



N° 1375

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 janvier 2009.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI ORGANIQUE (N° 1314) *relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution,*

PAR M. JEAN-LUC WARSMANN,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. RENOUELER LE TRAVAIL LÉGISLATIF	6
A. LE TRAVAIL LÉGISLATIF DOIT ÊTRE RÉNOVÉ.....	6
B. LES PRÉCÉDENTES TENTATIVES DE RÉNOVATION DU TRAVAIL LÉGISLATIF .	10
1. Les études d'impact.....	10
2. Les procédures spéciales d'examen des textes législatifs.....	13
<i>a) La clôture de la discussion</i>	14
<i>b) L'organisation de la discussion</i>	15
<i>c) Les procédures abrégées</i>	18
C. LA RÉPONSE APPORTÉE PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI ORGANIQUE.....	20
1. Déterminer les conditions de présentation des projets de loi.....	21
2. Déterminer les conditions d'exercice du droit d'amendement.....	22
II. PERMETTRE AUX ASSEMBLÉES DE VOTER DES RÉOLUTIONS	26
A. UNE INTERDICTION LEVÉE PAR LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE.....	26
B. UN INSTRUMENT DE RESTAURATION DE LA QUALITÉ DE LA LOI ?.....	31
C. UN CADRE CONSTITUTIONNEL À PRÉCISER PAR LA LOI ORGANIQUE.....	32
AUDITION DE M. ROGER KAROUTCHI, SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DES RELATIONS AVEC LE PARLEMENT	37
DISCUSSION GÉNÉRALE	59
EXAMEN DES ARTICLES	63
<i>Avant le chapitre 1^{er}</i>	63
Chapitre 1 ^{er} Dispositions, prises en vertu de l'article 34-1 de la Constitution, relatives aux résolutions parlementaires	69
<i>Avant l'article 1^{er} Intitulé du chapitre 1^{er}</i>	69
Article 1 ^{er} Dépôt des propositions de résolution	69

<i>Article 2</i> Renvoi des propositions de résolution à une commission et transmission au Premier ministre	72
<i>Article 3</i> Irrecevabilité d'une proposition de résolution mettant en cause la responsabilité du Gouvernement ou contenant une injonction	76
<i>Article 4</i> Conditions d'inscription à l'ordre du jour d'une proposition de résolution	80
<i>Article 5</i> Conditions d'examen et de vote des propositions de résolution	85
<i>Après l'article 5</i>	89
Chapitre II Dispositions relatives à la présentation des projets de loi	90
<i>Article 6</i> Exposé des motifs des projets de loi	90
<i>Article 7</i> Documents d'évaluation préalable. Contenu de l'évaluation préalable. Principe de proportionnalité de l'évaluation préalable	92
<i>Après l'article 7</i>	105
<i>Article 8</i> Délai pour constater que les règles fixées par le présent chapitre sont méconnues	106
<i>Article 9</i> Examen des conditions de présentation des projets de loi par le Conseil constitutionnel	109
<i>Article 10</i> Dérogations à l'obligation de joindre une évaluation préalable. Régime dérogatoire de l'évaluation préalable des projets de loi d'habilitation et des projets de loi autorisant la ratification d'accords internationaux	113
<i>Après l'article 10</i>	126
Chapitre III Dispositions relatives à l'exercice du droit d'amendement	127
<i>Avant l'article 11</i>	128
<i>Article 11</i> Conditions de présentation, délais de recevabilité et modalités d'examen et de vote des amendements	128
<i>Article additionnel après l'article 11</i> Évaluation préalable des amendements du Gouvernement	139
<i>Article additionnel après l'article 11</i> Évaluation préalable des amendements parlementaires	140
<i>Après l'article 11</i>	143
<i>Article 12</i> Procédure d'examen simplifiée en séance publique	143
<i>Article 13</i> Procédure d'examen dans des délais préfix en séance publique ..	149
<i>Après l'article 13</i>	159
Chapitre IV Dispositions transitoires	159
<i>Article 14</i> Entrée en vigueur des dispositions	159
TABLEAU COMPARATIF	161
ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF	167
AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	177

MESDAMES, MESSIEURS,

Le rééquilibrage des institutions au profit du Parlement a constitué l'un des principaux objectifs de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Celle-ci a en effet ouvert la voie à une modernisation de la fonction représentative, par le plafonnement du nombre de parlementaires de chacune des deux assemblées, la reconnaissance d'un statut de l'opposition ou la représentation des Français établis hors de France à l'Assemblée nationale. Les fonctions législatives et de contrôle ont été consolidées, par le partage de l'ordre du jour parlementaire, la création d'une nouvelle procédure d'avis sur les nominations et les modifications apportées à la procédure législative, ou encore par la renaissance des résolutions et la création de déclarations avec débat éventuellement suivies d'un vote.

Si certaines de ces nouvelles dispositions constitutionnelles sont entrées en vigueur dès le 25 juillet 2008 et ont déjà trouvé à s'appliquer – il en va ainsi du débat sur l'intervention des forces armées à l'étranger, de l'autorisation de la prolongation de l'intervention au-delà de quatre mois ou des lois de programmation – et si certaines autres entreront en vigueur à compter du 1^{er} mars 2009, sans que l'adoption préalable de dispositions législatives soit nécessaire – c'est le cas du partage de l'ordre du jour, de la discussion en séance du texte établi par la commission, ou de la possibilité de déposer tout amendement ayant un lien même indirect avec le texte – certaines dispositions doivent en revanche être précisées par une loi organique qui doit également prévoir les conditions de leur entrée en vigueur. Ces dispositions organiques sont en outre nécessaires pour permettre ensuite une mise en cohérence des règlements des assemblées parlementaires avec les nouvelles procédures introduites par la révision constitutionnelle.

Il en est ainsi de l'article 34-1 de la Constitution, qui crée la possibilité pour le Parlement de voter des résolutions, de l'article 39, qui permet de fixer des conditions de présentation des projets de loi, et de l'article 44, qui permet de fixer un cadre à l'exercice du droit d'amendement par les membres du Parlement et par le Gouvernement.

I. RENOUELER LE TRAVAIL LÉGISLATIF

A. LE TRAVAIL LÉGISLATIF DOIT ÊTRE RÉNOVÉ

La discussion des projets de loi et des propositions de loi par le Parlement a connu, depuis le début de la V^e République, dans un cadre procédural quasiment inchangé, des évolutions de grande ampleur.

L'accroissement du rythme de travail des assemblées parlementaires se lit d'abord dans le nombre de jours de séance publique et dans la durée de ces séances. À l'Assemblée nationale, les années d'élection mises à part, plus de 100 jours de séance sont désormais consacrés en moyenne chaque année au travail parlementaire, pour une durée moyenne supérieure à 1 000 heures. Le changement structurel par rapport aux années 1960-1970 peut être constaté à la fois dans le nombre de jours de séance (légèrement inférieur à 90 à l'époque) et surtout dans la durée de ces séances (qui a presque doublé).

La révision constitutionnelle du 4 août 1995, instaurant une session unique, d'octobre à juin, qui avait pour objet de permettre une répartition de l'activité plus étale tout au long de l'année, n'a pas permis de juguler la tendance à l'accroissement du rythme de travail. Le recours aux séances de nuit, qui devait devenir rare et limité, est demeuré, après une brève intermission, la règle. La modification du Règlement de l'Assemblée nationale du 25 mars 1998 illustre ce mouvement, en prévoyant à nouveau la tenue de séances de droit de 21 heures à 1 heure du matin.

En outre, si le principe est de tenir des séances uniquement les mardi, mercredi et jeudi, il n'est pas rare que soient également ouvertes des séances les lundi et vendredi.

Enfin, l'allongement de la durée de la session ordinaire n'a pas rendu moins fréquentes les sessions extraordinaires. Sous la précédente législature, on dénombre ainsi une session extraordinaire par an, d'une durée moyenne d'un mois ⁽¹⁾.

(1) Il s'agit respectivement des sessions extraordinaires du 2 juillet au 3 août 2002, du 1^{er} juillet au 25 juillet 2003, du 1^{er} juillet au 30 juillet 2004, du 4 au 13 juillet 2005 et du 7 au 28 septembre 2006. Depuis le début de la présente législature, on compte déjà quatre sessions extraordinaires : du 3 juillet au 2 août et du 18 au 26 septembre 2007 ainsi que du 1^{er} au 23 juillet et du 22 au 30 septembre 2008.

DURÉE DES SÉANCES PUBLIQUES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Année	Jours de séances	Durée
1958	3	10 h
1959	94	478 h
1960	96	526 h
1961	87	390 h
1962	92	592 h
1963	94	378 h
1964	94	506 h
1965	79	451 h
1966	95	533 h
1967	91	552 h
1968	92	526 h
1969	67	381 h
1970	97	574 h
1971	101	643 h
1972	91	528 h
1973	86	577 h
1974	79	543 h
1975	103	759 h
1976	105	707 h
1977	100	609 h
1978	98	661 h
1979	111	766 h
1980	100	709 h
1981	98	791 h
1982	151	1177 h
1983	124	937 h

Année	Jours de séances	Durée
1984	138	1012 h
1985	118	793 h
1986	129	934 h
1987	114	926 h
1988	70	484 h
1989	117	835 h
1990	111	849 h
1991	123	954 h
1992	121	922 h
1993	110	860 h
1994	133	996 h
1995	88	576 h
1996	116	922 h
1997	98	858 h
1998	123	1041 h
1999	107	1037 h
2000	106	959 h
2001	95	858 h
2002	77	680 h
2003	126	1197 h
2004	139	1246 h
2005	112	954 h
2006	125	1090 h
2007	66	560 h
2008	112	920 h

L'évolution, pour ne pas dire le changement de nature, de la discussion législative, se lit également dans le nombre d'amendements devant être examinés en séance publique. Le début des années 1980 marque de ce point de vue un saut quantitatif significatif, qui est dû à l'utilisation du droit d'amendement comme moyen d'obstruction.

Déjà, dans le rapport sur les propositions de résolution du président Jean-Louis Debré tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale, votre rapporteur citait quelques cas flagrants d'obstruction par voie d'amendements : « On peut citer à cet égard les 12 805 amendements au projet de loi relatif à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques, les 11 153 amendements au projet de loi portant réforme des retraites ou encore les 14 888 amendements au projet de loi relatif à la régulation des activités postales. Le dépôt massif d'amendements permet, d'une part, d'allonger considérablement les débats afin de retarder l'adoption du projet et, d'autre part, d'attirer l'attention de l'opinion publique sur les méfaits supposés du texte. Ainsi, les débats sur le projet de loi portant réforme

des retraites, en juillet 2003, et sur le projet de loi relatif à l'assurance maladie, en juillet 2004, ont nécessité respectivement 157 et 142 heures de débat. »⁽¹⁾

Ce constat a été renforcé par une illustration particulièrement flagrante des excès de l'obstruction, à la fin de la douzième législature, avec le dépôt de 137 665 amendements sur le projet de loi relatif au secteur de l'énergie en première lecture à l'Assemblée nationale.

NOMBRE D'AMENDEMENTS À L'ASSEMBLÉE NATIONALE PAR ANNÉE			
Législature	Année	Amendements enregistrés	Amendements adoptés
I ^e législature	1959	1 071	605
	1960	1 676	718
	1961	1 106	486
	1962	711	345
	TOTAL	4 564	2 154
II ^e législature	1962	30	13
	1963	1 674	869
	1964	1 723	663
	1965	2 247	1 073
	1966	2 117	1 117
	TOTAL	7 791	3 735
III ^e législature	1967	975	505
	1968	168	113
	TOTAL	1 143	618
IV ^e législature	1968	1 431	606
	1969	927	389
	1970	2 380	1 171
	1971	3 331	1 626
	1972	2 514	1 167
	TOTAL	10 583	4 959

(1) *M. Jean-Luc Warsmann*, Rapport fait au nom de la commission des Lois sur les propositions de résolution de M. Jean-Louis Debré tendant à insérer un article 92-1 dans le Règlement afin de faire respecter le domaine de la loi, tendant à modifier l'article 99 du Règlement relatif au délai de dépôt des amendements, tendant à modifier l'article 91 du Règlement afin de réduire le nombre des motions de procédure, tendant à modifier les articles 49, 91, 108 et 122 du Règlement afin de globaliser la phase générale de la discussion des textes, tendant à insérer un article 49-1 dans le Règlement afin de globaliser la phase de la discussion des articles, tendant à modifier l'article 86 du Règlement afin d'améliorer l'information de l'Assemblée nationale en matière européenne, tendant à modifier l'article 50 du Règlement afin d'accroître la place des travaux des commissions dans l'agenda de l'Assemblée nationale, tendant à rétablir le chapitre VIII du titre II du Règlement afin d'y introduire la procédure des commissions élargies en matière budgétaire, tendant à modifier l'article 145 du Règlement afin de renforcer le pluralisme dans les procédures de contrôle, tendant à modifier les articles 36 et 39 du Règlement afin de répartir plus équitablement les compétences des commissions permanentes, *Assemblée nationale, XI^e législature, n° 3113, 31 mai 2006, page 42.*

Législature	Année	Amendements enregistrés	Amendements adoptés
V ^e législature	1973	1 620	593
	1974	1 897	746
	1975	4 036	1 605
	1976	3 233	1 325
	1977	2 967	1 438
	TOTAL	13 753	5 707
VI ^e législature	1978	2 394	936
	1979	3 412	1 176
	1980	3 600	1 296
	TOTAL	9 406	3 408
VII ^e législature	1981	5 060	1 370
	1982	9 804	4 273
	1983	8 912	3 593
	1984	10 081	3 609
	1985	5 131	2 857
	1986	9	9
	TOTAL	38 997	15 711
VIII ^e législature	1986	6 180	864
	1987	5 031	1 394
	1988	298	78
	TOTAL	11 509	2 336
IX ^e législature	1988	2 528	1 098
	1989	5 181	2 285
	1990	9 910	2 275
	1991	8 503	3 694
	1992	7 969	3 921
	TOTAL	34 091	13 273
X ^e législature	1993	12 187	1 420
	1994	12 499	2 364
	1995	8 524	884
	1996	7 249	2 291
	1997	2 978	860
	TOTAL	43 437	7 819
XI ^e législature	1997	5 565	1 106
	1998	11 469	3 061
	1999	12 242	3 485
	2000	11 434	4 505
	2001	8 659	4 021
	2002	1 588	707
	TOTAL	50 957	16 885

Législature	Année	Amendements enregistrés	Amendements adoptés
XII ^e législature	Juillet 2002	3 143	756
	2002-2003	36 586	4 023
	2003-2004	27 954	4 197
	2004-2005	26 225	3 047
	2005-2006	10 196	3 317
	2006-2007	144 014	3 116
	TOTAL	248 118	18 456
XIII ^e législature	2007-2008	13 778	2 598

Alors même que la procédure législative est de plus en plus chronophage, la loi, et plus généralement l'ensemble des textes normatifs, pâtissent d'une fâcheuse tendance à une déperdition de qualité. Au premier titre, il convient d'incriminer l'inflation législative, qui se manifeste d'un point de vue purement matériel par le volume croissant du *Recueil des lois* publié par l'Assemblée nationale. Le caractère insuffisamment normatif de la loi et la teneur manifestement réglementaire de certaines dispositions législatives, ne sont pas non plus sans affecter négativement la qualité de la loi. Instable enfin ⁽¹⁾, la norme législative perd en crédibilité, en applicabilité comme en efficacité.

B. LES PRÉCÉDENTES TENTATIVES DE RÉNOVATION DU TRAVAIL LÉGISLATIF

La question de l'amélioration du travail législatif n'est pas nouvelle, ni le souci, tant des parlementaires que du Gouvernement, de trouver des modalités susceptibles d'apporter un remède à la situation actuelle.

Depuis plusieurs années, et parfois plusieurs décennies, différentes mesures ont été prises afin de rénover le travail législatif, que ce soit par le biais du recours à des études préparatoires, couramment désignées du terme d'« études d'impact », destinées à mieux éclairer le travail du Parlement, ou par celui des procédures d'examen permettant de lutter contre l'obstruction et de simplifier la discussion et la délibération parlementaires.

1. Les études d'impact

Alors que les gouvernements français ont, dans les années 1990, développé le recours aux études d'impact, les critiques qui ont pu être opposées à cette procédure ont conduit à sa raréfaction.

(1) Pour ne citer qu'un exemple, le mode de scrutin à l'assemblée de la Polynésie française, modifié dans le cadre de l'article 8 de la loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer du 21 février 2007, l'a été à nouveau, et sans que la précédente modification ait jamais trouvé à s'appliquer, par la loi organique tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française du 7 décembre 2007.

La notion d'étude d'impact a dans un premier temps été utilisée par le législateur pour désigner des études dans le domaine environnemental. Ainsi, la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature prévoit, à son article 2, qu'une étude d'impact doit être effectuée avant la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages qui, par l'importance de leurs dimensions ou leurs incidences sur le milieu naturel, peuvent porter atteinte à ce dernier ⁽¹⁾.

L'utilisation du terme pour désigner les documents explicatifs susceptibles d'accompagner les projets de loi et les projets de décret date d'une circulaire du Premier ministre du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics.

Dans une circulaire du Premier ministre du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'État, l'avantage attendu d'une telle expérimentation était exposé de manière explicite : *« les exposés des motifs des projets de loi et les rapports de présentation des décrets se bornent le plus souvent à un résumé des objectifs généraux poursuivis et à une paraphrase plus ou moins développée des dispositions contenues dans le corps du texte. Document distinct annexé à l'exposé des motifs ou au rapport de présentation, l'étude d'impact doit, elle, comporter une analyse précise des avantages attendus et des multiples incidences du texte. »*

La méthode de l'étude d'impact préalable avait ensuite été généralisée, par une circulaire du Premier ministre du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'État. Comme le précisait cette circulaire, *« l'objet de l'étude d'impact est d'évaluer a priori les effets administratifs, juridiques, sociaux, économiques et budgétaires des mesures envisagées et de s'assurer, de manière probante, que la totalité de leurs conséquences a été appréciée préalablement à la décision publique »*. L'étude d'impact, par conséquent, est avant tout un outil d'aide à la décision publique. Si la phase législative est concernée au premier chef, les phases antérieures peuvent également gagner à être éclairées par un travail de ce type.

Le champ d'application des études d'impact des projets de loi, tel qu'il était prévu par la circulaire du Premier ministre du 26 janvier 1998 précitée, était limité. En étaient exonérés les projets de loi d'habilitation, *« du fait de leur teneur spécifique »*, et les projets de loi portant ratification d'ordonnances dès lors qu'ils ne modifient pas les dispositions de l'ordonnance, dans la mesure où le projet d'ordonnance doit faire l'objet d'une étude d'impact. Cette circulaire n'envisageait par ailleurs les études d'impact sur les projets d'accords internationaux ou d'actes communautaires que comme une simple possibilité.

Dans le rapport de mars 2004 du groupe de travail présidé par M. Bruno Lasserre sur la qualité de la réglementation, il était proposé de limiter

(1) Le législateur avait renvoyé à un décret en Conseil d'État le soin de fixer le contenu de l'étude d'impact, les conditions de publicité de l'étude d'impact et la liste des ouvrages exonérés de cette obligation.

l'obligation d'effectuer une analyse d'impact aux projets répondant à certains critères :

— les projets dont l'enjeu financier est supérieur à 50 millions d'euros, ou dont les destinataires finaux directs sont d'un nombre supérieur à un million ou qui ont un impact significatif sur un secteur économique ou social ou une profession déterminés ;

— les projets qui, bien que ne répondant pas à l'un de ces critères, pourraient être utilement soumis à analyse parce qu'ils concernent « *un domaine où une réflexion plus générale sur l'impact de la réglementation est opportun* » ou « *un domaine réglementaire caractérisé par des modifications fréquentes* »⁽¹⁾.

Après six ans de mise en œuvre du dispositif de l'étude d'impact, le rapport du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation présidé par M. Dieudonné Mandelkern avait déjà permis de constater, en avril 2002, que, si les études d'impact étaient en règle générale effectuées, leur contenu était « *de densité et de qualité inégale et souvent insuffisant pour éclairer utilement la décision, ou la remettre en cause* » et que la réalisation tardive des études, souvent après l'arbitrage, empêchait que ces études soient un élément significatif du processus de décision⁽²⁾.

Afin de remédier à ces imperfections, le rapport Mandelkern proposait une révision d'ensemble du cadre de l'étude d'impact :

— en fixant « *un cadre temporel qui laisse sa place au temps nécessaire à l'étude d'impact ainsi qu'aux autres étapes et notamment à la procédure d'arbitrage* » ;

— en procédant au préalable à une réunion de programmation et de méthode, pour définir un calendrier prévisionnel, pour prévoir une répartition des tâches comportant notamment la désignation d'un responsable en charge de l'étude, et pour préciser l'articulation des différentes étapes ;

— en privilégiant dans l'étude d'impact la question du coût de la réglementation envisagée ainsi que celle des conditions de la mise en œuvre effective des nouvelles normes par les administrations concernées ;

— en améliorant la gestion des études d'impact, par la diffusion d'un guide méthodologique et par la création de centres de ressources et d'appui, à partir des compétences existantes et tout particulièrement des inspections générales et des corps de contrôle, ainsi que par un effort de formation des agents publics à la mesure de l'impact de la réglementation.

(1) *Rapport du groupe de travail présidé par M. Bruno Lasserre, Pour une meilleure qualité de la réglementation, mars 2004, page 20.*

(2) *Rapport du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation, présidé par M. Dieudonné Mandelkern, avril 2002, page 27.*

Par la suite, et notamment afin de prendre en compte certaines des recommandations du rapport Mandelkern, la procédure mise en place en 1998 a été suspendue à compter de septembre 2003 par une nouvelle circulaire du Premier ministre⁽¹⁾, qui a prévu de lui substituer un dispositif beaucoup plus souple. Cette circulaire du 26 août 2003 a en effet confié à une réunion de programmation, placée sous la présidence du secrétaire général du Gouvernement et d'un membre du cabinet du Premier ministre, le soin d'apprécier, sur chaque projet de texte, compte tenu de la nature et de la portée du dispositif envisagé, s'il convient de lancer une étude d'impact et selon quelles modalités elle sera réalisée. Cette circulaire a également prévu qu'il puisse être fait appel « à un réseau de personnes ressources, choisies au sein des corps d'inspection ainsi que parmi les différentes administrations », le secrétariat général du Gouvernement ayant la charge de constituer et d'animer ce réseau.

Alors que la France a provisoirement laissé de côté le recours systématique aux études d'impact, certains exemples étrangers tendent à manifester l'intérêt que peut représenter une procédure d'évaluation préalable approfondie.

Dans le cadre de son Plan d'action pour l'amélioration de la réglementation, la Commission européenne a décidé, en mai 2002, de mettre en place une méthode d'analyse d'impact intégrée, ainsi définie dans la communication de la Commission : « *L'analyse d'impact identifie les effets positifs et négatifs probables des actions proposées, ce qui permet de porter une appréciation politique sur la proposition en toute connaissance de cause et d'identifier les compromis dans la réalisation d'objectifs concurrents. (...) La nouvelle méthode d'analyse d'impact intègre dans un seul instrument toutes les analyses sectorielles concernant les incidences directes et indirectes d'une mesure proposée, ce qui rompt avec la situation actuelle caractérisée par plusieurs analyses sectorielles partielles.* »⁽²⁾

Au Royaume-Uni, l'étude d'impact analyse pour sa part les différentes options possibles ainsi que les coûts et les gains espérés de la législation proposée, en détail et de manière chiffrée. Depuis avril 2008, afin de garantir une plus grande transparence et une plus grande publicité, un site Internet a été créé, afin de permettre à tous d'accéder à l'*Impact Assessment Library* (bibliothèque des études d'impact).

2. Les procédures spéciales d'examen des textes législatifs

Toute assemblée parlementaire appelle la discussion. Mais, si la discussion est une composante essentielle du fonctionnement parlementaire, aboutir à une décision, par la voie d'un vote, l'est tout autant. Or, il arrive que la discussion

(1) *Circulaire du 26 août 2003 relative à la maîtrise de l'inflation normative et à l'amélioration de la qualité de la réglementation (J.O. du 29 août 2003).*

(2) *Commission des communautés européennes, Communication de la Commission sur l'analyse d'impact (COM 2002/276), 5 juin 2002.*

s'éternise, que l'opposition contourne la finalité de son droit à la parole en le transformant en un moyen d'obstruction. Se pose alors la question des moyens pour permettre à une assemblée, à l'issue d'un temps raisonnable de discussion, de délibérer.

Les moyens actuels dont disposent les assemblées parlementaires, souvent hérités de procédures anciennes, ne sont pas négligeables, mais s'avèrent toutefois incapables de contenir les formes modernes de l'obstruction.

a) La clôture de la discussion

Sous la III^e République, le Règlement de la Chambre des députés prévoyait, afin de hâter la discussion législative, la possibilité de prononcer la clôture de la discussion. Celle-ci pouvait être décidée pour la discussion générale, pour la discussion sur un amendement ou pour la discussion d'un article, « *lorsque au moins deux orateurs d'avis contraires ont pris part à une discussion* » (article 48 du Règlement de la Chambre des députés). Une fois que l'assemblée avait décidé la clôture, la parole était refusée aux parlementaires, ainsi qu'aux rapporteurs. En revanche, le ministre conservait son droit de parole, toute intervention du ministre après la clôture ayant toutefois pour conséquence d'ouvrir un droit de réponse.

Le Règlement actuel des assemblées a conservé cette possibilité. Au Sénat, la clôture de la discussion peut être décidée « *lorsqu'au moins deux orateurs d'avis contraire sont intervenus dans la discussion générale, sur l'ensemble d'un article ou dans les explications de vote portant sur un amendement, un article ou l'ensemble du texte en discussion* » (article 38 alinéa 1 du Règlement du Sénat). De la même manière, à l'Assemblée nationale, la clôture de la discussion peut être décidée « *lorsque au moins deux orateurs d'avis contraire sont intervenus dans la discussion générale, dans la discussion d'un article ou dans les explications de vote* » (article 57 alinéa 1 du Règlement de l'Assemblée nationale).

Cette faculté n'est utilisée aujourd'hui que dans des cas d'obstruction manifeste. Le dernier exemple est celui de la discussion à l'Assemblée nationale, en décembre dernier, du projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision. La clôture de la discussion sur l'article 8 du projet a été décidée par l'Assemblée nationale, à la demande de notre collègue Michel Herbillon, puis la clôture de la discussion sur de nombreux autres articles dudit projet par le président de séance ⁽¹⁾. Précédemment, la clôture de la

(1) Voir notamment deuxième et troisième séances du jeudi 4 décembre 2008 (J.O. Assemblée nationale, Débats).

discussion avait été demandée en quelques occasions sous la onzième législature ⁽¹⁾, mais également sous la douzième législature ⁽²⁾.

Si cette procédure présente un intérêt réel, elle ne permet que d'écourter la discussion générale, sur un article ou sur un amendement, et non d'éviter la défense d'un grand nombre d'amendements identiques par leurs auteurs respectifs.

b) L'organisation de la discussion

Sous la III^e République, une résolution du 22 janvier 1935 a introduit dans le Règlement de la Chambre des députés un article 43 *bis* permettant à la Conférence des présidents de « proposer à la Chambre de fixer la durée des débats sur un projet ou une proposition et la date d'ouverture du scrutin ». Dans ce cas, non seulement il était fixé une date limite pour le vote sur le passage à la discussion des articles et sur les diverses sections du projet, mais également le temps de parole était réparti entre les orateurs partisans du projet, le Gouvernement et la commission d'une part, et les adversaires du projet de l'autre.

Sous la IV^e République, les articles 39 et 39 *bis* du Règlement de l'Assemblée nationale permettaient d'organiser la discussion d'un texte, en prévoyant une répartition des temps de parole ainsi qu'une heure limite pour le vote sur l'ensemble. Une fois le temps de parole d'un groupe dépassé, le Président n'accordait plus la parole à ses membres et les amendements de ces derniers étaient lus par le Président et mis aux voix sans débat. Il s'agissait donc bien d'une procédure de temps global, avec un temps de parole en séance alloué à chacun des groupes de manière limitative. L'Assemblée nationale devait voter sans débat pour permettre l'organisation de la discussion d'un texte et la mise en œuvre de ce décompte du temps de parole.

Les articles 39 et 39 *bis* du Règlement de l'Assemblée nationale dans leur rédaction résultant de la résolution du 27 mars 1952

Art. 39. - Lorsque la proposition est faite d'organiser une discussion, l'Assemblée est appelée à voter, sans débat, sur cette initiative.

Si l'organisation de la discussion est décidée, les vice-présidents de l'Assemblée, les présidents des groupes, les présidents et les rapporteurs des commissions saisies au fond ou pour avis, les orateurs inscrits et un membre du Gouvernement, sont réunis par le Président de l'Assemblée.

Ils répartissent le temps de parole dans le cadre des séances prévues par l'Assemblée.

Si ces séances n'ont pas été prévues, ils en fixent le nombre et leur date.

(1) Notre collègue Christophe Caresche avait obtenu la clôture de la discussion sur un article à deux reprises, le 9 décembre et le 14 décembre 1997, dans le cadre de l'examen d'un projet de loi relatif à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile. Notre collègue Claude Bartolone avait de la même manière obtenu la clôture de la discussion sur un article du projet de loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail, le 5 février 1998.

(2) M. Robert Pandraud avait obtenu la clôture de la discussion sur un article du projet de loi portant réforme des retraites le 23 juin 2003.

Ils fixent l'heure limite à laquelle auront lieu le vote sur l'ensemble ou les votes sur les ordres du jour.

Les inscriptions de parole, y compris les explications ne vote, ne sont reçues que dans la limite de la répartition des temps de parole attribués.

Art. 39 *bis*. - Dans tous les débats pour lesquels le temps de parole est limité, les orateurs ne doivent, en aucun cas, excéder leur temps de parole ou le temps de parole attribué à leur groupe.

Si le temps de parole est dépassé, le Président, après un avertissement, décide que les paroles des orateurs ne figureront pas au Journal officiel.

Si, malgré cette décision, l'orateur persiste à occuper la tribune, le Président peut le rappeler à l'ordre.

Lorsqu'un groupe a épuisé son temps de parole, celle-ci doit être refusée à ses membres.

Lorsqu'un amendement est ou a été déposé par un membre d'un groupe dont le temps de parole est épuisé, cet amendement est lu par le Président et mis aux voix sans débat.

Le groupe qui a épuisé son temps de parole ne peut plus demander de scrutin public, excepté sur l'ensemble d'un projet ou d'une proposition.

Si, au cours d'un débat organisé, il devient manifeste que les temps de parole sont devenus insuffisants, l'Assemblée, sur proposition d'un de ses membres, peut décider, sans débat, d'augmenter pour une durée déterminée le temps de parole de chaque groupe.

Au début de la V^e République, les dispositions du Règlement de l'Assemblée nationale de la IV^e République avaient été maintenues presque inchangées. L'article 49 du Règlement de l'Assemblée nationale permettait à la Conférence des Présidents, soit à sa demande, soit sur l'initiative d'un parlementaire approuvée sans débat par l'Assemblée, d'organiser l'ensemble de la discussion d'un texte. La Conférence des présidents se réunissait alors dans une formation particulière, élargie aux rapporteurs des commissions saisies au fond ou pour avis, aux orateurs inscrits et à un membre du Gouvernement, et à l'exclusion des présidents des autres commissions permanentes. Elle répartissait « *le temps de parole dans le cadre des séances prévues par l'ordre du jour* ». Surtout, elle pouvait « *fixer l'heure limite à laquelle auront lieu les votes* ». L'article 55 du Règlement de l'Assemblée nationale offrait les moyens de faire respecter cette limitation du temps de parole, en permettant de refuser la parole aux membres d'un groupe ayant épuisé son temps de parole et de mettre aux voix sans débat les amendements des membres de ce groupe.

Les articles 49 et 55 du Règlement de l'Assemblée nationale

Art. 49. - L'organisation d'une discussion peut être décidée par la Conférence des présidents. À défaut, elle peut être demandée, soit au moment de l'inscription à l'ordre du jour, soit au début de la discussion. L'Assemblée est appelée à voter, sans débat, sur cette initiative.

Si l'organisation de la discussion est décidée, les vice-présidents de l'Assemblée, les présidents des groupes, les présidents et les rapporteurs des commissions saisies au fond ou pour avis, les orateurs inscrits et un membre du Gouvernement sont réunis par le président de l'Assemblée en Conférence des présidents.

Cette Conférence répartit le temps de parole dans le cadre des séances prévues par l'ordre du jour.

Elle peut fixer l'heure limite à laquelle auront lieu les votes.

Art. 55. – Dans tous les débats pour lesquels le temps de parole est limité, les orateurs ne doivent, en aucun cas, excéder le temps de parole attribué à leur groupe.

Si le temps de parole est dépassé, le Président fait application de l'article 54, alinéas 5 et 6 [invitation de l'orateur à conclure et retrait de parole].

Lorsqu'un groupe a épuisé son temps de parole, celle-ci doit être refusée à ses membres.

Lorsqu'un amendement est ou a été déposé par un membre d'un groupe dont le temps de parole est épuisé, cet amendement est lu par le Président et mis aux voix sans débat.

Le président d'un groupe qui a épuisé son temps de parole ne peut plus demander de scrutin public, excepté sur l'ensemble d'un projet ou d'une proposition.

Si, au cours d'un débat organisé, il devient manifeste que les temps de parole sont devenus insuffisants, l'Assemblée, sur proposition de son Président, peut décider, sans débat, d'augmenter pour une durée déterminée les temps de parole.

La résolution du 23 octobre 1969 modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale a introduit quelques modifications dans les possibilités d'organisation de la discussion :

— en accordant à chaque groupe un temps de parole minimum, pour éviter ce que la répartition proportionnelle pourrait avoir de trop brutal ;

— en limitant l'organisation de la discussion à la seule discussion générale sur un texte ;

— en supprimant la possibilité pour la Conférence des présidents de fixer l'heure limite des votes.

Toutefois, faute pour cette procédure de permettre de fixer une heure limite pour le vote d'un texte, elle n'est qu'un moyen de limiter la durée de la discussion générale, laquelle ne représente, dans des situations d'obstruction, qu'une part relativement modeste du temps consacré à l'examen du texte en séance publique.

**LA RÉPARTITION DES DÉBATS POUR LES TEXTES EXAMINÉS PENDANT PLUS DE
50 HEURES EN SÉANCE PUBLIQUE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE
(XII^E ET XIII^E LÉGISLATURES)**

Projet de loi	Date d'adoption	Durée totale des débats en séance publique	Durée totale de la discussion générale et des motions de procédure
Réforme des retraites	3 juillet 2003	157 h 00	21 h 19
Territoires ruraux	30 janvier 2004	63 h 54	9 h 44
Libertés et responsabilités locales	14 avril 2004	65 h 28	14 h 14
Assurance maladie	20 juillet 2004	141 h 26	14 h 55
Cohésion sociale	7 décembre 2004	59 h 27	13 h 00
Droit d'auteur	21 mars 2006	57 h 17	7 h 09
Immigration	17 mai 2006	53 h 38	10 h 07
Énergie	3 octobre 2006	121 h 46	14 h 16
Modernisation de l'économie	17 juin 2008	65 h 27	10 h 45
Grenelle de l'environnement	21 octobre 2008	59 h 56	8 h 44
Service public de l'audiovisuel	17 décembre 2008	78 h 13	6 h 57

c) Les procédures abrégées

Le Règlement de la Chambre des députés prévoyait dès 1915 une procédure d'examen sans débat d'un texte, lorsque la commission compétente et le Gouvernement en font la demande.

Cette procédure, permettant de mettre aux voix sans débat les différents articles puis l'ensemble du projet ou de la proposition de loi, fut reprise dans le Règlement de l'Assemblée nationale, qui prévoit également, en 1952, une procédure de vote avec débat restreint.

Au début de la V^e République, le Règlement de l'Assemblée nationale, reprenant les dispositions antérieures tout en y introduisant des modifications, prévoyait deux types de procédures abrégées :

— le vote sans débat d'un projet ou d'une proposition de loi, à la demande du Gouvernement ou de la commission saisie au fond. Dans ce cas, si un député faisait opposition au vote sans débat, le texte devait être examiné, soit avec débat restreint, soit avec débat, ou être retiré de l'ordre du jour en cas d'inscription à l'ordre du jour complémentaire ;

— le vote après débat restreint, lorsque ne peut intervenir un vote sans débat, demandé par le Gouvernement ou la commission saisie au fond. Dans ce cas, *« peuvent seuls intervenir, au cours d'un débat restreint, les auteurs des amendements (...), le Gouvernement, le président et le rapporteur des commissions saisies »*.

Dans la proposition de résolution présentée par le président Jacques Chaban-Delmas et l'ensemble des présidents de groupe le 29 octobre 1968⁽¹⁾, il était affirmé que ces procédures, « *qui ont pour objet d'alléger les travaux de l'Assemblée en séance publique, n'ont pas recueilli le succès espéré en raison de la complexité des procédures et des possibilités d'opposition ou d'amendements laissées à la disposition individuelle des parlementaires* ». Il est vrai que, après l'adoption de 77 textes selon la procédure de vote sans débat et de 4 textes selon la procédure de vote avec débat restreint au cours de la première législature, l'Assemblée nationale n'avait plus eu recours qu'à la procédure d'adoption avec débat restreint à 4 reprises. En conséquence, la proposition de résolution du 29 octobre 1968 proposait de permettre le vote sans débat « *pour les projets de loi et les textes transmis par le Sénat, sur ces textes modifiés ou non par l'ensemble des amendements de la commission saisie au fond* », de supprimer le droit individuel d'opposition au vote sans débat, en ne le maintenant que pour le Gouvernement, la commission saisie au fond ou le président d'un groupe. Toutefois, comme le faisait observer le rapporteur de la proposition de résolution, M. Jean-Philippe Lecat, un député pouvait toujours contraindre l'Assemblée nationale à devoir utiliser la procédure du vote avec débat restreint, en déposant un amendement.

La réforme de cette procédure permit un regain des demandes de vote sans débat, qui furent au nombre de 44 sous la quatrième législature. Néanmoins, progressivement, les demandes se restreignirent aux seuls projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation de conventions internationales.

Le Sénat a pour sa part introduit, par une résolution du 4 octobre 1990, des dispositions permettant le recours à des procédures abrégées, sensiblement identiques aux procédures de vote avec débat restreint et de vote sans débat existant à l'Assemblée nationale. La résolution adoptée par le Sénat prévoyait, en cas de recours à la procédure de vote sans débat, que le président met aux voix l'ensemble du texte, y compris les amendements adoptés par la commission, sans que les amendements non retenus par la commission puissent être à nouveau présentés. Mais le Conseil constitutionnel a censuré cette disposition de la résolution⁽²⁾ en considérant qu'elle privait de leur droit d'amendement les membres de cette assemblée.

Lors de la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale du 7 mai 1991, une procédure d'examen simplifiée a été substituée aux deux procédures du vote sans débat et du vote avec débat restreint. Cette procédure peut être engagée après que la demande en ait été faite en Conférence des Présidents, par un président de groupe, le président de la commission saisie au fond, le Président de l'Assemblée

(1) MM. Jacques Chaban-Delmas, Henry Rey, Raymond Mondon, Gaston Defferre et Jacques Duhamel, Proposition de résolution tendant à modifier et à compléter le Règlement de l'Assemblée nationale, Assemblée nationale, IV^e législature, n° 399, 29 octobre 1968.

