



N° 698

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 mars 2003.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LA PROPOSITION DE RÉOLUTION (N° 613) DE MM. JEAN-LOUIS DEBRÉ, JACQUES BARROT, JEAN-MARC AYRAULT, HERVÉ MORIN ET ALAIN BOCQUET, *tendant à compléter le **Règlement de l'Assemblée nationale** et à modifier ses articles 14, 50, 65, 91, 104 et 128.*

PAR M. Pascal CLÉMENT,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. — UNE PREMIERE ETAPE	6
A. RATIONALISER L'ORGANISATION GENERALE DES TRAVAUX DE L'ASSEMBLEE	6
1. Une meilleure organisation du travail parlementaire dans un cadre hebdomadaire	6
a) <i>Les évolutions introduites depuis 1995</i>	6
b) <i>Les modifications envisagées</i>	7
2. Les autres dispositions.....	8
B. ADAPTER LA DISCUSSION DES MOTIONS DE PROCEDURE DANS LE CADRE DE L'ORDRE DU JOUR D'INITIATIVE PARLEMENTAIRE	8
1. La réforme de 1999.....	8
2. Les adaptations justifiées par la spécificité des séances d'initiative parlementaire.....	9
C. AMELIORER LES CONDITIONS D'EXERCICE DU CONTROLE PARLEMENTAIRE	9
1. Le développement récent des instances de contrôle.....	10
2. Les améliorations proposées.....	10
II. — VERS LA REFONDATION DU TRAVAIL LEGISLATIF	11
A. REEQUILIBRER LE TRAVAIL ACCOMPLI EN COMMISSION ET EN SEANCE PUBLIQUE.....	12
1. Les adaptations possibles.....	12
2. La reconnaissance d'un pouvoir législatif aux commissions.....	13
B. AMENAGER LES CONDITIONS D'EXAMEN DES AMENDEMENTS	13
1. La redéfinition des délais de dépôt	14
2. Une éventuelle différenciation	15
DISCUSSION GÉNÉRALE	16
EXAMEN DES ARTICLES	19
<i>Article 1^{er}</i> (art. 14 du Règlement de l'Assemblée nationale) : Audition de personnalités en séance publique	19

<i>Article additionnel après l'article 1^{er}</i> (art. 36 du Règlement de l'Assemblée nationale) : Liste des commissions permanentes.....	21
<i>Article 2</i> (art. 50 du Règlement de l'Assemblée nationale) : Jours et horaires de séances.....	21
<i>Article 3</i> (art. 65 du Règlement de l'Assemblée nationale) : Scrutin public dans les salles voisines de la salle des séances	23
<i>Article additionnel après l'article 3</i> (art. 66 du Règlement de l'Assemblée nationale) : Fixation de la durée des scrutins publics	25
<i>Article 4</i> (art. 91 du Règlement de l'Assemblée nationale) : Défense des motions de procédure dans le cadre des séances mensuelles d'initiative parlementaire ...	25
<i>Articles 5 et 6</i> (art. 104 et 128 du Règlement de l'Assemblée nationale) : Coordination.....	28
<i>Article 7</i> (art. 140 du Règlement de l'Assemblée nationale) : Désignation des rapporteurs et des présidents de commissions d'enquête	29
<i>Article 8</i> (chapitre IV <i>bis</i> [nouveau] du Règlement) : Missions d'évaluation et de contrôle.....	32
<i>Titre</i>	34
TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION	35
TABLEAU COMPARATIF	39

MESDAMES, MESSIEURS,

Inspirée par le souci constant d'adapter nos méthodes et nos procédures internes aux exigences des travaux législatifs et de contrôle, la proposition de résolution dont nous sommes saisis est également le fruit d'un consensus.

Comme le soulignait le Président de l'Assemblée nationale lors de son discours d'investiture du 25 juin 2002 : « *L'instauration du quinquennat, le rétablissement de la cohérence au sein de l'exécutif et le regain du fait majoritaire obligent le Parlement, et d'abord l'Assemblée nationale, à une vigilance accrue dans l'exercice de ses prérogatives de contrôle du Gouvernement, d'élaboration de la loi et surtout d'évaluation de ses conséquences sur la vie quotidienne des Français. Si notre Assemblée renonçait à remplir, avec la vigueur et la constance nécessaires, le double rôle de contrôle de l'exécutif et de législateur que lui confère la Constitution, se profilerait alors un déséquilibre des pouvoirs dont il y aurait tout à redouter* ». Mais il ajoutait : « *Il nous faudra tous ensemble, tenter de trouver des solutions viables pour que le Parlement, enceinte naturelle de la démocratie, demeure l'enceinte majeure de la décision politique. Il nous reviendra, tous ensemble, dans cette perspective, de déterminer les modalités d'un meilleur fonctionnement de nos institutions et de notre institution parlementaire.* »

Une réflexion sur les méthodes d'organisation du travail parlementaire s'impose. Depuis longtemps le caractère suranné d'un certain nombre d'entre elles est patent, mais aujourd'hui, la question de leur adaptation se pose avec une acuité particulière. Si la procédure législative garantit la libre expression des opinions et la clarté des décisions prises, elle présente des inconvénients manifestes : caractère redondant de l'examen de certains textes en commission puis en séance publique, longueur et technicité excessive des débats dans l'hémicycle, inadéquation entre l'organisation de la semaine parlementaire et le déroulement du débat public... La célèbre formule du Président Edgar Faure ⁽¹⁾ : « *litanie, liturgie, léthargie* », utilisée pour décrire la procédure budgétaire, mais hélas parfois transposable à la procédure législative ordinaire, ne doit plus être de mise.

Au début de la présente session, le Président de l'Assemblée a créé un groupe de travail informel sur le fonctionnement et l'organisation du travail parlementaire, formé de deux représentants de chacun des groupes. Son champ de réflexion n'a pas été limité *a priori* et aucune date butoir n'a été fixée pour l'aboutissement de ses travaux, lesquels pourraient déboucher, le cas échéant, sur une refonte de l'organisation du processus législatif. Votre rapporteur a naturellement été associé à cette réflexion et continuera à y participer activement.

Présentée par notre Président et cosignée par l'ensemble des présidents des groupes, la proposition de résolution soumise à notre examen constitue une première étape. Elle rassemble un nombre limité de mesures concrètes sur lesquelles un accord a pu être trouvé. Au-delà de ce texte, il conviendra d'envisager les mesures

(1) *Journal Officiel des débats à l'Assemblée nationale, séance du 19 décembre 1975, pages 10109 à 10111.*

qui pourraient être mises en œuvre à terme pour assurer une véritable « refondation » de l'organisation du travail législatif.

I. — UNE PREMIERE ETAPE

La proposition de résolution comporte huit articles relatifs à l'organisation générale des travaux de l'Assemblée, à la procédure législative et aux procédures de contrôle.

A. RATIONALISER L'ORGANISATION GENERALE DES TRAVAUX DE L'ASSEMBLEE

1. Une meilleure organisation du travail parlementaire dans un cadre hebdomadaire

En instaurant une session unique, la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 a permis de rénover profondément l'organisation des travaux parlementaires. Auparavant, le régime des deux sessions ordinaires entraînait des ruptures de rythme préjudiciables à l'efficacité du travail législatif et à la fonction de contrôle du Parlement. La multiplication des sessions extraordinaires et des séances de nuit, souvent fort tardives et nuisibles à la qualité du travail accompli, était le signe manifeste de cette inadaptation. La tenue de séances les lundis et vendredis ne permettait pas aux parlementaires d'être suffisamment présents dans leurs circonscriptions et de jouer leur rôle de médiateur entre les citoyens et les instances nationales. La révision de 1995 a reconnu un pouvoir nouveau au Parlement. Désormais, en vertu de l'article 28, quatrième alinéa de la Constitution, « *les jours et les horaires des séances sont déterminés par le règlement de chaque assemblée* ». Depuis 1995, le régime des séances prévu par le Règlement de notre Assemblée a été modifié à trois reprises.

a) Les évolutions introduites depuis 1995

— La résolution n° 408 du 10 octobre 1995, consécutive à la révision constitutionnelle de 1995, a institué un nouveau dispositif articulé autour de deux axes principaux : regrouper les séances les mardis, mercredis et jeudis, et mettre fin à la pratique traditionnelle des séances de nuit. Elle a ainsi prévu que les séances se tiendraient l'après-midi du mardi et dans la matinée et l'après-midi des mercredis et jeudis. Sur proposition de la Conférence des Présidents, l'Assemblée conservait la possibilité de tenir des séances supplémentaires dans la limite annuelle des 120 jours de séance prévue par le deuxième alinéa de l'article 28 de la Constitution, la tenue de séances supplémentaires étant de droit à la demande du Gouvernement. La résolution de 1995 a également fixé les heures de début et de fin des séances : les séances du matin, débutant à 9 heures, ne pouvaient se prolonger au-delà de 13 heures et celles de l'après-midi, commençant à 15 heures, devaient s'achever à 20 heures. L'Assemblée pouvait toutefois décider de prolonger ses séances, soit sur proposition de la Conférence des Présidents, soit pour continuer le débat en cours.

Ce système volontariste n'a pas bien fonctionné. La tenue de séances du mardi matin au jeudi soir est apparue préjudiciable au fonctionnement des groupes et des commissions, tandis que la suppression drastique de toute séance de nuit a donné lieu à un certain nombre de dysfonctionnements : multiplication des séances d'une longueur excessive de 15 à 21 heures 30, examen trop fractionné des textes et multiplication des séances le vendredi.

— La résolution n° 112 du 25 mars 1998 a modifié le système instauré en 1995. Elle a prévu la tenue de séances publiques la matinée du mardi, consacrée en principe aux questions orales sans débat, et l'après-midi et la soirée du mardi, du mercredi et du jeudi. Il s'agissait de libérer les matinées du mercredi et du jeudi pour permettre aux députés de participer aux réunions des groupes et des commissions. Cependant, le dispositif était très souple, puisque le Gouvernement, mais également la Conférence des Présidents, pouvaient décider de la tenue d'autres séances. En outre, il était prévu que l'Assemblée puisse tenir la séance mensuelle d'initiative parlementaire, introduite par la révision constitutionnelle de 1995, le vendredi. Le choix de ce jour fut dicté par la volonté de continuer à ajouter à cette séance tenue en application de l'article 48, alinéa 3, de la Constitution, une séance relevant de l'ordre du jour complémentaire sans empiéter sur l'ordre du jour prioritaire. Pour répondre au souhait du Président de l'Assemblée nationale, M. Laurent Fabius et avec l'accord du Gouvernement, le nombre de séances d'initiative parlementaire avait en effet été doublé à partir de janvier 1998.

Répondant en outre à la demande de nombreux parlementaires, la résolution du 25 mars 1998 a rétabli les séances de nuit de 21 heures à 1 heure du matin et prévu la possibilité de prolonger ces séances, soit sur proposition de la Conférence des Présidents pour un ordre du jour déterminé, soit sur proposition de la commission saisie au fond ou du Gouvernement pour continuer le débat en cours.

— « *Pour valoriser les séances d'initiative parlementaire* »⁽¹⁾, la résolution n° 354 du 29 juin 1999 a prévu qu'elles se tiendraient désormais la matinée du mardi, en alternance avec les séances de questions orales sans débat. En pratique, ces séances avaient été avancées, à partir de décembre 1998, du vendredi au jeudi matin (à raison de deux jeudis successifs à une semaine d'intervalle). Ce choix avait été motivé par l'adoption inattendue d'une exception d'irrecevabilité sur la proposition de loi relative au pacte civil de solidarité inscrite à l'initiative du groupe socialiste à la séance du vendredi 9 octobre 1998, en raison de la présence insuffisante des députés de la majorité. Le doublement de la séance mensuelle d'initiative parlementaire fut préservé, puisque deux mardis matins y furent consacrés par mois. A la demande des présidents des groupes, jugeant excessif de monopoliser deux matinées du mardi, ces séances ont lieu, depuis la session 2000-2001, le mardi matin et le jeudi matin de la même semaine.

b) Les modifications envisagées

L'article 2 de la proposition de résolution propose deux modifications au système actuellement en vigueur. Il établit expressément la règle selon laquelle la matinée du mercredi matin sera réservée aux travaux des commissions, ce qui se

(1) Voir le rapport n° 1744 (29 juin 1999) présenté par M. Raymond Forni sur la proposition de résolution n° 1584.

justifie pleinement si l'on veut que ces dernières puissent effectuer correctement leur travail. Au cours de cette matinée, seul le Gouvernement conservera la faculté d'inscrire la discussion de textes en vertu des dispositions de l'article 48, alinéa 1 de la Constitution, qui lui confèrent une priorité dans la définition de l'ordre du jour du Parlement. Il sera donc nécessaire qu'il se prête au jeu, ce qui lui sera d'autant plus facile que cette matinée est celle de la réunion hebdomadaire du Conseil de ministres.

En outre, cet article décale l'horaire d'ouverture des séances du matin de 9 heures à 9 heures 30. Cette initiative permettra de lutter contre l'absentéisme du début de séance et donnera aux commissions plus de temps pour l'examen des amendements prévu par l'article 88 du Règlement.

2. Les autres dispositions

La proposition de résolution comporte d'autres dispositions se rapportant à l'organisation générale des travaux de notre Assemblée.

