



N° 1522

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 mars 2009.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI ORGANIQUE (N° 1487), MODIFIÉ PAR LE SÉNAT, *relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution,*

PAR M. Jean-Luc WARSMANN,

Député.

---

---

Voir les numéros :

*Assemblée nationale* : 1314, 1375 et T.A. 230.

*Sénat* : 183, 196 et T.A. 53 (2008-2009).



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
I. UN PROJET LARGEMENT ENRICHİ ET COMPLÉTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN PREMIÈRE LECTURE .....	6
1. Une procédure de discussion des propositions de résolution simplifiée, précisée et assouplie.....	6
2. Des exigences renforcées en matière d'études d'impact.....	8
3. Un cadre d'exercice du droit d'amendement précisé.....	10
II. DES MODIFICATIONS INTRODUITES AU SÉNAT PERMETTANT UNE ADOPTION CONFORME DU PROJET DE LOI ORGANIQUE .....	12
1. Des points d'accords et une divergence surmontée sur la procédure de discussion des propositions de résolution.....	12
2. Les orientations retenues par l'Assemblée nationale pour les conditions de présentation des projets de loi confirmées et complétées par le Sénat..	13
3. Le cadre d'exercice du droit d'amendement largement inchangé.....	15
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	23
<i>Avant le chapitre 1<sup>er</sup></i> .....	23
Chapitre 1 <sup>er</sup> – Dispositions relatives aux résolutions prises en vertu de l'article 34-1 de la Constitution.....	23
<i>Article 1<sup>er</sup></i> : Dépôt des propositions de résolution .....	23
<i>Article 2</i> : Transmission des propositions de résolution au Premier ministre. Possibilité de les envoyer à une commission permanente ou spéciale.....	26
<i>Article 3</i> : Irrecevabilité d'une proposition de résolution mettant en cause la responsabilité du Gouvernement ou contenant une injonction.....	30
<i>Article 4</i> : Conditions d'inscription à l'ordre du jour d'une proposition de résolution .....	34
<i>Article 5</i> : Conditions d'examen et de vote des propositions de résolution .....	38
Chapitre II – Dispositions relatives à la présentation des projets de loi prises en vertu de l'article 39 de la Constitution .....	42
<i>Article 7</i> : Étude d'impact jointe aux projets de loi. Contenu de l'étude d'impact .....	42
<i>Article 8</i> : Délai pour constater que les règles fixées par le présent chapitre sont méconnues .....	49

<i>Article 9</i> : Examen des conditions de présentation des projets de loi par le Conseil constitutionnel.....	53
<i>Article 10</i> : Dérogations à l'obligation de joindre une étude d'impact. Régime spécifique de présentation des études d'impact pour les dispositions prises sur le fondement de l'article 38 et sur le fondement de l'article 53 de la Constitution.....	55
<i>Article 10 bis (nouveau)</i> (art. 51 et 53 de la loi organique n° 2001-692, art. L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale) : Évaluation préalable des dispositions non exclusives des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale.....	59
Chapitre III – Dispositions relatives au droit d'amendement prises en vertu de l'article 44 de la Constitution.....	60
<i>Article 11</i> : Conditions de présentation, délais de recevabilité et modalités d'examen et de vote des amendements.....	60
<i>Article 11 bis</i> : Évaluation préalable des amendements du Gouvernement.....	66
<i>Article 11 ter</i> : Évaluation préalable des amendements parlementaires.....	67
<i>Après l'article 13 ter</i> .....	68
Chapitre IV – Dispositions transitoires.....	68
<i>Article 14</i> : Délais d'entrée en vigueur des dispositions.....	68
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	70
<b>ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF</b> .....	79
<b>AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION</b> .....	85

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le mardi 27 janvier 2009, a été adopté par le Sénat le mercredi 18 février 2009.

Après que l'Assemblée nationale s'est efforcée en première lecture d'enrichir les trois chapitres du projet de loi organique, en simplifiant la procédure de discussion des propositions de résolution, en améliorant largement le nouveau dispositif des études d'impact sur les projets de loi, et en ajoutant au cadre fixé à l'exercice du droit d'amendement des garanties d'expression pour les parlementaires, le Sénat s'est inscrit dans la même démarche. Il a apporté des corrections à la marge au dispositif retenu par l'Assemblée nationale pour l'examen des propositions de résolution, essentiellement afin de laisser à chaque assemblée la liberté de choisir ou non un examen en commission des propositions de résolution. Il a poursuivi le travail de l'Assemblée nationale pour enrichir le mécanisme des études d'impact, notamment en complétant la liste des documents à présenter lors du dépôt des projets de loi présentés au titre de l'article 38 de la Constitution (projets de loi d'habilitation à légiférer par voie d'ordonnances et projets de loi de ratification d'ordonnances) et des projets de loi présentés au titre de l'article 53 de la Constitution (projets de loi autorisant la ratification de traités internationaux). Enfin, en ce qui concerne le droit d'amendement, le Sénat a adopté en termes conformes la plupart des articles, et tout particulièrement l'article ouvrant la possibilité d'instaurer une procédure d'examen des textes dans un temps prédéfini (article 13) ainsi que l'article ouvrant la possibilité d'instaurer une procédure d'examen simplifiée (article 12). Il a toutefois modifié, à l'unanimité, la disposition prévoyant la présence du Gouvernement en commission à sa demande lors de la discussion et du vote des amendements, pour y substituer une disposition laissant à chaque assemblée la liberté d'encadrer de la manière dont elle le souhaite cette présence du Gouvernement en commission.

Votre rapporteur, qui se félicite que la démarche adoptée par le Sénat dès la première lecture ait permis de conforter les options retenues par l'Assemblée nationale, vous propose pour cette raison d'adopter le texte sans modification.

## I. UN PROJET LARGEMENT ENRICHİ ET COMPLÉTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN PREMIÈRE LECTURE

### 1. Une procédure de discussion des propositions de résolution simplifiée, précisée et assouplie

Suivant les propositions de votre commission des Lois, l'Assemblée nationale a substantiellement modifié le chapitre I<sup>er</sup> du projet de loi organique, relatif aux résolutions, pour créer une procédure de discussion propre aux propositions de résolution, clairement distincte de la procédure législative. À l'initiative de l'opposition, qui est à l'origine du quart des modifications apportées à ce chapitre, elle a également entouré le droit de voter des résolutions de garanties nouvelles.

Considérant que les propositions de résolution doivent être vues comme des textes politiques, affirmant une prise de position d'une assemblée, en séance publique, à l'initiative d'un parlementaire ou d'un groupe, et non comme des « *ersatz de propositions de loi* » – pour reprendre l'expression du professeur Guy Carcassonne <sup>(1)</sup> –, la commission des Lois, sur la proposition de votre rapporteur, a proposé de supprimer le principe figurant dans le projet de loi organique d'un examen préalable des propositions de résolution en commission. L'Assemblée nationale a souscrit à cette analyse, cohérente avec le choix fait par le Gouvernement dans le projet de loi organique d'interdire les amendements sur les propositions de résolution. Elle a par conséquent supprimé :

— à l'article 2, l'alinéa prévoyant le renvoi des propositions de résolution à une commission ;

— à l'article 5, l'alinéa précisant que, au cours de la discussion des propositions de résolution en commission et en séance, les membres du Gouvernement sont entendus à leur demande, l'article 31 de la Constitution garantissant déjà ce droit pour la séance publique.

L'Assemblée nationale a approuvé l'interdiction des amendements, proposée par le Gouvernement dans son projet de loi organique, afin d'empêcher qu'une proposition de résolution puisse être dénaturée et que l'auteur d'une proposition de résolution puisse être amené à voter contre sa propre proposition de résolution. Pour introduire une souplesse nécessaire et favoriser la recherche d'un consensus le plus large possible, elle a approfondi l'idée, figurant dans le projet de loi organique, d'une possibilité de rectifier une proposition de résolution, en précisant que la rectification d'une proposition de résolution inscrite à l'ordre du jour pouvait intervenir jusqu'au terme de son examen en séance. Pour éviter que la rectification puisse être utilisée pour contourner l'irrecevabilité prévue par le deuxième alinéa de l'article 34-1 de la Constitution, le texte adopté par l'Assemblée précise que le Gouvernement peut s'opposer à une rectification qui aurait pour effet de rendre la proposition irrecevable ; c'est alors la proposition de résolution initiale qui est mise aux voix.

---

(1) *Audition devant la commission des Lois du Sénat, 21 janvier 2009.*

La suppression de l'étape de la commission a permis à l'Assemblée de réduire le délai entre le dépôt d'une proposition de résolution et son inscription à l'ordre du jour. Alors que l'article 4 du projet de loi organique fixait un délai de huit jours entre l'examen d'une proposition de résolution en commission et son inscription à l'ordre du jour de la séance, l'Assemblée a, sur proposition de la commission des Lois, fait courir ce délai à compter du dépôt de la proposition de résolution, et non de son examen en commission.

Le même article fixait par ailleurs un délai de douze mois au cours duquel une proposition de résolution ayant le même objet qu'une proposition de résolution antérieure ne peut être inscrite à l'ordre du jour. L'Assemblée a assoupli cette condition en adoptant un amendement présenté par notre collègue Martine Billard prévoyant que ne sont concernées que les propositions de résolution ayant le même objet « *et le même objectif* » qu'une proposition de résolution antérieure et réduisant ce délai à la durée de la session.

Sur proposition de la commission, l'Assemblée nationale a par ailleurs précisé, dans les limites de ce que le deuxième alinéa de l'article 34-1 de la Constitution permet, les conditions dans lesquelles le Gouvernement peut interdire l'inscription à l'ordre du jour d'une proposition de résolution qu'il estime irrecevable. Afin de concilier l'exercice de cette prérogative gouvernementale, prévue par l'article 34-1 de la Constitution, et la fixation par les assemblées de leur ordre du jour en application de l'article 48 de la Constitution, l'article 3 du projet de loi organique, dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée, impose au Premier ministre, s'il estime qu'une proposition de résolution est irrecevable, d'en informer le président de l'assemblée intéressée avant que l'inscription à l'ordre du jour de la proposition de résolution ne soit décidée. Par cohérence et avec le même souci d'assurer une réelle stabilité dans la programmation des travaux parlementaires, l'Assemblée nationale a introduit un article 3 *bis* prévoyant une information préalable du Premier ministre, par l'intermédiaire du président de l'assemblée concernée, lorsqu'un président de groupe envisage de demander l'inscription d'une proposition de résolution à l'ordre du jour d'une assemblée.

Enfin, l'Assemblée nationale a adopté deux séries de vingt-deux amendements identiques présentés par des membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche apportant la garantie que des restrictions qui ne figuraient pas dans le projet de loi organique ne seraient pas introduites ultérieurement dans les règlements des assemblées.

Pour ce qui concerne les conditions de dépôt des propositions de résolution, l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi organique a ainsi été complété par un alinéa interdisant de limiter le nombre de propositions de résolution pouvant être déposées au cours d'une session.

Dans le même esprit, un amendement a été adopté à l'article 5 pour préciser que les résolutions sont adoptées à la majorité absolue des suffrages exprimés,

procédure habituelle de vote dans les deux assemblées, et garantir ainsi que les règlements des assemblées n'instaurent pas de majorité qualifiée.

## **2. Des exigences renforcées en matière d'études d'impact**

Le travail de l'Assemblée nationale sur le chapitre II du projet de loi organique a été important. L'Assemblée nationale s'est en effet efforcée de donner du corps au contenu des évaluations préalables (en modifiant en profondeur l'article 7), et de réduire dans toute la mesure du possible les exclusions ou dérogations au dispositif d'évaluation préalable (par les modifications apportées à l'article 10).

La commission des Lois, suivant l'avis de votre rapporteur, a proposé plusieurs améliorations substantielles au dispositif des évaluations préalables figurant à l'article 7 du projet de loi organique :

— en prévoyant que les documents d'évaluation préalable doivent être transmis au Conseil d'État en même temps que le projet de loi, afin de se prémunir contre le risque que l'évaluation préalable soit élaborée au dernier moment ;

— en précisant que doit être jointe à l'appréciation de la législation existante une appréciation de son application ;

— en prévoyant que la législation nationale doit être mise en regard des obligations imposées par le droit communautaire, comme le proposaient les commissaires socialistes ;

— en prévoyant de préciser les conséquences économiques, financières, sociales et environnementales des dispositions législatives proposées par catégories d'administrations publiques et de personnes physiques et morales concernées ;

— en précisant, à l'initiative de M. Guy Geoffroy, que les documents d'évaluation définissent également l'impact des dispositions proposées en termes d'égalité entre les hommes et les femmes ;

— en prévoyant que le coût et le bénéfice attendu des dispositions doivent être évalués par catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales concernées, la méthode de calcul employée devant être précisée ;

— en prévoyant que l'impact éventuel sur l'emploi public des dispositions législatives proposées doit être établi ;

— en précisant que l'étude d'impact doit envisager, à chaque fois que cela est nécessaire, le cas particulier de l'outre-mer ;

— en exigeant que soient transmis non seulement la liste des textes d'application et le délai prévisionnel de leur publication mais également les principales orientations retenues pour ces textes ;

— en demandant que soit joint à l'évaluation préalable un calendrier prévisionnel d'évaluation *a posteriori* de la législation ;

— en supprimant, comme le souhaitaient les commissaires socialistes, le dernier alinéa de l'article 7 du projet de loi organique, relatif à l'application du principe de proportionnalité aux évaluations préalables, afin que toutes les évaluations préalables soient détaillées et qu'il ne puisse être argué de l'urgence d'un projet ou de sa moindre importance pour ne pas fournir au Parlement toutes les informations nécessaires.

Enfin, pour tenir compte des observations formulées par les commissaires lors de la réunion tenue au titre de l'article 86 du Règlement, votre rapporteur a proposé, lors de la réunion tenue au titre de l'article 88 du Règlement, de renommer ces évaluations préalables « études d'impact », terme qui est largement consacré, tant par les circulaires qui ont déjà porté sur ce sujet que par la terminologie retenue au niveau communautaire ainsi que dans d'autres pays européens.

Lors de la séance publique, afin d'apporter aux députés une vision plus claire de l'ensemble des modifications apportées à l'article 7 du projet de loi organique par la commission, un amendement de rédaction globale de l'article, reprenant l'ensemble des propositions de modification retenues par la commission, a été présenté par votre rapporteur et adopté par l'Assemblée nationale.

L'article 10 du projet de loi organique, dans sa rédaction initiale, comportait un certain nombre d'exclusions du dispositif d'évaluation préalable ainsi que des dispositions spécifiques permettant d'adapter ce dispositif au cas particulier des projets de loi d'habilitation à légiférer par voie d'ordonnance et des projets de loi autorisant la ratification de traités internationaux.

La commission des Lois, puis l'Assemblée nationale, ont réduit de manière significative le champ des exclusions :

— en distinguant les projets de loi de programmation des finances publiques, qui ne feront pas l'objet d'une évaluation préalable, des autres projets de loi de programmation, pour lesquels une telle évaluation est justifiée ;

— en précisant que les seuls projets de loi prorogeant les états de crise, et non l'ensemble des projets de loi relatifs aux états de crise, ne feront pas l'objet d'une évaluation préalable ;

— en prévoyant, pour les projets de loi de finances ainsi que pour les projets de loi de financement de la sécurité sociale, que les dispositions non exclusives de ces projets seront accompagnés de documents rendant compte de l'étude d'impact, sans que l'absence de ces documents puisse empêcher l'inscription à l'ordre du jour desdits projets ;

— en supprimant l'absence d'évaluation des projets de loi de ratification d'ordonnances.

D'autre part, l'Assemblée nationale, suivant l'avis de la commission des Lois, a apporté des compléments au dispositif d'évaluation des projets de loi présentés sur le fondement de l'article 38 de la Constitution :

— en précisant que le dispositif spécifique d'évaluation doit porter sur toute disposition de demande d'habilitation, y compris lorsqu'il s'agit d'une disposition incluse dans un projet de loi ayant un objet principal distinct ;

— en exigeant que l'ensemble des documents prévus au deuxième alinéa de l'article 7 du projet de loi organique soit présenté, le caractère succinct de ces documents ne pouvant être admis que pour l'estimation des conséquences économiques, financières, sociales, environnementales, en termes d'égalité entre les hommes et les femmes et sur l'emploi public des dispositions qu'il est envisagé d'adopter par voie d'ordonnances ;

— en exigeant que les dispositions des projets de loi prévoyant la ratification d'ordonnances soient accompagnées de la présentation détaillée des conséquences des ordonnances.

Enfin, dans la même démarche de promotion du nouveau dispositif des évaluations préalables, l'Assemblée nationale a avancé du 1<sup>er</sup> octobre au 1<sup>er</sup> septembre 2009 la date à compter de laquelle les projets de loi devront être accompagnés, dès leur présentation au Conseil d'État, de documents rendant compte de l'étude d'impact réalisée (article 14 du projet de loi organique).

### **3. Un cadre d'exercice du droit d'amendement précisé**

L'Assemblée nationale a apporté aux dispositions du chapitre III du projet de loi organique, relatives au cadre dans lequel devra s'exercer le droit d'amendement, des précisions, et dans certains cas des garanties supplémentaires.

En ce qui concerne les conditions de dépôt des amendements, fixées par l'article 11 du projet de loi organique, l'Assemblée nationale :

— a prévu que le dépôt d'un amendement hors délai par le Gouvernement ou par la commission saisie au fond a pour effet de rouvrir le délai de dépôt d'amendements portant sur l'article qu'il est proposé d'amender ou venant en concurrence avec l'amendement déposé s'il porte article additionnel, pour une durée maximale de vingt-quatre heures ;

— a ajouté aux conditions de délai pour le dépôt d'amendements en vue de l'examen d'un texte en séance publique, prévues par le projet initial, la faculté pour les règlements des assemblées de fixer un délai pour le dépôt des amendements des membres du Parlement en vue de l'examen d'un texte en commission.

Sur la question de la présence du Gouvernement en commission, outre une modification rédactionnelle, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de la commission reprenant une proposition de MM. Didier Migaud et Gilles Carrez et

prévoyant une exception à la règle générale de la présence de droit du Gouvernement à sa demande en commission, pour le cas particulier de l'examen et du vote des amendements aux projets de révision constitutionnelle, aux projets de loi de finances et aux projets de loi de financement de la sécurité sociale.

L'article 12 du projet de loi organique prévoyait une procédure d'examen simplifiée, permettant, pour « certains textes », de prévoir que le texte adopté par la commission saisie au fond est seul mis en discussion en séance, sauf amendement du Gouvernement ou de la commission. L'Assemblée nationale, sur proposition de la commission des Lois, a ajouté une condition à la possibilité de mettre en œuvre la procédure d'examen simplifiée : cette procédure ne doit pas faire l'objet d'une opposition du Gouvernement, du président de la commission saisie au fond ou du président d'un groupe. D'autre part, sur proposition des députés membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche, la possibilité ouverte au Gouvernement et à la commission de déposer des amendements en séance, dans le cadre de la procédure d'examen simplifiée, a été supprimée.

L'article 13 du projet de loi organique prévoyait la possibilité, dans le cadre d'une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte, de prévoir dans le règlement les conditions dans lesquelles les amendements des membres du Parlement pourraient être mis aux voix sans discussion. Sur proposition de la commission des Lois, cet article a été complété par l'Assemblée nationale afin de permettre l'octroi d'un temps supplémentaire de discussion, à la demande d'un président de groupe, lorsqu'un amendement sera déposé par le Gouvernement ou par la commission après la forclusion du délai de dépôt des amendements des membres du Parlement.

En outre, deux articles additionnels adoptés par l'Assemblée nationale ont encore renforcé les garanties apportées en cas de mise en œuvre de la procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte :

— un article 13 *bis*, présenté par les députés membres du groupe Nouveau Centre, qui précise que les règlements des assemblées devront garantir le droit d'expression de tous les groupes parlementaires, en particulier celui des groupes d'opposition et minoritaires ;

— un article 13 *ter*, présenté par M. Thierry Mariani, prévoyant que les règlements des assemblées devront déterminer les conditions dans lesquelles les parlementaires en faisant la demande pourront obtenir la parole, en dehors des délais d'examen du texte, pour une explication de vote personnelle.

Enfin, deux articles additionnels ont été adoptés, à l'initiative de la commission des Lois et avec un avis de sagesse du Gouvernement, afin de transposer le mécanisme des évaluations préalables aux amendements :

— un article 11 *bis*, prévoyant que les amendements du Gouvernement doivent faire l'objet d'une étude d'impact avant leur examen en séance publique ;

— un article 11 *ter*, confiant aux règlements des assemblées le soin de déterminer les conditions dans lesquelles les amendements des membres du Parlement, à la demande de leur auteur ou premier signataire, ou les amendements de la commission saisie au fond, pourront faire l'objet d'une étude d'impact avant leur examen en séance publique.

Ces articles additionnels, qui complètent le dispositif créé par le chapitre II du présent projet de loi organique, relatif à l'évaluation préalable des projets de loi, trouvent toutefois légitimement leur place dans le chapitre relatif au cadre d'exercice du droit d'amendement, puisqu'ils portent sur les conditions de présentation de certains d'entre eux.

## **II. DES MODIFICATIONS INTRODUITES AU SÉNAT PERMETTANT UNE ADOPTION CONFORME DU PROJET DE LOI ORGANIQUE**

Le Sénat a dans une large mesure approuvé les modifications apportées au projet de loi organique par l'Assemblée nationale en première lecture. Il n'en a pas moins amendé plusieurs articles, en s'inspirant, selon son rapporteur, de « deux lignes directrices » : recentrer le texte sur les mesures à caractère organique ; accorder les dispositions organiques avec l'intention de rééquilibrer les pouvoirs au profit du Parlement <sup>(1)</sup>.

Votre rapporteur, qui se félicite que les modifications introduites au Sénat ne remettent pas en cause les orientations retenues par l'Assemblée nationale en première lecture, vous propose pour cette raison une adoption conforme du projet de loi organique.

### **1. Des points d'accords et une divergence surmontée sur la procédure de discussion des propositions de résolution**

Outre des simplifications rédactionnelles, le Sénat a apporté au chapitre I<sup>er</sup> plusieurs modifications de fond, certaines d'entre elles approfondissant des améliorations apportées par l'Assemblée nationale, d'autres témoignant d'une approche différente. Il a en outre adopté dans les mêmes termes que l'Assemblée l'article 3 *bis* prévoyant que, lorsqu'un président de groupe souhaite demander l'inscription d'une proposition de résolution à l'ordre du jour d'une assemblée, il en informe le président de cette assemblée quarante-huit heures à l'avance, le président de l'assemblée en informant sans délai le Premier ministre.

Sur la proposition des membres du groupe socialiste, les sénateurs ont complété l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi organique par un alinéa permettant à un président de groupe de déposer une proposition de résolution au nom de son groupe. Cette possibilité s'ajoute au dépôt par un ou plusieurs membres d'une assemblée, déjà prévu par cet article.

---

(1) M. Jean-Jacques Hyest, Rapport fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, *Sénat, session ordinaire 2008-2009, n° 196, 4 février 2009, page 8.*

À l'article 2, la procédure innovante choisie par l'Assemblée nationale en supprimant l'examen des propositions de résolution en commission n'a pas emporté l'adhésion des sénateurs. Sans revenir au caractère obligatoire de cet examen, comme cela était proposé dans le projet de loi organique initial, ils ont souhaité en rétablir la possibilité, en adoptant un amendement de la commission des Lois permettant aux règlements des assemblées de prévoir qu'une proposition de résolution est envoyée à une commission permanente ou à une commission spéciale.

À l'article 3, le Sénat, reprenant les termes de l'article 34-1 de la Constitution, a préféré que l'irrecevabilité d'une proposition de résolution soit opposée par le Gouvernement, et non par le Premier ministre, comme le proposait le projet de loi organique. Il a par ailleurs explicité la position de l'Assemblée nationale en précisant que l'irrecevabilité ne peut plus être opposée, sauf à l'encontre d'une rectification, après l'inscription à l'ordre du jour de la proposition de résolution.

L'allègement des conditions fixées à l'article 4, entrepris par l'Assemblée nationale, a été poursuivi au Sénat. Le délai minimum séparant le dépôt d'une proposition de résolution de son inscription à l'ordre du jour a été réduit par les sénateurs de huit à six jours francs, sur la proposition des membres des groupes socialiste et communiste. Au second alinéa du même article, un amendement de M. Michel Charasse est venu préciser que l'interdiction d'inscription à l'ordre du jour de la même session d'une proposition de résolution ayant le même objet qu'une proposition de résolution antérieure ne pouvait concerner qu'une session ordinaire. Les sénateurs ont par ailleurs supprimé la référence à l'« objectif » d'une proposition de résolution.

À l'article 5, le Sénat a maintenu le principe de l'interdiction des amendements et autorisé la rectification d'une proposition de résolution dès son dépôt, alors que l'Assemblée nationale n'avait ouvert cette possibilité qu'à compter de son inscription à l'ordre du jour. Il a précisé la mise en œuvre de cette possibilité en indiquant que toute rectification était transmise sans délai par le président de l'assemblée intéressée au Gouvernement, ce dernier pouvant s'opposer à la rectification si elle a pour effet de rendre la proposition de résolution irrecevable. Enfin, les sénateurs ont considéré comme superfétatoire la disposition aux termes de laquelle les résolutions sont adoptées à la majorité absolue des suffrages exprimés.