(2) Décision n° 90-278 DC du 7 novembre 1990, Résolution modifiant les articles 16, 24, 29 et 48 du règlement du Sénat et introduisant dans celui-ci des articles 47 ter, 47 quater et 47 quinquies, 47 sexes, 47 septies, 47 octies, 47 nonies et 56 bis A.

nationale ou le Gouvernement. Il est possible pour le Gouvernement, le président de la commission saisie au fond ou le président d'un groupe de faire opposition à la procédure d'examen simplifiée, le texte devant alors être examiné selon la procédure normale.

Si la procédure simplifiée est engagée, la discussion générale est limitée à une intervention d'un représentant de chaque groupe, chacun pour une durée maximale de cinq minutes. En outre, il n'est pas possible de défendre une motion de procédure. Sont ensuite appelés uniquement les articles qui font l'objet d'amendements et n'est donnée la parole, sur chaque amendement, qu'à l'un des auteurs, au président ou au rapporteur de la commission et à un orateur contre, sans préjudice du droit pour le Gouvernement de prendre la parole à tout moment.

Le Règlement prévoit en outre une procédure d'examen simplifiée propre aux projets de loi autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord international (article 107 du Règlement), qui permet de mettre directement aux voix l'ensemble du texte.

Contrairement aux objectifs initialement poursuivis, cette nouvelle réforme n'a pas permis, dans les faits, d'étendre la procédure abrégée à d'autres projets de loi que ceux autorisant la ratification ou l'approbation de conventions internationales.

RECOURS À LA PROCÉDURE D'EXAMEN SIMPLIFIÉE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Session	Demande de procédure d'examen simplifiée (article 106)	Oppositions	Demande de procédure d'examen simplifiée propre aux projets autorisant la ratification d'un traité (article 107)	Opposition
2002-2003	12	0	37	3
2003-2004	8	0	45	0
2004-2005	1	0	53	1
2005-2006	2	0	24	2
2006-2007	0	0	28	0
2007-2008	0	0	33	2

C. LA RÉPONSE APPORTÉE PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI ORGANIQUE

La récente révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a modifié les articles de la Constitution relatifs à la procédure législative. L'article 39 de la Constitution permet désormais de fixer dans une loi organique les conditions de présentation des projets de loi, tandis que l'article 44 de la Constitution, relatif au droit d'amendement sur les textes législatifs, prévoit également la définition d'un cadre organique pour l'exercice de ce droit. Dans les deux cas, l'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions est donc subordonnée à l'adoption des dispositions organiques nécessaires à leur application. Le présent projet de loi organique est destiné à permettre la pleine application de ces dispositions constitutionnelles.

Le renouvellement des modalités de présentation des projets de loi et d'exercice du droit d'amendement est indissociable de deux dispositions constitutionnelles qui doivent entrer en vigueur le 1^{er} mars 2009 : le partage de l'ordre du jour entre le Gouvernement et chaque assemblée, en vertu de l'article 48 de la Constitution, d'une part ; la discussion en séance publique du texte adopté par la commission saisie au fond (projets de révision constitutionnelle, de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale exceptés), en vertu de l'article 42 de la Constitution, d'autre part. Il importe donc de garder à l'esprit que les dispositions proposées par le présent projet de loi organique s'insèrent dans une réforme plus large, qui offre l'opportunité unique de renouveler en profondeur les conditions du travail législatif.

1. Déterminer les conditions de présentation des projets de loi

La disposition constitutionnelle prévoyant qu'une loi organique fixera les conditions de présentation des projets de loi par le Gouvernement au Parlement a été introduite, à l'occasion de la dernière révision constitutionnelle, à l'article 39 de la Constitution, sur proposition de votre rapporteur ainsi que de M. Jean-François Copé, président du groupe UMP.

Comme le soulignait votre rapporteur lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle : « *Cette disposition permettra d'imposer au Gouvernement de joindre à ses projets de loi une étude d'impact susceptible de présenter les effets, notamment financiers, des mesures proposées, de justifier leur "valeur ajoutée", d'explicitier les consultations réalisées, donnant ainsi aux assemblées parlementaires une base d'étude plus solide que le seul exposé politique des motifs.* »⁽¹⁾

Le chapitre II du présent projet de loi organique, destiné à prévoir les conditions de présentation des projets de loi, répond à ce souhait exprimé par les parlementaires lors de la révision constitutionnelle. **L'article 14** prévoit une entrée en vigueur de ce chapitre à compter du 1^{er} octobre 2009.

L'article 6 dispose que tout projet de loi devra être accompagné d'un exposé des motifs. **L'article 7** ajoute que tout projet de loi sera accompagné lors de son dépôt par des documents présentant l'évaluation préalable qui a conduit à choisir la voie législative. Cet article détaille le contenu des évaluations préalables ainsi que l'application du principe de proportionnalité, permettant d'adapter la teneur de l'évaluation à l'ampleur de la réforme, à son urgence, à l'importance de ses incidences sur les comptes publics ou la population.

Si la communication d'une évaluation préalable sera la règle, il est de bonne méthode d'apporter à cette règle les tempéraments et modulations nécessaires pour prendre en compte les situations extraordinaires et les projets

(1) M. Jean-Luc Warsmann, Rapport fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi constitutionnelle modifiée par le Sénat de modernisation des institutions de la V^e République, *Assemblée nationale, XIII^e législature, n° 1009, 2 juillet 2008, page 128.*

d'une nature particulière. **L'article 10** prévoit pour cette raison qu'un certain nombre de projets de loi (projets de loi constitutionnels, projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale, projets de loi de programmation, projets de loi relatifs aux états de crise) ne seront pas soumis à la règle de présentation d'une évaluation préalable et que, dans le cas des projets de loi autorisant la ratification d'un traité ainsi que des projets de loi habilitant le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnances, des évaluations adaptées devront être fournies.

L'article 39 de la Constitution prévoit que la Conférence des présidents de l'assemblée saisie en premier lieu d'un projet de loi pourra refuser l'inscription à l'ordre du jour d'un projet de loi ne respectant pas les conditions fixées par la loi organique et qu'il sera alors loisible au Président de l'assemblée concernée ou au Gouvernement de saisir le Conseil constitutionnel pour statuer sur le respect des règles de présentation des projets de loi. Afin d'apporter un certain nombre de précisions à cette procédure, **l'article 8** prévoit d'accorder un délai de dix jours suivant le dépôt d'un projet de loi pour permettre à la Conférence des présidents de se prononcer. Les conditions d'examen par le Conseil constitutionnel des conditions de présentation des projets de loi sont par ailleurs détaillées à **l'article 9**.

Le présent projet de loi organique pourra constituer le socle d'un travail législatif s'appuyant sur une expertise préalable et une analyse approfondie des dispositions proposées, Cette nouvelle obligation juridique devrait sans doute contribuer à renouveler la procédure législative, réussissant ainsi à faire ce que les simples circulaires qui avaient été prises sur ce sujet lors de la dernière décennie n'avaient pas atteint.

2. Déterminer les conditions d'exercice du droit d'amendement

Lors de la dernière révision constitutionnelle, l'article 44 de la Constitution, relatif au droit d'amendement, a été modifié, afin de prévoir que l'exercice de ce droit est encadré par une loi organique et précisé par les règlements des assemblées. Comme l'expliquait alors votre rapporteur : « *il ne s'agit pas de limiter ce droit, mais d'en aménager les modalités d'exercice aux fins d'amélioration de la qualité et de la clarté des débats parlementaires, exigence constitutionnelle relevée à maintes reprises par le Conseil constitutionnel* » ⁽¹⁾.

Le chapitre III du présent projet de loi organique a pour objet de fixer le cadre d'exercice du droit d'amendement, en séance comme en commission, dans chacune des deux assemblées du Parlement. Dans ce cadre, il reviendra au Règlement de chaque assemblée de préciser et de mettre en œuvre les possibilités offertes par la loi organique. L'avantage que représente l'adoption d'un cadre

(1) M. Jean-Luc Warsmann, Rapport fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République, *Assemblée nationale, XIII^e législature, n° 892, 15 mai 2008, page 323.*

organique commun aux deux assemblées est l'instauration de nouvelles méthodes de travail communes et adaptées à la nouvelle procédure législative, en vertu de laquelle le texte discuté en séance publique sera le texte établi par la commission.

Comme l'écrivait votre rapporteur dans son rapport de première lecture sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République, « *cette réforme permettra à la fois de faciliter le recours à des procédures simplifiées d'adoption des projets et propositions de loi, d'organiser les débats à l'avance et, notamment, de leur fixer une limite dans le temps et, enfin, de fixer des délais de dépôt des amendements compatibles avec leur examen approfondi, en cohérence avec la réforme adoptée à l'article 42 de la Constitution* »⁽¹⁾. Chacun des trois articles du chapitre III du présent projet de loi organique répond à l'un de ces trois objectifs. Leur entrée en vigueur est fixée au 1^{er} mars 2009 par l'article 14 et concomitante de celle des articles de la Constitution relatifs à l'examen du texte de la commission en séance publique et au partage de l'ordre du jour.

L'article 11 du présent projet de loi organique prévoit un délai limite pour le dépôt des amendements des membres du Parlement, les amendements déposés par le Gouvernement ou par la commission saisie au fond pouvant pour leur part être déposés sans délai.

Votre rapporteur avait déjà eu l'occasion d'évoquer les problèmes posés par un dépôt tardif de certains amendements lors de la dernière réforme du Règlement de l'Assemblée nationale : « *le fait que le Gouvernement, la commission et les autres députés découvrent des amendements au dernier moment ne permet pas toujours de les voter en toute connaissance de cause et d'adopter des dispositions cohérentes. Le problème du dépôt tardif des amendements est l'une des causes du manque de clarté et d'intelligibilité des lois relevé par le Conseil constitutionnel. La fixation de règles de dépôt plus pragmatiques apparaît donc souhaitable pour permettre un travail plus approfondi des commissions sur les amendements.* »⁽²⁾

En proposant que le délai limite soit au plus tard celui correspondant au début de l'examen du texte en séance publique et que les règlements des assemblées puissent fixer une date antérieure, l'article 11 du présent projet de loi organique laisse une certaine souplesse, nécessaire dès lors que certains projets pourront faire l'objet d'un examen en séance publique sans qu'aucun délai ne s'impose entre le dépôt sur le bureau de l'assemblée concernée et cet examen.

Le Conseil constitutionnel, à l'occasion d'une décision du 8 novembre 1995 sur une résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale, avait considéré que des dispositions prévoyant de réduire le délai de dépôt des amendements avant la séance publique « *ne sont pas contraires à la Constitution*

(1) M. Jean-Luc Warsmann, *ibid.*, page 324.

(2) M. Jean-Luc Warsmann, *Rapport n° 3113 précité, Assemblée nationale, XII^e législature, 31 mai 2006, page 45.*

dès lors qu'elles sont déterminées de façon à ne pas faire obstacle à l'exercice effectif du droit d'amendement »⁽¹⁾.

Par conséquent, dans la fixation des délais limites de dépôt des amendements des parlementaires, il conviendra que chaque assemblée reste attentive aux conséquences d'un point nouveau de la procédure parlementaire : l'examen en séance publique, en règle générale, du texte établi par la commission. Afin de ne pas faire obstacle à l'exercice effectif du droit d'amendement, il conviendra de laisser aux parlementaires un temps suffisant entre la commission et la séance publique pour pouvoir amender le texte discuté en séance publique – moins quelques exceptions spécifiques.

L'engagement du débat en séance sur le texte de la commission explique également que **l'article 11** prévoit la possibilité pour le Gouvernement d'être présent en commission lors de l'examen et du vote des amendements. Cette présence, de droit à sa demande ou en réponse à l'invitation du bureau de la commission, devrait permettre une meilleure association du Gouvernement au travail législatif essentiel réalisé en commission, en amont de la séance publique.

L'article 12 prévoit que, si les règlements des assemblées prévoient une procédure d'examen simplifiée, le texte adopté par la commission sera seul mis en discussion en séance. Il est toutefois prévu de discuter également en séance les éventuels amendements du Gouvernement ou de la commission. Le Règlement d'une assemblée pourrait ensuite exclure la discussion des amendements des parlementaires en séance dès lors qu'ils ont été discutés en commission. De ce point de vue, l'article 12 exploite pleinement la faculté ouverte par la nouvelle rédaction de l'article 44 de la Constitution, en vertu de laquelle le droit d'amendement « *s'exerce en séance ou en commission* ».

L'article 13 dispose que, si les règlements des assemblées prévoient une procédure d'examen dans des délais préfix, les amendements des parlementaires pourront être mis aux voix sans discussion. Cet article permet ainsi d'instaurer un régime distinct pour les amendements examinés en commission d'une part et pour ceux discutés en séance publique d'autre part.

La procédure d'examen dans des délais préfix, qu'il est également possible de désigner par les termes de programmation législative, de temps global, ou mieux encore, de procédure de discussion concertée, ne peut en effet être instaurée de manière efficace que pour autant qu'elle s'accompagne d'une régulation du droit d'amendement au stade de la séance publique. L'intérêt d'une telle procédure est double :

— réduire le nombre d'heures de séance publique des assemblées tout en rendant ces heures plus utiles et efficaces ;

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 95-366 DC du 8 novembre 1995, Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale, *considérant* 23.

— programmer, avec certitude, le déroulement de l'ordre du jour et de la discussion des textes en cause.

Les députés qui s'intéressent à l'ensemble d'un texte (de manière privilégiée ceux de la commission saisie au fond et des commissions éventuellement saisies pour avis) comme ceux que seules quelques dispositions intéressent en titreront bénéfice.

Dès lors que la programmation des débats législatifs interviendra après un échange de vues entre majorité et opposition et qu'elle garantira l'octroi d'un temps suffisant pour permettre à l'ensemble des parlementaires qui le souhaitent de discuter les points auxquels ils attachent une importance toute particulière, aucune raison ne devrait s'opposer à la mise en œuvre harmonieuse et consensuelle de cette nouvelle procédure de discussion concertée.

Dans le cadre qu'il appartiendra aux Règlements de chaque assemblée de construire, l'article 13 du présent projet de loi organique n'a pas pour objet de priver les parlementaires de l'exercice du droit d'amendement, mais uniquement de permettre aux Règlements des assemblées de faire respecter les délais d'examen des projets de loi qui auront été retenus. Par conséquent, ce n'est que dans l'hypothèse où une discussion dépasserait les limites initialement fixées qu'une telle forme d'examen des amendements serait utilisée.

II. PERMETTRE AUX ASSEMBLÉES DE VOTER DES RÉSOLUTIONS

L'article 12 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République a ouvert la possibilité pour les assemblées parlementaires de voter des résolutions. Sont toutefois irrecevables les propositions de résolution dont le Gouvernement estime qu'elles contiennent des injonctions à son égard ou que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité.

Les assemblées parlementaires se voient ainsi dotées d'un nouveau moyen, qui leur était refusé depuis 1958, de s'exprimer solennellement sur une question, en formalisant leur position par le vote d'un texte. La réhabilitation des résolutions a également été présentée comme pouvant participer à l'amélioration de la qualité du travail législatif, dès lors qu'elle pourrait donner aux parlementaires les moyens d'exprimer leurs positions sans pour autant éprouver le besoin de leur donner une traduction législative souvent artificielle.

A. UNE INTERDICTION LEVÉE PAR LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE

Contrairement à celles qui l'ont précédée, la V^e République a opéré une distinction très nette entre les deux catégories d'actes adoptés par le Parlement, législatifs et non législatifs, cantonnant pour l'essentiel ces derniers aux mesures d'ordre intérieur, afin de limiter les risques d'immixtion des assemblées parlementaires dans l'exercice des prérogatives gouvernementales.

Parmi les actes non législatifs, deux types peuvent être distingués : les motions et les résolutions. Le domaine des premières est bien circonscrit dès l'origine⁽¹⁾, celui des secondes s'est trouvé contraint par le Conseil constitutionnel.

La résolution a pu être définie comme « *l'acte unilatéral par lequel une assemblée soit décide des règles de son fonctionnement interne soit fait connaître au Gouvernement son sentiment sur une question donnée* »⁽²⁾. Avant 1958, les ordres du jour motivés, suivant une interpellation, et les résolutions adoptées par le Parlement étaient un moyen détourné, et parfois redoutable, de mise en cause de la responsabilité du Gouvernement dans son ensemble ou de tel ou tel ministre en particulier, y compris devant la seconde chambre. De nombreux gouvernements ont ainsi dû démissionner à cause du harcèlement des chambres, dont ceux de

(1) *Les motions soit ont trait à la procédure (renvoi en commission, question préalable, ajournement, exception d'irrecevabilité) ou à l'exercice de la fonction de contrôle (sur la déclaration de politique générale au Sénat, censure à l'Assemblée nationale...), soit permettent d'adresser des propositions au Président de la République (soumettre un projet de loi au référendum). Il faut y ajouter les futures motions de l'article 88-7 de la Constitution qui, après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, permettront au Parlement de s'opposer à une modification des règles d'adoption d'actes de l'Union européenne dans le cadre de la révision simplifiée des traités ou de la coopération judiciaire civile.*

(2) M. Bruno Baufumé, « *La réhabilitation des résolutions : une nécessité constitutionnelle* », Revue du droit public, septembre-octobre 1994, page 1426.

William Waddington (21 décembre 1879), Léon Gambetta (26 janvier 1882), Jules Ferry (30 mars 1885) et Édouard Herriot (10 avril 1925). Sous la IV^e République également, l'usage des résolutions a été une des causes de l'instabilité ministérielle, réduisant la durée de vie moyenne d'un Gouvernement à six mois.

Soucieux d'éviter ces dérives, le Conseil constitutionnel a, dès le début de la V^e République, encadré très strictement le droit d'adopter des résolutions⁽¹⁾ que, dans le silence de la Constitution de 1958, l'Assemblée nationale et le Sénat s'étaient reconnu, sous des formes différentes, dans leur règlement respectif. Si le Sénat avait repris les dispositions du Règlement applicables sous la IV^e République, l'Assemblée nationale avait fixé des conditions rigoureuses au vote des résolutions, dont on aurait pu penser qu'elles seraient acceptées par le Conseil constitutionnel : les propositions de résolution étaient soumises aux mêmes règles d'irrecevabilité financière que les propositions de loi et elles étaient frappées d'irrecevabilité dès lors que le Gouvernement faisait savoir qu'il les estimait de nature à mettre en jeu sa responsabilité.

Malgré cette réserve, le Conseil constitutionnel, saisi automatiquement des projets de règlement en application du premier alinéa de l'article 61 de la Constitution a considéré, dans ses deux décisions de 1959, que le Règlement ne pouvait « assigner aux propositions de résolution un objet différent de celui qui leur est propre, à savoir la formulation de mesures et décisions relevant de la compétence exclusive de (l'assemblée), c'est-à-dire les mesures et décisions d'ordre intérieur ayant trait au fonctionnement et à la discipline de (ladite) assemblée, auxquelles il conviendrait éventuellement d'ajouter les seuls cas expressément prévus par des textes constitutionnels et organiques tels que les articles 18 et suivants de l'ordonnance n° 59-1 du 2 janvier 1959 portant loi organique sur la Haute Cour de justice ».

Il précisa que « dans la mesure où de telles (résolutions) tendraient à orienter ou à contrôler l'action gouvernementale, leur pratique serait contraire aux dispositions de la Constitution qui, dans son article 20, en confiant au Gouvernement la détermination et la conduite de la politique de la Nation, ne prévoit la mise en cause de la responsabilité gouvernementale que dans les conditions et suivant les procédures fixées par ses articles 49 et 50 ». La création de dispositifs innovants d'engagement de la responsabilité, dans le cadre de l'article 49 de la Constitution du 4 octobre 1958, pouvait difficilement s'accommoder du système des résolutions et de ses dérives. Le Conseil constitutionnel s'est ainsi refusé à s'attacher au caractère purement indicatif des résolutions qui, théoriquement, ne sauraient par elles-mêmes mettre en jeu la responsabilité du Gouvernement, retenant leur « valeur morale et souvent toute puissante »⁽²⁾ mise en évidence par Eugène Pierre.

(1) Conseil constitutionnel, décisions n°s 59-2 DC du 24 juin 1959, Règlement de l'Assemblée nationale et 59-3 DC du 25 juin 1959, Règlement du Sénat.

(2) Eugène Pierre, Traité de droit politique, électoral et parlementaire, 1902 (réédition à Paris, Éditions Loysel, 1989), n° 71.

Le Conseil souligna, en outre, que « *dans la mesure où les propositions de résolution participeraient du droit d'initiative des parlementaires en matière législative, tel qu'il est défini et limité par les dispositions des articles 34, 40 et 41 de la Constitution, la pratique de telles propositions, outre qu'elle ferait double emploi avec celle des propositions de loi, se heurterait à la lettre de la Constitution, et notamment de ses articles 40 et 41 dont la rédaction ne vise que les propositions de loi, qui sont les seules dont l'adoption puisse avoir pour conséquence une diminution des ressources publiques, une création ou une aggravation d'une charge publique, et puisse porter atteinte au pouvoir réglementaire du Gouvernement défini par l'article 37 ou à la délégation qui lui aurait été consentie en application de l'article 38* »⁽¹⁾.

Ainsi, ne sont actuellement recevables que les résolutions ayant pour objet de modifier le règlement des assemblées, de créer une commission d'enquête, de suspendre les poursuites ou la détention d'un membre d'une assemblée, de mettre en accusation le Président de la République devant la Haute Cour et, depuis les révisions constitutionnelles du 25 juin 1992 et du 25 janvier 1999, de définir une position sur des textes de l'Union européenne soumis au Parlement en application de l'article 88-4 de la Constitution. Dans sa décision du 17 décembre 1992, le Conseil constitutionnel avait rappelé que ces dernières ne consistent qu'à « *émettre un avis* » et que le vote d'une résolution « *ne saurait ni porter atteinte aux prérogatives que le Gouvernement tient de la Constitution ni conduire à la mise en cause de sa responsabilité, laquelle demeure régie exclusivement par les règles définies aux articles 49 et 50 de la Constitution* »⁽²⁾.

Aux résolutions existantes s'ajouteraient avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, signé le 13 décembre 2007, les résolutions adoptées sur le fondement du futur article 88-6 de la Constitution introduit par la loi constitutionnelle du 4 février 2008⁽³⁾ et destinées à servir de support aux avis que les assemblées pourront donner sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité et aux recours qu'elles pourront former devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation de ce même principe.

Les décisions du Conseil constitutionnel de 1959 et les évolutions constitutionnelles liées à la construction européenne, qui ont autorisé les résolutions sur les propositions d'actes communautaires, ont ainsi induit un déséquilibre entre la capacité du Parlement de s'exprimer par la voie de résolutions dans le champ de l'article 88-4 de la Constitution et l'interdiction absolue d'emprunter cette voie sur les autres sujets. Ce déséquilibre a eu pour effet de créer une certaine frustration et la tentation subséquente de détourner les procédures de propositions de résolution existantes, que ce soit celles de l'article 88-4 de la Constitution, par exemple pour obtenir un vote sur l'ouverture

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 59-2 DC du 24 juin 1959 précitée.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 92-314 DC du 17 décembre 1992, Résolution complétant le Règlement de l'Assemblée nationale pour l'application de l'article 88-4 de la Constitution.

(3) 5° de l'article 2 de la loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008 modifiant le titre XV de la Constitution.

de négociations d'adhésion avec la Turquie⁽¹⁾, mais aussi celles qui visent à demander la création de commissions d'enquête, simplement pour évoquer un sujet.

En empêchant le vote de toute résolution autre que les mesures et décisions d'ordre intérieur, le Conseil constitutionnel avait surtout songé à éviter le retour de toute possibilité d'interpellation, technique fatale à bien des gouvernements des Républiques précédentes, mais ses décisions très strictes ont bridé la capacité d'expression du Parlement, en particulier dans le domaine international, où sa capacité d'initiative est très réduite. Elles l'empêchent de faire connaître son opinion au Gouvernement sans que la question ne se transforme aussitôt en un débat de confiance et d'assumer une fonction « proclamatoire » du débat parlementaire, que d'aucuns ont qualifié de « fonction tribunicienne »⁽²⁾ : reconnaître, estimer, souhaiter, remercier, saluer, sympathiser... Or il est apparu à une majorité de parlementaires lors des débats constitutionnels que cette fonction était inhérente à la vie des assemblées et qu'elle devait être rétablie. Les restrictions apportées par le Conseil constitutionnel à la capacité d'expression du Parlement se comprenaient dans le contexte de 1959, marqué par le souvenir des errements de la IV^e République ; elles sont apparues, après un vif débat, excessives au Constituant de 2008.

Le traité d'Eugène Pierre⁽³⁾, pour le passé, comme les pratiques des parlements étrangers⁽⁴⁾ aujourd'hui, comportent bien des exemples de ce rôle, qui permet aux assemblées de souligner l'intérêt qu'elles portent à une question donnée et d'exprimer leur opinion sur des questions qui n'appellent pas nécessairement une modification de la loi. Ce rôle est aujourd'hui parfois rempli par les rappels au règlement, au bénéfice d'ailleurs d'un détournement de procédure, et par les déclarations solennelles faites parfois au nom des assemblées par leur président⁽⁵⁾, conformément à la tradition parlementaire.

En dehors de la possibilité reconnue par l'article 88-4 de la Constitution de voter des résolutions sur les documents émanant d'une institution de l'Union

(1) *M. Hervé de Charette*, Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères sur la proposition de résolution n° 1862 sur la proposition de règlement du Conseil portant création d'un instrument de soutien financier visant à encourager le développement économique de la communauté chypriote turque (E 2643), *Assemblée nationale, XII^e législature, n° 1892, 2 novembre 2004, pages 17 et 18. Le rapporteur souligne : « On en vient ensuite à la question du vote sur le processus d'adhésion de la Turquie. Nous savons que c'est le véritable objet de cette proposition de résolution. (...) On pourrait très bien imaginer ensuite que des députés se saisissent de textes communautaires pour interpellier le Gouvernement et adopter des résolutions sur des sujets finalement sans véritable lien direct avec le texte européen support de la proposition. »*

(2) *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République présidé par M. Édouard Balladur, dit « comité Balladur », Une V^e République plus démocratique, rapport au Président de la République, 29 octobre 2007.*

(3) *Eugène Pierre*, op. cit.

(4) *Voir M. Jean-Luc Warsmann, Rapport n° 892 précité, Assemblée nationale, XIII^e législature, 15 mai 2008, pages 245 et 246.*

(5) *Ainsi, au début de la deuxième séance du 2 décembre 2008, le Président Bernard Accoyer a fait la déclaration suivante : « Mes chers collègues, je crois me faire l'interprète de la représentation nationale unanime en exprimant l'effroi et l'indignation que nous ont inspirés les attentats perpétrés jeudi dernier à Bombay, ainsi qu'en assurant le peuple indien de notre entière solidarité. Je salue également la mémoire de nos deux compatriotes qui ont péri au cours de ces événements dramatiques. »*

européenne, il n'existait pas, jusqu'à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, d'autre moyen pour le Parlement de manifester son sentiment que la procédure législative, la motion de censure ou l'approbation d'une déclaration de politique générale.

Cette situation portait également préjudice au Gouvernement. S'il souhaitait consulter le Parlement sur l'orientation qu'il envisageait de donner à sa politique dans un secteur déterminé, il ne pouvait concrètement y parvenir qu'en lui soumettant un projet de loi, en lui demandant d'approuver une déclaration de politique générale ou en engageant sa responsabilité sur son programme.

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a proposé plusieurs innovations pour faciliter le dialogue entre le Parlement et le Gouvernement sans que la responsabilité de ce dernier ne puisse être mise en cause autrement que par les mécanismes prévus par l'article 49 de la Constitution. En matière internationale, tout d'abord, la nouvelle rédaction de l'article 35 de la Constitution impose une information du Parlement sur les interventions des forces armées à l'étranger et soumet à son autorisation expresse la prolongation de ces interventions au-delà de quatre mois. Ce renforcement des pouvoirs du Parlement a déjà reçu application, puisque les deux assemblées se sont prononcées le 22 septembre 2008 pour la prolongation de l'intervention des forces armées en Afghanistan.

Pour permettre au Gouvernement de consulter le Parlement sans engager sa responsabilité, un nouvel article 50-1 a été inséré dans la Constitution, sur la proposition de votre rapporteur. Il dispose que « *devant l'une ou l'autre des assemblées, le Gouvernement peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire (...), faire, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à débat et peut, s'il le décide, faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité* ». Dans l'esprit de votre rapporteur, ce mécanisme innovant devait permettre au Parlement d'exprimer une opinion, sans présenter les risques que contenait le vote de résolutions.

Le Sénat a considéré que ce dispositif ne pouvait pas se substituer à la possibilité de voter des résolutions, parce qu'il ne trouvait pas « *de prolongement sous la forme d'un texte transcrivant, sans caractère normatif, la position de l'assemblée* »⁽¹⁾. Il a par conséquent supprimé en première lecture l'article introduit par l'Assemblée et rétabli le droit de voter des résolutions qui figurait dans le projet de loi constitutionnelle du Gouvernement. Dans un souci de compromis, en deuxième lecture, l'Assemblée nationale a accepté de maintenir, en l'encadrant, le droit de voter des résolutions, et a rétabli la possibilité, pour le Gouvernement, de faire des déclarations à caractère thématique. Le nouvel article 50-1 de la Constitution entrera en vigueur le 1^{er} mars 2009. C'est la même date qui est proposée par le présent projet de loi organique pour l'entrée en vigueur de l'article 34-1, qui permet de voter des résolutions.

(1) M. Jean-Jacques Hyest, Rapport fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la V^e République, Sénat, session ordinaire de 2007-2008, n° 387, 11 juin 2008, page 162.

B. UN INSTRUMENT DE RESTAURATION DE LA QUALITÉ DE LA LOI ?

De la dénonciation de « la loi bavarde » par le Conseil d'État en 1991 aux avertissements répétés des présidents des assemblées et du Conseil constitutionnel, le diagnostic d'une dégradation de la qualité de la loi est aujourd'hui unanime, et la responsabilité du phénomène partagée entre les assemblées et les gouvernements successifs. Si elle n'est pas sa seule cause – l'absence d'études d'impact et « *la dégénérescence de la loi en instrument de la politique spectacle* »⁽¹⁾ pointée par M. Pierre Mazeaud portent une lourde responsabilité –, l'impossibilité pour les assemblées de s'exprimer autrement que par la loi a pu jouer un rôle dans cette dégradation.

L'interdiction des résolutions encourage en effet l'insertion dans les actes législatifs de dispositions purement déclaratives ou de nature réglementaire et alimente la crise de la procédure législative. En dehors des questions européennes, les parlementaires, pour émettre leur opinion, ont souvent eu recours au dépôt de propositions de loi ou d'amendements à la portée normative limitée, provoquant l'apparition de « neutrons législatifs » – pour reprendre l'expression de M. Jean Foyer – dont ni la vocation ni le contenu ne sont normatifs.

C'est ainsi que l'expression parlementaire a trouvé un support contestable : celui des lois dites « mémorielles », dont la fonction est, au moins partiellement, celle qui incombait sous les républiques précédentes aux résolutions. Comme le souligne le Président de notre Assemblée dans son rapport sur les questions mémorielles⁽²⁾, « *la multiplication des lois mémorielles depuis 1990, date d'adoption de la loi "Gayssot", est sans doute d'abord une conséquence de la limitation des pouvoirs du Parlement par le Constituant de 1958. Jusqu'au vote de la révision constitutionnelle de juillet 2008, et depuis les deux décisions du Conseil constitutionnel de juin 1959 rendues sur les projets de Règlement de l'Assemblée nationale et du Sénat, le Parlement était privé de la faculté d'adopter des déclarations sur les sujets jugés importants par le biais de résolutions.* » Il n'est cependant pas certain que l'existence des résolutions dissuade de toute tentation d'intervenir par la voie législative pour « renforcer » le vote d'une résolution antérieure. Après le vote de la loi relative à la reconnaissance du génocide arménien⁽³⁾, l'Assemblée nationale a par exemple adopté le 12 octobre 2006 une proposition de loi tendant à réprimer la contestation de l'existence du génocide arménien, le rapporteur, M. Christophe Masse, expliquant qu'« *il s'agit ni plus ni moins de donner son effectivité à cette loi de nature déclarative* ».

L'analyse du Président de l'Assemblée nationale, M. Bernard Accoyer, rejoint celle de M. Bruno Baufumé, qui estimait que « *la question, en réalité, est*

(1) M. Pierre Mazeaud, *Vœux du Président du Conseil constitutionnel au Président de la République*, 3 janvier 2005.

(2) M. Bernard Accoyer, Rapport d'information fait en application de l'article 145 du Règlement au nom de la mission d'information sur les questions mémorielles, *Assemblée nationale, XIII^e législature*, n° 1262, 18 novembre 2008, page 23.

(3) Loi n° 2001-70 du 29 janvier 2001 relative à la reconnaissance du génocide arménien de 1915.

moins celle de la réintroduction des résolutions que celle de leur légitimation et de leur réglementation : car pour peu que l'on considère le contenu des lois promulguées, on constatera que les dispositions non normatives, les dispositions à caractère de résolution, y foisonnent à ce point que des catégories entières de "lois" ne sont en fait autre chose que des pseudo-lois ou, plus exactement, des résolutions prises en la forme législative. »⁽¹⁾

Le recours aux résolutions est donc apparu comme une solution pragmatique au dilemme que pose la conciliation entre le droit d'expression des parlementaires et la protection de la loi. En offrant un moyen spécifique d'expression aux membres du Parlement, leur permettant d'exprimer leurs préférences de principe dans des débats distincts des décisions législatives, il pourrait contribuer à rendre à la loi sa fonction première – autoriser, ordonner, interdire, créer des droits et des obligations – et accompagner l'exigence accrue du Conseil constitutionnel en matière de normativité de la loi depuis sa décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004. Il avait alors jugé « *qu'aux termes de l'article VI de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : " La loi est l'expression de la volonté générale " ; qu'il résulte de cet article comme de l'ensemble des autres normes de valeur constitutionnelle relatives à l'objet de la loi que, sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution, la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative* », censurant une disposition à la portée normative incertaine.

C. UN CADRE CONSTITUTIONNEL À PRÉCISER PAR LA LOI ORGANIQUE

L'article 34-1 de la Constitution renvoie à la loi organique le soin de fixer les conditions dans lesquelles les assemblées peuvent voter des résolutions. C'est également cette loi organique qui doit déterminer, en application de l'article 46 de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, les conditions de son entrée en vigueur. Selon les explications fournies par son rapporteur, M. Jean-Jacques Hyest, en séance⁽²⁾, le Sénat a préféré qu'il soit recouru à la loi organique plutôt qu'aux règlements des assemblées afin que les résolutions adoptées par les deux assemblées soient de même nature et soient votées selon les mêmes modalités.

Ces nouvelles résolutions sont autorisées par un article spécifique de la Constitution ; la loi organique peut donc fixer un cadre nouveau, qui diffère des modalités de vote des autres résolutions existantes (résolutions « européennes » et mesures d'ordre intérieur) et des propositions de loi. Les résolutions prises en application de l'article 34-1 de la Constitution coexisteront avec celles de l'article 88-4, avec des régimes de discussion différents mais un caractère commun : celui d'être dénuées de force obligatoire.

À l'occasion de la récente révision de la Constitution, les débats parlementaires et la navette entre les deux assemblées ont mis en évidence la

(1) M. Bruno Baufumé, op. cit., page 1426.

(2) Séance du 20 juin 2008, Journal officiel Débats Sénat, page 3195.

nécessité d'encadrer suffisamment le droit accordé aux assemblées de voter des résolutions pour éviter un certain nombre de dérapages, dont les Républiques précédentes et certains parlements étrangers ont fourni de nombreux exemples, et qui avaient conduit en première lecture l'Assemblée nationale à supprimer l'article 12 du projet de loi constitutionnelle, qui accordait au Parlement le droit de voter des résolutions.

Suivant la proposition de la commission des Lois, mais aussi de MM. Jacques Myard et Bernard Debré, l'Assemblée avait alors considéré qu'une véritable revalorisation du Parlement passait plus sûrement par le renforcement de ses missions de vote de la loi et de contrôle de l'action du Gouvernement que par l'adoption d'une procédure qui risquait de conduire le Parlement soit sur la voie sans issue de bavardages inutiles, soit sur des chemins détournés de mise en cause de la responsabilité du Gouvernement. Elle avait été sensible au risque que le Parlement renonce à agir et s'en remette à la grâce de résolutions déclaratives, dont la discussion risque d'être chronophage, faisant sienne la phrase de Jean-Jacques Rousseau : « *Si j'étais prince ou législateur, je ne perdrais pas mon temps à dire ce qu'il faut faire ; je le ferais ou je me tairais.* »⁽¹⁾

Dans son rapport, votre rapporteur soulignait les risques inhérents à cette procédure et les usages extrêmement divers qui peuvent être faits des résolutions dans les parlements d'autres pays. « *Ainsi, l'injonction faite au Gouvernement pour qu'il prenne une mesure ou dépose un projet de loi côtoie le soutien à un candidat au prix Nobel de littérature – exemple pris au Congrès des Députés espagnols motivé par les partis catalans –, la volonté de déplacer une statue dans la capitale du pays – exemple pris au Folketing danois, souvent montré en idéal-type du Parlement – ou encore la nécessité de mettre fin à la dictature birmane.* »⁽²⁾

L'expérience des III^e et IV^e Républiques incite également à la prudence, même si le contexte constitutionnel et l'équilibre des institutions est radicalement différent aujourd'hui. Les assemblées parlementaires pouvaient alors voter des résolutions dont l'objet pouvait être d'inviter le Gouvernement à prendre l'initiative d'un texte législatif, lui demander d'appliquer d'une certaine manière des lois existantes, exprimer le point de vue de l'assemblée sur une question relevant de l'action gouvernementale ou manifester une attitude devant un événement. Les résolutions pouvaient ainsi être utilisées pour demander une modification des modalités d'application d'un décret (27 mars 1947), l'abrogation d'un décret (10 juin 1954), inviter le Gouvernement à ne pas appliquer la loi ou les règlements (résolution du 17 mai 1950 invitant le Gouvernement à n'appliquer aucune sanction à des fonctionnaires ayant fait grève et à n'opérer aucune retenue sur leur traitement), voire faire pression sur la justice (résolution du 22 juillet 1954 qualifiant d'arbitraires des licenciements et demandant la réintégration des salariés concernés avant que les tribunaux aient pu se prononcer).

(1) Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social, livre I^{er}*.

(2) M. Jean-Luc Warsmann, *Rapport n° 892 précité, Assemblée nationale, XIII^e législature, 15 mai 2008, page 247.*

Relevant pour sa part la nécessité pour le Parlement d'assumer sa fonction « tribunicienne » et évoquant la multiplicité des exemples étrangers, le Sénat a rétabli en première lecture la possibilité pour le Parlement de voter des résolutions.

Dans un souci de compromis, l'Assemblée nationale a adopté en deuxième lecture une voie médiane reconnaissant les résolutions, afin d'éviter le foisonnement des lois mémorielles ou incantatoires, tout en permettant au Gouvernement de se prémunir contre toute manifestation de défiance et de protéger ses propres compétences. C'est pourquoi l'article 34-1 de la Constitution finalement adopté dispose que « *sont irrecevables et ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour les propositions de résolution dont le Gouvernement estime que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard* ». Les mécanismes de l'article 49 de la Constitution sont les voies exclusives pour conduire à la mise en jeu de la responsabilité gouvernementale.

