le Règlement prévoyait un délai de « quatre jours de séance », mais ces dispositions ont été modifiées par les résolutions n° 151 du 26 janvier 1994 et n° 408 du 10 octobre 1995.*

di. Il en est de même pour les réunions tenues avant le début de la discussion des articles, en application de l'article 91 du Règlement. Cette possibilité, bien que non systématique, a été utilisée pour quatorze projets de loi lors de la présente session ⁽¹⁾, ce qui souligne le caractère parfois très tardif du dépôt des amendements. Il en résulte qu'un grand nombre d'amendements n'ont pas fait l'objet d'un réel examen en commission, voire n'ont pas été examinés du tout pour les plus tardifs d'entre eux. Leur discussion a donc lieu en séance publique, y compris lorsqu'ils portent sur des sujets techniques, ce qui allonge d'autant les débats.

En outre, le fait que le Gouvernement, la commission et les autres députés découvrent des amendements au dernier moment ne permet pas toujours de les voter en toute connaissance de cause et d'adopter des dispositions cohérentes. Le problème du dépôt tardif des amendements est l'une des causes du manque de clarté et d'intelligibilité des lois relevé par le Conseil constitutionnel ⁽²⁾.

La fixation de règles de dépôt plus pragmatiques apparaît donc souhaitable pour permettre un travail plus approfondi des commissions sur les amendements.

- *Le déséquilibre de la discussion générale causé par l'usage constant des motions de procédure*

Lorsque la discussion générale des textes est organisée en application de l'article 49, elle l'est de façon à garantir une répartition équitable du temps de parole entre les groupes politiques.

L'article 49 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit la possibilité, pour la Conférence des Présidents d'attribuer un temps de parole déterminé à chaque groupe, la répartition se faisant « *en proportion de leur importance numérique* ». Plus précisément, cet article prévoit deux modalités :

— soit, en application du deuxième alinéa, chaque groupe dispose de trente minutes pour l'orateur qu'il désigne, le temps supplémentaire étant réparti en proportion de l'importance du groupe, entre deux orateurs au plus, comme le prévoit l'article 132 pour les débats non législatifs ⁽³⁾ ;

— soit, en application du troisième alinéa, la Conférence des Présidents accorde à chaque groupe un temps de parole en proportion de son importance numérique, en garantissant cependant un temps minimum identique. Chaque groupe répartit ensuite le temps qui lui est imparti entre un nombre d'orateurs de son choix, sous réserve que la durée des interventions soit au minimum de cinq minutes.

(1) Il s'agit des projets de loi relatif au développement des territoires ruraux (janvier 2004), relatif au service public de l'électricité et du gaz (juin 2004), relatif aux libertés et responsabilités locales (juillet 2004), d'orientation sur l'énergie (mars 2005), d'orientation agricole (octobre 2005), relatif au droit d'auteur (décembre 2005 et mars 2006), sur l'eau et les milieux aquatiques (mai 2006) et sur la gestion des matières et déchets radioactifs (avril 2006), ainsi que des projets de loi de finances initiale pour 2003, 2004, 2005 et 2006 et des projets de loi de finances rectificative pour 2004 et 2005.

(2) Décision n° 2005-530 DC, 29 décembre 2005, Loi de finances pour 2006.

(3) Cette possibilité a été instaurée par la résolution n° 151 du 26 janvier 1994.

Dans la pratique, la discussion générale des textes est systématiquement organisée selon les dispositions du troisième alinéa de l'article 49 ⁽¹⁾. Cela permet de programmer les débats avec une relative précision.

En revanche, la défense de motions de procédure n'a été encadrée que tardivement.

Aux termes de l'article 91, la présentation éventuelle de motions de procédure – exception d'irrecevabilité, question préalable et motion de renvoi en commission – ne fait pas partie de la discussion générale. Le temps fixé pour la discussion générale par la Conférence des Présidents n'inclut donc pas celui consacré à la défense des motions.

Pendant longtemps, la seule restriction fixée par l'article 91 du Règlement a été la possibilité de mettre en discussion une seule motion de chaque catégorie ⁽²⁾. En revanche, le Règlement ne limitait pas la durée de défense des motions de procédure, malgré le dépôt d'une proposition de résolution en ce sens dès 1926. Celle-là a pu atteindre plusieurs heures, lors des débats sur la proposition de loi relative au pacte civil de solidarité (PACS), le 3 novembre 1998.

Pour remédier à cet usage dilatoire des motions de procédure, la résolution n° 354 du 29 juin 1999 a introduit une limitation du temps consacré à la défense des motions : l'un des signataires peut présenter la motion pendant une durée maximale d'une heure et trente minutes, sauf décision contraire de la Conférence des Présidents. Ce temps de présentation est limité par l'article 108 du Règlement à trente minutes en deuxième lecture et à quinze minutes pour les lectures postérieures. Ces dispositions ont été complétées par la résolution du 26 mars 2003 précitée, qui a réduit à quinze minutes la durée de défense des exceptions d'irrecevabilité défendues lors d'une séance d'initiative parlementaire, afin d'éviter que le temps réservé à l'examen d'une proposition de loi ne soit entièrement consacré à la discussion de motions.

La fixation de ces durées maximales a permis de contenir le débat dans des limites raisonnables. Cependant, le dépôt quasi systématique des trois motions a limité l'impact de la réforme de 1999 ⁽³⁾. Une durée de quatre heures et trente minutes consacrée à la présentation de motions sur un même texte apparaît encore excessive. Cette succession de longs monologues réduit d'autant le temps disponible pour la discussion sur le fond, et notamment l'examen des amendements.

En outre, étant donné que les motions de procédure sont logiquement des instruments utilisés par l'opposition, celle-ci dispose d'un temps de parole supplémentaire, très nettement disproportionné par rapport à son effectif, puisque la durée totale prévue pour la discussion générale est le plus souvent de trois ou qua-

(1) La faculté d'organiser la discussion générale selon les modalités prévues à l'article 132 n'a été utilisée qu'une fois, le 25 novembre 1971, lors de la discussion du projet de loi organique relatif aux incompatibilités parlementaires.

(2) Si plusieurs motions sont déposées, c'est la première motion enregistrée qui est discutée.

(3) Durant la présente législature, 58 textes ont fait l'objet de la présentation des trois motions de procédure.

tre heures. Par conséquent, alors même que le temps de parole attribué en discussion générale est fixé en fonction de l'importance numérique des groupes, l'ensemble de la discussion préalable à l'examen des articles apparaît bien souvent déséquilibrée.

L'usage des motions de procédure s'écarte souvent de leur objet.

Le Règlement de l'Assemblée nationale assigne à chacune des motions de procédure un objectif clair :

— l'exception d'irrecevabilité tend à « *faire reconnaître que le texte proposé est contraire à une ou plusieurs dispositions constitutionnelles* » et son adoption entraîne le rejet du texte ;

— la question préalable se fonde sur des considérations d'opportunité puisqu'elle tend à « *faire décider qu'il n'y a pas lieu à délibérer* », son adoption entraînant également le rejet du texte ;

— la motion de renvoi en commission suspend le débat jusqu'à présentation d'un nouveau rapport par la commission saisie au fond. Elle a pour objet de faire procéder cette dernière à des travaux supplémentaires jugés nécessaires pour l'information de l'Assemblée, par exemple, de nouvelles auditions.

Quant à la motion d'ajournement prévue par l'article 128 du Règlement, dont l'objet est de reporter la discussion du texte, elle ne porte que sur la discussion des traités et accords internationaux. Elle est plus rarement invoquée.

L'utilisation de ces motions de procédure apparaît fréquemment dévoyée. L'objectif est souvent de retarder le débat pour empêcher le respect de l'ordre du jour fixé. Cela constitue un détournement de procédure, qui substitue au débat parlementaire entre majorité et opposition un long monologue stérile.

Ainsi, la spécificité de chaque motion est peu respectée, car le recours abusif aux motions de procédure a eu pour effet de les banaliser et de les détourner de leur objet initial. La présentation d'une exception d'irrecevabilité ne se fonde pas toujours sur des arguments constitutionnels et n'est pas systématiquement suivie d'une saisine du Conseil constitutionnel une fois la loi adoptée. Il y a également peu de sens, par exemple, à défendre une question préalable sur la loi de finances de l'année alors qu'il est bien sûr nécessaire que le Parlement se prononce sur le budget de l'État.

L'exposé des motifs de la **proposition de résolution n° 2793** signale à juste titre que « *le temps passé sur les motions de procédure est trop souvent du temps perdu* ». En effet, alors même qu'il est couramment fait recours aux motions de procédure, l'adoption de telles motions est très rare. Par exemple, seules deux exceptions d'irrecevabilité ont été adoptées depuis 1958 à

l'Assemblée nationale, la première sous la VI^e législature (1978-1981) et la seconde sous la XI^e législature (1997-2001), en 1998 ⁽¹⁾.

NOMBRE DE MOTIONS DE PROCÉDURE MISES AUX VOIX PAR SESSION

	Exception d'irrecevabilité	Question préalable	Renvoi en commission	Motion d'ajournement
1999-2000	21	18	18 (dont 1 adoptée)	–
2000-2001	22	23	14	1
2001-2002	15	15	12	1
<i>juin-septembre 2002</i>	5	5	5	–
2002-2003	34	27	28	–
2003-2004	38	28	21	2
2004-2005	33	20	22	–

Source : Bulletin de l'Assemblée nationale (BAN).

b) De nouvelles règles relatives au dépôt d'amendements

Compte tenu du nombre croissant d'amendements et de la technicité des textes examinés, il convient d'engager une réflexion sur l'aménagement du délai de dépôt des amendements pour permettre aux commissions d'exercer leur rôle dans de meilleures conditions.

La **proposition de résolution n° 2792** modifie la logique qui sous-tend les règles de dépôt, en prévoyant que le délai de dépôt ne dépendra plus de la date de distribution du rapport, mais de celle de l'examen en séance publique. Les amendements pourraient ainsi être déposés jusqu'à la veille de la discussion en séance publique, à 17 heures.

- *Une extension des règles applicables à la seconde partie du projet de loi de finances*

Cette logique est déjà applicable à certains amendements au projet de loi de finances de l'année. Issue d'une initiative du Président de l'Assemblée nationale, la résolution n° 485 du 6 octobre 2005 tendant à modifier les dispositions du Règlement de l'Assemblée nationale relatives à la discussion des lois de finances a ainsi réformé l'article 118 du Règlement. Désormais, seuls les amendements à la première partie du projet de loi de finances continuent à être régis par le délai de quatre jours à compter de la distribution du rapport. Les amendements des députés aux missions de la seconde partie et aux articles qui leur sont rattachés peuvent être présentés jusqu'à l'avant-veille de la discussion de cette mission à 17 heures. Pour les amendements aux articles non rattachés à une mission, le délai est clos la veille de la discussion de ces articles à 17 heures. La Conférence des Présidents est cependant libre de fixer un délai différent, plus large ou plus restrictif.

(1) Cette motion a été adoptée le 9 octobre 1998, à l'encontre de la proposition de loi relative au pacte civil de solidarité (PACS).

L'une des raisons de l'instauration d'une règle dérogatoire était de nature technique : il n'y a pas de discussion générale sur les articles de la seconde partie du projet de loi de finances, ce qui empêche de prendre cette référence comme délai limite de dépôt des amendements. Cependant, cette réforme était également motivée par le souci de disposer d'un temps suffisant pour traiter des amendements plus nombreux, compte tenu du fait que la LOLF précitée élargit les possibilités offertes aux parlementaires d'amender le projet de loi de finances. Avant 2005, le délai précité de quatre jours s'appliquait à partir de la distribution de chaque rapport spécial pour les crédits et articles correspondants ou, à défaut, jusqu'au début de l'examen du fascicule budgétaire ou de la discussion des articles non rattachés. Comme ce deuxième délai était généralement le délai appliqué, compte tenu de la publication tardive des rapports spéciaux, les amendements sur les articles rattachés pouvaient être déposés jusqu'à l'appel du premier de ces articles. Les délais d'examen de leur recevabilité financière et de leur distribution aux parlementaires étaient dès lors très contraints.

En revanche, alors que la commission des Lois avait prévu une règle similaire pour le dépôt des amendements au projet de loi de financement de la sécurité sociale, cette disposition a été supprimée lors de l'examen de la proposition de résolution en séance publique. Il a été jugé préférable de se limiter à une modification *a minima* du Règlement dans un premier temps, pour étudier les conséquences de ce nouveau délai de dépôt et, ensuite, l'étendre à l'occasion d'une nouvelle modification du Règlement.

On peut également rapprocher les dispositions proposées de celles qui sont prévues par l'article 105 du Règlement pour les textes faisant l'objet d'une procédure d'examen simplifiée. Dans ce cadre, les amendements des députés et des commissions sont recevables jusqu'à l'expiration du délai d'opposition, lequel intervient la veille de la discussion à 18 heures, en application de l'article 104 du Règlement. Ce délai pourrait être opportunément ramené à 17 heures, de manière à harmoniser l'ensemble des délais de dépôt.

Enfin, cette proposition aligne le délai de dépôt d'amendements sur le délai généralement accordé pour les inscriptions d'orateurs pour la discussion générale, ce qui constitue une simplification.

Les dispositions proposées sont d'ailleurs proches de celles qui sont en vigueur au Sénat, où l'article 50 du Règlement prévoit simplement qu'« *à la demande de la commission intéressée, la Conférence des Présidents peut décider de fixer un délai limite pour le dépôt des amendements* ». L'Instruction générale du Bureau précise que, dans ce cas, les amendements doivent en principe être communiqués la veille du jour où doit commencer la discussion, au plus tard à 17 heures⁽¹⁾, sauf si la Conférence des Présidents prend une décision différente. En pratique, ce procédé est systématiquement appliqué depuis les années soixante-dix, même si le Règlement présente l'absence de délai comme la règle de droit commun.

(1) *Instruction générale du Bureau du Sénat, chapitre V, paragraphe II.*

- *Une proposition qui assure la qualité des travaux parlementaires tout en respectant le droit d'amendement des parlementaires*

La fixation du délai limite de dépôt des amendements à la veille de la discussion à 17 heures pour les articles non rattachés à la seconde partie du projet de loi de finances a été jugée conforme à la Constitution alors même que la résolution laissait à la Conférence des Présidents la faculté de « *fixer un autre délai, le cas échéant plus restrictif* »⁽¹⁾. Le Conseil constitutionnel a considéré que, loin de limiter le droit d'amendement, le fait de disposer d'un délai suffisant pour préparer l'examen des amendements est l'une des conditions de la clarté et de la sincérité du débat parlementaire. En effet, la qualité du débat qui précède l'adoption de la loi garantit le respect des principes énoncés à 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* », et à l'article 3 de la Constitution, en vertu duquel « *la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants* ». Or l'examen de multiples amendements déposés au dernier moment ne saurait assurer la qualité du débat parlementaire et une prise de décision des parlementaires bien informée.

Cette nouvelle règle présente également l'avantage de la simplicité. Elle apparaît en cela préférable à un raccourcissement du délai existant à deux jours ouvrables, comme cela avait été envisagé par le rapporteur de la commission des Lois lors de la révision des règles de dépôt d'amendements opérée en 1995⁽²⁾. De plus, il ne sera plus nécessaire d'ouvrir un nouveau délai de dépôt d'amendements si l'examen du texte a lieu longtemps après la réunion de la commission, ce qui permet d'abroger le deuxième alinéa de l'article 99 du Règlement. Enfin, la précision figurant à l'article 118 selon laquelle, pour la première partie de la loi de finances, le délai de dépôt des amendements s'apprécie à compter de la distribution du rapport général, pourra également être supprimée (**article 5 de la proposition de résolution adoptée par la Commission**).

- *Des exceptions limitées*

Les dispositions relatives au délai de dépôt demeureront inapplicables 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 aux amendements susceptibles d'être mis en discussion commune avec des articles additionnels présentés après l'expiration de ces délais.

De même, les sous-amendements ne seront pas soumis à ces règles de forclusion. Cette exception est conforme à la décision du Conseil constitutionnel du 13 octobre 2005 précitée, lequel a souligné « *que ces délais, qui visent uniquement les amendements émanant des députés, n'interdisent pas de déposer ultérieurement des sous-amendements* ». En effet, soumettre les sous-amendements au même délai de dépôt que les amendements reviendrait à réduire considérablement

(1) *Décision n° 2005-526 DC, 13 octobre 2005, Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale.*

(2) *Résolution n° 408 du 10 octobre 1995.*

les possibilités d'en déposer, puisque le fait de sous-amender suppose de disposer au préalable des amendements. Or, en vertu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le droit de sous-amendement est indissociable du droit d'amendement ⁽¹⁾.