## **2. Les orientations retenues par l'Assemblée nationale pour les conditions de présentation des projets de loi confirmées et complétées par le Sénat**

Le Sénat a largement approuvé les dispositions introduites à l'Assemblée nationale qui avaient pour objet de rendre le mécanisme de l'étude d'impact plus efficace et plus complet.

Sur proposition de sa commission des Lois, le Sénat a apporté un certain nombre de compléments à l'article 7 du projet de loi organique, s'inscrivant ainsi dans la poursuite de la démarche initiée par l'Assemblée nationale :

— en précisant que les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact dès le début de leur élaboration et que cette étude présente les raisons pour lesquelles le Gouvernement a finalement retenu le recours à la législation ;

— en prévoyant l'exposition de l'articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration, outre l'exposition de l'impact du droit européen sur l'ordre juridique interne dont l'exigence avait été introduite à l'Assemblée nationale ;

— en précisant le champ que l'Assemblée nationale avait entendu couvrir en visant les conditions d'application de la législation dans les collectivités d'outre-mer et en exigeant que les éventuelles adaptations proposées ou l'absence d'application des dispositions à certaines collectivités soient justifiées.

Estimant que la définition du contenu de l'étude d'impact ne doit « *pas viser une impossible exhaustivité* » <sup>(1)</sup>, la commission des Lois puis le Sénat ont également apporté des simplifications au contenu de l'étude d'impact tel que défini par l'article 7 du projet de loi organique, en supprimant :

— l'exigence d'une analyse de l'impact de la législation proposée en termes d'égalité entre les hommes et les femmes ;

— la mention spécifique de la catégorie des petites et moyennes entreprises pour le renseignement des coûts et des bénéfices attendus de la réforme proposée ;

— la production d'un calendrier prévisionnel d'évaluation de la législation.

Concernant l'article 10 du projet de loi organique, qui avait également été largement remanié par l'Assemblée nationale pour réduire au minimum les dérogations à l'obligation de joindre une étude d'impact et pour exiger le plus grand nombre possible de documents pour les dispositions législatives particulières justifiant une adaptation des conditions de présentation des projets de loi, le Sénat a de la même manière confirmé cette orientation, tout en procédant à quelques modifications :

— pour inscrire dans la loi organique relative aux lois de finances et dans le code de la sécurité sociale les règles relatives à l'évaluation préalable des dispositions non exclusives des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale introduites à l'Assemblée nationale ;

---

(1) Rapport n° 196 précité, page 19.

— pour coordonner les dispositions relatives aux conditions de présentation des dispositions des projets de loi tendant à habiliter le Gouvernement à prendre des ordonnances ou portant ratification d'ordonnances avec la nouvelle rédaction de l'article 7 du projet de loi organique ainsi que pour compléter la liste des documents à fournir lors du dépôt de ces projets de loi.

De manière plus substantielle, le Sénat a souhaité compléter la liste des documents à joindre aux projets de loi autorisant la ratification d'accords internationaux, en exigeant que soient joints à ces projets l'historique des négociations, l'état des signatures et des ratifications ainsi que les réserves ou déclarations interprétatives formulées, le cas échéant, par la France.

Enfin, deux modifications mineures relatives à la procédure de contrôle du respect des conditions de présentation des projets de loi ont été introduites par le Sénat, également sur proposition de sa commission des Lois. Dans le souci de mettre la Conférence des présidents « *en mesure d'exercer un véritable contrôle, y compris sur les études d'impact accompagnant les projets de loi déposés en dehors des périodes de session* »<sup>(1)</sup>, le Sénat a décidé, à l'article 8 du projet de loi organique, de suspendre le délai accordé à la Conférence des présidents pour se prononcer sur le respect des règles de présentation des projets de loi jusqu'au dixième jour précédant le début de la session suivante. Le Sénat a enfin souhaité, à l'article 9 du projet de loi organique, que soit mieux assurée l'information du président de l'assemblée sur le bureau de laquelle le projet de loi n'a pas été déposé lorsque le Conseil constitutionnel est saisi sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution.

### **3. Le cadre d'exercice du droit d'amendement largement inchangé**

Le chapitre III du projet de loi organique, qui avait été l'objet de toutes les craintes de l'opposition et le cœur de la discussion en séance publique à l'Assemblée nationale, a été abordé de manière moins polémique au Sénat, manifestant ainsi le caractère excessif des inquiétudes exprimées à l'Assemblée nationale.

Le Sénat, qui a largement approuvé les dispositions telles qu'elles avaient été adoptées par l'Assemblée nationale en première lecture, adoptant même quatre des sept articles de ce chapitre conformes (les articles 12, 13, 13 *bis* et 13 *ter*), a concentré son travail sur le départ entre les dispositions de nature organique et les dispositions relevant du règlement de chaque assemblée. À ce titre, le Sénat, sur proposition de sa commission des Lois, a renvoyé aux règlements des assemblées - tout en estimant « *justifiées sur le fond* »<sup>(2)</sup> les dispositions en question - :

— les conditions dans lesquelles les délais de dépôt des amendements des membres du Parlement en séance publique peuvent être levés ;

---

(1) Rapport n° 196 précité, page 19.

(2) Rapport n° 196 précité, page 30.

— l'établissement de délais pour le dépôt des amendements des membres du Parlement en commission.

Le Sénat a également précisé que les dispositions de l'article 11 relatives au délai de dépôt des amendements des parlementaires ne sont pas applicables aux sous-amendements.

Le Sénat a d'autre part souhaité préciser le dispositif introduit à l'Assemblée nationale et permettant la production d'études d'impact sur les amendements présentés par le Gouvernement, en renvoyant aux règlements des assemblées le soin de déterminer les modalités d'évaluation de ces amendements.

Enfin, le Sénat, suivant l'avis de sa commission des Lois, a estimé que la faculté pour le Gouvernement d'être entendu en commission « *ne peut emporter la participation aux délibérations de la commission sur les amendements et, d'autre part, que les modalités d'exercice de ce droit peuvent être précisées par les règlements des assemblées comme tel est le cas aujourd'hui* »<sup>(1)</sup>. En conséquence, il a adopté à l'unanimité, et nonobstant l'avis défavorable du Gouvernement, un amendement renvoyant aux règlements des assemblées le soin de préciser les modalités selon lesquelles les ministres peuvent être entendus à l'occasion de l'examen d'un texte en commission. Cette modification introduite par le Sénat devrait laisser à chaque assemblée la liberté de décider dans son règlement les modalités de la présence du Gouvernement en commission. On signalera à ce propos que le Règlement de l'Assemblée nationale prévoit déjà, depuis une résolution du 26 janvier 1994, que les ministres ont accès dans les commissions et doivent être entendus quand ils le demandent.

\*

\* \*

*La Commission examine, le mercredi 18 mars 2009, sur le rapport de M. Jean-Luc Warsmann, le projet de loi organique modifié par le Sénat relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution (n° 1487).*

**M. Jean-Jacques Urvoas.** Le Sénat ayant adopté conformes six articles de ce projet de loi organique dont nous contestons toujours les fondements, il nous revient d'en examiner en deuxième lecture les quatorze restants.

À ce stade, j'aimerais formuler trois remarques.

Sur le calendrier, tout d'abord, j'observe que la deuxième lecture de ce texte est inscrite dans la semaine réservée au contrôle de l'action gouvernementale par notre Assemblée, prévue à l'alinéa 4 de l'article 48 de la Constitution. Si l'on peut admettre que nous nous trouvons dans ce que le secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement appelle « *une période grise* », vous conviendrez que la

---

(1) Rapport n° 196 précité, page 31.

demande par le groupe majoritaire de l'inscription de la seconde lecture de ce texte à l'ordre du jour d'une semaine de contrôle que maîtrise notre Assemblée constitue un symbole pour le moins regrettable. À l'instar de notre président de groupe, M. Jean-Marc Ayrault, en conférence des présidents, je proteste contre le procédé et je me réjouis que le président François Sauvadet ne soit pas loin de partager nos contestations sur ce point.

Pour ce qui concerne les sujets dont nous ne pourrions plus débattre lors de cette deuxième lecture, du fait notamment du vote conforme de l'article 13 de ce projet de loi organique, je souhaite attirer l'attention de nos collègues sur une réflexion du professeur Jean Gicquel lors de son audition par la commission des Lois du Sénat, au sujet de la possibilité pour le Sénat de s'exonérer de la procédure de temps global. Cet universitaire aux compétences reconnues en matière de droit constitutionnel et parlementaire s'est en effet montré sceptique sur la capacité du Conseil constitutionnel à accepter des différences procédurales à ce point marquées entre règlements des deux assemblées parlementaires.

D'ailleurs, la traduction concrète de cette limitation du temps de débat sur certains textes, telle qu'elle est envisagée par les pistes du groupe de travail présidé par le Président de notre Assemblée, M. Bernard Accoyer, s'annonce pour le moins complexe. Ce qui se prépare pour permettre l'application de l'article 13 de ce projet de loi organique est totalement hermétique et soulève beaucoup d'interrogations concrètes.

Point positif à nos yeux, le droit commun de l'examen des textes restera le fonctionnement actuel. Seuls certains textes particuliers pourront faire l'objet d'un temps global programmé.

Dans ce dernier cas, la durée globale des débats se situera à 30 heures, comme l'indique l'exposé des motifs de la proposition de résolution préparée par le Président de l'Assemblée nationale. Cela conduira les groupes à disposer de respectivement 11 heures et 25 minutes pour le groupe SRC, 8 heures et 30 minutes pour le groupe UMP, 5 heures et 45 minutes pour le groupe GDR, 4 heures et 20 minutes pour le groupe Nouveau Centre. En effet, chaque groupe d'opposition se verra attribuer un temps forfaitaire de 4 heures, tandis que les groupes de la majorité disposeront chacun de 3 heures. À ces durées s'ajoutera un temps proportionnel supplémentaire, représentant 60 % du temps restant pour l'opposition et 40 % pour la majorité.

Pour certains textes particulièrement importants à leurs yeux et de manière exceptionnelle, les présidents de groupe auront la possibilité de réclamer un temps global exceptionnel de 50 heures.

Confrontées à la réalité de certains débats récents, ces modalités laissent perplexes. Prenons, à cet égard, l'exemple du projet de loi portant réforme de l'hôpital et relatif aux patients, à la santé et aux territoires, dont l'examen a donné lieu à de nombreux amendements de la majorité et a duré 103 heures et

47 minutes. Peut-on raisonnablement penser que, dans le cadre d'un temps global programmé, le temps accordé en séance aurait été prolongé à plusieurs reprises ?

Nonobstant cette illustration, plusieurs questions de bon sens n'ont actuellement pas de réponse :

– comment informer les groupes en continu du degré de consommation du temps qui leur est alloué pour le débat ?

– comment sera examiné un sous-amendement relatif à un amendement non défendu par son auteur du fait de l'expiration de son crédit temps ?

– à quoi rattacher le temps pris par le rapporteur pour l'examen en séance des amendements non examinés en commission, sachant que dans cette configuration il s'exprime en son nom personnel ? Faudra-t-il imputer ce temps de parole à son groupe d'appartenance ?

De manière plus générale, le groupe SRC n'est pas satisfait de la manière dont se prépare la réforme du Règlement de notre Assemblée. À nos yeux, la dissociation de certaines questions, notamment celles relatives au contrôle de l'action gouvernementale et au fonctionnement du comité d'évaluation et de contrôle, de la prochaine proposition de résolution du Président de l'Assemblée nationale ne s'imposait pas et nuit à la cohérence d'ensemble de la réforme.

S'agissant enfin des articles du projet de loi organique restants en discussion, relatifs aux études d'impact et aux résolutions pour l'essentiel, nos critiques demeurent. Ceci explique que notre groupe dépose notamment quarante-cinq amendements reprenant des suggestions formulées en première lecture et tenant compte également de certaines idées utilement avancées par nos collègues sénateurs.

À nos yeux, trois aspects méritent d'être précisés.

Figure en première place la question des sous-amendements. Je rappelle que le Gouvernement a procédé à deux reprises, en première lecture, à une interprétation discutable des dispositions de l'alinéa 2 de l'article 44 de la Constitution, en les invoquant à l'encontre de sous-amendements non examinés par la commission des Lois alors même qu'elles s'appliquent aux amendements seulement. Cette interprétation extensive est de nature à nuire au droit des parlementaires de sous-amender en séance et il est heureux que le Sénat ait souhaité préciser, à l'article 11 du projet de loi organique, que les sous-amendements ne sont pas soumis à des contraintes de délais de dépôt.

En deuxième lieu, la question de la présence des ministres en commission a fait l'objet de longs débats au Sénat. Un amendement de notre rapporteur avait déjà essayé d'encadrer le dispositif et, demain, c'est au règlement de notre Assemblée qu'il appartiendra d'organiser cette présence. Je note que, au sein du

groupe de travail présidé par le Président de l'Assemblée nationale, des divergences d'appréciation existent entre présidents de commissions.

L'article 86, alinéa 5, de notre règlement prévoit déjà une participation de droit, mais aux débats et non aux votes. Rien dans la révision constitutionnelle n'oblige de modifier ce point. Pour mémoire, les constitutions des III<sup>ème</sup> et IV<sup>ème</sup> Républiques, qui prévoyaient elles aussi l'examen en séance des textes dans leur version adoptée par les commissions, n'autorisaient pas une telle présence de l'exécutif.

Pour notre part, nous considérons que cette présence appelle de sérieuses objections, notamment en ce qu'elle réduira la spécificité de la séance publique en en faisant un décalque de la réunion des commissions.

En dernier lieu, le droit de défendre un amendement déposé constitue pour nous un élément consubstantiel du droit d'amendement. Dans son rapport, en première lecture du projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>ème</sup> République, notre rapporteur Jean-Luc Warsmann se demandait dans quelle mesure le droit de défendre un amendement déposé ne participe pas de la protection de l'exercice du droit d'amendement. Nous partageons son analyse d'alors et souhaitons améliorer le projet de loi organique sur ce point.

En conclusion, je dirai qu'il est heureux que le Gouvernement n'ait pas déclaré l'urgence sur ce texte, contrairement à une habitude qui s'est généralisée depuis 2007. Sur trente-quatre projets de loi importants examinés, vingt, notamment les plus polémiques, n'ont ainsi fait l'objet que d'une seule lecture dans chaque assemblée. Cette exception apparaît d'autant plus bienvenue que le projet de loi organique comporte de nombreuses malfaçons, que nous aurons à cœur de corriger.

**M. René Dosière.** Il est vrai que le Gouvernement n'a pas utilisé l'urgence sur ce texte, mais le rapporteur nous demande de voter conforme le texte du Sénat ! Cela signifie donc que tous nos amendements seront rejetés par la Commission, ce que je regrette.

Or, dans le texte du Sénat, ne figure plus une disposition importante adoptée à l'Assemblée nationale : celle sur la présence obligatoire dans les études d'impact d'une évaluation de l'impact des projets de loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Pourtant, cette préoccupation a été inscrite à deux reprises dans notre Constitution : tout d'abord en 1999 s'agissant de la parité en politique, puis lors de la dernière révision constitutionnelle s'agissant de la parité dans la sphère professionnelle et sociale. Ces dispositions constitutionnelles auraient donc mérité de trouver leur prolongement dans la présente loi organique. En adoptant dans les mêmes termes le texte du Sénat, nous allons nous priver de la possibilité de le faire : sommes-nous vraiment si pressés d'adopter ce projet de loi organique ?

Par ailleurs, au cours des débats au Sénat, le 12 février, le secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement s'est engagé à donner dans les huit à dix jours le calendrier d'examen des autres projets de loi organiques d'application de la révision du 23 juillet 2008. Plus d'un mois après cet engagement, le rapporteur dispose-t-il de précisions sur ce calendrier ?

Enfin, je voudrais aborder la question de la création de deux nouvelles commissions permanentes car elle va entraîner la redistribution des compétences entre les commissions. J'ai à ce sujet quelques inquiétudes concernant les compétences de la commission des Lois dans le domaine des collectivités locales car il semble que la commission des Finances souhaite devenir compétente sur les dotations aux collectivités locales. J'estime que la commission des Lois doit rester pleinement compétente sur l'ensemble des questions qui concernent les collectivités locales. Je rappellerai ainsi que lorsque l'on a voté la révision des valeurs locatives, en 1990, le texte a été examiné par la commission des Lois : c'est d'ailleurs à cette occasion que je suis devenu membre de cette commission afin de rapporter le projet de loi. Le rapporteur général avait dû se contenter d'être rapporteur pour avis.

**M. Sébastien Huyghe, président.** Il vous restera à convaincre le président Didier Migaud sur cette question...

**Mme Catherine Coutelle.** Je suis heureuse de rejoindre la commission des Lois pour l'examen de ce projet de loi organique. Venant de la commission des Affaires économiques, je regrette d'ailleurs la scission de cette commission qui va entraîner des incohérences dans l'examen des textes.

J'en viens maintenant à l'amendement que j'ai déposé sur les études d'impact dans le domaine de l'égalité entre les hommes et les femmes, supprimées par le Sénat. En première lecture, cet amendement a été soutenu largement sur tous les bancs. Il avait été déposé par M. Guy Geoffroy, à la demande de la présidente de la délégation aux droits des femmes, Mme Marie-Jo Zimmermann. Ensuite, l'amendement, qui n'avait pas pu être discuté, avait été repris dans la nouvelle rédaction de l'article 7 proposée par le rapporteur. Au nom du groupe SRC et de la délégation aux droits des femmes, je vous demande de réinscrire cette disposition dans le projet de loi, ce qui est cohérent avec l'inscription dans la Constitution du principe d'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et sociales. Si l'on veut que l'égalité progresse concrètement, il faut que les projets de loi soient accompagnés d'études d'impact qui évaluent leur répercussion en matière d'égalité entre les femmes et les hommes.

**M. Jacques Alain Bénisti.** Les propos de Jean-Jacques Urvoas sur les temps de parole me paraissent devoir être appréciés au regard des nouvelles règles applicables aux questions au Gouvernement. En effet, désormais nous n'avons plus que deux minutes pour poser notre question et, avec l'installation de chronomètres, nous sommes contraints de respecter ce temps de parole. Or, j'estime que tout le monde est gagnant de l'application de ces nouvelles règles : l'intervenant,

le ministre qui lui répond et les auditeurs. D'ailleurs, ces séances étant télévisées, nous constatons dans nos circonscriptions une satisfaction à l'égard de ces nouvelles règles.

Il a été fait référence au projet de loi portant réforme de l'hôpital et relatif aux patients, à la santé et aux territoires, qui a effectivement fait l'objet de davantage d'amendements issus de la majorité. Mais, nous avons su éviter tout propos démagogique ou inutile, en nous contraignant à l'essentiel dans nos propos. Cet assainissement honore notre Assemblée.

**M. le rapporteur.** Je tiens d'abord à souligner que si je propose une adoption conforme, cela s'explique notamment par le travail qui a été mené en amont avec le Sénat, en particulier avec le Président de la commission des Lois, avant que cette assemblée n'examine le projet de loi organique en séance publique.

Concernant le calendrier des textes de mise en œuvre de la révision constitutionnelle, je n'ai malheureusement pas reçu de réponse, à ce jour, à la demande écrite que j'avais transmise au Gouvernement. Je peux seulement vous dire que le projet de loi organique relatif à la question préjudicielle de constitutionnalité est en cours d'examen au Conseil d'État.

Pour la répartition des compétences entre les commissions permanentes, je ne suis pas favorable à l'attribution de l'ensemble des finances locales à la commission des Finances. D'autre part, il est envisagé de céder la compétence de la commission des Lois en matière de propriété intellectuelle. Je dois avouer que l'examen récent du projet de loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur Internet m'a montré l'intérêt qu'il peut y avoir à ce qu'une commission comme la nôtre intervienne sur ces sujets juridiquement difficiles. Toutefois, dès lors que l'on souhaite créer une commission dédiée aux affaires culturelles, il peut paraître logique de lui céder les questions de droit d'auteur, et cela ne nous empêchera pas, à l'avenir, de nous saisir pour avis.

J'aurais souhaité que l'analyse des conséquences des dispositions législatives proposées en termes d'égalité entre les femmes et les hommes figure dans l'article relatif aux études d'impact. À défaut, je demanderai au Gouvernement, en séance, qu'il prenne l'engagement de faire figurer, au titre des conséquences sociales du projet de loi, l'analyse en termes d'égalité entre les sexes à chaque fois que cette analyse est pertinente.

En ce qui concerne la présence du Gouvernement, l'article 31 de la Constitution est très clair : « *Les membres du Gouvernement ont accès aux deux assemblées. Ils sont entendus quand ils le demandent.* » Il ne faudrait pas que l'on prenne le risque de s'en éloigner. Je crois que la pratique qui se mettra en place sera celle d'une audition du ministre, puis d'un travail de la commission hors sa présence, comme aujourd'hui. Mais, au fur et à mesure du débat, si des articles posent un problème d'interprétation particulier, il sera possible de les réserver, de demander au ministre de s'expliquer sur ces articles, après quoi la commission pour-

rait voter, hors sa présence, en toute connaissance de cause. La présence d'un ministre en commission ne pourra avoir lieu que dans le consensus et afin d'obtenir des éclaircissements. Je ne crois d'ailleurs pas que les ministres ni leurs conseillers n'aient l'envie ni le temps d'être présents à chaque stade de la procédure parlementaire.

L'urgence a en effet été déclarée pour beaucoup de textes depuis le début de la législature, dans certains cas avec raison, lorsqu'il s'agit par exemple de répondre à la crise économique. J'ai regretté que le Gouvernement ait eu recours à la déclaration d'urgence pour le projet de loi pénitentiaire, quelques jours avant que l'urgence soit remplacée par la procédure accélérée, à laquelle il est possible de s'opposer. Si la procédure accélérée avait été engagée sur ce texte, la Conférence des présidents s'y serait sans doute montrée défavorable. Le Gouvernement a d'ailleurs déclaré depuis que la déclaration d'urgence n'impliquait pas qu'il convoque une commission mixte paritaire dès la fin de la première lecture. Nous avons également obtenu que l'Assemblée dispose de plus d'un mois pour examiner ce texte, ce qui semble légitime alors qu'il a été déposé au Sénat sans être inscrit pendant neuf mois. Car, derrière l'urgence, il y a le problème encore plus important des délais d'examen des textes, auquel je suis très attaché.

Le projet de réforme du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit un calcul des temps attribués à chaque groupe dans le cadre du temps législatif programmé, avec un temps forfaitaire, afin d'avantager les groupes minoritaires, et un temps proportionnel, réparti à raison de 60 % pour l'opposition et 40 % pour la majorité, afin d'avantager les groupes d'opposition. Mais on calcule déjà des temps aujourd'hui, par exemple pour organiser la discussion générale, et cela ne pose pas de problème. Jacques Alain Bénisti a eu raison, à ce titre, de citer l'exemple des questions d'actualité, pour lesquelles le chronométrage et la limitation à deux minutes ont permis de revenir à une répartition de ces questions à égalité entre majorité et opposition, comme entre 1974 et 1981.

J'ai demandé que l'ensemble des modifications qu'il est envisagé d'apporter à notre Règlement fasse l'objet d'un dépôt rapidement, pour avoir le temps d'en débattre. Si une proposition de résolution ayant un objet limité et une proposition de résolution portant sur l'ensemble sont déposées, je n'exclus pas que notre commission se saisisse directement de l'ensemble. En effet, dès lors que la présente loi organique aura été votée et contrôlée par le Conseil constitutionnel, il sera possible de réformer l'ensemble du Règlement de l'Assemblée nationale.

*La Commission passe ensuite à l'examen des articles restant en discussion dans le texte du Sénat.*

## EXAMEN DES ARTICLES

*Avant le chapitre I<sup>er</sup>*

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas précisant le régime du référendum d'initiative partagée.*

**M. Jean-Jacques Urvoas.** J'estime qu'il est nécessaire d'intégrer dans le projet de loi organique des dispositions sur le référendum d'initiative partagée. Le texte adopté en première lecture n'y fait pas référence. Mais, dans la mesure où nous n'avons aucun calendrier sur l'examen des autres projets de loi organique d'application de la révision constitutionnelle, il nous faut anticiper la mise en œuvre de cette disposition. J'ajoute que cet amendement portant article additionnel, bien que déposé en deuxième lecture, est recevable car il correspond à l'exception prévue par la décision du Conseil constitutionnel du 19 janvier 2006 concernant les amendements destinés à assurer le respect de la Constitution.

**M. le rapporteur.** J'émet un avis défavorable à cet amendement qui a déjà été rejeté par les deux assemblées en première lecture.

*La Commission rejette l'amendement.*

### CHAPITRE I<sup>ER</sup>

#### **Dispositions relatives aux résolutions prises en vertu de l'article 34-1 de la Constitution**

En première lecture, l'Assemblée nationale avait adopté un amendement rédactionnel présenté par la commission des Lois supprimant la référence, inutile, au caractère « parlementaire » des résolutions. Le Sénat a, à son tour, conformément à la proposition de sa commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, adopté un amendement rédactionnel proposant une formulation plus élégante de cet intitulé.

#### *Article 1<sup>er</sup>*

##### **Dépôt des propositions de résolution**

L'article 1<sup>er</sup> se bornait initialement à prévoir que les résolutions déposées sur le bureau d'une assemblée en vertu de l'article 34-1 de la Constitution doivent être signées par un ou plusieurs membres d'une assemblée.