Pour éviter le retour au harcèlement procédural dont les gouvernements ont fait l'objet sous les III^e et IV^e Républiques, le Constituant de 2008 s'est directement inspiré des réflexions menées par l'Assemblée nationale en 1959, lors de l'élaboration du Règlement. L'article 82 de ce Règlement, soumis au Conseil constitutionnel en juin 1959 et censuré par celui-ci prévoyait que « *si le Gouvernement fait connaître au président de l'Assemblée que l'adoption ou le rejet d'une proposition de résolution, d'un amendement s'y rapportant ou d'un rapport présenté à son sujet lui paraît de nature à mettre en jeu la responsabilité du Gouvernement en dehors des formes prévues par l'article 49 de la Constitution, ladite proposition est irrecevable ou n'est recevable que jointe à une motion de censure répondant aux conditions fixées par l'article 148* ». Donnant suite à une demande du Premier ministre Michel Debré, l'Assemblée nationale avait en outre décidé que les propositions de résolution devaient être soumises aux mêmes règles que les propositions de loi en matière de recevabilité financière.

Aujourd'hui, le texte même de la Constitution prémunit le Gouvernement de toute tentative de mise en cause détournée de sa responsabilité. D'autres restrictions avaient été évoquées lors de la révision constitutionnelle, destinées à empêcher des dérives préjudiciables à la qualité du travail parlementaire et à l'image du Parlement. Ont notamment été envisagés :

— un délai minimum entre le dépôt d'une proposition de résolution et son inscription à l'ordre du jour ⁽¹⁾ ;

— « *l'obligation d'un nombre minimal de signatures pour présenter une résolution ou celle d'un examen préalable en commission* » ⁽²⁾ ;

(1) « Comité Balladur », op. cit., page 57.

(2) M. Jean-Jacques Hyest, op. cit., page 115.

- un nombre maximum de résolutions par assemblée et par session ⁽¹⁾ ;
- une limitation à certains sujets ⁽²⁾.

Dans le projet de loi organique présenté par le Gouvernement, le droit de déposer des résolutions est très ouvert. L'**article 1^{er}**, qui fixe les règles de dépôt des propositions de résolution, n'impose ni un nombre minimal de signataires, ni un nombre maximal de résolutions par parlementaire, par assemblée ou par session.

Le projet de loi organique prévoit ensuite que les propositions de résolution déposées sont renvoyées à une commission, permanente ou spéciale, comme les propositions de loi, et transmises au Premier ministre (**article 2**). Cette transmission permettra au Premier ministre de vérifier que la proposition de résolution n'est pas de nature à mettre en cause la responsabilité du Gouvernement et ne contient pas d'injonction à son égard et, le cas échéant, en application du deuxième alinéa de l'article 34-1 de la Constitution, de s'opposer à son examen par la commission et à son inscription à l'ordre du jour de l'assemblée (**article 3**).

L'inscription à l'ordre du jour de la séance de l'assemblée concernée ne pourra avoir lieu moins de huit jours après l'examen de la proposition de résolution en commission (**article 4**). Le même article interdit l'inscription à l'ordre du jour d'une proposition de résolution ayant le même objet qu'une proposition de résolution antérieure moins de douze mois suivant la discussion de ladite proposition, s'inspirant des dispositions figurant dans les règlements des deux assemblées pour les propositions de loi.

Enfin, l'**article 5** du projet de loi organique fixe les modalités de discussion et de vote des propositions de résolution, en rappelant que les membres du Gouvernement sont entendus à leur demande et en précisant que le texte mis aux voix est celui de la proposition de résolution initiale, qui ne peut pas être amendé mais peut être rectifié par ses signataires.

(1) Amendement n° 353 présenté en première lecture au Sénat par Mme Alima Boumediene-Thiery.

(2) Intervention de M. Jean-Christophe Lagarde, première séance du 29 mai 2008, Journal officiel Débats Assemblée nationale, page 2674.

La Commission procède, le mardi 6 janvier 2009, à l'audition de M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État chargé des Relations avec le Parlement, sur le projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution (n° 1314).

M. le président Jean-Luc Warsmann, rapporteur. Nous avons le plaisir d'accueillir M. Karoutchi, secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, sur le projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution au cours d'une audition ouverte à la presse, selon la règle que nous suivons depuis le début de la législature. Nous nous réjouissons que le texte qu'il vient nous présenter marque une nouvelle étape de la mise en œuvre de la réforme constitutionnelle.

M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement. Permettez-moi de vous présenter mes meilleurs vœux. Je souhaite que vos travaux se déroulent sereinement en 2009, année de l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle et de son volet parlementaire.

Ce projet de loi organique est le deuxième projet de loi qui vous est présenté pour l'application de la révision constitutionnelle, après le texte instituant une commission électorale indépendante et permettant aux ministres de retrouver leur siège de parlementaire. Il porte sur trois sujets nécessitant une loi organique : les résolutions, les conditions de présentation des projets de loi et le droit d'amendement.

Il a été longuement débattu de l'article 34-1. Fruit d'un compromis, celui-ci prévoit notamment que « sont irrecevables et ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour les propositions de résolution dont le Gouvernement estime que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard ».

Les propositions de résolution, présentées par un ou plusieurs parlementaires, seront renvoyées à une commission permanente et le Premier ministre en sera destinataire. Afin d'éviter la multiplication de résolutions inspirées d'événements dramatiques, un délai minimal de huit jours entre le passage en commission et celui en séance publique, ainsi qu'un délai de douze mois entre l'examen de deux propositions de même nature sont prévus.

Les propositions de résolution ne sont pas amendables afin d'éviter que les textes présentés par l'opposition ne soient complètement réécrits par la majorité : il s'agit là de défendre les droits de l'opposition. Par ailleurs, le droit d'amendement contraindrait le Gouvernement à vérifier chacun des amendements afin de s'assurer qu'il ne modifie pas la proposition de résolution de telle sorte que celle-ci devienne contraire à la Constitution. Les auteurs pourront toutefois apporter à leur proposition des rectifications après l'examen en commission.

Ces dispositions respectent scrupuleusement les intentions du Constituant. Il appartiendra aux Règlements des assemblées d'entrer dans les détails de cette procédure, nouveau pouvoir d'expression parlementaire au sein d'un système institutionnel équilibré.

L'article 39 de la Constitution prévoit que la présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond à des règles fixées par une loi organique, dont le non-respect peut entraîner le refus par la Conférence des présidents d'inscrire le texte à l'ordre du jour et, en cas de désaccord avec le Gouvernement, la saisine du Conseil constitutionnel.

Ce projet de loi organique fixe donc les conditions de présentation du texte de loi, qui doit s'accompagner d'une appréciation de la législation existante, d'une énumération des objectifs poursuivis, d'une estimation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, et d'un calendrier. Ces éléments sont de nature à mieux informer les parlementaires et imposent au Gouvernement et aux administrations une réflexion sur l'intérêt du texte législatif.

Cette réforme ne manquera pas d'entraîner une mini-révolution dans nos structures administratives ; c'est pourquoi nous proposons une entrée en vigueur de cette disposition au 1^{er} octobre prochain. Les révisions constitutionnelles, en raison de leur spécificité, les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, déjà accompagnés de documents, et les projets de loi d'habilitation et de ratification d'ordonnances ne seront pas soumis à ces règles.

Le chapitre III du projet de loi organique, relatif au droit d'amendement, procède d'un choix politique, assumé par le Président de la République : nous souhaitons revaloriser le Parlement, d'une part pour rééquilibrer nos institutions, d'autre part parce que la démocratie représentative parlementaire est de plus en plus concurrencée par des modes d'expression directe.

La première idée est de permettre la fixation de délais pour le dépôt des amendements. La deuxième est de préserver la capacité du Gouvernement à faire entendre sa voix en commission. La troisième est d'autoriser la mise en œuvre de procédures simplifiées pour des textes consensuels.

Visée à l'article 12, la procédure d'examen simplifiée suscite bien des débats ; or il n'est pas inutile de rappeler qu'il s'agit d'une proposition du comité pluraliste présidé par M. Balladur et que, par le passé, les présidents Chaban-Delmas, Fabius ou Debré ont tenté d'instituer une telle procédure. Il ne faut donc pas y déceler une mauvaise intention du Gouvernement : il convient de réfléchir à une solution acceptable par tous.

La quatrième idée – permettre aux Règlements des assemblées d'instituer une durée programmée pour certains débats – fait naître bien des polémiques. Il convient toutefois d'examiner cette proposition à la lumière de la révision constitutionnelle, laquelle prévoit également le partage de l'ordre du jour entre le Gouvernement et l'Assemblée et l'examen en séance publique du texte issu de la

commission. Il s'agit là de changements très importants dont bien des membres du Gouvernement n'ont pas encore saisi toute l'ampleur !

D'aucuns comparent cette organisation à celle qui prévalait sous Charles X. Je rappellerai pour ma part que Léon Blum a émis une telle proposition dans ses *Lettres sur la réforme gouvernementale* et que c'est à son instigation que Fernand Bouisson et Vincent Auriol ont mis en œuvre, en 1935, le temps « imparti », procédure qui durera, avec des modifications en 1945 et en 1952, jusqu'en 1969. Le nombre d'amendements par mandature – entre 5 000 et 10 000 – est resté stable pendant quelques décennies mais il a été depuis multiplié par 40 : 248 118 amendements ont été déposés entre 2002 et 2007 !

Il ne revient pas au Gouvernement de décider des dispositions appelées à figurer dans le Règlement des assemblées ; sa seule volonté est de rééquilibrer les pouvoirs et d'instituer une autre manière de travailler entre le Gouvernement et le Parlement. L'examen en séance publique du texte issu de la commission et le délai de six semaines qui s'imposera, quelles que soient les difficultés, introduiront de grands changements. Tous les amendements qui n'auraient pas été retenus en commission pourront être à nouveau déposés. L'idée n'est pas de contraindre ou de restreindre l'expression parlementaire, mais d'éviter que le travail réalisé en commission ne soit pas repris dans son intégralité en séance publique. Certes, les amendements déposés par la droite lorsqu'elle était dans l'opposition n'étaient pas toujours des modèles du genre, mais je ne pense pas que les amendements déclinant à l'infini la même idée, qui ont émaillé le débat sur l'audiovisuel, par exemple, aient été utiles.

C'est pourquoi je vous invite à trouver, dans le cadre du débat que vous aurez sur votre Règlement, des solutions pour améliorer la lisibilité de votre travail parlementaire. À sa modeste échelle, le conseil régional d'Île-de-France a mis en place, notamment pour le budget, un temps de débat fixe qui satisfait l'ensemble des groupes.

Cela peut se faire dans le consensus et la sérénité, sans que d'aucuns brandissent la menace d'une « Mère de toutes les batailles », expression polémologique d'ordinaire utilisée pour caractériser Stalingrad, Koursk ou encore la seconde guerre du Golfe !

M. le président Jean-Luc Warsmann, rapporteur. Ayant été désigné comme rapporteur de ce texte, je me permets de réagir à vos propos, monsieur le secrétaire d'État.

C'est avec beaucoup d'intérêt que j'ai accueilli ce projet de loi organique. Chaque point doit en être examiné, mesuré et enrichi en fonction de l'ambition qui préside à ce texte : la revalorisation du rôle du Parlement.

Le débat que nous avons eu sur les résolutions lors de la révision constitutionnelle est désormais clos. J'estime que les articles du projet de loi

organique qui s’y rapportent peuvent être simplifiés, notamment en ce qui concerne les délais.

Nous souhaitons qu’à l’avenir les lois soient moins nombreuses, mieux écrites et mieux préparées. C’est la raison pour laquelle les études d’impact sont un élément incontournable de ce texte. Loin de constituer une dissertation philosophique, ces études doivent rassembler les réponses à une série de questions factuelles, que je me propose de décliner.

L’étude d’impact doit rappeler l’état du droit, la législation existante et les textes d’application mis en œuvre, afin d’expliquer en quoi une nouvelle loi est nécessaire. Elle doit également – ce sera l’objet d’un amendement que je proposerai demain – démontrer l’utilité d’une loi au regard des autres moyens pouvant être actionnés afin d’atteindre les objectifs fixés. Enfin, l’étude doit chiffrer exactement le coût ou les économies que la loi représente pour l’État et l’ensemble des administrations publiques, tout en rappelant le mode de calcul utilisé. Il serait aussi souhaitable que les études d’impact indiquent les conséquences prévisibles pour les acteurs économiques, notamment les PME. Je suis bien conscient que remplir un tel formulaire représente un travail supplémentaire pour le Gouvernement, mais cela me semble indispensable.

L’ensemble des documents devra être joint dès la présentation du projet de loi et non *a posteriori*. Je présenterai demain un amendement allant dans ce sens. J’estime également souhaitable que le Gouvernement présente les grandes lignes des dispositions réglementaires qu’il entend prendre ainsi qu’un calendrier prévisionnel, afin de donner un aperçu de l’équilibre général de la réforme proposée. Enfin, le Gouvernement devra indiquer l’ensemble des dispositions prévues pour l’outre-mer, l’attention portée à l’application des textes en outre-mer ayant été à mon sens trop faible ces dernières années.

Ainsi, ces études d’impact constitueront un remède au poison instillé depuis les débuts de la V^e République : elles nous permettront de disposer, en amont des débats, de tous les éléments d’évaluation et de connaître les conséquences prévisibles qu’emportera le texte. Il semble nécessaire que les amendements du Gouvernement puissent également faire l’objet d’études d’impact, tout comme les amendements parlementaires importants, qui pourraient déclencher une étude « flash ».

Permettez-moi une incidente : nous ne réussissons ce débat que si nous sortons tous de notre rôle – ministres, députés de la majorité ayant vocation à entrer dans l’opposition, députés de l’opposition appelés un jour à diriger les affaires du pays. Nous avons un intérêt commun, celui de concevoir un système qui permette de voter des textes de qualité, après avoir eu connaissance de tous les éléments de décision, qu’ils soient de nature économique, environnementale ou sociale.

Nous sommes tous bien conscients que la situation actuelle ne peut perdurer. Les cinq dernières années, 248 118 amendements ont été déposés ; les délais d'examen ne permettent aucun recul, et il est difficile, parfois même au rapporteur, de pouvoir émettre un avis sur chacun des amendements.

Le projet de loi organique, en permettant d'instituer des délais entre le dépôt et l'examen des amendements, fournira à chacun le temps de construire sa réflexion et son argumentation. Pour autant, dans un souci de strict équilibre, il paraît nécessaire de pouvoir prolonger le délai accordé aux parlementaires lorsque le Gouvernement ou la commission franchissent les délais minimaux.

Le Gouvernement propose à l'article 12 une procédure d'examen simplifiée. J'en approuve entièrement le principe, adopté par toutes les Républiques. Mais, pour faire taire les doutes que la lecture de l'article ne manquerait pas de soulever, il me semble utile de préciser que cette procédure ne peut être enclenchée qu'avec l'accord de l'ensemble des présidents de groupe, ce qui permettra d'ailleurs de l'étendre à d'autres textes que ceux portant sur les accords internationaux.

L'article 13 du projet de loi organique procède du contrat moral que nous avons conclu en votant la révision constitutionnelle. En contrepartie de la limitation du recours à l'article 49, troisième alinéa, de la Constitution, nous avons accepté de modifier l'organisation de nos débats. Je ne pense pas que le fait de déposer cent amendements similaires ou de décliner le même amendement sous cent formes différentes contribue à valoriser notre image. Ces pratiques, encouragées par la multiplication des assistants parlementaires et par l'évolution des technologies informatiques, constituent un poison législatif. Autant je suis ouvert à la revalorisation du rôle de l'opposition – quitte à revenir au partage égal des temps de parole lors des questions au Gouvernement, que la gauche avait rendu proportionnel en 1981 – autant j'estime qu'il convient de mettre fin à ces pratiques.

Tous les parlements, toutes les démocraties ont mis en place des systèmes permettant d'organiser les débats et d'éviter les répétitions systématiques. Avec cet article 13, nous sommes bien loin de l'article 48 qui permettait, sous la III^e République, à tout député, de réclamer la clôture de la discussion, ou de l'article 39 qui, sous la IV^e, permettait de décider de l'heure limite de vote d'un texte !

La logique de la révision constitutionnelle était de revaloriser le rôle de la commission en évitant les redites entre la commission et l'hémicycle, et en limitant les gesticulations et les pertes de temps dans l'hémicycle. Il est logique que nous mettions en place de nouvelles règles, à partir du moment où chaque parlementaire continue de disposer de son droit d'amendement.

Le délai prévisible a un autre avantage, celui de permettre aux auteurs d'amendements d'être présents pour les défendre – combien d'amendements ne

sont-ils pas défendus, leur auteur étant incapable de prévoir l'heure de leur passage ? Il nous faut parfois deux semaines pour discuter d'amendements additionnels avant l'article 1^{er} et, soudain, dans la nuit du jeudi au vendredi, parce que l'opposition est fatiguée, nous votons plus de cent amendements à l'heure !

L'occasion nous est donnée de modifier notre organisation de travail. Je suis fier d'avoir voté la révision constitutionnelle et j'appelle la majorité à prendre ses responsabilités, afin que ce projet de loi organique rassemble le plus de suffrages possible. C'est ainsi que nous respecterons l'engagement pris à l'égard de nos concitoyens – voter moins de textes,...

M. Marcel Rogemont. L'opposition n'est pas responsable du nombre de textes soumis au Parlement !

M. le président Jean-Luc Warsmann, rapporteur. ...voter des textes mieux écrits et mieux équilibrés – et que nous remplirons notre devoir vis-à-vis de la Constitution.

M. Jean-Jacques Urvoas. Je vais respecter le temps parlementaire : nous procédons à l'audition d'un ministre, je réserverai donc mes remarques éventuelles sur les analyses du président Warsmann à la réunion de la Commission des lois de demain. Nous y parlerons de tout : du temps global, qui correspond globalement à une réduction du temps parlementaire, surtout pour l'opposition ; de l'Histoire, de Léon Blum, de Joseph-Barthélemy, député du Gers, qui a fait introduire le temps global en 1926 dans le Règlement de la Chambre des députés, et de Fernand Bouisson, qui exerça le plus longtemps les fonctions de président de la Chambre des députés, toutes républiques confondues. Nous parlerons des situations où il y a eu ralentissement parlementaire, et aussi du nombre de textes que nous avons votés trop vite.

Cependant, à ce premier stade de l'examen du projet de loi organique, c'est d'abord le contexte qui nous intéresse. Nous sommes surpris de la manière dont le Parlement est saisi depuis que la Constitution a été révisée. La loi constitutionnelle votée l'été dernier devait renforcer les droits du Parlement, et singulièrement ceux de l'opposition, nous avez-vous expliqué. Or, depuis le début du débat sur cette loi constitutionnelle, tout converge, au contraire, pour accroître nos inquiétudes, notamment sur le renforcement de l'exécutif.

Ce projet de loi organique n'est pas un texte comme les autres : il touche à la raison d'être du Parlement. C'est cela qui explique et justifie la présence dans cette salle de nombreux députés non membres de la commission des lois. Un groupe de travail sur la réforme du Règlement avait été mis en place depuis plus de deux mois autour du président Accoyer. Son calendrier était connu. Alors que les travaux de ce groupe de travail n'étaient pas terminés et qu'il n'avait pas encore abordé les points les plus sensibles, le Conseil des ministres a adopté le 10 décembre un texte qui empiète sur l'autonomie de l'Assemblée, dans la mesure où la totalité des mesures qu'il contient relèvent exclusivement de son Règlement.

Notre surprise concerne aussi le sujet du projet de loi. Il y avait bien des textes à déposer après la révision constitutionnelle, bien des éléments pour nous démontrer que nos craintes n'étaient pas fondées. Vous auriez pu présenter un texte sur les nouveaux droits du citoyen, un projet de loi organique sur le référendum d'initiative populaire, – une telle loi organique est prévue à l'article 11 de la Constitution –, un autre sur l'exception d'inconstitutionnalité – la loi organique est prévue à l'article 61-1 –, un autre encore sur le rôle du défenseur des droits fondamentaux – la loi organique est prévue à l'article 71-1 –, ou un texte sur l'organisation des nouvelles prérogatives du statut de l'opposition, dont vous nous parlez régulièrement. La France est l'un des trois pays en Europe à avoir constitutionnalisé un statut de l'opposition ; il fait l'objet de l'article 51-1, qui relève du même chapitre que les dispositions qui font l'objet du présent projet de loi organique. Allez jusqu'au bout de ce titre V de la Constitution ! Ce statut reste aujourd'hui une coquille vide ; vous n'avez retenu aucune des propositions du comité Balladur, qui lui donnaient sens. Alors que, pendant les débats du printemps, le rôle de l'opposition a été exalté, les moyens nouveaux mis à sa disposition n'existent pas. Vous avez même pris le chemin inverse : vous nous avez saisis de deux textes, organisant, l'un, le retour au Parlement des ministres sortants, l'autre le redécoupage, par ordonnances, des circonscriptions électorales. Vous nous avez expliqué que c'était là une manière de renforcer le rôle du Parlement ; souffrez que nous ne partagions pas ce point de vue.

Aujourd'hui, vous nous proposez de discuter d'un texte qui limite le droit d'amendement et qui restreint le temps de parole ; ce n'est pas le fait du hasard, ce texte a une signification symbolique.

La manière dont vous présentez ce projet de loi organique est elle aussi surprenante. Nous l'avons découvert à l'occasion de son adoption par le Conseil des ministres, le 10 décembre. Il a suscité en nous des interrogations et des inquiétudes. Pour les lever, le président Jean-Marc Ayrault a posé une question d'actualité le 17 décembre. Procédure extrêmement inhabituelle, pour éviter au Premier ministre d'être surpris, et pour lui permettre de préparer ses réponses à nos interrogations, le contenu de cette question vous a été transmis à l'avance.

La réponse du Premier ministre a été sans ambiguïté : vous ne nous avez pas dit que nos craintes n'étaient pas fondées ou que notre lecture était erronée, mais vous nous avez fait part, de façon extrêmement carrée, de la volonté du Gouvernement de faire passer ce projet en force, tel quel, sans que la porte soit ouverte à la discussion.

Monsieur le secrétaire d'État, je note votre changement de ton aujourd'hui et je m'en félicite. Nous ne faisons pas de notre désaccord un affrontement entre la droite et la gauche, mais un débat sur les relations entre les pouvoirs exécutif et législatif. Chacun ici se félicite que le Parlement ait voté dans les conditions les plus consensuelles possibles la loi organique relative aux lois de finances. Ce texte très important a résulté d'un long travail parlementaire. Il est aujourd'hui la fierté de notre assemblée. Nous aurions aimé que le projet que vous nous proposez soit

une loi organique pour l'élaboration des lois ordinaires, rassemblant le Parlement, et lui permettant d'élaborer des lois moins nombreuses, moins complexes, et votées moins rapidement.

Nous voulons aussi écarter les faux débats. Nous le savons pertinemment, la loi organique n'impose rien. En revanche, elle pose un cadre. C'est le règlement de l'Assemblée nationale qui sera le troisième et dernier étage de la fusée dont la construction a commencé avec la révision constitutionnelle et se poursuit avec la loi organique.

Cependant, en droit parlementaire, l'élaboration et l'interprétation des normes sont intimement liées : ce sont ceux qui créent la règle qui l'appliquent ensuite, et qui l'interprètent en pleine autonomie.

Le projet de loi organique illustre la volonté du Gouvernement, et confirme nos intuitions. L'article 18 du projet de loi constitutionnelle modifiait l'article 44 de la Constitution. Nous avons consacré à sa discussion quatre heures de débat dans l'hémicycle. Dans l'exposé des motifs de cet article, vous avez écrit qu'il s'agissait « d'apporter une réponse aux phénomènes d'obstruction parlementaire ». Lors du débat du 28 mai, vous avez proposé d'écrire dans l'article 44, après : « Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement », les mots : « Ce droit s'exerce en séance ou en commission ». Nous inquiétant de cette formulation, nous vous avons proposé de remplacer ce *ou* par un *et*, attirant votre attention sur le fait que déposer un amendement n'est pas le défendre.

À chaque fois, monsieur le secrétaire d'État, vous nous avez répondu, le rapporteur a confirmé, Mme Dati, garde des Sceaux, a pris l'engagement, au nom du Gouvernement, que cet amendement ne changeait rien, et que la loi organique le démontrerait. Aujourd'hui, elle apporte la démonstration inverse, que notre intuition était fondée, et que vous portez potentiellement atteinte au droit d'amendement. Vous revendiquez d'ailleurs cette atteinte. L'exposé des motifs du chapitre III du projet de loi organique précise que « la rationalisation des conditions d'exercice du droit d'amendement est une attente forte et ancienne » et que « le principe posé à l'article 42 modifié de la Constitution veut désormais que sauf exceptions la discussion en séance porte sur le texte adopté en commission, impose de rénover les règles en vigueur ».

Vous savez que, sous la V^e République, le terme « rationalisation » a un sens bien particulier : il est toujours synonyme de restriction, d'abaissement, de diminution des pouvoirs. Nous voulons engager le débat sur ce thème, et ne nous dites pas qu'il relève de la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale ! La loi organique a pour objet de créer un cadre. Ce cadre sera rempli, et il le sera par des majorités. C'est donc au stade de la loi organique que nous souhaitons engager les échanges.

J'en viens maintenant au texte. Je regrette que le rapporteur n'ait pas organisé d'auditions pour connaître le point de vue de tous ceux que nous avons entendu sur la révision constitutionnelle, notamment ceux qui ont fait profession d'observer le droit parlementaire, ceux qui représentent la « doctrine ». Nous aurions sans doute entendu beaucoup de réserves : pour un projet de loi organique, ce texte présente beaucoup trop de lacunes, et des lacunes trop importantes ; il ne répond pas aux critères traditionnels des textes de sa catégorie, comme l'instauration de nouvelles contraintes pour le Gouvernement ou la neutralisation d'une jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Nous considérons ce projet de loi organique comme absurde, superfétatoire et maladroit : absurde car il va à rebours de votre volonté de revaloriser le rôle du Parlement, et porte au contraire atteinte aux droits fondamentaux des parlementaires ; superfétatoire car il ne fait que figer dans la loi organique des dispositions qui relèvent du Règlement des assemblées ; maladroit car nombre de ses dispositions, sans doute mal rédigées, se révèlent inutilement provocatrices.

Vous devriez donc retirer ce texte et laisser les assemblées délibérer souverainement de leurs règles internes, dont je rappelle qu'elles sont soumises au contrôle du Conseil constitutionnel.

M. Jean-Christophe Lagarde. Le groupe Nouveau Centre s'est lui aussi interrogé sur les raisons du dépôt d'un projet de loi organique alors qu'un groupe de travail, qui donnait satisfaction à tous, travaillait à la modification du Règlement. Pour nous, il ne peut y avoir qu'une seule cause : s'il y a projet de loi organique, ce doit être pour donner des garanties supplémentaires aux parlementaires dans la revalorisation de leurs droits, par rapport à un Règlement qui peut être modifié par la simple majorité d'une assemblée.

Trois points intéressent particulièrement notre groupe.

Je n'ajouterai rien à ce qu'a dit le président Jean-Luc Warsmann sur l'évaluation. La capacité donnée au Parlement de connaître les conséquences de ce qu'il va voter est une avancée indispensable ; la seule difficulté concerne l'évaluation des conséquences d'un amendement parlementaire, qui comporte un risque de ralentissement des débats. Cette nouvelle prérogative évitera la multiplication de lois médiatiques, conséquences immédiates de faits divers comme la morsure d'un enfant par un chien dans un escalier, et qui sont votées sans qu'on se soucie même de leur éventuelle application.

Nous avons aussi insisté lors de la révision constitutionnelle pour que le Parlement retrouve son droit de voter des résolutions, à l'instar des autres parlements européens. Le texte prévoit que des propositions de résolution pourront être déposées, selon la même procédure que celle prévue pour les propositions de loi, et qu'elles seront renvoyées aux commissions compétentes. Cependant, comme les propositions de loi, la plupart d'entre elles ne viendront jamais en

discussion, sauf volonté de la majorité en place. Nous voulons donc que les groupes politiques aient la possibilité de faire inscrire des résolutions à l'ordre du jour ; à cette fin, un droit de tirage, de deux propositions de résolution par groupe et par session ordinaire, devrait être instauré. Sur la base de dix résolutions à examiner chaque année, l'emploi du temps du Parlement ne devrait pas en être saturé ; en revanche, permettre aux groupes minoritaires de faire discuter des résolutions est indispensable pour que cette nouvelle disposition ne reste pas vaine. Une telle mesure correspond aussi à la mise en œuvre de l'attribution, par une nouvelle disposition de la Constitution, de droits spécifiques aux groupes minoritaires. Son inscription dans la loi organique permet d'assurer sa pérennité.

L'article 13 ne nous satisfait pas. Nous partageons la volonté de faire évoluer nos débats. Chacun dira certes qu'il n'y a pas d'exercice abusif du droit d'amendement. Cependant, si la multiplication des amendements correspondait toujours à des questions de fond, les mêmes débats qui ont lieu à l'Assemblée nationale sous le feu des médias devraient se répéter au Sénat. Or, en l'absence de la même médiatisation, tel n'est pas le cas.

À l'occasion de la révision constitutionnelle, nous avons obtenu que la Constitution réserve désormais la moitié de l'ordre du jour au Parlement, le Gouvernement ne conservant que l'autre moitié. Or, si elle fait l'objet d'une guérilla parlementaire – et le Règlement actuel, par le moyen des dépôts d'amendements multiples, des rappels au Règlement, permet non seulement aux groupes, mais à un parlementaire isolé de conduire une telle guérilla –, le Parlement ne sera même plus capable de légiférer à l'initiative du Gouvernement. Les centristes ne veulent pas que des réformes prises pour permettre au Parlement d'exister aboutissent à nier la possibilité pour le Gouvernement de faire adopter des projets pour lesquels il dispose d'une majorité.

En revanche, s'il est souhaitable, monsieur le secrétaire d'État, qu'on puisse fixer à l'avance un délai pour le débat d'un texte – à condition qu'il soit raisonnable et large –, vous ne choisissez pas la bonne méthode. Il existe d'autres voies. Certes, elles relèvent non pas du pouvoir d'action du Gouvernement, mais du Règlement de l'Assemblée nationale. Il est ridicule que des discussions générales permettent à dix ou vingt orateurs de présenter, sur le même texte, les mêmes arguments. L'exemple du Congrès américain le montre, il n'est nul besoin, pour que chacun puisse faire mentionner sa position au *Journal officiel*, que les mêmes arguments soient ressassés sans fin. L'inscription sur les articles permet à ceux qui n'ont pu intervenir dans la discussion générale de se rattraper, et sans limitation puisque chacun peut s'inscrire sur chaque article d'un texte. La possibilité de consacrer un minimum de quinze minutes par amendement – cinq minutes pour l'orateur qui le présente, cinq minutes pour un orateur contre, l'avis de la Commission, celui du Gouvernement – est excessive. Dans les autres parlements, les délais sont bien plus courts ; au Parlement européen, les interventions en discussion générale sont limitées à deux minutes. La règle du quorum aussi est une hypocrisie : alors que, à l'exception des séances de questions d'actualité, le quorum n'est jamais atteint, on voit subitement, de nuit, un

président de groupe en réclamer l'application. Vous disposiez donc de bien d'autres éléments de rationalisation.

L'article 13 n'est donc pas acceptable en l'état. Il doit garantir un temps minimal à chaque groupe pour défendre ses amendements. Il doit aussi permettre à tout député non inscrit de défendre ses propres amendements. On peut atteindre ces deux objectifs et nous ferons des propositions à cette fin. Il n'est pas nécessaire de consacrer autant de temps à la discussion des amendements. De plus, l'interprétation du règlement peut être souple. J'ai assisté à des débats – j'en ai même présidé – où l'on consacrait une, voire deux ou trois heures, à un seul amendement, et où cela était justifié, et à d'autres où, de rappel au règlement en suspension de séance, on consacrait vingt-cinq, trente, quarante minutes à des amendements totalement inutiles. On doit pouvoir trouver un équilibre, ce sera la contribution du groupe Nouveau Centre.

M. Manuel Valls. On est en train de confondre le déroulement des débats dans l'hémicycle avec des questions de principe relatives à notre démocratie parlementaire. Notre collègue Jean-Jacques Urvoas a eu raison de rappeler les débats du 28 mai dernier. Nous avons demandé au président Accoyer de venir répondre à plusieurs de nos questions. Le droit d'amendement est pour nous sacré. C'est pour cela que je demande à nos collègues des groupes UMP et Nouveau Centre de ne pas se perdre dans des analyses sur le nombre et la nature des amendements, mais de revenir à l'essentiel des dispositions de ce texte, autrement dit la mise en cause du droit d'amendement. Même si, demain, nous avons aussi à débattre de questions comme le droit de résolution, la procédure d'examen simplifiée, l'évaluation, c'est cette mise en cause qui explique notre mobilisation.

Notre collègue Jean-Christophe Lagarde nous dit que le Gouvernement est désormais contraint de partager la fixation de l'ordre du jour de l'Assemblée. Mais c'est avec sa majorité qu'il le fait ! Les dispositions du projet de loi organique vont vous permettre de maîtriser aussi l'autre moitié de l'ordre du jour, de réduire le Parlement à la portion congrue, et d'empêcher l'opposition, quelle qu'elle soit, de faire son travail. Jean-Jacques Urvoas a raison de dire que le débat n'est pas un débat entre la droite et la gauche, mais entre deux conceptions des rôles respectifs du Parlement et de l'exécutif. Le 28 mai, M. Jean-Christophe Lagarde avait été bien plus pugnace pour défendre le droit d'amendement. Aujourd'hui, le droit d'amendement des parlementaires s'exerce en commission et en séance ; c'est une question de principe, il faut préserver cette règle. Demain, le droit d'amendement individuel des parlementaires ne sera plus toléré que dans les commissions dont ils sont membres, tandis que le Gouvernement pourra, lui, amender jusqu'au début de la séance publique.

Monsieur le secrétaire d'État, il faut clarifier : il faut soit plus de temps pour débattre, soit retirer ce projet de loi, qui est mal écrit, soit revenir à la sagesse, et renvoyer la discussion, comme cela aurait dû être le cas, à la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale.

Nous voyons bien le danger : l'exécutif pourra déposer des amendements de dernière minute qui feront tomber les modifications adoptées par la commission et, avec elles, l'élément essentiel de la réforme, que vous avez défendu tout à l'heure, à savoir le fait que le texte soumis à l'Assemblée soit le texte élaboré par la commission. Pis : si, en séance, l'exécutif, battu en commission, revient sur un amendement adopté à l'initiative d'un parlementaire, celui-ci n'aura aucun moyen de le défendre alors même que la commission l'aura adopté. Nous serons donc intransigeants sur l'article 12, qui porte une véritable atteinte au droit d'amendement.

La formulation de l'article 13 reste alambiquée. Des comparaisons avec les autres régimes parlementaires européens ne sont pas pertinentes. Les parlements espagnol ou allemand ne sont pas dans la même relation que le parlement français avec l'exécutif. Jean-Jacques Urvoas a raison de souligner le contexte particulier du débat. À l'occasion du débat constitutionnel, la question des nominations a été évoquée. Le débat d'aujourd'hui se déroule en écho à celui du projet de loi sur la communication audiovisuelle. Le Gouvernement a fait le choix de la nomination du président de France Télévisions par le Chef de l'État en Conseil des ministres. La discussion du projet de loi organique a donc lieu dans un contexte de reprise en main par l'exécutif d'un certain nombre de nominations et de régression des droits du Parlement. Il y a là un mécanisme très dangereux : accepter la procédure de l'article 13, c'est renoncer au débat sur divers sujets. Ainsi, qui savait le 19 septembre 2007 que le débat sur l'immigration et l'intégration allait se focaliser sur l'amendement relatif aux tests ADN déposé par notre collègue Thierry Mariani ? Qui pouvait penser que, le 10 avril, l'Assemblée allait adopter, au cours de l'examen du projet de loi sur le Grenelle de l'environnement, l'amendement n° 252 d'André Chassaigne ? Si les députés socialistes et de l'opposition se mobilisent, c'est que, pour nous, ce projet de loi organique aborde les relations entre les pouvoirs exécutif et législatif d'une manière dangereuse.

Si vous êtes de bonne foi, vous devez renoncer à ce texte.

Pour le défendre, vous utilisez les arguments de l'obstruction, des amendements absurdes, de la pagaille. Mais ces dernières semaines montrent que la manière dont l'opposition se saisit de ses droits est la seule façon d'alerter l'opinion. Sans cette capacité, cela n'est pas possible. La question n'est pas seulement celle de la télévision. Vous disposez de tous les leviers de pouvoir que vous donne la Constitution. Il n'est pas absurde de considérer que, si l'Assemblée nationale est le lieu où l'on vote, elle doit aussi rester le forum, l'agora, où l'on parle ; si l'exécutif et sa majorité possèdent la maîtrise de la décision finale, il est logique que l'opposition garde cette capacité de faire durer le débat pour éclairer l'opinion.

Je le dis avec force au nom du groupe socialiste, le débat n'est pas de nature technique mais politique.

Monsieur le secrétaire d'État, nous allons nous mobiliser pour vous empêcher de faire adopter ce texte : il met en cause le droit sacré d'expression et d'amendement des parlementaires, de la représentation du peuple français.

M. Arnaud Montebourg. Monsieur le secrétaire d'État, aujourd'hui, vous nous dites que, en application de la réforme constitutionnelle, ce sont les chefs de la majorité qui fixeront les temps de parole de l'opposition, et vous appelez cela renforcement des droits du Parlement.

Lors du Congrès, M. François Bayrou, M. Jean-Christophe Lagarde, des membres de la majorité, avaient exposé au contraire que le renforcement des droits du Parlement, c'était le renforcement des composantes du Parlement, la garantie pour l'opposition parlementaire, pour les membres de la minorité de la majorité, et pour chacun des membres de la majorité elle-même d'exercer leur droit imprescriptible et sacré d'amender un texte. C'était le sens de vos engagements.

Toutes les oppositions et la quantité même des désaccords additionnés existants dans tous les groupes doivent avoir le droit de s'exprimer dans un hémicycle. C'est pour cela que ce débat n'est pas un débat entre la droite et la gauche, mais un débat sur la démocratie et la nature fondamentale de notre République.

Vous avez élaboré une « stratégie de l'entonnoir » : à chaque fois que vous nous proposiez des avancées et des progrès, pour nous faire mordre à l'hameçon, il ne s'agissait que de promesses.

Réveillé pendant la nuit, le président Accoyer est venu nuitamment déclarer dans l'hémicycle – le procès-verbal en fait foi – que le droit d'amendement était un droit imprescriptible et sacré. Mme Dati a aussi trouvé le temps de le dire, M. Karoutchi l'a répété : on ne touchera pas à la prune de vos yeux, nous a-t-on affirmé. M. Jean-François Copé a ajouté qu'il voulait connaître le projet de loi organique jusqu'à la moindre virgule. Il avait raison. Si le texte du projet de loi organique avait été connu, la réforme constitutionnelle n'aurait pas pu être votée. Vous n'auriez pas pu arracher des votes comme vous l'avez fait : le vote n'a été acquis que d'une seule voix.

Monsieur le secrétaire d'État, vous nous avez conseillé de voter votre texte en prévision d'un retour au pouvoir où nous aurions besoin que l'opposition soit plus docile. Vous étiez dans l'opposition lorsque vous combattiez contre les nationalisations, le PACS, les 35 heures, pour l'école privée ; beaucoup d'entre vous, y compris le Premier ministre, ont été de ces combats. Vous vous êtes exprimés dans des conditions qui contredisent les propos aujourd'hui tenus par les membres de la majorité. C'est la preuve que ces outils sont universels, qu'ils appartiennent au Parlement national d'une grande nation comme la France.