En revanche, la proposition de résolution supprime la possibilité pour le Gouvernement ou la commission saisie au fond d'accepter la discussion d'amendements déposés hors délai. En effet, cette disposition pourrait permettre de contourner les nouvelles règles de délai et ainsi limiter les apports de la réforme proposée. Par coordination, il conviendra donc de supprimer le troisième alinéa de l'article 88 du Règlement, qui prévoit que la commission saisie au fond « *examine les amendements postérieurs (au délai) pour déterminer si elle en acceptera la discussion en séance* ».

c) Une phase préalable à la discussion des articles plus dynamique

Les **propositions de résolution n^{os} 2793 à 2795** avancent plusieurs solutions possibles pour remédier aux déséquilibres de la phase du débat législatif qui précède la discussion des articles proprement dite.

Une première piste de réforme consiste à **réduire le temps disponible pour présenter une motion de procédure**, par exemple en retenant une durée de trente minutes (**proposition n^o 2794**), qui apparaît suffisante pour permettre à l'opposition de présenter un argumentaire fourni sur un texte ⁽²⁾. Cette réforme, qui avait déjà été évoquée dans le cadre du groupe de travail sur la réforme du Règlement constitué le 6 octobre 1994, correspondrait à une pratique qui se dégage progressivement. D'une part, la durée de défense des motions de procédure n'atteint pas toujours la durée maximale d'une heure et trente minutes fixée par le Règlement. D'autre part, le Règlement permet à la Conférence des Présidents de retenir une durée différente, aussi bien supérieure qu'inférieure. Ainsi, la Conférence des Présidents a retenu une durée inférieure pour la défense des motions de procédure à plusieurs reprises. Elle a notamment fixé le temps de parole à trente minutes lors de l'examen du projet de loi relatif aux parcs nationaux et aux parcs naturels marins (30 novembre 2005), du projet de loi portant engagement national pour le logement (18 janvier 2006) et du projet de loi de programme pour la recherche (28 février 2006), sans que ces décisions ne suscitent de réserves particulières. La proposition de résolution n^o 2794 conforte donc une pratique existante, tout en maintenant la possibilité pour la Conférence des Présidents de fixer une durée différente compte tenu des caractéristiques propres à chaque texte (**article 4 de la proposition de résolution adoptée par la Commission**).

Une deuxième solution envisageable est de regrouper les deux motions présentées avant la discussion générale, c'est-à-dire l'exception d'irrecevabilité et

(1) *Décision n^o 73-49 DC, 17 mai 1973, Résolution tendant à modifier certains articles du Règlement du Sénat.*

(2) *Cette durée est d'ailleurs plus longue qu'au Sénat, où l'article 44 du Règlement fixe le temps de parole à l'appui des motions de procédure à quinze minutes depuis la résolution n^o 76 du 18 décembre 1991, au lieu de trente minutes auparavant.*

la question préalable (**proposition n° 2793**). Il ne serait plus possible de défendre qu'une question préalable, qui pourrait porter sur des questions constitutionnelles comme sur des arguments d'opportunité. Un tel système serait plus conforme à la pratique actuelle, en tenant compte du fait que l'exception d'irrecevabilité ne joue plus le rôle de contrôle interne de constitutionnalité des lois. Le système de l'auto-contrôle des chambres a en effet perdu de son importance sous la Cinquième République du fait de l'existence d'un contrôle externe de constitutionnalité, exercé par le Conseil constitutionnel.

Une autre possibilité, quelquefois évoquée, aurait consisté à réserver les motions de procédure à la première lecture d'un texte. Cette limitation présente toutefois l'inconvénient de ne pas prendre en compte le fait qu'un amendement peut avoir introduit, par exemple, des dispositions inconstitutionnelles dans un texte. Il est donc souhaitable de maintenir la possibilité de défendre des motions de procédure à tous les stades de la discussion, en prévoyant une durée limitée.

Une troisième **proposition (n° 2795)** prévoit l'organisation de l'ensemble de la discussion préalable à la discussion des articles. La présentation des motions serait incluse dans le calcul du temps imparti à chaque groupe par la Conférence des Présidents. En effet, au vu de l'utilisation systématique des motions, il n'est plus justifié de les exclure de l'organisation de la discussion. Chaque groupe disposerait donc d'un temps global de parole qu'il pourrait éventuellement répartir entre la défense de motions de procédure et des interventions dans le cadre de la discussion générale.

Cette innovation pourrait être l'occasion de prévoir que l'organisation de la discussion est systématique, conformément à la pratique en vigueur, alors que la rédaction actuelle du premier alinéa de l'article 49 du Règlement en fait une simple faculté pour la Conférence des Présidents. Dans ce cas, il conviendrait également de supprimer la possibilité d'organiser la discussion selon les modalités de l'article 132, c'est-à-dire d'accorder un temps de trente minutes à un orateur par groupe puis un temps supplémentaire selon l'importance numérique des groupes, car il n'est jamais fait usage de cette disposition.

La Conférence des Présidents fixerait, pour chaque texte, la durée globale de la « *discussion préalable à la discussion des articles* », en se fondant sur le nombre de séances prévues à l'ordre du jour. La notion de discussion préalable à la discussion des articles, qui n'existe pas actuellement dans le Règlement, recouvre la discussion générale et la discussion des motions de procédure, c'est-à-dire toutes les interventions d'ordre général sur le texte. Par conséquent, il ne serait plus nécessaire de limiter le temps consacré à la défense des motions de procédure ⁽¹⁾, les groupes étant libres de répartir leur temps de parole comme ils le sou-

(1) Les durées maximales de défense des motions de procédure sont prévues aux quatrième et cinquième alinéas de l'article 91 et au deuxième alinéa de l'article 108 du Règlement : elles sont d'une heure trente en première lecture, trente minutes en deuxième lecture et quinze minutes pour les lectures ultérieures. Par ailleurs, les exceptions d'irrecevabilité présentées lors de séances d'initiative parlementaire ne peuvent être défendues que pour une durée de quinze minutes.

haïteraient. Les présidents de groupe, en indiquant la durée des interventions dans la discussion générale, devraient également indiquer, le cas échéant, le temps consacré à la présentation de motions. Comme le délai d'inscription à la discussion générale expire généralement la veille de la discussion du texte à 17 heures, il s'ensuit que les motions de procédure devraient être déposées avant cette heure.

Par ailleurs, afin d'éviter que l'intégration des motions de procédure au calcul du temps de parole de chaque groupe ne privilégie la majorité, la répartition proportionnelle entre les groupes serait remplacée par un principe d'« *équilibre de leur expression* ». À l'occasion du débat sur le projet de loi prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 sur l'état d'urgence, le 15 novembre 2005, l'Assemblée nationale a fait l'expérience d'une telle réorganisation du débat. La Conférence des Présidents avait attribué à chaque groupe un temps de parole de quarante minutes, motions de procédure comprises. Selon l'exposé des motifs de la proposition de résolution n° 2795, « *cette rédaction permettrait d'élaborer un barème des temps de parole qui établirait la parité entre la majorité et l'opposition avec une répartition proportionnelle à l'intérieur de chaque catégorie* ». Comme aujourd'hui, il serait assuré aux groupes, au départ, un temps minimum identique, mais la répartition du temps supplémentaire se ferait non plus en proportion de leur importance numérique, mais de manière à assurer l'équilibre de leur expression. Les députés non inscrits, en revanche, conserveraient un temps de parole proportionnel à leur nombre. Par ailleurs, la répartition ne serait plus effectuée par le Président de l'Assemblée mais par la Conférence des Présidents, sur proposition du Président de l'Assemblée. Dans la pratique, c'est déjà la Conférence des Présidents qui entérine cette répartition en début de législature, puis en cas de changement de la composition des groupes.

Certaines prises de parole resteraient cependant exclues de ce temps global :

— la proposition de résolution n'intègre pas à la discussion organisée les explications de vote sur les motions de procédure, car l'inscription des orateurs à l'avance soulèverait des difficultés. D'une part, les explications de vote dépendant du dépôt d'une ou de plusieurs motions, les groupes ne sauraient pas toujours s'il y a lieu d'inscrire ou non des orateurs – même si, en pratique, le dépôt des motions a bien lieu le plus souvent dès le dépôt du texte, puisque la première seulement pourra être défendue. D'autre part, il arrive que des motions déposées ne soient finalement pas défendues. Cette exception ne remet toutefois pas en cause la logique de la proposition de résolution, car la durée des explications de vote est courte – cinq minutes – et identique pour tous les groupes. Les explications de vote ne constituent donc pas un facteur de déséquilibre de la phase générale de la discussion ;

— naturellement, le temps de parole du Gouvernement resterait illimité, conformément à l'article 31 de la Constitution qui dispose que « *les membres du Gouvernement (...) sont entendus quand ils le demandent* ». Le Conseil constitu-

tionnel a jugé, dans sa décision n° 59-2 DC du 17 juin 1959 sur le Règlement de l'Assemblée nationale, que cet article interdisait de limiter la durée des interventions des membres du Gouvernement ;

— comme dans le système actuel, le temps de parole imparti aux rapporteurs ou aux présidents des commissions – dont l'intervention ne relève pas de la discussion générale proprement dite – continuerait à être fixé par la Conférence des Présidents ⁽¹⁾ et ne serait pas pris en compte dans le temps accordé aux groupes politiques. En effet, le rapporteur ne s'exprime pas au nom d'un groupe, mais au nom de la commission qui l'a désigné ;

— enfin, le temps consacré à l'application des dispositions réglementaires, notamment les rappels au Règlement (article 58), les suspensions de séance (article 58) ou les demandes de vérification du quorum (article 61), demeurerait non pris en compte dans la durée du débat.

Quelle que soit la solution retenue, il apparaît souhaitable de remédier à une omission de la résolution n° 354 du 29 juin 1999, qui n'a pas limité la durée de défense des motions tendant à soumettre un projet au référendum, régies par l'article 122 du Règlement, compte tenu de la rareté du dépôt de telles motions. Elles ne peuvent concerner, en effet, que les textes qui peuvent être soumis au référendum en application de l'article 11 de la Constitution, c'est-à-dire les textes « portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique ou sociale de la Nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions ». Ce type de motion n'a en tout état de cause pas vocation à être intégré à l'organisation de la discussion préalable à l'examen des articles, en raison des conditions particulières auxquelles elle est soumise.

En effet, signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée, elle « est discutée immédiatement avant la discussion générale du projet ou, si la discussion générale est commencée, dès son dépôt » ⁽²⁾. La proposition de résolution n° 2795 modifie les dispositions relatives à la durée d'examen de ces motions. Ce temps pour les défendre serait limité à trente minutes. En outre, alors que dans l'état du droit, la clôture de la discussion peut être prononcée dans les conditions prévues par l'article 57 du Règlement, c'est-à-dire lorsqu'au moins deux orateurs d'avis contraire sont intervenus, sur décision du Président ou sur proposition d'un membre de l'Assemblée, les nouvelles règles seraient plus proches des dispositions actuellement en vigueur pour les motions de procédure : intervention du

(1) Le rapporteur de la commission saisie au fond et le rapporteur de la commission saisie pour avis disposent respectivement de dix et cinq minutes pour une discussion générale de deux heures, et de vingt et dix minutes pour une discussion générale de quatre heures.

(2) Les motions de procédures visées à l'article 91 du Règlement, en revanche, peuvent être déposées à titre individuel par les députés. Elles doivent être déposées avant le moment prévu pour leur discussion, c'est-à-dire avant le début de la discussion générale pour l'exception d'irrecevabilité et la question préalable, et avant le passage à la discussion des articles pour la motion de renvoi en commission.

Gouvernement et de la commission saisie au fond et explications de vote à raison de cinq minutes par groupe. Le temps proposé pour la présentation de la motion est de trente minutes.

De telles dispositions devraient éviter que des motions tendant à soumettre un projet de loi au référendum puissent être utilisées afin de contourner les règles relatives au temps de parole fixées par l'article 49 du Règlement (**article 4 de la proposition de résolution adoptée par la Commission**).

d) La création d'une procédure d'examen renforcée

Il n'y a pas de bon débat sans intervention de l'opposition. Il n'y a pas non plus de bon débat sans concentration de la discussion sur le texte lui-même. Il n'y a pas de bon débat lorsqu'il s'embourbe dans des errements de procédure, purement formels.

- *L'idée d'instaurer une possibilité d'organiser la discussion des articles (proposition n° 2796)*

La **proposition de résolution n° 2796** tend à insérer dans le Règlement un nouvel article 49-1 permettant, pour la phase de discussion des articles, une organisation similaire à celle prévue par l'article 49 pour la discussion générale.

La phase de discussion des articles ne peut plus faire l'objet d'une organisation globale par la Conférence des Présidents depuis la résolution n° 146 du 23 octobre 1969. Auparavant, le Règlement permettait à la Conférence des Présidents d'organiser l'ensemble de la discussion d'un texte⁽¹⁾. L'article 49 prévoyait ainsi que la Conférence des Présidents « répartit le temps de parole dans le cadre des séances prévues par l'ordre du jour (et) peut fixer l'heure limite à laquelle auront lieu les votes ». Compte tenu du faible nombre d'amendements examinés lors des premières législatures, cette possibilité n'avait pas lieu d'être mise en œuvre. Il est dès lors apparu peu utile de circonscrire le temps consacré à la discussion des articles et la possibilité d'organiser le débat a été réservée à la discussion générale. En contrepartie, une durée maximum de cinq minutes a été accordée à chaque orateur pour intervenir sur un article ou sur un amendement. Or, une meilleure organisation de l'examen des articles et des amendements s'impose au regard des dérives constatées au cours des dernières années. Il ne s'agit pas de restreindre l'exercice du droit d'amendement, principal vecteur de l'initiative parlementaire, mais d'en empêcher les détournements afin de le revaloriser. Rendre le travail parlementaire plus efficace permettra également

(1) Cette possibilité était également prévue, sous la Quatrième République, par les articles 39 et 39 bis du Règlement. S'il était proposé d'organiser une discussion, l'Assemblée devait voter sans débat sur cette proposition. La répartition des temps de parole était effectuée par les vice-présidents, les présidents de groupe, les présidents et les rapporteurs des commissions saisies au fond ou pour avis, les orateurs inscrits et un membre du Gouvernement, réunis par le Président. Ils fixaient une heure limite pour le vote sur l'ensemble. Une fois le temps de parole d'un groupe dépassé, le Président refusait la parole à ses membres. Les amendements de ce groupe étaient « lu(s) par le Président et mis aux voix sans débat ». Enfin, le groupe ne pouvait plus demander de scrutin public, sauf sur l'ensemble du texte.

d'éviter le dessaisissement du Parlement par un recours trop fréquent aux ordonnances ⁽¹⁾.

L'organisation de la discussion des articles ne serait pas systématique, mais laissée à la décision de la Conférence des Présidents, à la différence de ce que la proposition de résolution n° 2795 prévoit en matière d'organisation de la discussion générale.

Si la Conférence des Présidents décidait d'organiser la discussion des articles, elle attribuerait un « crédit-temps » à chaque groupe, ainsi qu'à l'ensemble des députés non inscrits. Les règles de répartition du temps de parole seraient similaires à celles prévues pour la discussion générale par la proposition de résolution n° 2795 : le temps serait distribué de manière à « *garantir à chacun d'eux un temps minimum identique et à assurer l'équilibre de leur expression* ». Comme le souligne l'exposé des motifs de la proposition de résolution, « *actuellement, en déposant un très grand nombre d'amendements, un petit groupe peut s'octroyer un temps de parole sans rapport avec son effectif. Il conviendrait de parvenir à la parité entre la majorité et l'opposition.* » Les députés non inscrits, en revanche, auraient un « crédit-temps » proportionnel à leur nombre. Avant l'expiration du délai de dépôt des amendements, les groupes devraient indiquer le temps de parole qu'ils souhaitent consacrer à la présentation des amendements et celui qu'ils souhaitent consacrer à des interventions sur les articles.

Les interventions du Gouvernement et des rapporteurs, tant pour la présentation de leurs propres amendements que pour donner un avis sur les autres amendements, ne seraient pas prises en compte dans le temps prévu pour le débat. En effet, les membres du Gouvernement peuvent intervenir sans limitation de durée en application de l'article 31 de la Constitution et les présidents et les rapporteurs des commissions saisies au fond, aux termes de l'article 56 du Règlement, « *obtiennent la parole quand ils la demandent* ».

Une clause de souplesse est prévue ; s'il apparaissait « *de manière manifeste* » que les « crédits-temps » sont insuffisants, la Conférence des Présidents pourrait accorder des temps supplémentaires, selon les mêmes règles de répartition entre les groupes.

Disposition spécialement conçue pour cette procédure d'organisation de la discussion des articles, elle serait exclusive de la règle générale prévue à l'article 55, alinéa 5, disposant que « *si, au cours d'un débat organisé, il devient manifeste que les temps de parole sont devenus insuffisants, l'Assemblée, sur proposition de son Président, peut décider, sans débat, d'augmenter pour une durée*

(1) Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003, a jugé conforme à la Constitution le recours aux ordonnances prévu par la loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, considérant notamment que « l'encombrement de l'ordre du jour parlementaire fait obstacle à la réalisation, dans des délais raisonnables, du programme du Gouvernement tendant à simplifier le droit et à poursuivre la codification ».

déterminée les temps de parole », mais qui n'instaure pas de clé de répartition de ce temps supplémentaire. En revanche, l'article 54 du Règlement, qui permet au Président, dans l'intérêt du débat, d'autoriser un orateur à poursuivre son intervention, resterait applicable.

