ASSEMBLÉE NATIONALE

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

COMPTE RENDU N° 47

(Application de l'article 46 du Règlement)

Mercredi 7 juin 2006
(Séance de 9 heures)

Présidence de M. Philippe Houillon, président

SOMMAIRE

Examen, en application de l'article 88 du Règlement, des amendements aux conclusions de la commission des Lois sur les propositions de résolution de M. Jean-Louis Debré (n^{os} 2791 à 2801) (M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur)

Avant que la Commission n'examine, en application de l'article 88 du Règlement, les amendements à ses conclusions sur les propositions de résolution de M. Jean-Louis Debré tendant à modifier le Règlement, **M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur**, a tout d'abord souhaité rendre compte, conformément à l'engagement pris lors de la séance du 31 mai dernier, de la concertation qu'il a engagée avec les groupes parlementaires et les présidents de commission sur le texte adopté par la Commission.

— Sur la répartition des compétences entre les commissions permanentes, le rapporteur a fait part de l'opposition du président de la commission de la Défense à la fusion de celle-ci avec la commission des Affaires étrangères. Il a, en revanche, souligné le vif regret exprimé par le président de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales quant au refus de scinder cette dernière afin d'améliorer ses très difficiles conditions de travail. Il a précisé qu'un amendement du groupe UDF reprenait cette proposition.

— Sur la lutte contre les dispositions réglementaires au sein des projets et propositions de loi, le rapporteur, réaffirmant sa position défavorable, a rappelé le rôle confié au Gouvernement et au Conseil constitutionnel par la Constitution et précisé, de surcroît, sa préférence pour une loi organique sur ce sujet.

— Sur la place de l'opposition, le rapporteur a pris acte de la réaction de rejet provoquée par sa proposition d'attribuer la présidence d'une commission permanente à un groupe de l'opposition, qui se traduit par des amendements de suppression. Il a, en revanche, précisé qu'il présenterait un amendement tendant à renforcer le rôle de l'opposition en matière de contrôle et confiant le rapport d'application d'une loi à un membre d'un groupe de l'opposition lorsque le rapporteur de la loi n'aura pas fait connaître dans le délai de six mois son intention de présenter un tel rapport.

— Sur le travail des commissions, le rapporteur a fait valoir le consensus sur l'insatisfaction qui résulte de l'examen tardif des amendements. Il a donc confirmé la nécessité de fixer une heure limite de dépôt des amendements tout en souhaitant préciser par amendement que cette règle ne sera applicable que si le rapport a été mis en ligne quarante-huit heures avant le début de la discussion du texte.

— Sur l'organisation du débat législatif, le rapporteur a souligné l'équilibre du texte proposé visant à résoudre les dysfonctionnements constatés notamment par les présidents de commission. Il a, cependant, pris acte du débat suscité par la proposition de la commission des Lois et de l'opposition qui s'est manifestée. Déplorant l'alliance des conservatismes que cette dernière révèle, il a, en outre, souligné l'ambivalence de ceux qui regrettent les dysfonctionnements du travail législatif mais refusent toute tentative de trouver des solutions pragmatiques. Constatant l'absence d'accord politique, en dépit de l'effort de la Commission en faveur d'une procédure législative efficace et préservant les droits de chacun, il a proposé de modifier les conclusions du rapport de la Commission afin d'en retirer l'article 6.

Concluant son propos, le rapporteur a souligné les deux motifs de fierté que chacun pourra retirer de cette réforme du Règlement de l'Assemblée nationale telle qu'elle va être présentée en séance : l'amélioration du travail législatif ainsi que le renforcement de sa fonction de contrôle.

M. Bernard Derosier a souligné le caractère inédit des conditions d'examen de la proposition de résolution. Il a regretté l'absence de constitution d'un groupe de travail sur ces questions et souhaité que les parlementaires se donnent le temps de la réflexion.

M. Thierry Mariani s'est félicité du retrait de l'article 6 auquel il s'est déclaré opposé au nom de la liberté individuelle de chaque parlementaire.