La question n'est pas l'obstruction. Chaque fois qu'un débat est prolongé à la demande de l'opposition, c'est au sein de la majorité qu'ont surgi les difficultés. Parce que le débat sur la proposition de loi relative au travail du dimanche a été

prolongé et que les difficultés qu'elle présentait n'ont pas été réglées prestement, la majorité a commencé à entendre le peuple, s'est aperçue que le texte était impopulaire, et a refusé d'aller plus loin. L'opposition a permis au débat de s'installer dans le pays. Ce n'est pas de l'obstruction ! Lors des débats sur le PACS, la situation était inversée. Vous avez fait durer les débats, les désaccords sont apparus, la population s'en est emparée, et le débat a surgi. Vous évoquez le chiffre de 240 000 amendements. Mais on n'en a pas discuté le millième ! Ce sont des outils, qui permettent à la représentation populaire d'alerter l'opinion et de commencer à construire le lien de vitalité, que vous prétendez défendre, entre un hémicycle composé de représentants du peuple qui délibèrent et rendent des comptes sur leur vote, et le peuple. C'est un contre-pouvoir, qui appartient autant à la majorité qu'à l'opposition, et vous savez qu'il y a des membres de la majorité pour s'inquiéter de ce projet de loi organique.

Le contexte est aussi tout à fait préoccupant. Les atteintes aux contre-pouvoirs s'additionnent : mesure du temps de parole du Président de la République dans les médias, prise de contrôle par l'exécutif de la télévision publique, atteintes à l'indépendance de la justice, suppression des juges d'instruction, perquisitions dans les journaux et pressions sur les journalistes, fusion entre la police et la gendarmerie, qui aboutit à créer un corps unique d'enquêteurs, et donc moins de contre-pouvoirs dans les systèmes d'enquête judiciaire. Ne croyez-vous pas que c'est la nature de la République qui est ainsi atteinte ?

Le président Ayrault l'a dit dans l'hémicycle à l'adresse du Premier ministre : en plus des difficultés économiques et sociales du pays, ce texte est un motif de crise politique majeure. Nous vous demandons, au nom des socialistes et de tous les républicains sincères, de le retirer et de nous laisser discuter, comme nous avons commencé à le faire, de la réforme de notre Règlement. Cette affaire est très grave. Vous voulez passer en force, mais vous allez le regretter.

M. Claude Goasguen. Je voudrais moi aussi revenir sur l'historique de la réforme.

En son temps, le gouvernement socialiste a proposé d'instituer non seulement le quinquennat, mais un nouvel ordre de déroulement des élections : les élections législatives se déroulent désormais après l'élection présidentielle. Personne ne nie plus aujourd'hui que cette réforme ait ainsi renforcé l'exécutif. Aujourd'hui, nous complétons la réforme constitutionnelle en essayant de donner un contrepoids législatif à l'exaspération du pouvoir exécutif que les socialistes ont voulue. Nous avons, nous, la droite, pris tous les risques, dans une réforme constitutionnelle difficile, pour permettre au pouvoir législatif de tracer une voie différente face à l'exaspération du pouvoir exécutif ainsi mise en place.

Aujourd'hui, l'opposition nous dit que la loi que nous proposons va diminuer les droits du Parlement. C'est une plaisanterie. Nous avons vécu pendant cinq ans dans un système bancal. Nous étudions maintenant la possibilité de

donner au Parlement, dans les institutions de la V^e République, une responsabilité qu'il n'a jamais pu exercer jusqu'à présent. Et c'est ce débat-là que vous considérez comme absurde, superfétatoire et maladroit ?

J'entends dire que nous n'avons pas besoin d'une loi organique ; mais la loi organique est indispensable pour décliner la Constitution ; c'est un pouvoir quasi-constituant, sans rapport avec une modification du règlement des assemblées.

L'examen des principes que nous posons doit se faire en s'extrayant de la conjoncture politique actuelle ; ces principes vont se développer avec le temps, à des périodes où l'opposition sera peut-être différente.

J'en appelle à un minimum de sérénité. J'ai entendu des ouvertures formulées par le Gouvernement, des propositions de la part du président de la commission des lois, mais je n'entends de la part de l'opposition que des critiques. Vous affirmez que ce projet de loi instaure la mainmise du pouvoir exécutif sur le Parlement. Mais jamais le Parlement n'aura eu autant de pouvoirs ! Je crois dans la V^e République parlementaire. Je me bats depuis des années pour cela. J'ai toujours protesté contre l'omnipotence qu'y exerce l'exécutif.

Il faut donner à la V^e République une dimension parlementaire. Cela repose sur un certain nombre de principes.

D'abord, la loi va devoir être différente. Nous avons bafoué la hiérarchie des normes ; à force de voter des lois trop précises, nous en avons perturbé l'application et mis les tribunaux dans des difficultés d'interprétation insurmontables.

Ensuite, les études d'impact doivent être développées. Elles doivent être aussi elles-mêmes contradictoires ; il est facile à une administration de choisir le sens qu'elle veut donner à une telle étude. Le Parlement devra veiller à la dimension critique des études d'impact ; le risque existe que, par l'intermédiaire de son administration, le Gouvernement fasse passer dans l'étude d'impact une voix officielle, qui, quelque contestable qu'elle soit, sera très difficile à combattre lors de l'examen du projet de loi.

Dans la nouvelle structure, c'est d'abord l'opposition qui doit exister au sein du Parlement. Toute la stratégie du rééquilibrage tourne autour de l'idée que le Parlement est l'endroit où l'opposition doit pouvoir s'exprimer dans les meilleures conditions. Ce n'est pas lorsqu'elle multiplie les amendements qu'elle est la plus crédible. Vous vous trompez sur la vision qu'a l'opinion publique de la multiplication des amendements : l'opposition et l'institution parlementaire sortent très affaiblies de ces pratiques. Mais il faut donner à l'opposition la place qui est la sienne. Pour moi, comme pour le président de la Commission, c'est la moitié du temps. Quels que soit son score et l'ampleur de la victoire de la majorité, l'opposition doit profiter d'un « bonus d'existence » au sein du Parlement. Le rééquilibrage doit aussi permettre de faire exister les individualités. Le dépôt et la

défense d'amendements en sont l'un des moyens, mais ce n'est pas le seul et, si je puis dire, l'abus d'amendements tue l'amendement. Je suis donc tout à fait prêt à discuter d'une structure permettant de manifester individuellement son opposition à la majorité de son propre groupe. De telles structures existent au Parlement européen ou dans des systèmes politiques plus parlementaires que le nôtre.

Mes chers collègues, si vous persistez dans une attitude qui est, à mon sens, plus conjoncturelle que juridique, vous rendrez difficile un débat qui devrait être bénéfique pour toute l'institution parlementaire. J'y entrerai pour ma part sans a priori. Il n'a pas été diffusé de consignes de vote au sein du groupe UMP. Nous sommes plusieurs au sein de la commission des lois à faire privilégier nos idées sur la discipline. Je souhaite que demain, nous soyons dans une attitude de dialogue, et non dans l'attitude de fermeture absurde, superfétatoire et maladroite qui prévaut aujourd'hui.

M. Noël Mamère. On ne devient bon législateur que si l'on se donne le temps de la confrontation et du débat.

Nous assistons actuellement à une situation inédite dans l'histoire de la République : le président de France Télévisions a dû décider, sous la contrainte, de la mise en application d'un des éléments les plus importants d'un projet de loi que le Sénat n'a pas encore examiné. Cela peut s'observer dans les républiques bananières ou dans les régimes autoritaires, mais pas dans les grandes démocraties. Dans cette affaire, vous avez considéré l'Assemblée nationale et le Sénat comme de la valetaille, de la quantité négligeable.

J'entends les cris d'orfraie lancés par la majorité, qui nous accuse d'obstruction. Mais, si nous n'avions pas utilisé ce droit imprescriptible qu'est le droit d'amendement, jamais nous n'aurions pu faire prendre conscience à l'opinion publique de l'involution démocratique que représente le projet de loi sur l'audiovisuel. On pourrait aussi citer d'autres textes clientélistes remis à d'autres lendemains, comme la loi sur le travail le dimanche

Vous avez rappelé le nombre d'amendements déposés entre 2002 et 2007, mais vous auriez pu tout aussi bien retrouver dans vos archives le nombre de lois votées, en grande partie dans l'urgence, depuis l'élection de Nicolas Sarkozy à la Présidence de la République : ce ne sont pas des lois mineures et nombre d'entre elles consacrent des régressions importantes, qu'il s'agisse des libertés fondamentales ou du droit du travail.

Nous sommes en droit de protester avec force contre cette opération de diversion qui consiste à faire croire au peuple français que, dans votre grande mansuétude, vous accordez aux parlementaires le droit de s'exprimer.

Comme l'a très bien souligné M. Urvoas, il ne s'agit pas là d'un débat technique. C'est dans cette maison que bat le cœur de la démocratie et, lorsque celle-ci est mal en point, c'est ici qu'elle doit retrouver son équilibre.

En restreignant le droit d'amendement, vous limitez les droits du Parlement, ceux de l'opposition, et par voie de conséquence, le débat public. C'est la logique qui est à l'œuvre depuis que Nicolas Sarkozy a été ministre de l'intérieur, et qui se poursuit avec un cynisme absolu depuis son arrivée à l'Élysée : le renforcement de l'exécutif. La mise au pas de la justice, la criminalisation du mouvement social – des femmes et des enfants ont été frappés pour avoir demandé l'application de la loi DALO – répondent à cette logique.

Le Parlement doit demeurer un sanctuaire démocratique. Il est essentiel que nous défendions ce pour quoi nous avons été élus. Or ce projet de loi organique remet en cause précisément le fait que nous sommes porteurs d'une part de la souveraineté nationale.

Au nom de mon groupe, je vous demande de retirer ce projet. Une fois de plus, nous devons l'examiner dans la précipitation, ce que rien ne justifie. En escamotant le Parlement, vous montrez votre vrai visage.

M. Bruno Le Roux. Monsieur le secrétaire d'État, la méthode dont vous usez face au Parlement est bien peu respectueuse. Je ne parle pas ici des textes déposés dans l'urgence et sans concertation, mais des textes qui vont organiser notre vie commune, comme le projet de loi sur le redécoupage électoral et d'application du nouvel article 25 de la Constitution, dont l'existence n'a été découverte que le jour où il a été présenté en conseil des ministres.

Depuis le 17 septembre, le groupe de travail parlementaire sur la réforme du Règlement se réunissait régulièrement et avait réussi à dégager un consensus sur vingt et un des trente-deux points en débat. Nous progressions car il n'était question que de revaloriser le travail parlementaire, et non de changer les repères entre l'exécutif et le législatif. Pourtant, et je vois là une illustration de votre manque de respect à l'égard du Parlement, aucun des membres de ce groupe n'a eu connaissance de l'existence de ce projet de loi organique avant son dépôt au Conseil d'État.

Pour justifier le contenu de ce texte, vous recourez à un argument récurrent, celui de l'obstruction parlementaire. Mais je ne connais pas d'exemples où l'obstruction n'ait pas fait évoluer la nature même du débat – les dernières heures des grands débats le montrent ! Lorsque nous faisons durer un débat, c'est afin de le placer sous le regard de l'opinion publique. Il nous arrive même de convaincre certains de nos collègues de la majorité et de faire revenir le Gouvernement sur ses intentions premières.

Depuis 1993, on ne compte que trente textes totalisant plus de cinquante heures de débats : vingt et un sous une législature de droite, neuf sous une législature de gauche. L'équilibre est respecté puisque la droite a gouverné pendant dix ans, la gauche pendant cinq ans. Depuis 1981, les textes les plus longuement débattus se répartissent équitablement entre les législatures de droite

et celles de gauche. Tous, nous utilisons les moyens à notre disposition pour faire évoluer le débat et expliquer à nos concitoyens ce que ces textes recouvrent.

En outre, je veux battre en brèche l'argument qui consiste à lier le nombre d'amendements déposés et le temps passé en séance publique. Nous savons bien que les textes qui connaissent un nombre record d'amendements déposés ne sont pas ceux dont l'examen prend le plus de temps.

Votre texte est une mauvaise manière faite à votre majorité, puisque nous étions en train d'avancer et de trouver les règles du jeu d'un nouveau travail parlementaire. Vous avez décidé de proposer un texte qui porte atteinte à notre capacité de débattre. Nous vous demandons de poursuivre notre travail et vous invitons à vous concentrer sur d'autres textes, plus utiles.

Ce texte d'opportunité aurait-il été rédigé sous le coup de quelque énervement consécutif aux nuits que vous avez eues à passer à l'Assemblée nationale ? Convenez que, depuis votre nomination à ce poste, elles n'ont pas été aussi nombreuses que cela. Dans le cas contraire, interrogez-vous sur la nature du travail que vous êtes amenés à faire. L'obstruction à laquelle vous avez eu à faire face n'est pas différente de celle qui a été menée sous d'autres majorités.

M. Jean-Marc Ayrault. Les arguments forts développés par mes collègues du groupe socialiste posent la question de fond : ce débat n'est ni un débat technique ni un débat entre parlementaires, mais un débat sur le fonctionnement de notre démocratie.

Vous préparez un procès sur les excès du nombre d'amendements, sur l'obstruction, dont nous serions les spécialistes et qui empêcherait la bonne action du Gouvernement au service des Français. Vous préparez une manipulation, à partir d'un extrait des débats sur le projet de loi sur l'audiovisuel, destinée à nous tourner en ridicule. Mais vous prenez ainsi le risque de développer l'antiparlementarisme. C'est très grave.

Notre désaccord est un désaccord de conception sur le fonctionnement de la démocratie dans notre pays. Il n'y a pas de démocratie sans contre-pouvoirs. Un déséquilibre préoccupant se crée en ce moment au profit de l'exécutif. Un exemple ? Qui va composer la commission de contrôle du découpage électoral ? L'exécutif tout seul, avec les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. Cette réforme de la Constitution est-elle un progrès ? Non. Il y a un danger. De même, nous apprenons, avant même qu'elle ne soit officiellement annoncée, la suppression des juges d'instruction, sans que nous sachions par quoi on va les remplacer.

Le Président de la République a une conception, peut-être nouvelle, en tout cas très particulière, du fonctionnement de la démocratie. Il est stupéfiant de lire, dans un article publié aujourd'hui par *Le Figaro*, le secrétaire général de l'Élysée se préoccuper personnellement du Règlement de l'Assemblée nationale, exposer qu'il va devoir être modifié profondément et indiquer que le président de

l'Assemblée nationale a été chargé par l'Élysée de réduire le temps imparti au dépôt des amendements. Dans cet article, le secrétaire général de l'Élysée se montre aussi choqué de la guerre d'usure des socialistes, qui déposent – scandale ! – jusqu'à mille amendements par texte.

M. le président Warsmann, trouvez-vous choquant que l'Assemblée ait consacré 70 heures, c'est-à-dire deux fois 35 heures, à débattre de la réforme de l'audiovisuel public ? Est-ce trop consacrer à une réforme de société ? Si ce que vous voulez faire avait été mis en application, nous n'aurions pas pu conduire ce débat. Nous n'y avons passé que 70 heures, et vous parlez de scandale et d'obstruction ? Or nous n'avons fait que notre travail : nous avons besoin de temps pour parler, pour débattre avec la majorité et les Français. Pendant ces 70 heures, les Français ont pris conscience qu'étaient en cause non seulement la suppression de la publicité sur les chaînes de télévision publique, mais aussi le financement en profondeur de l'audiovisuel public, qui n'est pas garanti dans la durée, et l'octroi de plages de publicité supplémentaires au secteur audiovisuel privé, TF1 et M6 ; des citoyens, qui ne s'en seraient pas rendu compte si le débat n'avait pas duré, ont découvert avec indignation que les présidents de la télévision et de la radio publiques seraient désormais nommés par le Président de la République.

Le droit d'amendement, c'est du temps pour relayer le débat auprès de l'opinion publique, qui n'en aurait pas forcément pris conscience autrement.

On peut également citer l'exemple du CPE, le contrat première embauche. Nous avons décidé d'aller à la bataille. Après que le Gouvernement a eu recours à l'article 49, troisième alinéa, de la Constitution, la mise en œuvre du projet a fini par être abandonnée, parce que le pays n'en voulait pas. Avec les nouvelles dispositions que vous voulez instaurer, jamais la prise de conscience que le CPE était une mauvaise réforme, puis la mobilisation pour son abandon, n'auraient pu avoir lieu.

Aujourd'hui, notre désaccord est profond. Le temps du Président de la République n'est pas le même que le nôtre : c'est le temps des effets d'annonce, du marketing, des *spin doctors*, mais pas forcément celui de l'action.

Vous déclarez l'urgence sur tous les projets de loi. Le Sénat étant du même bord que vous, vous lui demandez des votes conformes. Les lois sont adoptées après une lecture dans chaque assemblée, tout au plus après l'élaboration d'un texte de CMP. Voilà des conditions de débat bien limitées ! Et vous voulez de plus mettre fin au droit de l'opposition, de tous les députés, à débattre des questions pendant le temps nécessaire pour que l'opinion puisse s'en saisir, ainsi qu'à montrer qu'il n'y a pas forcément qu'une seule réponse ? C'est très grave.

Le Sénat a élaboré un rapport sur les lois promulguées depuis le début de la législature. Ce rapport indique que le taux moyen de mise en œuvre des lois depuis le début de la législature n'est pas de 100 %, de 80 % ou de 50 %, mais de

24,6 % ! La cause de ce résultat mitigé, ce n'est quand même pas l'allongement des délais, ici où là, pour l'élaboration de la loi, ni même l'obstruction !

Le temps parlementaire doit rester celui de la confrontation, de la contre-expertise, de la délibération, du débat. Au nom de la démocratie, vous devez retirer non pas l'ensemble du projet de loi organique – il contient des propositions intéressantes –, mais au moins ses articles 12 et 13. La cause que nous défendons n'est pas seulement la nôtre, mais celle de tous les parlementaires, celle du droit imprescriptible de chaque député à amender. Si demain est instauré le temps global, le débat sera organisé en Conférence des présidents ; il sera impossible à un député d'exprimer, par la défense d'un amendement, son indépendance, sa liberté sur une question de conscience. Voilà la conséquence de ce que vous voulez mettre en place !

Votre projet est dangereux et antidémocratique. Vous avez tort d'en faire un sujet technique : il concerne les citoyens. Les Français prennent conscience aujourd'hui que le temps de la télévision est réservé au Président de la République. Nous voulons que le temps du Parlement soit l'occasion de défendre les causes auxquelles nous tenons et qui concernent les Français.

M. Marcel Rogemont. L'argument des 240 000 amendements déposés pendant la législature précédente, manié par M. le ministre Karoutchi, est fallacieux : il aurait fallu sept ans, et non cinq, pour les examiner ; c'est donc qu'ils ne l'ont pas été.

Par ailleurs, y a-t-il eu des projets de loi que le Gouvernement n'aurait pas pu faire adopter ? Non. Le Parlement n'a donc jamais empêché le Gouvernement de gouverner. Jamais autant de textes n'ont été adoptés qu'aujourd'hui.

La difficulté de fonctionnement auquel nous faisons face est inverse : tous les textes sont examinés en urgence. L'Assemblée nationale ne dispose pas de temps. L'important, pour le Président de la République, c'est le temps médiatique. Quant au Gouvernement, imaginez ce qui reste de son autorité dès lors que le secrétaire général de l'Élysée donne des instructions au président de l'Assemblée nationale. Le Président de la République va jusqu'au bout de son pouvoir. Le Parlement étant considéré comme gênant pour l'action qu'il mène, le meilleur moyen d'y remédier est donc de le supprimer, en cadennassant le temps parlementaire. La conséquence est que l'opposition n'existe plus ; mais alors, la majorité non plus !

On parle du renforcement des pouvoirs de contrôle du Parlement sur le Gouvernement. Mais établissons une comparaison avec les collectivités locales. La décision, c'est le vote du budget ; le contrôle, c'est l'examen du compte administratif. Cet examen est sans doute très important. Mais comparons le temps passé à débattre du budget et à examiner le compte administratif ! En évoquant un rôle de contrôle, on place le Parlement dans une dynamique d'examen des

comptes administratifs, tandis que la dynamique médiatique de la proposition et de la politique est réservée au seul Président de la République.

Nous pouvons aussi mesurer, notamment par les courriers électroniques que nous avons reçus, à quel point notre combat sur l'audiovisuel a eu un impact auprès de la population. La minorité de ce pays a le droit au temps de parole. Interdire à l'opposition de pouvoir peser sur le temps parlementaire, c'est faire reculer la démocratie.

M. Gérard Charasse. J'interviens au nom des députés radicaux de gauche.

La majorité d'entre nous a voté la réforme constitutionnelle. Alors même que nous aurions souhaité qu'elle puisse aller plus loin, nous y avons trouvé une amélioration, que nous attendions depuis longtemps, des conditions de travail du Parlement et des droits des parlementaires, de l'opposition comme de la majorité.

En revanche, les propositions du projet de loi organique, et notamment celles de ses articles 12 et 13, nous déçoivent.

Au nom de mes collègues, j'ai écrit au Président de la République que le compte n'y était pas, et que nous souhaitons notamment que les dispositions relatives au droit d'amendement soient revues. Je vous ai adressé, monsieur le secrétaire d'État, une copie de cette lettre.

Le droit d'amendement est un droit fondateur de la démocratie parlementaire. C'est un droit imprescriptible et sacré. Nous partageons ce jugement du président du Sénat. Nous sommes les représentants de la souveraineté populaire. À ce titre, nous avons le droit d'être écoutés. Le droit d'amender vaut pour les groupes comme pour les individualités. Il comprend le droit de déposer des amendements, et celui de les défendre. Au nom des principes républicains qui nous animent, nous ne pouvons pas transiger sur ce droit.

M. le secrétaire d'État. Monsieur le président, le Gouvernement sera attentif aux amendements relatifs aux études d'impact que vous déposerez demain et devrait vous suivre sur un certain nombre de vos propositions.

Monsieur Lagarde, le droit de résolution serait en effet illusoire si les résolutions ne devaient jamais être inscrites à l'ordre du jour. Par conséquent, votre idée d'un « droit de tirage » me semble aller dans le bon sens.

Monsieur Urvoas, je vous remercie pour votre critique ferme mais constructive et pour le caractère équilibré de vos propos. Il ne s'agit pas de restreindre le droit d'amendement. Lors du débat sur la révision constitutionnelle, M. Accoyer a répondu clairement à votre question : le droit de déposer à nouveau un amendement qui n'aurait pas été retenu en commission est garanti. Je vous le redis aujourd'hui : il sera possible de redéposer un amendement pour qu'il soit examiné en séance publique.

M. Bernard Roman. Mais votre texte fait référence à une mise aux voix sans discussion !

M. le secrétaire d'État. Nous sommes ouverts à tous les amendements procédant d'une démarche constructive.

Selon vous, Monsieur Valls, notre conception du Parlement serait celle de chambres sans liberté d'expression et sans pouvoir de contrôle. J'ai pourtant le sentiment que nous avons fait bien des gestes lors de la révision constitutionnelle, notamment sur le droit de résolution, sur les pouvoirs de contrôle ou sur les nominations, conformément à notre volonté de rééquilibrer les pouvoirs.

Comme l'a indiqué M. Goasguen, ce sont l'inversion du calendrier électoral et l'instauration du quinquennat qui ont changé la nature des relations entre la majorité et le Parlement. Il nous appartient désormais de construire un nouvel équilibre.

Ne nous y trompons pas, Monsieur Le Roux : les quatre cinquièmes des membres du Gouvernement sont d'anciens députés et savent bien qu'ils reviendront un jour à leur vie de parlementaires. Nous sommes par ailleurs tous conscients que l'opposition sera appelée à gouverner et la majorité à s'opposer. Ne nous intentez donc pas de faux procès !

Il y a une place à trouver pour le Parlement et de nouveaux modes de relations entre la majorité et l'opposition, entre le Gouvernement et le Parlement. L'ordre du jour partagé, les pouvoirs d'évaluation et de contrôle, l'examen du texte de la commission en séance publique, le délai de six semaines, la médiatisation du travail des commissions et la présence des membres du Gouvernement lors de leurs réunions sont autant d'éléments qui y participeront.

J'ajouterai à cela, monsieur Lagarde, les dispositions concernant les propositions de résolution. C'est d'ailleurs à votre initiative, et à celle du groupe de l'Union centriste au Sénat, que nous avons évolué sur cette question, comme avec une partie de l'opposition. Comme vous l'avez dit, monsieur Charasse, la responsabilité des groupes minoritaires – qu'ils appartiennent à la majorité ou à l'opposition – est évidente.

Vous nous accusez d'escamoter le débat sur le Règlement en présentant un projet de loi organique. Mais c'est la Constitution elle-même qui exige le recours à une loi organique et ce sont les présidents des deux assemblées qui nous ont demandé de la présenter, sans laquelle il serait impossible d'inscrire dans le Règlement les dispositions relatives au droit de résolution, aux études d'impact et, dans une certaine mesure, les conditions d'exercice du droit d'amendement.

Le débat avec MM. Accoyer et Larcher va donc se poursuivre, ainsi qu'avec l'ensemble des groupes et des présidents de commission, dont le rôle ira grandissant au sein des assemblées. Car, s'il est un élément aujourd'hui occulté,

c'est bien le renforcement des pouvoirs des présidents de commission, dont on verra s'il ne transcende pas les lignes gauche-droite.

Le Gouvernement n'est pas fermé au débat, messieurs Lagarde, Urvoas, Charasse. Il souhaite que le Parlement exerce pleinement son rôle législatif, son rôle de contrôle et d'évaluation. Et tel était bien l'objectif de la révision constitutionnelle, dont je regrette que tous les groupes ne l'aient pas votée. C'est ce que nous devons garder à l'esprit lors des prochains débats.

M. Bruno Le Roux. Serait-il possible que nous auditionnions, dans un délai bref, le secrétaire général de l'Élysée ?

M. le président Jean-Luc Warsmann, rapporteur. Dans l'immédiat, je remercie M. Karoutchi pour cette longue audition et vais suspendre la séance pour quelques instants.

*
* *

La Commission examine, le mercredi 7 janvier 2009, sur le rapport de M. Jean-Luc Warsmann, le projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution (n° 1314).

M. Jean-Jacques Urvoas. Certaines déclarations des responsables de la majorité ne créent pas un climat serein. Le Président du groupe majoritaire a ainsi déclaré que cette réforme « *il faut la faire sinon on ne la fera jamais* » et cela, « *quel que soit le coût* » politique pour la majorité.

Je réitère donc la demande de retrait de ce texte et souhaiterais savoir si une question préalable peut être défendue en commission.

M. Guy Geoffroy, président. Une question préalable peut être défendue en commission, mais aucune n'a été déposée.

M. Jean-Jacques Urvoas. Au regard de notre tradition historique, de ce qu'est notre droit parlementaire républicain depuis 1792, nous combattons ce texte de toute notre énergie. Il n'est pas surprenant de voir ce texte porté par les défenseurs de la V^e République : il en est la quintessence et l'aboutissement. Quelle fut la marque originelle de la V^e République ? C'est un statut minoré du Parlement pour l'empêcher le plus possible d'entraver l'action gouvernementale. Il en découla des règles para-constitutionnelles relatives au fonctionnement des pouvoirs publics : non seulement la Constitution réglait une multitude de détails abandonnés jusque là à des textes de moindre importance, mais les règlements des assemblées furent soumis à un contrôle de constitutionnalité très sévère. C'est l'objet de l'article 61 de la Constitution, voulu par Michel Debré. Il s'agissait alors de mettre fin au régime d'assemblée.

Ce projet de loi organique est aux antipodes de la volonté revendiquée par la majorité de contribuer à la revalorisation rôle du Parlement : il s'inscrit au contraire parfaitement dans cette conception restrictive des droits des assemblées. Le droit d'adopter des résolutions est entravé par un pouvoir de veto confié au Premier ministre. La mise en place d'études d'impact est contournée par la multiplication des exonérations. Le partage de l'ordre du jour est contrecarré par l'exigence de contrôle du pouvoir exécutif.

Je tiens à saluer la cohérence de la pensée du rapporteur, dont la détermination l'a conduit à ne pas procéder à des auditions et à accepter un calendrier aussi rapide, ce qui est regrettable. Le groupe SRC a, lui, organisé des auditions, comme il l'avait fait à l'occasion de la révision constitutionnelle. Au terme de ces auditions, nous considérons que les députés vont perdre une partie de leur capacité à « faire la loi ». Même si les lois sont largement à l'initiative du Gouvernement, les députés peuvent aujourd'hui amender les projets de loi, l'amendement étant le principal « outil de travail » du député. Avec ce texte, nous considérons que vous entamez un inacceptable processus de restriction du droit d'amendement. Nous ne souhaitons pas que les députés se contentent d'être des greffiers avalisant dans le minimum de temps les textes imaginés par les cabinets ministériels.

Monsieur le rapporteur, le 11 septembre 2007, lors de votre audition par le Comité Balladur, vous avez fait part de votre conviction : *« un député ou même un groupe parlementaire n'est pas en état aujourd'hui d'écrire une proposition de loi vaste et importante parce que le Parlement n'a pas la structure, l'ingénierie administrative suffisante pour écrire des textes de grande portée »*. À l'inverse, vous avez insisté sur le rôle des commissions et dessiné un *« avenir du Parlement (...) dans une activité législative qui se réduise et se concentre qualitativement et [qui] se développe dans le contrôle »*.

Certes, cette fonction de contrôle se renforce au sein des parlements européens, mais en estimant que le contrôle est sa principale vocation, le pouvoir législatif, et singulièrement en son sein l'opposition, sera privé de sa fonction « d'empêcher », chère à Montesquieu dans le cadre de la théorie de la séparation des pouvoirs. Le pouvoir législatif se trouverait uniquement en situation d'accompagner l'exercice du pouvoir. Jamais le Parlement ne pourra s'opposer au Gouvernement. Le contrôle ne peut être qu'une fonction du Parlement symétrique avec sa pleine capacité à légiférer.

J'en viens maintenant à quatre questions.

Monsieur le rapporteur, vous avez dit devant le comité Balladur votre intérêt pour la constitutionnalisation des études d'impact afin de tenter de réguler ce que vous appeliez le *« torrent législatif »*. Vous indiquiez alors qu'elles devaient concerner *« toutes les lois importantes »*. En réponse à Olivier Schrameck, vous précisiez qu'il pouvait s'agir des coûts engendrés par l'application du texte ou la taille de la population concernée par son sujet. À cet

égard, l'article 10 du projet de loi organique vous satisfait-il ? Dans cette même intervention, vous envisagiez que ces études d'impacts soient mises en ligne, à la disposition des citoyens, avec « *un temps pour qu'ils puissent réagir* ». Comptez-vous proposer un amendement en ce sens ? Le premier alinéa de l'article 7 du projet de loi organique ne prévoit pas que les études d'impacts soient réalisées avant la transmission au Conseil d'État. Comptez-vous déposer un amendement en ce sens ? Devant le comité Balladur, vous indiquiez également que vous ne seriez « *pas choqué* » que l'on confie au Conseil constitutionnel, en amont, le soin de « *vérifier la réalité et la sincérité des études d'impact* ». Comptez-vous proposer un amendement en ce sens ? Êtes-vous favorable à « *la création, dans chaque ministère, sur le modèle du contrôleur financier, d'un contrôleur juridique chargé de veiller à la nécessité et à la solidité juridiques des textes proposés* », que le président de la République souhaitait dans la lettre de mission adressée le 18 juillet 2007 au comité Balladur ?

Durant les débats sur la révision constitutionnelle, la justification avancée pour le recours à une loi organique était la volonté de « *poser des conditions au droit d'amendement du Gouvernement* » selon les termes mêmes du rapporteur. Vous ajoutiez le 28 mai : « *Si nous ne votons par l'article 18, nous ne pourrions pas fixer de limites aux amendements du Gouvernement. Or si des limites sont fixées pour les amendements parlementaires, il paraît normal que le Gouvernement soit soumis aux mêmes règles du jeu, ce que permettra le recours à une loi organique* ». Où est, dans le projet de loi, la traduction écrite de cette intention ?

Devant le comité Balladur, vous indiquiez également que si le Gouvernement peut amender après la commission et juste avant la séance, « *tout le monde doit ensuite pouvoir s'exprimer* ». Ce n'est pas la lecture que nous faisons de l'article 12 du projet et nous sommes désireux de connaître votre interprétation.

Dans sa lettre de mission au comité Balladur, le Président de la République demandait que soit étudiée « *la possibilité pour une commission ad hoc du Parlement, après le vote des lois, ou pour le Conseil constitutionnel, de procéder au déclassement systématique des dispositions législatives intervenues dans le domaine du règlement* ». Devant le comité Balladur, vous avez exprimé une proposition audacieuse qui consiste à donner pour mission au Conseil constitutionnel de contrôler systématiquement dans les lois adoptées, six mois après leur promulgation, ce qui relève du règlement et ce qui relève de la loi. La loi ne serait pas annulée mais certaines de ces dispositions déclassées. Comptez-vous proposer un amendement en ce sens ?

M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur. Je ne suis pas satisfait en l'état de l'article 10 du projet de loi organique, et c'est la raison pour laquelle je vous présenterai des amendements afin de supprimer la plupart des exonérations de l'obligation de joindre aux projets de loi des études d'impact.

Concernant la vérification de la sincérité des études d'impact en amont par le Conseil constitutionnel, la Constitution a tranché : si la Conférence des présidents estime qu'une étude est insuffisante, soit le Gouvernement revoit sa copie, soit un désaccord surgit et le Conseil constitutionnel est alors saisi de la question.

La question de l'institution d'un contrôleur juridique dans chaque ministère est une question d'organisation administrative, qui relève du seul pouvoir exécutif.

En ce qui concerne le droit d'amendement gouvernemental, le texte ne prévoit en effet aucune restriction. C'est la raison pour laquelle je vous propose par voie d'amendement que le dépôt hors délai d'un amendement par le Gouvernement ait pour effet de rouvrir les délais de dépôt des amendements par les parlementaires et permette d'accorder du temps global additionnel lorsque le débat sera organisé dans des délais.

La procédure d'examen simplifiée est, de mon point de vue, une procédure qui n'est pas encore assez développée mais qui ne peut l'être qu'en recueillant un large accord. Je présente pour cela un amendement prévoyant que tout président de groupe pourra s'opposer à la mise en œuvre de cette procédure simplifiée.

En matière de contrôle *a posteriori* du caractère réglementaire ou législatif des dispositions législatives, je n'ai pas changé d'avis depuis le temps du comité Balladur. Mais j'ai dû me rendre à l'évidence que ce projet de loi organique n'offrait pas d'accroche pour une telle disposition. Aujourd'hui, le déclassement est seulement ponctuel, et à la demande du Gouvernement. Le précédent président du Conseil constitutionnel, M. Pierre Mazeaud, avait pourtant tenté de développer un contrôle plus systématique, mais s'était heurté à l'impossibilité matérielle de passer au crible les textes qui sont déferés au Conseil constitutionnel en quelques semaines. Par ailleurs, il n'est pas souhaitable que le caractère réglementaire d'une disposition figurant dans un texte de loi ait pour conséquence une invalidation de cette disposition. Seul un déclassement de la disposition est souhaitable.

Je ne propose pas d'amendement destiné à prévoir la mise en ligne des études d'impact, car j'estime que le Parlement pourra y procéder sans qu'il soit nécessaire d'en faire mention dans la loi organique. En revanche, je propose par un amendement que l'évaluation soit transmise au Conseil d'État, car cela garantira que cette évaluation sera effectivement produite *a priori*. De la même manière, j'estime qu'une étude d'impact doit être très concrète, et c'est pour cela que je disais hier qu'elle ne devait pas être une dissertation de philosophie. Plusieurs amendements que je présenterai tout à l'heure auront pour objet de donner du contenu aux études d'impact.

La commission passe ensuite à l'examen des articles.

EXAMEN DES ARTICLES

Avant le chapitre I^{er}

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

M. Manuel Valls. Comme nous l'avons souligné hier lors de l'audition du secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, le Gouvernement s'est attaché à réduire les pouvoirs du Parlement et à renforcer ceux de l'exécutif, alors que ce débat devrait être l'occasion de renforcer les droits du Parlement ainsi que des citoyens. Cet amendement définit le régime du référendum d'initiative partagée en s'inspirant des propositions formulées par le rapport Vedel de 1993. Il s'agit d'un dispositif novateur et attendu par nos concitoyens.

M. le rapporteur. Je suis défavorable à cet amendement car le projet de loi organique ne concerne que l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, et non l'article 11. J'aurais pour ma part préféré que le Gouvernement présente deux lois organiques, l'une relative au Parlement et l'autre relative aux droits des citoyens mais, pour des raisons de rapidité, il a été choisi de rédiger une série de lois organiques successives.

M. Manuel Valls. Nous souhaitons avoir, d'ici la séance publique, des indications sur le calendrier de l'application de la révision constitutionnelle. Les textes présentés jusqu'à présent, relatifs au retour des ministres au Parlement, au redécoupage des circonscriptions législatives et au droit d'amendement manquent d'ambition ou renforcent les pouvoirs de l'exécutif, alors que le référendum d'initiative partagé était une véritable avancée. Il aurait été préférable d'adopter une autre démarche.

M. le rapporteur. Je relaierai auprès du Gouvernement votre demande d'information sur le calendrier.

L'amendement est rejeté.

La Commission est ensuite saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas insérant un chapitre relatif au statut de l'opposition.

M. Bruno Le Roux. Cet amendement vise à introduire un nouvel équilibre en reprenant les propositions du comité Balladur sur le statut de l'opposition. Ce sujet a d'ailleurs fait l'objet de réflexions dans le cadre du groupe de travail sur la réforme du Règlement présidé par M. Bernard Accoyer.

M. le rapporteur. Le statut de l'opposition est prévu par l'article 51-1 de la Constitution qui ne renvoie pas à la loi organique pour son application. C'est au Règlement de chaque assemblée d'appliquer cette disposition.

M. Jean-Jacques Urvoas. Cette loi organique est inutile si toutes les dispositions concrètes sont renvoyées au Règlement. L'Assemblée nationale doit rester souveraine sur ses règles de fonctionnement interne. L'introduction d'un statut de l'opposition serait une véritable novation.

M. le rapporteur. Il est inexact de dire que la loi organique est inutile. Les articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution prévoient précisément une loi organique pour fixer leurs conditions d'application.

Mme Delphine Batho. Il faudrait une loi organique sur certains points, mais pas sur les droits de l'opposition ! Je tiens à rappeler que, devant le Sénat, le 23 juin 2008, le secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement avait assuré qu'aucune loi organique ne viendrait limiter le droit d'amendement des parlementaires.

L'amendement est rejeté.

La Commission est saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas attribuant à la majorité et à l'opposition un temps de parole égal durant les séances de questions d'actualité.

M. Jean-Jacques Urvoas. Ce sujet devrait être consensuel puisque la majorité parlementaire, y compris M. Bernard Accoyer, s'est déclarée prête à revenir à cette pratique qui avait été arrêtée en 1981. Un élément de novation serait, par ailleurs, d'instaurer un droit de réplique, comme cela existe dans de nombreux régimes parlementaires. En 1969, M. Jean Foyer avait déclaré que les questions d'actualité n'auraient de sens que lorsque le député pourrait réinterroger le ministre après sa réponse. Aujourd'hui, on assiste à la succession de deux monologues.

M. René Dosière. La majorité essaie de convaincre que l'obstruction pratiquée par l'opposition donne une mauvaise image de l'Assemblée nationale. Mais le déroulement des questions d'actualité, qui sont regardées par trois à quatre millions de téléspectateurs, donne une image détestable de la vie parlementaire. Ces séances intéressent les Français, mais ils en retiennent l'image d'une séance de Guignol, qui est une caricature de la vie parlementaire, en total décalage avec les longs débats sur les textes. Elles créent un préjudice considérable pour le Parlement. S'agissant du public présent, il assiste à une séance où les propos sont inaudibles tellement il y a de bruit. Quant aux questions rédigées à l'avance par le cabinet du ministre qui y répond, elles relèvent également de la caricature du travail parlementaire.

