

Document mis
en distribution
le 12 juillet 2005



N° 2467

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 juillet 2005.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LA PROPOSITION DE LOI (n° 2462), MODIFIÉE PAR LE SÉNAT EN DEUXIÈME LECTURE, *tendant à mettre à la disposition du public les locaux dits du Congrès, au Château de Versailles,*

PAR M. PHILIPPE HOUILLON,

Député.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 1^{re} lecture : **2131, 2226** et T.A. **415**.
2^e lecture : **2300, 2358** et T.A. **441**.

Sénat : 1^{re} lecture : **288, 314** et T.A. **103** (2004-2005).
2^e lecture : **386, 459** et T.A. **134** (2004-2005).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. — LA PREMIÈRE LECTURE : L'APPARITION D'UNE DIVERGENCE ENTRE L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET LE SÉNAT	6
A. LA PROPOSITION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	6
1. La volonté de rendre au public l'ensemble des locaux du Parlement à Versailles	6
2. Le souci de préserver les missions constitutionnelles du Congrès du Parlement	6
B. LA POSITION DU SÉNAT	7
1. L'accord sur l'essentiel	7
2. Le maintien d'une enclave parlementaire permanente au sein du Château de Versailles.....	7
II. — LA NÉCESSITÉ DE RAPPROCHER LES POINTS DE VUE	8
A. LA DEUXIÈME LECTURE : LE MAINTIEN D'UNE DIVERGENCE D'APPRÉCIATION	8
1. La clarification apportée par l'Assemblée nationale.....	8
2. Le rétablissement par le Sénat de sa position initiale.....	9
B. LA VOLONTÉ DE CONCILIATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	9
TABLEAU COMPARATIF	11

MESDAMES, MESSIEURS,

À l'initiative de son Président, l'Assemblée nationale a souhaité rendre au public les locaux dont le Parlement est devenu affectataire, au sein du Château de Versailles, au gré des circonstances historiques – sur lesquelles il n'est plus besoin de revenir – puis en vertu de la loi.

Cette volonté gouvernée, d'une part, par le souci de prendre acte du fait que ces locaux n'étaient utilisés que pour les réunions du Congrès du Parlement chargé de réviser notre Constitution et, d'autre part, par une meilleure prise en considération d'une bonne gestion publique – qui exige de mettre en adéquation les moyens avec les fonctions de chacun et de permettre au Château de Versailles de retrouver son unité culturelle et juridique –, s'est matérialisée dans une proposition de loi adoptée par notre Assemblée en première lecture le 7 avril 2005.

Le dispositif retenu permettait de concilier l'affectation de l'ensemble des locaux à l'Établissement public du musée et du domaine national de Versailles pour l'accomplissement de ses missions et la préservation des missions constitutionnelles du Parlement réuni en Congrès par la mise à disposition, en tant que de besoin et à titre gratuit, des seuls locaux nécessaires à la tenue des réunions de ce dernier.

Le Sénat a examiné la proposition de loi, en première lecture, le 10 mai dernier. Tout en se ralliant à l'objectif fixé par l'Assemblée nationale, il a quelque peu restreint le champ de la proposition en maintenant aux deux assemblées une affectation permanente de la salle des séances du Congrès et de ses accès.

Tout en « sanctuarisant » l'usage de la salle des séances du Congrès, l'Assemblée nationale, lors de la deuxième lecture intervenue le 9 juin, a préféré, à ce stade de la discussion, revenir à sa position initiale de mise à disposition la plus large possible des locaux que le Parlement occupe à Versailles, tout en garantissant l'usage parlementaire de la salle des séances du Congrès en tant que de besoin.

Le Sénat, pour sa part, lors de la deuxième lecture intervenue le 11 juillet, a fait le choix de conserver la position qu'il avait déterminée en première lecture et maintenu, en conséquence, une affectation partielle au Parlement de certains locaux sis au Château de Versailles.

Dans un esprit de conciliation et parce que l'objectif principal de la proposition du Président de l'Assemblée nationale, sur lequel les deux assemblées se sont mises d'accord, est préservé, il semble désormais nécessaire, en troisième lecture, de trouver un accord et d'adopter, par conséquent, la proposition dans le texte du Sénat.

I. — LA PREMIÈRE LECTURE : L'APPARITION D'UNE DIVERGENCE ENTRE L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET LE SÉNAT

A. LA PROPOSITION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

1. La volonté de rendre au public l'ensemble des locaux du Parlement à Versailles

En application de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, « *les locaux dits du Congrès et les autres locaux utilisés par les assemblées, sis au château de Versailles* », tels que définis par une annexe à cette ordonnance, « *sont affectés à l'Assemblée nationale ou au Sénat* ».