- *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

Le projet de loi organique ne comportait aucune restriction au droit de déposer des propositions de résolution, les conditions étant alignées sur celles qui

prévalent aujourd'hui pour les propositions de loi et pour les propositions de résolution existantes. À la demande de plusieurs députés membres du groupe SRC, l'Assemblée nationale a cependant accepté d'apporter la garantie que les règlements des assemblées ne limiteraient pas le nombre de propositions de résolution pouvant être déposées par session. Elle a pour ce faire adopté, avec avis favorable du rapporteur et du Gouvernement, une série de vingt-deux amendements identiques interdisant une telle limitation.

- *La position du Sénat en première lecture*

Le Sénat a souscrit au choix proposé par le Gouvernement, et renforcé par l'Assemblée nationale, de conditions de dépôt très favorables à l'exercice du droit d'initiative parlementaire en matière de résolution. Il a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de simplification rédactionnelle présenté par sa commission des Lois, précisé par un sous-amendement rédactionnel de M. Michel Charasse. Les sénateurs ont considéré comme inutile la précision figurant dans le projet de loi organique initial selon laquelle les propositions de résolution sont déposées sur le bureau de l'assemblée concernée.

Les sénateurs ont en outre adopté un amendement présenté par M. Jean-Pierre Bel et les membres du groupe socialiste disposant que les propositions de résolution peuvent également être déposées au nom d'un groupe par son président.

M. Jean-Pierre Bel a notamment justifié cet amendement en expliquant que « *s'il est un domaine à propos duquel la question de l'expression des groupes en tant que telle se pose, c'est bien celui des propositions de résolution, car elles permettent (...) de faire valoir une orientation politique, dans le bon sens du terme. Ces procédures, qui ont une signification politique, me semblent donc mériter un sort particulier.* »<sup>(1)</sup> Cette analyse vient renforcer celle qui avait été faite par votre commission en première lecture, et qui a conduit l'Assemblée nationale à choisir une procédure de discussion particulière, sans amendement et sans examen en commission, afin que le débat sur cette orientation politique puisse avoir lieu en séance et que le texte initial ne soit pas dénaturé.

Les auteurs de l'amendement se sont également appuyés sur la rédaction du nouvel article 51-1 de la Constitution, évoquant les « *droits des groupes parlementaires* », pour avancer cette proposition.

Comme la commission et le Gouvernement l'ont souligné en séance au Sénat, cette disposition ne s'inscrit pas dans la tradition du droit individuel d'initiative reconnu à chaque parlementaire ; elle était en outre contradictoire avec un autre amendement des mêmes auteurs, rejeté par le Sénat, précisant que le dépôt était un « *droit individuel* » des membres de l'assemblée.

---

(1) *Séance du 12 février 2009, Journal officiel Débats Sénat, page 1 867.*

La disposition adoptée par le Sénat paraît en réalité offrir une nouvelle prérogative aux présidents de groupes plus qu'aux groupes eux-mêmes. Rien ne semble interdire en effet à un président de groupe de déposer une proposition de résolution au nom de son groupe, c'est-à-dire de tous les membres de son groupe, alors même que certains membres du groupe seraient en désaccord avec la position exprimée par la proposition de résolution.

Il aurait donc paru préférable de s'en tenir sur ce point au texte adopté par l'Assemblée nationale, qui permettait déjà, de fait, au président d'un groupe de déposer une proposition de résolution cosignée par tous les membres de son groupe, comme cela se pratique couramment pour les propositions de loi ou les amendements. Lors des débats au Sénat, la commission et le Gouvernement avaient d'ailleurs exprimé leur préférence pour cette solution, avant de céder devant la quasi-unanimité que l'amendement de M. Jean-Pierre Bel semblait devoir recueillir.

Même si l'on peut exprimer des doutes sur la pertinence de cet amendement, la rédaction adoptée par le Sénat peut être acceptée, dans la mesure où les présidents de groupes auront certainement à cœur de préserver la cohésion de leur groupe en n'utilisant cette possibilité que lorsque la proposition de résolution reflète effectivement la position de tous les membres du groupe.

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas précisant que le dépôt d'une proposition de résolution est un droit individuel des parlementaires.*

**M. Jean-Jacques Urvoas.** Le texte de l'article 1<sup>er</sup> souffre d'une imprécision. Il est écrit que les parlementaires peuvent déposer autant de propositions de résolution qu'ils le souhaitent, mais le Sénat a donné aux présidents de groupe la possibilité de déposer des propositions de résolution au nom de leur groupe. Dans ces conditions, il semble nécessaire de préciser que le droit de déposer une proposition de résolution est un droit individuel.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable. Cet amendement est déjà satisfait par le texte actuel de l'article premier qui dispose que les propositions de résolution peuvent être déposées par un ou plusieurs membres d'une assemblée et que leur nombre n'est pas limité. À l'inverse, l'adoption de cet amendement viendrait en contradiction avec la possibilité offerte par le Sénat à un président de groupe de déposer une proposition de résolution.

*La Commission rejette l'amendement.*

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas précisant que les propositions de résolution doivent être déposées sur le bureau d'une des assemblées.*

**M. Jean-Jacques Urvoas.** Il s'agit là encore d'un amendement de précision car le texte de l'article 1<sup>er</sup> ne permet pas de savoir où seront déposées les pro-

positions de résolution. Il faut préciser que cela sera sur le bureau de chaque assemblée.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable car cette précision n'est pas utile. Elle n'est d'ailleurs inscrite ni à l'article 81 du règlement de l'Assemblée nationale, ni à l'article 24 de celui du Sénat qui traitent du dépôt des projets et propositions.

*La Commission rejette l'amendement.*

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas prévoyant que les règlements des assemblées fixent les conditions de dépôt et de publicité des propositions de résolution.*

**M. Jean-Jacques Urvoas.** Cet amendement renvoie aux règlements des assemblées le soin de préciser les conditions de dépôt et de publicité des propositions de résolution, le Sénat ayant fait le choix d'une rédaction sommaire.

**M. le rapporteur.** Là encore, cette précision n'est pas utile en loi organique. D'ailleurs, l'avant proposition de résolution de modification du Règlement, qui vous a été transmise, précise les conditions de dépôt et de publicité des propositions de résolution, qui seraient fixées par l'article 136.

**M. Jean-Jacques Urvoas.** Je constate que l'avis du rapporteur concernant la portée organique ou non d'une disposition varie selon les sujets... Il serait préférable qu'il adopte une position constante sur cette question.

**M. le rapporteur.** Mon avis dépend de ce qu'indique la Constitution. Lorsque celle-ci précise qu'une disposition organique est nécessaire, il faut la prendre. Quand elle ne le précise pas, il faut s'abstenir d'adopter des dispositions organiques.

*La Commission rejette l'amendement.*

*La Commission adopte l'article 1<sup>er</sup> sans modification.*

## *Article 2*

### **Transmission des propositions de résolution au Premier ministre. Possibilité de les envoyer à une commission permanente ou spéciale**

Dans sa rédaction initiale, l'article 2 du projet de loi organique prévoyait, d'une part, le renvoi des propositions de résolution à une commission et, d'autre part, leur transmission au Premier ministre.

- *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

S'attachant au caractère politique et non juridique des propositions de résolution, votre commission des Lois a souhaité qu'elles soient discutées selon une procédure clairement distincte de la procédure législative, reposant sur un débat en

séance publique permettant à l'auteur de la proposition de résolution ou au groupe parlementaire auquel il appartient de demander à l'assemblée de se prononcer sur une position qu'il défend. Elle a par conséquent approuvé la proposition du Gouvernement d'interdire les amendements aux propositions de résolution et proposé de supprimer leur examen préalable par une commission. Sur un texte sans portée normative, ne soulevant pas de difficulté particulière de rédaction et ne nécessitant pas d'expertise juridique, l'intérêt d'un examen préalable par une commission apparaissait en effet d'autant plus réduit qu'il était interdit à celle-ci de modifier le texte qui lui était soumis.

Avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a suivi la position de la commission des Lois et supprimé le renvoi des propositions de résolution à une commission.

- *La position du Sénat en première lecture*

Le Sénat, suivant la position de sa commission des Lois, s'est montré réservé sur la procédure adoptée par l'Assemblée nationale. Tout en reconnaissant qu'« *on peut très bien refuser le principe du renvoi automatique en commission que prévoyait cet alinéa* »<sup>(1)</sup>, que « *l'argument avancé (par l'Assemblée nationale) est admissible* »<sup>(2)</sup> ou que, en fonction de la proposition de résolution concernée, « *peut-être aurions-nous (...) considéré que, après tout, il n'était pas nécessaire de renvoyer une telle proposition de résolution à une commission, ces questions étant en principe connues de tous* »<sup>(3)</sup>, les sénateurs ont considéré que, en dépit de l'interdiction des amendements – qu'ils n'ont pas remise en cause –, les commissions permanentes pouvaient jouer un rôle utile d'information de l'assemblée en vue de l'examen de la proposition de résolution en séance.

Le rapporteur de la commission des Lois a cité à cet égard l'exemple de l'examen par les commissions des affaires étrangères des projets de loi autorisant la ratification d'accords internationaux « *qui ne peuvent en tant que tels être modifiés* »<sup>(4)</sup>. Il existe cependant deux différences d'importance qui justifiaient, aux yeux de votre rapporteur, un traitement différent : d'une part, si les accords eux-mêmes ne peuvent être amendés, les projets de loi autorisant leur ratification peuvent quant à eux l'être<sup>(5)</sup> ; d'autre part, si les résolutions sont dénuées de portée juridique, les accords internationaux ont, conformément à l'article 55 de la Constitution, une autorité supérieure à celle des lois.

Les sénateurs ont par ailleurs considéré qu'un examen préalable en commission pouvait être utile dans la perspective d'une recherche de consensus, en donnant à l'auteur des indications sur les rectifications qui pourraient favoriser

---

(1) M. Michel Charasse, séance du 12 février 2009, Journal officiel Débats Sénat, page 1 883.

(2) M. Bernard Frimat, séance du 12 février 2009, Journal officiel Débats Sénat, page 1 880.

(3) M. Jean-Jacques Hyest, séance du 12 février 2009, Journal officiel Débats Sénat, page 1 881.

(4) Rapport n° 196 précité, page 34.

(5) Conseil constitutionnel, décision n° 2003-470 DC du 9 avril 2003, Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale, considérants 17 à 19.

l'adoption de la proposition de résolution par l'assemblée. Ils ont par conséquent adopté, avec l'accord du Gouvernement, un amendement, proposé par leur commission des Lois, permettant au règlement de chaque assemblée de prévoir qu'une proposition de résolution est envoyée à une commission permanente ou une commission spéciale. Il appartiendrait aux règlements des assemblées de préciser les modalités de ce renvoi.

Une première version de cet amendement donnait à la seule commission permanente compétente la faculté de se saisir, si elle le souhaite, d'une proposition de résolution. Il a été rectifié en séance pour permettre l'envoi à une commission spéciale et donner plus de latitude aux règlements des assemblées, libres de décider, d'une part, de l'opportunité de l'intervention des commissions et, d'autre part, de la forme de cette intervention.

Trois possibilités pourraient donc être ouvertes à chaque assemblée par la rédaction adoptée par le Sénat :

— ne pas prévoir d'examen en commission, comme l'Assemblée nationale l'a décidé en première lecture ;

— prévoir un examen optionnel, dans les conditions fixées dans le règlement de l'assemblée concernée ;

— prévoir un examen systématique, comme cela était prévu dans le projet de loi organique initial.

Le texte adopté par le Sénat ne remet pas en cause le vote de l'Assemblée nationale en première lecture, dans la mesure où chacune des assemblées reste libre d'inscrire ou non dans son règlement la possibilité d'un renvoi en commission.

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas tendant à prévoir l'information de chaque membre des assemblées du dépôt de toute proposition de résolution.*

**M. Jean-Jacques Urvoas.** Cet amendement de précision vise à prévoir l'information de chaque parlementaire lorsqu'une proposition de résolution est déposée. Par ailleurs, il me semble que lorsqu'un texte soumis au Parlement n'est pas examiné par une commission, il doit être qualifié de « motion » et non de « résolution ».

**M. le rapporteur.** L'information du Premier ministre est nécessaire pour lui permettre d'exercer son droit d'opposition aux propositions de résolution. Les parlementaires sont suffisamment informés du dépôt de ces propositions, par la publication au *Journal officiel* et au *Feuilleton*, ainsi que par l'impression et par la distribution de celles-ci.

**M. René Dosière.** Le Sénat a modifié le texte adopté par l'Assemblée nationale pour prévoir que « *les règlements des assemblées peuvent prévoir qu'une*

*proposition de résolution est envoyée à une commission permanente ou une commission spéciale* ». Je sais que le rapporteur est défavorable à l'examen des propositions de résolution en commission, mais je souligne qu'il est en désaccord sur ce point avec M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur au Sénat. Celui-ci a écrit dans son rapport que « *la compétence des commissions permanentes ne se fonde pas seulement sur leur pouvoir d'amendement mais aussi sur leur vocation à informer tous les parlementaires -ainsi la commission des affaires étrangères examine les projets de loi tendant à autoriser ou ratifier les accords internationaux qui ne peuvent en tant que tels être modifiés* ». Le fait que la commission ne puisse pas amender le texte de la proposition de résolution ne doit pas en soi exclure l'examen en commission.

**M. le rapporteur.** Le désaccord avec le Sénat a été réglé par une rédaction de compromis autorisant, sans l'imposer, le renvoi à une commission permanente ou spéciale. La porte est ouverte pour une inscription dans le Règlement d'une disposition prévoyant le renvoi à une commission : cette question sera débattue le moment venu.

*La Commission rejette cet amendement.*

*La Commission est ensuite saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas tendant à prévoir que le Gouvernement doit se prononcer sur la recevabilité de la proposition de résolution dans un délai de trois jours francs après sa réception.*

**M. Jean-Jacques Urvoas.** Cet amendement a pour objet de rétablir dans l'article 2 un parallélisme des formes : en effet, il est prévu que « *le président de chaque assemblée transmet sans délai toute proposition de résolution au Premier ministre* », mais aucun délai de réponse n'est prévu pour le Gouvernement. Le présent amendement propose que le Gouvernement dispose de trois jours pour faire connaître sa position. Par ailleurs, la question de savoir ce qui se passe en cas de silence du Gouvernement doit être posée.

**M. le rapporteur.** La réponse à la question posée par M. Jean-Jacques Urvoas se trouve dans les articles 3 et 3 bis : si le texte n'est pas inscrit à l'ordre du jour, il continue d'exister, que le Gouvernement ait opposé l'irrecevabilité ou qu'il ne se soit pas prononcé. En revanche, lorsqu'un président de groupe demande l'inscription à l'ordre du jour, il doit en informer le président de cette assemblée quarante-huit heures avant qu'elle ne soit décidée. Le président de l'assemblée en informe sans délai le Premier ministre, qui peut alors opposer l'irrecevabilité jusqu'à la décision d'inscription à l'ordre du jour. S'il ne le fait pas, l'irrecevabilité est purgée et ne pourra plus être opposée, sauf si la proposition de résolution est rectifiée par son auteur.

**M. Philippe Vuilque.** Cette possibilité pour le Gouvernement de ne pas se prononcer sur la recevabilité des propositions de résolution déposées conduira à

leur enterrement. Si la majorité ne souhaite pas l'inscription de la proposition de résolution à l'ordre du jour, celle-ci ne sera jamais examinée.

**M. le rapporteur.** La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a augmenté le temps réservé aux groupes parlementaires. Un groupe d'opposition pourra donc faire inscrire toute proposition de résolution à l'ordre du jour, à condition que celle-ci ne soit pas irrecevable. Le mécanisme de purge de l'irrecevabilité garantit que, si le Gouvernement n'a pas opposé cette irrecevabilité avant l'inscription, la proposition de résolution pourra être discutée.

**M. Philippe Vuilque.** Je connais l'attention que porte M. le rapporteur à l'efficacité du travail parlementaire. La demande de réponse du Gouvernement sur la recevabilité des propositions de résolution a uniquement pour but d'accroître cette efficacité.

**M. le rapporteur.** Une réponse systématique du Gouvernement n'est pas possible, personne ne pouvant prédire le nombre de propositions de résolution qui sera déposé. L'imagination des parlementaires pour le dépôt de propositions de loi montre que le nombre de propositions de résolution pourrait être très élevé. Le mécanisme doit donc être souple et ne pas contraindre le Gouvernement à se prononcer sur chaque proposition de résolution déposée.

**M. Jean Mallot.** La rédaction de l'article 3 n'est pas claire. L'Assemblée nationale pourra-t-elle inscrire à l'ordre du jour une proposition de résolution si le Gouvernement ne s'est pas prononcé sur sa recevabilité ?

**M. le rapporteur.** Le Gouvernement peut opposer l'irrecevabilité jusqu'à l'inscription à l'ordre du jour. Lorsque celle-ci est décidée, il ne peut plus le faire.

*La Commission rejette cet amendement.*

**M. Daniel Garrigue.** Le second alinéa du texte adopté par le Sénat prévoit la possibilité d'envoyer le texte à une commission permanente ou à une commission spéciale, mais ne mentionne pas la possibilité de le renvoyer à la commission chargée des affaires européennes, qui n'est pas une commission permanente. Je présenterai donc en séance publique un amendement tendant à prévoir le renvoi à cette commission.

*La Commission adopte l'article 2 sans modification.*

### *Article 3*

#### **Irrecevabilité d'une proposition de résolution mettant en cause la responsabilité du Gouvernement ou contenant une injonction**

L'article 3 du projet de loi organique met en œuvre le deuxième alinéa de l'article 34-1 de la Constitution, qui dispose que « *sont irrecevables et ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour les propositions de résolution dont le Gouverne-*

ment estime que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard ». La rédaction initiale du projet de loi organique précisait, d'une part, qu'il appartient au Premier ministre de faire savoir au président de l'assemblée qu'une proposition de résolution est irrecevable et, d'autre part, que, dans ce cas, la proposition de résolution ne peut ni être examinée en commission ni être inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée.

- *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

Sur proposition de la commission des Lois, l'Assemblée nationale a adopté une nouvelle rédaction de cet article, tenant compte de la suppression de l'examen préalable des propositions de résolution en commission et encadrant dans le temps la possibilité pour le Gouvernement de déclarer l'irrecevabilité d'une proposition de résolution.

Pour protéger la programmation des travaux parlementaires, compte tenu de la nouvelle rédaction de l'article 48 de la Constitution qui permet aux assemblées de fixer une partie de leur ordre du jour, la rédaction adoptée par l'Assemblée prévoit que, lorsqu'il estime qu'une proposition de résolution est irrecevable, le Premier ministre doit le faire savoir au président de l'assemblée concernée avant que l'inscription à l'ordre du jour de cette proposition de résolution ne soit décidée. Il s'agit par cette rédaction, comme votre rapporteur l'a expliqué au cours des débats, « *d'éviter le cas où une proposition de résolution serait inscrite à l'ordre du jour de la semaine à venir, et puis, le matin dudit jour, à neuf heures et demie, nous arriverions pour entendre le président de la séance nous dire qu'il a reçu du Gouvernement une lettre l'informant de l'irrecevabilité de la proposition* »<sup>(1)</sup>.

Pour imposer que l'irrecevabilité soit « purgée » avant l'inscription à l'ordre du jour, l'Assemblée nationale s'est appuyée sur la lettre de l'article 34-1 de la Constitution, qui dispose que « *sont irrecevables et ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour* » les propositions de résolution dont le Gouvernement estime que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard.

- *La position du Sénat en première lecture*

Le Sénat a, pour l'essentiel, souscrit à la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale, le rapporteur, M. Jean-Jacques Hyest, jugeant qu'elle apportait « *une précision indispensable* » en contraignant le Gouvernement, le cas échéant, à déclarer l'irrecevabilité d'une proposition de résolution avant son inscription à l'ordre du jour.

---

(1) Troisième séance du 15 janvier 2009, Journal officiel Débats Assemblée nationale, page 456.

Dans son rapport, le rapporteur de la commission des Lois du Sénat souligne également, comme l'avait déjà fait votre rapporteur à l'Assemblée, que « *les termes de l'article 34-1 de la Constitution (...) impliquent que le Gouvernement ait dans cette matière un pouvoir discrétionnaire qui n'est pas susceptible de contrôle.* »<sup>(1)</sup> Contrairement aux irrecevabilités prévues par les articles 40 et 41 de la Constitution, l'irrecevabilité de l'article 34-1 ne relève à aucun moment des assemblées. C'est pourquoi la rédaction retenue par le Sénat, issue d'un amendement de sa commission des Lois adopté avec l'avis favorable du Gouvernement, fait explicitement référence à une « décision » du Gouvernement.

Le texte du projet de loi organique, inchangé sur ce point à l'Assemblée nationale, réservait au Premier ministre le soin d'apprécier l'irrecevabilité d'une proposition de résolution. Sur proposition de sa commission des Lois, le Sénat a préféré reprendre la rédaction de l'article 34-1 de la Constitution, qui attribue cette compétence au « Gouvernement ». Ceci ne signifie pas pour autant qu'une délibération en Conseil des ministres soit nécessaire, comme cela avait pu être avancé lors du débat en première lecture à l'Assemblée<sup>(2)</sup>, l'auteur de l'amendement estimant d'ailleurs que « *la décision devra sans doute être prise par le Premier ministre* »<sup>(3)</sup>. Aucune délibération n'est par exemple nécessaire pour que le Gouvernement oppose l'irrecevabilité à un amendement en application de l'article 41 de la Constitution ou s'oppose à l'examen d'un amendement n'ayant pas été antérieurement soumis à la commission en application du deuxième alinéa de l'article 44. En première lecture, votre commission avait d'ailleurs confié, par souci de simplicité et sur le modèle de l'article 41, au Gouvernement, et non au Premier ministre, la possibilité de refuser la rectification d'une proposition de résolution, afin que la décision puisse être prise en séance, sans qu'il soit nécessaire de suspendre la séance pour consulter le Premier ministre.

Pour le cas où une proposition de résolution serait envoyée à une commission, une décision d'irrecevabilité intervenant avant l'examen en commission interdirait cet examen, comme le prévoyait le projet de loi organique dans sa rédaction initiale, sans qu'il paraisse nécessaire de le préciser.

Le Sénat a en outre adopté, avec un avis favorable de la commission et du Gouvernement, un amendement de M. Michel Charasse précisant qu'aucune irrecevabilité ne peut être opposée après l'inscription à l'ordre du jour, sauf dans les conditions prévues à l'article 5 — c'est-à-dire la possibilité pour le Gouvernement de s'opposer à une rectification qui aurait pour effet de rendre une proposition de résolution inscrite à l'ordre du jour irrecevable. Comme le ministre l'a souligné lors des débats, le texte adopté par l'Assemblée ne souffrait à vrai dire d'aucune ambiguïté sur ce point.

Une lecture conjointe des articles 3 et 5 du présent projet de loi organique permet de distinguer deux modalités d'exercice de la prérogative que le Gouver-

---

(1) Rapport n° 196 précité, page 36.

(2) Troisième séance du 13 janvier 2009, Journal officiel Débats Assemblée nationale, page 304.

(3) Rapport n° 196 précité, page 36.

nement tient du second alinéa de l'article 34-1 de la Constitution, liées à la référence faite dans la Constitution à l'inscription à l'ordre du jour de la proposition de résolution.

En application de l'article 3, jusqu'à l'inscription à l'ordre du jour, le Gouvernement peut décider l'irrecevabilité d'une proposition de résolution – le cas échéant rectifiée par son auteur, puisque le Sénat a ouvert cette possibilité dès le dépôt –, empêchant ainsi son inscription à l'ordre du jour.

En revanche, après l'inscription à l'ordre du jour d'une proposition de résolution, le Gouvernement peut, en application de l'article 5, déclarer l'irrecevabilité d'une rectification de la proposition de résolution, mais pas de la proposition de résolution elle-même ; si le Gouvernement s'oppose à une rectification, l'assemblée garde la possibilité d'examiner et de voter la proposition de résolution initiale, telle qu'elle avait été inscrite à l'ordre du jour.

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas de réécriture de l'article 3.*

**M. Jean-Jacques Urvoas.** Cet amendement a pour objet de réécrire l'article 3, en y intégrant plusieurs éléments utiles : le Gouvernement devra informer chaque président de groupe de sa décision d'opposer l'irrecevabilité à une proposition de résolution ; il devra opposer l'irrecevabilité dans un délai maximal de trois jours à compter de la réception de la proposition ; il devra motiver sa décision d'opposer l'irrecevabilité ; enfin, un mécanisme prévoyant l'audition du Premier ministre est mis en place en cas de désaccord entre le Parlement et le Gouvernement sur la recevabilité de la proposition.

**M. le rapporteur.** Cet amendement, présenté en première lecture à l'Assemblée nationale et au Sénat, avait déjà été rejeté. L'article 34-1 de la Constitution ne prévoit pas de mécanisme de résolution en cas de désaccord, car le pouvoir d'opposer l'irrecevabilité appartient au Gouvernement. Lorsqu'un mécanisme de résolution des différends est prévu, il doit l'être par la Constitution, à l'image de celui mis en place par l'article 39, alinéa 4, qui permet à la Conférence des présidents de s'opposer à la discussion d'un projet de loi ne remplissant pas les conditions de présentation des projets de loi : en cas de désaccord, le Conseil constitutionnel est saisi. Le droit d'opposition du Gouvernement aux propositions de résolution doit lui permettre d'empêcher un détournement des mécanismes constitutionnels d'engagement de responsabilité. Si le Parlement estime l'irrecevabilité injustifiée, il pourra le faire savoir.

