

Document
mis en distribution
le 18 janvier 2006



N° 2801

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

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

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

*tendant à **modifier les articles 36 et 39 du Règlement**
afin de répartir plus équitablement les compétences
des commissions permanentes,*

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

PRÉSENTÉE

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

CHERS COLLEGUES,

L'idée d'une modification de la liste des commissions permanentes a souvent été émise, mais elle n'a jamais abouti. Parmi les nombreuses tentatives en ce sens, on peut citer :

– les propositions du groupe de travail présidé par le président Jacques CHABAN-DELMAS, en 1968-1969, qui envisageait de regrouper les commissions des affaires étrangères et de la défense et de scinder la commission des lois en deux (une commission du droit privé et une du droit public) ;

– la proposition de M. Laurent FABIUS, en 1998, de porter à dix le nombre des commissions permanentes, ce qui aurait supposé une révision de la Constitution.

Il est incontestable que la charge de travail des différentes commissions n'est pas équilibrée. Deux des commissions existant depuis 1959 ont principalement des tâches de contrôle et leur activité législative est soit occasionnelle, soit spécialisée dans l'examen de projets de ratification de traités ou conventions (celles des affaires étrangères et de la défense), alors que d'autres sont soumises à une charge législative souvent excessive. Loin de s'améliorer, la situation s'est dégradée au fil du temps. Ainsi, au cours de la session 2004-2005, sur l'ensemble des projets et propositions de loi adoptés, 13 avaient été renvoyés au fond à la seule commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

Accroître le nombre de commissions permanentes supposerait de modifier l'article 43 de la Constitution, ce qui n'est pas souhaitable. Il me paraît plus opportun de scinder la commission des affaires culturelles, familiales et sociales et, parallèlement, de regrouper les commissions des affaires étrangères et de la défense.

En effet, en même temps que le rôle législatif de la commission de la défense semble être appelé à continuer à décliner en particulier du fait de la suspension de la conscription, son activité de contrôle a largement changé de nature parce que l'approche des questions de défense n'est plus ce qu'elle était aux débuts de la V^e République : avec les développements de la défense européenne et l'intervention croissante de nos armées sur des théâtres extérieurs (les « opérations extérieures » ou OPEX), une partie des activités de cette commission est déjà en partage avec la commission des affaires étrangères⁽¹⁾. Leur rapprochement ne ferait que confirmer cette tendance. Il permettrait en outre de mettre fin à une anomalie : chacune de ces deux commissions actuelles correspond à l'activité d'un seul ministère, ce qui va à l'encontre des objectifs du Constituant de 1958.

En revanche, des quatre commissions à dominante législative, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales est celle qui, tout en disposant d'un effectif très nombreux (plus de 140 membres, comme la commission des affaires économiques), a les compétences les plus variées et les plus hétérogènes : celles-ci correspondent, dans le Gouvernement actuel, aux secteurs d'attribution de onze ministres et ministres délégués, sur trente et un. Cette commission connaît en permanence une activité soutenue, tant en matière législative que de contrôle. A ses compétences traditionnelles, se sont ajoutés, depuis 1996, l'examen au fond, dans les délais très stricts fixés par la Constitution, des projets de loi de financement de la sécurité sociale et, depuis la présente législature, la participation aux travaux de l'Office d'évaluation des politiques de santé et de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS).

Une nouvelle répartition des compétences respectives des six commissions permanentes nécessite une modification de l'article 36 du Règlement. Outre la dénomination des

⁽¹⁾ *Au cours de la XI^{ème} législature, les deux commissions ont ainsi organisé deux missions d'information communes sur le Rwanda et sur les événements de Srebrenica et elles ont tenu à de nombreuses reprises des auditions conjointes (sur l'évolution de l'OTAN ; le Kosovo ; les attentats du 11 septembre 2001).*

Depuis 2002, 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.

commissions et la description de leurs attributions, cette réforme devra également concerner l'effectif des commissions ainsi créées. Par voie de conséquence, d'autres dispositions du Règlement sont susceptibles d'être modifiées.