Cet héritage de l'histoire méritait d'être examiné à l'aune de la vocation principale du Château de Versailles et de l'usage réel qui était fait de ces locaux par les assemblées parlementaires. Ainsi, tant l'accès du public, de plus en plus nombreux, à Versailles que les impératifs d'une bonne gestion des espaces, inséparable de l'exigence de transparence des finances publiques ⁽¹⁾, conduisent à envisager une réaffectation de l'ensemble des locaux occupés par le Parlement à l'accueil de nos concitoyens.

Aussi, l'Assemblée nationale, en première lecture, a confirmé l'objectif fixé par la proposition de loi de son Président, en réaffectant, dans l'article premier, l'ensemble des locaux que le Parlement occupe à Versailles au ministère de la culture, qui les remettra en dotation à l'Établissement public de Versailles à l'instar des locaux dont l'établissement est aujourd'hui déjà doté. Corrélativement, dans l'article 2 de la proposition, elle a supprimé l'annexe à l'ordonnance de 1958 précitée devenue inutile.

L'utilisation ponctuelle d'une partie du château ne justifie pas que l'Assemblée et le Sénat bénéficient d'une affectation dont le caractère est permanent et dont la superficie va au-delà des seuls locaux du Congrès. De surcroît, la réalisation du « Grand Versailles », lancée en 2003, demandera des espaces supplémentaires que l'initiative de l'Assemblée nationale vient opportunément proposer.

2. Le souci de préserver les missions constitutionnelles du Congrès du Parlement

L'Assemblée nationale n'aurait su oublier qu'aux termes de la seconde phrase du troisième alinéa de l'article 89 de la Constitution : « *Le Bureau du*

(1) Voir à ce propos le rapport de notre collègue Georges Tron en conclusion des travaux d'une mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'Etat et des établissements publics, Assemblée nationale, XI^e législature, n° 2457, 6 juillet 2005.

Congrès est celui de l'Assemblée nationale », disposition qui investit cette dernière de la responsabilité de l'organisation matérielle des Congrès, qui interviennent après que les deux assemblées se sont mises d'accord sur un texte de révision constitutionnelle proposé à l'initiative du Président de la République et non soumis à référendum.

Pour tenir compte de cette obligation constitutionnelle, l'Assemblée nationale a proposé de réserver le cas des locaux dits « du Congrès » qui devront être mis à la disposition des deux assemblées en tant que de besoin et à titre gratuit. Pour permettre cette mise à disposition dans les meilleures conditions et définir les modalités selon lesquelles les locaux devront être organisés et libérés pour les Congrès, une convention était prévue à l'article 3 de la proposition. À l'initiative de notre collègue René Dosière, l'Assemblée nationale a précisé que cette convention devait également prévoir que la salle des séances du Congrès serait réservée aux séances de ce dernier et aux réunions parlementaires.

Par ailleurs, pour organiser la période provisoire avant la réaffectation définitive, une convention devait être passée par chaque assemblée, chacune pour les locaux dont elle est affectataire, avec l'Établissement public de Versailles.

B. LA POSITION DU SÉNAT

1. L'accord sur l'essentiel

Dès la première lecture, le Sénat a rejoint l'Assemblée nationale sur l'objectif de rendre aux fins d'accueil du public le plus large possible à l'Établissement public de Versailles les locaux que le Parlement occupe dans le Château et ses dépendances.

Faisant état des pourparlers qu'il avait, de son côté, entamés il y a quelques mois avec l'établissement public à propos des locaux dont il était affectataire en propre, le Sénat a complété l'article 3 de la proposition par un alinéa limitant à l'accueil du public l'usage des locaux qui ne sont plus affectés aux assemblées.

Mais constatant que les locaux réaffectés, à l'exemple des caves, ne sauraient pas tous accueillir du public, l'usage de ces locaux a été limité à l'exercice par l'Établissement public du musée et du domaine de Versailles de ses missions, qui incluent, non seulement l'accueil du public, mais aussi la conservation, la protection, la restauration, la mise en valeur des collections et de l'architecture des bâtiments ou encore l'étude scientifique de ces collections et de l'architecture. Enfin, le Sénat a exclu de manière explicite toute affectation en logements de fonction.