**M. Jean Mallot.** La révision constitutionnelle devait revaloriser le rôle du Parlement. Il devient clair qu'il n'en est rien, puisque le Gouvernement peut opposer sans motivation l'irrecevabilité à toute proposition de résolution.

**M. le rapporteur.** La possibilité d'adopter des résolutions constitue un accroissement du pouvoir du Parlement, mais celles-ci ne doivent pas être détour-

nées de leur objet et permettre un affaiblissement du Gouvernement en dehors des mécanismes d'engagement de responsabilité.

**M. Jean Mallot.** L'amendement présenté n'a pas pour objet de permettre d'engager la responsabilité du Gouvernement par une résolution, mais seulement d'obtenir une motivation de la décision d'irrecevabilité.

**M. Christian Vanneste.** Lors de l'examen de la révision constitutionnelle, j'avais souligné que la possibilité d'adopter des résolutions était un « faux nez » destiné à laisser croire à une revalorisation du rôle du Parlement. Le fait que le Gouvernement doive s'expliquer lorsqu'il opposera l'irrecevabilité me paraît justifié, même si le mécanisme prévu, conduisant à l'audition du Premier ministre, va trop loin.

*La Commission **rejette** cet amendement.*

*La Commission **rejette** trois amendements de M. Jean-Jacques Urvoas prévoyant, le premier, que les présidents de groupes sont informés de la décision du Gouvernement de soulever l'irrecevabilité d'une proposition de résolution, le deuxième, que le Gouvernement ne peut soulever l'irrecevabilité que par une décision motivée et rendue publique et, le troisième, une saisine du Conseil constitutionnel en cas de désaccord sur l'irrecevabilité.*

*Puis elle **rejette** deux amendements du même auteur permettant au président de l'assemblée ou à un président de groupe de demander une audition publique du Premier ministre lorsque la décision du Gouvernement d'opposer l'irrecevabilité n'est pas motivée.*

*Elle **rejette** également un amendement du même auteur accordant au Gouvernement un délai de trois jours francs pour opposer l'irrecevabilité.*

*La Commission **adopte** l'article 3 sans modification.*

#### *Article 4*

### **Conditions d'inscription à l'ordre du jour d'une proposition de résolution**

Cet article fixe deux conditions de délai à la discussion des propositions de résolution en séance. Dans sa rédaction initiale, le premier alinéa instaurait un délai de huit jours entre l'examen d'une proposition de résolution en commission et son inscription à l'ordre du jour de la séance. Le deuxième alinéa disposait quant à lui qu'une proposition de résolution ayant le même objet qu'une proposition de résolution antérieure ne peut être inscrite à l'ordre du jour avant l'expiration d'un délai de douze mois suivant la discussion en séance de la proposition de résolution antérieure.

- *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

Outre un amendement rédactionnel, l'Assemblée nationale a adopté en première lecture deux amendements assouplissant ces conditions.

À la suite de la suppression, à l'article 2, de l'examen préalable des propositions de résolution en commission, l'Assemblée a pu, comme le proposait la commission des Lois et avec l'accord du Gouvernement, réduire le délai entre le dépôt d'une proposition de résolution et son inscription à l'ordre du jour, en fixant le point de départ du délai de huit jours au dépôt de la proposition de résolution et non plus à son examen en commission. Il lui a paru nécessaire de maintenir un délai pour permettre à chacun, et en particulier au Gouvernement, de prendre connaissance de la proposition de résolution avant que l'Assemblée se prononce. L'Assemblée ayant par ailleurs introduit un article 3 *bis* prévoyant qu'un président de groupe informe le président de l'assemblée de son intention de demander l'inscription à l'ordre du jour d'une proposition de résolution au plus tard quarante-huit heures avant que cette inscription ne soit décidée, le délai entre le dépôt et l'inscription à l'ordre du jour doit nécessairement excéder quarante-huit heures. L'amendement adopté par l'Assemblée nationale précise en outre qu'il s'agit de huit jours francs, c'est-à-dire huit jours entiers de zéro à vingt-quatre heures. Le délai ainsi clarifié est identique à celui qui est prévu par l'article 151-3 du Règlement de l'Assemblée nationale pour qu'une résolution prise en application de l'article 88-4 de la Constitution soit considérée comme définitive après la distribution du rapport de la commission.

Concernant le délai pendant lequel une proposition de résolution ayant le même objet qu'une proposition de résolution antérieure ne peut être inscrite à l'ordre du jour, l'Assemblée nationale a adopté, avec un avis favorable du rapporteur et du Gouvernement, un amendement présenté par notre collègue Martine Billard modifiant cet alinéa sur les deux points suivants :

— il ajoute à la notion d'objet la notion d'« objectif ». Plusieurs collègues de l'opposition ont exprimé la crainte que la notion d'objet soit trop large, interdisant de fait d'aborder à nouveau le même thème avant l'expiration d'un délai de douze mois. Restreindre, comme le proposaient plusieurs membres du groupe SRC, cette disposition aux seules propositions de résolution « rédigées dans les mêmes termes » aurait vidé cette disposition de toute portée ; l'amendement adopté précise la volonté de l'Assemblée de ne pas interdire toute proposition de résolution sur un thème déjà abordé, mais d'éviter que les mêmes propositions soient discutées de manière récurrente ;

— il substitue au délai de douze mois la durée de la session. Cette proposition figurait par ailleurs dans vingt-deux amendements identiques présentés par des membres du groupe SRC.

- *La position du Sénat en première lecture*

Le Sénat n'a pas remis en cause l'équilibre trouvé à l'Assemblée nationale. Il a adopté deux amendements identiques des groupes socialiste et communiste réduisant à six jours le délai minimum entre le dépôt d'une proposition de résolution et son inscription à l'ordre du jour, avec un avis favorable du rapporteur, le ministre s'en remettant à la sagesse du Sénat.

Comme le ministre l'a souligné, cette réduction du délai ne pose aucun problème si, comme l'Assemblée l'a décidé en première lecture, il n'est pas prévu d'examen en commission. Dans le dispositif envisagé au Sénat, en revanche, ce délai paraît extrêmement court pour permettre un examen approfondi et fructueux en commission. Les sénateurs ont toutefois considéré que l'examen en commission – qui n'est plus qu'une simple possibilité – restait possible, ce délai étant, en tout état de cause, un délai minimum.

Les sénateurs ont en outre considéré que la distinction entre les notions d'« objet » et d'« objectif » n'était pas clairement établie. Ils ont par conséquent adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de la commission des Lois supprimant la référence à l'« objectif » d'une proposition de résolution, revenant ainsi à la rédaction initiale du Gouvernement.

Enfin, sur la proposition de M. Michel Charasse et avec un avis favorable de la commission et du Gouvernement, les sénateurs ont limité à la session ordinaire l'interdiction d'inscrire à l'ordre du jour une proposition de résolution ayant le même objet qu'une proposition de résolution antérieurement examinée au cours de la même session. Cet amendement, qui est présenté comme une simple précision, n'est en fait pas totalement dénué de portée, puisqu'il a pour effet d'empêcher l'application de cet alinéa lors des sessions extraordinaires et des sessions de droit prévues aux articles 12 et 16 de la Constitution.

Il est vrai que, pour les sessions extraordinaires, il paraît peu probable que le Premier ministre ou la majorité des membres de l'Assemblée demandent – et que le Président de la République accepte – l'inscription à l'ordre du jour de plusieurs propositions de résolution ayant le même objet.

De même, durant les sessions de droit prévues aux articles 12 et 16 de la Constitution, il est peu vraisemblable en pratique que plusieurs propositions ayant le même objet soient inscrites à l'ordre du jour.

*La commission est saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas prévoyant qu'une proposition de résolution peut être inscrite à l'ordre du jour moins de six jours après son dépôt en cas d'urgence.*

**M. Jean-Jacques Urvoas.** Il peut arriver que le dépôt d'une résolution fasse suite à un événement de grande ampleur. Dans ce cas, la résolution perd tout intérêt si elle n'est pas discutée dans un délai très bref.

**M. le rapporteur.** Le Sénat a trouvé un bon équilibre en réduisant de huit à six jours le délai minimum avant l'inscription d'une proposition de résolution à l'ordre du jour.

*La Commission rejette cet amendement.*

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas prévoyant l'impossibilité d'inscrire à l'ordre du jour les propositions de résolution « rédigées en termes identiques » à ceux d'une proposition de loi antérieure, plutôt que les propositions de résolution « ayant le même objet » qu'une proposition de résolution antérieure.*

**M. Jean-Jacques Urvoas.** Lors du débat que nous avons eu en première lecture sur ce sujet, nous n'avions pas été convaincus par les arguments du rapporteur. La notion d'« objet » reste ambiguë ; on pourrait lui préférer un terme plus précis, comme « dispositif ». Sinon, on pourrait interdire d'inscrire à l'ordre du jour d'une même session, par exemple, deux propositions de résolution relatives à l'éducation nationale ! La notion d'objet est large, ce qui restreint la possibilité pour les parlementaires de déposer des propositions de résolution.

**M. le rapporteur.** Le but de cette limitation est d'éviter une « course à l'échalote » entre les groupes sur le même sujet, qui décrédibiliserait le Parlement en l'amenant à débattre d'un même sujet à intervalles très rapprochés. L'« objet » d'une proposition n'est pas un thème général ou l'intitulé d'un ministère. C'est bien plus précis ; par exemple, la situation des élèves sortant du système éducatif sans qualification.

**M. Jean Mallot.** Qui juge qu'une proposition de résolution a le même objet qu'une proposition antérieure ? Quelles sont les voies de recours contre cette décision ?

**M. le rapporteur.** C'est la Conférence des présidents qui sera appelée à se prononcer.

**M. Jean Mallot.** C'est donc la majorité qui décide.

**M. le rapporteur.** C'est le mode habituel de décision.

*La Commission rejette cet amendement.*

**M. Jean-Jacques Urvoas.** J'ai hâte de voir quelle sera la première proposition de résolution qui réussira à franchir tous les obstacles prévus par cette loi organique !

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas précisant qu'une proposition de résolution ne peut être inscrite à l'ordre du jour si elle a le même objet qu'une proposition de résolution antérieure de la même assemblée.*

**M. Jean-Jacques Urvoas.** Cet amendement précise que l'impossibilité de déposer une proposition de résolution ayant le même objet qu'une proposition antérieure ne s'applique qu'entre propositions d'une même assemblée.

**M. le rapporteur.** Une résolution n'a d'existence juridique que dans l'assemblée dans laquelle elle a été déposée. L'amendement est donc satisfait par le texte du projet de loi organique.

*La Commission rejette cet amendement, puis elle adopte l'article 4 sans modification.*

#### *Article 5*

#### **Conditions d'examen et de vote des propositions de résolution**

Dans sa rédaction initiale, l'article 5 du projet de loi organique comportait deux alinéas. Le premier alinéa disposait que les membres du Gouvernement sont entendus à leur demande au cours de la discussion des propositions de résolution, en commission comme en séance. Le second prévoyait, d'une part, que le texte mis aux voix devait être celui de la proposition de résolution initiale, le cas échéant rectifiée par ses signataires après l'examen en commission, et, d'autre part, que ce texte ne pouvait être amendé.

- *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

Suivant la proposition de votre commission des Lois, et avec un avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a supprimé le premier alinéa de cet article, par cohérence avec l'amendement adopté à l'article 2 supprimant l'examen préalable des propositions de résolution en commission. Pour ce qui concerne la séance, l'article 31 de la Constitution garantit déjà le droit pour le Gouvernement d'être entendu quand il le demande ; il est donc apparu inutile de le répéter dans la loi organique.

L'Assemblée nationale a par ailleurs précisé, à l'initiative de la commission des Lois et avec l'accord du Gouvernement, la possibilité donnée aux auteurs d'une proposition de résolution de la rectifier, cette possibilité de rectification compensant l'interdiction des amendements. Le projet de loi organique autorisait une rectification de la proposition de résolution après son examen en commission. L'Assemblée ayant supprimé l'examen des propositions de résolution en commission, elle a autorisé la rectification après l'inscription de la proposition de résolution à l'ordre du jour. Le Gouvernement devant vérifier la recevabilité des propositions de résolution, il avait semblé préférable de limiter la possibilité de modifier une proposition déjà transmise au Gouvernement aux seuls textes susceptibles d'être examinés.

Dans un souci de simplification, l'Assemblée nationale a accordé ce droit de rectification à l'auteur ou au premier signataire de la proposition de résolution,

alors que le texte proposé par le Gouvernement mentionnait « ses signataires », ce qui aurait contraint à faire signer la rectification par tous les cosignataires de la proposition de résolution initiale. L'Assemblée ayant explicitement prévu que la rectification peut avoir lieu en séance, jusqu'au terme de l'examen de la proposition de résolution, cette condition aurait pu être difficile à satisfaire.

Pour éviter que la possibilité de rectifier une résolution ne puisse être utilisée pour contourner l'irrecevabilité prévue par le deuxième alinéa de l'article 34-1 de la Constitution, le Gouvernement peut s'opposer à une rectification qui aurait pour effet de rendre la proposition irrecevable ; c'est alors la proposition de résolution initiale qui est mise aux voix.

Enfin, l'Assemblée nationale a adopté une série de vingt-deux amendements identiques, présentés par des membres du groupe SRC et rectifiés à la demande de votre rapporteur, prévoyant que les résolutions sont adoptées à la majorité absolue des suffrages exprimés, c'est-à-dire selon la procédure habituelle.

- *La position du Sénat en première lecture*

Outre un amendement rédactionnel, le Sénat a apporté trois modifications à cet article sur la proposition de sa commission des Lois, et avec l'accord du Gouvernement. Il a :

- allégé la rédaction de la première phrase, en supprimant la référence au premier signataire de la proposition de résolution, considérant qu'elle était incluse dans la notion d'auteur ;

- supprimé le dernier alinéa de cet article, introduit à l'Assemblée nationale, prévoyant que les résolutions sont adoptées à la majorité absolue des suffrages exprimés. Comme le ministre et votre rapporteur l'avaient expliqué au cours des débats <sup>(1)</sup>, cette précision est en effet inutile : les règlements des assemblées ne pourront pas prévoir de majorité qualifiée dès lors qu'ils n'y sont pas explicitement autorisés par la Constitution ou la loi organique ;

- autorisé la rectification d'une proposition de résolution dès son dépôt, alors que l'amendement adopté par l'Assemblée nationale n'ouvrait cette possibilité qu'à compter de l'inscription de la proposition de résolution à l'ordre du jour. La possibilité pour le Gouvernement de s'opposer à la rectification d'une proposition de résolution, sans déclarer irrecevable la proposition de résolution elle-même, peut être interprétée comme concernant uniquement la rectification d'une proposition de résolution déjà inscrite à l'ordre du jour. En effet, tant que l'irrecevabilité n'est pas purgée par l'inscription à l'ordre du jour, le Gouvernement peut se prononcer sur la proposition de résolution rectifiée dans sa globalité <sup>(2)</sup>.

---

(1) *Troisième séance du 16 janvier 2009, Journal officiel Débats Assemblée nationale, page 547.*

(2) *Voir commentaires sur l'article 3, page 32.*

Il n'avait pas paru indispensable à votre rapporteur, en première lecture, de préciser que la rectification devait être transmise sans délai au Gouvernement, tant il paraissait évident que, pour que ce dernier puisse s'y opposer, il fallait qu'il en ait connaissance... Le Sénat a souhaité apporter cette précision en adoptant, avec un avis favorable de la commission et du Gouvernement, un amendement de Mme Alima Boumediene-Thiery prévoyant une transmission de la rectification par le président de chaque assemblée au Gouvernement. Si l'on ne peut contester le principe de cette information, la rédaction adoptée par le Sénat ne paraît pas la plus adaptée dans le cas où l'auteur d'une proposition de résolution souhaite la rectifier au cours de l'examen en séance, comme cet alinéa le lui permet. Le président de l'assemblée ne présidant pas nécessairement la séance, il est probable dans les faits que le Gouvernement, représenté en séance, sera informé du contenu de la rectification souhaitée par l'auteur de la proposition de résolution avant que le président de l'assemblée ne soit en mesure de la lui transmettre.

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas prévoyant un examen en commission des propositions de résolution.*

**M. Jean-Jacques Urvoas.** Nous souhaitons réintroduire l'examen en commission des propositions de résolution. Sinon, elles seraient les seuls actes parlementaires qui ne feraient pas l'objet d'un vote en commission.

**M. le rapporteur.** La rédaction adoptée par le Sénat, qui laisse la possibilité aux règlements des assemblées de prévoir un examen en commission, est préférable.

*La Commission rejette cet amendement.*

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas permettant d'amender les propositions de résolution.*

**M. Jean-Jacques Urvoas.** La loi organique doit être plus précise. Le texte du projet permet seulement de rectifier les propositions, ce qui signifie les modifier à la marge. La possibilité de les amender permettrait d'aller plus loin. Mais il semble que, lors de cette réunion, nous ne faisons qu'entériner l'accord conclu entre le rapporteur et le président de la commission des Lois du Sénat !

**M. le rapporteur.** Je suis défavorable à cet amendement, comme en première lecture.

*La Commission rejette cet amendement.*

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas tendant à supprimer l'interdiction d'amender une proposition de résolution.*

**M. Jean-Jacques Urvoas.** Il est incongru de ne pas permettre d'amender une proposition de résolution.

**M. le rapporteur.** S'il était possible d'amender, la majorité pourrait modifier une proposition de résolution de l'opposition ; la proposition soumise à la discussion en séance publique serait alors dénaturée. Cela retirerait à l'opposition la faculté de faire débattre ses propositions dans l'hémicycle.

*La Commission rejette cet amendement.*

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas prévoyant que les travaux et les auditions en commission sont publics.*

**M. Jean-Jacques Urvoas.** Il est souhaitable de rendre publics les travaux des commissions, dans un souci de transparence.

**M. le rapporteur.** Il n'est pas utile de définir un dispositif spécial pour les propositions de résolution. Nous avons aujourd'hui un bon équilibre, avec l'ouverture de toutes les auditions à la presse.

*La Commission rejette cet amendement.*

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas prévoyant l'audition publique des membres du Gouvernement à la demande du rapporteur ou des signataires de la proposition de résolution.*

**M. Jean-Jacques Urvoas.** Il est anormal que le Gouvernement ne soit pas entendu s'il ne le souhaite pas. Il doit être entendu si le rapporteur le demande.

*Le rapporteur ayant émis un avis défavorable, la Commission rejette cet amendement.*

*Puis elle rejette un amendement du même auteur permettant aux signataires d'une proposition de résolution de retirer cette dernière à tout moment.*

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas indiquant que les résolutions sont adoptées à la majorité absolue des suffrages exprimés.*

**M. Jean-Jacques Urvoas.** Cet amendement avait été adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, mais il a été supprimé par le Sénat. Cette précision vise à empêcher que le Règlement ne prévoie une adoption à la majorité qualifiée.

**M. le rapporteur.** Cet amendement avait été adopté en séance publique après avoir été repoussé en commission. Le Sénat a fait valoir qu'il serait impossible d'exiger une majorité qualifiée puisque la Constitution ne le prévoit pas. C'est également l'analyse du Gouvernement.

*La Commission rejette cet amendement, puis elle adopte l'article 5 sans modification.*

## CHAPITRE II

### **Dispositions relatives à la présentation des projets de loi prises en vertu de l'article 39 de la Constitution**

Le Sénat a apporté une modification rédactionnelle à l'intitulé du chapitre II.

#### *Article 7*

#### **Étude d'impact jointe aux projets de loi. Contenu de l'étude d'impact**

Dans sa rédaction initiale, l'article 7 avait pour objet de prévoir qu'un ou plusieurs documents rendant compte des travaux d'évaluation préalable doivent être joints aux projets de loi déposés sur le bureau de la première assemblée saisie. Il précisait quelle devait être la teneur de cette évaluation préalable et prévoyait notamment l'application d'un critère de proportionnalité.

- *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

En première lecture à l'Assemblée nationale, votre rapporteur a présenté un amendement de rédaction globale de l'article, reprenant l'ensemble des modifications adoptées par la commission des Lois. Cet amendement, qui a reçu un avis favorable du Gouvernement, a été adopté par scrutin public, 70 voix s'étant exprimées pour son adoption et seulement 2 voix contre.

Cet amendement a d'abord prévu que la communication des documents d'évaluation préalable intervient dès le stade des « *projets de loi soumis au Conseil d'État* ». Cette modification était motivée par le souhait que l'instauration d'une obligation de communiquer les éléments d'évaluation préalable au Conseil d'État en même temps que le projet de loi permette de garantir que les évaluations préalables sont réalisées dès le début de la préparation des projets de loi.

Cet amendement a par ailleurs apporté de nombreuses précisions au contenu de l'évaluation préalable, qu'il a renommée « étude d'impact » :

— le bilan de l'état du droit doit porter non seulement sur le droit existant mais également sur son application ;

— la législation existante ainsi que son application doivent être appréciées au regard du droit européen et, lorsque cela est nécessaire, il convient de présenter le cas particulier de l'outre-mer ;

— l'estimation des conséquences financières des dispositions législatives proposées doit distinguer les coûts et les bénéfices attendus de la réforme proposée pour chacune des catégories de personnes publiques (État et ses établissements publics ; collectivités territoriales ; organismes de sécurité sociale) et pour chacune des catégories de personnes physiques ou morales, en distinguant notamment la catégorie spécifique des petites et moyennes entreprises et en

explicitant la méthode de calcul retenue. De manière plus générale, l'ensemble des conséquences, économiques, financières, sociales et environnementales, doivent être présentées pour chacune des catégories susmentionnées ;

— les conséquences en termes d'égalité entre les femmes et les hommes des dispositions législatives proposées doivent être analysées ;

— l'étude d'impact mentionne chaque fois que cela est nécessaire les conséquences des dispositions législatives proposées sur l'emploi public ;

— l'étude d'impact doit rendre compte des dispositions législatives spécifiques éventuellement proposées pour les collectivités ultra-marines ;

— la liste des textes réglementaires d'application nécessaires, leur calendrier prévisionnel de publication et les principales orientations de ces textes d'application doivent figurer dans les documents communiqués au Parlement ;

— un calendrier prévisionnel d'évaluation de la législation qu'il est proposé d'adopter doit être présenté.

Enfin, en conséquence de la définition par la loi organique d'un plus grand nombre de règles précises, l'Assemblée nationale a supprimé le quatrième alinéa du présent article, qui prévoyait l'application du principe de proportionnalité à la teneur des évaluations préalables.

- *La position du Sénat en première lecture*

Tout en approuvant les modifications et les ajouts introduits à l'Assemblée nationale en première lecture, le Sénat, sur proposition de sa commission des Lois et avec un avis favorable du Gouvernement, a procédé à une réécriture d'ensemble de l'article. Cette réécriture a principalement pour objet de clarifier l'énumération des documents devant rendre compte de l'étude d'impact sur un projet de loi. Toutefois, le Sénat, dans le cadre de cette réécriture, a apporté quelques corrections au dispositif tel qu'adopté par l'Assemblée nationale.

Prolongeant la démarche de l'Assemblée nationale, qui avait déplacé l'exigence de transmission des documents rendant compte de l'étude d'impact du stade du dépôt du projet de loi devant la première assemblée saisie au stade de la transmission du projet de loi au Conseil d'État, le Sénat a précisé que l'étude d'impact, dont devront rendre compte les documents transmis au Conseil d'État puis à la première assemblée saisie, devra être conduite « *dès le début de l'élaboration* » des projets de loi.

Concernant le contenu des documents, le Sénat a à la fois apporté un certain nombre de compléments et supprimé certaines précisions introduites par l'Assemblée nationale.

Le Sénat a souhaité que les documents joints au projet de loi exposent les motifs du recours à une nouvelle législation. Même s'il était possible de considérer que l'appréciation de la législation existante et la définition des objectifs poursuivis par le projet de loi pouvaient donner au Parlement une explication suffisante des raisons de proposer une nouvelle législation, la précision ajoutée par le Sénat permettra de s'assurer que la raison d'être du projet de loi sera pleinement exposée par les documents qui l'accompagneront.

Avec un avis favorable du Gouvernement et de la commission des Lois, le Sénat a également adopté un sous-amendement de M. Yves Détraigne prévoyant que devra être jointe à l'étude d'impact la liste des textes législatifs et réglementaires à abroger, par coordination avec l'adoption des dispositions législatives proposées. En tout état de cause, il faut souhaiter qu'un projet de loi comportera toujours les abrogations législatives rendues nécessaires par les nouvelles dispositions proposées.

Concernant la mise en regard de la législation nationale et de la législation européenne — disposition introduite à l'Assemblée nationale à l'initiative de députés socialistes —, le Sénat a précisé que l'étude d'impact devrait exposer l'articulation du projet de loi non seulement avec le droit européen en vigueur mais également avec le droit européen en cours d'élaboration. Comme l'a expliqué le président Jean-Jacques Hiest, rapporteur au nom de la commission des Lois : « *Il s'agit d'éviter que le Parlement n'adopte des textes qu'il devra modifier quelques mois plus tard pour les rendre compatibles avec une directive communautaire* »<sup>(1)</sup>.

Concernant l'application outre-mer des dispositions législatives envisagées — disposition introduite à l'Assemblée nationale à l'initiative de votre rapporteur —, le Sénat a précisé, d'une part, que seront concernées non seulement les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution mais également la Nouvelle-Calédonie et les Terres australes et antarctiques françaises et, d'autre part, que les éventuelles adaptations qui seront proposées ou l'absence d'application des dispositions à certaines collectivités d'outre-mer devront être justifiées.

