



# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 avril 2003.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE *sur l'article 4 de la loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques soumis à nouvelle délibération en application de l'article 10, alinéa 2, de la Constitution* (n° 770).

PAR M. JÉRÔME BIGNON,

Député.

---

---

Voir les numéros :

*Assemblée nationale* : 1<sup>e</sup> lecture : **574, 597, 604, 605** et TA 88.

*Sénat* : 1<sup>e</sup> lecture : **182, 192, 196** et TA 87.

Nouvelle délibération :

*Assemblée nationale* : **770**

**Élections et référendums.**



MESDAMES, MESSIEURS,

Par décret en date du 4 avril, le Président de la République a demandé au Parlement, en application de l'article 10 de la Constitution <sup>(1)</sup>, une nouvelle délibération de l'article 4 de la loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques. Le décret du Président de la République précise que cette délibération interviendra en premier lieu à l'Assemblée nationale.

Cette demande est consécutive à la décision du Conseil constitutionnel du 3 avril, qui a censuré *pour un vice de procédure* la règle selon laquelle des listes de candidats aux élections régionales devraient avoir obtenu, pour accéder au second tour, un nombre de suffrages au moins égal à 10 % du nombre des électeurs inscrits <sup>(2)</sup>. Le Conseil constitutionnel a considéré « qu'en substituant, pour l'accès au second tour des élections régionales, un seuil égal à 10 % du nombre des électeurs inscrits au seuil de 10 % du total des suffrages exprimés retenu par le projet de loi soumis au Conseil d'Etat, *le Gouvernement a modifié la nature de la question posée au Conseil d'Etat* ; que ce seuil n'a été évoqué à aucun moment lors de la consultation de la commission permanente du Conseil d'Etat. »

Par cette décision, le Conseil constitutionnel a donc précisé la portée de l'article 39, alinéa 2, de la Constitution, qui dispose que « les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées (...) ». Il a considéré que « si le Conseil des ministres délibère sur les projets de loi et *s'il lui est possible d'en modifier le contenu, c'est ... à la condition d'être éclairé par l'avis du Conseil d'Etat* ; que, par suite, l'ensemble des questions posées par le texte adopté par le Conseil des ministres doit être soumis au Conseil d'Etat lors de la consultation. »

Autrement dit, s'il va de soi que l'avis du Conseil d'Etat sur un projet de loi ne lie pas le Conseil des ministres, celui-ci ne peut y insérer une disposition qui n'aurait pas été « *évoquée* » lors de la consultation de celui-ci. On peut en déduire que, si le Conseil des ministres entend modifier « la nature de la question posée au Conseil d'Etat », il devrait, préalablement à sa délibération, en solliciter à nouveau l'avis afin d'être éclairé par celui-ci.

Cette décision revient ainsi à remettre en cause le rôle de délibération du Conseil des ministres, qui serait ainsi lié par la nature des questions qu'il a soumises au Conseil d'Etat ; il faut en outre souligner que, dans le cas présent, le Conseil des ministres est intervenu deux fois, une première lors du dépôt du projet de loi, une seconde pour autoriser le Premier ministre à engager sa responsabilité sur le texte. On

---

(1) Art. 10 de la Constitution : « Le Président de la République promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée.

Il peut, avant l'expiration de ce délai, demander au Parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles. Cette nouvelle délibération ne peut être refusée. »

(2) Décision n° 2003-468 DC du 3 avril 2003.

peut dès lors se demander si l'utilisation de l'article 49-3 de la Constitution ne permettrait pas de couvrir le vice de procédure initial.

On ne peut manquer de noter que cette décision du Conseil constitutionnel n'a été rendue possible que par suite d'une violation de la règle selon laquelle les avis du Conseil d'Etat sont destinés au seul Gouvernement, ainsi qu'une méconnaissance de la règle non écrite selon laquelle les avis du Conseil d'Etat sont secrets. Il est quelque peu surprenant de constater que cette méconnaissance a déterminé la saisine du Conseil constitutionnel, ce qui pose ainsi de façon évidente le problème de la publicité des avis du Conseil d'Etat.

On relèvera par ailleurs la formulation pour le moins insolite de la décision du Conseil constitutionnel, qui considère qu'un projet de loi « pose des questions » et que le Gouvernement, en consultant le Conseil d'Etat, lui « pose des questions », enfin que le Gouvernement ne saurait, sans méconnaître l'article 39 de la Constitution, « modifier la nature de la question posée au Conseil d'Etat. »

Quoi qu'il en soit, la demande de nouvelle délibération qui nous est soumise est conforme aux dispositions de l'article 10 de la Constitution – dont on a rappelé la teneur – et à celles de l'article 23 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, aux termes desquelles : « *Dans le cas où le Conseil constitutionnel déclare que la loi dont il est saisi contient une disposition contraire à la Constitution sans constater en même temps qu'elle est inséparable de l'ensemble de cette loi, le Président de la République peut soit promulguer la loi à l'exception de cette disposition, soit demander aux chambres une nouvelle lecture* ».