2. Le maintien d'une enclave parlementaire permanente au sein du Château de Versailles

S'il a dit son accord avec l'Assemblée nationale sur l'objectif, le Sénat a choisi d'autres modalités de mise en œuvre et a restreint le champ de la réaffecta-

tion. En effet, d'une part, il a maintenu l'affectation permanente aux assemblées non seulement de la salle des séances du Congrès mais aussi de ses accès, et, d'autre part, il a prévu la mise à disposition de l'Assemblée nationale et du Sénat, en tant que de besoin et gratuitement, des seuls autres locaux nécessaires à la tenue du Congrès.

En conséquence, il a supprimé la disposition figurant dans l'article 3 qui imposait de prévoir dans la convention que l'utilisation de la salle des séances du Congrès était réservée aux réunions de ce dernier et aux réunions parlementaires.

Enfin, le Sénat a complété ce même article en précisant que les conventions doivent prévoir que les locaux de l'aile du Midi ne peuvent recevoir aucune modification qui serait susceptible de gêner la tenue du Congrès, disposition reprise du dernier alinéa du III de l'annexe à l'ordonnance de 1958 supprimée par ailleurs.

II. — LA NÉCESSITÉ DE RAPPROCHER LES POINTS DE VUE

A. LA DEUXIÈME LECTURE : LE MAINTIEN D'UNE DIVERGENCE D'APPRÉCIATION

1. La clarification apportée par l'Assemblée nationale

Le texte adopté par le Sénat en première lecture conduisait à conserver une enclave parlementaire au sein du Château de Versailles, alors même que l'organisation moderne des Congrès, dont la fréquence – si elle s'est accrue ces dernières années – n'est pas cependant très élevée, ne nécessite sans doute pas une présence continue des assemblées.

C'est pourquoi, pour respecter la lettre de la proposition de loi, l'Assemblée nationale, en deuxième lecture, a émis le vœu de maintenir l'unité du régime juridique applicable à l'ensemble des locaux et donc de tous les réaffecter à l'Établissement public de Versailles.

En outre, se plaçant d'un point de vue juridique, l'Assemblée a jugé inutile de maintenir les dispositions introduites par le Sénat qui affirmaient, de manière redondante, que l'usage des locaux qui seraient remis en dotation à l'Établissement public de Versailles devait se limiter aux missions qui étaient confiées à ce dernier par le pouvoir réglementaire.

De plus, estimant également inutile la disposition qui prévoyait que les locaux de l'aile du Midi ne pouvaient recevoir aucune modification qui serait susceptible de gêner la tenue du Congrès, l'Assemblée nationale l'a supprimée.

En revanche, afin de prendre acte de la volonté du Sénat de « sanctuariser » au maximum la salle des séances de Versailles, elle a précisé, dans le corps de l'ordonnance de 1958 et non plus seulement dans les conventions prévues dans

prévues dans l'article 3 de la proposition, que la salle des séances serait réservée aux réunions du Congrès et aux réunions de nature parlementaire qui nécessiteraient une salle plus grande que l'hémicycle de l'Assemblée nationale et que celui du Sénat.

2. Le rétablissement par le Sénat de sa position initiale

Là où l'Assemblée avait choisi de créer une simple mise à disposition gratuite et temporaire des locaux nécessaires à la tenue du Congrès, le Sénat a choisi, à l'initiative de sa commission des Lois, de revenir à une affectation permanente de la salle de séances et de ses accès complétée par une mise à disposition des autres locaux nécessaires à la tenue du Congrès du Parlement.

Le Sénat a également rétabli, dans une rédaction certes allégée, les dispositions prévoyant que les locaux réaffectés étaient destinés à l'accueil du public ou, lorsqu'ils ne s'y prêtent pas, à l'exercice par l'Établissement public du musée et du domaine national de Versailles de ses autres missions.

Il a enfin rétabli la disposition imposant de prévoir dans les conventions que les locaux de l'aile du Midi affectés à cet établissement public ne peuvent recevoir aucune modification qui serait susceptible de gêner la tenue des réunions du Congrès.

Cependant, à l'initiative du Groupe Socialiste, il a précisé, à l'instar de l'Assemblée nationale, que la salle des séances était réservée aux réunions du Congrès et aux réunions parlementaires tout en ajoutant qu'à titre exceptionnel les Bureaux des deux assemblées pouvaient définir les conditions d'autres utilisations.

B. LA VOLONTÉ DE CONCILIATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Attaché à rendre effective la proposition de loi déposée à l'initiative de son Président, le rapporteur constate que l'objectif fixé de rendre au public l'ensemble du Château de Versailles, nonobstant le maintien d'une enclave parlementaire permanente, est atteint par le texte adopté par l'Assemblée nationale tel que modifié par le Sénat.