Le Sénat a par ailleurs procédé à la suppression de trois mentions qui avaient été introduites par l'Assemblée nationale :

— l'analyse de l'impact des dispositions législatives proposées en termes d'égalité entre les hommes et les femmes — disposition introduite à l'initiative de notre collègue Guy Geoffroy et inspirée par la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes de l'Assemblée nationale ;

— la mention particulière de la catégorie des petites et moyennes entreprises pour l'exposition des coûts et bénéfices attendus des dispositions envisagées ;

---

(1) Rapport n° 196 précité, page 45.

— l'indication du calendrier prévisionnel d'évaluation de la législation proposée.

Si votre rapporteur regrette ces suppressions, il estime que les études d'impact pourront toutefois faire état, d'une part des conséquences en termes d'égalité entre les hommes et les femmes, en donnant des indications sur les conséquences sociales de la réforme, d'autre part le coût et le bénéfice des dispositions envisagées pour les PME, dans la mesure où il conviendra de préciser les coûts et bénéfices par catégories de personnes morales concernées. Votre rapporteur forme le vœu que le Gouvernement, dans la mise en œuvre de cette nouvelle procédure des études d'impact, adopte un tel point de vue.

La suppression de la référence au calendrier d'évaluation de la législation a été justifiée par le fait que « *cette évaluation relève avant tout de la compétence du Parlement et ne saurait suivre un programme défini par le Gouvernement* »<sup>(1)</sup>. Votre rapporteur souhaite néanmoins faire observer que l'évaluation de la législation, si elle peut être conduite, de manière indépendante, par le Parlement, peut également être le fait du Gouvernement<sup>(2)</sup>. Le rôle du Gouvernement dans l'évaluation de la législation a même été reconnu lors de la dernière révision constitutionnelle, dans le nouvel article 47-2 consacré aux missions de la Cour des comptes, prévoyant notamment que cette dernière « *assiste le Parlement et le Gouvernement (...) dans l'évaluation des politiques publiques* ». L'exigence que le Gouvernement mentionne le calendrier prévisionnel de l'évaluation de la législation qu'il serait conduit à effectuer n'aurait préjugé en rien de la conduite d'une évaluation, distincte, par le Parlement.

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas prévoyant que les projets de loi font l'objet d'une enquête publique.*

**M. Jean-Jacques Urvoas.** Cet amendement reprend une idée défendue par le rapporteur devant le comité Ballardur, consistant à consulter la population sur les projets de loi.

**M. le rapporteur.** Je suis toujours favorable à l'idée de mettre en ligne le texte du projet. Cependant, le calendrier permet rarement de le faire au stade de l'élaboration par le Gouvernement, car il faudrait organiser la consultation entre la saisine du Conseil d'État et l'examen en conseil des ministres. Je propose donc que la mise en ligne du texte se fasse plutôt après son dépôt dans la première assemblée saisie. Puisque la Constitution prévoit un délai de six semaines avant son examen, ceci devrait permettre au rapporteur de prendre en compte les remarques des internautes. Je suis donc défavorable à l'amendement.

*La Commission rejette cet amendement.*

---

(1) Rapport n° 196 précité, page 19.

(2) À telle enseigne qu'il n'est pas rare que le Parlement inscrive dans la loi l'exigence de la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur l'application de telle ou telle autre disposition législative.

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas prévoyant que les autorités administratives compétentes rendent un avis public sur les projets de loi avant leur dépôt.*

**M. Jean-Jacques Urvoas.** Le projet de loi organique ne mentionne pas le rôle des autorités administratives indépendantes, alors que leur avis peut être utile. Il convient de préciser les conditions de leur saisine car il arrive qu'elles ne soient pas consultées.

**M. le rapporteur.** C'est à la loi qui définit le statut de chaque autorité administrative indépendante de prévoir les modalités de consultation sur les projets de loi.

*La Commission rejette cet amendement.*

*La Commission est saisie de deux amendements de M. Jean-Jacques Urvoas tendant, le premier, à prévoir que le Parlement est informé de l'évolution de la réalisation de l'étude d'impact, le second, à supprimer la mention selon laquelle l'étude d'impact est réalisée dès le début de l'élaboration d'un projet de loi.*

**M. Jean-Jacques Urvoas.** Quand commence « le début de l'élaboration » d'un projet de loi ? Est-ce quand le ministre en a l'idée ou quand les services du ministère commencent à travailler sur le projet ? On pourrait supprimer cette disposition.

**M. le rapporteur.** Le but de cette disposition est d'éviter que les études d'impact soient réalisées *a posteriori*, par exemple pendant l'examen par le Conseil d'État, pour justifier le projet de loi. À cette fin, il est prévu, d'une part, que l'étude d'impact doit être jointe au projet de loi transmis au Conseil d'État et, d'autre part, qu'elle commence dès l'élaboration du projet de loi. Ainsi, on n'écrira pas de projet de loi sans faire d'étude d'impact. On promeut une nouvelle manière de travailler.

**M. Jean-Jacques Urvoas.** C'est logique, mais l'expression « début de l'élaboration » n'est pas précise.

*La Commission rejette ces deux amendements.*

*La Commission est ensuite saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas prévoyant la transmission au Parlement des avis rendus par le Conseil d'État simultanément au dépôt des projets de loi sur lesquels ils portent.*

**M. Jean-Jacques Urvoas.** Dans la rédaction actuelle de l'article 7, les avis rendus par le Conseil d'État sont connus du seul Gouvernement. Notre amendement propose qu'ils soient portés à la connaissance de tous ceux qui sont intéressés par le texte, dès lors placés à égalité d'information. Rappelons qu'en prati-

que aujourd'hui, ces avis ne restent inconnus que de ceux qui ne souhaitent pas les connaître...

**M. le rapporteur.** Le secret des avis du Conseil d'État se justifie par la fonction même de celui-ci en la matière qui est de conseiller le Gouvernement.

*L'amendement ayant reçu un avis défavorable du rapporteur, il est rejeté par la Commission. Celle-ci est ensuite saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas tendant à supprimer la mention des objectifs poursuivis par le projet de loi au sein des études d'impact.*

**M. Jean-Jacques Urvoas.** Les objectifs poursuivis par le projet de loi figurent, par essence, dans l'exposé des motifs de celui-ci. Point n'est besoin qu'ils soient rappelés par l'étude d'impact qui l'accompagne.

**M. le rapporteur.** Il ne doit pas être exclu que l'étude d'impact rappelle les objectifs poursuivis par le texte.

*L'amendement ayant reçu un avis défavorable du rapporteur, la Commission le rejette. Elle est ensuite saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas tendant à préciser que l'étude d'impact doit rendre compte des opinions, réserves et critiques collectées durant la phase préalable d'enquête publique.*

**M. Jean-Jacques Urvoas.** Cet amendement s'inscrit dans nos propositions, dont malheureusement vous semblez ne pas vouloir, tendant à faire précéder le dépôt d'un projet de loi d'une phase d'enquête publique.

**M. le rapporteur.** Cet amendement, auquel je ne suis, par cohérence, pas favorable, n'est pas sans me rappeler de récentes démarches de démocratie participative...

*Après avoir rejeté l'amendement, la Commission est saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas tendant à préciser que l'étude d'impact rend compte de la lisibilité du projet de loi.*

**M. Jean-Jacques Urvoas.** Cet amendement s'inscrit dans la lignée du rapport public pour 2006 du Conseil d'État qui a plaidé pour une meilleure clarté et une plus grande lisibilité de la loi. De fait, pour être appliquée, la loi doit être compréhensible. Or, la lisibilité de la loi n'est assurément pas la caractéristique première des lois que nous votons à marche forcée...

**M. le rapporteur.** Je ne peux vous laisser dire que le présent texte est examiné « à marche forcée ». En outre, je souligne que c'est la fonction même du Parlement que d'amender les textes qui lui sont soumis pour les rendre plus lisibles. Je suis, comme je l'étais en première lecture, défavorable à cet amendement.

*Après avoir rejeté l'amendement, la Commission est saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas tendant à élargir au droit international en vi-*

*gueur ou en cours d'élaboration la présentation, dans l'étude d'impact, de l'articulation du projet de loi avec le droit européen.*

**M. Jean-Jacques Urvoas.** Rien ne justifie à nos yeux de cantonner l'étude d'impact à une présentation de l'articulation du projet de loi avec le droit en vigueur ou en cours d'élaboration au niveau européen. De fait, la France est partie à de nombreuses conventions internationales auxquelles l'article 55 de notre Constitution confère force de lois. Il serait donc cohérent que les études d'impact présentent l'articulation des projets avec l'ensemble des conventions internationales approuvées et ratifiées par notre pays qui relèvent du champ d'application de ceux-ci.

**M. le rapporteur.** Je ne suis pas favorable à cet amendement pour deux raisons : d'une part, le Sénat a notablement enrichi le volet international en complétant l'article 10 du projet de loi organique pour les documents à joindre aux projets de loi autorisant la ratification de traités et, d'autre part, la complexité particulière du droit européen, notamment les évolutions des textes au cours de leur élaboration, justifie une attention particulière et donc une information spécifique du Parlement.

*Après avoir rejeté l'amendement, la Commission est saisie d'un amendement de Mme Catherine Coutelle tendant à prévoir que les études d'impact comprennent une analyse de l'impact des projets en termes d'égalité hommes-femmes.*

**Mme Catherine Coutelle.** Je rappelle que l'Assemblée nationale avait retenu ce principe en première lecture. Pourtant, le Sénat a jugé bon de revoir notre formulation : désormais, cette question n'apparaît plus en tant que telle, noyée au sein des « *conséquences économiques, financières, sociales et environnementales* ». Je rappelle que la révision constitutionnelle, à l'initiative de notre collègue Marie-Jo Zimmermann, présidente de la délégation aux droits des Femmes, soutenue par l'opposition – une partie de la majorité ayant fait défaut... –, a élargi la portée du principe de l'égalité entre les hommes et les femmes aux responsabilités professionnelles et sociales. Je suis très inquiète des dernières déclarations du ministre du Travail, des Relations sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville qui s'est déclaré défavorable au dépôt d'un texte sur le sujet par Mme Marie-Jo Zimmermann. Où va désormais pouvoir s'exprimer la délégation aux droits des Femmes de notre Assemblée si elle ne peut plus déposer de propositions de loi ? Je rappelle que la situation des femmes est parfois dramatique : ainsi en est-il depuis la réforme du calcul des retraites. La question de l'égalité hommes-femmes constitue un objectif en soi et doit figurer en tant que telle dans les études d'impact.

**M. le rapporteur.** Je partage votre avis qui sonne à mon oreille comme une défense des études d'impact, qui je le rappelle pourront être contestées par l'opposition : le débat deviendra moins technique et sera plus tourné vers l'évaluation. Nous avons souhaité en effet en première lecture que la question de l'égalité hommes-femmes figure en tant que telle dans la loi. Le Sénat a simplifié l'écriture de l'alinéa, faisant disparaître cette mention expresse. Pour autant nos

convictions n'ont pas changé. Je prends devant vous l'engagement de demander au Gouvernement de faire figurer dans ses études d'impact une évaluation de l'impact des dispositions nouvelles sur cette question particulière dès lors qu'elle se posera. Je citerai expressément votre exemple relatif aux retraites. Je rappelle enfin que la Conférence des Présidents sera amenée à donner son avis sur les études d'impact : ce sera l'occasion pour les présidents des groupes d'opposition de veiller au respect de cet engagement.

**Mme Catherine Coutelle.** Je tiens à compléter mon propos par un autre exemple : la récente proposition de loi sur le travail dominical aurait sans doute fait l'objet d'une plus grande réserve de la part des députés de la majorité s'ils avaient su que le travail du dimanche concerne à 70% des femmes, qui travaillent souvent dans le commerce, le plus souvent à temps partiel et sont dans la majorité des cas contraintes de travailler le dimanche...

**M. le rapporteur.** Vous pointez là un « *angle mort* » du dispositif : si des études d'impact accompagneront les projets de loi et, grâce à un amendement de notre assemblée, les amendements, à la demande de leur auteur ou du rapporteur, rien n'est en revanche prévu pour les propositions de loi. L'outil nouveau sera assurément perfectible. Je pense qu'il est utile de le laisser fonctionner quelque temps et de saisir la première occasion qui nous sera donnée de l'améliorer au regard du bilan tiré de cette première application. Je souligne enfin que la délégation aux droits des femmes peut se saisir de tous les textes.

*La Commission rejette l'amendement de Mme Catherine Coutelle, tendant à prévoir que les études d'impact comprennent une analyse de l'impact des projets en termes d'égalité hommes-femmes.*

*La Commission rejette un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas précisant que l'étude d'impact est complétée d'une présentation consolidée des dispositions codifiées et modifiées par le projet de loi, après que M. Jean Mallot a souligné l'utilité de ce complément.*

*Elle adopte l'article 7 sans modification.*

#### *Article 8*

### **Délai pour constater que les règles fixées par le présent chapitre sont méconnues**

Le présent article proposait, dans sa rédaction initiale, de retenir un délai de dix jours suivant le dépôt du projet de loi pour permettre à la Conférence des présidents de se prononcer sur le respect des règles fixées par le présent chapitre.

- *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

En première lecture à l'Assemblée nationale, la rédaction de l'article avait été précisée, afin que la Conférence des présidents ne soit pas tenue, dans ce délai de dix jours, de se prononcer explicitement.

- *La position du Sénat en première lecture*

Le Sénat a adopté à l'unanimité un amendement de sa commission des Lois prévoyant, en dehors des périodes de session, une suspension du délai jusqu'au dixième jour précédant le début de la prochaine session, qu'elle soit ordinaire ou extraordinaire.

L'ajout de cette disposition a été justifié par la volonté d'« *assurer les conditions optimales d'exercice de cette nouvelle prérogative par le Parlement* »<sup>(1)</sup>. Elle permet en effet de ne pas contraindre une Conférence des présidents à devoir se réunir en dehors des périodes de session pour se prononcer sur les conditions de présentation d'un projet de loi qui ne serait inscrit à l'ordre du jour que plusieurs semaines, voire plusieurs mois plus tard. Il était néanmoins nécessaire de prévoir que le délai coure à nouveau dix jours avant le début de la session suivante, afin d'éviter qu'un projet de loi déposé en dehors d'une session ne puisse pas être inscrit à l'ordre du jour dès le début de la session suivante.

Votre rapporteur observe que, si ce nouvel alinéa permettra d'éviter une éventuelle convocation de la Conférence des présidents dans les jours qui suivent la fin d'une session, il pourrait néanmoins avoir des effets indésirables. La Conférence des présidents pourra ne manifester que tardivement qu'elle estime les conditions de présentation des projets de loi non respectées et privera ainsi le Gouvernement de la possibilité de disposer d'un temps précieux pour compléter les documents transmis. La rédaction de l'alinéa, en prévoyant une suspension du délai en dehors des périodes de session, et non une interruption du délai<sup>(2)</sup>, aura pour conséquence, dans le cas d'un projet de loi déposé en fin de session, des computations de délai complexes et l'impossibilité pour la Conférence des présidents de se réunir juste avant le début de la session suivante pour se prononcer. Par exemple, un projet de loi déposé le mercredi 24 juin 2009 donnerait à la Conférence des présidents, en l'absence de toute session extraordinaire, la faculté de se prononcer sur le respect des conditions de présentation de ce projet du jeudi 25 juin au mardi 30 juin (six premiers jours du délai), puis du lundi 21 septembre au jeudi 24 septembre (quatre derniers jours du délai), mais non du vendredi 25 septembre au mercredi 30 septembre. Si une session extraordinaire était convoquée le 1<sup>er</sup> septembre, la Conférence des Présidents pourrait même avoir à se réunir, éventuellement, du 21 au 24 août. De manière plus préoccupante, si un projet de loi est déposé en dehors d'une période de session, toute convocation d'une session extraordinaire dont le Parlement aurait

---

(1) Rapport n° 196 précité, page 48.

(2) L'interruption du délai a pour effet de faire courir à nouveau le délai dans sa totalité lorsqu'elle prend fin.

connaissance moins de dix jours avant le début de ladite session aurait pour conséquence de ne laisser à la Conférence des présidents de l'assemblée saisie en première lecture de ce projet que les seuls jours restant avant le début de la session pour se prononcer.

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas prévoyant que la Conférence des présidents de la première assemblée saisie d'un projet de loi consulte celle de la seconde assemblée sur le respect des conditions de recevabilité du projet.*

**M. Alain Vidalies.** Nous présentons à nouveau cet amendement dont notre assemblée avait déjà été saisie en première lecture.

**M. le rapporteur.** Mon avis demeure défavorable, comme lors de nos précédents débats.

*La Commission rejette cet amendement.*

*Elle est ensuite saisie d'un amendement du même auteur visant à préciser que le respect des conditions de recevabilité des projets de loi déposés par le Gouvernement est examiné en Conférence des présidents à l'initiative de celle-ci ou d'un président de groupe parlementaire.*

**M. Alain Vidalies.** Il s'agit d'opter pour une rédaction plus explicite afin d'éviter toute interprétation permettant d'éviter que la Conférence des présidents ne rende une décision sur la recevabilité de chaque projet de loi déposé.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable.

*La Commission rejette cet amendement.*

*Puis, elle est saisie d'un amendement du même auteur précisant qu'il ne peut être procédé à l'examen du projet de loi dont la Conférence des présidents a constaté qu'il ne respecte pas les conditions de présentation des projets de loi.*

**M. Alain Vidalies.** Cet amendement permet de préciser la nature de la sanction applicable aux projets de loi jugés irrecevables.

**M. le rapporteur.** Cet amendement est satisfait car l'article 39 de la Constitution prévoit désormais que « les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues ».

**M. Alain Vidalies.** Ces propos vaudront donc interprétation de la Constitution lorsqu'ils seront tenus en séance publique.

*La Commission rejette cet amendement, ainsi qu'un amendement du même auteur tendant à confier l'examen de l'étude d'impact à deux rapporteurs, nom-*

*més au sein de la Conférence des présidents, l'un des deux rapporteurs devant être membre d'un groupe de l'opposition.*

*La Commission est ensuite saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas précisant que la Conférence des présidents statue à l'unanimité sur le respect des règles de présentation des projets de loi.*

**M. Alain Vidalies.** La Conférence des présidents doit statuer à l'unanimité pour éviter que la majorité n'impose sa loi.

**M. le rapporteur.** Voilà une règle qui s'étendrait avec bonheur à l'ensemble des délibérations de notre assemblée !

**M. Yves Nicolin.** La règle majoritaire est celle qui s'applique à notre propre élection comme députés !

**M. Alain Vidalies.** Pensez-vous que la majorité ait toujours raison ? Si tel est le cas, il serait plus clair de l'inscrire à l'article 1<sup>er</sup> de ce projet de loi organique !

**M. Jean Mallot.** Le recours à la règle de l'unanimité n'aurait rien d'incongru, puisqu'un droit de veto est déjà accordé à tout président de groupe pour la mise en œuvre de la procédure d'examen simplifiée de certains textes. L'inscription des textes à l'ordre du jour ne doit pas relever de la seule majorité.

**M. le rapporteur.** Je ne peux pas vous laisser dire que seule la majorité parlementaire disposera de la maîtrise de l'inscription des textes législatifs à l'ordre du jour. Je vous rappelle que l'opposition disposera régulièrement de l'ordre du jour lors de séances réservées aux initiatives parlementaires.

**M. Jean Mallot.** Je constate également que, s'agissant des propositions de résolutions, l'appréciation de leur objet, permettant éventuellement de s'opposer à leur examen, sera à la discrétion de la seule majorité parlementaire.

**M. le rapporteur.** Il reviendra à l'opposition de veiller au respect des règles inscrites dans notre Constitution en ce qui concerne l'objet de telles résolutions.

*La Commission rejette cet amendement.*

*Elle est ensuite saisie d'un amendement du même auteur prévoyant que la nomination d'un contre-rapporteur de l'opposition est de droit, sur demande d'un président de groupe, sur les textes inscrits à l'ordre du jour.*

**M. Alain Vidalies.** Afin d'améliorer la qualité de nos débats, nous proposons de permettre la désignation de contre-rapporteurs de l'opposition sur les projets importants dont notre assemblée est saisie, à l'instar des pratiques en vigueur dans de nombreux pays européens. Cette proposition ne remet pas en cause la désignation de rapporteurs membres de la majorité et mérite donc d'être étudiée.

**M. le rapporteur.** Cette disposition relève de notre Règlement. La désignation de co-rapporteurs d'opposition s'est déjà généralisée au sein de notre commission pour les rapports d'application des lois.

**M. Alain Vidalies.** Cette nouvelle pratique est effectivement positive. Dès lors, pourquoi ne pas poursuivre dans cette voie pour l'examen des textes législatifs eux-mêmes ?

**M. Yves Nicolin.** L'actuelle opposition parlementaire pourrait, peut-être, s'engager à mettre en œuvre cette réforme le jour où elle sera majoritaire...

*La Commission rejette cet amendement.*

*Puis, elle est saisie d'un amendement du même auteur prévoyant l'organisation, de droit à la demande d'un président de groupe parlementaire, d'un débat d'orientation sur les textes inscrits à l'ordre du jour, avant qu'ils ne soient examinés en commission.*

**M. Alain Vidalies.** Il serait utile d'organiser des débats d'orientation sur certains projets de loi avant qu'ils ne soient examinés en commission, comme cela se pratique dans de grandes démocraties parlementaires.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable. Cela relève de notre Règlement.

*La Commission rejette cet amendement, puis adopte l'article 8 sans modification.*

#### *Article 9*

### **Examen des conditions de présentation des projets de loi par le Conseil constitutionnel**

Le présent article prévoit d'introduire un nouveau chapitre III *bis* dans le titre I<sup>er</sup> de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, composé d'un article unique 26-1.

Dans sa rédaction initiale, il prévoyait que l'autorité qui saisisait le Conseil constitutionnel d'un différend entre la Conférence des présidents et le Gouvernement sur le respect des conditions de présentation d'un projet de loi devait en aviser l'autre autorité compétente pour le saisir. Il prévoyait d'autre part que la décision rendue par le Conseil constitutionnel est motivée, notifiée aux deux autorités compétentes pour le saisir – le Premier ministre et le président de l'assemblée sur le bureau de laquelle le projet de loi a été déposé – et publiée au *Journal officiel*.

- *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

L'Assemblée nationale n'avait apporté qu'une correction formelle à cet article.

- *La position du Sénat en première lecture*

Le Sénat a toutefois souhaité prévoir que devront être informés de la saisine et devront recevoir notification de la décision du Conseil constitutionnel non seulement le Premier ministre et le président de l'assemblée sur le bureau de laquelle le projet de loi a été déposé mais également le président de l'autre assemblée. Le président Jean-Jacques Hyest, rapporteur au nom de la commission des Lois, a justifié cette modification par le fait que les décisions relatives au contenu des études d'impact, à l'inverse de celles relatives au caractère législatif ou réglementaire d'une proposition ou d'un amendement, « *intéressent également l'assemblée qui sera saisie en second lieu et qui pourra utiliser ces documents d'évaluation* »<sup>(1)</sup>.

Si cette modification ne soulève aucune objection de fond de la part de votre rapporteur, on peut toutefois observer que la rédaction sénatoriale aboutit à une situation curieuse : une autorité saisissant le Conseil constitutionnel devra être immédiatement avisée par le Conseil constitutionnel qu'elle vient de le saisir.

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas chargeant le Conseil constitutionnel de veiller au sérieux et à l'objectivité des études d'impact sur les projets de loi.*

**M. Alain Vidalies.** Il s'agit de soumettre la qualité des études d'impact à un contrôle du Conseil constitutionnel.

**M. le rapporteur.** La Constitution précise déjà les conditions de saisine du Conseil constitutionnel à ce sujet.

*La Commission rejette cet amendement, ainsi qu'un amendement du même auteur précisant que la décision du Conseil constitutionnel sur le respect des conditions de présentation des projets de loi est notifiée dans un délai de huit jours aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, ainsi qu'au Premier ministre.*

*Puis, la Commission adopte l'article 9 sans modification.*

---

(1) Rapport n° 196 précité, page 50.

*Article 10*

**Dérogations à l'obligation de joindre une étude d'impact. Régime spécifique de présentation des études d'impact pour les dispositions prises sur le fondement de l'article 38 et sur le fondement de l'article 53 de la Constitution**

Dans sa rédaction initiale, le présent article avait pour objet d'apporter des modulations à l'obligation de joindre des documents rendant compte de travaux d'évaluation préalable pour tout projet de loi.

• *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

Le premier alinéa du présent article prévoyait d'exonérer un certain nombre de projets de loi de l'obligation prévue par l'article 7 du présent projet de loi organique de joindre une étude d'impact aux projets de loi. L'Assemblée nationale a adopté plusieurs amendements de la commission des Lois ayant pour objet de restreindre, et dans certains cas de préciser, ces exonérations.

L'Assemblée nationale, sur proposition de la commission des Lois et avec l'accord du Gouvernement, a supprimé l'exonération de l'obligation de présenter des éléments d'évaluation préalable :

— pour les projets de lois de programmation autres que les projets de loi de programmation des finances publiques ;

— pour les dispositions ayant pour objet la ratification d'ordonnances.