Son article premier tend à inscrire dans le Règlement la possibilité pour l'Assemblée de recevoir des personnalités dans le cadre de ses séances publiques, en chargeant le Bureau d'en déterminer les modalités. La Commission s'est interrogée sur l'opportunité de cette disposition. En effet, alors que le Règlement ne le prévoyait pas expressément, notre Assemblée a auditionné onze chefs d'État et de gouvernement étrangers au cours de ses séances publiques depuis 1993 et a pu entendre le président de la Convention pour l'avenir de l'Europe, M. Valéry Giscard d'Estaing, le 3 décembre dernier, sans susciter d'objection. De surcroît, l'audition de personnalités extérieures demeure exceptionnelle et ne correspond pas à la mission première de notre Assemblée ; dès lors il ne paraît pas souhaitable d'en inscrire le principe dans notre Règlement.

L'article 3 de la proposition de résolution prévoit la possibilité de remplacer le scrutin public à la tribune, requis lorsqu'une majorité qualifiée est exigée par la Constitution ou en cas d'engagement de la responsabilité du Gouvernement, par un scrutin organisé dans les salles voisines de la salle des séances. La Commission a approuvé cette disposition, de portée limitée, mais qui revêt un intérêt pratique.

B. ADAPTER LA DISCUSSION DES MOTIONS DE PROCEDURE DANS LE CADRE DE L'ORDRE DU JOUR D'INITIATIVE PARLEMENTAIRE

La recherche d'un meilleur encadrement du droit d'expression des parlementaires en séance publique constitue une des voies de réforme de la procédure législative ; le groupe de travail s'est penché en particulier sur la question du temps de parole accordé dans le cadre des motions de procédure.

1. La réforme de 1999

Le souvenir des « déclarations fleuves » qui ont marqué le débat relatif au pacte civil de solidarité a conduit la résolution n° 354 du 29 juin 1999 à limiter le

temps de parole accordé pour la défense des motions de procédure : exception d'irrecevabilité, question préalable et motion de renvoi en commission. Dorénavant, les députés ne disposent plus, pour défendre leur motion de procédure, que d'un droit d'expression d'une heure trente minutes en première lecture, de trente minutes en deuxième lecture et de quinze minutes pour les lectures suivantes. Ces dispositions sont justifiées ; elles permettent d'éviter les débordements caricaturaux. Elles restent souples, puisque la Conférence des Présidents peut décider de les écarter. Il convient par ailleurs de souligner qu'elles sont loin d'être aussi restrictives qu'au Sénat où le temps de parole alloué pour défendre une motion de procédure ne peut dépasser quinze minutes, si elle porte sur l'ensemble du texte, et cinq minutes, si elle ne concerne qu'une partie (article 44, alinéa 8 du Règlement du Sénat).

2. Les adaptations justifiées par la spécificité des séances d'initiative parlementaire

La proposition de résolution introduit dans le Règlement une pratique mise en œuvre sur décision de la Conférence des Présidents en décembre 2001 et consistant à limiter à quinze minutes le temps de parole pour la défense des motions déposées dans le cadre des séances d'initiative parlementaire mensuelles prévues par l'article 48, alinéa 3 de la Constitution. Cette limitation, loin de desservir l'opposition, apparaît indispensable si l'on veut conserver leur sens à ces séances, dont la durée est limitée et qui doivent permettre à chaque groupe de voir une véritable discussion s'engager sur le texte qu'il a choisi.

En revanche, la suppression de la possibilité de déposer une question préalable à l'encontre du texte discuté dans le cadre des séances mensuelles d'initiative parlementaire nous a paru contestable. Selon l'exposé des motifs de la proposition, « *le vote d'une question préalable - qui a pour objet de décider qu'il n'y a pas lieu de délibérer - semble contraire à la philosophie qui a présidé à la création des séances d'initiative parlementaire* ». La Commission n'a pas partagé cette opinion : le texte choisi par un groupe doit pouvoir être contesté par les députés des autres groupes. Cela dit, la question de l'utilité des différentes motions de procédure et de leur éventuelle fusion dans le cadre d'une procédure unique mériterait une réflexion approfondie et globale.

C. AMELIORER LES CONDITIONS D'EXERCICE DU CONTROLE PARLEMENTAIRE

La revalorisation du rôle du Parlement suppose le développement de sa mission d'évaluation des lois et de contrôle de l'activité du Gouvernement. Comme le soulignait un auteur avisé, « *La loi n'est pas seulement ce verbe du droit qui tire sa force de sa seule énonciation, cette norme formulée au présent et dont l'avenir est toujours présumé assuré. Désormais, c'est la vie de la loi, ou plutôt la manière dont elle est vécue par les citoyens qui relève de la responsabilité du législateur*⁽¹⁾ ».

La mise en place de la session unique a permis de donner une nouvelle ampleur aux procédures de contrôle parlementaire en leur assurant plus de

(1) Michel Couderc, *Le législateur parlementaire, Pouvoirs* n° 64, 1993.

continuité. Parallèlement, les instances spécifiques de contrôle et d'évaluation permanentes ou temporaires se sont multipliées, au point d'ailleurs qu'un réexamen d'ensemble serait sans doute nécessaire.

1. Le développement récent des instances de contrôle

Au sein de chaque assemblée, a été instituée, depuis 1979, une délégation pour les Communautés européennes, devenue en 1992, délégation pour l'Union européenne, et depuis 1999, une délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, ainsi qu'une délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire. En outre, les assemblées disposent d'organes communs : l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, créé en 1983, l'Office parlementaire d'évaluation de la législation, institué en 1996, et l'Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé, créé tout récemment par la loi du 20 décembre 2002 (loi de financement de la sécurité sociale pour 2003) ; les délégations parlementaires pour les problèmes démographiques et pour la planification, créées respectivement en 1979 et en 1982, existent toujours juridiquement mais ne sont plus constituées.

À côté de ces instances permanentes, les commissions d'enquête, dont le fonctionnement a été amélioré en 1991, et les missions d'information que les commissions permanentes peuvent créer depuis la réforme du Règlement de 1990, se sont développées. La mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de la Commission des Finances occupe une place particulière. Cette mission, dont la reconstitution est prévue au premier semestre de chaque année, s'est avérée plus adaptée à l'objectif poursuivi que l'Office d'évaluation des politiques publiques, dont elle a pris la place et qui a été supprimé par la loi de finances pour 2001.

Dans le même esprit, il y aurait lieu de s'interroger sur le maintien de l'Office d'évaluation de la législation : d'une part ses règles de composition le rendent fort difficile à réunir ; d'autre part, l'évaluation des lois, si importante, est à réaliser par d'autres canaux. On observera en effet que tout rapport d'une commission permanente sur un projet ou une proposition de loi, commence par des développements consacrés à l'évaluation du droit en vigueur, des conditions de son application (textes réglementaires, jurisprudence) et, d'une manière plus générale, à l'adéquation de la loi aux objectifs qu'elle poursuit. On notera enfin que les commissions permanentes créent fréquemment des missions d'information destinées à évaluer une loi et que la proposition de résolution propose d'enrichir la palette des missions susceptibles de se consacrer à l'évaluation des lois.

2. Les améliorations proposées

Deux articles de la proposition de résolution ont trait à l'exercice de la fonction de contrôle. L'article 7 propose d'offrir au groupe, dont un ou plusieurs membres est à l'origine de la création d'une commission d'enquête, une « fonction exécutive » au sein de ladite commission, celle de rapporteur ou de président. Il s'agit de garantir aux groupes, notamment à ceux de l'opposition, de participer plus activement aux commissions d'enquête dont ils peuvent être à l'initiative et de renforcer le pluralisme au sein de ces commissions.

L'article 8 de la proposition de résolution donne à la Conférence des Présidents la possibilité de créer des missions d'information et d'évaluation, à l'initiative du Président de l'Assemblée nationale. Selon son exposé des motifs, ces missions revêtiraient du fait de leur procédure de création *« une solennité particulière, proche de celles des commissions d'enquête, sans que leur fonctionnement soit encadré par des limites temporelles aussi strictes que celles qui s'imposent à ces commissions »*. Cependant, les règles de fonctionnement de ces missions ne sont pas prévues. Il semble souhaitable qu'elles soient régies par les mêmes dispositions que celles qui sont applicables aux missions d'information des commissions, dont elles se distingueraient uniquement par leur procédure de création et par le fait que leur rapport pourrait faire l'objet d'un débat en séance publique. La création de missions d'information en Conférence des Présidents reposera sur un dialogue entre les présidents des commissions et les présidents des groupes et pourrait se justifier pour des thèmes d'une certaine ampleur et revêtant un caractère transversal.

En marge de la réforme du Règlement, il convient de souligner que, dans le cadre de la revalorisation de la fonction de contrôle, pourraient être institués avec l'accord du Gouvernement des « débats d'initiative parlementaire ». Au cours de chaque session, chaque groupe, indépendamment de son effectif, pourrait obtenir l'organisation d'un débat sans vote sur le thème de son choix et auquel le Gouvernement participerait. Ces débats pourraient avoir lieu le mardi matin. Ils s'ajouteraient aux séances mensuelles d'initiative parlementaire, prévues à l'article 48, alinéa 3, de la Constitution, traditionnellement consacrées à l'examen de propositions de loi, et se substitueraient à un nombre limité de séances de questions orales sans débat.

II. — VERS LA REFONDATION DU TRAVAIL LEGISLATIF

Première étape, modeste mais utile, pour la modernisation de la procédure parlementaire, la proposition de résolution soumise aujourd'hui à notre examen devrait être suivie par d'autres réformes.

Le Règlement devra tout d'abord être adapté pour assurer la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, qui devrait améliorer la transparence budgétaire et renforcer la portée de l'autorisation parlementaire. La commission des Finances a d'ailleurs créé une mission d'information sur la mise en œuvre de la nouvelle loi organique. Composée de membres de la majorité et de l'opposition, elle devrait s'intéresser en particulier à l'évolution de la pratique de la discussion budgétaire et de l'élaboration du budget.

La refondation du travail législatif, tâche difficile, pourrait dépasser la simple réforme de notre Règlement pour aboutir à une révision constitutionnelle. On se bornera à évoquer ici quelques pistes de réflexion.

A. REEQUILIBRER LE TRAVAIL ACCOMPLI EN COMMISSION ET EN SEANCE PUBLIQUE

Une réflexion devrait d'abord s'attacher à définir un meilleur équilibre entre le travail accompli en commission et en séance publique. L'examen des textes en commission, puis en séance, présente trop souvent un caractère répétitif. Alors que la séance publique devrait être essentiellement consacrée au débat politique, elle s'enlise souvent dans des débats techniques auxquels les commissions sont censées avoir procédé en amont. Preuve d'un certain déséquilibre, le temps passé à l'examen d'un texte en séance publique est généralement le double de celui qui lui a été consacré en commission.

1. Les adaptations possibles

Cette situation s'explique en partie par le fait que les commissions ne disposent pas d'assez de temps pour effectuer leur travail préparatoire et que les amendements ne leur sont pas soumis assez tôt, ce qui pourrait justifier une modification des règles relatives à leur délai de dépôt.

Les phases techniques et politiques de la procédure législative doivent être mieux dissociées. Sans nécessairement modifier le rôle des commissions, il serait envisageable d'organiser cette procédure en trois temps : un débat d'orientation sur le texte en séance publique, puis un débat technique en commission pour examiner les amendements, enfin un examen en séance. Il s'agirait de tenir l'actuelle discussion générale en séance publique, dont les conditions de déroulement pourraient être revues, avant la première réunion de la commission, en s'inspirant de la pratique suivie en Allemagne et au Royaume-Uni.

Afin de désengorger la séance publique et éviter les débats redondants, la résolution n° 475 du 7 mai 1991 a institué une procédure d'adoption simplifiée pour les textes techniques de nature à susciter des consensus. Cette procédure s'est substituée aux formes anciennes du vote avec débat restreint et du vote sans débat, héritées de la III^e et de la IV^e République et dont l'usage s'était limité aux projets de loi autorisant la ratification d'un traité. Compte tenu de son bilan mitigé, elle a fait l'objet d'une réforme en 1998. La résolution n° 112 du 25 mars 1998 a assoupli les conditions dans lesquelles il pouvait y être recouru, ainsi que les différentes modalités d'organisation de la discussion en séance. Elle lui a donné en outre la nouvelle appellation de « procédure d'examen simplifiée », qui lui correspond mieux, puisque son caractère abrégé porte, non sur le mode de votation, mais sur les conditions d'examen du texte.

Dans le cadre de cette procédure, régie par les articles 103 et 107 du Règlement, l'examen des textes par les commissions devient plus important. La discussion en séance publique est limitée à une courte discussion générale et à l'examen des articles faisant l'objet d'amendements. Les votes ne portent que sur ces amendements, les articles auxquels ils se rapportent et l'ensemble du texte. Cette procédure d'examen simplifiée mériterait sans doute d'être utilisée plus souvent. Sous la onzième législature, elle a permis l'adoption de 219 textes, dont 165 projets de loi autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord international, sur 432 textes. Depuis le début de la présente législature, elle a été utilisée 38 fois :

37 fois pour des projets de loi autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord international, et une fois pour l'examen d'une proposition de résolution portant création d'une commission d'enquête. Elle ne constitue cependant qu'un élément de réponse, qui ne peut être généralisé.