Au Québec, les séances de questions d'actualité sont très différentes. Elles sont de fait réservées à l'opposition, même si les parlementaires de la majorité ont théoriquement le droit de poser des questions. Le temps de parole est limité et personne ne lit une question rédigée à l'avance. Les parlementaires disposent d'un droit de réplique, dans un temps très limité. C'est un véritable dialogue, qui présente un intérêt.

Nos questions d'actualité, en revanche, devraient être soit supprimées, soit profondément transformées, comme le prévoit l'amendement.

M. le rapporteur. Je suis défavorable à cet amendement car l'organisation des questions d'actualité relève du Règlement. Sur le fond, il y a effectivement matière à débattre et je partage certaines des observations qui ont été formulées.

M. Jean-Christophe Lagarde. Quand M. Philippe Seguin était président de l'Assemblée nationale, il a souhaité renforcer le contrôle du Parlement sur le Gouvernement.

D'une part, il a fait adopter la session unique, qui s'est surtout traduite par une avalanche de textes dont beaucoup étaient de nature réglementaire. Le partage de la maîtrise de l'ordre du jour pourra peut-être améliorer les choses, mais l'Assemblée dispose-t-elle des moyens administratifs nécessaires pour être à l'initiative de textes de loi de grande ampleur ?

D'autre part, deux séances de questions d'actualité sont désormais organisées par semaine. C'est probablement trop par rapport au nombre de questions susceptibles d'être posées, ce qui donne lieu à des questions portant sur des problèmes spécifiques à une circonscription... Une seule séance de questions suffirait. La création d'une semaine de travail parlementaire réservée au contrôle la compléterait en permettant d'auditionner les ministres et de leur poser une série de questions pendant une heure.

Quant au partage égal du temps de parole entre la majorité et l'opposition, ce serait une très bonne chose.

M. Arnaud Montebourg. Durant le débat sur la révision de la Constitution, nous avons demandé de manière générale un temps de parole égal entre la majorité et l'opposition, comme c'est le cas dans de nombreux parlements. L'amendement porte uniquement sur les séances de questions d'actualité. Or, nous nous voyons opposer un refus pour la troisième fois : cela a été refusé pendant la réforme constitutionnelle, puis le groupe de travail présidé par M. Bernard Accoyer n'a pas tranché cette question. On vote tout ce qui restreint les droits des parlementaires mais on renvoie à plus tard ce qui les renforce ! Cet amendement témoigne de la constance de nos propositions, à la différence des engagements du Gouvernement.

M. Bruno Le Roux. On ne peut pas renvoyer au Règlement tout ce qui renforce les droits de l'opposition de manière concrète. Les déclarations récentes du Gouvernement s'éloignent de plus en plus des engagements pris lors du débat sur la révision de la Constitution. Le 2 décembre 2008, le groupe de travail présidé par M. Bernard Accoyer avait constaté un consensus sur le partage égal du temps de parole pour les questions d'actualité. Si c'est la logique suivie, il faudrait retirer de la loi organique toutes les dispositions qui devraient en réalité relever du Règlement.

M. le rapporteur. Le groupe de travail présidé par M. Bernard Accoyer porte sur la réforme du Règlement et aboutira à la rédaction d'une proposition de résolution. Les sujets abordés dans la loi organique sont différents. Certains amendements que je propose vous donneront satisfaction, mais nous ne devons pas adopter d'amendements hors sujet.

M. Manuel Valls. Nous sommes devenus méfiants car, pendant le débat sur la réforme constitutionnelle, nous avons pris acte de certains engagements du Gouvernement et de la majorité, que nous ne retrouvons pas. Des avancées ont été réalisées dans le cadre constitutionnel et la loi organique aurait pu remplir ce cadre. Or, les textes proposés ne traduisent pas les engagements pris. Nous avons le sentiment que le Gouvernement a peur de la capacité de l'Assemblée nationale à mettre en œuvre les nouvelles dispositions constitutionnelles.

L'amendement est rejeté.

La Commission est saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas créant un droit de réplique des parlementaires dans le cadre de la procédure des questions au Gouvernement.

L'amendement, ayant reçu un avis défavorable du rapporteur, est rejeté.

La Commission est saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas tendant à confier à un député de l'opposition une fonction de « contre rapporteur » pour chaque projet de loi.

M. Jean-Jacques Urvoas. En écoutant l'argumentation du rapporteur sur le précédent amendement, je me disais, en référence à une formule contestable mais bien connue : « nous avons juridiquement tort parce que nous sommes politiquement minoritaires ». Nous avons déjà débattu, lors de l'examen de la dernière révision constitutionnelle, du contenu de la loi organique à laquelle les nouvelles dispositions constitutionnelles renvoient. Le fait que l'on ait, à cette occasion, inscrit dans le texte constitutionnel des éléments qui n'y figuraient pas traditionnellement, montre qu'il existe dans ce domaine une part d'opportunité. Ce que nous proposons n'est en rien révolutionnaire ou conflictuel. Il faut donc cesser de renvoyer à plus tard les progrès et nous regrettons d'être, en permanence, confrontés à un « mur qui ne bouge pas ». Le renforcement du rôle du rapport de la commission, dans le nouveau cadre constitutionnel, devrait conduire à mettre en place de nouvelles méthodes de travail : cet amendement propose déjà de conforter l'évolution qui est intervenue, en pratique, pour ouvrir davantage à l'opposition les travaux conduits par le rapporteur sur un projet de loi.

En dépit de leur qualité remarquable, les rapports législatifs ne peuvent être réellement mis à profit par les parlementaires en raison de leur publication tardive, liée à la nécessité de faire état des débats en commission. Une solution pourrait consister à transformer ces rapports en rapports du rapporteur, communiqués aux députés avant la réunion de commission, ou à instituer des rapports de la minorité politique afin de confronter les points de vue.

M. Noël Mamère. Le fait que l'on nous renvoie sans cesse à la future réforme du Règlement de l'Assemblée lorsque nous proposons de modifier le texte de cette loi organique est révélateur des déséquilibres de nos débats, à l'instar de ce qui s'est produit lors de l'examen du projet de réforme de l'audiovisuel. Dans ce dernier cas, nous avons eu l'impression de nous réunir pendant 70 heures uniquement pour permettre au Président de la République de nommer et de révoquer à sa guise le président de France Télévisions, puisque la publicité sur les chaînes publiques a finalement pu être supprimée par un autre moyen. Renvoyer sans cesse à plus tard le renforcement des droits de l'opposition, pour lequel celle-ci présente des demandes précises, atteste d'une volonté de reprendre en main le Parlement, dont les droits vont encore être davantage minorés. La France en arrive au point où c'est un pays, qui a connu une période totalitaire et préside aujourd'hui l'Union européenne, qui est en mesure de nous donner des leçons de démocratie !

L'amendement proposé ne constitue pas une révolution mais paraît juste. Le principal problème posé aux commissions parlementaires est celui des délais beaucoup trop courts qui leur sont laissés pour étudier des textes examinés à « marche forcée ». Cette dérive conduit même à s'interroger sur la validité des lois que nous votons, puisque celles-ci demeurent désormais, très souvent, sans décret d'application. On ne peut pas voter des lois de qualité sans prendre le temps de la réflexion avant de délibérer. Le Président de la République nous impose un véritable « tsunami parlementaire », qui nous empêche de voter les lois dans de bonnes conditions, en prenant précisément connaissance de leur contenu, si bien que l'opposition ne peut pas travailler correctement, contrairement à la situation qui prévaut généralement chez nos voisins ou dans les grandes démocraties étrangères.

M. le rapporteur. Je suis surpris par ce qui vient d'être dit, car j'ai entendu hier, lors de notre précédente réunion, certains orateurs de l'opposition expliquer que les comparaisons internationales n'étaient pas pertinentes sur ce sujet.

Après avoir adopté cet été une révision constitutionnelle, nous sommes aujourd'hui saisis d'un projet de loi organique qui devra être adopté dans les mêmes termes par les deux assemblées et sera suivi d'une modification de notre Règlement. Tout cela est conforme à la hiérarchie des normes. Avis défavorable sur l'amendement.

M. Noël Mamère. « *L'exemple touche plus que ne fait la menace* », est-il dit dans *Polyeucte*. Le groupe GDR est un groupe technique mais il présente également une cohésion politique et fait tout particulièrement preuve de solidarité pour défendre le droit du travail et s'opposer au recul des libertés. Lorsque la défense de valeurs républicaines ou universelles est en jeu, ce groupe sait faire preuve d'unité. Je réaffirme que les Tchèques tout comme les Espagnols ont hélas connu un régime totalitaire au XX^e siècle mais qu'ils constituent aujourd'hui des exemples de démocratie.

La Commission rejette cet amendement.

Elle est ensuite saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas prévoyant que, lors de la création d'une commission d'enquête, la fonction de président ou celle de rapporteur revient de droit à un parlementaire de l'opposition.

M. Arnaud Montebourg. Il s'agit pour nous d'une revendication constante : nous avons demandé, lors de l'examen de la révision constitutionnelle l'été dernier, l'inscription de cette règle de répartition des responsabilités de contrôle entre majorité et opposition, ce à quoi il nous avait été répondu que la question serait examinée ultérieurement. Puis, cette proposition a été à nouveau formulée, sans succès, au sein du groupe de travail parlementaire sur la réforme du Règlement. Or, de telles règles ont été instituées dans la plupart des pays européens. Cet amendement propose donc de l'inscrire dans la loi organique qui nous est soumise. Cela permettra de garantir le caractère réellement pluri-partisan des commissions d'enquête et de donner à l'opposition les moyens d'enquêter sur l'évolution des services publics, conformément à son rôle dans une démocratie moderne.

La Commission rejette cet amendement.

Puis, elle est saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas donnant à chaque groupe parlementaire de l'opposition le droit de créer, au cours de chaque session, trois commissions d'enquête, pour lesquelles les fonctions de président et de rapporteur seraient de droit confiées à des parlementaires membres du groupe à l'origine de l'initiative.

M. Jean-Jacques Urvoas. Nous souhaiterions disposer rapidement du relevé de décisions de la réunion du groupe de travail parlementaire sur la réforme du Règlement en date du 2 décembre dernier, car cette proposition avait alors été discutée. Il convient de préciser les « droits spécifiques » ouverts aux groupes parlementaires de l'opposition par le nouvel article 51-1 de la Constitution. L'amendement propose, à cet égard, de donner à chaque groupe de l'opposition le droit de créer, lors de chaque session, jusqu'à trois commissions d'enquête. Il est nécessaire d'engager la discussion à ce sujet.

M. le rapporteur. Ces questions seront abordées dans le cadre de la réforme du Règlement.

La Commission rejette cet amendement.

CHAPITRE I^{ER}

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

Avant l'article I^{er}

Intitulé du chapitre I^{er}

*La Commission **adopte** un amendement rédactionnel du rapporteur, supprimant de l'intitulé du chapitre I^{er} la référence, inutile, au caractère « parlementaire » des résolutions (**amendement n° 1**).*

Conformément au premier alinéa de l'article 34-1 de la Constitution, introduit par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, le présent chapitre a pour objet de fixer les conditions dans lesquelles les assemblées peuvent voter des résolutions en dehors des seuls champs où cette possibilité existait jusqu'à présent, les mesures d'ordre intérieur et les avis des assemblées sur les projets d'actes de l'Union européenne.

Il met également en œuvre le deuxième alinéa du même article, qui permet au Gouvernement de déclarer l'irrecevabilité d'une proposition de résolution dont il estime que l'adoption ou le rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elle contient une injonction à son égard.

Article I^{er}

Dépôt des propositions de résolution

Cet article impose le dépôt préalable par écrit des propositions de résolution. Afin d'être examinée par une assemblée, la proposition de résolution devra ensuite faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour.

Alors que le premier alinéa de l'article 34-1 de la Constitution fait référence aux résolutions sans mentionner leur origine, le projet de loi organique, en utilisant l'expression « propositions de résolution », précise qu'elles ne peuvent être que d'initiative parlementaire. Conformément à la tradition française, qui fait des résolutions un instrument éminemment parlementaire, il n'est pas créé de résolution d'initiative gouvernementale, comme cela avait pu être réclamé par certains auteurs⁽¹⁾ et comme cela peut se pratiquer, notamment, à la Chambre des communes du Royaume-Uni avec les *substantive motions*. Pour que le Gouvernement puisse engager un dialogue avec une assemblée, conclu par un vote, la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a introduit un article 50-1 dans la Constitution lui permettant de faire une déclaration sur un sujet déterminé suivi, s'il le décide, d'un vote qui n'engage pas sa responsabilité.

(1) M. Bruno Baufumé, op. cit., page 1438.

Une proposition de résolution doit être signée par un ou plusieurs membres de l'assemblée concernée. L'article 34-1 de la Constitution accordant le droit de voter des résolutions aux assemblées, et non au Parlement, il ne peut y avoir de navette pour une résolution conjointe des deux assemblées. Rien n'interdit en revanche aux deux assemblées de voter des résolutions identiques.

Comme pour les autres initiatives parlementaires, le droit d'initiative en matière de résolution est un droit individuel de chaque membre du Parlement. Le projet de loi organique n'a pas retenu l'idée, évoquée lors de la révision constitutionnelle, de fixer un nombre minimal de signataires ou un nombre maximal de résolutions pouvant être signées au cours d'une session. Tel qu'il est ainsi défini, le droit de déposer une résolution est donc largement ouvert.

Le présent article ne permet pas le dépôt de propositions de résolution émanant d'un groupe en tant que tel ou d'une commission, comme le font parfois les commissions du Bundestag ou de la Chambre des représentants en Belgique. Plusieurs députés ou plusieurs sénateurs, voire l'ensemble des membres d'un groupe ou de plusieurs groupes, peuvent se concerter pour déposer une seule proposition de résolution, mais un même sujet peut être également abordé, dans des termes plus ou moins différents, par plusieurs propositions de résolution distinctes. L'article 5 prévoyant que « *le texte de la résolution mis aux voix est celui de la proposition initiale* », il ne sera en revanche pas possible d'examiner conjointement plusieurs propositions de résolution, comme les commissions le font pour l'examen des propositions de loi⁽¹⁾. Une seule des propositions de résolution sera inscrite à l'ordre du jour et mise aux voix, sauf si deux propositions sont rigoureusement identiques.

Le dépôt d'une proposition de résolution devrait se concrétiser par sa numérotation, dans l'ordre de la réception des documents par la présidence de l'assemblée concernée, sa publicité officielle et son impression, dans les conditions fixées par les règlements des assemblées.

Le Règlement de l'Assemblée nationale élaboré en juin 1959 soumettait les propositions de résolution au même examen de recevabilité que les propositions de loi. Tout en censurant les dispositions relatives aux résolutions sur leur principe même, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 24 juin 1959⁽²⁾, a précisé qu'il n'y avait pas lieu de soumettre les propositions de résolution aux articles 40 et 41 de la Constitution, « *dont la rédaction ne vise que les propositions de loi, qui sont les seules dont l'adoption puisse avoir pour conséquence une diminution des ressources publiques, une création ou une aggravation d'une charge publique, et puisse porter atteinte au pouvoir réglementaire de Gouvernement défini par l'article 37 ou à la délégation qui lui*

(1) Voir, par exemple, M. Sébastien Huyghe, Rapport fait au nom de la commission des Lois sur les propositions de loi n° 632 relative aux conditions de commercialisation et d'utilisation de certains engins motorisés et n° 371 visant au contrôle de la vente et de l'utilisation des mini-quads, mini-motos et engins assimilables, *Assemblée nationale, XIII^e législature, n° 663, 30 janvier 2008*.

(2) *Conseil constitutionnel, décision n° 59-2 DC du 24 juin 1959 précitée*.

aurait été consentie en application de l'article 38 ». La résolution n'ayant pas d'effet juridique, elle ne peut avoir pour « conséquence » d'aggraver une charge publique. C'est un raisonnement analogue qui est suivi aujourd'hui dans le contrôle de la recevabilité financière des amendements, ainsi que l'expliquait notre collègue Pierre Méhaignerie lorsqu'il présidait la commission des Finances : « *La recevabilité est toujours la règle face à des dispositions dont la portée est principalement politique ou qui revêtent une faible portée normative. Elle s'appliquera mécaniquement à des textes flous, à des velléités fugitives de réforme, à la simple formulation de vœux, ou même à des renvois très vagues aux lois de finances.* » ⁽¹⁾

La seule hypothèse d'irrecevabilité envisagée par le projet de loi organique est celle qui est prévue par le deuxième alinéa de l'article 34-1 de la Constitution, qui protège le Gouvernement des injonctions et de la mise en cause de sa responsabilité en dehors des formes prévues par l'article 49 de la Constitution. La question pourrait se poser de la recevabilité d'une proposition de résolution qui, sans mettre en cause la responsabilité du Gouvernement, apparaîtrait néanmoins contraire à d'autres principes constitutionnels.

Une tradition constante confie dans ce cas aux présidents des assemblées le soin de veiller au respect de la Constitution au sein des assemblées. Le traité d'Eugène Pierre mentionne plusieurs cas, sous la III^e comme sous la IV^e République, où le Président de l'Assemblée a pu s'opposer au dépôt d'une interpellation ou au vote d'un ordre du jour motivé. Dans la séance de la Chambre des députés du 28 mai 1889, le Président Jules Méline a refusé de recevoir une interpellation qui visait « *les lenteurs apportées par la commission d'instruction de la Haute-Cour à déposer son rapport* ». Ce refus a été justifié de la manière suivante : « *Cette interpellation constitue une violation manifeste du Règlement et de la Constitution, du Règlement qui interdit dans cette enceinte toute attaque contre l'autre Chambre ; de la Constitution qui a fixé et déterminé les attributions des pouvoirs publics et qui, dans la limite de ses attributions, garantit leur pleine indépendance. C'est de la Constitution que le Sénat tient ses pouvoirs judiciaires, et il les exerce sous sa seule responsabilité devant le pays. Il ne relève de personne, et personne n'a vis-à-vis de lui le droit de remontrance ou même de conseil, ni le Gouvernement, ni la Chambre.* » ⁽²⁾

La persistance de cette coutume fut revendiquée au début de la V^e République par le Président Jacques Chaban-Delmas, au sujet du refus de dépôt de plusieurs propositions de loi : « *Comme l'ont fait tous mes prédécesseurs à la Présidence de l'Assemblée nationale, je considère qu'il est du droit le plus absolu du Président, en même temps que son devoir, de veiller à ce qu'aucune initiative*

(1) M. Pierre Méhaignerie, Rapport d'information déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur la recevabilité financière dans la procédure législative à l'Assemblée nationale, Assemblée nationale, XIF législation, n° 3247, 5 juillet 2006, pages 59 et 60.

(2) Eugène Pierre, op. cit., n° 657.

parlementaire ne s'exerce d'une manière contraire à la Constitution. »⁽¹⁾ Il ne s'agit pas d'une vérification systématique et pointilleuse de toutes les propositions formulées par les députés, mais de la possibilité pour le Président de refuser de recevoir une initiative conçue en violation flagrante des principes généraux de l'ordre constitutionnel, quitte à orienter son auteur, lorsqu'une alternative existe, vers une formulation plus adéquate.

La Commission est saisie d'un amendement de M. Jean-Claude Sandrier tendant à supprimer cet article.

M. Jean-Claude Sandrier. Les députés du groupe GDR proposent par amendements de supprimer les articles 1^{er} à 3 du projet de loi, relatifs aux propositions de résolutions. En effet, cette procédure, telle qu'elle a été rétablie par le Gouvernement en dépit des réticences des députés de la majorité lors de l'examen de la révision constitutionnelle, demeure très contestable car elle ne donne en réalité aucun nouveau droit à l'opposition : ces résolutions ne pourront pas constituer des injonctions au Gouvernement ou mettre en jeu sa responsabilité devant l'Assemblée nationale. Le groupe de travail sur la future réforme de notre Règlement a proposé d'ajouter une limitation supplémentaire, en limitant à une ou deux le nombre de propositions de résolution que chaque groupe serait autorisé à déposer chaque année.

Nos amendements visent à rendre pleinement effectif ce nouveau droit en évitant toute contrainte aux groupes parlementaires. Nous convenons toutefois qu'il pourrait être acceptable de limiter le nombre de propositions de résolutions susceptibles d'être présentées à une par mois, pour chaque groupe.

M. le rapporteur. Avis défavorable.

La Commission rejette cet amendement et adopte l'article 1^{er} sans modification.

Article 2

Renvoi des propositions de résolution à une commission et transmission au Premier ministre

L'article 2 du projet de loi organique prévoit d'une part le renvoi des propositions de résolution à une commission et d'autre part leur transmission au Premier ministre.

Toute proposition de résolution devra être renvoyée à l'une des commissions mentionnées à l'article 43 de la Constitution, ce que ledit article n'impose pas, puisqu'il ne vise que les « projets et propositions de loi ». Il pourrait s'agir soit de l'une des commissions permanentes, dont le nombre maximal a été

(1) Cité dans L'ouverture de la législation - Le Président de l'Assemblée nationale, collection *Connaître l'Assemblée, Assemblée nationale, février 2007, page 112.*

porté à huit par la dernière révision constitutionnelle, soit d'une commission spécialement désignée pour l'examen de cette proposition de résolution. La rédaction proposée semble donner au président de l'assemblée le choix parmi ces neuf possibilités. En cela, elle paraît contradictoire avec l'article 43 de la Constitution, aux termes duquel la constitution d'une commission spéciale peut être décidée par le Gouvernement ou par une assemblée, mais pas à la seule initiative de son président.

Le renvoi à une commission permanente, en revanche, est d'ores et déjà effectué, pour les textes pour lesquels un examen en commission est prévu, par le président de chaque assemblée en fonction des compétences qui sont attribuées aux commissions par les règlements des assemblées. Dans le cas des propositions de résolution, il est à craindre que ce choix ne soit pas toujours sans difficulté puisque, par leur nature même, les propositions de résolution n'auront pas nécessairement la cohérence et la précision d'un projet ou d'une proposition de loi ; elles pourront aborder des thèmes variés en des termes vagues. Il pourrait être difficile de rattacher certaines d'entre elles aux domaines de compétence énumérés par les règlements des assemblées. Il reviendrait aux règlements de déterminer, le cas échéant, dans quelles conditions une autre commission pourrait émettre un avis.

En tout état de cause, le renvoi d'une proposition de résolution à une commission n'impose pas pour elle l'obligation de s'en saisir et de la rapporter si le texte n'est pas inscrit à l'ordre du jour.

Dans l'équilibre général de la procédure proposée par le projet de loi organique, on peut s'interroger sur la pertinence de l'intervention de la commission. Dès lors qu'il est prévu que la discussion en séance porte sur la proposition de résolution initiale, et que celle-ci ne peut être amendée, la commission ne peut ni élaborer un texte ni proposer d'amendements. Elle ne peut qu'émettre un avis sur la proposition de résolution, dont les règlements des assemblées devront définir s'il doit prendre une forme écrite ou non.

L'examen préalable des propositions de résolution par une commission paraît ainsi dénué d'utilité pour leur discussion en séance.

L'objectif recherché, lors de la révision constitutionnelle, en autorisant les assemblées à voter des résolutions, était de leur permettre d'exprimer solennellement une position, formalisée par un texte, à l'issue d'un débat et d'un vote en séance publique. On observera à cet égard que, contrairement à l'article 88-4 de la Constitution, relatif aux résolutions « européennes », l'article 34-1 ne permet pas expressément que des résolutions puissent être adoptées en dehors des sessions.

Les propositions de résolution, par définition dépourvues d'effets juridiques, ne requièrent pas la même précision que des textes législatifs. Elles nécessitent d'autant moins qu'il soit recouru à l'expertise des commissions que la

prohibition des injonctions pourrait interdire de faire dans les résolutions des propositions précises. De plus, si elles relèvent du domaine législatif, ces propositions ont alors vocation à s'exprimer sous forme de proposition de loi ou d'amendement, plutôt que de proposition de résolution.

Les résolutions autorisées par l'article 34-1 de la Constitution obéissent à une logique différente de celles qui relèvent de l'article 88-4. Si ces dernières ne sont pas plus normatives, elles portent en effet sur des actes de l'Union européenne qui le sont et qui sont souvent d'une grande technicité. Il était donc indispensable, pour l'application de l'article 88-4 de la Constitution, de prévoir un examen préalable des propositions de résolution en commission, puisqu'il fallait d'abord analyser le texte européen, ainsi que ses conséquences sur la législation française. En 1992, pour expliquer le choix d'une procédure de discussion très inspirée de la procédure législative, le rapporteur de la résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale, notre ancien collègue Gérard Gouzes, soulignait d'ailleurs que *« l'examen et l'adoption des propositions de résolution portant sur des propositions d'actes communautaires ne sont pas sans lien avec les pouvoirs légiférants des assemblées parlementaires. En effet, l'introduction dans notre droit interne du contenu de certains actes communautaires, les directives, exige l'intervention d'une loi lorsque ces actes contiennent des dispositions de nature législative. »*⁽¹⁾ Il ajoutait qu'il reviendrait aux commissions permanentes d'instruire les projets de transposition de directive, ce qui justifie leur implication en aval. Enfin, les commissions ne manquent pas de modifier le texte des propositions de résolution sur les actes communautaires qui leur sont soumises. Ces arguments n'ont à l'évidence pas la même pertinence pour les propositions de résolution régies par le présent projet de loi organique.

On doit aussi s'interroger sur ce que pourra être la discussion d'une proposition de résolution en commission. Le débat en commission est condamné à n'être qu'une répétition générale en vue de l'examen en séance, la commission ne pouvant pas modifier le texte, mais tout au plus inciter son auteur à le rectifier. Cette situation ne serait pas très motivante pour les membres de la commission et semblerait contradictoire avec le mouvement de valorisation du travail des commissions amorcé depuis plusieurs années dans les deux assemblées en matière de contrôle et fortement renforcé par la révision constitutionnelle en matière législative, puisque le texte issu de leurs travaux servira désormais de base à la discussion en séance publique. L'examen des propositions de résolution risquerait de se traduire soit par une démobilisation des membres de la commission, soit par la perte pour les commissions d'un temps précieux au détriment des activités qui constituent leur raison d'exister.

En outre, la position de la commission serait rendue particulièrement inconfortable si le Gouvernement déclarait l'irrecevabilité d'une proposition de résolution après son examen en commission ; son avis deviendrait obsolète en cas

(1) M. Gérard Gouzes, Rapport fait au nom de la commission des Lois sur la proposition de résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale pour l'application de l'article 88-4 de la Constitution, Assemblée nationale, IX^e législature, n° 3010, 5 novembre 1992, pages 9 et 10.

de rectification de la proposition de résolution, le texte mis aux voix en séance n'étant plus celui qui aurait été examiné par la commission.

Enfin, si la commission devait présenter un rapport écrit, la question pourrait être soulevée de sa conformité au deuxième alinéa de l'article 34-1 de la Constitution, les injonctions qui ne peuvent figurer dans la proposition de résolution elle-même risquant d'être « transférées » dans le rapport. On peut rappeler à cet égard que le Conseil constitutionnel avait souligné dans une réserve d'interprétation, au sujet des rapports sur la mise en application des lois et la mise en œuvre des recommandations des commissions d'enquête, que « *le rapport présenté ne saurait en aucun cas adresser une injonction au Gouvernement* »⁽¹⁾. Le projet de Règlement de l'Assemblée nationale de 1959 avait envisagé ce problème, en prévoyant l'irrecevabilité de la proposition de résolution si « *un amendement s'y rapportant* » ou « *un rapport présenté à son sujet* » était de nature à mettre en jeu la responsabilité du Gouvernement.

C'est pourquoi votre rapporteur vous propose de simplifier la procédure de discussion des propositions de résolution en supprimant leur examen préalable par une commission. Il estime que la discussion des propositions de résolution de l'article 34-1 de la Constitution pourrait se rapprocher davantage des débats, tels qu'ils sont déjà organisés parfois dans le cadre des séances d'initiative parlementaire et qui ne sont pas précédés d'une discussion en commission, que de la procédure législative. Certes, ces débats ne donnent pas lieu à un vote, à l'inverse des propositions de résolution. Mais la révision constitutionnelle de juillet 2008 a précisément introduit, à l'initiative de l'Assemblée nationale, un article 50-1 permettant d'organiser un débat sur une déclaration du Gouvernement qui pourra être suivi d'un vote. Et ce type de débat, qui apparaît véritablement comme le pendant de la procédure de la résolution ne sera pas davantage précédé d'une « préparation » en commission.

Certains parlements étrangers ont suivi un raisonnement analogue et institué pour les propositions de résolution une procédure différant nettement de la procédure législative. Dans les deux chambres du parlement roumain, les « motions simples », qui concernent des questions de politique intérieure ou extérieure ou un problème ayant fait l'objet d'une interpellation, sont examinées uniquement en séance. Seules celles qui concernent des problèmes de politique extérieure doivent être accompagnées de l'avis de la commission de la politique extérieure et faire l'objet d'une consultation du ministère des affaires étrangères. En Espagne, c'est le Bureau du Congrès des députés qui, après avoir examiné la recevabilité de la proposition de résolution, décide de la renvoyer soit à la séance plénière, soit à une commission en fonction de l'importance du sujet abordé et de l'intention du groupe auteur de la proposition de résolution ; au Sénat, les propositions de résolutions ne sont pas examinées en commission, mais directement en séance plénière.

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2004-493 DC du 26 février 2004, Résolution modifiant le Règlement en vue d'informer l'Assemblée nationale sur la mise en application des lois et sur la mise en œuvre des recommandations de ses commissions d'enquête.

L'article 2 prévoit également que les propositions de résolution seront transmises au Premier ministre. Cette transmission doit intervenir sans délai. Elle a pour objectif de permettre au Gouvernement d'exercer le droit qui lui est reconnu par l'article 34-1 de la Constitution de déclarer l'irrecevabilité d'une proposition de résolution, dans les conditions fixées par l'article 3.

*La Commission **rejette** un amendement de M. Jean-Claude Sandrier tendant à supprimer cet article.*

Puis, elle est saisie d'un amendement du rapporteur supprimant la procédure de renvoi des propositions de résolution à une commission parlementaire.

M. le rapporteur. Cet amendement propose, au titre de la simplification, et pour éviter qu'un débat en commission ne se substitue au débat en séance publique, que ces propositions de résolution soient transmises sans délai au Premier ministre, sans exigence d'un examen préalable en commission. Il me semble en revanche important que l'auteur de la proposition de résolution soit en mesure de rectifier son texte en séance publique.

*La Commission **adopte** cet amendement (**amendement n° 2**).*

*Deux amendements de M. Jean-Jacques Urvoas, le premier permettant de renvoyer à plusieurs commissions une même proposition de résolution, le second attribuant cette compétence aux seules commissions permanentes, deviennent en conséquence **sans objet**.*

*Puis, la Commission **adopte** l'article 2 ainsi modifié.*

Article 3

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

Cet article met en œuvre le deuxième alinéa de l'article 34-1 de la Constitution, qui dispose que « *sont irrecevables et ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour les propositions de résolution dont le Gouvernement estime que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard* ».

Une disposition analogue figurait déjà à l'article 82 du Règlement de l'Assemblée nationale soumis à l'examen du Conseil constitutionnel en juin 1959, qui disposait que « *si le Gouvernement fait connaître au président de l'Assemblée que l'adoption ou le rejet d'une proposition de résolution, d'un amendement s'y rapportant ou d'un rapport présenté à son sujet lui paraît de nature à mettre en jeu la responsabilité du Gouvernement en dehors des formes prévues par l'article 49 de la Constitution, ladite proposition est irrecevable ou n'est*

recevable que jointe à une motion de censure répondant aux conditions fixées par l'article 148 ».

Dès janvier 1959, lors de l'élaboration de son Règlement provisoire, l'Assemblée nationale avait adopté, sans qu'aucune opposition ne se manifeste, un amendement présenté par Michel Habib-Deloncle qui confiait au Bureau de l'Assemblée, saisi par le Président ou par le Gouvernement, la responsabilité de déclarer l'irrecevabilité d'une proposition de résolution dont l'adoption mettrait en jeu la responsabilité du Gouvernement. Dans le Règlement définitif, le pouvoir d'appréciation a toutefois été transféré du Bureau de l'Assemblée au Gouvernement ; c'est la solution qui a également été retenue lors de la révision constitutionnelle. Comme l'avait déjà souligné le Premier ministre Michel Debré lors des discussions sur le Règlement de l'Assemblée nationale : *« Qui appréciera ? Je le dis tout de suite, pour les conséquences politiques : le Gouvernement et le Gouvernement seul. C'est le sens, c'est la lettre de la Constitution. Si le Gouvernement estime qu'une proposition de résolution met directement ou indirectement en cause sa responsabilité, il le dit et l'Assemblée doit alors ou plus exactement les parlementaires intéressés doivent alors déposer une motion de censure. Mais la décision du Gouvernement est sans recours, car elle est, constitutionnellement, la seule qui puisse être acceptée. »*⁽¹⁾

L'article 34-1 de la Constitution comporte une deuxième condition, qui ne figurait pas dans le Règlement de 1959 : l'interdiction des injonctions, découlant du principe de séparation des pouvoirs. Dans les textes législatifs, l'illustration habituelle de l'injonction, telle qu'elle est sanctionnée par le Conseil constitutionnel, est l'obligation faite au Gouvernement de déposer un projet de loi, en violation de l'article 39 de la Constitution, qui dispose que *« l'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement »*.

Pour les résolutions, c'est au Premier ministre qu'il appartiendra d'estimer si une proposition de résolution contient une injonction ou est de nature à mettre en cause la responsabilité du Gouvernement. On ne peut pas préjuger de l'interprétation qui sera faite de cette disposition par les premiers ministres successifs, puisque la Constitution ne renvoie pas à des critères objectifs, mais à ce que le Gouvernement *« estime »*. La rédaction du deuxième alinéa de l'article 34-1 ouvre en effet la voie à une irrecevabilité très large, puisque, outre celles qui comportent une injonction, sont irrecevables non seulement les résolutions qui, en elles-mêmes, sont de nature à mettre en cause la responsabilité du Gouvernement, mais également celles dont le rejet aurait le même effet. Elle pourrait donc être interprétée comme interdisant une résolution apportant le soutien d'une assemblée à la politique du Gouvernement, son rejet pouvant être interprété comme mettant en cause la responsabilité du Gouvernement... La Constitution laisse cependant une très grande marge d'appréciation au Gouvernement, qui pourrait donc avoir une conception moins restrictive de la recevabilité des propositions de résolution.

(1) *Séance du 26 mai 1959, Journal officiel Débats Assemblée nationale, page 558.*

La décision du Gouvernement peut intervenir à tout moment, à partir du dépôt de la proposition de résolution jusqu'à son inscription à l'ordre du jour.

L'article 3 du projet de loi organique précise que, si le Premier ministre fait savoir qu'une proposition de résolution contient une injonction à l'égard du Gouvernement ou que son adoption ou son rejet serait de nature à mettre en cause la responsabilité de celui-ci, la proposition de résolution ne peut être examinée en commission ni inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée.

La référence à l'irrecevabilité dans l'article 34-1 de la Constitution et l'analogie avec les irrecevabilités prévues par les articles 40 et 41 de la Constitution, pouvant être soulevées à tout moment, pourrait conduire à interpréter cette rédaction comme permettant au Gouvernement d'exiger le retrait de l'ordre du jour d'une proposition de résolution déjà inscrite.

Cependant, la rédaction de l'article 34-1 de la Constitution selon laquelle « *sont irrecevables et ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour* » les propositions de résolution mettant en cause la responsabilité du Gouvernement ou contenant des injonctions à son égard doit faire l'objet d'une interprétation plus littérale, l'irrecevabilité ne pouvant être soulevée qu'avant l'inscription à l'ordre du jour. Cette interprétation permet seule en outre d'assurer une réelle stabilité dans la programmation des travaux parlementaires, qui sera désormais partagée entre le Gouvernement et les assemblées.

Il est donc souhaitable, aussi bien pour le sérieux des travaux des assemblées que pour le respect de l'esprit de l'article 34-1 de la Constitution, que la décision du Premier ministre puisse intervenir le plus tôt possible, et en tout état de cause avant l'inscription de la proposition de résolution à l'ordre du jour.

La Commission rejette un amendement de M. Jean-Claude Sandrier tendant à supprimer cet article.

La Commission est saisie d'un amendement du rapporteur clarifiant les modalités d'examen des propositions de résolution en précisant que le Gouvernement doit faire connaître l'irrecevabilité d'une proposition de résolution avant son inscription à l'ordre du jour.

M. Jean-Jacques Urvoas. Je souhaiterais savoir ce que nous propose exactement le rapporteur en ce qui concerne l'examen des propositions de résolution. Celles-ci ne seraient donc pas examinées par les commissions permanentes ?

M. le rapporteur. Effectivement, les propositions de résolution seraient directement examinées en séance publique, comme c'est déjà le cas pour les motions. Concrètement, un président de groupe indiquera lors de la Conférence des présidents qu'une proposition de résolution est inscrite lors d'une séance réservée à ce groupe : elle sera alors examinée en séance, sans examen en commission. Néanmoins, il était nécessaire, dans la rédaction de la loi organique,

de tenir compte de la possibilité pour le Gouvernement de déclarer l'irrecevabilité d'une proposition de résolution, cette déclaration devant être prononcée le plus en amont possible et en tout état de cause avant l'inscription de la proposition de résolution à l'ordre du jour. Enfin, l'amendement proposé introduit la possibilité pour l'auteur de la proposition de résolution de rectifier son texte, afin par exemple de tenir compte des débats en séance publique.

M. Jean-Jacques Urvoas. Si le Gouvernement estime qu'une proposition de résolution est irrecevable, devra-t-il argumenter sa position ? En effet, le texte constitutionnel permet seulement au Gouvernement « d'estimer » qu'une proposition de résolution est irrecevable, sans lui donner un pouvoir de décision en la matière.

M. le rapporteur. Le texte de l'article 34-1 de la Constitution est extrêmement clair : estimer qu'une proposition de résolution est irrecevable est une compétence du Gouvernement.

M. Jean-Jacques Urvoas. Je ne suis pas convaincu par cette interprétation car le droit est un acte d'interprétation, et non pas un acte de connaissance.

M. le rapporteur. Pour préciser encore le dispositif, je vous indique que ce pouvoir du Gouvernement s'exerce jusqu'à l'inscription de la proposition de résolution à l'ordre du jour. Une fois celle-ci inscrite, il ne peut plus s'y opposer.

La Commission adopte l'amendement du rapporteur (amendement n° 3). En conséquence, deviennent sans objet quatre amendement de M. Jean-Jacques Urvoas : le premier permettant à la Conférence des présidents de donner un avis lorsque le Gouvernement estime qu'une proposition de résolution est irrecevable ; le second confiant au Conseil constitutionnel la mission de se prononcer sur l'irrecevabilité d'une proposition de résolution soulevée par le Gouvernement ; les deux suivants introduisant une procédure cumulant un avis par la Conférence des présidents et une saisine éventuelle du Conseil constitutionnel.

Deviennent également sans objet deux amendements de M. Jean-Claude Sandrier et un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas imposant au Gouvernement de motiver sa décision de déclarer l'irrecevabilité d'une proposition de résolution ; un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas introduisant un délai de 48 heures dans lequel le Gouvernement doit se prononcer sur l'irrecevabilité d'une proposition de résolution ; deux amendements de M. Jean-Claude Sandrier permettant l'information des présidents de groupe en cas d'opposition du Gouvernement à une proposition de résolution et un amendement du même auteur supprimant l'interdiction pour une proposition de résolution de contenir des injonctions à l'égard du Gouvernement.