Sur proposition de la commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a également précisé que pourront être exonérés de l'obligation de joindre une étude d'impact les « *projets de loi prorogeant des états de crise* », afin de réduire l'imprécision de la formulation initiale du projet de loi, qui visait les « *projets de loi relatifs aux états de crise* ».

Par ailleurs, en ce qui concerne les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale, la commission des Lois a proposé des amendements qui ont été adoptés par l'Assemblée nationale, après avoir reçu un avis de sagesse du Gouvernement, prévoyant que l'ensemble des dispositions non exclusives de ces projets doivent être accompagnées de documents d'évaluation préalable. Afin que cette obligation soit conciliable avec les dispositions constitutionnelles et organiques propres à ces projets de loi, il est précisé que les dispositions du présent projet de loi organique, relatives à la procédure d'opposition à l'inscription à l'ordre du jour pour absence de respect des conditions de présentation des projets de loi, ne sont pas applicables aux projets de loi de finances et aux projets de loi de financement de la sécurité sociale.

Les deuxième et troisième alinéas du présent article, dans leur rédaction initiale, prévoyaient d'adapter les documents à joindre aux projets de loi pour deux catégories particulières de textes : les projets de loi d'habilitation à légiférer

par voie d'ordonnances et les projets de loi autorisant la ratification d'accords internationaux.

L'Assemblée nationale a souhaité préciser et renforcer le contenu des documents transmis dans le cadre de l'exercice de la législation déléguée.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de la commission des Lois supprimant le caractère succinct de l'étude d'impact à joindre à tout projet de loi ou à toute disposition d'un projet de loi habilitant le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnances. Elle a en effet proposé de substituer à cette étude succincte l'exigence d'une étude d'impact la plus complète possible, conformément à ce que prévoit l'article 7 du projet de loi organique, seules les conséquences économiques financières, sociales et environnementales des dispositions qu'il est envisagé de prendre par voie d'ordonnances pouvant faire l'objet d'une estimation succincte. Dans le même temps, un autre amendement de la commission des Lois adopté par l'Assemblée nationale prévoit que des documents d'évaluation doivent également être joints aux projets de loi de ratification d'ordonnances ou aux dispositions figurant dans un projet de loi et prévoyant la ratification d'ordonnances. Les dispositions relatives à la ratification des ordonnances devront être accompagnées d'une évaluation précise des conséquences des dispositions qu'il est proposé de ratifier. Ainsi, à l'issue des travaux de l'Assemblée nationale, les documents d'évaluation qui devront être déposés par le Gouvernement sur le bureau d'une assemblée dans le cadre d'une législation adoptée par voie d'ordonnances seront produits en deux temps, mais seront aussi complets que les documents à produire dans le cadre d'une législation proposée directement au Parlement.

- *La position du Sénat en première lecture*

Le Sénat, qui a approuvé la restriction apportée au champ des projets de loi exonérés de l'obligation de joindre une étude d'impact et les compléments exigés dans le cadre de la présentation des projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale ainsi que des projets de loi pris sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, a apporté un certain nombre de modifications qui prolongent le travail mené par notre Assemblée.

Le Sénat a tout d'abord choisi, sur proposition de sa commission des Lois, et avec l'avis favorable du Gouvernement, de codifier respectivement dans la loi organique relative aux lois de finances et dans le code de la sécurité sociale les dispositions introduites à l'initiative de votre rapporteur à l'Assemblée nationale et prévoyant que devront être joints aux projets de loi de finances et aux projets de loi de financement de la sécurité sociale des documents rendant compte de l'étude d'impact sur les dispositions non exclusives de ces projets (voir article 10 *bis*).

Le Sénat a d'autre part adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, deux amendements de la commission des Lois, relatifs aux conditions de présentation des dispositions des projets de loi habilitant le Gouvernement à

légiférer par voie d'ordonnances et aux conditions de présentation des dispositions des projets de loi ratifiant des ordonnances.

Les documents d'évaluation à joindre aux dispositions d'habilitation devront présenter les objectifs poursuivis par la réforme, les autres options possibles et les raisons conduisant à recourir à la voie des ordonnances, l'articulation de cette habilitation avec le droit européen, l'état d'application du droit dans le domaine visé par l'habilitation, les modalités d'application dans le temps et outre-mer de l'habilitation, et enfin les consultations menées avant la saisine du Conseil d'État. En revanche, les conséquences des dispositions que le Gouvernement envisage de prendre par voie d'ordonnances n'auront pas à être indiquées à ce stade, le Sénat ayant considéré qu'il ne serait « *guère pertinent de prévoir une évaluation des conséquences économiques s'agissant d'une habilitation* »<sup>(1)</sup>. Par conséquent, la rédaction retenue par le Sénat est, sous cette seule réserve, encore plus exigeante que celle adoptée par l'Assemblée nationale concernant le contenu des documents à fournir au Parlement lors d'une demande d'habilitation.

De la même manière, le Sénat a souhaité que l'étude d'impact relative à une disposition visant à ratifier une ordonnance apporte sur celle-ci les mêmes informations que sur un projet de loi, alors que l'Assemblée nationale s'était contentée d'exiger que les conséquences de l'ordonnance qu'il est proposé de ratifier soient exposées avec précision. Comme l'a souligné le président Jean-Jacques Hyst, dans son rapport, la production de telles études d'impact s'appliquera « *y compris pour le dépôt de dispositions visant à ratifier des ordonnances qui auraient été prises en application d'habilitations accordées par le Parlement avant (la) date (d'entrée en vigueur du chapitre II)* »<sup>(2)</sup>.

Le Sénat a enfin complété la liste des documents devant être présentés lors du dépôt des projets de loi autorisant la ratification de traités ou accords internationaux, par un amendement « *élaboré par la commission des Lois en liaison avec la commission des Affaires étrangères* »<sup>(3)</sup> et ayant reçu un avis favorable du Gouvernement.

Alors que la rédaction du projet de loi organique, qui n'avait pas été modifiée par notre Assemblée, prévoyait la remise de documents « *précisant les objectifs poursuivis par les traités ou accords, estimant leurs conséquences économiques, financières, sociales et environnementales et analysant leurs effets sur l'ordre juridique français* », le Sénat a ajouté la remise de documents relatifs à « *l'historique des négociations, l'état des signatures et des ratifications ainsi que, le cas échéant, les réserves ou déclarations interprétatives exprimées par la France* ». L'exigence d'une présentation de l'historique des négociations et de l'état des signatures et des ratifications permettra de compléter utilement les documents fournis aux assemblées. Celle d'une mention des éventuelles réserves

---

(1) Rapport n° 196 précité, page 61.

(2) Rapport n° 196 précité, page 62.

(3) M. Jean-Jacques Hyst, Séance du 18 février 2009, Journal officiel Débats Sénat, page 2 061.

ou déclarations interprétatives exprimées par la France présentera un intérêt encore plus grand. Votre rapporteur avait considéré, dans son rapport de première lecture, que « *par l'analyse des effets dans l'ordre juridique interne du traité ou de l'accord qu'ils comporteront, les documents d'évaluation préalable devraient très probablement renseigner, le plus souvent, sur l'adaptation du droit interne éventuellement rendue nécessaire ainsi que sur les éventuelles réserves ou déclarations interprétatives.* »<sup>(1)</sup> Prolongeant cette réflexion, le président Jean-Jacques Hyest a expliqué que « *les réserves ou déclarations interprétatives revêtent parfois une importance déterminante, car elles peuvent conditionner l'approbation du traité ou de l'accord par la France. Il paraît donc légitime que le Parlement soit informé (de leur) contenu* »<sup>(2)</sup>. Il convient toutefois de signaler que le Gouvernement ne sera tenu de mentionner que les réserves ou déclarations déjà formulées, à l'occasion de la signature de l'accord, et non celles qu'il envisage éventuellement de formuler à l'occasion de la ratification de l'accord<sup>(3)</sup>.

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas visant à soumettre les projets de loi constitutionnelle aux règles relatives aux études d'impact.*

**M. Alain Vidalies.** Cet amendement, comme les deux suivants, vise à étendre le champ d'application des études d'impact, prévues par la révision constitutionnelle du 23 juillet dernier, à un plus grand nombre de textes, afin que le Parlement soit en mesure de mieux les évaluer.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable, pour cet amendement comme les deux suivants, tous ayant déjà été discutés en première lecture.

*La Commission rejette cet amendement, ainsi que deux amendements du même auteur, le premier étendant les études d'impact aux projets de programmation, le second les étendant aux projets de loi prorogeant des états de crise. Puis la Commission rejette un amendement du même auteur prévoyant que les projets de loi autorisant la ratification d'un traité ou accord international doivent, le cas échéant, s'accompagner des réserves ou déclarations interprétatives exprimées non seulement par la France, mais aussi par les autres États signataires.*

*La Commission adopte ensuite l'article 10 sans modification.*

---

(1) M. Jean-Luc Warsmann, Rapport fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, *Assemblée nationale, XIII<sup>e</sup> législature, n° 1375, 7 janvier 2009, page 21.*

(2) Rapport n° 196 précité, page 64.

(3) M. Jean-Jacques Hyest a insisté sur ce point en séance : « La commission des Lois et la commission des Affaires étrangères ont voulu se montrer extrêmement prudentes sur cette question. Nous avons ainsi veillé à ne viser que les réserves déjà exprimées, et non celles qui pourraient l'être jusqu'à la ratification. » (*Séance du 18 février 2009, Journal officiel Débats Sénat, page 2 062.*)

*Article 10 bis (nouveau)*

(art. 51 et 53 de la loi organique n° 2001-692, art. L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale)

**Évaluation préalable des dispositions non exclusives des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale**

En première lecture à l'Assemblée nationale, la disposition de l'article 10 du projet de loi organique qui prévoyait que les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale ne seraient pas soumis à l'obligation de présentation de documents d'évaluation préalable avait été modifiée, afin que les dispositions non exclusives de ces projets de loi fassent l'objet d'une étude d'impact. Afin de concilier l'article 39 de la Constitution avec les délais constitutionnels de discussion de ces projets de loi, prévus aux articles 47 et 47-1 de la Constitution, la rédaction retenue par l'Assemblée nationale prévoyait que la production des documents d'évaluation prévus par l'article 7 du présent projet de loi organique ne pourrait pas faire l'objet d'un contrôle par la Conférence des présidents ni d'un refus d'inscription à l'ordre du jour ou d'une saisine du Conseil constitutionnel.

Le Sénat, tout en partageant la volonté de notre assemblée d'améliorer l'information du Parlement sur les dispositions non exclusives des projets financiers, a considéré qu'il n'était pas possible de prévoir une condition de présentation qui ne soit pas soumise à la procédure de contrôle et de sanction éventuelle prévue par le quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution. Pour cette raison, sur proposition de sa commission des Lois, le Sénat a inscrit respectivement dans la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et dans le code de la sécurité sociale les documents d'évaluation propres aux dispositions non exclusives devant être présentés en même temps que les projets de loi de finances d'une part et que les projets de loi de financement de la sécurité sociale d'autre part.

Les dispositions exclusives de la première partie et de la deuxième partie du projet de loi de finances de l'année devront par conséquent faire l'objet d'une évaluation préalable, qui devra être jointe au projet de loi de finances de l'année (8° de l'article 51 de la LOLF), de la même manière que les dispositions non exclusives de tout projet de loi de finances rectificative seront accompagnées d'une évaluation préalable (4° de l'article 53 de la LOLF). Les dispositions non exclusives des projets de loi de financement de la sécurité sociale feront également l'objet d'une évaluation préalable (10° de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale).

Cette évaluation préalable concernera l'ensemble des rubriques prévues par l'article 7 du présent projet de loi organique. Toutefois, à l'inverse des documents rendant compte de l'étude d'impact sur un projet de loi, les documents rendant compte de l'évaluation préalable sur des dispositions d'un projet de loi de finances ou d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale ne seront pas soumis à l'obligation de transmission au Conseil d'État avant le dépôt de ces projets sur le bureau de l'Assemblée nationale. Cette différence peut expliquer que,

pour ce cas particulier, le terme d'évaluation préalable ait été préféré par le Sénat à celui d'étude d'impact.

*La Commission adopte l'article 10 bis sans modification.*

### CHAPITRE III

#### **Dispositions relatives au droit d'amendement prises en vertu de l'article 44 de la Constitution**

Le Sénat a apporté une modification rédactionnelle à l'intitulé du chapitre III.

#### *Article 11*

#### **Conditions de présentation, délais de recevabilité et modalités d'examen et de vote des amendements**

Le présent article porte sur les conditions de présentation des amendements, sur les délais de recevabilité des amendements des membres du Parlement et sur les modalités d'examen et de vote des amendements en commission.

- *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de la commission permettant de fixer des délais de dépôt pour l'examen en commission des amendements des membres du Parlement. Il a en effet semblé à votre assemblée qu'il convenait d'encadrer dans des délais plus stricts les travaux des commissions, dès lors que le texte discuté en séance publique est celui issu de leurs travaux.

L'Assemblée nationale a également adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de la commission prévoyant que le dépôt d'un amendement du Gouvernement ou de la commission saisie au fond, après que le délai de dépôt des amendements des parlementaires est échu, a pour effet de rouvrir ce délai de dépôt pour les dispositions concernées, à l'instar de ce que prévoient actuellement les septième et huitième alinéas de l'article 99 du Règlement de l'Assemblée nationale. Cette réouverture du délai de dépôt des amendements par les parlementaires, pour une durée maximale de vingt-quatre heures, a pour objet de ne pas priver les parlementaires du droit de prendre position sur tout nouveau point venant en discussion.

L'Assemblée nationale a enfin adopté, également avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de la commission, reprenant une proposition de MM. Didier Migaud et Gilles Carrez, et prévoyant une dérogation à la disposition prévoyant la présence du Gouvernement en commission pour le cas de l'examen et du vote des amendements aux projets de révision constitutionnelle, aux projets de

loi de finances et aux projets de loi de financement de la sécurité sociale. Dès lors que l'on considère que la présence du Gouvernement en commission se justifie par le fait que le texte examiné en séance publique sera le texte issu des travaux de la commission, il est en effet cohérent de ne pas prévoir la présence du Gouvernement tout au long de la discussion en commission pour les projets de loi qui feront toujours l'objet d'un examen en séance dans le texte du projet ou dans le texte transmis par l'autre assemblée.

- *La position du Sénat en première lecture*

Le Sénat a approuvé la disposition permettant d'introduire des délais pour le dépôt des amendements des parlementaires avant l'examen du texte en séance. Il a toutefois adopté, avec l'avis favorable de la commission des Lois ainsi que du Gouvernement, deux amendements présentés par Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, le premier de nature rédactionnelle, le second précisant que les délais de dépôt ne s'appliquent pas aux sous-amendements. Si le premier amendement ne s'imposait pas <sup>(1)</sup>, le second apporte en revanche une précision bienvenue. Cet amendement confirme l'interprétation qui avait été soutenue par votre rapporteur en première lecture : *« Toute concomitance entre le délai de dépôt des amendements et le délai de dépôt des sous-amendements aurait effectivement pour conséquence d'empêcher en pratique de sous-amender les amendements déposés au dernier moment. Par conséquent, il semble plus conforme à la définition du droit d'amendement de n'imposer aucun délai au dépôt des sous-amendements. »* <sup>(2)</sup>

Le Sénat, sur proposition de sa commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, a procédé à une modification de la disposition introduite par l'Assemblée nationale et prévoyant la réouverture des délais de dépôt des amendements par les membres du Parlement en cas de dépôt hors délai d'un amendement par le Gouvernement ou par la commission saisie au fond. La rédaction du Sénat renvoie aux règlements des assemblées le soin de fixer les conditions dans lesquelles les délais de dépôt des amendements pourront être ouverts de nouveau pour les membres du Parlement. Cette rédaction, si elle laisse ouverte la possibilité de prévoir, dans le règlement des assemblées, que le dépôt d'un amendement par le Gouvernement ou par la commission saisie au fond après la forclusion des délais aura pour effet d'ouvrir à nouveau le délai de dépôt d'amendements par les parlementaires, supprime en revanche le lien obligatoire entre dépôt d'un amendement hors délai et ouverture de nouveaux délais de dépôt des amendements pour les membres du Parlement.

Dans le même temps, le Sénat a supprimé l'alinéa introduit à l'Assemblée nationale et prévoyant que les règlements des assemblées puissent fixer des délais

---

(1) *Plusieurs autres articles du projet de loi organique (articles 11 bis, 11 ter, 12, 13 et 13 bis), font référence à la séance, et non à la séance publique, afin de tenir compte du fait que, comme l'a d'ailleurs signalé M. le secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement en séance, « le caractère public va de soi, sauf lorsque – c'est un cas rare – le comité secret est décidé, en application de l'article 33 de la Constitution » (Séance du 18 février 2009, Journal officiel Débats Sénat, page 2 072).*

(2) *Rapport n° 1375 précité, page 133.*

pour le dépôt des amendements des membres du Parlement en commission, considérant que « *cette disposition qui consacre une pratique suivie à l'Assemblée nationale ne revêt pas (...) de caractère organique. Il appartient aux règlements de prévoir éventuellement ces délais* »<sup>(1)</sup>. En séance, le ministre, qui a émis un avis favorable à cet amendement de suppression, a toutefois souhaité « *qu'il soit acté, en tout état de cause, que cette suppression ne doit pas être interprétée comme un refus de voir établis de tels délais, qui devront bien sûr apparaître dans les règlements des assemblées* »<sup>(2)</sup>.

Concernant la présence du Gouvernement en commission, le Sénat a souhaité modifier en profondeur la disposition de l'article 11 qui accorde au Gouvernement une présence, de droit à sa demande, ou facultative en réponse à l'invitation de la commission, lors de l'examen et du vote des amendements en commission. Le président Jean-Jacques Hysté a exposé qu'à aucun moment la révision constitutionnelle n'avait donné lieu à l'évocation de cette question<sup>(3)</sup> et que le lien établi par le Gouvernement entre cette disposition et la nouvelle rédaction de l'article 42 de la Constitution, qui permet de discuter en séance du texte établi par la commission, lui semblait contestable<sup>(4)</sup>. Selon lui, la présence continue du Gouvernement en commission « *conduirait à amoindrir, voire à supprimer la spécificité de la séance publique (qui) ne ferait en quelque sorte que dupliquer la réunion de commission* », « *conduirait probablement à une publicité accrue des travaux des commissions alors que ces derniers n'ont pour vocation que d'éclairer l'ensemble des sénateurs* », « *réduirait la portée de la novation constitutionnelle relative à la discussion en séance publique du texte de la commission* » et rendrait plus difficile pour les commissions l'élaboration « *des formules de compromis qui peuvent s'accorder avec les objectifs poursuivis par le Gouvernement* »<sup>(5)</sup>.

En conséquence, sur proposition de sa commission des Lois et nonobstant l'avis défavorable du Gouvernement, le Sénat a adopté à l'unanimité un amendement renvoyant aux règlements des assemblées le soin de déterminer « *les modalités selon lesquelles les ministres sont entendus, à leur demande, à l'occasion de l'examen du texte en commission* ». Par cohérence avec ce renvoi au règlement de chaque assemblée des modalités de la présence des ministres en commission, le Sénat a également supprimé la disposition introduite à l'Assemblée nationale qui prévoyait une dérogation à la présence de droit du Gouvernement à sa demande pour l'examen en commission des amendements aux projets de révision constitutionnelle, aux projets de loi de finances et aux projets de loi de financement de la sécurité sociale.

---

(1) Rapport n° 196 précité, page 68.

(2) M. Roger Karoutchi, séance du 18 février 2009, Journal officiel Débats Sénat, page 2 081.

(3) « Il s'agit d'une construction intellectuelle (...) qui n'a fait l'objet d'aucune déclaration ou débat lors de la révision de la Constitution. (...) Pas de renvoi à une loi organique, pas d'évocation de ce sujet lors de la révision constitutionnelle. » (Séance du 10 février 2009, Journal officiel Débats Sénat, page 1 678)

(4) « Les responsabilités confiées aux commissions permanentes par l'article 42 de la Constitution (...) ne justifient pas, sur le plan juridique, la mesure proposée. » (Séance du 10 février 2009, Journal officiel Débats Sénat, page 1 678).

(5) Rapport n° 196 précité, pages 70 et 71.

La rédaction retenue par le Sénat diffère de celle adoptée par l'Assemblée nationale en renvoyant aux règlements les modalités d'application de la présence du Gouvernement en commission et en prévoyant que cette présence est limitée au fait d'être « *entendu, à leur demande* »<sup>(1)</sup>. Cette rédaction permettrait par conséquent au Sénat de conserver la rédaction actuelle du premier alinéa de l'article 18 de son Règlement, qui autorise les ministres à être présents en commission mais prévoit qu'« *ils se retirent au moment du vote* ». Comme l'a affirmé le président Jean-Jacques Hyst, « *nous souhaitons vraiment qu'il y ait le temps de l'audition des ministres puis le temps de la délibération et du vote. C'est pourquoi nous ne voulons pas qu'il soit inscrit dans la loi organique que les ministres doivent être présents pour la délibération et le vote des amendements.* »<sup>(2)</sup>. De la même manière, M. Bernard Frimat, s'exprimant au nom des sénateurs socialistes, a déclaré : « *Nous portons la même appréciation sur l'opportunité de la présence des ministres (...) : les ministres doivent pouvoir être reçus et entendus par les commissions, autant qu'ils le veulent, à leur demande ou sur invitation, mais ils ne sauraient être présents au moment du vote* »<sup>(3)</sup>.

En traitant de la présence des ministres « *à l'occasion de l'examen du texte* », et non pour la seule partie de cet examen correspondant à la discussion et au vote des amendements, la rédaction du Sénat fait apparaître la ténuité du lien qui rattache cette disposition à l'application de l'article 44 de la Constitution.

En outre, même si la disposition du Règlement du Sénat relative à la présence des ministres en commission a déjà fait l'objet d'un examen par le Conseil constitutionnel<sup>(4)</sup>, il n'est pas certain que l'existence de modalités restrictives d'accès des membres du Gouvernement aux commissions dans les règlements des assemblées soit conforme à la lecture combinée de l'article 31 de la Constitution et des nouvelles dispositions constitutionnelles relatives à la procédure législative.

Enfin, alors que l'article 31 de la Constitution mentionne les « *membres du Gouvernement* », la rédaction du Sénat autorise seulement la présence en commission des « *ministres* ». Si cette rédaction s'explique par la rédaction similaire figurant actuellement dans le Règlement du Sénat, elle n'en pose pas moins la question de l'accès aux commissions des secrétaires d'État et des hauts commissaires, qui, pour n'être pas ministres, n'en sont pas moins membres du Gouvernement et tout autant conduits à présenter au Parlement des projets de loi.

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas précisant que, lors de leur examen en séance publique, les amendements font l'objet d'un exposé oral par l'un de leurs signataires et que cet exposé est suivi*

---

(1) *La rédaction du Sénat est sur ce point un décalque fidèle de celle figurant à l'article 31 de la Constitution : « Les membres du Gouvernement ont accès aux deux assemblées. Ils sont entendus quand ils le demandent. »*

(2) *Séance du 18 février 2009, Journal officiel Débats Sénat, page 2 075.*

(3) *Séance du 18 février 2009, Journal officiel Débats Sénat, page 2 076.*

(4) *Décisions n° 59-3 DC du 25 juin 1959 (Règlement du Sénat) et n° 60-9 DC du 18 novembre 1960 (Règlement du Sénat. Deuxième examen).*

*d'une discussion, puis d'un vote, ce dernier pouvant en outre être précédé d'une explication de vote.*

**M. Alain Vidalies.** Il s'agit d'apporter des précisions importantes sur les conditions d'exercice du droit d'amendement. Il est essentiel que les amendements donnent lieu à des explications en séance publique avant d'être adoptés.

**M. le rapporteur.** J'ai déjà indiqué les motifs de mon opposition à cet amendement.

*La Commission rejette cet amendement, ainsi que deux amendements du même auteur, le premier excluant que le délai de recevabilité des amendements puisse expirer avant le début de l'examen du texte en séance publique, le second excluant que ce délai puisse expirer plus de quarante-huit heures avant l'ouverture de la séance publique.*

*La Commission est saisie d'un amendement du même auteur précisant que, lorsque le texte adopté par la Commission a été mis en ligne moins de sept jours avant son examen en séance publique, les amendements sont recevables jusqu'à la fin de la discussion générale.*

**M. Jean Mallot.** Lors du récent examen en séance du projet de loi portant réforme de l'hôpital et relatif aux patients, à la santé et aux territoires, nos collègues de la majorité ont eu la possibilité de présenter et de faire discuter plus d'un millier d'amendements qu'ils avaient déposé individuellement. Il s'agit d'un fonctionnement normal, mais je tiens à souligner qu'un grand nombre d'amendements ont été examinés en séance sans l'avoir été préalablement en commission. Or, cette situation avait été opposée pour éviter la discussion de nombreux amendements de l'opposition lors de l'examen, en première lecture, du projet de loi organique. Je note aussi que les députés de la majorité ont fréquemment déposé des amendements identiques au projet de loi portant réforme de l'hôpital. Tout cela montre que l'application du Règlement dans notre assemblée présente actuellement d'importantes distorsions et que l'article 13 du projet de loi organique, limitant la durée des débats, sera inadapté : il est toujours bon que la discussion permette d'aborder librement le fond des projets de loi.