2. La reconnaissance d'un pouvoir législatif aux commissions

Faut-il aller plus loin et reconnaître aux commissions un véritable pouvoir législatif ? En Italie, les « *leggine* » ou « petites lois » peuvent être adoptées selon une procédure simplifiée, qui permet aux commissions parlementaires de voter elles-mêmes les projets ou d'établir un texte définitif et de demander à la chambre de le voter sans débat. Cependant, cette procédure est limitée à certains sujets, qui ne relèvent pas des matières réservées en raison de leur importance à l'assemblée plénière. En outre, lorsque la commission décide de voter elle-même le projet, l'examen en séance publique peut toujours avoir lieu à la demande du Gouvernement, d'un dixième des membres de l'assemblée ou d'un cinquième des membres de la commission. En Espagne, les projets de loi ne font l'objet d'un examen en séance plénière que si les groupes le demandent à la suite de l'examen du texte en commission.

En s'inspirant de ces pays, on pourrait imaginer de déléguer aux commissions un rôle législatif et de ne renvoyer en séance publique que certains textes ou articles. Cette innovation nécessiterait une révision des articles 34, 42 et 44 de notre Constitution. Dans sa décision du 10 mars 1994 ⁽¹⁾ consécutive à une modification de notre Règlement, le Conseil constitutionnel a reconnu aux assemblées le pouvoir d'accroître le rôle législatif préparatoire des commissions, sous réserve de ne pas porter atteinte au respect des règles de valeur constitutionnelle, notamment à l'exercice du droit d'amendement garanti par le premier alinéa de l'article 44 de la Constitution. Il a ainsi confirmé la jurisprudence établie dans sa décision du 7 novembre 1990 ⁽²⁾ à propos de la réforme du Règlement du Sénat, qui l'avait conduit à censurer une disposition interdisant à tout sénateur de reprendre un amendement écarté par la commission en séance plénière. Au-delà du strict raisonnement juridique, la reconnaissance d'un pouvoir législatif aux commissions peut se heurter à d'autres considérations. Est-elle conforme à l'esprit de la Constitution de 1958 qui donne d'importantes prérogatives à l'Exécutif et à la conception française de la souveraineté nationale ?

B. AMENAGER LES CONDITIONS D'EXAMEN DES AMENDEMENTS

L'augmentation très substantielle du nombre des amendements déposés, qui s'accompagne de la baisse corrélative de leur taux d'adoption, est un des phénomènes les plus spectaculaires des trois dernières décennies.

La rénovation de la procédure législative implique nécessairement une réflexion sur les conditions d'examen des amendements. Il ne s'agit pas de restreindre l'exercice du droit d'amendement, principal vecteur de l'initiative

(1) Décision n° 94-338 DC.

(2) Décision n° 90-278 DC.

parlementaire, mais d'en empêcher les détournements afin de le revaloriser. L'examen en première lecture du projet de loi relatif aux modes de scrutin pour les élections européennes et régionales – pour lequel plus de 13 000 amendements ont été déposés – est symptomatique d'une dérive.

1. La redéfinition des délais de dépôt

Une réflexion pourrait tout d'abord être engagée sur l'aménagement du délai de dépôt des amendements. Cet aménagement sera nécessaire si l'on veut accroître le rôle des commissions et leur donner un jour un pouvoir législatif. Actuellement les députés peuvent déposer des amendements sur un projet de loi dès le dépôt de celui-ci sur le bureau de l'Assemblée, mais le Règlement fait courir le délai de dépôt des amendements à partir de la distribution du rapport de la commission. La résolution n° 151 du 26 janvier 1994 avait réduit ce délai à trois jours suivant la distribution du rapport de la commission, mais la résolution n° 408 du 10 octobre 1995 l'a fixé à quatre jours ouvrables (et non plus « jours de séance », pour tenir compte de la nouvelle organisation de la semaine parlementaire sur trois jours de séance). La discussion générale intervenant souvent moins de quatre jours ouvrables après la distribution du rapport de la commission, l'expiration du délai de dépôt des amendements est alors reportée au début de la discussion générale en séance publique.

La plupart des amendements sur les projets de loi sont, en pratique, déposés après la réunion initiale des commissions, ce qui n'est guère satisfaisant. Les réunions tenues en application de l'article 88, qui se déroulent le jour même de la discussion en séance publique, ne sont guère propices à un examen approfondi des amendements. Dès lors, un grand nombre d'amendements viennent en séance publique sans avoir fait l'objet d'un réel examen en commission ou sans avoir été examinés du tout pour les plus tardifs d'entre eux.

Cette situation se justifie parfois par le trop bref délai qui s'écoule entre le dépôt d'un projet de loi sur le bureau de notre Assemblée et son examen en commission, puis en séance et renvoie au problème de l'encombrement de l'ordre du jour déterminé pour l'essentiel par le Gouvernement. Mais ceci n'explique pas tout. Faire partir le délai de dépôt des amendements de la distribution du rapport des commissions n'est peut-être pas pertinent pour les projets de loi, puisque la connaissance des décisions de la commission ne conditionne pas le dépôt des amendements, la discussion en séance publique portant sur le projet de loi déposé. Cette règle n'incite pas les parlementaires à déposer leurs amendements avant la première réunion des commissions. Elle se justifie en revanche pour les propositions de loi, pour lesquelles en effet la Commission examine, lors de sa première réunion, les amendements de ses membres et conclut à un texte d'ensemble, qui sert de base à la discussion en séance.

S'agissant des projets de loi, il serait envisageable de fixer le délai de dépôt des amendements à partir de la date de dépôt du texte et de façon à ce que ceux-ci puissent être correctement examinés par la commission avant la séance. Pour les propositions de loi, il serait souhaitable de respecter un délai minimum entre la sortie du rapport de la commission et la séance publique. Des règles de dépôt plus

strictes pourraient par ailleurs être envisagées pour les sous-amendements, actuellement non soumis à des conditions de délais.

2. Une éventuelle différenciation

La limitation du nombre d'amendements n'étant guère envisageable, il serait souhaitable de réfléchir aux moyens d'accélérer l'examen en séance des amendements de pure obstruction ; la réduction des temps de parole pour la défense des motions de procédure dans la cadre de la discussion générale au sens large peut être facilement annihilée par une utilisation procédurière du droit d'amendement. Mais cette question est délicate, car la reconnaissance des amendements d'obstruction suppose un jugement de valeur.

Un sort particulier pourrait être réservé aux amendements strictement identiques ou répétitifs. Pour les premiers aisément identifiables, on pourrait imaginer de donner la parole à un orateur par groupe au lieu d'autoriser chacun de leurs auteurs à les défendre. La solution applicable pour les amendements répétitifs est plus difficile à mettre en œuvre : « *Certains consistent à essayer d'introduire à chaque niveau du texte, article, alinéa, l'idée dont on souhaite l'adoption. D'autres se contentent de décliner toutes les formes possibles, qu'offre dans un texte la présence d'un terme générique, d'un chiffre, d'un délai.*⁽¹⁾ ». D'une manière générale, on peut se demander s'il ne conviendrait pas de rétablir la possibilité pour la Conférence des Présidents de procéder, pour certains textes, à une organisation globale du temps de parole, incluant l'examen des articles.

L'idée de distinguer, lors de l'examen des articles, les amendements les plus importants, des autres, jugés plus techniques, pour assurer une meilleure lisibilité des débats, paraît séduisante, mais elle est difficilement réalisable. En revanche, pour recentrer la discussion sur les dispositions essentielles des textes, il serait souhaitable que les amendements portant articles additionnels soient discutés après les articles du texte initial. Cette pratique pourrait être utilisée sans réforme du Règlement, avec un usage plus systématique de la réserve.

Telles sont les considérations, parmi d'autres, qui pourraient guider la réflexion sur une adaptation en profondeur de nos procédures.

*

* *

(1) Sébastien Guillen, « La réforme du Règlement de l'Assemblée nationale du 29 juin 1999 : un lapsus parlementaire », *Revue de la recherche juridique – Droit prospectif*, 2000-3, page 1033.

Après l'exposé du rapporteur, plusieurs commissaires sont intervenus dans la discussion générale.

M. Philippe Vuilque a indiqué que le groupe socialiste se félicitait de l'initiative prise par le Président de l'Assemblée nationale qui, tout en prolongeant les réformes entreprises par ses prédécesseurs, tendait à replacer le Parlement au cœur du débat démocratique. Il s'est déclaré surpris par certains amendements du rapporteur, tout particulièrement celui tendant à supprimer l'article premier de la proposition de résolution : l'audition en séance publique de personnalités étrangères, étant une pratique désormais acceptée par tous, mériterait de figurer dans le Règlement de l'Assemblée nationale. Estimant peu convaincantes les objections du rapporteur relatives à une éventuelle réticence du Conseil constitutionnel, il a souligné que l'insertion dans le Règlement de cette prérogative du Bureau permettrait aux groupes politiques de présenter des demandes d'audition de personnalités étrangères. Il a regretté l'intention exprimée par le rapporteur de maintenir la faculté de déposer une question préalable à l'encontre d'un texte examiné dans le cadre des séances d'initiative parlementaire, cette faculté étant susceptible d'entraver des initiatives prises dans ce cadre, alors que la majorité dispose déjà du pouvoir – qu'il a jugé tout aussi dommageable pour le débat parlementaire – de décider de ne pas examiner les articles.

Il a souhaité que ce texte ne constitue que la première étape d'une réforme plus ambitieuse des procédures en vigueur afin de parvenir à un meilleur équilibre entre les pouvoirs du Gouvernement et ceux du Parlement. Dans cet esprit, il a évoqué des modifications de la Constitution et du Règlement tendant à obliger le Premier ministre à engager la responsabilité du Gouvernement à l'issue de sa déclaration de politique générale, à subordonner l'engagement militaire des forces françaises à un vote du Parlement, à définir un véritable statut de l'opposition, à augmenter le nombre des commissions permanentes, enfin, à mieux contrôler l'application des lois.

Évoquant l'article de la proposition relatif aux missions d'information créées par la Conférence des Présidents, **M. Michel Hunault** a approuvé la disposition prévoyant que les rapports de celles-ci pourraient donner lieu à un débat en séance publique et a jugé souhaitable d'en étendre le principe. Évoquant les méthodes de travail des missions d'information, notamment de celle consacrée sous la précédente législature à la lutte contre le blanchiment d'argent, qui avait duré plus de deux ans, il s'est demandé s'il ne conviendrait pas d'en limiter la durée.

M. Guy Geoffroy a rappelé que les séances réservées à l'ordre du jour parlementaire ne donnaient pas au groupe bénéficiaire le droit de voir son texte adopté, mais permettaient seulement d'assouplir la rigueur des règles relatives à la maîtrise de l'ordre du jour prioritaire. Il a considéré, dans cette perspective, que la suppression de la question préalable pour les seuls textes discutés dans le cadre des séances d'initiative parlementaire donnerait à ceux-ci un avantage indû et constituerait une dérogation peu souhaitable. Il a donc approuvé l'amendement du rapporteur qui en prévoit la suppression. Il a par ailleurs souligné lui aussi que la proposition de résolution présentée aujourd'hui n'était qu'une première étape et

plaidé pour que le Parlement mène une réflexion approfondie sur les moyens de rénover le travail législatif.

Se félicitant de la concertation qui a présidé à l'élaboration de la proposition de résolution, **M. Bernard Roman** a insisté sur le fait que celle-ci avait été cosignée par tous les présidents de groupe. Il a souligné que la suppression de la question préalable pour les textes discutés lors des séances d'initiative parlementaire avait précisément fait l'objet d'un consensus, cette suppression permettant de garantir la discussion effective du texte. Comme M. Michel Hunault, il a jugé contestable la pratique des missions d'information qui se prolongent sans objectifs précisément définis et souhaité que leur durée puisse être encadrée. Estimant que cette proposition de résolution constituait une première étape dans la rénovation des méthodes de travail du Parlement, il a jugé inutilement compliquée et fastidieuse la procédure de réunion du Congrès pour parachever une révision constitutionnelle qui avait déjà recueilli l'accord des deux assemblées. Il a souhaité que le Parlement fasse preuve de dynamisme à l'heure des nouvelles technologies, et qu'une réflexion approfondie soit menée sur les moyens de rénover les procédures de contrôle et d'accélérer, par des votes en commission, la procédure législative.

En réponse aux intervenants, le rapporteur a apporté les précisions suivantes :

— La suppression de la question préalable dans le cadre des séances mensuelles d'initiative parlementaire prévues par la Constitution obéit à des motifs politiques, mais se heurte à des obstacles juridiques. Il est difficilement envisageable de prévoir des règles différentes pour les textes inscrits à l'ordre du jour à l'initiative d'un groupe, d'une part, et tous les autres textes, d'autre part, qu'il s'agisse de propositions de loi ou de projets de loi. Si les procédures sont allégées pour les textes discutés lors des séances d'initiative parlementaire, il est à craindre que leur portée puisse en être affectée. Par ailleurs, la suppression de la question préalable ne comporte en elle-même aucune garantie de discussion du texte puisque l'exception d'irrecevabilité ou la motion de renvoi en commission peuvent toujours leur être opposées.

— Comme l'a souligné le Conseil constitutionnel, les missions d'information des commissions doivent avoir un caractère temporaire. Mais il n'est pas souhaitable d'encadrer leur durée de manière rigide comme pour les commissions d'enquête et de fixer *a priori* une date butoir à l'accomplissement de leurs travaux.

— La disposition autorisant le Bureau à prévoir la réception de personnalités dans le cadre des séances de l'Assemblée pourrait susciter des objections de caractère constitutionnel fondées sur les règles relatives à l'ordre du jour prioritaire et sur les missions fondamentales de l'Assemblée nationale.

