

N° 203

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 décembre 2010

## PROPOSITION DE LOI

*tendant à reconnaître une présomption d'intérêt à agir des membres de l'Assemblée nationale et du Sénat en matière de recours pour excès de pouvoir,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Yvon COLLIN, Nicolas ALFONSI, Gilbert BARBIER, Jean-Michel BAYLET, Jean-Marie BOCKEL, Jean-Pierre CHEVÈNEMENT, Denis DETCHEVERRY, François FORTASSIN, Mme Françoise LABORDE, MM. Daniel MARSIN, Jean MILHAU, Jean-Pierre PLANCADE, Robert TROPEANO, Raymond VALL et François VENDASI,

Sénateurs

*(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Parlement est expressément chargé de contrôler l'action du Gouvernement, aux côtés de ses autres missions de vote de la loi et d'évaluation des politiques publiques (article 24 de la Constitution).

Cette mission de contrôle de l'action du Gouvernement prend notamment la forme du contrôle, aujourd'hui informel, de l'application des lois, et plus précisément des mesures réglementaires d'application de celles-ci. Chaque commission permanente du Sénat a ainsi mis en place depuis quelques années un bilan annuel de l'état d'application des lois relevant de sa compétence. La Commission des lois du Sénat publie également depuis 1972 un rapport annuel de contrôle de l'application des lois, qui montre clairement que si le nombre moyen, par loi, de dispositions prescrivant un suivi réglementaire augmente nettement depuis plusieurs années, le rythme d'édiction des mesures réglementaires nécessaires à la pleine applicabilité des lois demeure très insuffisant. Ainsi, au 1<sup>er</sup> janvier 2010, 234 lois votées depuis 1984 attendaient toujours que soient prises l'ensemble de leurs mesures réglementaires d'application pour être pleinement applicables. 22 d'entre elles n'avaient même reçu aucun des textes réglementaires requis, quand bien même certaines comportent pour partie des dispositions d'application directe.

En toute hypothèse, ce contrôle se limite à un simple rôle d'information qui revêt avant tout une nature politique.

En l'état actuel du droit positif, le Parlement ne peut, à peine d'inconstitutionnalité, enjoindre au Gouvernement par une loi ou une résolution de prendre des mesures réglementaires, *a fortiori* dans un délai qu'il fixerait lui-même. Les membres du Parlement ne peuvent pas plus, en tant que tels, s'assurer de façon coercitive que les mesures réglementaires prises par le Gouvernement respectent la loi, ainsi que les limites matériellement fixées par les articles 34 et 37 de la Constitution. Enfin, il n'est pas non plus possible aux membres du Parlement, toujours en tant que tels, de demander par la voie juridictionnelle que soit ordonnée l'édiction des mesures réglementaires inhérentes à l'application d'un texte législatif.

Seule est ouverte aux membres du Parlement la voie de droit commun du recours pour excès de pouvoir porté devant le Conseil d'État en premier

et dernier ressort, dès lors qu'il s'agit d'un décret du Président de la République ou d'un acte réglementaire d'un ministre. Toutefois, il n'existe pas à ce jour de règle générale quant à la définition d'un intérêt donnant spécifiquement aux membres du Parlement qualité à agir dans le cadre d'un recours contre une mesure réglementaire d'application d'une loi, ou en l'absence d'édition d'une telle mesure dans un délai raisonnable. L'ouverture d'un tel recours constituerait pourtant un prolongement logique et nécessaire de la mission assignée au Parlement par l'article 24 de la Constitution.

En la matière, la jurisprudence du Conseil d'État est aussi rare qu'incertaine. Il apparaît néanmoins clairement en ressortir que des membres de l'Assemblée nationale ou du Sénat ne peuvent exciper de cette seule qualité pour avoir intérêt à agir : la qualité de représentant de la Nation tout entière constitue un cercle d'intérêt trop vaste qui se confondrait avec l'action populaire<sup>1</sup>. Le recours porté dans le seul intérêt de la loi par des parlementaires a par conséquent toujours été déclaré irrecevable par le Conseil d'État.

En revanche, la jurisprudence du Conseil d'État est beaucoup plus ambivalente lorsque la requête allègue d'un lien entre l'annulation demandée et l'activité parlementaire. La Haute juridiction administrative semble alterner entre recevabilité tacite<sup>2</sup> et irrecevabilité tacite<sup>3</sup>, sans qu'aucun critère évident et objectif ne transparaisse de ces décisions. Il est certain que de telles hésitations fragilisent la sécurité juridique du droit au recours des parlementaires lorsque ceux-ci agissent dans le cadre de la défense légitime des prérogatives du Parlement<sup>4</sup>

Or il apparaît aujourd'hui nécessaire de doter les membres du Parlement, représentants de la Nation, d'une présomption d'intérêt à agir dans la voie du recours contentieux, dès lors qu'est en jeu la défense des prérogatives du Parlement. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 avait pour ambition affichée de rééquilibrer les institutions en faveur du Parlement, notamment en renforçant ses pouvoirs de contrôle de l'action du Gouvernement. La présente proposition de loi s'inscrit précisément dans cette perspective puisqu'elle tend, à côté des outils de contrôle informel et politique existants, à introduire un nouvel outil de contrôle, juridique cette fois. Naturellement, cette présomption d'intérêt à agir ne préjuge en rien du

---

<sup>1</sup> Par exemple : CE, 27 février 1987, *M. Noir*.

<sup>2</sup> Par exemple : CE, 25 novembre 1981, *Schwartz et autres*.

<sup>3</sup> Par exemple : CE, 2 février 1987, *Joxe et Bollon*.

<sup>4</sup> Par exemple : CE, 25 juin 2010, *Fédération nationale de la Libre pensée et autres*.

pouvoir d'appréciation sur le fond du juge de l'excès de pouvoir qui sera appelé à statuer.

La présente proposition de loi envisage trois hypothèses de recevabilité du recours :

- celle où le pouvoir réglementaire empièterait sur une matière constitutionnellement réservée au pouvoir législatif, violant ainsi une prérogative du Parlement ;

- celle où une mesure réglementaire méconnaît la loi ;

- celle, enfin, où le pouvoir réglementaire, par son inaction à prendre les mesures réglementaires nécessaires dans un délai raisonnable, rend de fait une loi inapplicable.

Compte tenu du fait que jusqu'à présent les critères définissant l'intérêt à agir aient été essentiellement dégagés par la jurisprudence, il ne paraît pas opportun d'introduire une disposition de cette nature dans le code de justice administrative. C'est pourquoi il convient de l'introduire dans l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, afin qu'en soit souligné le caractère non détachable de la mission de contrôle de l'action du Gouvernement.



## PROPOSITION DE LOI

### Article unique

- ① Après l'article 4 *bis* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, il est inséré un article ainsi rédigé :
- ② « *Art. 4 ter.* – Les membres de l'Assemblée nationale et du Sénat sont réputés justifier d'une qualité leur donnant intérêt à agir par la voie du recours pour excès de pouvoir contre une mesure réglementaire édictant une disposition relevant du domaine de la loi, une mesure réglementaire contraire à une disposition législative, ou contre le refus du Premier ministre de prendre dans un délai raisonnable les mesures réglementaires d'application d'une disposition législative. »