Suivant les conclusions du rapporteur, la Commission a alors adopté les deux propositions de modification qu'il a présentées, la première tendant à retirer l'article 6, la seconde de coordination rédactionnelle à l'article 10, puis l'ensemble de la proposition de résolution ainsi modifiée.

Puis la Commission a examiné sur le rapport de M. Jean-Luc Warsmann, en application de l'article 88 du Règlement, les amendements aux conclusions de la commission des Lois sur les propositions de résolution de M. Jean-Louis Debré (n^{os} 2791 à 2801).

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

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 17 de **M. Bernard Derosier**. Elle a ensuite *accepté* l'amendement n° 33 **de M. Jérôme Chartier** prévoyant l'arbitrage par le Bureau de l'Assemblée nationale d'une contestation, formulée par le président d'un groupe, portant sur la déclaration d'appartenance à la majorité ou à l'opposition.

Après l'article 1er :

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 27 de M. Hervé Morin.

Article 2 (art. 39 du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Présidence d'une commission permanente par un groupe de l'opposition :*

La Commission a *accepté* les amendements identiques n^{os} 18 et 22 de **MM. Bernard Derosier et Jérôme Chartier** de suppression de l'article, après que M. Jérôme Chartier eut souligné que son amendement exprimait la position du groupe UMP.

Après l'article 2 :

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 29 de M. Christian Philip.

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

La Commission a *accepté* l'amendement n° 6 de **M. Jean-Luc Warsmann**, prévoyant que les rapports faits sur un projet ou une proposition de loi comportent en annexe une liste des textes susceptibles d'être abrogés ou modifiés à l'occasion de cet examen.

La Commission a ensuite *accepté* l'amendement n° 3 de **M. Jean-Luc Warsmann** prévoyant que, lorsque le rapporteur d'un projet de loi ou un autre député désigné par la commission compétente n'ont pas, dans un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur de la loi, fait connaître leur volonté de présenter un rapport sur sa mise en application, ce rapport est présenté par un commissaire d'opposition si le rapporteur de la loi appartenait à la

majorité, ou par un commissaire de la majorité si le rapporteur de la loi appartenait à l'opposition.

Puis, la Commission a *repoussé* l'amendement n° 9 de M. François Cornut-Gentille.

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

La Commission a *repoussé* les amendements n° 19 de **M. Bernard Derosier**, n° 10 de M. François Cornut-Gentille et n° 32 de M. Daniel Garrigue.

Après l'article 4 :

La Commission a *repoussé* les amendements n° 14 rectifié de M. Michel Diefenbacher et n° 25 de M. Hervé Morin.

Puis, la Commission a examiné l'amendement n° 24 de **M. Xavier de Roux**.

M. Xavier de Roux a indiqué qu'il souscrivait à la proposition du Président de l'Assemblée nationale, M. Jean-Louis Debré, de confier à la commission des Lois la tâche de rendre un avis sur le caractère législatif ou réglementaire des dispositions des projets et propositions de loi. Il a considéré qu'un tel dispositif, s'il n'était sans doute pas suffisant, serait néanmoins utile pour améliorer la qualité du travail législatif, la nécessité de mieux respecter le domaine de la loi et de clarifier la législation ayant été à juste titre soulignée tant par le Conseil constitutionnel que par le Conseil d'État.

Le **rapporteur** a indiqué qu'il maintenait l'avis défavorable qu'il avait déjà exprimé en première analyse sur cette disposition.

Il a remarqué que la Constitution confiait au Gouvernement le soin de saisir le Conseil constitutionnel lorsqu'une disposition d'une loi adoptée par le Parlement lui semblait de nature réglementaire, plaçant de ce fait le seul Conseil constitutionnel en position d'« arbitre » sur cette question.

Il a également noté que le Conseil d'État lui-même tolérait souvent la présence de dispositions réglementaires dans les projets de loi au nom de la cohérence de ces textes. Il a également rappelé que les avis du Conseil d'État sur les projets de loi n'étaient pas publics.