**M. le rapporteur.** Cela relève de notre Règlement. Dans la perspective de sa future réforme, je suis en revanche ouvert à une réflexion, demandée par les membres du groupe SRC, sur les conditions de présentation des rapports législatifs en commission, car plus nous disposons tôt du rapport, mieux nous sommes éclairés pour l'exercice du droit d'amendement. D'une manière plus générale, il me semble que nous souffrons d'un engorgement législatif à l'Assemblée nationale et qu'une meilleure programmation de nos travaux est souhaitable.

La Commission **rejette** cet amendement.

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas visant à interdire au Gouvernement de déposer des amendements après l'expiration du délai de dépôt opposable aux parlementaires.*

**M. Alain Vidalies.** Il s'agit de rétablir l'égalité entre le Parlement et le Gouvernement, conformément aux préconisations du « Comité Balladur ».

**M. le rapporteur.** Un équilibre a été trouvé en première lecture puisque le dépôt d'un amendement du Gouvernement après l'expiration du délai permettra aux parlementaires de déposer, à leur tour, des amendements.

*La Commission rejette cet amendement.*

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas visant à rendre automatique la possibilité de déposer des amendements parlementaires en cas de dépôt tardif d'un amendement du Gouvernement.*

**M. Alain Vidalies.** Il faut créer un vrai droit de déposer des amendements parlementaires lorsque le Gouvernement dépose tardivement un amendement.

**M. le rapporteur.** C'est précisément ce que le Règlement prévoira.

*La Commission rejette cet amendement.*

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas précisant que les membres du Gouvernement ne peuvent pas être présents en commission lors du vote sur les amendements et les articles.*

**M. Alain Vidalies.** Il faut protéger les députés de la majorité contre eux-mêmes.

**M. le rapporteur.** La question de la présence des membres du Gouvernement en commission a été évoquée ce matin.

**M. Jean Mallot.** On observe parfois des situations étranges dans l'hémicycle où des collègues du groupe UMP, qui ont voté, à main levée, pour leur amendement se déjugent et votent contre ce même amendement lors d'un scrutin par assis et levé organisé à la suite d'un doute sur le résultat du premier vote.

*La Commission rejette cet amendement.*

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas visant à permettre la distribution d'un rapport préalable à l'examen en commission.*

**M. Alain Vidalies.** La présentation consolidée des modifications proposées par le projet de loi permettrait d'améliorer le travail parlementaire.

**M. le rapporteur.** Une accroche organique n'est pas nécessaire.

**M. Philippe Gosselin, président.** Chaque assemblée pourra faire figurer ou non de telles mesures dans son règlement.

*La Commission rejette cet amendement et adopte l'article 11 sans modification.*

#### Article 11 bis

### Évaluation préalable des amendements du Gouvernement

L'article additionnel 11 bis, qui a été introduit à l'Assemblée nationale en première lecture, à l'initiative de votre commission, et avec un avis de sagesse du Gouvernement, prévoit la réalisation d'études d'impact sur les amendements gouvernementaux.

Le Sénat, tout en approuvant cette disposition, a apporté une modification *« tendant à rapprocher la rédaction de l'article 11 bis (relative à l'évaluation des amendements du Gouvernement) de celle de l'article 11 ter (relative à l'évaluation des amendements parlementaires), afin d'harmoniser le régime d'évaluation applicable aux amendements »*<sup>(1)</sup>.

L'article introduit par l'Assemblée nationale prévoyait que les règlements des assemblées peuvent prévoir la réalisation d'une étude d'impact pour les amendements du Gouvernement. Le renvoi aux règlements des assemblées avait pour seul objet de laisser à chaque assemblée le choix d'imposer ou non cette condition de présentation des amendements au Gouvernement. Pour le reste, afin de respecter le partage de compétences entre la loi organique et les règlements des assemblées, l'Assemblée nationale avait prévu, dès lors que cette condition de présentation était instaurée, la systématisme de l'étude d'impact à communiquer à l'assemblée avant la discussion en séance publique de tout amendement du Gouvernement.

La rédaction adoptée par le Sénat, sur proposition de sa commission des Lois, renvoie au règlement des assemblées le soin de *« déterminer les modalités »* selon lesquelles les amendements du Gouvernement feront l'objet d'une étude d'impact avant leur discussion en séance publique. Cette nouvelle rédaction devrait permettre au règlement de chaque assemblée, comme l'a expliqué le président Jean-Jacques Hyst dans son rapport, de *« définir les conditions dans lesquelles les amendements du Gouvernement sont soumis à cette évaluation »* et de déterminer *« la portée du dispositif »*<sup>(2)</sup>.

Votre rapporteur espère que la rédaction adoptée par le Sénat sera assez rigoureuse pour prémunir le présent article contre une éventuelle censure du

---

(1) Rapport n° 196 précité, page 74.

(2) Rapport n° 196 précité, page 74.

Conseil constitutionnel, considérant que le cadre d'exercice du droit d'amendement par le Gouvernement serait prévu par les règlements des assemblées, alors que seule la loi organique peut poser des conditions à l'exercice par le Gouvernement de son droit d'amendement. De ce point de vue, l'emploi du terme « modalités » dans le présent article, alors que l'article 11 *ter* confie aux règlements le soin de déterminer les « conditions » dans lesquelles doit être jointe une étude d'impact à un amendement parlementaire, manifeste le fait que le législateur organique n'entend pas déléguer sa compétence pour poser des conditions à l'exercice du droit d'amendement par le Gouvernement.

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas précisant qu'une demande d'étude « flash » sur un amendement du Gouvernement ne peut être refusée à un président de groupe que si trois-cinquièmes des députés présents s'y opposent.*

**M. le rapporteur.** J'observe que mon idée de soumettre les amendements du Gouvernement à des études d'impact, même rapides, a prospéré puisque le groupe SRC propose désormais, en pratique, à tout président de groupe de l'obtenir.

*La Commission rejette cet amendement et adopte l'article 11 bis sans modification.*

#### Article 11 *ter*

#### **Évaluation préalable des amendements parlementaires**

L'article additionnel 11 *ter*, qui a été introduit à l'Assemblée nationale en première lecture, à l'initiative de votre rapporteur, et avec un avis de sagesse du Gouvernement, prévoit, par parallélisme avec l'article 11 *bis*, la possibilité de faire réaliser des études d'impact sur des amendements de membres du Parlement ou de la commission saisie au fond.

Sous réserve d'une simple correction formelle, supprimant la mention du « premier signataire » d'un amendement pour ne retenir que celle de l'auteur de l'amendement, le Sénat a adopté cet article.

*La Commission rejette un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas permettant à l'auteur d'un amendement d'obtenir de droit une étude « flash » sur cet amendement.*

*La Commission adopte l'article 11 *ter* sans modification.*

*Après l'article 13 ter*

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas organisant la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité.*

**M. le rapporteur.** Ce n'est pas l'objet du présent projet de loi organique. Un projet de loi est d'ailleurs en cours d'examen au Conseil d'État, comme je l'ai précisé ce matin.

*La Commission rejette cet amendement.*

CHAPITRE IV

**Dispositions transitoires**

*Article 14*

**Délais d'entrée en vigueur des dispositions**

Le présent article prévoyait initialement une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> mars 2009 des dispositions relatives aux résolutions (chapitre I<sup>er</sup>) et des dispositions relatives au droit d'amendement (chapitre III), et une application des dispositions relatives aux conditions de présentation des projets de loi aux projets de loi déposés à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2009 (chapitre II).

- *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

À l'Assemblée nationale, la date d'entrée en vigueur des dispositions relatives aux conditions de présentation des projets de loi avait été avancée au 1<sup>er</sup> septembre 2009 et les articles du chapitre relatif au droit d'amendement concernant les études d'impact à réaliser sur des amendements (articles 11 *bis* et 11 *ter*) avaient également été rendus applicables aux projets de loi déposés à compter de cette date.

- *La position du Sénat en première lecture*

Le Sénat, tout en confirmant la volonté exprimée par l'Assemblée nationale d'avancer la date d'entrée en vigueur du chapitre III du 1<sup>er</sup> octobre au 1<sup>er</sup> septembre 2009 et de prévoir une entrée en vigueur dans les mêmes conditions des articles du chapitre II relatifs aux études d'impact sur des amendements, a supprimé la disposition prévoyant une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> mars 2009 du chapitre I<sup>er</sup> et des autres dispositions du chapitre III. Cette suppression est cohérente avec le fait que le présent projet de loi organique ne saurait désormais être promulgué avant le 1<sup>er</sup> mars 2009. Par conséquent, à défaut de précision, les dispositions du chapitre I<sup>er</sup> et celles du chapitre III, à l'exclusion des articles 11 *bis* et 11 *ter*, entreront en vigueur dès le lendemain de la publication du présent projet de loi organique, permettant ainsi aux règlements des assemblées de pouvoir être

modifiés dans les meilleurs délais pour tirer toutes les conséquences de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

*La Commission **rejette** un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas reportant l'entrée en vigueur des dispositions du projet de loi organique.*

*La Commission **adopte** l'article 14 sans modification.*

*La Commission **adopte** l'ensemble du projet de loi organique 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 le projet de loi organique, modifié par le Sénat, relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution (n° 1487) dans le texte figurant dans le document joint au présent rapport.*

## TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p style="text-align: center;">CHAPITRE I<sup>ER</sup></p> <p style="text-align: center;"><b>Dispositions, prises en vertu de l'article 34-1 de la Constitution, relatives aux résolutions</b></p> <p style="text-align: center;">Article 1<sup>er</sup></p> <p>Les propositions de résolution déposées sur le bureau d'une assemblée au titre de l'article 34-1 de la Constitution sont signées par un ou plusieurs membres de cette assemblée.</p> <p>Le nombre de propositions de résolution pouvant être déposées par session ne peut être limité.</p> <p style="text-align: center;">Article 2</p> <p>Le président de chaque assemblée transmet sans délai toute proposition de résolution au Premier ministre.</p>	<p style="text-align: center;">CHAPITRE I<sup>ER</sup></p> <p style="text-align: center;"><b>Dispositions relatives aux résolutions prises en vertu de l'article 34-1 de la Constitution</b></p> <p style="text-align: center;">Article 1<sup>er</sup></p> <p style="text-align: center;"><b>Alinéa supprimé</b></p> <p style="text-align: right;">... ré-</p> <p>solution déposées par un ou plusieurs membres d'une assemblée n'est pas limité.</p> <p>Ces propositions de résolution peuvent également être déposées au nom d'un groupe par son président.</p> <p style="text-align: center;">Article 2</p> <p style="text-align: center;"><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>Les règlements des assemblées peuvent prévoir qu'une proposition de résolution est envoyée à une commission permanente ou une commission spéciale.</p> <p style="text-align: center;">Article 3</p> <p>Lorsque le Gouvernement estime ...</p> <p style="text-align: right;">... du second alinéa ...</p> <p>... il informe de sa décision le président ...</p> <p>Aucune irrecevabilité ne peut être opposée après l'expiration de ce délai sauf dans les conditions prévues à l'article 5.</p>	<p style="text-align: center;">CHAPITRE I<sup>ER</sup></p> <p style="text-align: center;"><b>Dispositions relatives aux résolutions prises en vertu de l'article 34-1 de la Constitution</b></p> <p style="text-align: center;">Article 1<sup>er</sup></p> <p style="text-align: center;"><i>(Sans modification)</i></p> <p style="text-align: center;">Article 2</p> <p style="text-align: center;"><i>(Sans modification)</i></p> <p style="text-align: center;">Article 3</p> <p style="text-align: center;"><i>(Sans modification)</i></p>

Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
Article 4	Article 4	Article 4
Une proposition de résolution ne peut être inscrite à l'ordre du jour d'une assemblée moins de huit jours francs après son dépôt.	... moins de six jours ...	<i>(Sans modification)</i>
Une proposition de résolution ayant le même objet et le même objectif qu'une proposition de résolution antérieure ne peut être inscrite à l'ordre du jour de la même session.	... objet qu'une ...	
	... session ordinaire.	
Article 5	Article 5	Article 5
Les propositions de résolution peuvent être rectifiées après leur inscription à l'ordre du jour et jusqu'au terme de leur examen en séance par leur auteur ou leur premier signataire. Le Gouvernement peut à tout moment s'opposer à une rectification s'il estime qu'elle a pour effet de rendre une proposition de résolution irrecevable en application du deuxième alinéa de l'article 34-1 de la Constitution.	Jusqu'au terme de leur examen en séance, les propositions de résolution peuvent être rectifiées par leur auteur. Le président de chaque assemblée transmet sans délai toute rectification de la proposition de résolution au Gouvernement, qui peut à tout moment s'y opposer s'il estime ... ... du second alinéa ...	<i>(Sans modification)</i>
Les propositions de résolution sont examinées et votées en séance. Elles ne peuvent faire l'objet d'aucun amendement.	<i>(Alinéa sans modification)</i>	
Les résolutions sont adoptées à la majorité absolue des suffrages exprimés.	<b>Alinéa supprimé</b>	
<b>CHAPITRE II</b> <b>Dispositions, prises en vertu de l'article 39 de la Constitution, relatives à la présentation des projets de loi</b>	<b>CHAPITRE II</b> <b>Dispositions relatives à la présentation des projets de loi prises en vertu de l'article 39 de la Constitution</b>	<b>CHAPITRE II</b> <b>Dispositions relatives à la présentation des projets de loi prises en vertu de l'article 39 de la Constitution</b>
Article 7	Article 7	Article 7
Il est joint aux projets de loi, dès leur transmission au Conseil d'État, un ou plusieurs documents qui rendent compte de l'étude d'impact réalisée. Ces documents sont déposés sur le bureau de	Les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact dès le début de leur élaboration. Les documents rendant compte de cette étude d'impact sont joints aux projets de loi, dès leur trans-	<i>(Sans modification)</i>

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale**

la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi auxquels ils se rapportent.

Ces documents comprennent une appréciation, y compris au regard du droit européen, de la législation existante ainsi que de son application en métropole et, chaque fois que nécessaire, outre-mer, la définition des objectifs poursuivis et l'exposé des options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles. Pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, ils estiment les conséquences économiques, financières, sociales et environnementales des dispositions législatives proposées et en analysent l'impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes. En ce qui concerne les conséquences financières, ils distinguent les coûts et les bénéfices attendus de ces dispositions pour chacune des catégories et, chaque fois qu'elles seront concernées, pour les petites et moyennes entreprises, en précisant la méthode de calcul retenue. Ils évaluent, le cas échéant, les conséquences de ces dispositions pour l'emploi public.

Ces documents rendent compte des consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État. Ils analysent l'application dans le temps et, chaque fois que nécessaire, outre-mer des dispositions législatives envisagées

**Texte adopté par le Sénat**

mission au Conseil d'État. Ils sont déposés ...

Ces documents définissent les objectifs poursuivis par le projet de loi, recensent les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposent les motifs du recours à une nouvelle législation.

Ils exposent avec précision :

— l'articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration, et son impact sur l'ordre juridique interne ;

— l'état d'application du droit sur le territoire national dans le ou les domaines visés par le projet de loi ;

— les modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées, les textes législatifs et réglementaires à abroger et les mesures transitoires proposées ;

— les conditions d'application des dispositions envisagées dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l'absence d'application des dispositions à certaines de ces collectivités ;

— l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue ;

— l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public ;

— les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État ;

— la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires, leurs

**Texte adopté par la Commission**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale**

et les mesures transitoires éventuellement proposées. Ils comprennent la liste des textes d'application nécessaires, mentionnent leurs orientations principales et le délai prévisionnel de leur publication. Ils indiquent le calendrier prévisionnel d'évaluation de la législation proposée.

Article 8

La Conférence des présidents de l'assemblée sur le bureau de laquelle le projet de loi a été déposé dispose d'un délai de dix jours suivant le dépôt pour constater que les règles fixées par le présent chapitre sont méconnues.

Article 9

Après le chapitre III du titre II de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, il est inséré un chapitre III *bis* ainsi rédigé :

« Chapitre III *bis*

« De l'examen des conditions de présentation des projets de loi

« *Art. 26-1.* — Lorsque survient le désaccord mentionné au quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution, celle des deux autorités qui fait usage du pouvoir, conféré par cet alinéa, de saisir le Conseil constitutionnel en avise aussitôt l'autre.

« La décision du Conseil constitutionnel est motivée et notifiée au président de l'assemblée intéressée et au Premier ministre. Elle est publiée au *Journal officiel.* »

**Texte adopté par le Sénat**

orientations principales et le délai prévisionnel de leur publication.

Article 8

*(Alinéa sans modification)*

Lorsque le Parlement n'est pas en session, ce délai est suspendu jusqu'au dixième jour qui précède le début de la session suivante.

Article 9

*(Alinéa sans modification)*

*(Alinéa sans modification)*

*(Alinéa sans modification)*

« *Art. 26-1.* — Le Conseil constitutionnel, saisi conformément au quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution, avise immédiatement le Premier ministre et les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat.

... notifiée aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat et au Premier ...

**Texte adopté par la Commission**

Article 8

*(Sans modification)*

Article 9

*(Sans modification)*

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale**

Article 10

L'article 7 n'est pas applicable aux projets de révision constitutionnelle, aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale, aux projets de loi de programmation visés au vingt et unième alinéa de l'article 34 de la Constitution ainsi qu'aux projets de loi prorogeant des états de crise. Les dispositions des projets de loi de finances visées au 2° du I et au 7° du II de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances sont accompagnées de documents rendant compte de l'étude d'impact réalisée conformément à l'article 7 de la présente loi. Les articles 8 et 9 ne sont pas applicables. Les dispositions des projets de loi de financement de la sécurité sociale visées au V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale sont accompagnées de documents rendant compte de l'étude d'impact réalisée conformément à l'article 7 de la présente loi. Les articles 8 et 9 ne sont pas applicables.

L'article 7 n'est pas applicable aux dispositions des projets de loi par lesquelles le Gouvernement demande au Parlement, en application de l'article 38 de la Constitution, l'autorisation de prendre des mesures par ordonnances. Toutefois, ces dispositions sont accompagnées de la présentation des documents visés au deuxième alinéa de l'article 7 de la présente loi, l'estimation des conséquences des dispositions qu'il est envisagé d'adopter par voie d'ordonnance pouvant être succincte.

L'article 7 n'est pas applicable aux dispositions des projets de loi prévoyant la ratification d'ordonnances. Toutefois, ces dispositions sont accompagnées de la présentation détaillée des conséquences des ordonnances.

**Texte adopté par le Sénat**

Article 10

... crise.

Les dispositions ...

... ordonnances sont accompagnées, dès leur transmission au Conseil d'État, des documents visés aux deuxième à septième alinéas et à l'avant-dernier alinéa de l'article 7. Ces documents sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi comprenant les dispositions auxquelles ils se rapportent.

Les dispositions ...

... d'ordonnances sont accompagnées, dès leur transmission au Conseil d'État, d'une étude d'impact composée des documents visés aux huit derniers alinéas de l'article 7. Ces documents sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi comprenant les dispositions auxquelles ils se rapportent.

**Texte adopté par la Commission**

Article 10

*(Sans modification)*

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale**

L'article 7 n'est pas applicable aux projets de loi présentés au titre de l'article 53 de la Constitution. Toutefois, le dépôt de ces projets est accompagné de documents précisant les objectifs poursuivis par les traités ou accords, estimant leurs conséquences économiques, financières, sociales et environnementales et analysant leurs effets sur l'ordre juridique français.

**Texte adopté par le Sénat**

... environ-  
nementales, analysant ...

... français et présentant l'historique des négociations, l'état des signatures et des ratifications, ainsi que, le cas échéant, les réserves ou déclarations interprétatives exprimées par la France.

*Article 10 bis (nouveau)*

I. — L'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances est complété par un 8° ainsi rédigé :

« 8° Pour les dispositions relevant du 2° du I et du 7° du II de l'article 34, une évaluation préalable comportant les documents visés aux dix derniers alinéas de l'article 7 de la loi organique n° du relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. »

II. — L'article 53 de la même loi organique est complété par un 4° ainsi rédigé :

« 4° Pour les dispositions relevant du 2° du I et du 7° du II de l'article 34, une évaluation préalable comportant les documents visés aux dix derniers alinéas de l'article 7 de la loi organique n° du relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. »

III. — Le III de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale est complété par un 10° ainsi rédigé :

« 10° Comportant, pour les dispositions relevant du V de l'article L.O. 111-3, les documents visés aux dix derniers alinéas de l'article 7 de la loi organique n° du relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. »

**Texte adopté par la Commission**

*Article 10 bis*

*(Sans modification)*

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale**

CHAPITRE III

**Dispositions, prises en vertu de  
l'article 44 de la Constitution,  
relatives au droit d'amendement**

Article 11

Les amendements sont présentés par écrit et sont sommairement motivés.

Les amendements des membres du Parlement cessent d'être recevables après le début de l'examen du texte en séance. Les règlements des assemblées peuvent déterminer les conditions dans lesquelles est fixée une date antérieure à compter de laquelle ces amendements ne sont plus recevables.

Après l'expiration de ces délais, sont seuls recevables les amendements déposés par le Gouvernement ou par la commission saisie au fond. Lorsqu'un amendement est déposé par le Gouvernement ou par la commission saisie au fond après que le délai de dépôt des amendements des membres du Parlement a expiré, le droit, pour les membres du Parlement, de déposer des amendements, portant sur l'article qu'il est proposé d'amender ou venant en concurrence avec l'amendement déposé s'il porte article additionnel, est ouvert à nouveau, pour une durée qui ne peut excéder vingt-quatre heures.

Le Gouvernement, à sa demande ou en réponse à l'invitation d'une commission, peut être présent lors de l'examen et du vote des amendements en commission.

L'alinéa précédent n'est pas applicable à l'examen et au vote des amendements aux projets de révision constitutionnelle, aux projets de loi de finances et aux projets de loi de financement de la sécurité sociale.

Les règlements des assemblées peuvent déterminer les conditions dans lesquelles est fixée une date à compter de laquelle les amendements des membres du Parlement au texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie

**Texte adopté par le Sénat**

CHAPITRE III

**Dispositions relatives au droit  
d'amendement prises en vertu  
de l'article 44 de la Constitution**

Article 11

*(Alinéa sans modification)*

...  
séance publique. Les règlements ...

... recevables. Ces délais ne  
s'appliquent pas aux  
sous-amendements.

... fond. Ces délais  
peuvent être ouverts de nouveau pour  
les membres du Parlement dans les  
conditions prévues par les règlements  
des assemblées.

Les règlements des assemblées  
déterminent les modalités selon lesquelles  
les ministres sont entendus, à leur  
demande, à l'occasion de l'examen d'un  
texte en commission.

**Alinéa supprimé**

**Alinéa supprimé**

**Texte adopté par la Commission**

CHAPITRE III

**Dispositions relatives au droit  
d'amendement prises en vertu  
de l'article 44 de la Constitution**

Article 11

*(Sans modification)*

<b>Texte adopté par l'Assemblée nationale</b>	<b>Texte adopté par le Sénat</b>	<b>Texte adopté par la Commission</b>
ou transmis par l'autre assemblée ne sont plus recevables en commission.		
Article 11 <i>bis</i> (nouveau)	Article 11 <i>bis</i>	Article 11 <i>bis</i>
Les règlements des assemblées peuvent prévoir que les amendements du Gouvernement doivent faire l'objet d'une étude d'impact communiquée à l'assemblée avant leur discussion en séance.	... peuvent déterminer les modalités selon lesquelles les amendements du Gouvernement font l'objet ...	<i>(Sans modification)</i>
Article 11 <i>ter</i> (nouveau)	Article 11 <i>ter</i>	Article 11 <i>ter</i>
Les règlements des assemblées peuvent déterminer les conditions dans lesquelles des amendements des membres du Parlement, à la demande de leur auteur ou de leur premier signataire, ou des amendements de la commission saisie au fond peuvent faire l'objet d'une évaluation préalable communiquée à l'assemblée avant leur discussion en séance.	... auteur, ou des amendements ...	<i>(Sans modification)</i>
<b>CHAPITRE IV</b> <b>Dispositions transitoires</b>	<b>CHAPITRE IV</b> <b>Dispositions transitoires</b>	<b>CHAPITRE IV</b> <b>Dispositions transitoires</b>
Article 14	Article 14	Article 14
Les dispositions du chapitre I <sup>er</sup> et du chapitre III de la présente loi entrent en vigueur le 1 <sup>er</sup> mars 2009.	<b>Alinéa supprimé</b>	<i>(Sans modification)</i>
Celles de son chapitre II et des articles 11 <i>bis</i> et 11 <i>ter</i> sont applicables aux projets de loi déposés à compter du 1 <sup>er</sup> septembre 2009.	Le chapitre II et les articles 11 <i>bis</i> ...	



## ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

<b>Code de la sécurité sociale</b> .....	80
<i>Art. L.O. 111-4.</i>	
<b>Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances</b> .....	82
<i>Art. 51 et 53.</i>	

## Code de la sécurité sociale

*Art. L.O. 111-4.* — I. — Le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année est accompagné d'un rapport décrivant les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses par branche des régimes obligatoires de base et du régime général, les prévisions de recettes et de dépenses des organismes concourant au financement de ces régimes ainsi que l'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour les quatre années à venir. Ces prévisions sont établies de manière cohérente avec les perspectives d'évolution des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques présentées dans le rapport joint au projet de loi de finances de l'année en application de l'article 50 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

II. — Le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année est accompagné d'un rapport décrivant les mesures prévues pour l'affectation des excédents ou la couverture des déficits constatés à l'occasion de l'approbation des tableaux d'équilibre relatifs au dernier exercice clos dans la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives au dernier exercice clos.