*

* *

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(art. 14 du Règlement de l'Assemblée nationale)

Audition de personnalités en séance publique

Cet article se propose d'insérer un nouvel alinéa à l'article 14 du Règlement de l'Assemblée nationale, qui autoriserait le Bureau à déterminer les conditions dans lesquelles des personnalités pourraient être admises à s'adresser à l'Assemblée dans le cadre de ses séances.

— Peu de personnalités sont expressément habilitées à s'adresser à notre Assemblée dans le cadre de ses séances.

Dans le droit fil de la tradition française, la Constitution de 1958 reconnaît ce droit aux membres du Gouvernement de façon inconditionnelle. En vertu de son article 31, ceux-ci ont accès aux deux assemblées et doivent y être entendus quand ils le demandent. Ils peuvent se faire assister par des commissaires du Gouvernement. Les dispositions de l'article 31 sont reprises dans les Règlements des deux assemblées, à l'article 56 pour celui de l'Assemblée nationale et à l'article 37 pour celui du Sénat. On notera que les deux assemblées ont reconnu aux commissaires du Gouvernement, qui sont le plus souvent des membres des cabinets ministériels ou des fonctionnaires des administrations centrales, nommés par décret, le droit d'intervenir dans la discussion sur demande du Gouvernement. La Constitution prévoit également, dans son article 69, que les membres du Conseil économique et social peuvent exposer devant les assemblées parlementaires l'avis dudit Conseil sur les projets ou propositions de loi qui lui ont été soumis. Les modalités de leurs auditions sont prévues aux articles 91 et 97 du Règlement de notre Assemblée et à l'article 42 du Règlement du Sénat.

En dehors de ces personnalités, sont expressément habilités à s'exprimer devant les assemblées, le Premier président de la Cour des comptes pour présenter le rapport public de la Cour, en vertu de l'article 136-1 du code des juridictions financières, et le médiateur de la République pour faire état du rapport établissant le bilan de son activité, en vertu de l'article 14 de la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973.

Les textes en vigueur reflètent une conception assez restrictive des personnalités susceptibles de s'adresser à l'Assemblée dans le cadre de ses séances publiques constitutionnelles. Toutefois, il convient de souligner que le Président de la République est l'unique personne dont la tradition prohibe la présence dans l'hémicycle des assemblées, fût-ce dans les tribunes. En vertu de l'article 18 de la Constitution, il ne peut communiquer avec le Parlement que par des messages qu'il fait lire et qui ne donnent pas lieu à débat.

Le Conseil constitutionnel n'a jamais eu l'occasion de se prononcer sur la question des personnalités habilitées à s'exprimer dans le cadre des séances de notre Assemblée. En tout état de cause, il est certain que ces auditions ne doivent pas faire

obstacle aux prérogatives dont dispose le Gouvernement en vertu du premier alinéa de l'article 48 pour définir l'ordre du jour des assemblées.

— Depuis 1993, sans base réglementaire expresse, notre Assemblée a entendu en séance onze chefs d'État ou de gouvernement étrangers. On considère que les réunions qui leur sont consacrées n'ont pas le caractère de séances publiques au sens constitutionnel du terme, même si elles en revêtent les apparences. Elles ne sont pas ainsi inscrites à l'ordre du jour de l'Assemblée. L'initiative de ces réceptions appartient au Président de l'Assemblée nationale et répond parfois à une suggestion du Quai d'Orsay. Elle doit recevoir l'accord du Bureau puis être évoquée en Conférence des Présidents. La séance se déroule en deux temps : à un discours du président de l'Assemblée fait suite un discours de la personnalité reçue. Aucun débat n'est organisé.

Le tableau ci-après donne la liste des personnalités ainsi entendues depuis 1993.

**RÉCEPTION DANS L'HÉMICYCLE
DE CHEFS D'ÉTAT OU DE GOUVERNEMENT ÉTRANGERS**

Jeudi 7 octobre 1993	Leurs Majestés le Roi et la Reine d'Espagne
Mardi 7 juin 1994	M. William J. Clinton, président des États-Unis d'Amérique, et Madame
Mardi 7 mai 1996	Sa Majesté Hassan II, Roi du Maroc
Mercredi 19 novembre 1997	M. Romano Prodi, président du Conseil de la République italienne
Mardi 24 mars 1998	M. Tony Blair, premier ministre de Grande-Bretagne
Mercredi 21 octobre 1998	M. Abdou Diouf, président de la République du Sénégal
Mardi 8 décembre 1998	M. Kofi Annan, secrétaire général de l'ONU
Mardi 30 novembre 1999	M. Gerhard Schröder, chancelier de la République fédérale d'Allemagne
Mardi 14 juin 2000	M. Abdelaziz Bouteflika, président de la République algérienne démocratique et populaire
Mardi 30 octobre 2001	M. Fernando Henrique Cardoso, président de la République fédérative du Brésil
Jeudi 14 novembre 2002	M. Vicente Fox Quesada, président des Etats-Unis du Mexique

L'audition de M. Valéry Giscard d'Estaing, président de la Convention sur l'avenir de l'Europe, le 3 décembre dernier, à l'initiative du président de l'Assemblée nationale, a constitué une innovation. La formule de la réception des chefs d'État ou de gouvernement étrangers ne pouvait pas être retenue pour ce responsable politique français, même au titre de la fonction qu'il exerce dans une instance européenne. Elle semblait inadaptée à l'évocation dans l'hémicycle d'affaires européennes, qui ne sont plus des affaires étrangères et auxquelles la représentation nationale doit être désormais totalement partie prenante. En conséquence, la Conférence des Présidents organisa un débat *sui generis* en

s’inspirant des règles prévues à l’article 132 du Règlement, le Gouvernement ayant la faculté d’intervenir au moment de son choix. La tenue de ce débat fut ensuite validée par le Bureau.

— Cette initiative inédite justifie-t-elle de modifier le Règlement ? La Commission a estimé que la disposition proposée n’était pas nécessaire. L’audition de personnalités extérieures demeure peu fréquente et a pu s’accomplir sans difficulté dans le cadre réglementaire actuel. Elle continuera de concerner essentiellement les chefs d’État ou de gouvernement étrangers pour lesquels la procédure mise en place est désormais bien rôdée et l’intervention du Bureau systématique. La réception de personnalités ne relève pas de la fonction constitutionnelle de notre Assemblée. Le Conseil constitutionnel pourrait d’ailleurs formuler des observations à cet égard. La généralité des dispositions du premier alinéa de l’article 14 de notre Règlement, selon laquelle le Bureau a tous pouvoirs pour régler les délibérations de l’Assemblée, suffit à justifier son intervention sur le principe et l’organisation de la réception de personnalités extérieures.

En conséquence, la Commission a *adopté* un amendement du rapporteur supprimant cet article, après que M. Philippe Vuilque eut manifesté l’opposition de son groupe à l’égard de cet amendement.

Article additionnel après l’article 1^{er}

(art. 36 du Règlement de l’Assemblée nationale)

Liste des commissions permanentes

La Commission a *adopté* un amendement de portée rédactionnelle présenté par le rapporteur, pour tenir compte de la nouvelle dénomination de la Commission des affaires économiques, de l’environnement et du territoire.

Article 2

(art. 50 du Règlement de l’Assemblée nationale)

Jours et horaires de séances

L’article 2 de la proposition de résolution modifie l’article 50 du Règlement, qui, au sein du chapitre XII consacré à la tenue des séances plénières, fixe les jours et les heures de séances, conformément à l’article 28, quatrième alinéa, de la Constitution.

— Le paragraphe I, insère un nouvel alinéa après les deux premiers alinéas de l’article 50, non modifiés par la proposition de résolution, et pose le principe selon lequel une matinée, celle du mercredi matin, sera réservée aux travaux des commissions.

Dans sa rédaction actuelle, le premier alinéa de l’article 50 prévoit la tenue de séances le mardi matin pour les questions orales sans débat ou la séance mensuelle d’initiative parlementaire, ainsi que l’après-midi et la soirée du mardi, du mercredi et du jeudi. Comme le soulignait le rapporteur de la commission des Lois sur la résolution n° 354 du 29 juin 1999, il s’agissait de libérer le mercredi et le jeudi

matin pour « *permettre aux députés de participer aux réunions des commissions et de groupes qui se déroulent à ces moments de la semaine* »⁽¹⁾. Toutefois, le système instauré en 1999 est souple. Conformément au deuxième alinéa de l'article 50, d'autres séances peuvent être décidées par l'Assemblée sur proposition de la Conférence des Présidents ou à la demande du Gouvernement. Ainsi la Conférence des Présidents a pu choisir de réserver certaines matinées du jeudi aux initiatives parlementaires.

Pour les mercredis matins, il sera désormais dérogé aux dispositions du deuxième alinéa de l'article 50. La tenue de séance ne pourra pas avoir lieu sur proposition de la Conférence des Présidents, mais uniquement à l'initiative du Gouvernement pour assurer le respect des dispositions de l'article 48, alinéa 1^{er} de la Constitution, qui lui donne la priorité dans la définition de l'ordre du jour des assemblées. L'effectivité du principe selon lequel la matinée du mercredi sera réservé aux commissions dépendra du bon vouloir du Gouvernement. Les statistiques sur le nombre de séances tenues le mercredi matin sous la XI^e législature invitent à l'optimisme, puisque l'on observe une tendance à la diminution.

**NOMBRE DE SÉANCES TENUES LE MERCREDI MATIN
SOUS LA XI^e LÉGISLATURE**

Sessions	Nombre
<i>Session extraordinaire septembre 1997</i>	1
Session ordinaire 1997-1998	12
<i>Session extraordinaire juillet 1998</i>	1
Session ordinaire 1998-1999	14
Session ordinaire 1999-2000	3
Session ordinaire 2000-2001	6
Session ordinaire 2001-2002	4
Total	41

Il convient de souligner de manière incidente que, dans sa version de 1964, le premier alinéa de l'article 50 réservait expressément les matinées des mardis, mercredis et jeudis aux réunions des commissions, la Conférence des Présidents ne pouvant proposer à l'Assemblée de tenir des séances à ces moments de la semaine. Les modifications introduites en 1969, et qui ont subsisté jusqu'en 1994, ont par la suite assoupli ce dispositif, en ne réservant plus qu'une seule matinée aux travaux des commissions. Cette matinée, du mercredi ou du jeudi, était fixée par décision de la Conférence des Présidents au début de la session et pour toute sa durée. A partir de la réforme de 1994, aucune matinée n'a été réservée expressément aux réunions des commissions. Le système proposé renoue en quelque sorte avec les systèmes antérieurs à 1994 en étant plus réaliste que celui de 1964. Il prend en compte les

(1) Rapport n° 756 (4 mars 1998) présentée par Mme Catherine Tasca sur la proposition de résolution n° 674, page 27.

contraintes des commissions, qui doivent pouvoir se réunir quand l'Assemblée ne siège pas, notamment pour éviter l'absentéisme. Il est ainsi indispensable au renforcement de leur rôle. Le choix du mercredi matin apparaît satisfaisant. Toutefois, pour les auditions de ministres, compte tenu de la réunion des Conseil des ministres, les commissions devront se réunir à un autre moment de la semaine, où, vraisemblablement, l'Assemblée siègera.

— Le paragraphe II modifie le troisième alinéa de l'article 50 qui définit les horaires de séances. Il décale de 9 heures à 9 heures 30 le début de la séance du matin en maintenant l'heure de sa levée à 13 heures. Les horaires de la séance de l'après-midi, de 15 heures à 19 heures 30, et de la soirée, de 21 heures à 1 heure, demeurent inchangés.

La modification proposée donnera plus de temps aux commissions concernées par le texte en discussion pour tenir leurs réunions en application de l'article 88 du Règlement. Elle favorisera en outre une présence plus nombreuse des députés en début de séance.

Après avoir *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur, la Commission a *adopté* un amendement du même auteur décalant de 19 heures 30 à 20 heures et de 21 heures à 21 heures 30 les horaires respectifs de la suspension de la séance de l'après-midi et de la reprise de la séance du soir, afin de tenir compte du fait que peu de députés sont présents dans l'hémicycle avant 21 heures 30. Elle n'a pas jugé nécessaire de modifier également les dispositions relatives à l'heure de levée de séance de la soirée. En effet, la demi-heure supplémentaire de séance prévue l'après-midi devrait compenser la demi-heure perdue le soir. En outre, en cas de besoin, il pourra être fait application des dispositions du quatrième alinéa de l'article 50, qui permettent à l'Assemblée de prolonger ses séances, soit sur proposition de la Conférence des Présidents pour un ordre du jour déterminé, soit sur proposition de la commission saisie au fond ou du Gouvernement pour continuer le débat en cours.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 2 ainsi modifié.

Article 3

(art. 65 du Règlement de l'Assemblée nationale)

Scrutin public dans les salles voisines de la salle des séances

Cet article, qui modifie le dernier alinéa de l'article 65 de notre Règlement, donne la possibilité à la Conférence des Présidents de prévoir l'organisation d'un scrutin public dans les salles voisines de la salle des séances, au lieu du scrutin public à la tribune.

- L'article 63 de notre Règlement prévoit quatre modes de votation : à main levée, par assis et levé, au scrutin public ordinaire et au scrutin public à la tribune. Pour les nominations personnelles, le vote est toutefois secret.