- Le regroupement des commissions des affaires étrangères et de la défense ne pose guère de difficultés. Il suffit de réunir purement et simplement les attributions des deux commissions actuelles, à l'image de ce qui existe au Sénat et y fonctionne de manière satisfaisante depuis 1959.

La scission de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales pourrait être réalisée comme suit.

La nouvelle commission des affaires familiales et sociales serait compétente pour l'emploi et les relations du travail, la formation professionnelle, la santé et la solidarité, les personnes âgées et les personnes handicapées, la famille, les anciens combattants, la protection sociale (elle serait saisie au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale), la cohésion sociale et l'intégration.

La commission de l'éducation, de la recherche et de la culture serait chargée de l'éducation, de l'enseignement supérieur, de la culture, de la communication, de la jeunesse et des sports. Elle pourrait également, dans un souci de rééquilibrage, « alléger » certaines commissions de quelques-unes de leurs attributions. Ainsi, l'examen des questions de recherche est actuellement partagé entre la commission des affaires culturelles, familiales et sociales et celle des affaires économiques pour la recherche « technique » ; leur traitement par la seule commission en charge des affaires culturelles serait logique. Cette commission pourrait également être compétente pour les textes relatifs à la propriété intellectuelle, qui sont actuellement renvoyés à la commission des lois (par exemple, le projet, en cours d'examen, sur le droit d'auteur et les droits voisins dans la société de l'information).

- Les autres modifications envisageables de l'article 36 portent sur la dénomination des commissions, l'énumération de leurs compétences et leur effectif.

En ce qui concerne la dénomination des six commissions permanentes, l'article 36 a été modifié une seule fois depuis 1959, par la résolution du 8 octobre 2002 substituant l'appellation de « commission des affaires économiques, de l'environnement et

du territoire » à celle de « commission de la production et des échanges ». La réforme du Règlement pourra être mise à profit pour alléger certaines appellations, par exemple en supprimant la référence au Plan, ce qui entraînera des modifications rédactionnelles de plusieurs articles.

Il conviendra également de réécrire les dispositions de l'article 36 du Règlement décrivant les compétences de chacune des commissions permanentes, afin de les actualiser et de prendre en compte la nouvelle répartition. Il paraît opportun, à cette occasion, de mettre fin au renvoi systématique des lois organiques à la commission des lois.

Par ailleurs, l'article 36 du Règlement fixe l'effectif maximum des commissions à :

– deux huitièmes des membres de l'Assemblée pour la commission des affaires culturelles et pour celle des affaires économiques (soit 145 membres) ;

– un huitième des membres de l'Assemblée pour chacune des quatre autres commissions permanentes (soit 73 membres).

Il est nécessaire de revoir cette répartition, en recherchant la meilleure adéquation de l'effectif des commissions à l'étendue et à la diversité de leurs compétences. A cette fin, il est proposé de retenir une clé de répartition proche de celle du Sénat. La commission des affaires économiques, d'une part, celles des lois et des finances, d'autre part, demeureraient à leur effectif actuel, soit 145 commissaires pour la première et 73 pour chacune des deux autres. Les trois nouvelles commissions créées (affaires étrangères et défense, affaires familiales et sociales, éducation, recherche et culture) auraient chacune un sixième de l'effectif total de l'Assemblée, soit 96 membres.

• Dès lors que l'effectif de certaines commissions permanentes change, je pense qu'il serait opportun de réviser l'alinéa 2 de l'article 39 du Règlement.

Dans sa rédaction actuelle, celui-ci prévoit que le bureau des commissions permanentes comprend, outre le président, un vice-président et un secrétaire par fraction de 30 membres, sans que le nombre des vice-présidents et celui des secrétaires puisse être inférieur à trois.

En application de ces dispositions, 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.

