

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

- Suite de l'examen, en deuxième lecture, du projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution (M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur) (n° 1487) 2

Mercredi
18 mars 2009
Séance de 14 h 15

Compte rendu n° 33

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

**Présidence
de M. Philippe
Gosselin,
secrétaire**



La séance est ouverte à 14 h 15.

Présidence de M. Philippe Gosselin, secrétaire

La Commission poursuit l'examen en deuxième lecture, sur le rapport de M. Jean-Luc Warsmann, du projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution (n° 1487).

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

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

*Elle **adopte** l'article 7 sans modification.*

Article 8 : *Délai pour constater que les règles fixées par le présent chapitre sont méconnues :*

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

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

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

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

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

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

M. le rapporteur. Avis défavorable.

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

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

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

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

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

La Commission rejette cet amendement, ainsi qu'un amendement du même auteur tendant à confier l'examen de l'étude d'impact à deux rapporteurs, nommés au sein de la Conférence des présidents, l'un des deux rapporteurs devant être membre d'un groupe de l'opposition.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La Commission rejette cet amendement.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Article 9 : *Examen des conditions de présentation des projets de loi par le Conseil constitutionnel :*

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

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

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

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

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

Article 10 : *Dérogations à l'obligation de joindre une étude d'impact. Régime spécifique de présentation des études d'impact pour les dispositions prises sur le fondement de l'article 38 et sur le fondement de l'article 53 de la Constitution :*

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

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

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

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

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

Article 10 bis (nouveau) (art. 51 et 53 de la loi organique n° 2001-692, art. L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale) : *Évaluation préalable des dispositions non exclusives des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale*

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

CHAPITRE III

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

Article 11 : *Conditions de présentation, délais de recevabilité et modalités d'examen et de vote des amendements :*

La Commission est saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas précisant que, lors de leur examen en séance publique, les amendements font l'objet d'un exposé oral par l'un de leurs signataires et que cet exposé est suivi d'une discussion, puis d'un vote, ce dernier pouvant en outre être précédé d'une explication de vote.

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

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

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

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

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

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

La Commission **rejette** cet amendement.

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

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

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

La Commission **rejette** cet amendement.

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

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

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

La Commission rejette cet amendement.

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

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

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

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

La Commission rejette cet amendement.

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

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

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

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

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

Article 11 bis : *Évaluation préalable des amendements du Gouvernement :*

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

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

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

Article 11 ter : *Évaluation préalable des amendements parlementaires :*

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

La Commission adopte l'article 11 ter sans modification.

Après l'article 13 ter :

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

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

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

CHAPITRE IV
Dispositions transitoires

Article 14 : *Délais d'entrée en vigueur des dispositions :*

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

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

*La Commission **adopte** l'ensemble du projet de loi organique sans modification.*

La séance est levée à 14 h 45.