Mais lorsqu'un groupe aurait épuisé son « crédit-temps », et sauf à ce que le Président de séance fasse usage de cette dernière possibilité, ses membres ne pourraient plus intervenir. Leurs amendements seraient appelés et mis aux voix, après avis du Gouvernement et de la commission saisie au fond et, éventuellement, l'intervention d'un orateur contre.

- *L'institution d'une procédure d'examen renforcée*

Pour opérer une synthèse entre les propositions tendant à réduire le temps consacré aux motions de procédure, à organiser l'ensemble de la discussion préalable à l'examen des articles et à organiser la discussion des articles, il est envisageable de rétablir une possibilité d'organisation de l'ensemble du débat législatif. Cette procédure, nommée procédure d'examen renforcée, ferait l'objet d'un chapitre *V bis* (nouveau) du titre II du Règlement et aurait vocation à s'appliquer seulement aux débats les plus longs et les plus compliqués. La répartition des groupes entre majorité et opposition rendrait plus aisée cette procédure qui repose sur l'attribution de temps de parole identiques à l'une et à l'autre (**article 6 de la proposition de résolution adoptée par la Commission**).

Il convient d'améliorer la qualité du débat sans porter atteinte aux droits de l'opposition.

L'organisation du débat législatif ne se justifie en tout état de cause que pour les textes les plus importants et complexes. C'est pourquoi il est proposé de réserver cette possibilité aux textes pour lesquels la durée de discussion excéderait vingt heures. Les textes présentant une complexité particulière méritent en effet une organisation renforcée. La fixation d'un seuil minimum garantit, en outre, qu'un temps suffisant sera laissé au débat parlementaire, et notamment à l'opposition. Ce système permettrait donc de concilier d'une part, le droit d'expression des membres de l'Assemblée et, d'autre part, l'ordre et la qualité du débat parlementaire. Enfin, l'organisation du débat législatif, même lorsque la condition de durée prévisible du débat sera remplie, serait laissée à la décision de la Conférence des Présidents.

DÉBATS AYANT EXCÉDÉ VINGT HEURES

TEXTE	DATE	DURÉE
XI^e LÉGISLATURE		
Emploi des jeunes	17 septembre 1997	20 h 50
Nationalité	1 ^{er} décembre 1997	28 h 50
Séjour des étrangers	17 décembre 1997	90 h 00
Incitation à la réduction du temps de travail	10 février 1998	61 h 31
Diverses dispositions d'ordre économique et financier	2 avril 1998	21 h 22
Orientation agricole	13 octobre 1998	50 h 36
Pacte civil de solidarité	9 décembre 1998	62 h 34
Aménagement du territoire	9 février 1999	45 h 14
Coopération intercommunale	11 février 1999	25 h 49
Électricité	2 mars 1999	23 h 21
Couverture maladie universelle	5 mai 1999	28 h 09
Liberté de communication	27 mai 1999	30 h 03
Réduction temps de travail	19 octobre 1999	54 h 12
Réduction temps de travail (2 ^e lecture)	7 décembre 1999	23 h 09
Solidarité et renouvellement urbain	21 mars 2000	51 h 37
Chasse	4 avril 2000	20 h 13
Nouvelles régulations économiques	2 mai 2000	30 h 00
Outre-mer	11 mai 2000	21 h 00
Solidarité et renouvellement urbain (nouvelle lecture)	29 juin 2000	22 h 24
Modernisation sociale	11 janvier 2001	25 h 58
Corse	22 mai 2001	20 h 37
Modernisation sociale (2 ^e lecture)	13 juin 2001	24 h 44
Démocratie de proximité	21 juin 2001	37 h 55
Droit des malades	22 janvier 2002	22 h 02
Politique de l'eau	10 janvier 2002	20 h 42
Bioéthique	22 janvier 2002	22 h 02

TEXTE	DATE	DURÉE
XII^e LÉGISLATURE		
Justice	2 août 2002	22 h 22
Temps de travail	15 octobre 2002	28 h 21
Organisation décentralisée de la République	4 décembre 2002	49 h 17
Négociation collective	10 décembre 2002	20 h 28
Sécurité intérieure	28 janvier 2003	38 h 08
Initiative économique	11 février 2002	24 h 31
Risques naturels	6 mars 2003	29 h 29
Assistants d'éducation	1 ^{er} avril 2003	25 h 54
Réforme des retraites	3 juillet 2003	157 h 00
Immigration	9 juillet 2003	26 h 51
Orientation pour la ville	11 juillet 2003	25 h 28
Politique de santé publique	14 octobre 2003	27 h 05
Création du revenu minimum d'activité	25 novembre 2003	24 h 02
Dialogue social	6 janvier 2004	24 h 29
Territoires ruraux	30 janvier 2004	63 h 54
Laïcité à l'école	10 février 2004	23 h 40
Libertés et responsabilités locales	14 avril 2004	65 h 28
Énergie	1 ^{er} juin 2004	30 h 15

TEXTE	DATE	DURÉE
Droit des handicapés	15 juin 2004	33 h 38
Service public de l'électricité et du gaz	29 juin 2004	48 h 12
Assurance maladie	20 juillet 2004	142 h 31
Territoires ruraux (2 ^e lecture)	14 octobre 2004	32 h 34
Cohésion sociale	7 décembre 2004	59 h 27
Égalité des handicapés	18 janvier 2005	24 h 12
Régulation des activités postales	20 janvier 2005	22 h 57
Temps de travail	9 février 2005	40 h 51
Avenir de l'école	2 mars 2005	38 h 13
Sauvegarde des entreprises	9 mars 2005	27 h 13
Petites et moyennes entreprises	27 juillet 2005	31 h 00
Orientation agricole	18 octobre 2005	44 h 31
Engagement national pour le logement	31 janvier 2006	35 h 37
Égalité des chances	10 février 2006	45 h 35
Recherche	7 mars 2006	26 h 45
Droit d'auteur	21 mars 2006	57 h 17
Immigration	17 mai 2006	53 h 38

En second lieu, la répartition du temps de parole à parité entre la majorité et l'opposition constituerait une avancée notable du point de vue des droits de l'opposition. Aujourd'hui, le temps accordé à l'opposition pendant la discussion générale est calculé en proportion de son importance numérique, soit 30 % sous la présente législature. Dans le système proposé, la Conférence des Présidents attribuerait un temps identique à la majorité et à l'opposition, puis ce temps serait réparti entre les groupes qui les composent en proportion de leur effectif.

Le temps accordé aux groupes qui ne se rattachent ni à la majorité, ni à l'opposition, ainsi qu'aux députés n'appartenant à aucun groupe, serait également fixé en fonction de leur importance numérique.

En outre, afin d'accorder aux parlementaires la possibilité de s'exprimer à titre personnel, indépendamment de la répartition du temps de parole effectuée par chaque groupe entre ses membres, chaque député bénéficierait d'un temps de parole personnel de dix minutes, dont il disposerait librement sous réserve de s'inscrire au préalable, avant la clôture du délai de dépôt des amendements, soit la veille du débat à 17 heures. Cette inscription est indispensable, d'une part, pour programmer les travaux en fonction de la durée prévue pour le débat ⁽¹⁾ et, d'autre part, pour distinguer les interventions faites au nom du groupe de l'utilisation de ce temps de parole personnel. Toutefois, les députés qui ne seraient pas inscrits dans le délai de droit commun pourraient le faire au cours du débat, mais à condition d'obtenir l'accord du Gouvernement, du Président ou de la commission saisie au fond, ce qui permettrait de prendre en compte des situations particulières, par exemple le dépôt d'un nouvel amendement par le Gouvernement. Dans ce dernier cas, il n'apparaît en effet pas souhaitable d'ouvrir le droit à de nouvelles inscriptions, qui conduiraient à attribuer un temps de parole supplémentaire à la suite du

(1) Une intervention de dix minutes par député pouvant représenter un total de quatre-vingt seize heures de débat, le nombre d'inscriptions à titre personnel conditionne fortement la durée totale de la discussion.

dépôt d'un simple amendement rédactionnel. En revanche, il conviendrait de permettre des inscriptions nouvelles qui seraient justifiées par l'intérêt de l'intervenant, même sans dépôt préalable d'amendement.

À l'exception des interventions du Gouvernement et des commissions, dont la durée globale n'est pas limitée pour les raisons évoquées précédemment, toutes les prises de parole des députés seraient imputées sur le temps imparti par la Conférence des Présidents. Seraient ainsi concernées les interventions sur les motions de procédure et lors de la discussion générale (article 91), les interventions sur les articles (article 95) et les interventions sur les amendements (article 100).

La souplesse du nouveau mécanisme doit être garantie.

L'organisation de l'ensemble de la discussion d'un texte permettrait de laisser plus de liberté aux parlementaires pour répartir leur temps de parole entre les différentes étapes de la procédure. Ainsi, les diverses limitations de durée fixées par le Règlement pour la défense d'une motion de procédure ou d'un amendement ou encore pour une intervention sur un article ne seraient pas applicables. Les groupes politiques pourraient choisir, en fonction de la nature du texte, de privilégier plutôt le débat général ou la discussion des amendements.

Par ailleurs, toujours dans le souci de préserver la souplesse du dispositif, le temps de parole fixé par la Conférence des Présidents pourrait être augmenté à tout moment en cas de besoin, et sans qu'il soit obligatoire de respecter une clé de répartition. Pour ce faire, il n'est pas nécessaire de prévoir l'intervention de la Conférence des Présidents. En effet, l'article 55 du Règlement prévoit d'ores et déjà que « *si, au cours d'un débat organisé, il devient manifeste que les temps de parole sont devenus insuffisants, l'Assemblée, sur proposition de son Président, peut décider, sans débat, d'augmenter pour une durée déterminée les temps de parole* ». Cette décision pourrait donc être prise très rapidement et à tout moment. Elle permettrait ainsi, par exemple, si l'Assemblée le juge utile, d'augmenter le temps de la seule opposition, étant précisé que des augmentations à l'évidence excessives ou injustifiées pourraient être regardées comme contraires aux exigences de sincérité du débat démocratique.

À cet égard, l'organisation de l'ensemble de la discussion d'un texte, qui a précisément pour objet d'assurer la clarté et la sincérité du débat parlementaire, ne saurait méconnaître les règles et principes constitutionnels.

La compatibilité de la procédure d'examen renforcée avec les principes constitutionnels.

Si la procédure du débat législatif organisé, telle qu'elle existait avant la réforme du Règlement de 1969, a été déclarée conforme à la Constitution en 1959, il ne faudrait pas en déduire hâtivement que son rétablissement, pour les seuls débats de plus de vingt heures, ne poserait dès lors aucune difficulté d'ordre constitutionnel.

En effet, le Conseil constitutionnel a, par la suite, développé une jurisprudence particulièrement protectrice du droit d'amendement, en y voyant le

corollaire de l’initiative parlementaire qui peut, sous réserve des limitations prévues à l’article 45 de la Constitution, s’exercer à chaque stade de la procédure législative. Le Conseil s’est ainsi attaché à vérifier que de nouvelles dispositions réglementaires ne risquaient pas de porter atteinte à l’exercice effectif du droit d’amendement. Par exemple, en examinant la conformité à la Constitution de la procédure de vote sans débat, il a rappelé l’exigence du « *respect des droits des membres de l’assemblée concernée et, notamment, l’exercice effectif du droit d’amendement garanti par l’article 44 de la Constitution* »⁽¹⁾. C’est ainsi qu’il a censuré comme portant « *atteinte au droit d’amendement, reconnu à chaque parlementaire par le premier alinéa de l’article 44 de la Constitution, l’interdiction faite à tout membre de l’assemblée saisie du texte de reprendre en séance plénière un amendement relatif à celui-ci au motif que cet amendement aurait été écarté par la commission saisie au fond* ». La disposition censurée avait certes pour caractéristique d’interdire non seulement la discussion mais aussi le dépôt et le vote d’un amendement antérieurement rejeté par la commission. Mais on peut légitimement se demander si la protection de l’exercice effectif du droit d’amendement ne s’étend pas également à sa présentation.

Ainsi, toute modification du Règlement introduisant des restrictions dans l’exercice de ce droit doit être envisagée avec prudence. Elle est toutefois concevable car la jurisprudence du Conseil constitutionnel a connu plusieurs inflexions de nature à fonder un encadrement du droit d’amendement, justifié par la recherche de la sincérité des débats parlementaires, elle-même condition de la qualité de la loi.

Tout d’abord, le Conseil a su faire une lecture moins « absolutiste » de l’article 44, en limitant l’exercice du droit d’amendement, dans un premier temps après la commission mixte paritaire⁽²⁾, puis après la première lecture, en constitutionnalisant la règle dite « de l’entonnoir »⁽³⁾.

En deuxième lieu, le Conseil a admis que la Conférence des Présidents puisse fixer un délai de dépôt des amendements à la seconde partie des projets de loi de finances, non seulement plus large, mais aussi plus restrictif que celui déterminé par le Règlement, sans assigner de limite à cette restriction. Tout en soulignant, dans une réserve d’interprétation, qu’il appartiendra à la Conférence de respecter le droit d’amendement conféré aux parlementaires, le Conseil a considéré que « *la faculté reconnue à la Conférence des Présidents de fixer un autre délai, le cas échéant plus restrictif, pour le dépôt des amendements peut permettre d’assurer la clarté et la sincérité du débat parlementaire, sans lesquelles ne seraient garanties ni la règle énoncée à l’article 6 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen, aux termes duquel : “ la loi est l’expression de la volonté*

(1) *Décision n° 90-278 DC, 7 novembre 1990, Résolution modifiant le Règlement du Sénat.*

(2) *Décisions n° 98-402 DC, 25 juin 1998, Loi portant diverses dispositions d’ordre économique et financier, et n° 2000-430 DC, 29 juin 2000, Loi organique tendant à favoriser l’égal accès des femmes et des hommes aux mandats de membre des assemblées de province et du congrès de la Nouvelle-Calédonie, de l’assemblée de la Polynésie française et de l’assemblée territoriale des îles Wallis-et-Futuna.*

(3) *Décision n° 2005-532 DC, 19 janvier 2006, Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers.*

générale... », ni celle résultant du premier alinéa de l'article 3 de la Constitution en vertu duquel : « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants... » ; »⁽¹⁾. Si le droit d'amendement demeure évidemment protégé, il est également relativisé et on peut estimer que le Conseil a implicitement considéré que la qualité de la loi votée n'est plus assurée lorsque son élaboration s'accompagne d'une multitude d'amendements.

Enfin et surtout, depuis une dizaine d'années déjà, le Conseil a développé une jurisprudence se traduisant par une mise en balance du droit d'amendement avec les exigences d'un déroulement serein du débat législatif, en veillant à ce qu'il ne soit pas fait un usage excessif, abusif, de ce droit.

Ainsi, en 1994, saisi de la loi modifiant la « loi Falloux », il a considéré que si certains amendements avaient été déclarés irrecevables « *sans justification appropriée, cette restriction au droit d'amendement qui doit être appréciée au regard du contenu des amendements dont il s'agit et des conditions générales du débat n'a pas revêtu en l'espèce un caractère substantiel et n'est donc pas susceptible d'entacher de nullité la procédure* »⁽²⁾.

En 1995, examinant la loi autorisant le Gouvernement à réformer par ordonnances la protection sociale, le Conseil a clairement souligné qu'il ne devait pas être fait un usage manifestement excessif du droit d'amendement. Appelé par les requérants à se prononcer sur l'usage, selon eux contraire à la Constitution, d'une question préalable positive, pour faire échec au dépôt de plus de 2 800 amendements, il a jugé que « *le bon déroulement du débat démocratique et, partant, le bon fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels, supposent que soit pleinement respecté le droit d'amendement conféré aux parlementaires par l'article 44 de la Constitution, et que, parlementaires comme Gouvernement puissent utiliser sans entrave les procédures mises à leur disposition à ces fins (mais que) cette double exigence implique qu'il ne soit pas fait un usage manifestement excessif de ces droits* »⁽³⁾. Ce considérant a été repris dans son intégralité dans la décision sur la loi relative à l'élection des conseillers régionaux⁽⁴⁾.