Le vote dit « par scrutin public » est ainsi dénommé parce que le décompte des voix et des indications sur les votes sont publiés en annexe du compte rendu de

la séance, alors que pour les autres scrutins, le président se borne à déclarer que l'Assemblée a ou n'a pas adopté le texte. L'instruction générale du bureau prévoit, pour les scrutins publics à la tribune et les scrutins publics décidés par la Conférence des Présidents, l'établissement d'un document comportant, pour chaque groupe, ainsi que pour les députés non inscrits, au regard de chaque position de vote (pour, contre, abstention volontaire, excusé), la liste alphabétique des députés ayant adopté cette position. Pour les autres scrutins il est établi un document mentionnant, pour chaque groupe, ainsi que pour les députés non inscrits, la position adoptée par le plus grand nombre des membres présents ou ayant délégué leur vote et comportant, pour les autres positions de vote, la liste alphabétique des députés ayant adopté cette position.

L'Assemblée vote normalement à main levée, sauf pour les nominations personnelles. En cas de doute, il est procédé par assis et levé, et si le doute persiste après cette épreuve, le scrutin public ordinaire est de droit (article 64 du Règlement).

Le scrutin public ordinaire est également de droit sur décision du Président, sur demande du Gouvernement ou de la commission saisie au fond, ou encore sur demande écrite d'un président de groupe ou de son délégué (article 65 du Règlement de l'Assemblée nationale). Il peut être également décidé par la Conférence des présidents (article 65-1 du Règlement). Il a lieu en utilisant les boîtiers individuels de vote, soit, à défaut, au moyen d'urnes électroniques.

Le scrutin public à la tribune est réservé aux hypothèses prévues par l'article 65 du Règlement :

— lorsque la Constitution exige une majorité qualifiée, c'est-à-dire : pour le vote d'une motion de censure (article 49, alinéa 2), qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'Assemblée ; pour les lois organiques, lorsque l'Assemblée est invitée à statuer définitivement en cas de désaccord avec le Sénat (article 46, alinéa 3) ; pour la mise en accusation devant la Haute cour de justice (article 68) ;

— lorsque la responsabilité du Gouvernement est engagée sur l'approbation de son programme ou d'une déclaration de politique générale (article 49, alinéa 1), le vote ayant lieu à la majorité des suffrages exprimés.

Au Sénat, le vote par scrutin public à la tribune peut être décidé en Conférence des Présidents sur l'ensemble d'un texte. Il est de droit pour le vote en première lecture de la loi de finances de l'année et lorsque le Gouvernement demande l'approbation d'une déclaration de politique générale en application du dernier alinéa de l'article 49 de la Constitution (article 60 du Règlement du Sénat).

Le vote par scrutin public à la tribune a lieu par appel nominal des députés, dans l'ordre alphabétique suivant le tirage au sort d'une lettre. A l'appel de leur nom, les députés montent un à un à la tribune et déposent un bulletin dans l'urne électronique qui leur est présentée par les secrétaires. Il est procédé à l'émargement des noms des votants et, le cas échéant, des délégués. Pour les scrutins sur des motions de censure, seuls les députés favorables à la motion montent à la tribune. Le résultat est constaté par les secrétaires et proclamé par le Président. Le vote reste

ouvert pour une durée d'une heure, ramenée à quarante-cinq minutes pour les motions de censure (article 66 du Règlement de l'Assemblée nationale).

- Le déroulement des scrutins publics à la tribune est fastidieux. Prévoir la possibilité de le remplacer par un scrutin dans les salles voisines de la salle des séances se justifie et permettra de gagner du temps. Il convient de souligner que, pour les scrutins secrets relatifs aux nominations personnelles, l'option entre le scrutin à la tribune et dans les salles voisines de la salle des séances est déjà prévue par l'article 69 de notre Règlement, sauf pour l'élection du Président de l'Assemblée, qui a nécessairement lieu à la tribune.

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur, puis l'article 3 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 3

(art. 66 du Règlement de l'Assemblée nationale)

Fixation de la durée des scrutins publics

La proposition de résolution ne mentionne pas quelle sera la durée du scrutin public organisé dans les salles voisines de la salle des séances. La meilleure solution consiste à préciser à l'article 65-1 du Règlement que la Conférence des Présidents sera habilitée à en fixer la durée.

En conséquence, la Commission a *adopté* un amendement du rapporteur en ce sens.

Article 4

(art. 91 du Règlement de l'Assemblée nationale)

Défense des motions de procédure dans le cadre des séances mensuelles d'initiative parlementaire

L'article 4, qui modifie l'article 91 du Règlement de l'Assemblée nationale, propose, dans le cadre des séances mensuelles d'initiative parlementaire, d'une part, de supprimer la possibilité de déposer une question préalable et, d'autre part, de limiter à quinze minutes le temps de parole pour la défense des autres motions de procédure (exception d'irrecevabilité et motion de renvoi en commission).

1. Le déroulement de la séance d'initiative parlementaire

La révision constitutionnelle n° 95-880 du 5 août 1995 a permis d'atténuer la priorité donnée au Gouvernement dans la détermination de l'ordre du jour des assemblées et de favoriser ainsi les textes d'origine parlementaire. Elle a en effet complété l'article 48 de la Constitution par un troisième alinéa réservant par priorité une séance mensuelle à un ordre du jour fixé par les assemblées.

Au début de la onzième législature, il a été décidé de doubler les séances d'initiative parlementaire, en ajoutant à la séance mensuelle prévue par la Constitution, une seconde séance inscrite dans le cadre de l'ordre du jour

complémentaire défini par l'Assemblée avec l'accord du Gouvernement. Les séances relatives à l'ordre du jour d'initiative parlementaire se sont d'abord tenues le vendredi matin et après-midi. Mais ce choix a été vite récusé après l'adoption d'une exception d'irrecevabilité sur la proposition de loi relative au pacte civil de solidarité le 9 octobre 1998. Deux jeudis matins par mois, pendant la session 1998-1999, puis deux mardis matins, pendant la session 1999-2000, ont été ensuite consacrés aux séances d'initiative parlementaire. Actuellement, ces séances ont lieu un mardi et un jeudi matin par mois. Le groupe de l'Union pour un mouvement populaire dispose de dix séances, le groupe socialiste de quatre, le groupe de l'Union pour un mouvement populaire et le groupe des députés communistes et républicains de deux chacun.

La procédure suivie pour l'examen des textes débattus lors des séances d'initiative parlementaire a fait l'objet d'adaptations. Il est de tradition, lorsqu'un texte est repoussé en commission, qu'il ne soit pas inscrit à l'ordre du jour de la séance publique, où il risque de subir le même sort. Afin de permettre le jeu effectif de l'article 48, alinéa 3 de la Constitution, il a été décidé de faire application des dispositions de l'article 94 du Règlement, qui permettent l'examen en séance publique des propositions repoussées par la commission ou sur lesquelles elle n'a pas adopté de conclusions. De même, il a été décidé que l'irrecevabilité financière à l'encontre des textes inscrits à l'ordre du jour d'initiative parlementaire ne pourrait, le cas échéant, n'être évoquée que lors de la séance plénière.

Pour tenir compte du fait que les séances du matin consacrées aux séances d'initiative parlementaires durent au maximum quatre heures, de 9 heures à 13 heures, un certain nombre de mesures ont par ailleurs été prises pour que la discussion du texte puisse parvenir à son terme dans ce délai ou, à tout le moins, à un stade avancé de la procédure. Il a ainsi été décidé que la durée de la discussion générale, c'est-à-dire les interventions des orateurs des groupes, serait fixée au maximum à 1 heure 30, afin de laisser au rapporteur de la commission et au ministre le temps d'intervenir et de permettre la discussion des articles et des amendements.

La discussion des motions de procédure a également été adaptée. L'article 91 du Règlement donne à leur auteur un droit de parole d'une heure trente, sauf décision contraire de la Conférence des Présidents. A ce droit de parole, s'ajoutent un droit d'intervention de la commission et du Gouvernement et un droit de parole pour explication de vote de cinq minutes par groupe. La discussion dans les conditions habituelles des motions de procédure, voire d'une seule d'entre elles, aurait pu faire systématiquement obstacle à ce que l'examen du texte inscrit à l'ordre du jour d'initiative parlementaire aboutisse. C'est pourquoi il a été décidé par la Conférence des Présidents, en décembre 2001, que dans ce cas particulier, la défense des motions de procédure ne pourrait excéder un quart d'heure.

Le bilan des séances d'initiative parlementaire est loin d'être négligeable ⁽¹⁾. Cette procédure a permis d'augmenter la part des lois d'origine parlementaire par rapport aux lois d'origine gouvernementale. Avant la révision constitutionnelle de 1995, les lois d'origine parlementaire ne représentaient, dans les meilleures

(1) Voir sur ce point la communication de M. Pierre Hontebeyrie, secrétaire général de l'Assemblée nationale, *Informations constitutionnelles et parlementaires*, n° 183, premier semestre 2002, pages 47 à 55.

hypothèses, guère plus de 10 % des lois adoptées. Ce chiffre est désormais de l'ordre de 30 %. Il est encourageant même s'il doit bien sûr être nuancé, puisque les projets de loi comptent beaucoup plus d'articles que les propositions de loi adoptées dans le cadre des séances d'initiative parlementaire, qui visent le plus souvent à répondre à un problème ponctuel. Durant la précédente législature, 76 textes ont été examinés au cours de 71 séances d'initiative parlementaire, dont 45 tenues en application du troisième alinéa de l'article 48 de la Constitution et 26 au titre du doublement de la séance d'initiative parlementaire. Au total, 33 propositions de lois ont été définitivement adoptées et deux propositions de création de commission d'enquête, les groupes de la majorité étant à l'origine de 27 de ces initiatives. Le tableau ci-après retrace le bilan de ces séances.

**SÉANCES D'INITIATIVE PARLEMENTAIRE RÉSERVÉES À UN ORDRE DU JOUR
FIXÉ PAR L'ASSEMBLÉE**

Sessions	1997-1998	1998-1999 (2)	1999-2000	2000-2001	2001-2002 (3)	Total
Nombre de séances :						
– initiales	9	9	9	9	9	45
– suite	3	5	9	9	-	26
– total	12	14	18	18	9	71
– durée	39 h 10	43 h 30	48 h 50	51 h 45	29 h 45	213 h 00
Textes examinés (1) :						
– Propositions AN	12	15	16	16	9	68
– Propositions Sénat	1	1	2	2	–	6
– Propositions enquête	–	–	1	1	–	2
– Total	13	16	19	19	9	76
Suite de la procédure :						
– Textes en instance	3	–	2	6	4	15
– Textes rejetés	4	9	7	2	4	26
– Textes définitivement adoptés	6	7	10	11	1	35

(1) Au cours de la législature, l'ordre du jour a uniquement porté sur la discussion de propositions de loi et de propositions de résolution tendant à la création de commission d'enquête.

(2) À compter de la cinquième séance de la session, la Conférence des présidents, en accord avec le Gouvernement, a décidé que chaque séance pourrait être suivie d'une autre séance.

(3) En raison de l'ajournement des travaux, la Conférence des présidents, en accord avec le Gouvernement, a décidé de fixer à neuf le nombre de séances tenues au cours de cette session.

2. La portée des adaptations proposées

Cet article introduit des dispositions spécifiques pour les motions de procédure susceptibles d'être défendues dans le cadre des séances d'initiative parlementaire tenues en application de l'article 48, alinéa 3 de la Constitution. On observera qu'il ne concerne pas les séances d'initiative parlementaire inscrites dans le cadre de l'ordre du jour complémentaire pour lesquelles les mêmes règles pourront s'appliquer en vertu de la pratique.

Cet article innove tout d'abord en proposant, dans son premier paragraphe, de supprimer la faculté de recourir à une question préalable, au motif que cette

dernière, dont l'objet est de faire décider qu'il n'y a pas lieu de délibérer sur le texte examiné, serait « *contraire à la philosophie qui a présidé à la création des séances d'initiative parlementaire* ». Cet argument n'est guère convaincant. Il repose sur l'idée qu'il faut assurer la liberté d'initiative des groupes et qu'il serait contradictoire que l'Assemblée décide de ne pas délibérer sur un texte qu'elle a elle-même inscrit à l'ordre du jour. Mais il convient de souligner que les textes concernés sont inscrits sur la demande d'un groupe, formulée en Conférence des Présidents, et que cette demande n'est pas soumise à la décision formelle de l'Assemblée, pour éviter qu'un éventuel vote de rejet empêche la tenue d'une séance. Une fois que ces textes arrivent en séance et que leurs rapporteurs ont l'occasion de les défendre, il semble nécessaire de laisser aux autres groupes la faculté de contester leur opportunité au moyen de la question préalable. Il ne semble pas justifié de traiter différemment les textes inscrits dans les séances d'initiative parlementaire des autres textes, en réduisant le nombre de motions de procédure qui peuvent être défendues dans le cadre de leur examen. Il convient d'ailleurs de souligner que peu de motions sont déposées sur ces textes : quatre questions préliminaires ont été défendues au cours des séances d'initiative mensuelle tenues en application du troisième alinéa de l'article 48 de la Constitution au cours de la XI^e législature, dont trois par des députés de l'opposition.

Cet article limite par ailleurs à quinze minutes le temps de parole accordé aux auteurs des motions de procédure pour assurer leur défense (le paragraphe I concerne la question d'irrecevabilité, le paragraphe II, la motion de renvoi en commission). Il s'agit d'inscrire dans le Règlement la pratique mise en œuvre en décembre 2001 et qui se justifie pleinement. Il convient de noter d'ailleurs que la durée des séances d'initiative parlementaire, qui se déroulent le matin, va être réduite d'une demi-heure si les séances commencent à 9 heures 30.