Deviennent enfin sans objet deux amendements de M. Jean-Jacques Urvoas limitant, le premier, l'impossibilité de renvoyer à une commission et d'inscrire à l'ordre du jour des propositions de résolution mettant en cause la

responsabilité du Gouvernement, le second, l'irrecevabilité aux propositions de résolutions contenant « des injonctions » et non « une injonction » au Gouvernement, un amendement de M. Jean-Claude Sandrier ayant pour but d'imposer au Gouvernement de retenir une appréciation moins subjective à l'égard des propositions de résolution et un amendement de M. Jean-Claude Urvoas consistant à réputer favorable l'avis du Premier ministre relatif à une proposition de résolution sur laquelle il ne s'est pas prononcé.

*La Commission **adopte** ensuite l'article 3 ainsi modifié.*

Article 4

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

Le premier alinéa de l'article 4 du projet de loi organique fixe une condition de délai à l'inscription d'une proposition de résolution à l'ordre du jour : il doit s'écouler huit jours au moins entre l'examen d'une proposition de résolution en commission et l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée, qu'il faut comprendre comme le jour de l'examen en séance publique, et non comme le jour de l'inscription elle-même. L'instauration de ce délai permettrait, dans l'hypothèse d'un examen préalable de la proposition de résolution en commission, à son auteur de la rectifier avant son examen en séance. Votre commission des Lois ayant proposé qu'une proposition de résolution ne fasse pas l'objet d'un examen préalable en commission, votre rapporteur propose que ce délai coure à compter du dépôt de la proposition de résolution et non de son examen en commission. La contrainte serait ainsi assouplie, mais il serait maintenu un délai minimum permettant au Gouvernement de prendre connaissance de la proposition de résolution.

La proposition de résolution pourra être inscrite à l'ordre du jour dans les conditions prévues par l'article 48 de la Constitution, tel qu'il résulte de l'article 23 de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, étant rappelé que cet article entrera en vigueur le 1^{er} mars 2009, comme le chapitre de la présente loi organique relatif aux résolutions.

Une proposition de résolution pourra donc être inscrite à l'ordre du jour :

— soit dans les deux semaines sur quatre dont l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée, sous réserve de la priorité dont le Gouvernement bénéficie pour l'inscription des textes énumérés au troisième alinéa de l'article 48 de la Constitution ⁽¹⁾. À l'initiative de votre commission des Lois, le Constituant a précisé qu'une semaine de séance sur quatre sera réservée par priorité au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques. On peut dès lors s'interroger sur l'appartenance des propositions de résolution aux

(1) Projets de loi de finances, projets de loi de financement de la sécurité sociale, textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, projets relatifs aux états de crise et demandes d'autorisation visées à l'article 35 de la Constitution.

catégories du contrôle de l'action du Gouvernement et de l'évaluation des politiques publiques et donc sur la possibilité de les inscrire à l'ordre du jour lors de cette semaine. La réponse pourrait être adaptée au cas par cas, en fonction du contenu de la proposition de résolution ; il serait en effet difficile de considérer une résolution « de sympathie » comme relevant du contrôle ou de l'évaluation. En tout état de cause, cette semaine étant réservée « *par priorité* » au contrôle et à l'évaluation, rien ne devrait empêcher en pratique les assemblées de discuter des propositions de résolution au cours de cette semaine si les activités de contrôle, voire les textes pouvant être inscrits par priorité par le Gouvernement, ne l'occupent pas entièrement ;

— soit dans le cadre du jour de séance par mois réservé à un ordre du jour « *arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires* » ;

— soit, si le Gouvernement ne fait pas pleinement usage des deux semaines de séance sur quatre qui lui sont réservées par priorité, dans le cadre d'un ordre du jour complémentaire fixé par les assemblées.

On peut également envisager que le Gouvernement puisse inscrire une proposition de résolution à son ordre du jour prioritaire. On rappellera que, dans sa décision du 17 décembre 1992, le Conseil constitutionnel avait en effet souligné que l'inscription de droit à l'ordre du jour complémentaire d'une proposition de résolution autorisée par l'article 88-4 de la Constitution à la demande d'un président de groupe « *ne saurait faire obstacle à ce que le Gouvernement puisse, par application des prérogatives qu'il tient de la Constitution, décider l'inscription à l'ordre du jour prioritaire de l'Assemblée d'une proposition de résolution* »⁽¹⁾.

L'obligation de dépôt préalable prévue par l'article 1^{er}, la possibilité donnée au Gouvernement de déclarer l'irrecevabilité d'une proposition de résolution avant son inscription à l'ordre du jour et le respect d'un délai avant l'examen de la proposition de résolution en séance permettent d'empêcher que, comme sous la III^e République, les résolutions puissent faire une irruption quasi-instantanée au cours des débats.

Le deuxième alinéa de l'article 4 du projet de loi organique met en œuvre une restriction qui avait été évoquée lors de la révision constitutionnelle, afin d'éviter les résolutions à répétition ayant le même objet. Il prévoit qu'une proposition de résolution ayant le même objet qu'une proposition antérieure ne peut être inscrite à l'ordre du jour avant l'expiration d'un délai de douze mois suivant la discussion en séance de la proposition antérieure, que la proposition antérieure ait été adoptée ou rejetée.

Cette précaution est à rapprocher des dispositions figurant à l'heure actuelle dans les règlements des deux assemblées. L'article 84 du Règlement de

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 92-314 DC du 17 décembre 1992 précitée.

l'Assemblée nationale dispose en effet que « *les propositions repoussées par l'Assemblée ne peuvent être reproduites avant un délai d'un an* », l'article 28 de celui du Sénat que « *les propositions de loi et les propositions de résolution qui ont été déposées par les sénateurs et qui ont été repoussées par le Sénat ne peuvent être reproduites avant le délai de trois mois* ». Le projet de loi organique propose donc, pour ce qui concerne les propositions de résolution autorisées par l'article 34-1 de la Constitution, de retenir dans les deux assemblées le délai d'un an figurant dans le Règlement de l'Assemblée nationale.

La rédaction du projet de loi organique diffère toutefois de celle des règlements en faisant référence non pas à la « reproduction » des propositions de résolution, c'est-à-dire à leur dépôt, mais à leur inscription à l'ordre du jour. Une proposition de résolution ayant le même objet qu'une proposition antérieure pourra donc être déposée moins de douze mois après la discussion de la proposition antérieure, mais elle ne pourra pas être inscrite à l'ordre du jour avant l'expiration de ce délai.

Suivant l'avis de son rapporteur, la Commission rejette un amendement de M. Jean-Claude Sandrier de suppression de l'article ainsi qu'un amendement du même auteur imposant l'examen en séance publique après examen en commission de toute proposition de résolution.

Après avoir adopté un amendement rédactionnel du rapporteur (amendement n° 4), la Commission examine un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas réduisant de huit jours à deux jours le délai minimum entre l'examen de la proposition de résolution en commission et son inscription à l'ordre du jour.

M. Jean-Jacques Urvoas. Le délai de huit jours envisagé par le projet de loi semble exorbitant au regard du parallélisme des formes. En effet, pour l'inscription à l'ordre du jour d'une motion de censure, texte qui n'a rien d'anodin, la Constitution impose un délai limité à 48 heures. Nous proposons donc un délai identique pour l'inscription à l'ordre du jour d'une proposition de résolution, acte non contraignant qui constitue un simple vœu.

M. le rapporteur. Je suis défavorable à cet amendement. En supprimant l'examen en commission, j'estime que nous avons déjà suffisamment simplifié la procédure. Un délai minimum est nécessaire afin de permettre au Gouvernement de se prononcer sur la recevabilité de la proposition de résolution.

La Commission rejette l'amendement.

Après avoir adopté un amendement de cohérence du rapporteur (amendement n° 5), la Commission rejette un amendement de M. Jean-Claude Sandrier instaurant une procédure de discussion commune pour les propositions de résolution ayant le même objet.

La Commission est saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas supprimant tout délai minimum avant l'inscription à l'ordre du jour d'une proposition de résolution ayant le même objet qu'une proposition déjà discutée.

M. Jean-Jacques Urvoas. Le délai de douze mois avant l'inscription à l'ordre du jour d'une proposition de résolution ayant le même objet est excessif. Le parallélisme avec le délai retenu en matière de proposition de loi n'est pas pertinent car les propositions de résolution ne sont pas de nature législative.

M. le rapporteur. Je suis défavorable à cet amendement car je pense au contraire que reprendre le délai applicable pour les propositions de loi est adapté.

La Commission rejette l'amendement.

La Commission est saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas limitant l'impossibilité d'inscrire à l'ordre du jour aux seules propositions de résolution « rédigées dans les mêmes termes » qu'une autre proposition de résolution examinée dans les douze mois précédents.

M. Jean-Jacques Urvoas. Je souhaite avoir des précisions sur la portée de la restriction apportée par le projet de loi organique. Interdire l'examen à l'ordre du jour des propositions de résolution « ayant le même objet » qu'une autre proposition de résolution examinée dans les douze mois précédents est assez flou et risque de limiter considérablement l'utilité des résolutions, en empêchant le Parlement de se prononcer plusieurs fois sur un même sujet au cours d'une même année.

M. le rapporteur. Le projet de loi organique se borne à interdire l'inscription à l'ordre du jour des propositions de résolution « ayant le même objet », et non pas l'ensemble de celles ayant le même thème. Si on limitait l'interdiction aux propositions de résolution « rédigée dans les mêmes termes », cela reviendrait à retirer tout sens à la disposition puisqu'il suffirait de modifier un ou deux mots d'une précédente proposition de résolution pour rendre sa discussion possible.

La Commission rejette l'amendement.

Après avoir rejeté un amendement de M. Jean-Claude Sandrier limitant l'application du délai de douze mois aux propositions de résolution ayant le même « objectif » qu'une précédente proposition, la Commission adopte un amendement rédactionnel du rapporteur (amendement n° 6).

La Commission est saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas précisant que l'interdiction d'inscription à l'ordre du jour dans un délai de douze mois postérieurement à une autre proposition ayant le même objet concerne uniquement l'assemblée où une telle proposition avait été déposée.

M. Jean-Jacques Urvoas. La rédaction du projet de loi organique est imprécise, ne permettant pas de savoir si le délai s'applique à des propositions de résolution déposées dans les deux chambres du Parlement.

M. le rapporteur. Cet amendement est satisfait par un précédent amendement rédactionnel que la Commission a adopté.

M. René Dosière. Je regrette la position fermée du rapporteur s'agissant des améliorations à apporter au deuxième alinéa de cet article 4, qui enlève toute substance au dispositif de la résolution. L'opposition fait des propositions utiles afin d'améliorer la rédaction de cet alinéa qui sont systématiquement rejetées par le rapporteur, lequel semble arc-bouté sur le texte du Gouvernement.

La Commission rejette l'amendement.

La Commission est saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas substituant au délai de douze mois celui de la durée de la session.

M. Jean-Jacques Urvoas. La rédaction du projet de loi est insuffisamment précise : on ne sait à quoi correspond ce délai d'un an. S'agit-il de l'année civile, de la session parlementaire ?

M. le rapporteur. Je donne un avis défavorable à cet amendement.

La Commission rejette l'amendement.

La Commission rejette deux amendements de M. Jean-Claude Sandrier abaissant le délai préalable à l'inscription à l'ordre du jour d'une proposition de résolution ayant le même objet qu'une proposition précédemment examinée respectivement à un et deux mois. La Commission est ensuite saisie de deux amendements identiques de M. Jean-Claude Sandrier et de M. Jean-Jacques Urvoas réduisant ce délai à trois mois.

M. Jean-Jacques Urvoas. M. le président, je trouve que vous allez un peu vite alors qu'un examen approfondi en commission permettrait de faire gagner du temps en séance publique. Je n'ai ainsi pas compris les raisons de l'opposition du rapporteur à notre précédent amendement concernant le point de départ du délai de douze mois.

M. le rapporteur. Ce délai commencera à courir le jour de l'examen de la proposition de résolution : si une proposition est examinée le 15 janvier 2010, aucune autre proposition ayant le même objet ne pourrait l'être avant le 15 janvier 2011.

La Commission rejette l'amendement, de même que huit amendements de M. Jean-Claude Sandrier réduisant la durée d'interdiction d'inscription à l'ordre du jour à des délais allant de quatre à onze mois.

La Commission adopte ensuite l'article 4 ainsi modifié.

Article 5

Conditions d'examen et de vote des propositions de résolution

Cet article fixe les conditions d'examen et de vote des propositions de résolution, en séance comme en commission.

Le premier alinéa prévoit que, au cours de la discussion des propositions de résolution en commission et en séance, les membres du Gouvernement sont entendus à leur demande, ce qui leur permettra de faire part du point de vue du Gouvernement sur la question soulevée par la proposition de résolution ou le débat qu'elle a suscité, afin d'éclairer le vote des assemblées. Les assemblées et leurs commissions ne peuvent en revanche contraindre le Gouvernement à répondre à leur invitation.

Pour ce qui concerne la séance, ce principe est clairement posé par l'article 31 de la Constitution, qui dispose que « *les membres du Gouvernement ont accès aux deux assemblées. Ils sont entendus à leur demande* », et ce droit est absolu. Il paraît donc superfétatoire de le répéter dans la loi organique. La précision ne présente donc d'intérêt que pour l'examen en commission, les règlements des deux assemblées ayant pu valablement prévoir des restrictions en contraignant les ministres à se retirer au moment des votes⁽¹⁾, mais votre commission vous proposant de supprimer l'examen en commission, elle vous propose logiquement de supprimer le premier alinéa de l'article 5.

Le deuxième alinéa fixe deux règles d'importance :

— aucun amendement n'est recevable, ce qui vaut pour l'examen en séance et, *a fortiori*, en commission, puisque la commission ne peut ni élaborer de texte, ni déposer d'amendements en vue de la séance ;

— le texte mis aux voix est celui de la proposition initiale, qui peut être rectifiée par ses signataires après l'examen en commission.

Dans sa décision du 17 décembre 1992⁽²⁾, sur la modification du Règlement de l'Assemblée nationale destinée à mettre en œuvre l'article 88-4 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a considéré qu'« *une proposition de résolution peut faire l'objet d'amendements de la part des membres d'une assemblée sans que soient pour autant applicables les dispositions constitutionnelles concernant l'exercice de ce droit, lesquelles visent exclusivement les projets ou propositions de loi* ». L'article 44 de la Constitution, aux termes duquel « *les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement* », ne s'appliquant pas aux propositions de résolution, il est possible de décider par la loi organique qu'elles ne peuvent pas être amendées, de même que le Sénat a explicitement décidé en 1999 de supprimer le droit d'amendement

(1) Article 18 du Règlement du Sénat. Une disposition analogue figurait dans le Règlement de l'Assemblée nationale jusqu'en 1994.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 92-314 DC du 17 décembre 1992 précitée.

du Gouvernement sur les propositions de résolution présentées en application de l'article 88-4 de la Constitution ⁽¹⁾.

D'autres parlements européens ont fait le choix de restreindre fortement ou d'interdire le droit d'amendement sur les résolutions, alors même que les conditions de dépôt des propositions de résolution sont moins libérales que celles qui sont proposées par le présent projet de loi organique. Dans les deux chambres du parlement roumain, aucun amendement ne peut être présenté aux « motions simples » qui peuvent être déposées par au moins cinquante députés ou au moins un quart du nombre des sénateurs. Au Congrès des députés espagnols, seuls les groupes parlementaires peuvent déposer des propositions de résolution, dont la recevabilité est décidée par le bureau, et des amendements à ces propositions de résolution. La proposition de résolution est mise aux voix avec les seuls amendements acceptés par l'auteur de la proposition de résolution. Au Sénat espagnol, les propositions de résolution doivent être déposées par un groupe, une commission ou dix sénateurs et seuls sont discutés les amendements acceptés par l'auteur de la proposition de résolution et par la majorité des porte-parole des groupes représentant une majorité de sénateurs.

Plusieurs raisons justifient qu'il ne soit pas admis d'amendement aux propositions de résolution.

Une résolution n'ayant pas de caractère normatif, il n'est pas nécessaire qu'elle soit soumise à la même procédure qu'un texte législatif. Une fois la proposition de résolution rédigée par son auteur, avec d'autant plus de soin qu'il saura qu'elle ne pourra être amendée, l'assemblée pourra se prononcer sur le fond du texte pour affirmer une position de principe en séance, sans qu'il soit nécessaire de la modifier par voie d'amendement. Cette règle permettra d'éviter que les assemblées se perdent en ratiocinations lors de l'examen des propositions de résolution, l'auteur de la proposition de résolution ayant par ailleurs la possibilité de la rectifier si une modification apparaît indispensable pour recueillir un accord plus large.

Le dépôt d'amendements poserait en outre le problème du contrôle du Gouvernement sur la recevabilité de ceux-ci au regard du second alinéa de l'article 34-1 de la Constitution. Comme le prévoyait le Règlement de l'Assemblée nationale soumis au Conseil constitutionnel en 1959, le Gouvernement devrait être en mesure de déclarer l'irrecevabilité d'un amendement comportant une injonction au Gouvernement ou dont l'adoption ou le rejet serait de nature à mettre en cause la responsabilité du Gouvernement. Ce contrôle serait indispensable afin qu'il ne soit pas recouru aux amendements pour contourner l'interdiction mentionnée dans la Constitution et, par conséquent, extrêmement lourd en pratique si chaque amendement devait être soumis au Gouvernement.

(1) Résolution n° 131 (1998-1999) du 27 mai 1999 modifiant l'article 73 bis du Règlement du Sénat.

Il s'agit enfin d'un moyen de préserver la volonté de l'auteur de la proposition de résolution, en particulier s'il appartient à l'opposition. Dans l'hypothèse où l'opposition déciderait, dans le cadre du cinquième alinéa de l'article 48 de la Constitution, d'inscrire à l'ordre du jour de l'assemblée une proposition de résolution, il serait en effet particulièrement aisé à la majorité de la dénaturer par amendements...

Ne pouvant faire l'objet d'amendements et étant destinée à exprimer immédiatement la position d'une assemblée, il est ainsi logique qu'une proposition de résolution ne fasse pas l'objet d'un examen en commission, ce qui conduit votre commission des Lois à vous proposer la suppression de cette étape. En revanche, l'impossibilité d'amender la proposition de résolution est compensée par le droit accordé aux auteurs de la proposition de résolution de la rectifier. Il sera ainsi possible, malgré l'interdiction des amendements, de tenir compte d'un changement de contexte depuis le dépôt de la proposition de résolution, qui a pu intervenir plusieurs mois avant sa discussion, ou des remarques qui auront pu être faites à l'auteur de la proposition de résolution par certains de ses collègues. La rédaction retenue présente l'avantage pour l'auteur de la proposition de résolution d'en empêcher toute modification qui ne recueillerait pas son approbation.

Le projet de loi organique fixe le principe d'une rectification « *après l'examen en commission* », afin sans doute de favoriser la prise en compte des débats en commission par l'auteur de la proposition de résolution. Mais il n'en ira pas nécessairement ainsi, ce qui pose à nouveau la question du rôle de la commission dans ce dispositif. En effet, une rectification « *après l'examen en commission* » n'implique pas que cette rectification aille dans le sens souhaité par la majorité de la commission, la rectification pouvant ainsi rendre l'avis de la commission caduc et l'assemblée étant conduite à se prononcer en séance sur un texte n'étant plus celui ayant fait l'objet d'un examen par la commission ! En cohérence avec la proposition de supprimer l'examen préalable des propositions de résolution par une commission, votre rapporteur vous propose donc que la rectification puisse intervenir après l'inscription à l'ordre du jour de la proposition de résolution.

Il n'est pas précisé jusqu'à quel moment une rectification pourra intervenir. Afin que la possibilité de rectifier une proposition de résolution puisse trouver sa pleine utilité, votre rapporteur considère qu'elle doit pouvoir intervenir en séance. La rectification transmise à la présidence pourrait ainsi prendre une forme différente en fonction de sa date par rapport à la séance : rectification du document distribué, publication au *Feuilleton*, rectification en séance. En toute hypothèse, le Gouvernement devra être consulté sur toute demande de rectification et pourra refuser une rectification s'il estime qu'elle conduit à rendre la proposition de résolution irrecevable au regard du deuxième alinéa de l'article 34-1 de la Constitution. C'est alors le texte initial qui sera mis aux voix.

Le projet de loi organique envisage une rectification « par ses signataires », c'est-à-dire que la rectification devrait être cosignée par tous les

membres de l'assemblée ayant signé la proposition de résolution initiale. Si l'on comprend bien la cohérence de cette proposition, sa mise en œuvre pratique s'avérerait extrêmement lourde. Les règlements des deux assemblées accordent actuellement à l'auteur ou au premier signataire d'une proposition de loi la possibilité la retirer ; une formulation analogue rendrait plus simple la rectification de la proposition de résolution, un cosignataire de la proposition de résolution pouvant alors retirer sa signature s'il est en désaccord avec la rectification.

*Après avoir **rejeté** un amendement de M. Jean-Claude Sandrier de suppression de cet article, la Commission est saisie d'un amendement du rapporteur tendant à supprimer le principe selon lequel les membres du Gouvernement sont entendus à leur demande en commission comme en séance sur les propositions de résolution.*

M. le rapporteur. Il s'agit d'un amendement de simplification : dès lors que l'on supprime l'examen des propositions de résolution en commission, il n'est pas nécessaire de réécrire dans la loi organique un principe consacré à l'article 31 de la Constitution.

*La Commission **adopte** cet amendement (**amendement n° 7**), rendant ainsi sans objet six amendements de M. Jean-Jacques Urvoas tendant respectivement à différencier entre commission et séance le régime d'audition du Gouvernement, à obliger le Gouvernement à être entendu si le bureau de la commission ou les signataires d'une proposition de résolution le demandent, à obliger le Gouvernement à être entendu si le rapporteur le demande, à obliger le Gouvernement à être entendu si les signataires de la proposition de résolution le demandent, à rendre systématiquement publics les travaux et débats en commission et à rendre systématiquement publique l'audition du Gouvernement en commission.*

La Commission, après avoir rejeté un amendement de M. Jean-Claude Sandrier tendant à la suppression du deuxième aliéna de l'article, est saisie d'un amendement du rapporteur tendant à substituer à ce même aliéna deux alinéas précisant qu'une proposition de résolution peut être rectifiée par son auteur ou son premier signataire après son inscription à l'ordre du jour.

M. le rapporteur. Il s'agit d'un amendement qui tire les conséquences de la suppression de l'examen des propositions de résolution en commission.

Mme Delphine Batho. Je souhaite obtenir des précisions sur cet amendement pour bien comprendre le mécanisme que vous proposez : qui détiendra le pouvoir de rectification ? l'auteur de la résolution ? son premier signataire ? quand pourra-t-il le faire ? J'aimerais que vous nous précisiez les choses, Monsieur le rapporteur.

M. le rapporteur. Par cet amendement, j'essaie d'introduire une souplesse, que j'estime nécessaire, dans le dispositif mis en place par le projet de loi organique : il s'agit de permettre à l'auteur ou au premier signataire de la

proposition de résolution de rectifier celle-ci, à l'image de ce qui prévaut pour le droit d'amendement. Si la proposition de résolution ne peut faire l'objet d'amendements extérieurs, dans le souci de protéger les auteurs mêmes de celle-ci, il pourra s'avérer utile pour eux de pouvoir, au cours du débat, rectifier leur texte afin qu'il puisse être adopté : corriger un mot, une phrase, préciser des termes... Cette possibilité de rectification, ouverte entre l'inscription de la proposition de résolution à l'ordre du jour et sa mise aux voix, doit cependant être conciliée avec le pouvoir du Gouvernement de déclarer irrecevable une telle proposition, en application du dernier alinéa de l'article 34-1 de la Constitution. Je ne vous cache pas que le mécanisme mis en place par cet amendement va aussi loin qu'il est possible dans le respect du texte constitutionnel.

M. Jean-Jacques Urvoas. Je souhaiterais interroger le rapporteur sur la différence qu'il fait entre droit de rectification et droit d'amendement ; les choses ne sont pas très claires.

M. le rapporteur. Il existe deux différences, la première tenant à l'auteur de la modification qui dans le cadre d'une rectification ne peut être que l'auteur ou le premier signataire de la proposition, et la seconde au fait qu'une rectification n'est pas mise aux voix en tant que telle : c'est le texte rectifié qui est directement soumis au vote de l'Assemblée.

M. Arnaud Montebourg. Le mécanisme mis en place par cet amendement est intelligent et il faut l'adopter. Je salue l'effort du rapporteur, il en faudra d'autres !

La Commission adopte cet amendement (amendement n° 8), rendant ainsi sans objet cinq amendements de M. Jean-Jacques Urvoas, tendant respectivement à préciser que le texte mis aux voix en séance est celui issu de la commission, le cas échéant amendé par ses signataires, à supprimer le principe de l'irrecevabilité des amendements, à remplacer la notion de rectification par celle d'amendement, et à prévoir la possibilité pour les signataires d'une proposition de résolution de retirer celle-ci « à tout moment ».

La Commission adopte ensuite l'article 5 ainsi modifié.

Après l'article 5

La Commission rejette deux amendements de M. Jean-Claude Sandrier tendant respectivement à prévoir que les propositions de résolution adoptées en séance publique ont « une valeur contraignante » et à prévoir que les règlements des assemblées parlementaires doivent déterminer les règles d'inscription à l'ordre du jour d'un minimum de propositions de résolution émanant des groupes de l'opposition et des groupes minoritaires.

CHAPITRE II

Dispositions relatives à la présentation des projets de loi

Le présent chapitre a pour objet de tirer les conséquences des modifications introduites dans l'article 39 de la Constitution par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 en matière de présentation des projets de loi.

Le troisième alinéa de l'article 39 permet de soumettre la présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat « *aux conditions fixées par une loi organique* ». L'article 6 du présent projet de loi organique exige que les projets de loi soient précédés de l'exposé de leurs motifs. L'article 7 prévoit de poser comme condition de présentation des projets de loi la transmission de documents rendant compte des travaux d'évaluation préalable qui ont été réalisés. Cet article définit également le contenu de ces documents d'évaluation préalable. L'article 10 exonère un certain nombre de catégories de projets de loi spécifiques de cette obligation nouvelle de présentation d'une évaluation préalable. Il prévoit par ailleurs une évaluation succincte pour les projets de loi d'habilitation et une évaluation comportant des renseignements spécifiques pour les projets de loi autorisant la ratification d'accords internationaux.

Le quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution prévoit les conditions dans lesquelles la méconnaissance des règles fixées par la loi organique relative aux conditions de présentation des projets de loi peut conduire à refuser l'inscription d'un projet de loi. Le refus d'inscription doit être exprimé par la Conférence des présidents de la première assemblée saisie. Toutefois, en cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel, qui statue dans un délai de huit jours. Si ce quatrième alinéa édicte des dispositions déjà précises, il convient toutefois, comme le prévoit l'article 9 du présent projet de loi organique, de modifier l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, afin de prévoir les règles précises d'examen des saisines du Conseil constitutionnel sur ce fondement. L'article 8 permet par ailleurs de fixer un délai dans lequel la Conférence des présidents devra se prononcer sur l'inscription à l'ordre du jour d'un projet de loi.

Article 6

Exposé des motifs des projets de loi

Le présent article prévoit que les projets de loi sont précédés de l'exposé de leurs motifs.

L'exposé des motifs accompagne déjà le dépôt de tout projet de loi ⁽¹⁾, y compris lorsqu'il s'agit d'un projet de loi soumis à référendum ⁽²⁾. S'il n'a pas de valeur juridique, l'exposé des motifs permet d'exposer les raisons qui justifient les mesures législatives proposées et de présenter succinctement ces dispositions législatives.

Le projet de loi déposé sur le bureau de la première assemblée saisie et mis en distribution figure sur un document qui comprend également cet exposé des motifs. Le Conseil constitutionnel a même considéré que « *l'exposé des motifs qui, conformément à la tradition républicaine, accompagne un projet de loi et présente les motifs pour lesquels son adoption est proposée, est inséparable de ce projet* » ⁽³⁾. En revanche, les documents correspondant au texte adopté par l'une ou l'autre assemblée au cours de la procédure législative ne comprennent plus cet exposé des motifs.

Selon le projet de loi concerné, l'exposé des motifs peut être plus ou moins détaillé, plus ou moins politique. Il s'agit donc d'un texte dont le contenu est laissé à l'appréciation du Gouvernement et qui n'est pas discuté ni amendé par le Parlement.

Dans certains pays, l'exposé des motifs qui est joint au projet de loi a un statut d'un autre ordre. En Espagne, l'exposé des motifs peut être amendé au même titre qu'une autre section du projet de loi. Cet exposé des motifs est ensuite inclus dans la loi sous la forme d'un préambule, publié en même temps que le dispositif.

La mention, dans le présent projet de loi organique, de l'exposé des motifs des projets de loi, aura pour conséquence de rendre cet exposé des motifs obligatoire, consacrant ainsi une pratique constante du Gouvernement. Cette mention de l'exposé des motifs des projets de loi est d'autant plus justifiée que le Constituant a souhaité que le législateur organique précise les conditions de présentation des projets de loi. Or, l'exposé des motifs est bien l'un des documents de présentation du projet de loi, qui offre aux parlementaires des explications sur les motivations du Gouvernement ⁽⁴⁾. Un projet de loi qui ne comporterait pas d'exposé des motifs serait considéré comme ne remplissant pas l'une des

(1) De la même manière que les projets de loi sont précédés d'un exposé des motifs, l'Instruction générale du bureau de l'Assemblée nationale prévoit que « les propositions de loi déposées par les députés sur le bureau de l'Assemblée doivent être formulées par écrit, précédées d'un titre succinct et d'un exposé des motifs ».

(2) Dans sa décision sur une requête présentée par MM. de Villiers et Peltier du 7 avril 2005, le Conseil constitutionnel a considéré que « dans son principe, la communication au corps électoral du projet de loi, y compris son exposé des motifs, met en œuvre l'article 11 de la Constitution et satisfait aux exigences de clarté et de loyauté de la consultation ».

(3) Décision du 7 avril 2005 précitée.

(4) Pour ne citer qu'un exemple, l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République précisait que la modification proposée à l'article 44 de la Constitution « permet d'abord l'institution de procédures réellement simplifiées pour l'examen de textes à caractère technique : le travail en commission sera, dans cette hypothèse, soumis à une simple ratification par l'assemblée plénière. Elle ouvre ensuite la voie, conformément à une recommandation du rapport du comité présidé par M. Balladur, à la fixation par la conférence des présidents d'une durée programmée d'examen des textes, à l'issue de laquelle la discussion serait close. »

conditions fixées par la présente loi organique, et pourrait ne pas être inscrit à l'ordre du jour.

La Commission adopte cet article sans modification.

Article 7

Documents d'évaluation préalable. Contenu de l'évaluation préalable. Principe de proportionnalité de l'évaluation préalable

Le présent article a pour objet de prévoir qu'un ou plusieurs documents rendant compte des travaux d'évaluation préalable devront être joints aux projets de loi déposés sur le bureau de l'assemblée saisie. Il précise d'autre part quelle devra être la teneur de cette évaluation préalable. Il prévoit enfin un principe de proportionnalité, en vertu duquel la teneur de l'évaluation sera fonction de l'ampleur de la réforme proposée, de son urgence et de l'importance de son incidence sur les comptes publics ou du nombre de personnes concernées.

1. L'obligation de joindre des documents d'évaluation préalable lors du dépôt des projets de loi

a) Les documents à joindre aux projets de loi

Le premier alinéa prévoit que doivent être joints aux projets de loi « *un ou plusieurs documents qui rendent compte des travaux d'évaluation préalable réalisés* » et que ces documents sont déposés avec le projet de loi sur le bureau de la première assemblée saisie.

L'obligation de communication de documents rendant compte des travaux d'évaluation préalable a pour objet de permettre au Parlement de disposer d'éléments d'information précis et détaillés sur tout projet de loi. Le dépôt « sur le bureau de l'assemblée saisie » signifie que ces documents devront faire l'objet d'une publicité similaire à celle des projets de loi eux-mêmes (impression et distribution).

Si le Gouvernement modifie un projet de loi par voie de lettre rectificative, il conviendra également que l'évaluation préalable soit modifiée et complétée en conséquence. La lettre rectificative est en effet considérée comme un projet de loi ⁽¹⁾ et doit respecter la même procédure que celle applicable au projet de loi initial (dépôt sur le bureau de l'assemblée, impression et distribution du texte qui est renvoyé en commission et donne lieu à l'établissement d'un rapport supplémentaire), les dispositions du présent chapitre lui étant dès lors applicables.

(1) *Le Conseil constitutionnel considère en effet « qu'une lettre rectificative signée du Premier ministre constitue, non un amendement apporté par le Gouvernement à un projet de loi sur le fondement du premier alinéa de l'article 44 de la Constitution, mais la mise en œuvre du pouvoir d'initiative des lois que le Premier ministre tient du premier alinéa de l'article 39 de la Constitution » (considérant 3 de la décision n° 2000-433 DC du 27 juillet 2000, Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication).*

b) Le délai de dépôt des documents d'évaluation préalable

Il est proposé de retenir une obligation de dépôt des documents d'évaluation préalable en même temps que le dépôt du projet de loi.

La question du délai de dépôt des documents joints à un projet de loi de finances avait déjà été abordée à l'occasion de la réforme des dispositions organiques relatives aux conditions de discussion des projets de loi de finances. Les projets de loi de finances sont accompagnés d'annexes, qui doivent désormais être déposées et distribuées « *au plus tard le premier mardi d'octobre* » (article 39 de la loi organique relative aux lois de finances [LOLF] du 1^{er} août 2001), en même temps que le projet de loi de finances de l'année. Il est toutefois prévu, par dérogation à cette règle de dépôt, que chaque annexe générale destinée à l'information et au contrôle du Parlement, qui résulte d'une obligation législative ou réglementaire et non d'une obligation organique, est déposée sur le bureau des assemblées et distribuée « *au moins cinq jours francs avant l'examen, par l'Assemblée nationale en première lecture, des recettes ou des crédits auxquels elle se rapporte* ». La loi organique comporte également des obligations de dépôt et de distribution pour les projets de loi de règlement (article 46 de la LOLF) tout comme pour les projets de loi de finances rectificative (article 53 de la LOLF). De la même manière, le législateur organique a prévu que les annexes aux projets de loi de financement de la sécurité sociale sont déposées en même temps que ces projets (article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale).

Le législateur organique a souhaité que la transmission de la plupart des documents joints aux différents types de projets financiers intervienne en même temps que la transmission desdits projets. Il est donc cohérent d'exiger, de la même manière, un dépôt simultané des évaluations préalables et des projets de loi. Une transmission plus tardive serait d'autant moins justifiée que l'évaluation préalable, destinée à aider dans un premier temps le pouvoir exécutif à prendre la décision de modifier ou non la législation, a *a priori* été élaborée concomitamment au projet lui-même.

Concernant les annexes soumises à une obligation de dépôt simultané de celui du projet de loi de finances initiale, le Conseil constitutionnel a considéré « *que si, par suite des circonstances, tout ou partie d'un document soumis à l'obligation de distribution susmentionnée venait à être mis à la disposition des parlementaires après la date prévue, les dispositions de l'article 39 ne sauraient être comprises comme faisant obstacle à l'examen du projet de loi de finances ; que la conformité de la loi de finances à la Constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de la continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen de la loi de finances pendant toute la durée de celui-ci* »⁽¹⁾. Il a émis des réserves d'interprétation similaires en ce qui concerne les annexes générales ainsi que les documents à joindre aux projets de loi de

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, Loi organique relative aux lois de finances, considérant 75.

finances rectificative et aux projets de loi de règlement. À l'occasion du contrôle de constitutionnalité de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale du 2 août 2005, il a formulé les mêmes réserves d'interprétation en ce qui concerne la communication des annexes aux projets de loi de financement de la sécurité sociale ⁽¹⁾.

Votre rapporteur estime toutefois que la méconnaissance des dispositions organiques relatives aux conditions de présentation des projets de loi ne devraient pas être appréciées par le Conseil constitutionnel de la même manière que l'absence de respect des conditions de délai relatives à la transmission des annexes aux projets de loi de finances et aux projets de loi de financement de la sécurité sociale. Le Conseil pourrait ainsi vérifier qu'aucune volonté manifeste d'empêcher un débat législatif pleinement informé n'est à l'origine d'une communication défectueuse, tardive ou incomplète d'une évaluation préalable.

c) La question de la transmission de l'évaluation préalable au Conseil d'État

Il a souvent été fait reproche aux études d'impact d'être des documents confectionnés à la hâte et au dernier moment pour justifier les choix proposés dans les textes normatifs. Le rapport Lasserre évoquait le fait que chacune des études d'impact qui furent un temps réalisées par le Gouvernement « *était rédigée après l'élaboration du texte et conçue comme une justification sommaire des arbitrages rendus et non comme une analyse objective des impacts d'un projet* ». Or, il est souhaitable que les évaluations s'inscrivent pleinement dans le processus de préparation des réformes législatives.

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), dans ses recommandations, préconise ainsi d'intégrer les études d'impact le plus précocement possible dans le processus de décision. Cette intégration précoce présente plusieurs avantages : elle apporte un véritable outil d'aide à la décision de recourir ou non à une modification des normes en vigueur ; elle permet d'éviter que l'étude d'impact soit une justification plus ou moins sommaire et *a posteriori* des arbitrages rendus.

Votre rapporteur considère que l'instauration d'une obligation de communiquer les éléments d'évaluation préalable dès le stade de l'examen par le Conseil d'État devrait permettre d'éviter ces biais et garantir que les évaluations préalables sont réalisées dès le début de la préparation des projets de loi.

Une lecture restrictive de l'article 39 de la Constitution pourrait conduire à considérer qu'il n'est pas loisible au législateur organique de fixer les conditions de présentation des projets de loi à un stade antérieur au dépôt de ces projets sur le bureau de la première assemblée saisie.

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005, Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, considérant 18.

Toutefois, l'article 39 de la Constitution prévoit également que les projets de loi « *sont délibérés en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État* ». La procédure législative est donc encadrée dès le stade de l'examen par le Conseil d'État, et il pourrait donc être possible de préciser cet encadrement dès ce stade.

En outre, le fait de prévoir une obligation de présentation d'une évaluation préalable dès l'examen du projet de loi par le Conseil d'État est le gage d'une mise en œuvre efficace et pertinente de cette nouvelle obligation. Il sera en effet beaucoup plus difficile de faire une évaluation préalable au dernier moment, et sur le mode d'un simple plaidoyer *pro domo*, dès lors que cette évaluation devra être prête pour la présentation des projets en Conseil d'État. Seule cette solution permettrait de prendre pleinement en compte les critiques formulées à l'encontre du mécanisme des études d'impact.

Votre rapporteur est favorable à ce que la communication des documents d'évaluation préalable soit exigée dès le stade des « *projets de loi soumis au Conseil d'État* ». Dans l'hypothèse où la consultation du Conseil d'État ne serait accompagnée que d'une communication partielle des documents d'évaluation préalable déposés en même temps que le projet de loi, l'absence de respect de cette obligation pourrait alors être prise en considération par le Conseil constitutionnel amené à apprécier le respect des règles fixées par la loi organique ⁽¹⁾.