En outre, d'ores et déjà, le Conseil prend en considération les conditions générales du débat, attestées par le nombre élevé d'incidents de procédure, ainsi que le contenu des amendements en discussion, pour « absoudre » des atteintes au droit d'amendement qui ont pris la forme d'un emploi injustifié de certaines procédures. Ainsi a-t-il récemment jugé dans la décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006 sur la loi pour l'égalité des chances « *que s'il est soutenu que certains amendements ou sous-amendements auraient été écartés sans justification appropriée, cette circonstance, à la supposer établie, n'a pas revêtu un caractère substantiel*

(1) *Décision n° 2005-526 DC, 13 octobre 2005, Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale.*

(2) *Décision n° 93-329 DC, 13 janvier 1994, Loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales.*

(3) *Décision n° 95-370 DC, 30 décembre 1995, Loi autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à réformer la protection sociale.*

(4) *Décision n° 2003-468 DC, 3 avril 2003, Loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques.*

entachant de nullité la procédure législative eu égard au contenu des amendements ou des sous-amendements concernés et aux conditions générales du débat ». Allant ainsi jusqu'à admettre certaines irrégularités en réponse à des manifestations d'obstruction, il devrait légitimement accepter l'introduction dans le Règlement de dispositions ayant précisément pour objet d'éviter de se trouver dans de telles situations.

La clarté et la sincérité des débats s'en trouveraient, en outre, renforcées puisque, au travers du choix que les groupes et les parlementaires auraient à faire, ce seraient effectivement les amendements les plus importants qui donneraient lieu à une réelle discussion, alors qu'aujourd'hui les débats s'éternisent souvent sur des amendements sans réelle portée présentés au début d'un texte, tandis que des dispositions essentielles situées à la fin sont examinées dans la précipitation. L'exemple récent de la discussion du projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques en apporte une preuve éclatante. Au cours de la troisième séance du jeudi 18 mai 2006, 150 amendements ont été « discutés » en trois quarts d'heure ! Comment pourrait-il d'ailleurs en aller autrement quand le nombre d'amendements atteindra bientôt une moyenne annuelle de 20 000 sur la législature, alors que l'Assemblée siège par an sur un ordre du jour législatif ou budgétaire entre 800 et 1 000 heures, y compris les exposés des ministres et des rapporteurs, les défenses des motions, les discussions générales, les explications de vote et les rappels au Règlement ?

En conséquence, le Conseil devrait *a priori* se montrer favorable à l'introduction dans le Règlement de dispositions ayant pour objet de lutter contre l'obstruction et le dévoiement du droit d'amendement. Loin de méconnaître les exigences constitutionnelles, de telles dispositions permettraient en effet de garantir celle figurant à l'article 48 de la Constitution, relative à l'ordre du jour prioritaire. En effet, en conférant au Gouvernement la maîtrise de l'ordre du jour, la Constitution a entendu lui donner les moyens de faire discuter, dans les délais qu'il a lui-même fixés, les textes qu'il estime nécessaires pour mener à bien son programme. C'est la traduction, dans le domaine législatif, du principe énoncé à l'article 20 selon lequel il appartient au Gouvernement de déterminer et de conduire la politique de la Nation. Devant l'assemblée générale du Conseil d'État, en présentant le projet de Constitution, Michel Debré, garde des Sceaux, précisait, en effet, que « *le Gouvernement responsable de l'État, donc de la législation, est normalement maître de l'ordre du jour des assemblées. Aucun retard ne doit être toléré à l'examen d'un projet gouvernemental, si ce n'est celui qui résulte de son étude.* »

Dès lors, des règles d'encadrement de la discussion d'un texte peuvent légitimement être établies pour empêcher un exercice abusif du droit d'amendement, à des fins d'obstruction.

Il reste à s'interroger sur la place prépondérante reconnue aux groupes politiques par le dispositif proposé alors que le droit d'amendement des parlementaires est un droit individuel. On rappellera, tout d'abord, que ce dispositif ne remettrait nullement en cause le droit pour tout député de déposer les amendements de

son choix, qui seront soumis au vote de l'Assemblée. En outre, dès lors que des temps de parole suffisamment longs auront été attribués à chaque groupe ainsi qu'aux députés non inscrits, la globalisation de la phase de la discussion des articles ne saurait être regardée comme attentatoire au droit d'amendement. Enfin, il ne paraît pas interdit de reconnaître un rôle déterminant en la matière aux groupes politiques, comme le Règlement en a reconnu un aux commissions alors que le droit d'amendement ne leur est pas attribué par la Constitution.

Toutefois, afin de répondre à toute critique tirée du rôle reconnu aux groupes et de garantir pleinement le droit d'expression de chaque député, le rapporteur propose d'attribuer à chacun d'entre eux, en sus de celui des groupes, un temps personnel de parole de dix minutes, insusceptible d'être délégué. La constitutionnalité de la procédure ne pourrait en être que renforcée.

Ainsi, loin de limiter le droit d'amendement, la procédure proposée permettra, lorsque la longueur du débat l'impose et sous réserve de l'intervention expresse de la Conférence des Présidents, de lui redonner tout son sens.

D'abord, conjuguée avec la nouvelle règle de délai de dépôt des amendements, elle est compatible avec un examen plus approfondi et complet en commission de tous les amendements qui seront soumis au vote de l'Assemblée.

Ensuite, compte tenu du temps minimal qu'elle prévoit (vingt heures) et de la règle de partage du temps de parole entre majorité et opposition, étendue aux députés non inscrits sur la base d'un temps proportionnel et complétée par l'attribution d'un temps personnel à chaque député de dix minutes, tous pourront s'exprimer et consacrer le temps nécessaire pour défendre leurs amendements.

S'il s'avérait que ce n'était pas le cas, la Conférence des Présidents pourra toujours augmenter la durée de la discussion. En outre, l'organisation globale du débat conjuguée avec la levée des limitations de temps de parole spécifiques fixées par le Règlement offriront aux députés auront la liberté de choisir de concentrer leurs interventions sur les aspects, notamment les articles et les amendements, les plus significatifs de la délibération, renforçant ainsi la pertinence de celle-ci. Le temps de la délibération sera échelonné, il ne sera plus contraint de s'accélérer sous l'effet des hasards de l'emploi du temps de chacun et des contraintes imposées par l'ordre du jour, au détriment de la défense des amendements qui sont placées à la fin de la discussion.

En substituant l'organisation au hasard, la nécessité au contingent, la procédure d'examen renforcée donne ainsi plus de sens au droit de dépôt d'amendements et plus de force à la possibilité de les défendre. Dans ces conditions, la mise en œuvre de la nouvelle procédure ne saurait méconnaître les exigences constitutionnelles attachées au droit d'amendement.

C. DES PROPOSITIONS QUI EXIGERAIENT D'ALLER AU-DELÀ DU RÈGLEMENT

1. La question de la préservation du domaine de la loi

L'incontestable inflation législative se nourrit d'une matière qui ne s'en tient pas strictement au domaine que la Constitution de 1958 lui assigne, provoquant une véritable « dilatation » législative. Moins concentrée, la norme devient plus floue et plus instable, moins forte. Normes nécessaires et normes moins nécessaires se mêlent au détriment des premières.

Les instruments qui permettent de cantonner plus sûrement la loi dans son domaine constitutionnel sont, pour l'essentiel, entre les mains du Gouvernement, qui les utilise avec parcimonie. Face à ce phénomène de « dilatation » non sanctionnée, le Conseil constitutionnel a affiné sa jurisprudence pour distinguer plus nettement deux séries de dispositions de forme législative qui ne respectent pas les prescriptions constitutionnelles de clarté et d'intelligibilité de la loi : celles qui empiètent sur le domaine réglementaire au sens de la hiérarchie des normes, celles qui n'ont pas de portée normative, l'ensemble formant un domaine que l'on pourrait qualifier de « domaine non législatif ».

Cet état de fait appelle l'attention du législateur. Une des propositions de résolution dont est saisie la commission des Lois (n° 2791) s'inscrit dans cette logique. Si les objectifs de cette proposition sont conformes à la nécessité de protéger le domaine de la loi, le choix d'un mécanisme consultatif d'avis qui porterait à la fois sur les propositions de loi et les amendements, mais aussi sur les projets de loi, risque à la fois d'être difficile à mettre en œuvre et de ne pas avoir les conséquences escomptées, faute d'avoir d'effet direct. Elle apporte néanmoins une pierre supplémentaire à la réflexion qui doit conduire à limiter les « débordements » de la loi à la fois dans le domaine réglementaire et dans le domaine non normatif.

a) La « dilatation » législative

Le phénomène d'inflation législative nourri par la multiplication des mesures de forme législative mais de nature réglementaire et encouragé par les mesures également de forme législative mais de nature incantatoire a aggravé cette tendance.

- *L'inflation normative*

Les lois trop nombreuses dévalorisent la loi. Le phénomène est dénoncé depuis longtemps. En 1977, un auteur estimait déjà que « *l'inflation juridique* » n'était pas loin de signifier « *la fin de l'État de droit* »⁽¹⁾.

Certes, le nombre de lois adoptées n'a pas sensiblement augmenté. 52 lois ont été votées durant la session 1987-1988 et 48 ont été adoptées durant la session

(1) M. Jean-Pierre Henry, « *Vers la fin de l'État de droit ?* », Revue du droit public et de la science politique, 1977, pages 1207 à 1235.

2004-2005 ⁽¹⁾. Des années telles que 1993-1994, avec 80 lois votées, s'avèrent exceptionnelles.

Mais la longueur des textes et le nombre des dispositions ont indéniablement crû. Les chiffres sont éloquents. Dès 1995, la mission d'information commune de l'Assemblée nationale sur les problèmes généraux posés par l'application de la loi constatait : « *on est passé d'une production législative moyenne de l'ordre de 150 pages de Journal officiel par an de 1965 à 1981, à environ 300 de 1982 à 1994* » ⁽²⁾. Le Conseil d'État estime, dans son dernier rapport annuel, à 9 000 lois le stock de textes en 2000, auxquels sont venus s'ajouter, en moyenne, 70 lois et 50 ordonnances par an ⁽³⁾.

Le nombre de pages et le poids du *Recueil des lois*, publié par l'Assemblée nationale, abstraction faite des ordonnances et des tables, n'ont cessé de croître : 620 pages et 912 grammes en 1970, 632 pages et 1 022 grammes en 1980, 1 055 pages et 1 494 grammes en 1990, 1 663 pages et 2 780 grammes en 2000, 2 556 pages et 3 266 grammes en 2004. Ainsi, « *l'évolution sur une longue période, quadruplement du volume des lois promulguées en trente-cinq ans, plus que doublement au cours des quinze dernières années, n'en est pas moins nette* » ⁽⁴⁾.

La multiplication des ordonnances constitue un autre indice des dérives de l'appareil producteur de normes. En 2004, pour la première fois, le nombre d'ordonnances a dépassé le nombre de lois ⁽⁵⁾. Intervenant dans le domaine législatif, les ordonnances sont élaborées par les bureaux, tandis que la pratique des ratifications implicites, théorisée par la juridiction administrative, vient vider de sa signification la procédure de ratification prévue par l'article 38 de la Constitution.

- *De l'inflation législative à la dilatation de la loi*

Les exemples d'incursion de la loi dans le domaine réglementaire sont légion. Il suffit de se référer à la décision du Conseil constitutionnel sur la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école : institution dans chaque académie d'une commission sur l'enseignement des langues vivantes étrangères (article 19 de la loi), modification de la terminologie relative à un organisme déjà existant (article 22), création et définition des conditions d'attribution d'un label « lycée des métiers » (article 33), définition du projet d'école ou d'établissement et règlement intérieur (article 34).

(1) *Hors lois portant approbation de traités et conventions.*

(2) *MM. Jérôme Bignon, président, et François Sauvadet, rapporteur, L'insoutenable application de la loi, rapport de la mission d'information commune sur les problèmes généraux posés par l'application de la loi, Assemblée nationale, X^e législature, document n° 2172, 21 juillet 199, page 32.*

(3) *Conseil d'État, « Sécurité juridique et complexité du droit », in Rapport public 2006, La documentation française, Études et documents du Conseil d'État n° 57, 2006, page 273.*

(4) *M. Georges Hispalis, « Pourquoi tant de loi(s) ? », Pouvoirs, n° 114, 2005, page 101.*

(5) *En 2005, ce sont encore plus de 85 ordonnances qui ont été adoptées pour 50 lois (hors lois autorisant l'approbation d'un accord ou la ratification d'un traité). En 2004, ces chiffres atteignaient respectivement 54 et 39.*

Les exemples de pénétration de la loi dans le domaine non normatif sont également très nombreux :

- « *L'architecture est une expression de la culture* »⁽¹⁾ ;
- « *Les activités physiques et sportives constituent un facteur important d'équilibre* »⁽²⁾ ;
- « *L'identité et les spécificités de la montagne sont reconnues par la Nation et prises en compte par l'État, les établissements publics, les collectivités territoriales et leurs groupements dans les actions qu'elles conduisent* »⁽³⁾ ;
- « *La famille est une des valeurs essentielles sur lesquelles est fondée la société. C'est sur elle que repose l'avenir de la Nation. À ce titre, la politique familiale doit être globale* »⁽⁴⁾ ;
- « *L'objectif est la mise en œuvre du droit reconnu à chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé* »⁽⁵⁾ ;
- « *Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la Nation* »⁽⁶⁾ ;
- « *L'eau fait partie du patrimoine commun de la Nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général* »⁽⁷⁾ ;
- « *Compte tenu de la diversité des élèves, l'école doit reconnaître et promouvoir toutes les formes d'intelligence pour leur permettre de valoriser leurs talents* »⁽⁸⁾...

Certaines dispositions cumulent les deux qualités : « *Le foie gras fait partie du patrimoine culturel et gastronomique protégé en France. On entend par foie gras, le foie d'un canard ou d'une oie spécialement engraisé par gavage.* »⁽⁹⁾

(1) Article 1^{er} de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture.

(2) Loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives.

(3) Article 1^{er} de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative à la protection et au développement de la montagne qui a été remplacé par l'article 1^{er} de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

(4) Article 1^{er} de la loi n° 94-629 du 25 juillet 1994 relative à la famille.

(5) Article 1^{er} de la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 relative à l'air et à l'utilisation rationnelle de l'énergie devenu article L. 220-1 du code de l'environnement.

(6) Article L. 110-1 du code de l'environnement.

(7) Article L. 210-1 du code de l'environnement.

(8) Article 7 du projet de loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école tel qu'adopté par le Sénat le 24 mars 2005.

(9) Article L. 654-27-1 du code rural créé par l'article 74 de la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole. Cf. décret n° 86-226 du 18 février 1986 relatif à la dénomination « magret » ou « maigret ».

- *De la dilatation à l'évaporation de la loi*

À force d'entrer dans le détail de la sphère du pouvoir réglementaire et de s'étendre dans l'espace infini des pétitions de principe, la loi se dilate au point de perdre sa substance solide. Devenue liquide, elle passe comme elle coule. Devenue gazeuse, elle s'évapore.

Il suffit, pour s'en convaincre, de relire ce qu'écrivait déjà en 1991 le Conseil d'État, lui-même partie prenante dans le processus d'élaboration des normes, dans ses « Considérations générales » intitulées « De la sécurité juridique »⁽¹⁾. Il soulignait la prolifération des textes, l'instabilité des règles, la dégradation de la norme. Ces jugements, qui concernent aussi les actes réglementaires, dénoncent les « *textes d'affichage, un droit mou, un droit flou, un droit à l'état gazeux* ». Quinze ans après, le Conseil d'État, dans l'étude qu'il consacre à la sécurité juridique dans son dernier rapport annuel, fait le même constat et l'institution ne peut en exergue que s'autociter dans ses œuvres de 1991 : « *Quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête plus qu'une oreille distraite* »⁽²⁾.

Les conséquences de cette évolution sont connues : la loi, victime d'une déperdition de portée normative ou d'un excès de précision, tend à devenir purement symbolique ou inapplicable ; modifiée trop souvent, elle devient instable. Le citoyen se perd dans les méandres d'un droit imprévisible et peu lisible. Les répercussions pour les acteurs économiques sont loin d'être négligeables. Les fonctionnaires chargés de l'application de la loi telle que déclinée par les mesures réglementaires et les tribunaux éprouvent de réelles difficultés à s'adapter aux changements fréquents de normes, les situations de risque d'interprétation divergente se multiplient.

Sans pour autant focaliser toutes les critiques et constituer l'explication unique de ces mouvements, les « débordements » de la loi de son domaine participent à ces derniers.

b) La défense de la valeur normative de la loi

Comme le relevait un commentateur autorisé, « *la condamnation de la "loi bavarde" est justifiée par la nécessité d'enrayer le processus de dégradation de la qualité de la législation. Lorsque la loi ne se contente plus d'empiéter sur le règlement, qu'elle se livre de plus en plus à des incursions dans le domaine de la circulaire, les enseignements des pères fondateurs de notre système juridique (...) sont mis à mal.* »⁽³⁾ Ce phénomène a incité le Conseil constitutionnel à rappeler quels devaient être les caractères des textes législatifs : la loi doit être claire, intelligible, normative et ne pas empiéter dans le domaine réglementaire.

(1) Conseil d'État, Rapport public 1991, *La documentation française, Études et documents du Conseil d'État*, n° 43, pages 13 à 47.

(2) Conseil d'État, « Sécurité juridique et complexité du droit », in Rapport public 2006, *La documentation française, Études et documents du Conseil d'État* n° 57, 2006, page 229.