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur ainsi qu'un amendement du même auteur, maintenant la possibilité de défendre une question préalable dans le cadre de l'examen d'un texte inscrit à l'ordre du jour des séances mensuelles d'initiative parlementaire après que M. Philippe Vuilque eut indiqué que son groupe était opposé à ce rétablissement.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 4 ainsi modifié.

Articles 5 et 6

(art. 104 et 128 du Règlement de l'Assemblée nationale)

Coordination

L'article 4 de la proposition de résolution introduit un nouvel alinéa dans l'article 91 du Règlement et conduit ainsi à modifier partiellement la numérotation de ses alinéas. Par coordination, les articles 5 et 6 tirent les conséquences de ces modifications dans les articles du Règlement concernés.

- **L'article 5** modifie le deuxième alinéa de l'article 104 du Règlement, qui prévoit que les projets et propositions de loi pour lesquels la procédure d'examen simplifiée est demandée ne peuvent faire l'objet d'une motion de procédure. Il

remplace la référence au sixième alinéa de l'article 91 par une référence à son septième alinéa, qui visera désormais la motion de renvoi en commission.

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel puis l'article 5 ainsi modifié.

- **L'article 6** modifie l'article 128 du Règlement, qui organise les modalités d'examen et de discussion des projets de loi autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord international non soumis à ratification.

Dans le cadre de la discussion de ces textes, les motions de procédure visées au quatrième alinéa de l'article 91 (l'exception d'irrecevabilité et la question préalable) peuvent être défendues. Le I de l'article 6 complète la référence au quatrième alinéa de l'article 91 par une référence à son cinquième alinéa, lequel prévoira des règles spécifiques pour la discussion de ces motions dans le cadre des séances mensuelles d'initiative parlementaire. Cette modification est justifiée : si les séances mensuelles d'initiative parlementaire sont en général consacrées à l'examen des propositions de loi, elles pourraient également porter sur la discussion des textes visés à l'article 128 du Règlement.

L'article 128 confère à la motion d'ajournement, qui peut être adoptée à l'encontre des projets de loi autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord international non soumis à ratification, la même valeur juridique qu'à la motion de renvoi en commission, qui peut être adoptée pour les autres projets et propositions de loi. Le II de l'article 6 remplace la référence au septième alinéa de l'article 91 par une référence à son huitième alinéa, qui définit les effets d'une motion de renvoi en commission.

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel puis l'article 6 ainsi modifié.

Article 7

(art. 140 du Règlement de l'Assemblée nationale)

Désignation des rapporteurs et des présidents de commissions d'enquête

L'article 7 de la proposition de résolution propose d'améliorer le pluralisme des commissions d'enquête en réservant une « fonction exécutive », celle de président ou de rapporteur, au groupe qui est à l'origine de leur création.

1. Le fonctionnement actuel des commissions d'enquête

Bien qu'elles n'aient jamais été consacrées dans la Constitution, les commissions d'enquête ont une histoire ancienne, leur apparition remontant à la Monarchie de Juillet. Leur existence est actuellement prévue par l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et leurs règles de création figurent dans notre Règlement, au chapitre V du titre III, relatif au contrôle parlementaire.

La création d'une commission d'enquête résulte du dépôt, par un ou plusieurs députés, d'une proposition de résolution sur laquelle l'Assemblée nationale se prononce en séance publique, après rapport de la commission permanente compétente. Les commissions d'enquête sont formées pour recueillir des éléments d'information, soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales. Elles ne peuvent pas porter sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et ne peuvent pas être reconstituées avec le même objet avant l'expiration d'un délai de douze mois à compter de la fin de ses travaux.

Instance de contrôle dont la mission ne peut durer plus de six mois, la commission d'enquête dispose d'importants pouvoirs. Toute personne dont elle juge l'audition utile est tenue de déférer à la convocation qui lui est délivrée, si besoin par un huissier ou un agent de la force publique, à la requête du président de la commission. Son rapporteur dispose en outre d'un pouvoir d'enquête sur pièces et sur place. Le rapport des commissions d'enquête est, en principe, publié et peut donner lieu à un débat sans vote en séance publique.

S'agissant de la désignation des membres des commissions d'enquête, l'ordonnance de 1958, telle que modifiée par la loi du 20 juillet 1991, se borne à préciser qu'elle doit être assurée de façon à permettre une représentation proportionnelle des groupes. Jusqu'en 1991, la désignation devait s'effectuer au scrutin majoritaire, mais la rigueur de cette règle s'est révélée inadaptée. En conséquence, le choix des membres des commissions d'enquête a toujours résulté dans notre Assemblée d'un accord politique permettant de respecter la représentation proportionnelle des groupes, ce qui a permis une représentation de l'opposition dans toutes les commissions d'enquête constituées depuis 1958. Les membres des commissions d'enquête, dont l'effectif maximum est fixé à trente dans notre Assemblée, sont désignés selon des modalités identiques à celles retenues pour la nomination des membres des commissions permanentes, c'est-à-dire sur la base des listes de candidatures établies par les groupes (article 140 du Règlement). Comme toute commission parlementaire, les commissions d'enquête sont administrées par un bureau, qui comprend obligatoirement un président, deux vice-présidents et deux secrétaires, élus au scrutin secret, sauf lorsque le nombre de candidats, pour chaque catégorie de fonction, n'est pas supérieur au nombre de postes à pourvoir (article 39 du Règlement). Si dans la plupart des cas, l'opposition est représentée au sein du bureau, on relève plusieurs exemples où ce ne fut pas le cas : commissions sur les activités du service d'action civique en 1982, sur l'affectation de fonds à une « invention scientifique susceptible de bouleverser la recherche pétrolière » en 1984 ou sur le régime étudiant de sécurité sociale en 1999.

Le plus significatif sur le plan politique est la dévolution des postes de président et de rapporteur, en raison du rôle de chacun d'eux dans le fonctionnement de la commission d'enquête. Le président des commissions d'enquête joue un rôle important pour la conduite des travaux de la commission. Outre le pouvoir de convoquer la commission, il a notamment la charge de veiller à ce que la commission n'empiète pas sur les affaires judiciaires en cours, tout en garantissant le plein exercice de ses prérogatives. Le rapporteur, désigné selon les mêmes modalités que le bureau, dispose de pouvoirs propres qui lui permettent d'enquêter sur pièces et sur place. Tous les renseignements de nature à faciliter sa mission doivent lui être fournis. Il est habilité à se faire communiquer tous documents de service, à

l'exception de ceux revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, et sous réserve du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs. Jusqu'à présent, ce poste est toujours revenu à un représentant d'un groupe de la majorité, sauf en 1995, pour la commission d'enquête sur les sectes. Il n'en a pas toujours été de même pour le poste de président, qui est revenu à un membre d'un groupe de l'opposition :

— à cinq reprises durant la neuvième législature : commission d'enquête sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales sous la V^e République (1991), commission d'enquête sur le fonctionnement et le devenir des premiers cycles universitaires (1991), commission d'enquête chargée d'étudier la situation actuelle et les perspectives de l'industrie automobile française (1991), commission d'enquête sur la situation depuis dix ans et les perspectives d'avenir de la presse et de l'audiovisuel (1992) et commission d'enquête sur les moyens de lutter contre les tentatives de pénétration de la mafia en France ;

— à quatre reprises sous la onzième législature : commission d'enquête sur Superphénix et la filière des réacteurs à neutrons rapides (1998), commission d'enquête sur le recours aux farines animales dans l'alimentation des animaux d'élevage, la lutte contre l'encéphalopathie spongiforme bovine et les enseignements de la crise en termes de pratiques agricole et de santé publique (2001), commission d'enquête sur les causes des inondations répétitives ou exceptionnelles et sur les conséquences des intempéries afin d'établir les responsabilités, d'évaluer les coûts ainsi que la pertinence des outils de prévention, d'alerte et d'indemnisation (2001) et commission d'enquête sur la sûreté des installations industrielles et des centres de recherche et sur la protection des personnes et de l'environnement en cas d'accident industriel majeur (2001).

Dans la majorité des cas cités, la création de la commission d'enquête avait été demandée par l'opposition.

2. L'innovation apportée par la proposition de résolution

L'article 7 de la proposition de résolution crée un nouvel article 140-1 dans notre Règlement, qui précise la composition du bureau de ces commissions et les modalités de désignation de ses membres et du rapporteur. La composition du bureau ne change pas par rapport au droit existant fixé par l'article 39 du Règlement. En revanche, il est expressément prévu qu'une des fonctions exécutives, celle de président ou de rapporteur, reviendra de plein droit à un membre du groupe qui est à l'origine de la création de la commission d'enquête, sauf si celui-ci y renonce.

Compte tenu du fait qu'une proposition de résolution demandant la création d'une commission d'enquête peut être présentée par des députés appartenant à des groupes différents, il est précisé que le groupe concerné sera celui auquel appartiendra le premier signataire de la proposition de résolution. En cas de pluralité de propositions, il est prévu que sera prise en compte la première résolution déposée, cette précision permettant *a priori* de garantir tout détournement de la nouvelle règle introduite. Il faudra cependant veiller à ce que les propositions ayant un objet identique soient toutes considérées.

La désignation des organes directeurs de la commission d'enquête mêlera la désignation directe par les groupes et l'élection par les membres de la commission. Les deux vice-présidents et les deux secrétaires du bureau et, le cas échéant, le président ou le rapporteur continueront d'être désignés selon les modalités prévues à l'article 39 du Règlement.

Cet article permettra de renforcer les droits de l'opposition, lorsqu'une commission d'enquête aura été créée à son initiative. Sous la précédente législature, il aurait pu s'appliquer pour cinq commissions d'enquête sur quinze.

La Commission a *adopté* deux amendements rédactionnels présentés par le rapporteur, puis l'article 7 ainsi modifié.

Article 8

(chapitre IV *bis* [nouveau] du Règlement)

Missions d'évaluation et de contrôle

Cet article crée un nouveau chapitre IV *bis* dans le titre III de notre Règlement relatif au contrôle parlementaire. Consacré aux « Missions d'information et d'évaluation de l'Assemblée » et constitué d'un article unique, il devrait s'insérer entre le chapitre consacré aux commissions d'enquête et celui consacré au rôle d'information des commissions permanentes ou spéciales.

Il donne à la Conférence des Présidents la possibilité de décider, à l'initiative du Président de l'Assemblée nationale, la création de missions d'information et d'évaluation. Le champ d'investigation de ces missions comme leurs règles de fonctionnement ne sont pas définis. Tout au plus est-il précisé que les rapports de ces missions sont imprimés et distribués et peuvent donner lieu à un débat sans vote en séance publique. L'exposé des motifs de la proposition de résolution laisse à penser qu'il s'agirait d'instances de contrôle nouvelles, à mi-chemin entre les commissions d'enquête et les missions d'information des commissions : *« Du fait de cette procédure (de création), elles revêtiraient une solennité particulière, proche de celle des commissions d'enquête, sans que leur fonctionnement soit encadré par des limites temporelles aussi strictes que celles qui s'imposent à ces commissions. »*

Sans modifier leur processus de création, il semble souhaitable de rattacher ces nouvelles missions au chapitre du Règlement qui traite des missions d'information des commissions. Cela permettrait d'éviter les doublons avec celles-ci et assurerait les conditions de leur fonctionnement. La proposition de résolution n° 288 du 18 mai 1990 a complété l'article 145 de notre Règlement afin de permettre aux commissions permanentes de créer des missions d'information temporaires. Dans sa décision n° 90-275 DC du 6 juin 1990 portant sur la résolution modifiant l'article 145, le Conseil constitutionnel a estimé que l'instauration de cette possibilité n'était pas contraire à un principe constitutionnel *« dès lors que l'intervention d'une mission d'information revêt un caractère temporaire et se limite à un simple rôle d'information contribuant à permettre à l'Assemblée d'exercer pendant les sessions ordinaires et extraordinaires, son contrôle sur la politique du Gouvernement dans les conditions prévues par la Constitution »*. Ce dispositif a

connu un succès certain en raison de sa souplesse. Les commissions déterminent librement les conditions de création et de fonctionnement de leurs missions d'information. Les missions peuvent être individuelles ou collectives, limitées à une seule commission ou commune à plusieurs, d'une durée variable, et impliquer ou non des déplacements, en France ou à l'étranger (l'instruction générale du Bureau prévoit un effectif maximum de dix commissaires pour les missions se déroulant en métropole, sept pour les missions en Europe, et six pour les missions hors d'Europe).

Quant aux sujets d'étude retenus par les missions d'information, ils sont extrêmement variés, le Règlement se contentant de préciser que les missions d'information peuvent « notamment » porter sur les conditions d'application d'une législation. Les missions ayant cet objet se sont considérablement développées ces dernières années. Des missions d'information ont également été créées dans le but de préparer l'examen d'un projet de loi ou l'élaboration d'une proposition de loi. Ce fut par exemple le cas en 1994, où une mission d'information interne à la commission des Lois a élaboré une proposition de loi réformant les procédures collectives applicables aux entreprises en difficulté, qui est devenue la loi du 10 juin 1994.

On citera également le cas, en 1998, de la mission d'information de la commission des Affaires étrangères sur la ratification du Traité d'Amsterdam, celui de la mission commune sur la lutte contre les exclusions, et, en 2000, celui de la mission d'information commune préparatoire au projet de loi de révision des lois sur la bioéthique. Il a pu enfin être recouru à des missions d'information lorsque la constitution de commissions d'enquête est impossible, soit en raison de l'interdiction de constituer une nouvelle commission sur des mêmes faits dans les douze mois, soit parce que les faits visés avaient donné lieu à l'ouverture d'une information judiciaire.