2. Le contenu de l'évaluation préalable

Détailler le contenu de l'évaluation préalable pourrait *a priori* apparaître comme une tâche qu'il conviendrait plutôt de réserver au pouvoir réglementaire, voire à une simple circulaire d'application. Toutefois, si l'on souhaite s'assurer que les documents rendant compte des travaux d'évaluation préalable seront suffisamment complets et bien renseignés, et si l'on souhaite pouvoir rendre véritablement effectif le droit pour la Conférence des présidents de la première assemblée saisie d'un projet de loi de refuser l'inscription à l'ordre du jour du projet qui serait insuffisamment complété par une évaluation préalable, le présent article est indispensable.

Les deuxième et troisième alinéas du présent article énumèrent l'ensemble des renseignements qui devront figurer dans une évaluation préalable.

L'appréciation de la législation existante devra conduire l'administration à faire un bilan de l'état du droit et à montrer ainsi les éventuelles failles ou lacunes de cet état du droit. Votre rapporteur estime que ce bilan de l'état du droit devra

(1) *Ainsi, le Conseil constitutionnel considère déjà « que, si le Conseil des ministres délibère sur les projets de loi et s'il lui est possible d'en modifier le contenu, c'est, comme l'a voulu le constituant, à la condition d'être éclairé par l'avis du Conseil d'État ; que, par suite, l'ensemble des questions posées par le texte adopté par le Conseil des ministres doivent avoir été soumises au Conseil d'État lors de sa consultation » et censure une disposition introduite dans un projet de loi sans avoir été soumise au Conseil d'État lors de sa consultation (décision n° 2003-468 DC du 3 avril 2003, Loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques).*

porter non seulement sur le droit existant mais également sur son application. Il considère également que cette appréciation de la législation devra préciser les conditions particulières d'application de la législation outre-mer. Cette information spécifique sur l'outre-mer permettra ainsi au législateur d'apprécier ou non l'opportunité d'inclure l'outre-mer dans le champ de la réforme, et le cas échéant de prévoir des adaptations de la législation dans tout ou partie de ces collectivités.

La définition des objectifs poursuivis par la réforme permettra de cerner les raisons qui conduisent le Gouvernement à présenter un projet de loi. Il conviendra que cette définition des objectifs poursuivis ne soit pas conçue comme une justification sommaire des choix faits par le projet de loi ni présentée comme une sorte d'exposé des motifs plus détaillé, mais cerne précisément les enjeux du texte qui est présenté (lequel peut d'ailleurs ne pas toujours être une réforme, mais être parfois une novation ou une simple adaptation du droit existant).

Il est d'autre part prévu que l'évaluation préalable expose les « *options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles* ». L'exigence de présentation d'une option non réglementaire permettra en tout état de cause de s'assurer indirectement que l'évaluation préalable débute très en amont de la présentation du projet de loi, car cette exigence incitera à mener une étude d'options avant de décider s'il est nécessaire de légiférer. Toutefois, il est à espérer que cette partie de l'évaluation préalable ne se bornera pas à évoquer vaguement une seule autre option, mais présentera de manière objective les différentes voies qui permettraient de répondre aux objectifs définis préalablement. De ce point de vue, il serait sans doute plus pertinent de ne pas limiter l'exposé des options possibles aux seules options n'entraînant pas l'intervention de règles de droit nouvelles.

L'estimation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales de la réforme, qui devra être chiffrée, est au cœur de l'évaluation préalable, car elle permettra au législateur de mieux apprécier la portée de la réforme envisagée. Selon la réforme proposée, il est possible que l'une ou l'autre catégorie de conséquences soit sans objet, faute de pertinence. Ainsi, un projet de loi en matière de procédure pénale pourra avoir des conséquences sociales (sur la protection des mis en examen, sur les conditions de travail des officiers de police judiciaire ou des magistrats par exemple), des conséquences financières (sur le coût de la défense, sur le coût, voir le nombre, des agents publics), voire des conséquences environnementales (par la production de documents par exemple), étant rappelé que, comme le souligne la Charte de l'environnement, « *la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation* », mais il semble en revanche beaucoup plus improbable qu'il ait des conséquences économiques.

Votre rapporteur souhaite préciser que l'estimation des conséquences financières de la réforme doit distinguer les coûts et les bénéfices attendus de la réforme proposée pour chacune des catégories de personnes publiques (État et ses

établissements publics ; collectivités territoriales ; organismes de sécurité sociale) et pour les différentes catégories de personnes physiques ou morales, en distinguant notamment la catégorie spécifique des petites et moyennes entreprises. De manière plus générale, l'ensemble des conséquences, économiques, financières, sociales et environnementales, devront être présentées pour chacune des catégories susmentionnées. Enfin, il conviendrait que l'évaluation préalable mentionne chaque fois que cela est nécessaire les conséquences des dispositions législatives proposées sur l'emploi public. Les études d'impact qui sont effectuées au Royaume-Uni ont utilement servi de source d'inspiration au rapporteur ⁽¹⁾.

Le troisième alinéa du présent article prévoit que l'évaluation préalable devra également rendre compte des consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État. Elle devra aussi analyser l'application dans le temps de la législation ainsi que les mesures transitoires proposées, lorsque tel sera le cas.

Le Gouvernement a déjà engagé une réflexion d'ensemble sur les procédures de consultation. Un décret du 8 juin 2006 prévoit l'abrogation, au 9 juin 2009, des commissions administratives créées par voie réglementaire avant le 9 juin 2006. Une circulaire du Premier ministre du 8 décembre 2008 relative à la modernisation de la consultation explique qu'il faut « *soustraire (la consultation) aux pesanteurs du formalisme, combattre son émiettement entre de multiples instances qui se doublent et se chevauchent* ». Elle invite en conséquence les ministères à « *revoir de façon globale et dans un esprit novateur la pratique de la consultation* », « *sans nécessairement recourir à la création d'instances administratives, conseils ou commissions* ». S'il est encore trop tôt pour pouvoir apprécier les nouvelles formes de consultation qui seront mises en œuvre par le Gouvernement, le fait de garantir, dans le présent article, qu'il sera rendu compte au législateur des consultations menées lors de la préparation des projets de loi est précieux.

En prévoyant que les documents d'évaluation préalable devront préciser l'application dans le temps de la nouvelle législation, le législateur organique imposera au Gouvernement de communiquer un échéancier prévisionnel des dispositions d'application rendues nécessaires par tout projet de loi.

Votre rapporteur vous propose de compléter la liste des documents à joindre à tout projet de loi, en prévoyant que l'évaluation préalable devra également rendre compte des dispositions législatives qui seront éventuellement proposées pour les collectivités ultra-marines visées aux articles 73 et 74 de la Constitution. Il vous propose également que soit communiquée la liste des textes réglementaires d'application nécessaires, leur calendrier prévisionnel de publication et les principales dispositions de ces textes d'application.

Les différentes précisions qui sont apportées au contenu de l'évaluation préalable permettent de s'assurer qu'un nombre satisfaisant d'informations

(1) Voir comme exemple d'étude d'impact britannique : <http://www.berr.gov.uk/files/file46462.pdf>

suffisamment détaillées sera fourni au Parlement. De ce point de vue, le présent article, enrichi par les amendements de votre rapporteur, permettra de donner à l'évaluation préalable une teneur similaire à celle qui est le plus souvent exigée des études d'impact.

Les rubriques des études d'impact

La circulaire du Premier ministre du 21 novembre 1995 précitée énumérait les « rubriques » devant être renseignées dans les études d'impact :

— avantages attendus de l'adoption d'un texte, notamment en explicitant « *de la manière la plus concrète possible, et de préférence chiffrée, les bénéfices escomptés de l'adoption des mesures proposées* » ;

— impact sur l'emploi, le cas échéant en recourant à des travaux de modélisation économique, à une analyse de rentabilité socio-économique, à des enquêtes qualitatives, à des expérimentations préalables ;

— impact sur d'autres intérêts généraux, « *d'autant plus précis que l'intérêt général en cause est susceptible d'être affecté par le projet* » ;

— incidences financières éventuelles des mesures proposées dans un cadre pluriannuel, en explicitant le coût global et les modalités de financement de ces mesures, leur impact sur le budget de l'État de l'année en cours et des quatre années suivantes, les conséquences induites de ces mesures sur les budgets des collectivités territoriales et leurs incidences sur les agents économiques ;

— impact en termes de formalités administratives incombant aux entreprises et aux autres catégories d'usagers, ainsi qu'aux organismes administratifs gestionnaires ;

— conséquences en termes de complexité de l'ordonnancement juridique, en précisant notamment les raisons pour lesquelles le texte est ou non rendu applicable outre-mer ;

— incidences indirectes et involontaires, qui doivent être analysées et, si possible, quantifiées.

L'annexe de la communication de la Commission européenne sur l'analyse d'impact relative au format indicatif du rapport d'analyse d'impact approfondie comprend une série de questions :

- à quel problème l'action ou la proposition doit-elle faire face ?
- quel objectif principal l'action ou la proposition est-elle supposée atteindre ?
- quelles sont les principales possibilités d'action disponibles pour atteindre l'objectif poursuivi ?
- quel est l'impact (positif et négatif) attendu des différentes possibilités identifiées ?
- comment contrôler et évaluer les résultats et l'impact de la proposition après sa mise en œuvre ?

L'approche est donc toujours très concrète et très opérationnelle.

Au Royaume-Uni, les études d'impact doivent évoquer :

- le problème auquel le Gouvernement entend répondre par son intervention ;

- les objectifs poursuivis et les effets attendus de la législation proposée ;
- les options autres que la voie législative ;
- le terme au-delà duquel la législation proposée sera évaluée pour en préciser les coûts, les bénéfices et voir si les effets espérés ont bien été atteints.

L'étude d'impact se conclut par une formule signée du ministre chargé de présenter le projet de loi, par laquelle il indique avoir pris connaissance de l'étude d'impact et considère qu'elle est une vue raisonnable et équitable des coûts, bénéfices et impact attendus de la réforme et que les bénéfices justifient les coûts. Les coûts et les bénéfices sont renseignés de manière chiffrée et selon une estimation moyenne annuelle.

En revanche, et à défaut d'une disposition explicite en ce sens, l'avis du Conseil d'État sur le projet de loi ne sera pas transmis au Parlement, soulignant ainsi le caractère exclusif de « conseil du Gouvernement » exercé par le Conseil d'État.

3. La proportionnalité de l'évaluation

Le quatrième et dernier alinéa du présent article pose le principe de la proportionnalité de l'évaluation préalable. Cet alinéa prévoit en effet que *« la teneur de l'évaluation est fonction de l'ampleur de la réforme proposée et de son urgence ainsi que, le cas échéant, de l'importance de son incidence prévisible pour les comptes des administrations publiques ou du nombre de personnes directement concernées »*.

Différents critères alternatifs sont donc proposés pour « proportionner » une étude d'impact : l'ampleur de la réforme proposée, son urgence, l'importance de son incidence pour les comptes publics, ou l'importance du nombre de personnes directement concernées. S'il convient de reconnaître qu'une étude approfondie peut sembler moins nécessaire si la réforme législative qui est envisagée ne concerne que quelques personnes ou ne modifie qu'à la marge le droit existant, se pose néanmoins la question de la mesure de l'ampleur d'une réforme ou du nombre de personnes concerné.

La réalisation d'études d'impact peut être, de manière légitime, liée à l'importance de la réforme envisagée. Le groupe de travail présidé par M. Bruno Lasserre avait proposé de prévoir systématiquement une étude d'impact pour les projets dont l'enjeu financier est supérieur à 50 millions d'euros, ou dont les destinataires finaux directs sont d'un nombre supérieur à un million ou qui ont un impact significatif sur un secteur économique ou social ou une profession déterminés. Il recommandait toutefois également de procéder à une étude d'impact pour les projets qui, bien que ne répondant pas à l'un des critères susmentionnés, pourraient être utilement soumis à analyse parce qu'ils concernent *« un domaine où une réflexion plus générale sur l'impact de la réglementation est opportun »* ou *« un domaine réglementaire caractérisé par des modifications fréquentes »* ⁽¹⁾.

(1) Rapport précité, page 20.

Votre rapporteur s'est longuement interrogé sur la possibilité d'apporter des précisions chiffrées dans le projet de loi organique. À défaut d'une disposition législative précise, il reviendra en effet au Gouvernement d'apprécier à partir de quel seuil l'évaluation ne doit plus être sommaire mais détaillée. Or, dans la mesure où la Conférence des présidents de la première assemblée saisie est susceptible de contester l'application des dispositions de la loi organique par le Gouvernement, il paraît nécessaire de laisser le moins de place possible à une appréciation unilatérale, génératrice de contestations, et de fixer dans la loi organique le plus grand nombre de règles.

Votre rapporteur vous propose pour cette raison de supprimer ce principe de proportionnalité, afin que toutes les évaluations préalables qui seront transmises au Parlement soient suffisamment précises et détaillées.

La Commission est saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas tendant à réécrire l'article 7.

M. Jean-Jacques Urvoas. Je m'étonne du choix qui a été fait par le Gouvernement de retenir la formulation de « *travaux d'évaluation préalable* » au lieu de la formule habituelle d'« *étude d'impact* », que tout le monde connaît et qui fait l'objet d'une jurisprudence constante du Conseil d'État. Pour quelle raison ne pas maintenir cette terminologie ? Je me suis laissé dire d'ailleurs que le Conseil d'État avait émis un avis défavorable à ce changement lorsqu'il a été consulté sur le présent projet de loi organique. Le retour à cette terminologie constitue un des objets de l'amendement que je présente, sans esprit de polémique ou partisan, je le souligne, amendement qui précise en outre explicitement que le Gouvernement doit transmettre cette étude d'impact au Conseil d'État en même temps que l'avant-projet de loi dont il est saisi pour avis, ce qui lui permettra d'exercer au mieux sa fonction consultative.

L'amendement vise en outre à établir une liste très précise des documents qui devront être présentés par le Gouvernement, afin de s'assurer de leur exhaustivité. Nous considérons que le texte proposé par le Gouvernement s'exonère très largement d'un certain nombre d'obligations ; il convient au contraire d'écrire les choses très précisément.

M. le rapporteur. Favorable au fond de votre amendement, je vous invite cependant à le retirer au bénéfice de quatre amendements que j'ai déposés un peu plus loin à cet article et qui vont même parfois au-delà du vôtre. Ces amendements reprennent le principe de l'envoi des travaux d'évaluation au Conseil d'État avant que celui-ci ne rende son avis sur le projet de loi, ils précisent que ces documents doivent faire état des législations existantes et de leur application, y compris outremer, des options possibles, de l'impact financier « *pour chaque catégorie d'administrations publiques* », c'est-à-dire en détaillant les coûts et les gains tant pour l'État que pour les collectivités territoriales et la Sécurité Sociale, mais aussi de l'impact financier, s'il existe pour le tissu économique et notamment pour les PME, à l'image de ce qui prévaut en Europe. Devra aussi être indiqué l'impact sur

l'emploi public. Ces amendements précisent en outre que le Gouvernement devra indiquer les méthodes calcul retenues, et ne pourra donc se contenter d'asséner un chiffre brut inexploitable. C'est sur la base de toutes ces informations que pourra s'ouvrir le débat devant le Parlement.

S'agissant des autres points que vous soulevez, je vous indique que les amendements que je propose maintiennent les consultations prévues par le texte et, s'agissant du dernier alinéa de l'article, après avoir hésité, je me suis rangé à l'avis qu'il ne fallait prévoir qu'un seul type d'évaluation préalable, sans introduire de proportionnalité selon l'ampleur de la réforme proposée et de son urgence. Les questions posées doivent être les mêmes sur tous les textes, même si les réponses elles-mêmes seront bien évidemment plus ou moins nourries selon l'importance des projets. En tout état de cause, une étude juridique complète du droit existant sera exigée pour tous les textes. En revanche, il va de soi que les projets de loi d'habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnances comporteront moins d'éléments, le Gouvernement ne connaissant pas précisément à l'avance le contenu de ces textes.

M. Jean-Jacques Urvoas. Qu'en sera-t-il des lois de ratification d'ordonnances ?

M. le rapporteur. Leur régime n'est pas modifié.

M. le Président. M. Urvoas maintenez vous votre amendement ?

M. Jean-Jacques Urvoas. Au bénéfice des explications du rapporteur, il est retiré.

M. René Dosière. Si les amendements que vient de présenter le rapporteur répondent bien à l'esprit de notre amendement, il est une de nos préoccupations qui n'a pas été retenue, celle de la substitution de la notion classique d'« *étude d'impact* » à celle de « *travaux d'évaluation préalable* » !

M. le rapporteur. Je ne suis nullement opposé à ce changement que j'avais dans un premier temps estimé secondaire par rapport à toutes les autres précisions que je souhaitais apporter.

M. Jean-Jacques Urvoas. Je rappelle que le Conseil d'État lui-même est favorable à une telle modification.

M. Bertrand Pancher. Je souhaiterais interroger le rapporteur sur la question des consultations préalables à la saisine du Conseil d'État. Que deviennent-elles avec vos amendements ?

M. le rapporteur. Mes amendements ne modifient pas le troisième alinéa de l'article 7 sur ce point ; elles sont donc maintenues.

M. Étienne Blanc. Les termes « étude d'impact » sont connus de tous. Je crois que la suggestion de nos collègues socialistes va dans le sens de la simplification du texte.

M. le rapporteur. Un tel changement suppose un simple amendement au premier alinéa de l'article 7. Je vous propose de le déposer en séance pour que nous puissions l'examiner lors de la réunion que nous tiendrons en application de l'article 88 de notre Règlement.

M. Jean-Christophe Lagarde. Je crois qu'il serait plus simple de réécrire totalement l'article 7, dans un souci de plus grande lisibilité de nos travaux.

M. Guy Geoffroy, président. Je suggère qu'à l'occasion de la réunion tenue en application de l'article 88, nous puissions disposer d'une version consolidée de l'article 7 qui tiendrait compte de l'ensemble des amendements adoptés, ainsi que de celui annoncé par le rapporteur au premier alinéa.

La Commission est alors saisie de trois amendements de M. Jean-Jacques Urvoas tendant respectivement à prévoir la transmission des avis rendus par le Conseil d'État aux assemblées parlementaires, dès leur communication au Gouvernement, à rendre le Conseil d'État destinataire de l'étude d'impact accompagnant les projets de loi et à prévoir que les informations communiquées aux assemblées parlementaires soient bien constituées de l'ensemble des travaux d'évaluation préalable réalisés par le Gouvernement.

M. Jean-Jacques Urvoas. Au bénéfice des précisions apportées par le rapporteur dans ses amendements qui vont suivre, je retire ces trois amendements.

Puis, la Commission est saisie d'un amendement du rapporteur tendant à préciser que les documents rendant compte de l'évaluation préalable d'un projet de loi doivent être transmis au Conseil d'État.

M. le rapporteur. Il s'agit du premier des amendements que j'annonçais tout à l'heure. Il vise à éviter que l'évaluation préalable ne soit confectionnée au dernier moment et que le Conseil d'État puisse en être privé.

La Commission adopte cet amendement (amendement n° 9). Elle rejette ensuite un amendement de M. Jean-Claude Sandrier tendant à soumettre les propositions de loi inscrites à l'ordre du jour des assemblées parlementaires aux mêmes exigences que les projets de loi.

La Commission adopte ensuite un amendement du rapporteur tendant à préciser que les documents d'évaluation préalable sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi auxquels ils se rapportent (amendement n° 10). Elle est ensuite saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas tendant à préciser que le Conseil constitutionnel est chargé d'évaluer la réalité et la sincérité des travaux d'évaluation préalable.

M. Jean-Jacques Urvoas. Cet amendement ne fait nullement œuvre d'originalité : il s'agit de la reprise d'une des suggestions faites par le Président de notre commission devant le comité Balladur.

M. le rapporteur. Je rappelle seulement qu'entre cette déclaration et aujourd'hui est intervenue la révision constitutionnelle qui a introduit à l'article 39 un mécanisme qui satisfait cette exigence. Son avant-dernier alinéa dispose en effet : « *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. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours* ». Je ne suis donc pas favorable à votre amendement.

La Commission rejette cet amendement. Elle est ensuite saisie d'un amendement de M. Guy Geoffroy tendant à prévoir que l'évaluation qui accompagne un projet de loi doit comprendre une analyse de l'impact de la loi en termes d'égalité entre les hommes et les femmes.

M. Guy Geoffroy, président. Je rappelle que la législation n'est pas nécessairement neutre dans ses répercussions sur la situation respective des femmes et des hommes. Une analyse de ces effets doit donc pouvoir accompagner tous les projets de loi, c'est l'objet de mon amendement.

M. le rapporteur. Je suis favorable à cette précision sur le fond, à condition que votre amendement soit transformé en sous-amendement à un de mes prochains amendements avec lequel il est incompatible formellement.

M. Guy Geoffroy, président. Je transforme mon amendement en sous-amendement à l'amendement de notre rapporteur visant à préciser le contenu des évaluations préalables.

Après avoir adopté un amendement rédactionnel du rapporteur (amendement n° 11), la Commission est saisie d'un amendement du même auteur tendant à préciser que l'évaluation préalable devra comporter une appréciation de l'application de la législation existante, tant en métropole que dans les collectivités ultramarines.

M. le rapporteur. Il s'agit du deuxième amendement évoqué précédemment : j'estime important que le Gouvernement informe précisément le Parlement de l'application de la législation existante, non seulement en métropole mais aussi outre-mer, tant nous savons les difficultés qui entourent parfois la détermination du droit qui y est applicable.

La Commission adopte cet amendement (amendement n° 13), ainsi qu'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas tendant à enrichir l'évaluation préalable des projets de loi par une analyse du droit comparé, européen et communautaire

(amendement n° 12). Elle est ensuite saisie d'un amendement du rapporteur visant à préciser le contenu des évaluations préalables.

M. le rapporteur. Il s'agit du troisième des amendements évoqués précédemment. Il vise à prévoir que pour chaque catégorie d'administrations publiques, ainsi que pour les personnes physiques et morales intéressées, les conséquences tant économiques que financières, sociales et environnementales d'un projet de loi devront être détaillées. Il prévoit aussi, le cas échéant, une évaluation de l'impact sur l'emploi public. Il impose enfin au Gouvernement de préciser les méthodes de calcul retenues s'agissant de l'impact financier des mesures proposées.

M. Guy Geoffroy, président. Je mets d'abord aux voix le sous-amendement que j'avais présenté précédemment, puis l'amendement du rapporteur.

La Commission adopte le sous-amendement de M. Guy Geoffroy prévoyant qu'une analyse de l'impact de la législation proposée sur l'égalité entre les femmes et les hommes est jointe à l'étude d'impact, ainsi que l'amendement du rapporteur ainsi sous-amendé (amendement n° 14). Elle rejette ensuite un amendement de M. Jean-Claude Sandrier visant à remplacer le terme « évaluation » par ceux d'« analyse approfondie » au deuxième aliéna de l'article.

Après avoir adopté deux amendements rédactionnels du rapporteur (amendements nos 15 et 16), la Commission adopte un amendement du même auteur visant à prévoir que l'étude d'impact devra analyser l'application outre-mer de la législation nouvelle (amendement n° 17), puis elle adopte un amendement rédactionnel du même auteur (amendement n° 18).

Elle est ensuite saisie d'un amendement du rapporteur tendant à préciser que les documents d'évaluation préalable doivent également comprendre la liste des textes d'application nécessaires, mentionner leurs principales dispositions et le délai prévisionnel de leur publication.

M. le rapporteur. C'est un amendement important. Je ne vous cache pas qu'il n'a pas reçu l'assentiment du Gouvernement à ce stade....

M. Philippe Gosselin. C'est une révolution !

La Commission adopte cet amendement (amendement n° 19), ainsi qu'un amendement du même auteur visant à prévoir que les documents d'évaluation préalable comprennent un calendrier prévisionnel d'évaluation de la nouvelle législation (amendement n° 20).

Elle est ensuite saisie de trois amendements identiques tendant à supprimer le dernier aliéna de l'article 7, respectivement du rapporteur, de M. Jean-Jacques Urvoas et de M. Jean-Claude Sandrier.

M. le rapporteur. Il s'agit du dernier des amendements que j'avais évoqués précédemment : il supprime l'existence d'un régime « *allégé* » d'évaluation préalable qui serait fonction de l'ampleur de la réforme proposée.

La Commission adopte ces trois amendements (amendement n° 21). En conséquence, deviennent sans objet deux amendements de repli de M. Jean-Jacques Urvoas, tendant respectivement à préciser qu'il revient au Conseil constitutionnel d'estimer en quoi l'ampleur de la réforme proposée ou son urgence pourrait influencer sur le contenu de l'évaluation préalable et à supprimer la notion d'urgence.

La Commission adopte ensuite l'article 7 ainsi modifié.

M. René Dosière. Avant d'aborder l'article 8 du projet de loi organique, j'aimerais, Monsieur le rapporteur, que vous nous éclairiez sur les justifications de l'emploi de l'expression « *le cas échéant* » s'agissant de la dimension relative aux collectivités ultra-marines des études d'impact accompagnant les projets de loi.

M. le rapporteur. Les études d'impact ne devront s'intéresser aux collectivités d'outre-mer que si le besoin est avéré et en fonction du statut des collectivités concernées ; autrement dit, à chaque fois que nécessaire. Je rappelle à la commission que j'ai adressé, il y a quelques mois, un courrier au Président de l'Assemblée nationale l'invitant à sensibiliser les différentes commissions permanentes à l'importance de l'application des dispositions législatives outre-mer ainsi que sur leurs responsabilités en la matière.

M. Guy Geoffroy, président. En tout état de cause, si des précisions sémantiques s'avéraient nécessaires sur ce point, à l'article 7, notre commission pourrait y procéder dans le cadre de sa réunion sur le fondement de l'article 88 du règlement.

M. le rapporteur. J'observe que la physionomie de l'article 7 telle qu'elle ressort des modifications adoptées par notre commission n'aura, en tout état de cause, pas grand-chose à voir avec ce qu'elle était initialement.

Après l'article 7

La Commission est saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas tendant à interdire au Gouvernement de déposer des amendements portant articles additionnels sur ses propres projets de loi.

M. Jean-Jacques Urvoas. Cet amendement reprend l'une des propositions du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, présidé par M. Édouard Balladur. Il vise à restreindre le droit d'amendement du Gouvernement, comme la référence de l'article 34-1 de la Constitution au cadre fixé par la loi organique en offre l'opportunité.

Je ne doute pas que le rapporteur ne soit pas loin de souscrire à cette suggestion, lui qui s'était indigné à juste titre, lors de l'examen en première lecture de sa proposition de loi de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, du dépôt en dernière minute par le Gouvernement d'amendements relatifs à la réforme de l'équarrissage, examinés dans des conditions déplorable et sans l'expertise suffisante.

M. Claude Goasguen. Je suis personnellement favorable à une telle disposition.

M. le rapporteur. Je vous soumettrai pour ma part une proposition d'équilibre alternative, à un autre endroit du texte.

La Commission rejette cet amendement.

Article 8

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

En vertu de la première phrase du quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution, « *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* ». En raison des incidences de la décision de la Conférence des présidents sur l'organisation de l'ordre du jour, il paraît utile de prévoir un délai maximal dans lequel elle devra se prononcer sur la méconnaissance éventuelle des règles de présentation des projets de loi qui seront fixées par le présent projet de loi organique.

Le présent article propose de retenir un délai de dix jours suivant le dépôt du projet de loi, dans lequel la Conférence des présidents devra se prononcer sur le respect des règles fixées par le présent chapitre.

La rédaction de l'alinéa unique de cet article laisse planer une incertitude concernant la formalité à accomplir par la Conférence des présidents. Une lecture stricte de l'article pourrait conduire à considérer que la Conférence des présidents doit, pour chaque projet de loi déposé, se prononcer par une décision explicite. Toutefois, une lecture moins littérale permettrait de soutenir que la Conférence des présidents n'est tenue de se prononcer que si elle considère que les règles de présentation des projets de loi sont méconnues. L'absence de décision explicite de la Conférence des présidents vaudrait reconnaissance tacite du respect des règles de présentation des projets de loi.

Une fois passé ce délai, la Conférence des présidents ne pourrait plus valablement s'opposer à l'inscription d'un projet de loi à l'ordre du jour. Toutefois, une lettre rectificative aurait pour effet de rouvrir le délai dans lequel la Conférence des présidents pourrait se prononcer sur le respect des règles relatives à la présentation du projet de loi.

S'il est nécessaire de fixer un délai à la Conférence des présidents, il semble en revanche inutile de prévoir des délais pour le Gouvernement ainsi que pour le président de l'assemblée concernée. En effet, si la Conférence des présidents refuse l'inscription à l'ordre du jour, il est souhaitable de laisser au Gouvernement toute latitude pour exprimer ou non un désaccord avec la Conférence des présidents, ou tenter de compléter l'évaluation préalable afin de lever les préventions de la Conférence. En cas de désaccord persistant, il n'est pas non plus nécessaire de prévoir un délai impératif, dans lequel le Premier ministre ou le président de l'assemblée intéressée pourrait choisir de saisir le Conseil constitutionnel de la question. En effet, soit le Gouvernement souhaitera l'inscription du texte à l'ordre du jour, et il saisira de ce fait sans plus tarder le Conseil constitutionnel ; soit le président de l'assemblée concernée jugera souhaitable de trancher le problème et il saisira quand il l'estime nécessaire le Conseil constitutionnel.

La Commission examine un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas réécrivant cet article afin de donner la possibilité à la Conférence des présidents de chaque assemblée de formuler un avis sur les conditions de recevabilité des projets de loi.

M. Jean-Jacques Urvoas. Cet amendement vise à permettre à la chambre qui n'a pas été saisie en première lecture de formuler un avis sur les conditions de recevabilité du projet de loi qui lui est soumis. Du fait de la rédaction de l'article 39, alinéa 4, de la Constitution, une acceptation de la part de la première assemblée saisie en première lecture vaut pour la seconde assemblée qui n'a donc pas à se prononcer sur cette même recevabilité. Grâce à cet amendement, la seconde assemblée saisie serait également obligatoirement consultée, sachant que si son avis est obligatoire, il pourrait ne pas être suivi.

M. Jean-Christophe Lagarde. Cet amendement est utile et constructif. Imaginez la situation où le Sénat aurait à examiner un texte adopté par l'Assemblée nationale en s'estimant insuffisamment informé alors que les députés auraient considéré le contraire !

M. le rapporteur. Lors de la révision constitutionnelle, le constituant a clairement fait un choix différent de celui qui est proposé dans cet amendement. Nous devons en rester au seul avis de la première assemblée saisie.

M. René Dosière. Je considère qu'il est scandaleux que, par les dispositions qui nous sont soumises, l'Assemblée nationale soit reléguée au même plan que le Sénat, qui n'est élu qu'au suffrage universel indirect. Je déplore la tendance de ces dernières années consistant à donner la priorité au Sénat pour l'examen de certains textes, et notamment ceux concernant le statut des collectivités territoriales.

M. le rapporteur. Je vous rappelle que la priorité ne sera plus conférée au Sénat pour ce qui concerne les textes relatifs aux Français de l'étranger. En outre,

les études d'impact seront toutes rendues publiques et, par conséquent, accessibles à tous les parlementaires.

La Commission rejette cet amendement.

Puis, la commission adopte un amendement du rapporteur accordant à la Conférence des présidents toute latitude pour se prononcer ou non sur le respect des règles organiques relatives à la présentation des projets de loi (amendement n° 22).

La Commission est ensuite saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas visant à assurer l'effectivité de l'obligation pesant sur le Gouvernement de présenter les travaux d'évaluation préalable de ses projets de loi.

M. Jean-Jacques Urvoas. Cet amendement précise la règle de vote applicable à la Conférence des présidents, lorsqu'elle statue sur le respect des règles organiques relatives à la présentation des projets de loi. Étant donné que la Conférence des présidents de la première assemblée saisie se prononcera, de fait, pour son homologue, il convient de prévoir, au minimum, une exigence d'unanimité.

M. le rapporteur. Il s'agit là d'une conception curieuse de la démocratie, la minorité emportant la décision de la Conférence des présidents.

M. René Dosière. On ne peut parler de blocage, dès lors que l'effet réside uniquement dans la saisine du Conseil constitutionnel.

La Commission rejette cet amendement.

Elle est ensuite saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas tendant à prévoir que, lorsqu'elle ne se prononce pas dans le délai de dix jours à compter du dépôt, la Conférence des présidents est réputée ne pas avoir constaté la méconnaissance des règles organiques relatives à la présentation des projets de loi.

M. Jean-Jacques Urvoas. Il s'agit d'un amendement de clarification.

M. le rapporteur. Cet amendement est en réalité satisfait par l'amendement qui vient d'être adopté et je vous suggère de le retirer.

L'amendement est retiré par son auteur.

Puis, la Commission rejette un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas tendant à prévoir une saisie immédiate de la Conférence des présidents de la seconde assemblée saisie après l'avis de celle de la première chambre.

La Commission adopte ensuite l'article 8 ainsi modifié.

Article 9

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

En vertu du quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution, si, d'une part, la Conférence des présidents de la première assemblée saisie d'un projet de loi constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues, empêchant par voie de conséquence l'inscription à l'ordre du jour de ce projet, et si, d'autre part, le Gouvernement est en désaccord avec la Conférence des présidents, le Premier ministre ou le président de l'assemblée concernée peut saisir le Conseil constitutionnel, qui doit statuer dans un délai de huit jours.

Si les grandes lignes de cette nouvelle procédure d'examen des conditions de présentation des projets de loi par le Conseil constitutionnel sont prévues par la Constitution, il n'en demeure pas moins nécessaire d'apporter certaines précisions relatives à l'examen par le Conseil constitutionnel de cette nouvelle forme de saisine.

Le présent article prévoit d'introduire un nouveau chapitre III *bis* dans le titre I^{er} de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, composé d'un article unique 26-1. Ce nouveau chapitre, consacré à l'examen des conditions de présentation des projets de loi, sur le fondement de l'article 39 de la Constitution, s'insère logiquement entre le chapitre consacré à l'examen des textes de forme législative, sur le fondement de l'article 37 de la Constitution, et le chapitre consacré à l'examen des fins de non-recevoir, sur le fondement de l'article 41 de la Constitution.

L'article 26-1 prévoit que, en cas de saisine du Conseil constitutionnel pour statuer sur la méconnaissance des règles de présentation des projets de loi, l'autorité qui saisit le Conseil constitutionnel, c'est-à-dire soit le Premier ministre soit le président de l'assemblée sur le bureau de laquelle le projet de loi a été déposé, « *en avise aussitôt l'autre* » autorité.

Lorsqu'une loi ou un engagement international est déféré au Conseil constitutionnel, ce dernier doit en aviser immédiatement le Président de la République, le Premier ministre et les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, ces derniers devant en informer les membres des assemblées (deuxième alinéa de l'article 18 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 précitée). En revanche, lorsque le Conseil constitutionnel est saisi par le Gouvernement ou le président d'une assemblée parlementaire de la question du caractère législatif d'une proposition ou d'un amendement auquel le Gouvernement a opposé l'irrecevabilité, l'autorité qui saisit le Conseil constitutionnel doit en informer aussitôt l'autre autorité (deuxième alinéa de l'article 27 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 précitée).

Dans la mesure où la saisine du Conseil constitutionnel relative au respect des conditions de présentation des projets de loi est une saisine qui a pour objet de

trancher un conflit entre deux autorités, il est cohérent de retenir la même solution que celle prévue pour le cas similaire de l'examen des fins de non-recevoir.

La décision devra être rendue par le Conseil constitutionnel dans un délai de huit jours, comme le prévoit le troisième alinéa de l'article 39 de la Constitution.

Le deuxième alinéa de l'article 26-1 précise que la décision du Conseil constitutionnel est une décision « *motivée* », à l'instar de celles qu'il prend :

— pour apprécier la conformité à la Constitution d'une loi organique, d'une loi ou du règlement d'une assemblée parlementaire (article 20 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, qui prévoit également que cette déclaration est publiée au *Journal officiel*) ;

— pour constater le caractère législatif ou réglementaire d'une disposition (article 26 de l'ordonnance précitée) ;

— pour décider du caractère irrecevable d'un amendement ou d'une proposition de loi (article 28 de l'ordonnance précitée).

L'article 26-1 ajoute que la décision motivée est notifiée au président de l'assemblée intéressée et au Premier ministre, à l'instar de ce qui est prévu par l'article 29 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 pour les déclarations relatives au caractère réglementaire ou législatif d'une proposition ou d'un amendement.

Dans les deux cas, il est justifié de prévoir une notification aux deux autorités compétentes pour saisir le Conseil constitutionnel dans la mesure où la déclaration du Conseil constitutionnel a des conséquences immédiates sur le déroulement de la procédure législative. Pour l'examen des fins de non recevoir, la décision du Conseil constitutionnel permet de reprendre une discussion qui a été suspendue. De la même manière, si le Conseil constitutionnel considère que les règles de présentation des projets de loi ont été respectées, sa déclaration peut permettre de prévoir sans délai l'inscription du projet de loi concerné à l'ordre du jour.

Enfin, le deuxième alinéa de l'article 26-1 prévoit que la décision du Conseil constitutionnel est publiée au *Journal officiel* de la République française, à l'instar de ce que prévoit l'article 20 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 pour les déclarations sur la constitutionnalité d'une loi organique, d'une loi ou du règlement d'une assemblée parlementaire.

Comme toutes les décisions du Conseil constitutionnel, la décision qui sera rendue s'imposera à tous les pouvoirs publics et conditionnera l'inscription ou non du projet de loi à l'ordre du jour. Dans l'hypothèse où le Conseil constitutionnel considérerait que les règles de présentation des projets de loi ont été méconnues, le Gouvernement devrait soit renoncer à la réforme envisagée, soit compléter la présentation du projet de loi, aidé éventuellement dans sa tâche par

les motifs de la décision du Conseil constitutionnel, selon une pratique jurisprudentielle dont il use dans certaines décisions de censure (par exemple les décisions n° 83-164 DC du 29 décembre 1983 et 84-184 DC du 29 décembre 1984).

Se pose la question de savoir si le Conseil constitutionnel, dans le cadre du contrôle de constitutionnalité des lois organiques et des lois, serait ou non conduit à examiner le respect de ces règles procédurales :

— lorsque la Conférence des présidents ne s'est pas prononcée explicitement sur la question du respect des règles de présentation des projets de loi ;

— lorsque la Conférence des présidents a débattu de la question et a considéré explicitement que les règles de présentation des projets de loi étaient respectées ;

— voire lorsque la Conférence des présidents a considéré que les règles de présentation des projets de loi étaient méconnues et que le Conseil constitutionnel, saisi de la question, a considéré que ces règles étaient respectées.

Certes, dans cette troisième hypothèse, le Conseil constitutionnel, s'étant déjà prononcé une première fois sur le fondement du troisième alinéa de l'article 39 de la Constitution, ne devrait pas examiner à nouveau, lors d'une saisine au titre de l'article 61 de la Constitution, un moyen fondé sur l'absence de respect des règles de présentation des projets de loi.

En revanche, dans les deux premières hypothèses, on ne saurait exclure un contrôle du Conseil, éventuellement subordonné à l'application de la règle dite du « préalable parlementaire », à l'instar du contrôle de la recevabilité financière au stade du contrôle de constitutionnalité des lois.

Toutefois, le parallèle avec le contrôle de recevabilité financière trouve une limite. Si le Conseil constitutionnel considère qu'il « *ne peut être saisi de la question de savoir si une proposition ou un amendement formulé par un membre du Parlement a été adopté en méconnaissance de l'article 40 de la Constitution que si la question de la recevabilité de cette proposition ou de cet amendement a été soulevée devant le Parlement* »⁽¹⁾, cette jurisprudence s'appuie sur le fait « *que, des travaux préparatoires de la Constitution, et notamment du fait que l'article 40 de cette dernière n'a pas repris les dispositions de l'article 35 de l'avant-projet de Constitution soumis au Comité consultatif constitutionnel le 29 juillet 1958, aux termes desquelles le Conseil constitutionnel aurait été appelé à intervenir avant l'achèvement de la procédure législative en cas de désaccord entre le Gouvernement et le président de l'assemblée intéressée, il résulte qu'un*

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 77-82 DC du 20 juillet 1977, Loi tendant à compléter les dispositions du code des communes relatives à la coopération intercommunale et notamment de ses articles 2, 4, 6 et 7, considérant 4.

contrôle de la recevabilité de ces initiatives doit être mis en œuvre au cours des débats parlementaires et effectué alors par des instances propres à l'Assemblée nationale et au Sénat »⁽¹⁾.