Il a ensuite souligné que le contrôle préventif actuellement effectué par la commission des Finances sur le respect de l'article 40 de la Constitution par les amendements déposés par les députés donnait déjà lieu, de manière récurrente, à des incidents ou protestations en séance publique, alors même que ce contrôle semble plus facile à exercer objectivement que celui du caractère législatif des amendements.

Il a souhaité illustrer son propos par une citation de M. Michel Debré, selon laquelle « *il faut bien considérer que la Constitution de 1958, après avoir défini le domaine du législateur (article 34), a implicitement reconnu au Parlement le droit de statuer en dehors de son domaine* ».

Puis, il a salué la vigilance exercée en Commission par M. Xavier de Roux pour « détecter » les dispositions de nature réglementaire dans les projets de loi.

Il a, enfin, considéré qu'une bonne solution pourrait consister à adopter une loi organique précisant qu'après la promulgation d'une loi, le Conseil constitutionnel contrôle, dans un délai de six mois, le caractère législatif de l'ensemble de ses dispositions.

M. Xavier de Roux a rappelé que plus de 90 % des lois adoptées par le Parlement sont d'origine gouvernementale et observé que la nouvelle procédure d'examen du caractère législatif des dispositions concernées permettrait, surtout, de mettre fin à la pratique actuelle, en vertu de laquelle des parties entières de projets de loi sont constituées d'articles à caractère réglementaire. Il a noté que l'avis du Conseil d'État ne conduisait malheureusement pas à la suppression de ces dispositions avant l'adoption des projets de loi en Conseil des ministres, le Conseil constitutionnel n'étant, quant à lui, saisi que sur certains de ces textes. Il a donc jugé nécessaire que le Parlement se dote des moyens de « filtrer » lui-même ces dispositions.

Le Président Philippe Houillon a indiqué qu'il partageait le constat selon lequel la qualité juridique des projets de loi soumis au Parlement s'était dégradée depuis plusieurs années et qu'il jugeait donc utile la réflexion, déjà ancienne, engagée sur les moyens de remédier à cette situation. Il s'est toutefois interrogé tant sur la constitutionnalité du nouveau dispositif et sur l'opportunité d'accorder au Conseil constitutionnel un droit automatique de contrôle des dispositions de forme législative votées par le Parlement. Il a également noté qu'il n'était pas certain que le dispositif envisagé pour l'Assemblée nationale puisse donner pleinement satisfaction si le Sénat ne procède pas lui aussi à un tel contrôle. Il a donc appelé à poursuivre la réflexion sur cette intéressante proposition.

La Commission a alors *repoussé* cet amendement.

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

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 20 de **M. Bernard Derosier**.

Puis, elle a *accepté* l'amendement n° 4 de **M. Jean-Luc Warsmann** précisant que, lorsque le rapport n'a pas été mis en ligne au plus tard quarante-huit heures avant le début de la discussion du texte, les amendements des députés sont recevables jusqu'au début de la discussion générale.

Elle a également *accepté* l'amendement n° 7 de **M. Jean-Luc Warsmann**, effectuant une simple coordination.

Elle a ensuite *repoussé* l'amendement n° 11 de M. François Cornut-Gentille.

Après l'article 5 :

La Commission a *repoussé* les amendements n^{os} 30 et 31 de M. Christian Philip.

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

La Commission ayant précédemment adopté la proposition du rapporteur de supprimer l'article 6 de la proposition de résolution, les amendements n° 21 de **M. Bernard Derosier**, n° 26 de M. Hervé Morin, n° 28 de **M. Thierry Mariani** et n° 8 de **M. Jean-Luc Warsmann** sont devenus sans objet.

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

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 23 de **M. Jérôme Chartier**.

Après l'article 8 :

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 12 de M. François Cornut-Gentille.

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 *repoussé* l'amendement n° 13 de M. François Cornut-Gentille.

Après l'article 9 :

La Commission a *repoussé* les amendements n^{os} 15 et 16 de M. François Cornut-Gentille, ainsi que l'amendement n° 1 de M. Georges Tron.

Article 10 : *Entrée en vigueur :*

La Commission a *accepté* l'amendement n° 5 de **M. Jean-Luc Warsmann**, effectuant une coordination.