Il convient de souligner que les missions d'information ne procèdent pas de la même philosophie que les commissions d'enquête, puisqu'elles visent non pas à enquêter sur des faits nécessitant des pouvoirs spécifiques, mais à ouvrir des débats sur des thèmes d'étude ou à évaluer des lois. Cependant, à l'initiative du Sénat, a été ajouté en 1996 un article 5 *ter* à l'ordonnance de 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, qui permet d'attribuer des pouvoirs d'enquête équivalents à ceux dont disposent les commissions d'enquête aux commissions permanentes ou spéciales « *pour une mission déterminée et une durée n'excédant pas six mois* ».

Sous la X^e législature, la création de missions d'information communes a pu être évoquée, et même, exceptionnellement, décidée en Conférence des Présidents, notamment lorsque se posaient des problèmes particuliers de concurrence avec d'autres initiatives ou pour la préparation d'un débat législatif, comme dans le cas de l'aménagement du territoire ou de la réforme du service national.

La création d'une mission d'information en Conférence des Présidents à l'initiative du Président de l'Assemblée se justifie sur des sujets de caractère transversal et politique. Cette procédure permettra d'impliquer l'ensemble des

groupes et des présidents de commission concernés. Mais il importe que les missions d'information créées en Conférence des Présidents obéissent à des règles de fonctionnement identiques à celles des missions d'information classiques.

En conséquence, la Commission a *adopté* un amendement du rapporteur rattachant, sur le plan du fonctionnement, les missions d'information décidées en Conférence des Présidents aux dispositions régissant celles qui sont créées par les commissions, tout en conservant la disposition selon laquelle leur rapport pourra donner lieu à un débat sans vote en séance publique.

Elle a ensuite *adopté* l'article 8 ainsi modifié.

Titre

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel présenté par le rapporteur.

*
* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter la proposition de résolution dont le texte figure ci-après.

*
* *

TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Proposition de résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale

Article 1^{er}

Les dispositions des treizième et quatorzième alinéas de l'article 36 du Règlement de l'Assemblée nationale sont insérées après le quatrième alinéa de cet article.

Article 2

L'article 50 du Règlement de l'Assemblée nationale est ainsi modifié :

I. — Après le deuxième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« La matinée du mercredi est réservée aux travaux des commissions. Sous réserve des dispositions de l'article 48, alinéa 1^{er}, de la Constitution, au cours de cette matinée, aucune séance ne peut être tenue en application de l'alinéa précédent. »

II. — Dans le troisième alinéa, les mots : « 19 h 30 » sont remplacés par les mots : « 20 heures », les mots : « 21 heures » par les mots : « 21 heures 30 » et les mots : « 9 heures » par les mots : « 9 heures 30 ».

Article 3

Après les mots : « l'article 65-1 », la fin du dernier alinéa de l'article 65 du Règlement de l'Assemblée nationale est ainsi rédigée :

« . Il est procédé au scrutin public à la tribune ou dans les salles voisines de la salle des séances, sur décision de la Conférence des Présidents, lorsqu'il a lieu en application du 3° ci-dessus. »

Article 4

Après le septième alinéa de l'article 66 du Règlement de l'Assemblée nationale, il est inséré un paragraphe ainsi rédigé :

« II *bis*. — La Conférence des Présidents fixe la durée du scrutin public lorsqu'il a lieu dans les salles voisines de la salle des séances. »

Article 5

I. — Après le quatrième alinéa de l'article 91 du Règlement de l'Assemblée nationale, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Dans la discussion d'une exception d'irrecevabilité ou d'une question préalable déposée à l'encontre d'un texte discuté dans le cadre d'une séance tenue en application de l'article 48, alinéa 3 de la Constitution, peuvent seuls intervenir l'un des signataires pour une durée qui ne peut excéder quinze minutes sauf décision contraire de la Conférence des Présidents, le Gouvernement et le Président ou le rapporteur de la commission saisie au fond. Avant le vote, la parole est accordée, pour cinq minutes, à un orateur de chaque groupe. »

II. — En conséquence, le sixième alinéa du même article est complété par la référence : « ou à l'alinéa 5 ».

Article 6

Dans le deuxième alinéa de l'article 104 du Règlement de l'Assemblée nationale, la référence : « l'article 91, alinéas 4 et 6 » est remplacée par la référence : « l'article 91, alinéas 4 et 7 ».

Article 7

L'article 128 du Règlement de l'Assemblée nationale est ainsi modifié :

I. — Dans la deuxième phrase du dernier alinéa, la référence : « l'article 91, alinéa 4 » est remplacée par la référence : « l'article 91, alinéas 4 ou 5 ».

II. — A la fin de la dernière phrase du dernier alinéa, la référence : « l'article 91, alinéa 7 » est remplacée par la référence : « l'article 91, alinéa 8 ».

Article 8

Après l'article 140 du Règlement de l'Assemblée nationale, il est inséré un article 140-1 ainsi rédigé :

« *Art. 140-1.* — Le bureau des commissions d'enquête comprend un président, deux vice-présidents et deux secrétaires.

« La fonction de président ou celle de rapporteur revient de plein droit à un membre du groupe auquel appartient le premier signataire de la proposition de résolution du vote de laquelle résulte la création de la commission d'enquête ou, en cas de pluralité de propositions, de la première déposée, sauf si ce groupe fait connaître au Président de l'Assemblée sa décision de ne revendiquer aucune des deux fonctions.

« Les membres du bureau et, le cas échéant, le rapporteur sont désignés dans les conditions prévues à l'article 39. »

Article 9

I. — Après le deuxième alinéa de l'article 145 du Règlement de l'Assemblée nationale, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Des missions d'information peuvent également être créées par la Conférence des Présidents sur proposition du Président de l'Assemblée. »

II. — Le même article est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les rapports des missions d'information créées par la Conférence des Présidents peuvent donner lieu à un débat sans vote en séance publique. »

TABLEAU COMPARATIF

Texte de référence	Texte de la proposition de résolution	Conclusions de la Commission
	Proposition de résolution tendant à compléter le Règlement de l'Assemblée nationale et à modifier ses articles 14, 50, 65, 91, 104 et 128	Proposition de résolution <i>modifiant</i> le Règlement de l'Assemblée nationale
Règlement de l'Assemblée nationale	Article 1 ^{er}	Article 1 ^{er}
<i>Art. 14.</i> — Le Bureau a tous pouvoirs pour régler les délibérations de l'Assemblée et pour organiser et diriger tous les services dans les conditions déterminées par le présent Règlement.	<i>Après le premier alinéa de l'article 14, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</i>	Supprimé.
L'Assemblée jouit de l'autonomie financière en application de l'article 7 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.	<i>« Le Bureau détermine les conditions dans lesquelles des personnalités peuvent être admises à s'adresser à l'Assemblée dans le cadre de ses séances. »</i>	
<i>Art. 36.</i> — L'Assemblée nomme en séance publique six commissions permanentes.		
Leur dénomination et leur compétence sont fixées comme suit :		
1° Commission des affaires culturelles, familiales et sociales :		
Enseignement et recherche; formation professionnelle, promotion sociale; jeunesse et sports; activités culturelles; information; travail et emploi; santé publique, famille, population; sécurité sociale et aide sociale; pensions civiles, militaires, de retraite et d'invalidité ;		
2° Commission des affaires étrangères :		

Texte de référence	Texte de la proposition de résolution	Conclusions de la Commission
Relations internationales : politique extérieure, coopération, traités et accords internationaux ; 3° Commission de la défense nationale et des forces armées : Organisation générale de la défense; politique de coopération et d'assistance dans le domaine militaire; plans à long terme des armées; industries aéronautique, spatiale et d'armement; établissements militaires et arsenaux; domaine militaire; service national et lois sur le recrutement; personnels civils et militaires des armées; gendarmerie et justice militaire ; 4° Commission des finances, de l'économie générale et du plan : Recettes et dépenses de l'État ; exécution du budget ; monnaie et crédit ; activités financières intérieures et extérieures ; contrôle financier des entreprises nationales ; domaine de l'Etat ; 5° Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République : Lois constitutionnelles, organiques et électorales ; Règlement ; organisation judiciaire ; législation civile, administrative et pénale ; pétitions ; administration générale des territoires de la République et des collectivités locales ; 6° Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire : Agriculture et pêches ; énergie et industries ; recherche technique ; consommation ; commerce intérieur et extérieur, douanes ; moyens de communication et tourisme ; aménagement du territoire et urbanisme, équipement et travaux publics, logement et construction ; environnement. L'effectif maximum des commissions est égal :		<i>Article additionnel</i> <i>Les dispositions des treizième et quatorzième alinéas de l'article 36 du Règlement de l'Assemblée nationale sont insérées après le quatrième alinéa de cet article.</i>

Texte de référence	Texte de la proposition de résolution	Conclusions de la Commission
commissions est égal : 1° Pour la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales et la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, à respectivement deux huitièmes de l'effectif des membres composant l'Assemblée ; 2° Pour la Commission des affaires étrangères, la Commission de la défense nationale et des forces armées, la Commission des finances, de l'économie générale et du plan et la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à respectivement un huitième de l'effectif des membres composant l'Assemblée. L'effectif ainsi obtenu est arrondi au nombre immédiatement supérieur. <i>Art. 50.</i> — L'Assemblée se réunit chaque semaine en séance publique le matin, l'après-midi et la soirée du mardi, ainsi que l'après-midi et la soirée du mercredi et du jeudi. Sauf décision contraire de la Conférence des Présidents, la séance du mardi matin est réservée aux questions orales sans débat ou à l'ordre du jour fixé en application de l'article 48, alinéa 6. Sur proposition de la Conférence des Présidents, l'Assemblée peut décider de tenir d'autres séances dans les limites prévues par le deuxième alinéa de l'article 28 de la Constitution. Dans les mêmes limites, la tenue de ces séances est de droit à la demande du Gouvernement formulée en Conférence des Présidents.	Article 2 L'article 50 est ainsi modifié : I. — Après le deuxième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé : « La matinée du mercredi est réservée aux travaux des commissions. Sous réserve des dispositions de l'article 48, alinéa 1^{er}, de la Constitution, au cours de cette matinée, aucune séance ne peut être tenue en application de l'alinéa précédent. »	Article 2 ...50 du Règlement de l'Assemblée nationale est ... I. — (Sans modification).

Texte de référence	Texte de la proposition de résolution	Conclusions de la Commission
L'Assemblée se réunit l'après-midi de 15 heures à 19 h 30 et en soirée de 21 heures à 1 heure le lendemain. Lorsque l'Assemblée tient séance le matin, elle se réunit de 9 heures à 13 heures. L'Assemblée peut toutefois décider de prolonger ses séances soit sur proposition de la Conférence des Présidents pour un ordre du jour déterminé, soit sur proposition de la commission saisie au fond ou du Gouvernement pour continuer le débat en cours; dans ce dernier cas, elle est consultée sans débat par le président de séance. L'Assemblée peut à tout moment décider des semaines au cours desquelles elle ne tient pas séance, conformément au deuxième alinéa de l'article 28 de la Constitution.	II. — A la fin du troisième alinéa, les mots : « 9 heures » sont remplacés par les mots : « 9 heures 30 ».	II. — Dans le troisième alinéa, les mots : « 19 h 30 » sont remplacés par les mots : « 20 heures », les mots : « 21 heures » par les mots : « 21 heures 30 » et les mots : « 9 heures » par les mots « 9 heures 30 ».
Constitution du 4 octobre 1958 <i>Art. 48.</i> — Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour des assemblées comporte, par priorité et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, la discussion des projets de loi déposés par le Gouvernement et des propositions de loi acceptées par lui. 		
Règlement de l'Assemblée nationale <i>Art. 65.</i> — Le vote par scrutin public est de droit : 1° Sur décision du Président ou sur demande du Gouvernement ou de la commission saisie au fond ; 2° Sur demande écrite émanant personnellement soit du président d'un groupe, soit de son délégué dont il a préalablement notifié le nom au Président. Toute nouvelle délégation		

Texte de référence	Texte de la proposition de résolution	Conclusions de la Commission
annule la précédente ; 3° Lorsque la Constitution exige une majorité qualifiée ou lorsque la responsabilité du Gouvernement est engagée. Il est procédé au scrutin public en la forme ordinaire lorsqu'il a lieu en application des 1° et 2° ci-dessus et de l'article 65-1, ou à la tribune, lorsqu'il a lieu en application du 3° ci-dessus. <i>Art. 66. —</i> Lorsqu'il y a lieu à scrutin public, l'annonce en est faite dans l'ensemble des locaux du Palais. Cinq minutes au moins après cette annonce, le Président invite éventuellement les députés à regagner leurs places. Il déclare ensuite le scrutin ouvert. I. — Pour un scrutin public ordinaire, le vote a lieu par procédé électronique. Dans le cas où l'appareillage électronique ne fonctionne pas, le vote a lieu par bulletins. Chaque député dépose personnellement dans l'urne qui est placée sous la surveillance de secrétaires du Bureau un bulletin de vote à son nom, blanc s'il est pour l'adoption, bleu s'il est contre, rouge s'il entend s'abstenir. Il est interdit de déposer plus d'un bulletin dans l'urne pour quelque cause que ce soit. Lorsque personne ne demande plus à voter, le Président prononce la clôture du scrutin. Les urnes sont éventuellement apportées à la tribune. Le Président proclame le résultat du	Article 3 Après les mots : « l'article 65-1 », la fin du dernier alinéa de l'article 65 est ainsi rédigée : « . Lorsque le scrutin a lieu en application du 3° ci-dessus, il peut être procédé à la tribune ou dans les salles voisines de la salle des séances, sur décision de la Conférence des Présidents. »	Article 3 ... 65 du Règlement de l'Assemblée nationale est ... « . Il est procédé au scrutin public à la tribune ou dans les salles voisines de la salle des séances, sur décision de la Conférence des Présidents, lorsqu'il a lieu en application du 3° ci-dessus. » <i>Article additionnel</i> <i>Après le septième alinéa de l'article 66 du Règlement de l'Assemblée nationale, il est inséré un paragraphe ainsi rédigé :</i>