(3) Décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, commentaire aux Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 19, *jurisprudence d'avril à septembre 2005*.

- *Une jurisprudence constitutionnelle attentive à l'inflation normative*

Le Conseil constitutionnel a donc été, ces dernières années, particulièrement attentif à faire respecter certaines dispositions constitutionnelles qui tendent à condamner les dispositions à portée normative incertaine, dispositions qui à la fois contredisent les principes constitutionnels de clarté, d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi et heurtent le principe de séparation des pouvoirs.

Dès 2002, le Conseil relevait, dans un considérant de principe, la nécessité de la clarté de la loi : « *Considérant qu'il appartient au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie l'article 34 de la Constitution ; qu'il doit, dans l'exercice de cette compétence, respecter les principes et règles de valeur constitutionnelle et veiller à ce que le respect en soit assuré par les autorités administratives et juridictionnelles chargées d'appliquer la loi ; qu'à cet égard, le principe de clarté de la loi, qui découle du même article de la Constitution, et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, lui imposent, afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques* »⁽¹⁾.

À propos d'un rapport annexé à une loi, le Conseil avait mis en garde contre ce type de dispositions qui ne relèvent « *d'aucune des catégories de textes législatifs prévues par la Constitution et ne sont dès lors pas revêtues de la valeur normative qui s'attache à la loi* » et que seules « *les mesures législatives ou réglementaires qui, le cas échéant, mettront en œuvre ces orientations pour leur attacher des effets juridiques pourront, selon le cas, faire l'objet de saisines du Conseil constitutionnel ou de recours devant la juridiction administrative* »⁽²⁾. Dans cette position, le Conseil constitutionnel s'est borné à reprendre la jurisprudence du Conseil d'État qui, confronté à ce problème tant à propos du rapport annexé à la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 qu'à propos du rapport présentant les orientations de la politique de santé et de sécurité sociale annexé à la loi du 19 décembre 1997 de financement de la sécurité sociale, avait estimé que ces rapports, se bornant à énoncer des objectifs, « *n'avaient pas la valeur normative qui s'attache aux dispositions de la loi elle-même* »⁽³⁾.

Dans sa décision du 29 juillet 2004, le Conseil constitutionnel a rappelé que « *qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : " La loi est l'expression de la volonté générale "* » et relevé « *qu'il résulte de cet article comme de l'ensemble des autres normes de valeur constitutionnelle relatives à l'objet de la loi que, sous réserve de dispositions*

(1) *Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, Loi de modernisation sociale, considérant 9 ; voir, auparavant, décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, Loi d'orientation pour l'outre-mer, considérants 52 et 53.*

(2) *Décision n° 2002-460 DC du 22 août 2002, Loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, considérant 21.*

(3) *Conseil d'État, assemblée, 5 mars 1999, Confédération nationale des groupes autonomes de l'enseignement public ; assemblée, 5 mars 1999, Rouquette et autres.*

particulières prévues par la Constitution, la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative »⁽¹⁾. Cette décision a constitué l'occasion pour le Conseil « *d'adresser un avertissement au législateur, préfigurant un éventuel changement de jurisprudence, quant aux dispositions législatives dépourvues de toute portée normative* »⁽²⁾.

Avec l'examen de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 21 avril 2005⁽³⁾, a trouvé l'occasion pour préciser sa jurisprudence sur le caractère normatif de la loi et faire la liste des griefs à l'encontre de la « loi bavarde » et, en particulier, des empiétements de la loi sur le règlement.

Dans le droit fil de ses décisions précitées, il a ainsi déclaré contraires à la Constitution, parce que « *manifestement dépourvues de toute portée normative* », les dispositions du paragraphe II de l'article 7 de la loi qui proclamaient que « *l'objectif de l'école est la réussite de tous les élèves. Compte tenu de la diversité des élèves, l'école doit reconnaître et promouvoir toutes les formes d'intelligence pour leur permettre de valoriser leurs talents. La formation scolaire, sous l'autorité des enseignants et avec l'appui des parents, permet à chaque élève de réaliser le travail et les efforts nécessaires à la mise en valeur et au développement de ses aptitudes, aussi bien intellectuelles que manuelles, artistiques et sportives. Elle contribue à la préparation de son parcours personnel et professionnel.* »

Par ailleurs, alors que les requérants relevaient que « *la loi déferée comporte, outre l'article 12, de nombreuses dispositions sans aucune portée législative (...), en contradiction avec les articles 34 et 37 de la Constitution* », le Conseil a déclaré réglementaires les plus caractéristiques des dispositions ayant empiété sur le domaine du règlement, précisant que son contrôle n'avait pas un caractère exhaustif. À l'appui de cette jurisprudence, comme le souligne un commentaire autorisé⁽⁴⁾, il a estimé que la préoccupation légitime que suscite l'intrusion fréquente de la loi dans le domaine réglementaire rend très difficile pour celui-ci de se limiter à une simple application de sa jurisprudence de 1982⁽⁵⁾. Il a accepté, en conséquence, de relever les dispositions qui sont expressément

(1) *Décision n° 2004-500 DC, 29 juillet 2004, Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, considérant 12.*

(2) *Décision n° 2004-500 DC, 29 juillet 2004, Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, commentaire aux Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 17, jurisprudence d'avril à octobre 2004.*

(3) *Décision n° 2005-512 DC, 21 avril 2005, Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, commentaire aux Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 19, jurisprudence d'avril à septembre 2005.*

(4) *Ibidem.*

(5) *Décision n° 82-143 DC du 30 juillet 1982, Blocage des prix et revenus : « Les articles 34 et 37, alinéa 1^{er}, de la Constitution établissent une séparation entre le domaine de la loi et celui du règlement, la portée de ces dispositions doit être appréciée en tenant compte de celles des articles 37, alinéa 2, et 41 ; (...) l'une et l'autre de ces procédures ont un caractère facultatif ; (...) il apparaît ainsi que, par les articles 34 et 37, alinéa 1^{er}, la Constitution n'a pas entendu frapper d'inconstitutionnalité une disposition de nature réglementaire contenue dans une loi (...); (...) dans ces conditions, les députés auteurs de la saisine ne sauraient se prévaloir de ce que le législateur est intervenu dans le domaine réglementaire pour soutenir que la disposition critiquée serait contraire à la Constitution. »*

contestées ou, si le grief tiré des empiétements est « transversal », aux plus caractéristiques des dispositions réglementaires du texte. Cette qualification a pour effet de permettre au Gouvernement de déclasser les dispositions en cause sans saisine nouvelle du Conseil constitutionnel.

- *L'insuffisante protection du domaine de la loi*

Le constituant de 1958 a conçu le domaine législatif comme limité, répondant ainsi à la volonté de mettre fin aux pratiques passées qui, en entrant dans les détails des choses de l'administration, nuisaient à la force de la loi. Or, malgré cette « révolution juridique », le mouvement, apparemment interrompu en 1958, reprit rapidement son cours.

Pourtant, le constituant avait assorti la délimitation du domaine de la loi d'instruments de régulation. Il a, en effet, jeté les bases à la fois d'une procédure de déclassement, d'une procédure d'irrecevabilité et d'un contrôle de qualification.

En premier lieu, l'article 37, alinéa 2, de la Constitution crée une procédure de déclassement : « *Les textes de forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décrets pris après avis du Conseil d'État. Ceux de ces textes qui interviendraient après l'entrée en vigueur de la présente Constitution ne pourront être modifiés par décret que si le Conseil Constitutionnel a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire.* » Mais, comme le relève le Conseil d'État, il est fait un « *usage exagérément modéré de la procédure de déclassement ouverte au Gouvernement par l'article 37 alinéa 2 de la Constitution en cas d'empiétements antérieurs du législateur sur le domaine réglementaire* »⁽¹⁾.

En deuxième lieu, le mécanisme de l'article 41 de la Constitution⁽²⁾, permet au Gouvernement – et à lui seul – d'opposer l'irrecevabilité aux propositions ou aux amendements contraires à ce principe :

« *S'il apparaît dans la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement peut opposer l'irrecevabilité.* »

« *En cas de désaccord entre le Gouvernement et le Président de l'assemblée intéressée, le Conseil constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours.* »

Ainsi, l'irrecevabilité ne fonctionne sans saisine du Conseil constitutionnel que si le Président de l'Assemblée nationale ou du Sénat marque son accord. À la discrétion du Gouvernement et alourdie par ces consultations successives, peu aisées à mettre en œuvre, cette procédure est tombée quasiment en désuétude, les gouvernements parvenant en pratique plus aisément à leurs fins en faisant voter contre les dispositions en cause.

(1) Conseil d'État, « Sécurité juridique et complexité du droit », in Rapport public 2006, *La documentation française, Études et documents du Conseil d'État n° 57, 2006, page 316.*

(2) Procédure déclinée par l'article 93 du Règlement de l'Assemblée nationale.

Enfin, comme on l'a vu, saisi sur le fondement de l'article 61 des dispositions adoptées par le Parlement, le Conseil constitutionnel ne s'interdit pas « de déclarer "préventivement" réglementaires les dispositions en cause ». « Cette déclaration de la nature réglementaire de dispositions contenues dans une loi déferée, si elle ne conduit pas à leur censure, n'en stigmatise pas moins la malfaçon législative dont elles sont entachées. »⁽¹⁾ Sans effet direct, cette évolution de la jurisprudence doit alerter le législateur et l'inciter à réfléchir.

- *La nécessité de poursuivre la réflexion*

Pour répondre à cette nécessité, plusieurs tentatives sont venues proposer de compléter le dispositif constitutionnel existant de protection du domaine législatif, dispositif dont le déclenchement appartient au Gouvernement. Il faut citer à ce titre la proposition de loi constitutionnelle présentée par le Président de l'Assemblée nationale et tendant à renforcer l'autorité de la loi⁽²⁾, mais aussi la proposition de loi organique déposée l'an passé par le rapporteur et visant à confier au Conseil constitutionnel une mission permanente de contrôle systématique de préservation du domaine de la loi⁽³⁾.

La **proposition de résolution n° 2791** s'inscrit dans le droit fil de ces initiatives. Elle répond aux souhaits que le Président de l'Assemblée nationale avait exprimés, lors de ses vœux au Président de la République, le 3 janvier 2006, insistait sur cette question : « *Dans sa fonction législative, en faisant en sorte que nous légiférions sur l'essentiel et en rappelant que la Constitution impose la séparation entre ce qui relève de la loi et ce qui est du domaine du règlement, ce qui me paraît être la première priorité. Il me semble que dans ce domaine, on puisse miser davantage sur l'incitation et la pédagogie que sur la contrainte. Depuis la décision du Conseil constitutionnel du 21 avril 2005, 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. Ainsi, j'envisage de conférer à notre commission des Lois la charge d'émettre un avis sur le caractère législatif ou réglementaire de chacun des projets du Gouvernement ou des propositions des députés. Cette réforme pourrait être utilement complétée par la publication des avis du Conseil d'État sur les projets de loi.* »

(1) *Décision n° 2005-512 DC, 21 avril 2005, Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, commentaire aux Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 19, jurisprudence d'avril à septembre 2005.*

(2) *M. Jean-Louis Debré, Proposition de loi constitutionnelle tendant à renforcer l'autorité de la loi, XI^e législature, n° 1832, 5 octobre 2004.*

(3) *Proposition de loi organique tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, XI^e législature, n° 2614, 25 octobre 2005.*

La proposition choisit une voie procédurale moins contraignante qu'une révision constitutionnelle d'initiative parlementaire – qui nécessiterait un référendum – ou même qu'une modification organique. Elle donne l'occasion de réfléchir aux causes de « débordements » de la loi de son domaine, « débordements » qui ne sont pas toujours injustifiés et qui tiennent, parfois, au caractère mouvant et, dans certains cas d'espèces, artificiel de la frontière instituée en 1958 ⁽¹⁾.

Mais, à ce stade du débat, elle pose néanmoins certaines questions, d'ordre pratique, constitutionnel et d'opportunité.

Le flot des projets et propositions de loi, la multiplication des amendements « de dernière minute », le manque de temps pour les examiner de manière approfondie – les réunions de commission tenues sur le fondement de l'article 88 du Règlement de l'Assemblée nationale sont de plus en plus souvent l'occasion d'examiner des quantités de plus en plus importantes d'amendements –, semblent, dans l'état du droit, difficilement compatibles avec l'institution d'une procédure de contrôle systématique des projets et propositions et d'examen même facultatif des amendements.

En outre, il faut bien constater que la jurisprudence constitutionnelle et administrative n'éclairerait le choix du président de la commission des Lois que de manière extrêmement parcellaire. Sans doute serait-il souhaitable qu'il puisse désormais disposer de l'avis du Conseil d'État sur le projet de loi en discussion ainsi que de ceux de que le Conseil d'État a rendus sur tous les projets de loi qu'il a eus à examiner depuis 1958. Ceci impliquerait, comme l'a souligné le Président de l'Assemblée nationale dans ses propos précités, d'accorder une publicité à ces avis, ce qu'une modification du Règlement de l'Assemblée nationale ne saurait autoriser.

De surcroît, la comparaison avec la procédure de recevabilité financière instituée sur le fondement de l'article 40, souvent citée à titre de modèle, ne saurait être invoquée en l'espèce, et ce à un double titre.

D'abord, la détermination de l'aggravation d'une charge publique ou d'une réduction des ressources publiques, si elle semble relever de l'arithmétique pure, a suscité suffisamment d'interprétations ⁽²⁾ pour montrer toute la difficulté d'un tel contrôle. Que dire alors de la frontière entre domaine législatif et domaine non législatif, qu'il soit réglementaire ou non normatif ?

(1) M. François Vincent, « De l'inutilité de l'article 34 de la Constitution de 1958 », *Actualité juridique Droit administratif*, 1965, pages 564 à 576.

(2) M. Jacques Barrot, Rapport fait au nom de la commission des Finances sur la recevabilité financière des amendements, *X^e législature*, n° 1273, 25 mai 1994.

Ensuite, à l'inverse de l'application de l'article 40 qui, par l'irrecevabilité au dépôt qu'elle impose, enlève à un amendement contraire toute chance non seulement d'entrer dans l'ordre juridique mais aussi d'être discuté, le dispositif proposé, de portée purement consultative, n'empêcherait aucunement l'amendement de « naître » et, si le Gouvernement n'exerçait pas ses prérogatives sur le fondement de l'article 41 de la Constitution, de prospérer. La portée théorique et pratique de la déclaration du caractère réglementaire d'un amendement, d'une proposition, voire d'une disposition initiale d'un projet de loi, en serait aussi singulièrement affaiblie.

À ces raisons pratiques, que l'institution d'un délai de dépôt des amendements moins proche de la séance publique pourrait permettre de rendre moins dissuasives⁽¹⁾, s'ajoute une interrogation sur la compatibilité du dispositif proposé avec la Constitution. Le Conseil constitutionnel a rappelé que cette dernière a entendu « *conférer au Gouvernement, par la mise en œuvre des procédures spécifiques des articles 37, alinéa 2, et 41, le pouvoir d'en assurer la protection contre d'éventuels empiètements de la loi* »⁽²⁾. La jurisprudence issue de la décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005 n'a pas conduit à une remise en cause de ce principe. Ainsi, une procédure mise en œuvre par le seul pouvoir législatif, même consultative, n'est pas garantie de recevoir l'aval du gardien du texte constitutionnel.

Enfin, il faut s'interroger sur le type de dispositions qu'il conviendrait de sanctionner par une telle procédure pour avis. Il n'est pas à exclure que des procès en opportunité soient instruits à l'encontre de l'autorité chargée de prononcer un avis, qu'il s'agisse du président de la commission des Lois ou de toute autre personne qui pourrait également être chargée d'un tel contrôle (Président de l'Assemblée, président de chaque commission permanente...).

En effet, comme on l'a déjà écrit, la frontière entre ce qui relève strictement de la loi et ce qui n'en relève pas est parfois difficile à établir. Le commentaire autorisé de la décision précitée du Conseil constitutionnel du 21 avril 2005 relevait ainsi que « *la censure des dispositions réglementaires conduirait à un revirement de jurisprudence d'une portée incommensurable, inopportun du point de vue de la lisibilité des textes (la loi peut légitimement combler un "interstice" de nature réglementaire pour permettre au dispositif d'être accessible d'un seul tenant) et soulevant de redoutables problèmes vis-à-vis du Parlement (il suffit de songer à la loi sur les retraites, dont les éléments quantitatifs étaient réglementaires, alors qu'ils étaient les plus importants de la réforme)* ».

(1) Voir supra examen de la proposition de résolution n° 2792 tendant à modifier l'article 99 du Règlement relatif au délai de dépôt des amendements.

(2) Décision n° 82-143 DC, 30 juillet 1982, Loi sur les prix et les revenus, considérant 11.