III. — Sont jointes au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année des annexes :

1° Présentant, pour les années à venir, les programmes de qualité et d'efficacité relatifs aux dépenses et aux recettes de chaque branche de la sécurité sociale ; ces programmes comportent un diagnostic de situation appuyé notamment sur les données sanitaires et sociales de la population, des objectifs retracés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié, une présentation des moyens mis en œuvre pour réaliser ces objectifs et l'exposé des résultats atteints lors des deux derniers exercices clos et, le cas échéant, lors de l'année en cours. Cette annexe comprend également un programme de qualité et d'efficacité relatif aux dépenses et aux recettes des organismes qui financent et gèrent des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ;

2° Présentant, pour les années à venir, les objectifs pluriannuels de gestion et les moyens de fonctionnement dont les organismes des régimes obligatoires de base disposent pour les atteindre, tels qu'ils sont déterminés conjointement entre l'État et les organismes nationaux des régimes obligatoires de base et indiquant, pour le dernier exercice clos, les résultats atteints au regard des moyens de fonctionnement effectivement utilisés ;

3° Rendant compte de la mise en œuvre des dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année en cours et des mesures de simplification en matière de recouvrement des recettes et de gestion des prestations de la sécurité sociale mises en œuvre au cours de cette même année ;

4° Détaillant, par catégorie et par branche, la liste et l'évaluation des recettes de l'ensemble des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, du régime général, du régime des salariés agricoles, du régime des non-salariés agricoles et des régimes des non-salariés non agricoles, ainsi que de chaque organisme concourant au financement de ces régimes, à l'amortissement de leur dette, à la mise en réserve de recettes à leur profit ou gérant des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble de ces régimes ;

5° Énumérant l'ensemble des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux

organismes concourant à leur financement et de réduction de l'assiette ou d'abattement sur l'assiette de ces cotisations et contributions, présentant les mesures nouvelles introduites au cours de l'année précédente et de l'année en cours ainsi que celles envisagées pour l'année à venir et évaluant l'impact financier de l'ensemble de ces mesures, en précisant les modalités et le montant de la compensation financière à laquelle elles donnent lieu, les moyens permettant d'assurer la neutralité de cette compensation pour la trésorerie desdits régimes et organismes ainsi que l'état des créances. Ces mesures sont ventilées par nature, par branche et par régime ou organisme ;

6° Détaillant les mesures ayant affecté les champs respectifs d'intervention de la sécurité sociale, de l'État et des autres collectivités publiques, ainsi que l'effet de ces mesures sur les recettes, les dépenses et les tableaux d'équilibre de l'année des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, du régime général et des organismes concourant au financement de ces régimes, et présentant les mesures destinées à assurer la neutralité des opérations pour compte de tiers effectuées par les régimes obligatoires de base de sécurité sociale et les organismes concourant à leur financement pour la trésorerie desdits régimes et organismes ;

7° Précisant le périmètre de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie et sa décomposition en sous-objectifs, et analysant l'évolution, au regard des besoins de santé publique, des soins financés au titre de cet objectif. Cette annexe présente les modifications éventuelles du périmètre de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ou de la composition des sous-objectifs, en indiquant l'évolution à structure constante de l'objectif ou des sous-objectifs concernés par les modifications de périmètre. Elle précise les modalités de passage des objectifs de dépenses des différentes branches à l'objectif national de dépenses d'assurance maladie. Cette annexe indique également l'évolution de la dépense nationale de santé ainsi que les modes de prise en charge de cette dépense. Elle rappelle, le cas échéant, l'alerte émise par une autorité indépendante désignée par la loi ;

8° Présentant, pour le dernier exercice clos, le compte définitif et, pour l'année en cours et l'année suivante, les comptes prévisionnels, justifiant l'évolution des recettes et des dépenses et détaillant l'impact, au titre de l'année à venir et, le cas échéant, des années ultérieures, des mesures contenues dans le projet de loi de financement de l'année sur les comptes :

*a)* Des organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base, à l'amortissement de leur dette et à la mise en réserve de recettes à leur profit ;

*b)* Des organismes financés par des régimes obligatoires de base ;

*c)* Des fonds comptables retraçant le financement de dépenses spécifiques relevant d'un régime obligatoire de base ;

*d)* Des organismes qui financent et gèrent des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ;

9° Justifiant, d'une part, les besoins de trésorerie des régimes et organismes habilités par le projet de loi de financement de l'année à recourir à des ressources non permanentes et détaillant, d'autre part, l'effet des mesures du projet de loi de financement ainsi que des mesures réglementaires ou conventionnelles prises en compte par ce projet sur les comptes des régimes de base et de manière spécifique sur ceux du régime général, ainsi que sur l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, au titre de l'année à venir et, le cas échéant, des années ultérieures.

IV. — Tous les trois ans, le Gouvernement adresse au Parlement, en même temps que le projet de loi de financement de l'année, un document présentant la liste des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et précisant le nombre de leurs cotisants actifs et retraités titulaires de droits propres.

V. — Sont également transmis au Parlement :

1° Le rapport de la Cour des comptes prévu à l'article L.O. 132-3 du code des juridictions financières ;

2° Un rapport présentant les comptes, au titre de l'année en cours et de l'année à venir, des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, ceux du régime général, ainsi que les comptes des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette, à la mise en réserve de recettes à leur profit et des organismes qui financent et gèrent des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ;

3° Un rapport présentant le compte rendu des vérifications opérées notamment en application du 3° du VIII de l'article L.O. 111-3 du présent code.

### **Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances**

*Art. 51.* — Sont joints au projet de loi de finances de l'année :

1° Une annexe explicative comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État ;

2° Une analyse des changements de la présentation budgétaire faisant connaître leurs effets sur les recettes, les dépenses et le solde budgétaire de l'année concernée ;

3° Une présentation des recettes et des dépenses budgétaires en une section de fonctionnement et une section d'investissement ;

4° Une annexe explicative analysant les prévisions de chaque recette budgétaire et présentant les dépenses fiscales ;

4° *bis* Une présentation des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement, indiquant en particulier, pour les programmes dotés de crédits limitatifs, le taux de mise en réserve prévu pour les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et celui prévu pour les crédits ouverts sur les autres titres ;

5° Des annexes explicatives développant conformément aux dispositions de l'article 5, pour l'année en cours et l'année considérée, par programme ou par dotation, le montant des crédits présentés par titre et présentant, dans les mêmes conditions, une estimation des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chaque programme précisant :

a) La présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ;

b) L'évaluation des dépenses fiscales ;

c) La justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure, aux crédits ouverts par la loi de finances de l'année en cours et à ces mêmes crédits éventuellement majorés des crédits reportés de l'année précédente, en indiquant leurs perspectives d'évolution ultérieure ;

d) L'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;

e) Par catégorie, présentée par corps ou par métier, ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'État et la justification des variations par rapport à la situation existante ;

f) Une présentation indicative des emplois rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public prévue au II de l'article 5 et la justification des variations par rapport à la situation existante ;

6° Des annexes explicatives développant, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant du découvert ou des recettes et des crédits proposés par programme ou par dotation. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chacun d'entre eux, dans les conditions prévues au 5° en justifiant les prévisions de recettes et, le cas échéant, son découvert ;

7° Des annexes générales prévues par les lois et règlements destinées à l'information et au contrôle du Parlement.

*Art. 53.* — Sont joints à tout projet de loi de finances rectificative :

1° Un rapport présentant les évolutions de la situation économique et budgétaire justifiant les dispositions qu'il comporte ;

2° Une annexe explicative détaillant les modifications de crédits proposées ;

3° Des tableaux récapitulants les mouvements intervenus par voie réglementaire et relatifs aux crédits de l'année en cours.



## AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

### *Avant le chapitre I<sup>er</sup>*

**Amendement présenté par M. Jean-Jacques Urvoas et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

Insérer la division, l'intitulé et l'article suivants :

« Chapitre I<sup>er</sup> A

« Dispositions prises en vertu de l'article 11, alinéa 4 de la Constitution, relatives au référendum d'initiative partagée

« *Art. I<sup>er</sup> A.* — La proposition de loi, une fois déposée sur le bureau de l'assemblée concernée, est transmise sans délai au Conseil constitutionnel qui, après déclaration de sa conformité à la Constitution, organise la collecte des pétitions des électeurs et, après vérification de leur nombre et de leur validité, les transmet au Parlement.

« La proposition de loi est inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée concernée conformément aux dispositions de l'article 48, alinéa 2 de la Constitution. Elle est envoyée pour examen à l'une des commissions mentionnées à l'article 43 de la Constitution.

« Si la proposition n'est pas adoptée par le Parlement dans les quatre mois, le Président de la République la soumet au référendum après saisine du Conseil constitutionnel conformément à l'article 61 de la Constitution. »

### *Article 1<sup>er</sup>*

**Amendements présentés par M. Jean-Jacques Urvoas et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

- Avant l'alinéa 1, insérer l'alinéa suivant :

« Le dépôt d'une proposition de résolution sur le bureau d'une assemblée au titre de l'article 34-1 de la Constitution est un droit individuel des membres de cette assemblée. »

- I. — À l'alinéa 1, après le mot : « déposées », insérer les mots : « sur le bureau d'une assemblée ».

- II. — En conséquence, substituer aux mots : « d'une assemblée », les mots : « de cette assemblée ».

- Après l'alinéa 1, insérer l'alinéa suivant :

« Les règlements des assemblées fixent les conditions de dépôt et de publicité des propositions de résolution. »

### *Article 2*

**Amendements présentés par M. Jean-Jacques Urvoas et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

- Compléter l'alinéa 1 par les mots : « et en informe chaque membre des assemblées ».

- Après l'alinéa 1, insérer l'alinéa suivant :

« En application du second alinéa de l'article 34-1 de la Constitution, le Gouvernement se prononce dans un délai de trois jours francs après réception du texte de la proposition. »

### *Article 3*

#### **Amendements présentés par M. Jean-Jacques Urvoas et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

- Rédiger ainsi cet article :

« Lorsque le Gouvernement estime qu'une proposition de résolution est irrecevable en application du second alinéa de l'article 34-1 de la Constitution, il informe de sa décision le président de l'assemblée intéressée ainsi que les présidents de groupes parlementaires au sens de l'article 51-1 de la Constitution trois jours francs après réception de la proposition de résolution, *a fortiori* avant que l'inscription à l'ordre du jour de cette proposition de résolution ne soit décidée. En l'absence de motivation ou de publicité de la décision, le président de l'assemblée intéressée ou tout président de groupe parlementaire au sens de l'article 51-1 de la Constitution peut demander l'audition du Premier ministre. En cas de désaccord, le président de l'assemblée saisit pour avis le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours.

« Aucune irrecevabilité ne peut être opposée après que la proposition de résolution n'ait été inscrite à l'ordre du jour. »

- À l'alinéa 1, après les mots : « l'assemblée intéressée », insérer les mots : « ainsi que les présidents de groupes parlementaires au sens de l'article 51-1 de la Constitution ».

- À l'alinéa 1, après les mots : « l'assemblée intéressée », insérer les mots : « par une décision motivée et rendue publique ».

- Compléter l'alinéa 1 par la phrase suivante :

« En cas de désaccord, le président de l'assemblée intéressée saisit pour avis le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours. »

- Compléter l'alinéa 1 par la phrase suivante :

« En l'absence de motivation, le président de l'assemblée intéressée ou tout président de groupe au sens de l'article 51-1 de la Constitution peut demander l'audition publique du Premier ministre. »

- Compléter l'alinéa 1 par la phrase suivante :

« En l'absence de motivation, le président de l'assemblée intéressée ou le président de groupe ayant déposé ladite proposition de résolution peut demander l'audition du Premier ministre. »

- Compléter l'alinéa 1 par la phrase suivante :

« Lorsque le Gouvernement ne se prononce pas dans un délai de trois jours francs après réception du texte de la proposition de résolution déposée sur le bureau de l'assemblée intéressée, son avis est réputé favorable à son examen. »

### *Article 4*

#### **Amendements présentés par M. Jean-Jacques Urvoas et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

- Compléter l'alinéa 1 par les mots : « sauf urgence ».

- À l'alinéa 2, substituer aux mots : « ayant le même objet », les mots : « rédigée en termes identiques ».

- À l'alinéa 2, après le mot : « jour », insérer les mots : « de la même assemblée au cours ».

### *Article 5*

#### **Amendements présentés par M. Jean-Jacques Urvoas et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

- Rédiger ainsi cet article :

« Au cours de la discussion des propositions de résolution en commission, les membres du Gouvernement sont entendus à leur demande ou à la demande du bureau de la commission saisie ou des signataires de la proposition de résolution. Cette audition est publique.

« Au cours de la discussion des propositions de résolution en séance, les membres du Gouvernement sont entendus à leur demande ou à la demande du rapporteur ou de l'un des signataires de la proposition de résolution.

« Le texte mis aux voix est celui issu de la commission, le cas échéant amendé par ses signataires.

« Les propositions de résolution sont adoptées à la majorité simple des voix. »

- À l'alinéa 1, substituer au mot : « rectifiées », le mot : « amendées ».

- Supprimer la dernière phrase de l'alinéa 2.

- Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Les travaux et les auditions en commission sont publics. »

- Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Au cours de la discussion des propositions de résolution en séance, les membres du Gouvernement sont entendus à leur demande ou à la demande du rapporteur ou des signataires de la proposition de résolution. »

- Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« À tout moment, la proposition de résolution peut être retirée par ses signataires. »

- Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Les résolutions sont adoptées à la majorité absolue des suffrages exprimés. »

### *Article 7*

#### **Amendements présentés par M. Jean-Jacques Urvoas et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

- Avant l'alinéa 1, insérer l'alinéa suivant :

« Les projets de loi font l'objet d'une enquête publique. »

- Avant l'alinéa 1, insérer l'alinéa suivant :

« Avant de déposer un projet de loi sur le bureau de l'une des assemblées parlementaires, le Gouvernement procède à la consultation des autorités administratives indépendantes compétentes. Leurs avis sont rendus publics. »

- Rédiger ainsi la première phrase de l'alinéa 1 :

« Le Parlement est informé de l'évolution de la réalisation de l'étude d'impact. »

- À la première phrase de l'alinéa 1, supprimer les mots : « dès le début de leur élaboration ».

• À la dernière phrase de l'alinéa 1, après le mot : « déposés », insérer les mots : « , avec les avis rendus par ce dernier, ».

- À l'alinéa 2, supprimer les mots : « définissent les objectifs poursuivis par le projet de loi, ».

- Après l'alinéa 2, insérer l'alinéa suivant :

« L'étude d'impact rend compte des opinions, réserves et critiques collectées durant une phase préalable d'enquête publique. »

- Après l'alinéa 2, insérer l'alinéa suivant :

« L'étude d'impact rend compte de la lisibilité du projet de loi. »

- À l'alinéa 4, après le mot : « européen », insérer les mots : « et international ».

**Amendement présenté par Mme Catherine Coutelle et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

Après l'alinéa 11, insérer l'alinéa suivant :

« L'étude d'impact comprend une analyse de l'impact des projets de loi en termes d'égalité entre les hommes et les femmes. »

**Amendement présenté par M. Jean-Jacques Urvoas et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

Après l'alinéa 11, insérer l'alinéa suivant :

« L'étude d'impact est complétée d'une présentation consolidée des dispositions codifiées et modifiées par le projet de loi. »

*Article 8*

**Amendements présentés par M. Jean-Jacques Urvoas et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

- Rédiger ainsi l'alinéa 1 :

« La Conférence des présidents de la première assemblée saisie d'un projet de loi se prononce sur le respect des règles fixées par le présent chapitre dans un délai de dix jours suivant le dépôt après avoir recueilli, à titre consultatif, l'avis de la Conférence des présidents de la seconde assemblée. »

• À l'alinéa 1, après le mot : « déposé », insérer les mots : « s'en saisit pour examen de sa propre initiative ou à la demande d'un président de groupe au sens de l'article 51-1 de la Constitution. Elle ».

- Compléter l'alinéa 1 par la phrase suivante :  
« Dans ce cas, il ne peut être procédé à l'examen du projet. »
- Compléter l'alinéa 1 par la phrase suivante : « L'examen de l'étude d'impact est réalisé par deux rapporteurs, nommés au sein de la Conférence des présidents, dont l'un appartient à un groupe de l'opposition. »
- Après l'alinéa 1, insérer l'alinéa suivant :  
« La Conférence des présidents statue à l'unanimité. »
- Après l'alinéa 2, insérer l'alinéa suivant :  
« Les règlements des assemblées déterminent les conditions dans lesquelles, une fois le texte inscrit à l'ordre du jour, peut être proposée en Conférence des présidents la nomination d'un contre-rapporteur appartenant à l'opposition. Cette nomination est de droit lorsqu'un président de groupe en formule la demande. »
- Compléter cet article par l'alinéa suivant :  
« Les règlements des assemblées déterminent les conditions dans lesquelles est organisé par la Conférence des présidents un débat d'orientation ayant lieu après l'inscription du texte à l'ordre du jour des assemblées et avant son examen en commission. Ce débat est de droit lorsqu'un président de groupe en formule la demande. »

### *Article 9*

#### **Amendements présentés par M. Jean-Jacques Urvoas et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

- Après l'alinéa 4, insérer l'alinéa suivant :  
« Le Conseil constitutionnel veille au caractère sérieux et objectif de l'étude d'impact. »
- Compléter l'alinéa 5 par les mots : « dans un délai de huit jours ».

### *Article 10*

#### **Amendements présentés par M. Jean-Jacques Urvoas et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

- À l'alinéa 1, supprimer les mots : « aux projets de révision constitutionnelle ».
- À l'alinéa 1, supprimer les mots : « aux projets de loi de programmation visés au vingt et unième alinéa de l'article 34 de la Constitution ».
- À l'alinéa 1, supprimer les mots : « ainsi qu'aux projets de loi prorogeant des états de crise ».
- À l'alinéa 4, après le mot : « France », insérer les mots : « et par les autres pays parties à ces traités ou accords ».

### *Article 11*

#### **Amendements présentés par M. Jean-Jacques Urvoas et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

- Compléter l'alinéa 1 par les deux phrases suivantes :

« En séance publique, ils font l'objet d'un exposé oral par l'un des signataires. Cet exposé est suivi d'une discussion qui se conclut par un vote qui peut être précédé d'explications de vote. »

- À la deuxième phrase de l'alinéa 2, supprimer le mot : « antérieure ».
- Après la deuxième phrase de l'alinéa 2, insérer la phrase suivante :

« Cette date ne peut être fixée avant un délai de quarante-huit heures précédant l'ouverture de la séance publique. »

- Après la deuxième phrase de l'alinéa 2, insérer la phrase suivante :

« Lorsque le texte d'ensemble adopté par la Commission a été mis à disposition par voie électronique moins de sept jours avant son examen en séance, les amendements des députés peuvent être présentés jusqu'à la fin de la discussion générale. »

- Après la première phrase de l'alinéa 3, insérer la phrase suivante :

« Toutefois, ces amendements ne peuvent introduire dans un projet de loi, de dispositions nouvelles autres que celles qui sont en relation directe avec une des dispositions du texte en discussion, à l'exception de celles dont l'adoption est justifiée, soit par des exigences de caractère constitutionnel, soit par la coordination avec d'autres textes en cours d'examen au Parlement ou avec des conventions internationales ratifiées par la France. »

- À la seconde phrase de l'alinéa 3, substituer aux mots : « peuvent être », le mot : « sont ».

- Compléter l'alinéa 4 par la phrase suivante :

« Ils se retirent lors du passage au vote sur les amendements et sur les articles. »

- Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Les règlements des assemblées déterminent les conditions dans lesquelles est mis en distribution un rapport préalable à l'examen d'un texte en commission comportant notamment une présentation consolidée des dispositions codifiées et modifiées par le texte. »

### *Article 11 bis*

#### **Amendement présenté par M. Jean-Jacques Urvoas et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

- I. — Après le mot : « objet », insérer les mots : « , à la demande d'un président de groupe, » ;

II. — Compléter cet article par les mots : « sauf si les trois-cinquièmes des députés présents en séance s'y opposent ».

*Article 11 ter*

**Amendement présenté par M. Jean-Jacques Urvoas et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

Compléter cet article par la phrase suivante :

« Cette évaluation préalable est de droit lorsqu'elle est demandée par l'auteur de l'amendement. »

*Après l'article 13 ter*

**Amendement présenté par M. Jean-Jacques Urvoas et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

Insérer la division, l'intitulé et l'article suivants :

« Chapitre III *bis*

« Dispositions prises en vertu de l'article 61-1 de la Constitution relatives à l'exception d'inconstitutionnalité

« *Art. 13 quater.* — Il est ajouté, au titre II de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, un chapitre II *bis* ainsi rédigé :

« "Chapitre II *bis*

« "Du contrôle de constitutionnalité des lois par voie d'exception

« "*Art. 23-1.* — L'exception d'inconstitutionnalité peut être soulevée devant toute juridiction relevant du Conseil d'État ou devant toute juridiction de jugement relevant de la Cour de cassation. La juridiction transmet sans délai la question, par une décision non susceptible de recours, au Conseil d'État ou à la Cour de cassation, dès lors que la disposition contestée commande l'issue du litige, la validité de la procédure ou constitue le fondement des poursuites et qu'elle n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans les motifs et le dispositif de sa décision.

« "L'exception d'irrecevabilité ne peut être soulevée devant la Cour d'assises.

« "Lorsqu'elle transmet la question au Conseil d'État ou à la Cour de cassation, la juridiction surseoit à statuer. Elle peut toutefois en décider autrement, dans les cas où la loi lui impartit, en raison de l'urgence, un délai pour statuer. Elle peut dans tous les cas prendre les mesures d'urgence ou conservatoires nécessaires.

« "Le refus de transmettre la question au Conseil d'État ou à la Cour de cassation n'est pas susceptible de recours indépendamment de la décision tranchant tout ou partie du litige."

« "*Art. 23-2.* — L'exception d'inconstitutionnalité peut être soulevée devant toute juridiction d'instruction relevant de la Cour de cassation à tout moment de la procédure. La juridiction transmet sans délai la question à la Cour de cassation, par une décision non susceptible de recours, dès lors que la disposition contestée commande la validité de la procédure ou constitue le fondement des poursuites et qu'elle n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans les motifs et le dispositif de sa décision.

« "Lorsque la personne qui soulève l'exception est détenue, la juridiction d'instruction statue dans les trente jours du dépôt à son greffe de la requête écrite soulevant l'exception. Si la juridiction n'a pas statué dans ce délai, le ministère public transmet la question à la juridiction compétente du niveau supérieur.

« "La transmission de la question à la Cour de cassation par la juridiction d'instruction ou par le ministère public n'a pas pour effet de suspendre le cours de l'information.

« En matière contraventionnelle ou délictuelle, la décision par laquelle une juridiction d'instruction refuse de transmettre la question à la Cour de cassation n'est pas susceptible de recours. Cette question peut être à nouveau soulevée devant la juridiction de jugement.

« En matière criminelle, la décision par laquelle une juridiction d'instruction du premier degré refuse de transmettre la question n'est pas susceptible de recours. Cette question peut être soulevée à nouveau devant la juridiction d'instruction du second degré. Le refus de transmission opposé par la juridiction d'instruction compétente pour décider du renvoi devant la juridiction de jugement ne peut faire l'objet d'un pourvoi en cassation indépendamment de cette décision de renvoi.

« *Art. 23-3.* — Le Conseil d'État, saisi en application de l'article 23-1, ou la Cour de cassation, saisie en application de l'article 23-1 ou de l'article 23-2, décide dans un délai de trois mois de saisir le Conseil constitutionnel si la question présente un caractère sérieux par rapport à l'allégation d'une atteinte aux droits et libertés garanties par la Constitution.

« *Art. 23-4.* — L'exception d'inconstitutionnalité peut être soulevée devant le Conseil d'État statuant au contentieux, devant la Cour de cassation ou devant toute juridiction ne relevant ni de l'un ni de l'autre.

« La juridiction saisit le Conseil constitutionnel si la question présente un caractère sérieux par rapport à l'allégation d'une atteinte aux droits et libertés garanties par la Constitution.

« *Art. 23-5.* — La décision de la Cour de cassation est prise sur les conclusions du Procureur général par une formation composée du Premier président et des présidents de chambre.

« Cette formation est saisie soit sur transmission d'une juridiction relevant de la Cour de cassation, soit sur transmission d'une formation de jugement de la Cour de cassation statuant dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article 23-1.

« *Art. 23-6.* — Le Conseil constitutionnel, saisi en application des dispositions du présent chapitre, avise immédiatement le Président de la République, le Premier ministre et les Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat.

« *Art. 23-7.* — Le Conseil constitutionnel statue dans le délai de trois mois à compter de sa saisine après avoir mis les parties à même de présenter leurs observations

« La décision du Conseil constitutionnel est motivée. Elle est publiée au Journal Officiel et notifiée au Conseil d'État, à la Cour de cassation et, le cas échéant, à la juridiction qui a saisi le Conseil constitutionnel, le Conseil d'État ou la Cour de cassation.

« *Art. 23-8.* — La décision du Conseil constitutionnel prend effet à compter de la date de sa publication. »

#### *Article 14*

#### **Amendement présenté par M. Jean-Jacques Urvoas et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

Rédiger ainsi cet article :

« Les dispositions du chapitre I<sup>er</sup> et du chapitre II sont applicables au 1<sup>er</sup> juin 2009.

« Celles du chapitre III sont applicables à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2009. »