Si certaines dispositions rétablies par ce dernier peuvent paraître inutilement méfiantes à l'encontre de l'Établissement public de Versailles ou redondantes et si le régime juridique applicable aux locaux du Château de Versailles ne rejoint pas une unité idéale, l'intérêt général commande d'arrêter la « navette » entre les deux assemblées et de proposer à l'Assemblée nationale d'adopter la proposition de loi dans le texte adopté par le Sénat en deuxième lecture.

*

* *

La Commission a examiné la proposition de loi au cours de sa séance du mardi 12 juillet 2005. Après l'exposé du rapporteur, M. René Dosière est intervenu.

Il a demandé quelles seraient les conséquences sur la suite de la procédure parlementaire d'un refus de l'Assemblée nationale d'adopter le texte voté par le Sénat en deuxième lecture. Il s'est notamment interrogé sur la possibilité de convoquer une commission mixte paritaire sur ce texte.

Sur le fond, il a estimé que la nouvelle rédaction de l'article premier, qui constitue le cœur de la proposition de loi, était satisfaisante puisqu'elle permettait de garantir l'objectif recherché, tout en apportant, par l'intervention possible des bureaux des assemblées, de la souplesse au dispositif. En revanche, il a souligné le caractère superfétatoire des deux derniers alinéas de l'article 3, dont l'adoption constitue une concession contestable.

Le rapporteur a répondu que la réunion d'une commission mixte paritaire était une prérogative du Gouvernement, qui ne souhaite sans doute pas interférer dans ce débat qui concerne au premier chef les deux assemblées.

L'article 3 est effectivement redondant et traduit une méfiance inutile à l'encontre de l'Établissement public de Versailles. Pour autant, dans la mesure où l'objectif central poursuivi par la proposition de loi est atteint, l'intérêt général nécessite de mettre un terme à la navette pour autoriser l'adoption définitive de la proposition de loi.

Puis elle est passée à l'examen des articles.

La Commission a adopté l'article premier (*Mise à disposition des assemblées des locaux du Congrès*), sans modification.

La Commission a adopté l'article 3 (*Convention d'application*), sans modification.

*

* *

Puis elle a adopté l'ensemble de la proposition de loi sans modification.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter sans modification la présente proposition de loi, modifiée par le Sénat en deuxième lecture, tendant à mettre à la disposition du public les locaux dits du Congrès, au Château de Versailles (n° 2462).

TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture	Texte adopté par le Sénat en deuxième lecture	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p>L'avant-dernier alinéa de l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires est ainsi rédigé :</p> <p>« Les locaux nécessaires à la tenue du Congrès du Parlement, sis au château de Versailles, sont, en tant que de besoin et gratuitement, mis à la disposition de l'Assemblée nationale et du Sénat. <i>La salle des séances du Congrès est réservée aux réunions de ce dernier et aux réunions parlementaires.</i> »</p>	<p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p>... est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :</p> <p>« La salle des séances du Congrès et ses accès sont affectés à l'Assemblée nationale et au Sénat. Cette salle est réservée aux réunions du Congrès et aux réunions parlementaires. À titre exceptionnel, les Bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat définissent conjointement les conditions de ses autres utilisations.</p> <p>« Les autres locaux ...</p> <p>Sénat. »</p>	<p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p><i>(Sans modification).</i></p>
<p style="text-align: center;">Article 3</p> <p>Des conventions conclues entre les personnes publiques intéressées précisent les modalités du changement d'affectation des locaux occupés par l'Assemblée nationale et le Sénat à Versailles ainsi que les conditions de la mise à disposition de ceux nécessaires à la tenue du Congrès du Parlement.</p>	<p style="text-align: center;">Article 3</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>	<p style="text-align: center;">Article 3</p> <p><i>(Sans modification).</i></p>

Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture

Texte adopté par le Sénat en deuxième lecture

Propositions de la Commission

Celles-ci prévoient que les locaux qui ne sont plus affectés à l'Assemblée nationale et au Sénat sont destinés à l'accueil du public ou, lorsqu'ils ne s'y prêtent pas, à l'exercice par l'Établissement public du musée et du domaine national de Versailles de ses autres missions, définies par décret, à l'exclusion de toute affectation en logements de fonction.

Elles prévoient que les locaux de l'aile du Midi affectés à cet établissement public ne peuvent recevoir aucune modification qui serait susceptible de gêner la tenue du Congrès du Parlement.

N° 2467 – Rapport sur la proposition de loi tendant à mettre à la disposition du public les locaux dits du Congrès, au Château de Versailles (3^e lecture) (M. Philippe Houillon)