Louable dans son principe, la séparation du bon grain de l'ivraie peut donc toutefois se révéler délicate à mettre en œuvre. En effet, si les Gouvernements successifs ont aussi facilement admis les empiétements du législateur sur le domaine réglementaire et ont laissé la procédure de l'article 41 tomber en désuétude, comme on l'a vu, c'est avant tout parce qu'ils ont eux-mêmes trouvé leur compte dans cette évolution en incluant de nombreuses dispositions étrangères au domaine de la loi dans leurs projets, directement ou par voie d'amendement. Un légitime souci de cohérence interne d'un texte peut au demeurant justifier parfois l'insertion de dispositions étrangères au domaine de la loi.

On relèvera toutefois la volonté du Gouvernement actuel de traquer les dispositions réglementaires dans les projets de loi et d'amendement qu'il porte, volonté exprimée dans la circulaire du 19 janvier 2006 relative au respect des articles 34 et 37 de la Constitution.

Compte tenu des difficultés, dans l'état du droit constitutionnel et organique, à aboutir dans une brève échéance à un dispositif techniquement assuré, constitutionnellement irréprochable et insusceptible de prêter le flanc à toute critique de contrôle en opportunité, il paraît raisonnable de compter tant sur la diffusion des avertissements adressés par toutes les autorités sur la nécessité de restreindre les « débordements » de la loi que sur les effets que d'autres propositions de réforme du Règlement du Président de l'Assemblée nationale, en particulier sur le délai de dépôts des amendements, ne manqueraient pas d'avoir sur la qualité des débats.

En définitive, en la matière, seule une disposition d'ordre constitutionnel à l'image de celle qu'a proposée le Président de l'Assemblée nationale en 2004 ⁽¹⁾, permettrait d'instituer un contrôle d'irrecevabilité qui oblige. Mais, compte tenu des difficultés de procédure inhérentes à l'adoption d'une proposition de loi constitutionnelle, parmi les autres pistes à explorer, demeure celle de l'institution, non pas d'un contrôle en amont, mais d'un contrôle renforcé en aval. C'est pourquoi il pourrait être envisagé de rendre systématique le contrôle par le Conseil constitutionnel, dans un délai raisonnable lui laissant le temps d'y procéder, du caractère législatif ou non de tout ou partie des dispositions d'une loi adoptée par le Parlement. Cette nouvelle procédure de nature organique, qui concernerait le « flux » des lois promulguées après son entrée en vigueur, ne serait donc pas exclusive de la procédure classique de l'article 37, alinéa 2, qui conserverait tout son intérêt pour le « stock » des lois adoptées depuis 1958 ainsi que dans les cas où le Gouvernement souhaiterait obtenir rapidement le déclassement d'une disposition en particulier.

(1) *M. Jean-Louis Debré*, Proposition de loi constitutionnelle tendant à renforcer l'autorité de la loi, *XII^e législature*, n° 1832, 5 octobre 2004.

2. La question de l'adaptation des compétences des commissions permanentes

L'inflation législative et une fonction de contrôle de mieux en mieux exercée nécessitent sans aucun doute des ajustements dans l'organisation des commissions permanentes. Sans qu'il soit besoin de modifier la Constitution, il pourrait être envisagé, dans un premier temps, de modifier les frontières entre commissions permanentes.

a) L'hypothèse d'une nouvelle architecture des commissions permanentes

Une mise à jour de la répartition des compétences des commissions pourrait sembler aujourd'hui opportune. C'est l'objet de la **proposition de résolution n° 2801** qui modifie les articles 36 et 39 du Règlement de l'Assemblée nationale pour répartir plus équitablement les compétences des commissions permanentes.

À l'appui de cette proposition, il est constaté que la charge de travail des différentes commissions n'est pas équilibrée.

La commission des Affaires culturelles, familiales et sociales est celle qui a le plus été affectée par la montée en charge de l'activité législative. Il faut relever qu'elle œuvre dans des domaines particulièrement touchés par l'instabilité normative, que l'on songe au droit du travail ou au droit social ou encore au financement de la sécurité sociale. Ainsi, au cours de la session 2004-2005, sur l'ensemble des projets et propositions de loi adoptés, treize lui avaient été renvoyés au fond ; elle a tenu sur la même période 101 heures de réunion. Aux activités de nature législative s'ajoute une activité croissante de contrôle marquée par la mise en place de la MECSS et de l'office d'évaluation des politiques de santé.

Aussi, la scission de cette commission apparaîtrait comme de bonne politique. Il ne serait pas difficile de faire le départ entre, d'une part, les questions qui relèvent du domaine social, de l'emploi et de la formation professionnelle, et, d'autre part, les questions culturelles, audiovisuelles et d'éducation, auxquelles pourrait être ajouté le droit de la propriété intellectuelle, qui relève aujourd'hui de la commission des Lois, et la partie de la recherche qui relève aujourd'hui du domaine de la commission des Affaires économiques.

Ce principe acquis et afin de rester dans le cadre constitutionnel existant, la seule solution consisterait à regrouper deux commissions.

L'évolution des relations internationales et du secteur de la défense, par les interactions de plus en plus fréquentes entre les deux domaines ⁽¹⁾, rendrait crédible l'hypothèse d'un regroupement entre la commission des Affaires étrangères et la commission de la Défense, toutes deux concentrées sur une fonction de contrôle, nonobstant il est vrai, pour la première, l'examen du flux régulier des projets de loi autorisant la ratification de traités ou l'approbation d'accords. L'exposé des motifs de la proposition de résolution relève, en outre, que le rôle législatif de la commission de la Défense tend à décliner et que le face-à-face entre une commission et un seul ministère ne correspond pas à la volonté du constituant de 1958.

Pour réaliser ces opérations de scission et regroupement, il conviendrait :

- de modifier la répartition des compétences entre commissions ;
- de changer leur dénomination ;
- et d'adapter leur effectif et la composition de leur bureau.

Il est donc proposé d'alléger certaines dénominations. La liste des six commissions permanentes se présenterait ainsi : commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire, commission des Affaires étrangères et de la défense, commission des Affaires familiales et sociales, commission de l'Éducation, de la recherche et de la culture, commission des Finances et de l'économie générale et, enfin, commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Le plan disparaîtrait donc de la dénomination de la commission des Finances puisque le Plan lui-même a disparu et avec lui le commissariat général du Plan.

Faisant prévaloir une conception matérielle de la répartition des compétences, il est aussi proposé de mettre fin, à l'instar de ce qui se pratique au Sénat, au renvoi systématique des lois organiques à la commission des Lois.

Conserveraient leur effectif maximal la commission des Affaires économiques (145 membres), la commission des Finances et la commission des Lois (73 membres), tandis que la nouvelle commission des Affaires étrangères et de la défense compterait au maximum 96 membres, tout comme les nouvelles commissions chargées des affaires sociales et de la culture et de l'éducation.

(1) Au cours de la XI^e législature, les deux commissions concernées ont ainsi organisé deux missions d'information communes sur le Rwanda et sur les événements de Srebrenica et elles ont tenu des auditions conjointes sur l'évolution de l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (OTAN), le Kosovo, les attentats du 11 septembre 2001. Depuis le début de la XII^e législature, les deux commissions ont entendu conjointement le ministre des affaires étrangères sur l'élargissement de l'OTAN et, à deux reprises, la ministre de la défense sur la situation en Côte-d'Ivoire. Elles ont également procédé à des auditions conjointes d'experts ou de personnalités étrangères sur le conflit en Irak et sur le thème de la prolifération nucléaire.

**LA PROPOSITION D'UNE NOUVELLE RÉPARTITION DES COMPÉTENCES
ENTRE COMMISSIONS PERMANENTES**

Règlement en vigueur		Proposition de résolution n° 2801	
<i>Commission des Affaires culturelles, familiales et sociales</i>	Enseignement et recherche ; formation professionnelle, promotion sociale ; jeunesse et sports ; activités culturelles ; information ; travail et emploi ; santé publique, famille, population ; sécurité sociale et aide sociale ; pensions civiles, militaires, de retraite et d'invalidité ;	<i>Commission des Affaires familiales et sociales</i>	Emploi et relations du travail ; formation professionnelle ; santé et solidarité ; personnes âgées et personnes handicapées ; famille ; protection sociale ; lois de financement de la sécurité sociale et contrôle de leur exécution ; cohésion sociale et intégration ; anciens combattants
		<i>Commission de l'Éducation, de la recherche et de la culture</i>	Enseignement scolaire ; enseignement supérieur ; recherche ; jeunesse et sports ; culture ; communication ; propriété intellectuelle
<i>Commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire</i>	Agriculture et pêches ; énergie et industries ; recherche technique ; consommation ; commerce intérieur et extérieur, douanes ; moyens de communication et tourisme ; aménagement du territoire et urbanisme, équipement et travaux publics, logement et construction ; environnement ;	<i>Commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire</i>	Agriculture et pêche ; énergie et industrie ; postes et télécommunications ; consommation ; commerce intérieur et extérieur, douanes ; aménagement du territoire ; environnement ; équipement, urbanisme, construction et logement ; transports et mer ; tourisme.
<i>Commission des Affaires étrangères</i>	Relations internationales : politique extérieure, coopération, traités et accords internationaux	<i>Commission des Affaires étrangères et de la défense</i>	Politique extérieure ; traités et accords internationaux ; organisations internationales ; coopération et développement ; questions européennes ; relations culturelles internationales et francophonie ; défense : organisation générale de la défense ; questions stratégiques ; personnels civils et militaires des armées ; industries de défense ; gendarmerie ; justice militaire
<i>Commission de la Défense nationale et des forces armées</i>	Organisation générale de la défense ; politique de coopération et d'assistance dans le domaine militaire ; plans à long terme des armées ; industries aéronautique, spatiale et d'armement ; établissements militaires et arsenaux ; domaine militaire ; service national et lois sur le recrutement ; personnels civils et militaires des armées ; gendarmerie et justice militaire		
<i>Commission des Finances, de l'économie générale et du plan</i>	Recettes et dépenses de l'État ; exécution du budget ; monnaie et crédit ; activités financières intérieures et extérieures ; contrôle financier des entreprises nationales ; domaine de l'État	<i>Commission des Finances et de l'économie générale</i>	Finances publiques ; lois de finances initiales, lois de finances rectificatives, lois de règlement ; contrôle de l'exécution du budget ; fiscalité locale ; conjoncture économique ; monnaie et crédit ; banques ; assurances ; domaine de l'État
<i>Commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République</i>	Lois constitutionnelles, organiques et électorales ; Règlement ; organisation judiciaire ; législation civile, administrative et pénale ; pétitions ; administration générale des territoires de la République et des collectivités locales	<i>Commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République</i>	Lois constitutionnelles ; Règlement ; droit électoral ; libertés publiques ; sécurité ; sécurité civile ; droit administratif ; fonction publique ; organisation judiciaire ; droit civil, commercial et pénal ; collectivités territoriales ; collectivités d'outre-mer ; pétitions

**LA PROPOSITION D'UNE NOUVELLE RÉPARTITION DES EFFECTIFS
DES COMMISSIONS PERMANENTES**

Règlement en vigueur		Proposition de résolution n° 2801	
Dénomination	Effectif maximal	Dénomination	Effectif maximal
<i>Commission des Affaires culturelles, familiales et sociales</i>	145 membres	<i>Commission des Affaires familiales et sociales</i>	96 membres
		<i>Commission de l'Éducation, de la recherche et de la culture</i>	96 membres
<i>Commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire</i>	145 membres	<i>Commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire</i>	145 membres
<i>Commission des Affaires étrangères</i>	73 membres	<i>Commission des Affaires étrangères et de la défense</i>	96 membres
<i>Commission de la Défense nationale et des forces armées</i>	73 membres		
<i>Commission des Finances, de l'économie générale et du Plan</i>	73 membres	<i>Commission des Finances et de l'économie générale</i>	96 membres
<i>Commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République</i>	73 membres	<i>Commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République</i>	96 membres

Pour assurer une représentation politique équilibrée, il est proposé que chaque commission comprenne un bureau composé d'un président, de quatre vice-présidents et de quatre secrétaires. Dans l'état du droit, le Règlement prévoit que le bureau des commissions permanentes comprend, outre le président, un vice-président et un secrétaire par fraction de trente membres, sans que le nombre des vice-présidents et celui des secrétaires puisse être inférieur à trois. Ainsi, les bureaux des commissions des Affaires culturelles et des Affaires économiques comportent quatre vice-présidents et quatre secrétaires, ceux des quatre autres commissions trois vice-présidents et trois secrétaires, la commission des Finances désignant en outre un rapporteur général.

Mais, il faut bien constater que la réflexion sur cette question n'est pas encore aboutie et que tous ne sont pas prêts à franchir le pas. Dans ces conditions, le rapporteur ne propose pas de modifier, pour l'heure, la répartition des compétences entre commissions permanentes et d'orienter la réflexion vers l'augmentation du nombre de ces dernières.

b) L'hypothèse de l'augmentation du nombre de commissions permanentes

Le système parlementaire français est caractérisé par un nombre restreint de commissions, limité à six dans chaque chambre par l'article 43 de la Constitution. Ce dispositif permet aux commissions de disposer de compétences larges, facilitant ainsi la répartition des projets et propositions et l'adaptation aux évolutions de la législation. Ainsi, la répartition des compétences a relativement peu varié dans le temps.

Au-delà d'ajustements à la marge⁽¹⁾, il n'en reste pas moins qu'au diapason du développement relatif de certains secteurs de la vie publique et, plus généralement, de l'inflation législative, la charge de certaines commissions a considérablement augmenté, tandis que certaines synergies mériteraient, par ailleurs, d'être encouragées.

La solution la plus adaptée consisterait à augmenter le nombre de commissions. Mais ce choix nécessiterait une révision de la Constitution. Ainsi, en 1998, M. Laurent Fabius, alors Président de l'Assemblée nationale, avait proposé de porter à dix le nombre des commissions permanentes. Mais, cette question doit être débattue de telle sorte qu'il ne soit pas fait retour *in fine* aux pires excès de la Quatrième République.

3. La question du rythme annuel de travail de l'Assemblée

La **proposition de résolution n° 2798** tend à réserver plus de temps aux travaux des commissions en leur consacrant une semaine par mois au lieu de la seule matinée du mercredi.

a) Réserver plus de temps aux commissions

Les semaines au cours desquelles l'Assemblée ne tiendrait pas séance permettraient aux commissions d'examiner d'autres sujets que le travail législatif inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée. Ces réunions pourraient notamment être consacrées à des missions d'information ou au suivi de la mise en application des lois. Elles seraient particulièrement propices aux auditions de membres du Gouvernement, qui ont souvent lieu alors que l'Assemblée siège, faute de pouvoir être organisées le mercredi matin, jour de la réunion du Conseil des ministres.

En outre, en réduisant le temps disponible pour la séance publique, une telle réforme du Règlement constituerait un moyen de limiter mécaniquement l'inflation normative, puisque l'Assemblée nationale examinerait moins de projets de loi. Cette solution apparaîtrait préférable à une remise en cause du régime de la session unique, qui nécessiterait en tout état de cause une révision de la Constitution. La session unique, malgré ses imperfections, a précisément pour premier objectif de permettre aux assemblées d'assurer le contrôle du Gouvernement sur une longue durée.

En outre, on observera que le rythme de travail du Bundestag suit un modèle assez proche, puisque le Bundestag fixe lui-même les semaines de séance, les semaines sans séance et les vacances parlementaires. Il est généralement prévu vingt-trois semaines de séances, réparties en deux semaines consécutives par mois.

(1) En dernier lieu, par la résolution du 8 octobre 2002, l'ancienne commission de la Production et des échanges est devenue la commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire ; l'environnement a été ajouté à la liste de ses compétences. Auparavant, l'article 36 du Règlement avait été modifié par les résolutions n° 250 du 4 mai 1961, n° 6 du 26 avril 1967, n° 146 du 23 octobre 1969 et n° 408 du 10 octobre 1995.

b) Des contraintes constitutionnelles à respecter

L'instauration d'une semaine réservée par priorité aux travaux des commissions relève des prérogatives des assemblées.

En effet, si le Gouvernement a la responsabilité de fixer l'ordre du jour prioritaire, l'article 28 de la Constitution confie au règlement de chaque assemblée le soin de fixer les jours et les horaires des séances⁽¹⁾. À l'Assemblée nationale, l'article 50 du Règlement prévoit que les séances publiques ont lieu chaque semaine le matin, l'après-midi et la soirée du mardi, ainsi que l'après-midi et la soirée du mercredi et du jeudi. La Conférence des Présidents peut cependant décider de la tenue d'autres séances, qui est de droit à la demande du Gouvernement. Par ailleurs, au début de chaque session, chaque assemblée fixe les semaines d'interruption des travaux, qui sont en général au nombre de six, et, partant, les semaines au cours desquelles elle tient séance.

Toutefois, cette liberté des assemblées s'exerce dans le respect des règles constitutionnelles. C'est pourquoi le texte de la proposition de résolution précise que la priorité donnée aux travaux des commissions s'exercerait « *sous réserve des articles 28 et 48 de la Constitution* ». En effet, dans le cadre de la maîtrise gouvernementale sur l'ordre du jour, le Premier ministre peut décider la tenue de jours supplémentaires de séance⁽²⁾.