On notera, au passage, les approximations terminologiques laissées dans ce texte par les auteurs de l'ordonnance, qui, s'écartant des termes de la Constitution, mentionnent une nouvelle *lecture*, laquelle serait demandée aux « *chambres* », comme sous la IV<sup>e</sup> République.

Le Président de la République a donc fait le choix de ne pas promulguer la loi amputée de la disposition censurée et de demander une nouvelle délibération de l'article 4 de la loi. En pareille hypothèse, l'article 116 de notre Règlement précise que le Président de l'Assemblée nationale « *informe l'Assemblée* » de cette demande et « *la consulte pour savoir si elle désire renvoyer le texte devant une commission autre que celle qui en a été précédemment saisie ; dans la négative, le texte est renvoyé à la commission qui avait eu à en connaître* ». Le troisième alinéa du même article précise que « *la commission compétente doit statuer dans le délai imparti par l'Assemblée (...)* ».

En application de ces dispositions, le Président de l'Assemblée nationale a informé celle-ci de la demande de nouvelle délibération à l'ouverture de la séance du mardi 8 avril. L'Assemblée a décidé d'en renvoyer le texte à la commission des Lois et lui a demandé de statuer avant la prochaine séance, afin que l'Assemblée puisse en délibérer dans l'après-midi du même jour, conformément à l'ordre du jour fixé par la Conférence des Présidents.

Nous sommes donc saisis de la seule disposition de l'article 4 de la loi précitée, qui tend à modifier l'article L. 346 du code électoral ; cette disposition, censurée par le Conseil constitutionnel, fait l'objet d'un amendement du Gouvernement, qui substitue à l'exigence de 10 % des électeurs inscrits celle de *10 % des suffrages exprimés* pour l'accès des listes au second tour des élections régionales.

Cet amendement est issu d'une volonté d'apaisement. Rappelons en effet que l'objet de la réforme est de donner aux conseils régionaux – dans la perspective des compétences étendues qu'ils sont appelés à exercer dans le cadre de la décentralisation – une majorité stable, directement issue du vote des élections et non de combinaisons ultérieures, tout en permettant une représentation des courants politiques, conformément à l'objectif du pluralisme. Un équilibre doit être trouvé entre ces deux objectifs, qui peuvent être contradictoires. Le texte précédemment soumis au Parlement privilégiait sans doute la première de ces préoccupations ; l'amendement du Gouvernement, qui revient au texte présenté au Conseil d'Etat, est plus favorable au second objectif.

En conséquence, le rapporteur a demandé à la Commission d'adopter cet amendement.

À l'issue d'une discussion à laquelle ont participé MM. René Dosière et Jean-Pierre Soisson, le Président et le rapporteur, la Commission a rejeté l'exception d'irrecevabilité n° 1 présentée par M. Alain Bocquet, puis adopté l'amendement n° 1 du Gouvernement et l'article 4 ainsi modifié.

\*

\* \*

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter en nouvelle délibération l'article 4 de la loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques, modifié par l'amendement n° 1 du Gouvernement.*



## TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté en termes identiques par les deux assemblées et soumis à nouvelle délibération	Propositions de la Commission
<p>Article 4</p> <p>L'article L. 346 du code électoral est ainsi modifié :</p> <p>1° Les deux dernières phrases du premier alinéa sont ainsi rédigées :</p> <p>« Le nombre de candidats figurant sur les sections départementales de chaque liste est fixé conformément au tableau n° 7 annexé au présent code. Au sein de chaque section, la liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe. » ;</p> <p>2° Le deuxième alinéa est ainsi modifié :</p> <p>a) Les mots : « 5 % du total des suffrages exprimés » et « 3 % des suffrages exprimés » sont remplacés respectivement par les mots : « 10 % du nombre des électeurs inscrits » et « 5 % des suffrages exprimés » ;</p> <p>b) Après la première phrase, sont insérées deux phrases ainsi rédigées :</p> <p>« Dans le cas où une seule liste remplit cette condition, la liste ayant obtenu après celle-ci le plus grand nombre de suffrages au premier tour peut se maintenir au second. Dans le cas où aucune liste ne remplit cette condition, les deux listes ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages au premier tour peuvent se maintenir au second. »</p>	<p>Article 4</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>1° <i>(Sans modification).</i></p> <p>2° <i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>a) ... « 10 % des suffrages exprimés » et ...</p> <p><b>(adoption de l'amendement n° 1 du Gouvernement)</b></p> <p>b) <i>(Sans modification).</i></p>