Je pense qu'il serait souhaitable, afin d'assurer une représentation politique équilibrée au sein des bureaux de toutes les commissions, de prévoir pour l'ensemble des six commissions permanentes des bureaux composés de quatre vice-présidents et quatre secrétaires. A cette occasion, les règles relatives à l'équilibre politique applicables au Bureau de l'Assemblée pourraient utilement être transposées à la composition des bureaux des commissions.

- Il convient enfin d'être très attentif au calendrier de mise en application de cette réforme.

Si toutes les tentatives de modification de la structure des commissions ont jusqu'à présent échoué, c'est en partie pour des raisons de calendrier : ce n'est jamais le bon moment pour engager une telle réforme.

Elle est impossible au tout début d'une législature, car l'examen d'une proposition de résolution suppose que les commissions – en particulier, la commission des lois, à laquelle sont renvoyées les propositions de révision du Règlement – soient constituées. Or, dès que les commissions sont en place, que leurs bureaux ont été désignés, il est difficile de revenir en arrière, de déposséder un président nouvellement élu de ses prérogatives, de rompre des équilibres politiques. De fait, la réforme devient également impossible en cours de législature.

Je propose donc de ne pas modifier la répartition des compétences dans l'actuelle législature, mais de prévoir que la réforme soit applicable à compter de l'ouverture de la XIII^{ème} législature.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Article premier

- ① L'article 36 du Règlement est ainsi rédigé :
- ② « 1. L'Assemblée nomme en séance publique six commissions permanentes.
- ③ « 2. Leur dénomination et leur compétence sont fixées comme suit :
- ④ « 3. 1° *Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire* :
- ⑤ « 4. 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.
- ⑥ « 5. 2° *Commission des affaires étrangères et de la défense* :
- ⑦ « 6. 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.
- ⑧ « 7. 3° *Commission des affaires familiales et sociales* :
- ⑨ « 8. 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.
- ⑩ « 9. 4° *Commission de l'éducation, de la recherche et de la culture* :
- ⑪ « 10. Enseignement scolaire ; enseignement supérieur ; recherche ; jeunesse et sports ; culture ; communication ; propriété intellectuelle.

- ⑫ « 11. 5° *Commission des finances et de l'économie générale* :
- ⑬ « 12. 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.
- ⑭ « 13. 6° *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République* :
- ⑮ « 14. 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.
- ⑯ « 15. L'effectif maximum des commissions est égal :
- ⑰ « 16. 1° Pour la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, à deux huitièmes de l'effectif des membres composant l'Assemblée ;
- ⑱ « 17. 2° Pour la commission des affaires étrangères et de la défense, la commission des affaires familiales et sociales et la commission de l'éducation, de la recherche et de la culture, à respectivement un sixième de l'effectif des membres composant l'Assemblée ;
- ⑲ « 18. 3° Pour la commission des finances et de l'économie générale et la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à respectivement un huitième de l'effectif des membres composant l'Assemblée.
- ⑳ « 19. L'effectif ainsi obtenu est arrondi au nombre immédiatement supérieur. »

Article 2

- ① L'article 39 est ainsi modifié :
- ② 1° Le deuxième alinéa est ainsi rédigé :
- ③ « Le bureau des commissions permanentes comprend, outre le président, quatre vice-présidents et quatre secrétaires. La commission des finances et de l'économie générale nomme un rapporteur général. »

- ④ 2° Il est inséré après le troisième alinéa un alinéa ainsi rédigé :
- ⑤ « L'élection des bureaux des commissions a lieu en s'efforçant de reproduire en leur sein la configuration politique de l'Assemblée. ».

Article 3

Aux articles 48, alinéa premier, 98, alinéa 6, 119, alinéa premier, et 146, alinéas 2 et 3, les mots « , de l'économie générale et du plan » sont remplacés par les mots « et de l'économie générale ».

Article 4

La présente résolution entre en application à l'ouverture de la XIII^e législature.

N° 2801 – Proposition de résolution tendant à modifier les articles 36 et 39 du Règlement afin de répartir plus équitablement les compétences des commissions permanentes