En outre, il serait parfois nécessaire de déroger à ce principe d'alternance entre trois semaines de séance publique et une semaine réservée aux commissions. Une première exception concernerait ainsi les mois d'automne, compte tenu des délais stricts fixés par les articles 47 et 47-1 de la Constitution pour l'examen du projet de loi de finances initiale et du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Il serait également difficile de respecter ce principe lors des années d'échéances électorales, car celles-ci sont généralement précédées d'une suspension des travaux.

En conséquence, si l'idée de réserver certaines semaines aux travaux des commissions est de nature à améliorer le fonctionnement des institutions sans qu'il soit nécessaire de réviser la Constitution, un tel système devrait néanmoins présenter une certaine souplesse pour tenir compte des contraintes précitées. À cet égard, le Règlement permet déjà à l'Assemblée de prévoir des semaines sans séance publique, puisque le sixième alinéa de l'article 50 dispose que « *l'Assemblée peut à tout moment décider des semaines au cours desquelles elle ne tient pas séance* », sous réserve de la possibilité pour le Premier ministre de décider des jours de séance supplémentaires. Il apparaît possible d'utiliser cette disposition pour réserver une semaine par mois aux travaux des commissions, sans pour autant que ce rythme de travail constitue une obligation. Une telle pratique offrirait la souplesse requise pour moduler le nombre de semaines de séance en fonction des contraintes qui s'imposent au Parlement.

(1) Cette disposition résulte de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995.

(2) Le Conseil constitutionnel a jugé que les jours supplémentaires de séance sont non seulement ceux tenus en sus des cent vingt jours annuels, mais également ceux tenus à la demande du Gouvernement au cours des semaines durant lesquelles l'Assemblée a décidé de ne pas siéger (décision n° 95-366 DC du 8 novembre 1995).

III. — L'EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné les conclusions du rapporteur sur les propositions de résolution du Président Jean-Louis Debré au cours de sa séance du mercredi 31 mai 2006. Après l'exposé du rapporteur, plusieurs commissaires sont intervenus dans la discussion générale.

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 Derossier 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 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 M. 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, ré-

sultant 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'un rapport d'information du Sénat sur une meilleure implication des sénateurs dans l'examen des questions européennes, **M. Michel Piron** a estimé que ce document pourrait apporter 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 CSA 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.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter la proposition de résolution dont le texte figure ci-après.

TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Proposition de résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale

Article 1^{er}

- ① Après le deuxième alinéa de l'article 19 du Règlement, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Le président du groupe remet à la Présidence une déclaration d'appartenance de son groupe à la majorité ou à l'opposition. »

Article 2

- ① Il est inséré, après le troisième alinéa de l'article 39 du Règlement, un alinéa ainsi rédigé :
- ② « La présidence d'une des commissions permanentes est attribuée à un membre d'un groupe de l'opposition. »

Article 3

- ① Le sixième alinéa de l'article 86 du Règlement est ainsi rédigé :
- ② « 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 applicable ou en cours d'élaboration ainsi que les positions prises par l'Assemblée par voie de résolution. »

Article 4

- ① I. — Dans la troisième phrase du quatrième alinéa de l'article 91 du Règlement, les mots : « une heure trente » sont remplacés par les mots : « trente minutes ».
- ② II. — Le dernier alinéa de l'article 122 du Règlement est ainsi rédigé :
- ③ « Dans la discussion, peuvent seuls intervenir l'un des signataires pour une durée qui ne peut excéder trente minutes, le Gouvernement et le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond. Avant le vote, la parole est accordée, pour cinq minutes, à un orateur de chaque groupe. »

Article 5

- ① I. — L'article 99 du Règlement est ainsi modifié :
- ② 1° Le premier alinéa est ainsi rédigé :
- ③ « Les amendements des députés aux textes servant de base à la discussion peuvent, sauf décision contraire de la Conférence des Présidents, être présentés au plus tard la veille de la discussion de ces textes à 17 heures. » ;
- ④ 2° Les deuxième et troisième alinéas sont supprimés ;
- ⑤ 3° À la fin du cinquième alinéa, les mots : « , ou ceux dont l'un ou l'autre accepte la discussion » sont supprimés.
- ⑥ II. — Le troisième alinéa de l'article 88 du Règlement est supprimé.
- ⑦ III. — Dans le troisième alinéa de l'article 104 du Règlement, le nombre : « 18 » est remplacé par le nombre : « 17 ».
- ⑧ IV. — Dans le deuxième alinéa de l'article 118 du Règlement, les mots : « s'apprécie à compter de la distribution du rapport général. Le délai prévu au troisième alinéa de l'article 99 » sont supprimés.

Article 6

- ① Dans la première partie du titre II du Règlement, après le chapitre V, il est inséré un chapitre V *bis* ainsi rédigé :
- ② « *CHAPITRE V bis*
- ③ « *Procédure d'examen renforcée*
- ④ « *Art. 107-1.* — La Conférence des Présidents peut décider l'organisation de l'ensemble de la discussion d'un texte excédant vingt heures.
- ⑤ « Elle fixe la durée de cette discussion en prenant en compte les séances prévues par l'ordre du jour et attribue un temps de parole identique à la majorité et à l'opposition. Ce temps est ensuite réparti entre les groupes de chacune d'entre elles en proportion de leur importance numérique. En outre, les groupes n'ayant déclaré leur appartenance ni à la majorité ni à l'opposition disposent d'un temps de parole fixé en proportion de leur importance numérique et les députés n'appartenant à aucun groupe disposent d'un temps de parole proportionnel à leur nombre.

- ⑥ « Chaque député dispose également d'un temps de parole personnel de dix minutes, dont il doit demander à user soit avant la clôture du délai de dépôt des amendements, soit au cours du débat avec l'autorisation du Gouvernement, de la commission saisie au fond ou du Président.
- ⑦ « Les interventions faites en application des articles 91, 95 et 100 s'imputent sur le temps de parole attribué sur le fondement des alinéas précédents. Les limitations de durée fixées par ces articles ne sont pas applicables. »

Article 7

- ① Il est rétabli dans la deuxième partie du titre II du Règlement un chapitre VIII ainsi rédigé :

② « *CHAPITRE VIII*

③ « *Discussion des projets de loi de finances en commission*

④ « *Art. 117.* — La discussion des projets de loi de finances a lieu dans les conditions prévues au chapitre II du présent titre, sous réserve des dispositions qui suivent.

⑤ « La Conférence des Présidents peut décider que l'examen de certaines missions de la seconde partie du projet de loi de finances de l'année aura lieu, 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. La réunion est coprésidée par les présidents des commissions concernées et son compte rendu est publié au *Journal officiel* à la suite du compte rendu intégral de la séance au cours de laquelle la mission est discutée.

⑥ « L'article 41 est applicable à ces commissions élargies dont la Conférence des Présidents arrête la liste et fixe les dates. »

Article 8

① Le deuxième alinéa de l'article 140-1 est ainsi rédigé :

② « La fonction de président ou celle de rapporteur revient de plein droit à un membre d'un des groupes de l'opposition, sauf si les groupes concernés ont fait connaître au Président de l'Assemblée leur décision de ne revendiquer aucune des deux fonctions. »

Article 9

- ① Le troisième alinéa de l'article 145 est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ② « La fonction de président ou celle de rapporteur revient de plein droit à un membre d'un des groupes de l'opposition, sauf si les groupes concernés ont fait connaître au Président de l'Assemblée leur décision de ne revendiquer aucune des deux fonctions. »

Article 10

Les articles 1^{er}, 2, 6, 8 et 9 entrent en application à l'ouverture de la XIII^e législature.

TABLEAU COMPARATIF

Texte de référence	Conclusions de la Commission
<p align="center">Règlement de l'Assemblée nationale</p>	<p align="center">Article 1^{er}</p>
<p><i>Art. 19.</i> — Les députés peuvent se grouper par affinités politiques ; aucun groupe ne peut comprendre moins de 20 membres, non compris les députés apparentés dans les conditions prévues à l'alinéa 4 ci-dessous.</p>	<p>Après le deuxième alinéa de l'article 19 du Règlement, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p>
<p>Les groupes se constituent en remettant à la Présidence une déclaration politique signée de leurs membres, accompagnée de la liste de ces membres et des députés apparentés et du nom du président du groupe. Ces documents sont publiés au <i>Journal officiel</i>.</p>	<p>« Le président du groupe remet à la Présidence une déclaration d'appartenance de son groupe à la majorité ou à l'opposition. »</p>
<p>Un député ne peut faire partie que d'un seul groupe.</p>	
<p>Les députés qui n'appartiennent à aucun groupe peuvent s'apparenter à un groupe de leur choix, avec l'agrément du bureau de ce groupe. Ils comptent pour le calcul des sièges accordés aux groupes dans les commissions par les articles 33 et 37.</p>	
<p><i>Art. 39.</i> — Dès leur nomination, toutes les commissions sont convoquées par le Président de l'Assemblée nationale en vue de procéder à la nomination de leur bureau et, dans le cas des commissions spéciales, pour procéder en outre à la désignation de leur rapporteur.</p>	<p align="center">Article 2</p>
<p>Le bureau des commissions permanentes comprend, outre le président, un vice-président et un secrétaire par fraction de 30 membres de l'effectif maximum. La Commission des finances, de l'économie générale et du plan nomme un rapporteur général. Toutefois, le nombre des vice-présidents et des secrétaires ne peut être inférieur à trois.</p>	<p>Il est inséré, après le troisième alinéa de l'article 39 du Règlement, un alinéa ainsi rédigé :</p>
<p>Le bureau des autres commissions comprend : 1 président, 2 vice-présidents et 2 secrétaires.</p>	
<p>Les bureaux des commissions sont élus au scrutin secret par catégorie de fonction. Lorsque, pour chaque catégorie de fonction, le nombre des candidats n'est pas supérieur au nombre de sièges à pourvoir, il n'est pas procédé au scru-</p>	<p>« La présidence d'une des commissions permanentes est attribuée à un membre d'un groupe de l'opposition. »</p>

Texte de référence

Conclusions de la Commission

tin.

Si la majorité absolue n'a pas été acquise aux deux premiers tours de scrutin, la majorité relative suffit au troisième tour et, en cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est nommé.

Il n'existe aucune préséance entre les vice-présidents.

La présidence d'une commission spéciale ne peut être cumulée avec la présidence d'une commission permanente.

Art. 86. — Les rapporteurs des commissions doivent être désignés et leurs rapports doivent être déposés, imprimés et distribués dans un délai tel que l'Assemblée nationale soit en mesure de procéder à la discussion des projets et propositions conformément à la Constitution. Les rapports peuvent, en outre, être publiés en annexe au compte rendu intégral de la séance au cours de laquelle ils sont discutés sur décision du Bureau de l'Assemblée nationale.

Les rapports faits sur des projets de loi soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale ou sur des textes transmis par le Sénat concluent à l'adoption, au rejet ou à des amendements. En annexe des rapports doivent être insérés les amendements soumis à la commission, qu'ils aient été transmis par la Présidence de l'Assemblée ou directement présentés par leurs auteurs avant le dépôt du rapport.

Les rapports faits sur les propositions de loi concluent par un texte d'ensemble.

Les amendements présentés en commission et les modifications proposées par la commission au texte dont elle avait été initialement saisie ne sont pas recevables lorsqu'ils comportent l'une des conséquences définies par l'article 40 de la Constitution. L'irrecevabilité des amendements est appréciée par le président de la commission et, en cas de doute, par son bureau. L'irrecevabilité des modifications proposées par la commission est appréciée suivant la procédure instituée par l'article 92.

L'auteur d'une proposition ou d'un amendement peut participer aux débats de la commission. La participation du Gouvernement est de droit.

Les rapports faits sur un projet ou une proposition de loi portant sur les domaines couverts par l'activité des Communautés européennes comportent en annexe des éléments d'information sur le droit européen applicable et la législation en vigueur dans les principaux pays de la Communauté.

Les rapports faits sur un projet ou une proposition de loi dont l'application est susceptible d'avoir un impact sur la nature comportent en annexe un bilan écologique, constitué d'éléments d'information quant aux incidences de la législa-

Article 3

Le sixième alinéa de l'article 86 du Règlement est ainsi rédigé :

« 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 applicable ou en cours d'élaboration ainsi que les positions prises par l'Assemblée par voie de résolution. »

Texte de référence

tion proposée, notamment sur l'environnement, les ressources naturelles et les consommations d'énergie.

Sans préjudice de la faculté ouverte par le deuxième alinéa de l'article 145, à l'issue d'un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur d'une loi dont la mise en œuvre nécessite la publication de textes de nature réglementaire, le député qui en a été le rapporteur ou, à défaut, un autre député désigné à cet effet par la commission compétente, présente à celle-ci un rapport sur la mise en application de cette loi. Ce rapport fait état des textes réglementaires publiés et des circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que de ses dispositions qui n'auraient pas fait l'objet des textes d'application nécessaires. Dans ce cas, la commission entend son rapporteur à l'issue d'un nouveau délai de six mois.

Art. 91. — La discussion des projets et propositions s'engage par l'audition éventuelle du Gouvernement, par la présentation du rapport de la commission saisie au fond et, s'il y a lieu, par l'audition du rapporteur de la ou des commissions saisies pour avis.

Si le rapport ou l'avis a été distribué au moins la veille de l'ouverture du débat, le rapporteur peut renoncer à le présenter oralement ; dans le cas contraire, son auteur doit se borner à le commenter sans en donner lecture. La présentation des rapports ou avis ne peut excéder une durée que la Conférence des Présidents fixe en organisant la discussion générale des textes.

Un membre du Conseil économique et social peut également être entendu dans les conditions fixées à l'article 97.

Il ne peut ensuite être mis en discussion et aux voix qu'une seule exception d'irrecevabilité dont l'objet est de faire reconnaître que le texte proposé est contraire à une ou plusieurs dispositions constitutionnelles et une seule question préalable, dont l'objet est de faire décider qu'il n'y a pas lieu à délibérer. L'adoption de l'une ou l'autre de ces propositions entraîne le rejet du texte à l'encontre duquel elle a été soulevée. Dans la discussion de chacune d'elles, peuvent seuls intervenir l'un des signataires pour une durée qui ne peut excéder une heure trente sauf décision contraire de la Conférence des Présidents, le Gouvernement et le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond. Avant le vote, la parole est accordée, pour cinq minutes, à un orateur de chaque groupe.

À l'encontre d'un texte discuté dans le cadre d'une séance tenue en application de l'article 48, alinéa 3, de la Constitution, il ne peut être mis en discussion et aux voix qu'une seule exception d'irrecevabilité. L'adoption de cette proposition entraîne le rejet du texte à l'encontre duquel elle a été soulevée. Dans la discussion, peuvent seuls intervenir l'un des signataires pour une durée qui ne peut excéder quinze minutes sauf décision contraire de la Conférence des Présidents, le Gouvernement et le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond. Avant le vote, la parole est accordée, pour cinq minutes, à un orateur de chaque groupe.

Conclusions de la Commission

Article 4

I. — Dans la troisième phrase du quatrième alinéa de l'article 91 du Règlement, les mots : « une heure trente » sont remplacés par les mots : « trente minutes ».

Texte de référence

La parole est ensuite donnée aux orateurs qui se sont fait inscrire dans la discussion générale. L'auteur ou le premier signataire d'une proposition a priorité.

Après la clôture de la discussion générale, il ne peut être mis en discussion et aux voix qu'une seule motion tendant au renvoi à la commission saisie au fond de l'ensemble du texte en discussion, et dont l'effet, en cas d'adoption, est de suspendre le débat jusqu'à présentation par la commission d'un nouveau rapport. La discussion de cette motion a lieu dans les conditions prévues à l'alinéa 4 ou à l'alinéa 5.

Si la motion de renvoi est adoptée, le Gouvernement, lorsqu'il s'agit d'un texte prioritaire aux termes de l'article 48, alinéa premier, de la Constitution, l'Assemblée, lorsqu'il s'agit d'un texte non prioritaire, fixe la date et l'heure auxquelles la commission devra présenter son nouveau rapport. Le Gouvernement peut demander que ce texte conserve sa priorité sur les autres affaires inscrites à l'ordre du jour.

Si la motion est rejetée ou s'il n'en est pas présenté, le passage à la discussion des articles du projet ou, s'il s'agit d'une proposition, du texte de la commission, est de droit.

Avant l'ouverture de la discussion des articles, le président et le rapporteur de la commission sont consultés sur la tenue d'une réunion de celle-ci pour l'examen immédiat des amendements qui ne lui ont pas été soumis lors de la dernière réunion qu'elle a tenue en application de l'article 88, alinéa premier. S'ils concluent conjointement qu'il n'y a pas lieu de tenir cette réunion, le débat se poursuit. Dans le cas contraire, il est suspendu et repris après la réunion de la commission. Pour cette réunion, les dispositions des articles 86, alinéa 5, et 87, alinéa 3, sont applicables.