Texte de référence	Texte de la proposition de résolution	Conclusions de la Commission
scrutin constaté par les secrétaires. II. — Pour un scrutin public à la tribune, tous les députés sont appelés nominalement par les huissiers. Sont appelés les premiers ceux dont le nom commence par une lettre préalablement tirée au sort. Il est procédé à l'émargement des noms des votants. Le vote a lieu au moyen d'une urne électronique. Dans le cas où l'appareillage électronique ne fonctionne pas, le vote a lieu par bulletins. Chaque député remet son bulletin à l'un des secrétaires, qui le dépose dans une urne placée sur la tribune. Le scrutin reste ouvert pendant une heure, cette durée étant ramenée à quarante-cinq minutes pour les votes sur les motions de censure. Le résultat est constaté par les secrétaires et proclamé par le Président. III. — Conformément à l'article 52, en cas de scrutin public, la présence de deux secrétaires du Bureau est nécessaire. A leur défaut, le Président peut demander à deux députés présents de faire office de secrétaires. IV. — Les modalités du vote électronique, de l'utilisation de l'urne électronique et de l'exercice des délégations de vote sont réglées par une instruction du Bureau. <i>Art. 91.</i> — La discussion des projets et propositions s'engage par l'audition éventuelle du Gouvernement, par la présentation du rapport de la commission saisie au fond et, s'il y a lieu, par l'audition du rapporteur de la ou des commissions saisies pour avis. Si le rapport ou l'avis a été distribué au moins la veille de	Article 4 I. — Après le quatrième alinéa de l'article 91, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :	« II bis. — La Conférence des Présidents fixe la durée du scrutin public lorsqu'il a lieu dans les salles voisines de la salle des séances. » Article 4 I. — ... 91 du Règlement de l'Assemblée nationale, il est ...

Texte de référence	Texte de la proposition de résolution	Conclusions de la Commission
l'ouverture du débat, le rapporteur peut renoncer à le présenter oralement; dans le cas contraire, son auteur doit se borner à le commenter sans en donner lecture. La présentation des rapports ou avis ne peut excéder une durée que la Conférence des Présidents fixe en organisant la discussion générale des textes. Un membre du Conseil économique et social peut également être entendu dans les conditions fixées à l'article 97. Il ne peut ensuite être mis en discussion et aux voix qu'une seule exception d'irrecevabilité dont l'objet est de faire reconnaître que le texte proposé est contraire à une ou plusieurs dispositions constitutionnelles et une seule question préalable, dont l'objet est de faire décider qu'il n'y a pas lieu à délibérer. L'adoption de l'une ou l'autre de ces propositions entraîne le rejet du texte à l'encontre duquel elle a été soulevée. Dans la discussion de chacune d'elles, peuvent seuls intervenir l'un des signataires pour une durée qui ne peut excéder une heure trente sauf décision contraire de la Conférence des Présidents, le Gouvernement et le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond. Avant le vote, la parole est accordée, pour cinq minutes, à un orateur de chaque groupe.	<i>« A l'encontre d'un texte discuté dans le cadre d'une séance tenue en application de l'article 48, alinéa 3, de la Constitution, il ne peut être mis en discussion et aux voix qu'une seule exception d'irrecevabilité. L'adoption de cette proposition entraîne le rejet du texte à l'encontre duquel elle a été soulevée. Dans la discussion, peuvent seuls intervenir l'un des signataires pour une durée qui ne peut excéder quinze minutes sauf décision contraire de la Conférence des Présidents, le Gouvernement et le Président ou le rapporteur de la commission saisie au fond. Avant le vote, la parole est accordée, pour cinq minutes, à un orateur de chaque groupe. »</i>	<i>« Dans la discussion d'une exception d'irrecevabilité ou d'une question préalable déposée à l'encontre d'un texte discuté dans le cadre d'une séance tenue en application de l'article 48, alinéa 3, de la Constitution, peuvent seuls... »</i>

Texte de référence	Texte de la proposition de résolution	Conclusions de la Commission
La parole est ensuite donnée aux orateurs qui se sont fait inscrire dans la discussion générale. L’auteur ou le premier signataire d’une proposition a priorité. Après la clôture de la discussion générale, il ne peut être mis en discussion et aux voix qu’une seule motion tendant au renvoi à la commission saisie au fond de l’ensemble du texte en discussion, et dont l’effet, en cas d’adoption, est de suspendre le débat jusqu’à présentation par la commission d’un nouveau rapport. La discussion de cette motion a lieu dans les conditions prévues à l’alinéa 4. Si la motion de renvoi est adoptée, le Gouvernement, lorsqu’il s’agit d’un texte prioritaire aux termes de l’article 48, alinéa premier, de la Constitution, l’Assemblée, lorsqu’il s’agit d’un texte non prioritaire, fixe la date et l’heure auxquelles la commission devra présenter son nouveau rapport. Le Gouvernement peut demander que ce texte conserve sa priorité sur les autres affaires inscrites à l’ordre du jour. Si la motion est rejetée ou s’il n’en est pas présenté, le passage à la discussion des articles du projet ou, s’il s’agit d’une proposition, du texte de la commission, est de droit. Avant l’ouverture de la discussion des articles, le président et le rapporteur de la commission sont consultés sur la tenue d’une réunion de celle-ci pour l’examen immédiat des amendements qui ne lui ont pas été soumis lors de la dernière réunion qu’elle a tenue en application de l’article 88, alinéa premier. S’ils concluent conjointement qu’il n’y a pas lieu de tenir cette réunion, le débat se poursuit. Dans le cas contraire, il est suspendu et repris après la réunion de la commission. Pour cette réunion, les dispositions des articles 86, alinéa 5, et 87, alinéa 3, sont applicables.	II. — En conséquence, le sixième alinéa du même article est complété par la référence : « ou à l’alinéa 5 ».	II. — <i>(Sans modification)</i>.

Texte de référence	Texte de la proposition de résolution	Conclusions de la Commission
Constitution du 4 octobre 1958 <i>Art. 48.</i> — Une séance par mois est réservée par priorité à l'ordre du jour fixée par chaque assemblée. Règlement de l'Assemblée nationale <i>Art. 104.</i> — La demande d'examen du texte selon la procédure d'examen simplifiée est affichée, annoncée à l'Assemblée et notifiée au Gouvernement. Les projets et propositions pour lesquels la procédure d'examen simplifiée est demandée ne peuvent faire l'objet des initiatives visées à l'article 91, alinéas 4 et 6, et à l'article 128, alinéa 2 . Au plus tard la veille de la discussion à 18 heures, le Gouvernement, le président de la commission saisie au fond ou le président d'un groupe peuvent faire opposition à la procédure d'examen simplifiée. L'opposition est adressée au Président de l'Assemblée qui la notifie au Gouvernement, à la commission saisie au fond ainsi qu'aux présidents des groupes, la fait afficher et l'annonce à l'Assemblée. En cas d'opposition, le texte est examiné conformément aux dispositions du chapitre IV du présent titre. <i>Art. 91.</i> — Cf. <i>supra</i> art. 4 de la proposition de résolution. <i>Art. 128.</i> — Lorsque l'Assemblée est saisie d'un projet de loi autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord international non soumis à ratification, il n'est pas voté sur les articles contenus dans ces actes et il ne	Article 5 Dans le deuxième alinéa de l'article 104, la référence : « l'article 91, alinéas 4 et 6 » est remplacée par la référence : « l'article 91, alinéas 4 et 7 ». Article 6 L'article 128 est ainsi modifié :	Article 5 ... 104 <i>du Règlement de l'Assemblée nationale</i>, la référence ... Article 6 ... 128 <i>du Règlement de l'Assemblée nationale</i> est ...

Texte de référence	Texte de la proposition de résolution	Conclusions de la Commission
peut être présenté d'amendement. L'Assemblée conclut à l'adoption, au rejet ou à l'ajournement. Les dispositions de l'article 91, alinéa 4, sont applicables. La motion d'ajournement, qui peut être motivée, est appelée après la clôture de la discussion générale ; son adoption, qui est notifiée au Premier ministre, entraîne les effets prévus à l'article 91, alinéa 7. <i>Art. 91. — Cf. supra art. 4 de la proposition de résolution.</i> <i>Art. 39. — Dès leur nomination, toutes les commissions sont convoquées par le Président de l'Assemblée nationale en vue de procéder à la nomination de leur bureau et, dans le cas des commissions spéciales, pour procéder en outre à la désignation de leur rapporteur.</i> Le bureau des commissions permanentes comprend, outre le président, un vice-président et un secrétaire par fraction de 30 membres de	I. — Dans la deuxième phrase du dernier alinéa, la référence : « l'article 91, alinéa 4 » est remplacée par la référence : « l'article 91, alinéas 4 ou 5 ». II. — A la fin de la dernière phrase du dernier alinéa, la référence : « l'article 91, alinéa 7 » est remplacée par la référence : « l'article 91, alinéa 8 ». Article 7 Après l'article 140, il est inséré un article 140-1 ainsi rédigé : « <i>Art. 140-1.</i> — Le bureau des commissions d'enquête comprend un président, deux vice-présidents et deux secrétaires. « La fonction de président ou celle de rapporteur revient de plein droit à un membre du groupe auquel appartient le premier signataire de la proposition de résolution du vote de laquelle résulte la création de la commission d'enquête ou, en cas de pluralité de propositions, de la première déposée, sauf si ce groupe fait connaître au Président de l'Assemblée sa décision de ne revendiquer aucune des deux fonctions. « Les membres du bureau et, le cas échéant, le rapporteur sont désignés dans les conditions prévues à l'article 39, compte tenu des conséquences de l'application de l'alinéa précédent. »	I. — <i>(Sans modification).</i> II. — <i>(Sans modification).</i> Article 7 ... 140 du Règlement de l'Assemblée nationale, il ... « <i>Art. 140-1.</i> — <i>(Alinéa sans modification).</i> <i>(Alinéa sans modification).</i> 39. » ...

Texte de référence	Texte de la proposition de résolution	Conclusions de la Commission
l'effectif maximum. La Commission des finances, de l'économie générale et du plan nomme un rapporteur général. Toutefois, le nombre des vice-présidents et des secrétaires ne peut être inférieur à trois. Le bureau des autres commissions comprend : 1 président, 2 vice-présidents et 2 secrétaires. Les bureaux des commissions sont élus au scrutin secret par catégorie de fonction. Lorsque, pour chaque catégorie de fonction, le nombre des candidats n'est pas supérieur au nombre de sièges à pourvoir, il n'est pas procédé au scrutin. Si la majorité absolue n'a pas été acquise aux deux premiers tours de scrutin, la majorité relative suffit au troisième tour et, en cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est nommé. Il n'existe aucune préséance entre les vice-présidents. La présidence d'une commission spéciale ne peut être cumulée avec la présidence d'une commission permanente.		
<i>Art. 145.</i> — Sans préjudice des dispositions les concernant contenues au titre II, les commissions permanentes assurent l'information de l'Assemblée pour lui permettre d'exercer son contrôle sur la politique du Gouvernement. A cette fin, elles peuvent confier à un ou plusieurs de leurs membres une mission d'information temporaire portant, notamment, sur les conditions d'application d'une législation. Ces missions d'information peuvent être communes à plusieurs commissions.	Article 8 Après le chapitre IV du titre III, il est inséré un chapitre IV <i>bis</i> ainsi rédigé : « Chapitre IV <i>bis</i> « Missions d'information et d'évaluation de l'Assemblée « <i>Art. 144-1.</i> — La Conférence des Présidents peut décider, sur proposition du Président de	Article 8 <i>I. — Après le deuxième alinéa de l'article 145 du Règlement de l'Assemblée nationale, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</i> « Des missions d'information peuvent également être créées par la Conférence des Présidents sur

Texte de référence	Texte de la proposition de résolution	Conclusions de la Commission
Aucune publicité ne peut être donnée à un rapport d'information établi en application des dispositions qui précèdent avant que n'ait été décidée sa publication.	l'Assemblée, la création de missions d'information <i>et d'évaluation</i>. « Les rapports des missions d'information et d'évaluation sont imprimés et distribués. Ils peuvent donner lieu à un débat sans vote en séance publique. »	proposition du Président de l'Assemblée. » <i>II. — Le même article est complété par un alinéa ainsi rédigé :</i> « Les rapports des missions d'information <i>créées par la Conférence des Présidents</i> peuvent donner lieu à un débat sans vote en séance publique. »

N° 698 – Rapport de M. Pascal Clément sur la proposition de résolution complétant le Règlement de l'Assemblée nationale et modifiant les articles 14, 50, 65, 91, 104 et 128