Art. 122. — Lors des débats sur les projets de loi visés à l'article 11 de la Constitution, il ne peut être présenté qu'une seule motion tendant à proposer de soumettre au référendum le projet en discussion.

Ladite motion doit être signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée. Elle ne peut être assortie d'aucune condition ou réserve, ni comporter d'amendement au texte déposé par le Gouvernement. La procédure fixée par l'article 51, alinéa premier, est applicable.

Cette motion est discutée immédiatement avant la discussion générale du projet ou, si la discussion générale est commencée, dès son dépôt. Elle n'est appelée que si la présence effective en séance des signataires est constatée au moment de l'appel. Elle a priorité, le cas échéant sur la question préalable.

La clôture de la discussion peut être prononcée dans les conditions prévues par l'article 57. Après la clôture de la discussion, la parole peut être accordée pour des explications de vote. Le Président met ensuite aux voix la motion.

Conclusions de la Commission

II. — Le dernier alinéa de l'article 122 du Règlement est ainsi rédigé :

« Dans la discussion, peuvent seuls intervenir l'un des signataires pour une durée qui ne peut excéder trente minutes, le Gouvernement et le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond. Avant le vote, la parole est accordée, pour cinq minutes, à un orateur de chaque groupe. »

Texte de référence

—

Art. 99. — 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.

Toutefois, lorsque la discussion d'un texte est inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée au cours d'une session autre que celle durant laquelle le rapport a été distribué, il est ouvert un nouveau délai de deux jours ouvrables à compter de cette inscription à l'ordre du jour.

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.

Après l'expiration de ces délais, sont seuls recevables:

1° Les amendements déposés par le Gouvernement ou la commission saisie au fond, ou ceux dont l'un ou l'autre accepte la discussion ;

2° Les amendements déposés au nom d'une commission saisie pour avis.

Les délais prévus au présent article ne sont pas applicables :

1° Aux sous-amendements ;

2° Aux amendements portant sur des articles sur lesquels le Gouvernement ou la commission saisie au fond a déposé un ou plusieurs amendements après l'expiration de ces délais ;

3° Aux amendements susceptibles d'être mis en discussion commune avec des articles additionnels présentés par le Gouvernement ou par la commission saisie au fond après l'expiration de ces délais.

Art. 88. — La veille éventuellement et, en tout état de cause, le jour de la séance à laquelle est inscrit l'examen d'un projet ou d'une proposition, la commission saisie au fond tient une ou plusieurs réunions pour examiner les amendements déposés. Les dispositions des articles 86, alinéa 5, et 87, alinéa 3, sont applicables.

La commission délibère au fond sur les amendements déposés avant l'expiration des délais prévus à l'article 99 et les repousse ou les accepte sans les incorporer à ses proposi-

Conclusions de la Commission

—

Article 5

I. — L'article 99 du Règlement est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa est ainsi rédigé :

« Les amendements des députés aux textes servant de base à la discussion peuvent, sauf décision contraire de la Conférence des Présidents, être présentés au plus tard la veille de la discussion de ces textes à 17 heures. » ;

2° Les deuxième et troisième alinéas sont supprimés ;

3° À la fin du cinquième alinéa, les mots : « , ou ceux dont l'un ou l'autre accepte la discussion » sont supprimés.

Texte de référence

tions, ni présenter de rapport supplémentaire.

Elle examine les amendements postérieurs pour déterminer si elle en acceptera la discussion en séance. Dans l'affirmative, elle délibère sur le fond conformément à l'alinéa précédent.

Sous réserve des dispositions de l'article 44, alinéa 2, de la Constitution, le président et le rapporteur de la commission ont qualité pour accepter ou refuser la discussion en séance des amendements qui n'ont pas été antérieurement soumis à la commission. En cas de désaccord, ils consultent la commission. S'ils acceptent la discussion de l'amendement, ils peuvent donner, au nom de la commission, leur avis sur celui-ci.

Art. 104. — La demande d'examen du texte selon la procédure d'examen simplifiée est affichée, annoncée à l'Assemblée et notifiée au Gouvernement.

Les projets et propositions pour lesquels la procédure d'examen simplifiée est demandée ne peuvent faire l'objet des initiatives visées à l'article 91, alinéas 4 et 7, et à l'article 128, alinéa 2.

Au plus tard la veille de la discussion à 18 heures, le Gouvernement, le président de la commission saisie au fond ou le président d'un groupe peuvent faire opposition à la procédure d'examen simplifiée.

L'opposition est adressée au Président de l'Assemblée qui la notifie au Gouvernement, à la commission saisie au fond ainsi qu'aux présidents des groupes, la fait afficher et l'annonce à l'Assemblée.

En cas d'opposition, le texte est examiné conformément aux dispositions du chapitre IV du présent titre.

Art. 118. — La discussion des projets de loi de finances s'effectue selon la procédure législative prévue par le présent Règlement et les dispositions particulières de la Constitution, de la loi organique relative aux lois de finances et des articles suivants du présent chapitre.

Pour les amendements à la première partie du projet de loi de finances de l'année, le délai prévu au premier alinéa de l'article 99 s'apprécie à compter de la distribution du rapport général. Le délai prévu au troisième alinéa de l'article 99 s'entend de l'ouverture de la discussion générale du projet de loi de finances.

Les amendements des députés aux missions de la seconde partie et aux articles qui leur sont rattachés du projet de loi de finances de l'année peuvent, sauf décision de la Conférence des Présidents, être présentés au plus tard l'avant-veille de la discussion de cette mission à 17 heures.

Conclusions de la Commission

II. — Le troisième alinéa de l'article 88 du Règlement est supprimé.

III. — Dans le troisième alinéa de l'article 104 du Règlement, le nombre : « 18 » est remplacé par le nombre : « 17 ».

IV. — Dans le deuxième alinéa de l'article 118 du Règlement, les mots : « s'apprécie à compter de la distribution du rapport général. Le délai prévu au troisième alinéa de l'article 99 » sont supprimés.

Texte de référence

Les amendements des députés aux articles de la seconde partie du projet de loi de finances de l'année non rattachés à une mission peuvent, sauf décision de la Conférence des Présidents, être présentés au plus tard la veille de la discussion de ces articles à 17 heures.

À l'issue de l'examen des articles de la première partie du projet de loi de finances de l'année et des projets de loi de finances rectificative, et avant de passer à l'examen de la seconde partie, il peut être procédé, dans les conditions prévues à l'article 101, à une seconde délibération de tout ou partie de la première partie.

Il est procédé à un vote sur l'ensemble de la première partie du projet de loi de finances de l'année ou d'un projet de loi de finances rectificative dans les mêmes conditions que sur l'ensemble d'un projet de loi. Lorsque l'Assemblée n'adopte pas la première partie du projet de loi de finances de l'année ou d'un projet de loi de finances rectificative, l'ensemble du projet de loi est considéré comme rejeté.

Si, conformément à l'article 101, il est procédé avant le commencement des explications de vote sur l'ensemble à une seconde délibération de tout ou partie du projet de loi de finances de l'année ou d'un projet de loi de finances rectificative, il ne peut être apporté d'autres modifications aux dispositions de la première partie que celles nécessitées, pour coordination, par les votes intervenus sur les articles de la seconde partie.

Conclusions de la Commission

Article 6

Dans la première partie du titre II du Règlement, après le chapitre V, il est inséré un chapitre V *bis* ainsi rédigé :

« CHAPITRE V *bis*

« Procédure d'examen renforcée

« *Art. 107-1.* — La Conférence des Présidents peut décider l'organisation de l'ensemble de la discussion d'un texte excédant vingt heures.

« Elle fixe la durée de cette discussion en prenant en compte les séances prévues par l'ordre du jour et attribue un temps de parole identique à la majorité et à l'opposition. Ce temps est ensuite réparti entre les groupes de chacune d'entre elles en proportion de leur importance numérique. En outre, les groupes n'ayant déclaré leur appartenance ni à la majorité ni à l'opposition disposent d'un temps de parole fixé en proportion de leur importance numérique et les députés n'appartenant à aucun groupe disposent d'un temps de parole proportionnel à leur nombre.

« Chaque député dispose également d'un temps de parole personnel de dix minutes, dont il doit demander à user soit avant la clôture du délai de dépôt des amendements, soit au cours du débat avec l'autorisation du Gouvernement, de la commission saisie au fond ou du Président.

Texte de référence

Art. 91. — Cf. *supra* art. 4 de la proposition de résolution

Art. 95. — La discussion des articles porte successivement sur chacun d'eux.

Les interventions des commissions et des députés sur les articles du texte en discussion ou sur les articles nouveaux proposés par le Gouvernement ou les commissions, par voie d'amendements, ne peuvent excéder cinq minutes, sous réserve des dispositions de l'article 54, alinéa 5.

Sur chaque article, les amendements sont mis successivement en discussion et aux voix dans les conditions fixées par l'article 100. Chaque article est ensuite mis aux voix séparément.

La réserve d'un article ou d'un amendement, dont l'objet est de modifier l'ordre de la discussion, peut toujours être demandée.

Elle est de droit à la demande du Gouvernement ou de la commission saisie au fond. Dans les autres cas, le Président décide.

Dans l'intérêt de la discussion et, le cas échéant, à la demande de la commission saisie au fond, le Président peut décider le renvoi à la commission d'un ou plusieurs articles et des amendements qui s'y rapportent.

Il précise les conditions dans lesquelles la discussion sera poursuivie.

Après le vote du dernier article ou du dernier article additionnel proposé par voie d'amendement, il est procédé au vote sur l'ensemble du projet ou de la proposition, sauf si la Conférence des Présidents a décidé que le vote aurait lieu par scrutin, à une autre date, dans les conditions prévues à l'article 65-1.

Lorsque, avant le vote sur l'article unique d'un projet ou d'une proposition, il n'a pas été présenté d'article additionnel, ce vote équivaut à un vote sur l'ensemble ; aucun article additionnel n'est recevable après que ce vote est intervenu.

Art. 100. — Les amendements sont mis en discussion après la discussion du texte auquel ils se rapportent et aux voix avant le vote sur ce texte et, d'une manière générale, avant la question principale.

Le Président ne met en discussion que les amendements déposés sur le bureau de l'Assemblée.

L'Assemblée ne délibère pas sur les amendements qui ne sont pas soutenus en séance. Elle ne délibère pas non plus, lorsque le Gouvernement en fait la demande en application de

Conclusions de la Commission

« Les interventions faites en application des articles 91, 95 et 100 s'imputent sur le temps de parole attribué sur le fondement des alinéas précédents. Les limitations de durée fixées par ces articles ne sont pas applicables. »

Texte de référence

l'article 44, alinéa 2, de la Constitution, sur les amendements qui n'ont pas été soumis à la commission ; cette demande est présentée au moment où l'amendement est appelé en séance.

Lorsqu'ils viennent en concurrence, les amendements sont mis en discussion dans l'ordre ci-après : amendements de suppression et ensuite les autres amendements en commençant par ceux qui s'écartent le plus du texte proposé et dans l'ordre où ils s'y opposent, s'y intercalent ou s'y ajoutent.

Les amendements présentés par le Gouvernement ou par la commission saisie au fond ont priorité de discussion sur les amendements des députés ayant un objet identique. Dans ce cas, la parole est donnée à tous les auteurs d'amendements et il est procédé à un seul vote sur l'ensemble de ces amendements.

Lorsque plusieurs amendements, exclusifs l'un de l'autre, sont en concurrence, le Président peut les soumettre à une discussion commune dans laquelle les auteurs obtiennent successivement la parole avant la mise aux voix, également successive, de leurs amendements.

Hormis le cas des amendements visés à l'article 95, alinéa 2, ne peuvent être entendus, sur chaque amendement, outre l'un des auteurs, que le Gouvernement, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond, le président ou le rapporteur de la commission saisie pour avis et un orateur d'opinion contraire. Sous réserve des dispositions de l'article 54, alinéa 5, les interventions sur les amendements, autres que celles du Gouvernement, ne peuvent excéder cinq minutes.

L'Assemblée ne se prononce que sur le fond des amendements à l'exclusion de toute prise en considération.

Conclusions de la Commission

Article 7

Il est rétabli dans la deuxième partie du titre II du Règlement un chapitre VIII ainsi rédigé :

« CHAPITRE VIII

« Discussion des projets de loi de finances en commission

« *Art. 117.* — La discussion des projets de loi de finances a lieu dans les conditions prévues au chapitre II du présent titre, sous réserve des dispositions qui suivent.

« La Conférence des Présidents peut décider que l'examen de certaines missions de la seconde partie du projet de loi de finances de l'année aura lieu, 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. La réunion est coprésidée par les présidents des commissions concernées et son compte rendu est publié au *Journal officiel* à la suite du

Texte de référence

Art. 41. — Quand l'Assemblée tient séance, les commissions permanentes ne peuvent se réunir que pour délibérer sur les affaires qui leur sont renvoyées par l'Assemblée en vue d'un examen immédiat ou sur les affaires inscrites à l'ordre du jour de l'Assemblée.

Art. 140-1. — Le bureau des commissions d'enquête comprend un président, deux vice-présidents et deux secrétaires.

La fonction de président ou celle de rapporteur revient de plein droit à un membre du groupe auquel appartient le premier signataire de la proposition de résolution du vote de laquelle résulte la création de la commission d'enquête ou, en cas de pluralité de propositions, de la première déposée, sauf si ce groupe fait connaître au Président de l'Assemblée sa décision de ne revendiquer aucune des deux fonctions.

Les membres du bureau et, le cas échéant, le rapporteur sont désignés dans les conditions prévues à l'article 39.

Art. 145. — Sans préjudice des dispositions les concernant contenues au titre II, les commissions permanentes assurent l'information de l'Assemblée pour lui permettre d'exercer son contrôle sur la politique du Gouvernement.

À cette fin, elles peuvent confier à un ou plusieurs de leurs membres une mission d'information temporaire portant, notamment, sur les conditions d'application d'une législation. Ces missions d'information peuvent être communes à plusieurs commissions.

Des missions d'information peuvent également être créées par la Conférence des Présidents sur proposition du Président de l'Assemblée.

Aucune publicité ne peut être donnée à un rapport d'information établi en application des dispositions qui précèdent avant que n'ait été décidée sa publication.

Les rapports des missions d'information créées par la Conférence des Présidents peuvent donner lieu à un débat sans vote en séance publique.

Conclusions de la Commission

compte rendu intégral de la séance au cours de laquelle la mission est discutée.

« L'article 41 est applicable à ces commissions élargies dont la Conférence des Présidents arrête la liste et fixe les dates. »

Article 8

Le deuxième alinéa de l'article 140-1 est ainsi rédigé :

« La fonction de président ou celle de rapporteur revient de plein droit à un membre d'un des groupes de l'opposition, sauf si les groupes concernés ont fait connaître au Président de l'Assemblée leur décision de ne revendiquer aucune des deux fonctions. »

Article 9

Le troisième alinéa de l'article 145 est complété par une phrase ainsi rédigée :

« La fonction de président ou celle de rapporteur revient de plein droit à un membre d'un des groupes de l'opposition, sauf si les groupes concernés ont fait connaître au Président de l'Assemblée leur décision de ne revendiquer aucune des deux fonctions. »

Article 10

Les articles 1^{er}, 2, 6, 8 et 9 entrent en application à l'ouverture de la XIII^e législature.

N° 3113 - Rapport de M. Jean-Luc Warsmann fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur les propositions de résolution de M. Jean-Louis Debré : 1. (n° 2791) tendant à insérer un article 92-1 dans le Règlement afin de faire respecter le domaine de la loi ; (n° 2792) tendant à modifier l'article 99 du Règlement relatif au délai de dépôt des amendements ; (n° 2793) tendant à modifier l'article 91 du Règlement afin de réduire le nombre des motions de procédure ; (n° 2794) tendant à modifier l'article 91 du Règlement afin de réduire la durée de présentation des motions de procédure ; (n° 2795) tendant à modifier les articles 49, 91, 108 et 122 du Règlement afin de globaliser la phase générale de la discussion des textes ; (n° 2796) tendant à insérer un article 49-1 dans le règlement afin de globaliser la phase de la discussion des articles ; (n° 2797) tendant à modifier l'article 86 du Règlement afin d'améliorer l'information de l'Assemblée nationale en matière européenne ; (n° 2798) tendant à modifier l'article 50 du Règlement afin d'accroître la place des travaux des commissions dans l'agenda de l'Assemblée nationale ; (n° 2799) tendant à rétablir le chapitre VIII du titre II du Règlement afin d'y introduire la procédure des commissions élargies en matière budgétaire ; (n° 2800) tendant à modifier l'article 145 du Règlement afin de renforcer le pluralisme dans les procédures de contrôle ; (n° 2801) tendant à modifier les articles 36 et 39 du Règlement afin de répartir plus équitablement les compétences des commissions permanentes.