Or, en ce qui concerne la question du respect des règles de présentation des projets de loi, le Constituant a entendu permettre au Conseil constitutionnel de jouer un rôle « *explicite d'arbitrage* »⁽²⁾. L'intention n'a donc pas été de créer un nouveau motif d'inconstitutionnalité de dispositions législatives, mais uniquement de créer une procédure destinée à permettre la résolution d'une divergence d'opinion entre la Conférence des présidents et le Gouvernement.

En ce sens, le parallèle le plus évident est celui pouvant être fait avec la procédure prévue par l'article 41 de la Constitution pour départager le Gouvernement et le président d'une assemblée du Parlement sur la question du caractère réglementaire ou non d'une proposition de loi ou d'un amendement.

Le Conseil constitutionnel considère, depuis sa décision *Prix et revenus*, « *que la procédure de l'article 41 permet au Gouvernement de s'opposer au cours de la procédure parlementaire et par la voie d'une irrecevabilité à l'insertion d'une disposition réglementaire dans une loi, tandis que celle de l'article 37, alinéa 2, a pour effet, après la promulgation de la loi et par la voie d'un déclassement, de restituer l'exercice de son pouvoir réglementaire au Gouvernement et de donner à celui-ci le droit de modifier une telle disposition par décret ; que l'une et l'autre de ces procédures ont un caractère facultatif ; qu'il apparaît ainsi que, par les articles 34 et 37, alinéa 1^{er}, la Constitution n'a pas entendu frapper d'inconstitutionnalité une disposition de nature réglementaire contenue dans une loi, mais a voulu, à côté du domaine réservé à la loi, reconnaître à l'autorité réglementaire un domaine propre et conférer au Gouvernement, par la mise en œuvre des procédures spécifiques des articles 37, alinéa 2, et 41, le pouvoir d'en assurer la protection contre d'éventuels empiètements de la loi ; que, dans ces conditions, les députés auteurs de la saisine ne sauraient se prévaloir de ce que le législateur est intervenu dans le domaine réglementaire pour soutenir que la disposition critiquée serait contraire à la Constitution* »⁽³⁾.

Il serait donc justifié, de la même manière, de considérer que la procédure instituée à l'article 39 de la Constitution n'a pas pour objet de créer un nouveau motif d'inconstitutionnalité de la loi mais uniquement de conférer à la Conférence des présidents de la première assemblée saisie d'un projet de loi la faculté de faire respecter les conditions dans lesquelles ce projet de loi doit être présenté.

(1) Décision n° 77-82 DC précitée, considérant 2.

(2) M. Jean-Luc Warsmann, Rapport n° 1009 précité, Assemblée nationale, XIII^e législature, 2 juillet 2008, page 129.

(3) Décision n° 82-143 DC du 30 juillet 1982, Loi sur les prix et les revenus, notamment ses articles 1, 3 et 4, considérant 11.

Le Constituant a choisi, à l'article 39 de la Constitution, de faire intervenir le Conseil constitutionnel comme un aiguilleur des compétences entre les pouvoirs publics, comme à l'article 41. Cette procédure n'a de sens que si le conflit d'interprétation est épuisé avant l'examen de la loi. Une telle interprétation interdirait par conséquent à tout auteur d'une saisine sur le fondement de l'article 61 de la Constitution de se prévaloir d'une absence de respect des conditions de présentation des projets de loi pour contester la constitutionnalité de la loi déferée.

La Commission adopte un amendement rédactionnel du rapporteur (amendement n° 23) puis l'article 9 ainsi modifié.

Article 10

Dérogations à l'obligation de joindre une évaluation préalable. Régime dérogatoire de l'évaluation préalable des projets de loi d'habilitation et des projets de loi autorisant la ratification d'accords internationaux

Le présent article a pour objet d'apporter des modulations à l'obligation de joindre des documents rendant compte de travaux d'évaluation préalable pour tout projet de loi.

Le premier alinéa exonère un certain nombre de projets de loi de l'obligation de joindre, lors du dépôt du projet sur le bureau de la première assemblée saisie, des documents rendant compte des travaux d'évaluation préalable qui ont été menés.

Les deuxième et troisième alinéas prévoient un régime dérogatoire pour les éléments d'évaluation préalable qui devront être transmis à l'occasion du dépôt respectivement des projets de loi autorisant le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnances et des projets de loi autorisant la ratification de traités ou d'accords internationaux.

1. Les projets de loi exonérés de l'obligation de joindre une évaluation préalable

a) Des catégories diverses

Le premier alinéa du présent article prévoit que les dispositions du chapitre II du présent projet de loi ne sont pas applicables à la présentation :

- des projets de révision constitutionnelle ;
- des projets de loi de finances ;
- des projets de loi de financement de la sécurité sociale ;
- des projets de loi de programmation ;

— des projets de loi relatifs aux états de crise.

Alors que le troisième alinéa de l'article 39 de la Constitution prévoit que la loi organique fixe les conditions de présentation des projets de loi déposés devant l'une ou l'autre assemblée, cet alinéa exonère un certain nombre de projets de loi de toute condition de présentation autre que l'adjonction d'un exposé des motifs. Par conséquent, la Conférence des présidents ne pourrait, sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution, considérer qu'un projet de loi mentionné au premier alinéa du présent article ne remplit pas les conditions de présentation exigées par la loi organique que s'il ne comportait pas d'exposé des motifs. On peut légitimement se demander si cela ne revient pas à vider de son sens la nouvelle disposition constitutionnelle pour un certain nombre de dispositions législatives présentées au Parlement.

Certains types de projets de loi, en raison de leurs spécificités, peuvent certes justifier que l'obligation générale de présentation d'une évaluation préalable, qui ne serait pas pertinente, ou ne pourrait pas être satisfaite, fasse l'objet d'une exception.

Les projets de révision constitutionnelle, dont l'adoption doit répondre à des conditions particulières (adoption par le Congrès à une majorité des trois cinquièmes ou référendum), ont pour objet la réforme de l'organisation des pouvoirs publics, ou les droits fondamentaux. Ils traitent donc de questions pour lesquelles les rubriques habituelles d'une étude d'impact seraient peu pertinentes. On peut même considérer que le Constituant, en visant à l'article 39 les conditions de présentation des « projets de loi », n'a pas entendu viser les « projets de révision constitutionnelle », qui forment une catégorie distincte et dont l'initiative n'appartient pas au Premier ministre.

En ce qui concerne les projets de loi relatifs aux états de crise, c'est-à-dire les projets de loi relatifs à la prolongation de l'état d'urgence (puisque l'état de siège et la déclaration de guerre ne font pas l'objet de projets de loi), leur préparation et leur examen interviennent dans des délais trop brefs pour que l'élaboration d'une évaluation préalable semble possible ⁽¹⁾.

Le cas des projets de loi de ratification d'ordonnances doit être envisagé en même temps que celui des projets de loi d'habilitation, ces deux types de projets s'inscrivant dans un même processus (voir *infra* 2°).

En revanche, les autres catégories visées suscitent plus d'interrogations.

(1) Dans la mesure où la loi autorisant la prolongation de l'état d'urgence doit être promulguée au plus tard douze jours après la déclaration de l'état d'urgence, la préparation du projet de loi est contrainte par un délai de quelques jours. Ainsi, pour la loi n° 2005-1425 du 18 novembre 2005 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, le projet fut déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 14 novembre 2005, soit six jours après l'adoption des décrets déclarant l'état d'urgence.

b) La question des projets de loi de programmation

Il est également prévu d'exonérer de l'obligation de présentation d'une évaluation préalable les projets de loi de programmation. Il est tout d'abord peu satisfaisant de faire référence aux projets de lois de programmation, sans plus de précision, alors que deux types de projets de loi de programmation peuvent être déposés :

— ceux prévus par l'antépénultième alinéa de l'article 34 de la Constitution, qui sont destinés à déterminer les objectifs de l'action de l'État ;

— ceux prévus par l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution, qui ont pour objet de définir les orientations pluriannuelles des finances publiques.

Concernant les projets de loi de programmation des finances publiques, il est possible de considérer que certains documents prévus par la LOLF ⁽¹⁾ et le rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques comportent une dimension évaluative pluriannuelle permettant d'apporter des éléments d'information suffisants au Parlement.

En revanche, les autres projets de loi de programmation mériteraient sans doute de faire l'objet d'une évaluation préalable, même si celle-ci ne saurait être similaire à celle relative à un projet de loi. À défaut de disposer de documents d'évaluation préalable, le Parlement serait privé d'informations précieuses sur les objectifs proposés dans les projets de loi de programmation, et plus encore sur les dispositions normatives pouvant figurer dans ces projets de loi de programmation.

Pour cette raison, votre rapporteur vous propose de limiter aux projets de lois de programmation des finances publiques, prévus par le vingt-et-unième alinéa de l'article 34 de la Constitution l'exonération de l'obligation de présenter des éléments d'évaluation préalable.

c) La question des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale

Le premier alinéa prévoit également d'exonérer de l'obligation de dépôt conjoint de documents d'évaluation préalable les projets de loi de finances, de même que les projets de loi de financement de la sécurité sociale. Des annexes et des rapports doivent être joints à ces différents projets financiers, en vertu de dispositions organiques spécifiques. Si ces projets sont à juste titre soumis à un régime particulier et doivent être adoptés dans des conditions de délai fixées respectivement par l'article 47 et par l'article 47-1 de la Constitution, cela

(1) *Le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, présenté au cours du dernier trimestre de la session ordinaire (article 48 de la LOLF), le rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la Nation, joint au projet de loi de finances de l'année (article 50 de la LOLF).*

n'interdit toutefois pas de se poser la question de l'utilité que pourrait présenter l'adjonction de documents d'évaluation préalable à ces textes.

En ce qui concerne les projets de loi de finances, la LOLF fixe la liste des annexes et rapports qui doivent être joints aux projets de loi de finances initiale (articles 50 et 51 de la LOLF) ainsi que celle des rapports et annexes à joindre aux projets de loi de finances rectificative (article 53 de la LOLF) ainsi qu'aux projets de loi de règlement (article 54 de la LOLF).

Mais ces différents documents d'information destinés au Parlement, qui n'ont pas toujours une dimension évaluative, portent sur les dispositions qui doivent obligatoirement figurer en loi de finances, et non sur celles qui sont susceptibles de figurer le cas échéant dans un autre projet de loi.

Ne figurent pas obligatoirement en loi de finances :

— les dispositions relatives aux ressources de l'État qui affectent l'équilibre budgétaire ;

— les dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire ;

— les dispositions affectant directement les charges budgétaires de l'État ;

— les modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités locales ;

— l'approbation des conventions financières ;

— l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ;

— les dispositions relatives à la comptabilité de l'État et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics.

Or, il serait regrettable qu'une disposition modifiant l'assiette, le taux ou les modalités de recouvrement d'une imposition de toute nature, ou qu'une disposition réformant concours de l'État aux collectivités territoriales, ne fasse pas l'objet d'une information précise du Parlement, permettant d'évaluer ses conséquences économiques et financières, sur les différentes catégories de personnes physiques et morales.

Il y aurait donc un intérêt réel à ce que les dispositions qui ne figurent pas obligatoirement dans les projets de loi de finances puissent faire l'objet d'une évaluation préalable, au même titre que si ces dispositions avaient figuré dans un autre projet de loi. En outre, cela permettrait d'éviter que l'insertion de ces

dispositions dans des projets de loi de finances permette de s'exonérer trop facilement d'une information substantielle à fournir au Parlement.

Une objection à l'obligation de présenter une évaluation préalable sur certains articles du projet de loi de finances doit toutefois être envisagée. En effet, dès lors qu'une évaluation préalable devrait accompagner le dépôt du projet de loi, il serait possible, pour la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale, en vertu du quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution, de constater que les règles prévues par la loi organique sont méconnues et qu'il est impossible d'inscrire le projet de loi de finances à l'ordre du jour. Or, l'article 47 de la Constitution, relatif au vote des projets de loi de finances par le Parlement, prévoit que « *si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours.* » Par conséquent, la faculté ouverte par le quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution à la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale ne saurait être mise en œuvre sans porter préjudice à l'Assemblée nationale elle-même.

Le législateur organique, afin de concilier les dispositions relatives aux conditions de présentation des projets de loi avec les dispositions spécifiques relatives au vote des projets de loi de finances, pourrait ainsi prévoir que les dispositions non exclusives de ces projets de loi doivent être accompagnées d'éléments d'évaluation préalable, sans que pour autant la procédure d'opposition à l'inscription à l'ordre du jour puisse être mise en œuvre pour ce cas particulier.

Les mêmes observations peuvent être formulées en ce qui concerne les projets de loi de financement de la sécurité sociale, certaines dispositions pouvant figurer soit dans ces projets soit dans des projets de loi ordinaires (article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale) :

— celles ayant un effet sur les recettes des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit, relatives à l'affectation de ces recettes ou ayant un effet sur les dépenses de ces régimes ou organismes ;

— celles modifiant les règles relatives aux cotisations et contributions affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement ;

— celles relatives à la trésorerie et à la comptabilité des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit ;

— celles ayant un effet sur les dépenses des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement qui affectent directement l'équilibre financier de ces régimes ;

— celles modifiant les règles relatives à la gestion des risques par les régimes obligatoires de base ainsi que les règles d'organisation ou de gestion interne de ces régimes et des organismes concourant à leur financement ;

— celles améliorant l'information et le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale ;

— celles relatives aux organismes qui financent et gèrent des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM).

Votre rapporteur vous propose par conséquent de prévoir, pour l'ensemble de ces dispositions non exclusives des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale, une obligation de joindre des documents d'évaluation préalable. Afin que cette obligation soit conciliable avec les dispositions constitutionnelles et organiques spécifiques à ces projets de loi, il serait précisé que les dispositions des articles 8 et 9 du présent projet de loi organique, relatives à la procédure d'opposition à l'inscription à l'ordre du jour pour absence de respect des conditions de présentation des projets de loi, ne leur sont pas applicables.

2. Les projets de loi d'habilitation

Le deuxième alinéa du présent article prévoit que les projets de loi relatifs à des demandes d'habilitation du Gouvernement à prendre des dispositions législatives par voie d'ordonnances doivent être accompagnés, lors de leur dépôt, par « *la présentation d'éléments d'évaluation succincts* ».

La circulaire du Premier ministre du 26 janvier 1998 précitée exonérait l'administration de l'obligation de présenter une étude d'impact sur les projets de loi d'habilitation, « *du fait de leur teneur spécifique* », ainsi que sur les projets de loi portant ratification d'ordonnances dès lors qu'ils ne modifient pas les dispositions de l'ordonnance, dans la mesure où le projet d'ordonnance devait lui-même faire l'objet d'une étude d'impact.

Le projet du Gouvernement propose par conséquent sur ce point une disposition qui est en progrès notable par rapport à ce qui avait été envisagé jusqu'à présent en matière de projets de loi d'habilitation.

La notion d'« *éléments d'évaluation succincts* » devrait permettre au Gouvernement de ne présenter que les éléments de l'évaluation préalable prévus par l'article 7 du présent projet de loi organique qui seraient pertinents au regard de l'habilitation. Il est légitime que la définition des objectifs poursuivis par la réforme soit peu développée, et que l'évaluation ne comporte qu'une estimation sommaire des conséquences de la réforme, dans la mesure où la réforme ne sera arrêtée précisément que par les ordonnances. En revanche, il semble à votre rapporteur que l'appréciation de la législation existante et l'exposé des options

possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles devraient être aussi détaillées qu'à l'occasion de la présentation d'un projet de loi ordinaire.

Votre rapporteur vous propose pour cette raison de préciser que les éléments figurant dans une évaluation préalable en vertu du deuxième alinéa de l'article 7 devront être joints aux projets de loi d'habilitation, seule l'estimation des conséquences de la réforme proposée pouvant être succincte.

L'évaluation devra par ailleurs répondre, à l'exception des dérogations ponctuelles aux obligations prévues par l'article 7 du présent projet de loi organique, à l'ensemble des dispositions du chapitre II du présent projet de loi organique :

— les documents rendant compte de cette évaluation succincte devront être déposés avec le projet de loi d'habilitation sur le bureau de l'assemblée saisie ;

— la Conférence des présidents de l'assemblée saisie disposera d'un délai de dix jours suivant le dépôt du projet de loi d'habilitation pour se prononcer sur le respect des règles de présentation des projets de loi ;

— le Conseil constitutionnel, saisi par le Gouvernement ou par le président de l'assemblée concernée, pourra déclarer si les règles de présentation des projets de loi d'habilitation ont été respectées.

Se pose toutefois la question du projet de loi dont l'objet unique ou principal n'est pas une demande d'habilitation à légiférer par voie d'ordonnances mais qui comprend néanmoins un ou plusieurs articles de demande d'habilitation. Il n'y a en effet pas de catégorie constitutionnelle correspondant aux « projets de loi d'habilitation ». Une lecture cohérente du présent alinéa conduirait à considérer que les dispositions portant habilitation du projet de loi devront être accompagnées d'éléments d'évaluation succincts, tandis que le reste du projet de loi sera soit accompagné d'une évaluation répondant aux critères prévus par l'article 7 du présent projet de loi organique, soit exonéré de l'obligation d'être accompagné d'éléments d'évaluation préalable en vertu du deuxième alinéa du présent article. Votre rapporteur vous propose toutefois, afin de dissiper toute incertitude, de préciser que l'adaptation des dispositions relatives à l'évaluation préalable porte sur les « dispositions » des projets de loi et non sur les projets de loi de demande d'habilitation à légiférer par voie d'ordonnances.

Doit être également envisagé le cas des projets de loi ou des dispositions figurant dans un projet de loi et prévoyant la ratification d'ordonnances. Lors de la révision constitutionnelle, l'article 38 de la Constitution a été complété afin de préciser que les ordonnances « *ne peuvent être ratifiées que de manière expresse* ». Le souhait du Constituant a ainsi été de donner une plus grande sécurité juridique et une place plus importante au processus de ratification des ordonnances. Par conséquent, il serait sans doute regrettable, comme l'a fait apparaître la discussion en commission, qu'aucun élément d'évaluation nouveau

ne soit communiqué au Parlement lors du dépôt du projet de loi de ratification. Votre rapporteur vous propose par conséquent de prévoir que les dispositions prévoyant la ratification d'ordonnances soient accompagnées d'une évaluation précise des conséquences des dispositions qu'il est proposé de ratifier.

3. Les projets de loi autorisant la ratification des traités ou accords internationaux

Le quatrième alinéa du présent article prévoit que les projets de loi présentés au titre de l'article 53 de la Constitution seront accompagnés de documents d'évaluation spécifiques.

Le champ d'application des études d'impact des projets de loi, tel qu'il était prévu par la circulaire du Premier ministre du 26 janvier 1998 précitée, n'envisageait le cas des projets d'accords internationaux ou d'actes communautaires que comme une simple possibilité. La disposition proposée constitue donc, de ce point de vue, une avancée qui mérite d'être soulignée.

De la même manière que pour les évaluations succinctes des projets d'habilitation, les évaluations spécifiques des projets de loi autorisant la ratification de traités ou accords internationaux seront jointes aux projets, et la Conférence des présidents de l'assemblée saisie disposera d'un délai de dix jours pour se prononcer sur le respect des conditions particulières de présentation de ces projets.

Il peut sembler pertinent d'adapter la procédure de l'évaluation préalable au cas très particulier des projets de loi autorisant la ratification de traités. Le présent article prévoit que les documents accompagnant ces projets d'autorisation de ratification :

— exposeront les objectifs poursuivis par les traités ou accords qu'il est envisagé de ratifier ;

— estimeront les conséquences économiques, financières sociales et environnementales de ces traités ou accords ;

— analyseront les effets de ces traités ou accords sur l'ordre juridique français.

Le Gouvernement transmet déjà aux commissions des Affaires étrangères des assemblées, chargées de rapporter les projets de loi autorisant la ratification de traités ou d'accords internationaux, des « études d'impact » qui retracent l'état du droit existant, les effets du traité ou de l'accord sur l'ordre juridique interne et les modifications à apporter, par coordination avec la ratification du traité ou de l'accord, en droit interne. Il peut arriver que ces études d'impact, que les rapporteurs au Sénat joignent souvent en annexe au rapport de la commission,

mentionnent les déclarations interprétatives ou les réserves que la France envisage d'émettre à l'occasion de la ratification de la convention ⁽¹⁾.

Dans la mesure où il ne revient pas au Parlement, dans le cadre de l'adoption d'un projet de loi présenté au titre de l'article 53 de la Constitution, d'assortir cette autorisation de ratification de réserves ou de déclarations interprétatives ⁽²⁾, il peut sembler logique que le Gouvernement ne soit pas tenu de mentionner systématiquement, dans les documents d'évaluation préalable, les réserves ou déclarations interprétatives qu'il sera conduit à émettre lors de la ratification du traité ou de l'accord. Néanmoins, par l'analyse des effets dans l'ordre juridique interne du traité ou de l'accord qu'ils comporteront, les documents d'évaluation préalable devraient très probablement renseigner, le plus souvent, sur l'adaptation du droit interne éventuellement rendue nécessaire ainsi que sur les éventuelles réserves ou déclarations interprétatives.

4. La question des projets de loi organiques

L'article 10, pas plus que l'article 7, ne mentionne le cas particulier des projets de loi organiques, et on peut se demander si cette absence de mention revient à exonérer ces projets de loi, qui obéissent à un régime spécifique, prévu par l'article 46 de la Constitution, des conditions de présentation des projets de loi.

Si les débats relatifs à la dernière révision constitutionnelle ne sont guère éclairants, on peut toutefois considérer que l'absence de toute mention des projets de loi organiques, dans le présent chapitre, ne correspond pas à une intention de les exonérer des conditions de présentation prévues pour les projets de loi en général. Une volonté manifeste d'exonérer cette catégorie particulière de projets de loi devrait en effet se traduire, à l'instar de l'exonération relative aux projets de révision constitutionnelle, par une mention explicite desdits projets dans le présent article.

La Commission examine deux amendements de suppression de cet article déposés par MM. Jean-Jacques Urvoas et Jean-Claude Sandrier.

M. Jean-Jacques Urvoas. Même améliorée par les apports de la Commission, la procédure des études d'impact se trouve considérablement limitée

(1) Par exemple l'étude d'impact accompagnant le projet autorisant l'adhésion de la France à la convention sur le consentement au mariage, l'âge minimum du mariage et l'enregistrement des mariages (annexe au Rapport fait au nom de la commission des Affaires étrangères par M. Yves Pozzo di Borgo, Sénat, session ordinaire 2006-2007, n° 345).

(2) Le Conseil constitutionnel a en effet eu l'occasion de considérer, à l'occasion d'une réforme du Règlement de l'Assemblée nationale qui avait supprimé l'interdiction de présenter des amendements sur les projets de loi autorisant la ratification d'accords internationaux, « que cette suppression, comme l'absence, depuis l'origine, de toute référence aux amendements dans l'article 47 du règlement du Sénat, ne sauraient être interprétées comme accordant aux membres du Parlement compétence pour assortir de réserves, de conditions ou de déclarations interprétatives l'autorisation de ratifier un traité ou d'approuver un accord international non soumis à ratification » (décision n° 2003-470 DC du 9 avril 2003, Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale, considérant 18).

par les exonérations apportées par cet article 10 du projet de loi organique. Nous souhaitons y remédier par sa suppression.

M. Claude Goasguen. Ce que vient de souligner M. Urvoas mérite que l'on s'y attarde, tout particulièrement pour ce qui concerne les lois de finances, justification première de l'existence et de la légitimité des Parlements. Nous ne pouvons nous contenter, en la matière, d'études d'impact univoques, diligentées par une administration dont chacun reconnaît les mérites mais aussi les travers.

M. le rapporteur. Je ne nie pas les imperfections du dispositif initialement proposé par le Gouvernement. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle je suggérerai à la Commission quelques changements qui devraient satisfaire, au moins en partie, les auteurs de cet amendement.

M. Jean-Christophe Lagarde. Afin d'éclairer nos débats, quels sont précisément les changements que vous comptez nous présenter, M. le rapporteur ?

M. le rapporteur. Je compte vous soumettre des amendements réintroduisant dans le champ de l'article 7, relatif aux études d'impact, les projets de loi de finances ainsi que de financement de la sécurité sociale, sous certaines réserves afin de ne pas contrevenir aux délais d'examen prévus par la Constitution, ainsi que les projets de loi et les dispositions législatives habilitant le Gouvernement à prendre des ordonnances.

M. René Dosière. Pourquoi assortir de restrictions l'accompagnement des projets de loi de financement de la sécurité sociale d'études d'impact ?

M. le rapporteur. Parce qu'ils répondent eux-aussi à des exigences constitutionnelles s'agissant de leurs délais d'examen.

M. Jean-Jacques Urvoas. Qu'en sera-t-il des projets de loi de ratification d'ordonnances, dont chacun sait qu'elles sont devenues la législation administrative ? Il semble nécessaire de pouvoir apprécier, en l'espèce, leurs conséquences telles qu'elles ont été constatées et non d'avoir une analyse prospective à leur sujet.

M. le rapporteur. L'article concerne l'évaluation préalable de projets de loi. Les ordonnances, elles, sont ratifiées quand elles produisent déjà leurs effets juridiques. Il s'agit donc de deux situations bien différentes.

M. Guy Geoffroy, président. La question des ordonnances n'est pas anodine. Nous avons pu constater, pas plus tard qu'hier, lors de l'examen en séance du projet de loi de ratification de l'ordonnance portant réforme de la filiation, que le législateur peut être amené, en pareille occasion, à corriger certaines erreurs du texte gouvernemental. Cela conforte l'utilité de pouvoir pleinement mesurer les effets de ces textes.

M. Arnaud Montebourg. L'appréciation de l'impact des ordonnances est importante en ce qu'elle consiste à évaluer les effets d'un texte à valeur réglementaire que le Gouvernement souhaite voir solennisé par le Parlement afin de le soustraire au risque de contentieux administratif. Le moins que l'exécutif puisse faire, en pareil cas, est de transmettre au Parlement une analyse des effets du texte que son administration a rédigé.

Le procédé des ordonnances est employé par chaque gouvernement, quel qu'il soit, surtout pour transcrire des dispositions extrêmement techniques, résultant le plus souvent de directives européennes. Le Parlement doit obliger l'administration, qui est à l'initiative de ce type de textes, à s'expliquer et à se justifier avant d'obtenir toute ratification.

M. le rapporteur. Je suis sensible aux arguments employés par les uns et les autres. Je vais réfléchir à la question. Peut-être est-il envisageable de prévoir une sorte d'évaluation complémentaire spécifique au cas des lois de ratification d'ordonnances ? Je rappelle toutefois que les études d'impact seront extrêmement complètes pour les autres projets de loi.

M. Claude Goasguen. J'invite le rapporteur à saisir l'opportunité de la présentation d'amendements sur le fondement de l'article 88 du règlement pour améliorer deux points importants de cet article.

Le premier concerne les lois de finances. Il convient de prévoir un contrôle préalable en ce domaine, car nous devons nous méfier de la présentation souvent univoque de ces textes par l'administration de Bercy.

Le second porte sur les projets de loi de ratification d'ordonnances. Si l'on ne peut envisager des études d'impact à proprement parler, une évaluation de leurs conséquences semble absolument nécessaire.

Personnellement, je souhaite que l'on tienne compte des remarques formulées par un certain nombre de nos collègues sur ces deux aspects.

M. Jean-Christophe Lagarde. J'ai bien compris les raisons qui justifient les réserves apportées aux études d'impact qui concerneront les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale. Pour autant, je suggère à notre rapporteur d'envisager un mécanisme qui pénaliserait le Gouvernement s'il se risquait à présenter une évaluation de ces projets qui soit totalement surréaliste.

Je souhaite également insister sur la question des ordonnances. Le constituant a, sur proposition de notre rapporteur, prévu qu'elles soient ratifiées de manière explicite. À situation nouvelle, obligations nouvelles pour le Gouvernement. Il lui faut évaluer l'impact de ces textes.

M. Guy Geoffroy, président. Je rappelle à nos collègues que le seul dépôt d'un projet de loi de ratification suffit à éviter qu'une ordonnance ne devienne

caduque. Nombre de ces projets ne sont pas pour autant débattus par le Parlement, de sorte que ces textes conservent une valeur réglementaire.

M. le rapporteur. Pour mémoire, je rappelle que l'article 47 de la Constitution dispose :

« Si l'Assemblée Nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance. »

Substantiellement, l'examen des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale est fondamental pour le pays. Nous pouvons nous enorgueillir que ces délais constitutionnels aient toujours été tenus, de sorte qu'aucun gouvernement n'a eu à mettre en œuvre la procédure de provision par douzièmes pour garantir la continuité de l'État.

Il nous appartient de veiller à ne pas remettre en cause l'efficacité de ces règles. Par ailleurs, se pose le problème d'un risque éventuel d'annulation de dispositions des lois de finances et de financement de la sécurité sociale dont l'évaluation *a priori* n'aurait pas été suffisante.

M. Claude Goasguen. Je souhaite que sans affecter le respect des délais constitutionnels, les parlementaires puissent dénoncer des études d'impact fallacieuses. La loi de finances est au centre des fondements du système parlementaire. Son examen doit se faire dans des conditions de sincérité et de sérieux incontestables.

M. le rapporteur. Avant d'en venir au vote, je pense que, compte tenu des avancées soumises à notre Commission, vous aurez satisfaction sur l'enjeu de l'évaluation. Pour ce qui concerne le travail parlementaire, notamment à l'occasion de l'examen des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, il me semble qu'il appartiendra aussi aux rapporteurs de produire des contre-études d'impact. En outre, rien ne nous interdira d'employer la semaine mensuelle réservée au contrôle de l'action gouvernementale à ce type d'évaluations. À nous de modifier nos méthodes de travail afin de nous adapter au nouveau cadre institutionnel issu de la révision constitutionnelle de juillet dernier.

La Commission rejette les deux amendements de suppression.

La Commission rejette l'amendement de M. Jean-Claude Sandrier prévoyant que l'article 7 s'applique à tous les projets de loi, puis trois amendements de M. Jean-Jacques Urvoas, le premier incluant dans le champ de l'article 7 les projets de révision constitutionnelle, le deuxième y incluant les

projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale et le troisième y incluant les projets de loi de programmation.

*La Commission **adopte** un amendement du rapporteur excluant les seules lois de programmation relatives aux finances publiques de l'obligation de présentation de documents d'évaluation, et non l'ensemble des lois de programmation (**amendement n° 24**).*

*La Commission **rejette** un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas incluant dans le champ de l'article 7 les projets de loi de ratification d'ordonnances.*

La Commission examine un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas incluant dans le champ de l'article 7 les projets de loi relatifs aux états de crise.

M. le rapporteur. Avis défavorable.

Mme Delphine Batho. Pouvez-vous motiver votre refus ?

M. le rapporteur. Ces projets de loi sont par nature soumis à des délais d'examen restreints. Il convient donc de ne pas bloquer le processus législatif par une procédure qui en retarderait l'examen de dix jours.

M. Dominique Raimbourg. Quelle est la définition d'un « état de crise », cela vise-t-il un état de siège, le terme est-il vraiment approprié ?

M. le rapporteur. Il s'agit notamment des projets de loi prolongeant l'état d'urgence.

M. Noël Mamère. Il convient d'éclaircir le flou entourant cette notion, et de s'interroger par la même occasion sur la notion d'état d'urgence.

M. le rapporteur. Je n'exclus pas d'examiner d'ici à la réunion de l'article 88 les améliorations rédactionnelles qui pourraient être apportées.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

*La Commission **adopte** deux amendements du rapporteur, le premier prévoyant que les dispositions qui ne figurent pas obligatoirement dans un projet de loi de finances doivent faire l'objet d'une évaluation (**amendement n° 25**) et le second prévoyant une disposition similaire pour les projets de loi de financement de la sécurité sociale (**amendement n° 26**).*

*La Commission **rejette** un amendement de M. Jean-Claude Sandrier supprimant le deuxième alinéa de l'article, afin que les projets de loi habilitant le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnances fassent l'objet d'une évaluation préalable.*

*La Commission **adopte** un amendement du rapporteur précisant que l'obligation de présentation de documents d'évaluation préalable concerne les « dispositions » d'habilitation, puisqu'un projet de loi peut n'être pas exclusivement consacré à habilitier le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnances (**amendement n° 27**).*

*La Commission **adopte** un amendement du rapporteur précisant qu'en matière d'habilitation à légiférer par voie d'ordonnances, les documents rendant compte de la législation existante, des objectifs poursuivis et des options possibles en dehors du recours à l'habilitation sont aussi complets que pour les autres projets de loi (**amendement n° 28**).*

*La Commission **rejette** un amendement de M. Jean-Claude Sandrier supprimant le troisième alinéa de l'article, afin que tous les projets de loi autorisant la ratification de conventions internationales fassent l'objet d'une évaluation préalable.*

*Puis la Commission **adopte** l'article 10 ainsi modifié.*

M. Claude Goasguen. Il conviendra d'examiner, lors de la réunion qui se tiendra en application de l'article 88 du Règlement, les aménagements souhaitables de cet article.

M. le rapporteur. Quoi qu'il en soit, je souligne de nouveau que l'article 10 issu des travaux de la Commission est très différent de celui proposé dans le projet de loi.

Après l'article 10

La Commission examine un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas prévoyant que la discussion en séance d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir avant un délai de deux semaines à compter de la publication du rapport de la Commission.

M. Jean-Jacques Urvoas. J'observe que plus les articles du projet de loi sont modifiés par la Commission, plus ils sont susceptibles de devenir acceptables par l'opposition...

L'article 42, alinéa 3, de la Constitution impose un délai de six semaines entre le dépôt d'un texte et son examen en séance. Il faut donc que le rapport de la Commission soit disponible le plus tôt possible.

M. le rapporteur. Cet amendement n'entre pas dans le champ du projet de loi organique. Il concerne le règlement notre Assemblée.

M. René Dosière. Le texte de la Commission étant celui discuté en séance, il sera encore plus essentiel qu'aujourd'hui que les députés puissent prendre connaissance du rapport en amont.

M. le rapporteur. Je suis particulièrement sensible à cette préoccupation. Pour améliorer la qualité du travail législatif, il est important que l'essentiel des amendements soient déposés le plus tôt possible.

M. René Dosière. La lecture du rapport permet de découvrir des choses qui donnent des idées d'amendements supplémentaires.

Mme Martine Billard. Ces dispositions s'appliqueront-elles si le texte est soumis à la procédure accélérée ?

M. le rapporteur. La procédure accélérée permettra de s'exonérer des délais d'examen mais pas de l'obligation de déposer des documents d'évaluation préalable.

La Commission rejette l'amendement.

La Commission rejette un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas instituant un contrôleur juridique dans chaque ministère. Puis elle rejette un amendement du même auteur instaurant au sein de chaque assemblée parlementaire un comité d'audit parlementaire.

CHAPITRE III

Dispositions relatives à l'exercice du droit d'amendement

Le présent chapitre a pour objet de déterminer le cadre dans lequel doit s'exercer, en séance comme en commission, le droit d'amendement des membres du Parlement et du Gouvernement.

Si, à l'heure actuelle, les règles relatives à l'exercice du droit d'amendement figurent dans les règlements des assemblées, la modification du premier alinéa de l'article 44 de la Constitution par la loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République a pour conséquence de confier au législateur organique le soin de déterminer le cadre dans lequel le droit d'amendement s'exerce, en séance ou en commission.

Ce cadre organique servira par conséquent à la fois de base et de limite aux dispositions qui pourront être introduites dans les règlements des assemblées pour préciser l'exercice du droit d'amendement. Comme votre rapporteur l'avait expliqué lors de la révision constitutionnelle, le recours à un cadre organique était indispensable pour permettre d'encadrer également le droit d'amendement du Gouvernement.

L'article 11 du présent projet de loi propose de fixer des règles de délai nouvelles pour le dépôt des amendements des membres des assemblées ainsi que de permettre la présence du Gouvernement lors de l'examen et du vote des amendements en commission.

L'article 12 permet aux Règlements des assemblées de prévoir, dans le cadre du recours à une procédure d'examen simplifiée, « *pour des textes qui s'y prêtent par leur nature* », que ne sera discuté en séance que le texte adopté par la commission saisie au fond, amendé le cas échéant par le Gouvernement ou la commission, à l'exclusion de tout amendement des membres de l'assemblée concernée.

L'article 13 permet enfin, dans le cadre du recours à une procédure d'examen d'un texte dans un délai préfix, de mettre aux voix sans discussion, dans des conditions prévues par les Règlements des assemblées, les amendements des membres des assemblées.

Il est donc incontestable que ces trois articles, qui apportent au droit d'amendement des parlementaires des limites nouvelles et adaptées à la nouvelle procédure législative qui entrera en vigueur à compter du 1^{er} mars 2009, devraient contribuer à simplifier cette procédure et à permettre une organisation des débats centrée sur les sujets essentiels. En prévenant l'obstruction, ils ouvrent la voie à un renforcement sans précédent de l'efficacité et de la pertinence des travaux législatifs du Parlement.

Avant l'article 11

La Commission examine un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas visant à garantir le droit d'amendement.

M. Jean-Jacques Urvoas. Il s'agit de garantir le droit d'amendement car le projet de loi organique va donner aux règlements la possibilité de restreindre ce droit.

M. le rapporteur. Cet amendement est contraire à certains points pourtant approuvés au sein du groupe de travail constitué par le président Bernard Accoyer. Il n'est pas possible de prévoir une possibilité de déposer des amendements « *à tout moment de l'examen du texte* ». Toutefois, je vous propose que, si la Commission ou le Gouvernement déposent des amendements hors délai, la forclusion ne soit plus applicable aux parlementaires et qu'ils disposent d'un temps de parole supplémentaire de ce fait.

La Commission rejette l'amendement.

Article 11

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

Le présent article porte sur les conditions de présentation des amendements, sur les délais de recevabilité des amendements des membres du

Parlement et sur les modalités d'examen et de vote des amendements en commission.

Le présent comporte à la fois des règles générales, s'imposant à l'ensemble des amendements, qu'ils soient ceux d'un membre du Parlement, d'une commission au sens de l'article 43 de la Constitution, ou du Gouvernement, et des règles spéciales, réservées aux seuls amendements des parlementaires. Il comporte également à la fois des dispositions susceptibles d'être précisées ou modulées par les Règlements des assemblées (délai de dépôt des amendements des parlementaires) et des dispositions d'application directe.

1. La présentation des amendements

En prévoyant que les amendements sont présentés par écrit et sont sommairement motivés, le premier alinéa du présent article prévoit d'organiser des dispositions qui figurent dans les règlements des assemblées.

Le paragraphe 2 de l'article 98 du Règlement de l'Assemblée nationale précise qu' « *il n'est d'amendements que ceux formulés par écrit, signés par l'un au moins des auteurs et déposés sur le bureau de l'Assemblée ou présentés en commission* ». Le paragraphe 3 du même article du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit que « *les amendements doivent être sommairement motivés* ».

Le paragraphe 2 de l'article 48 du Règlement du Sénat prévoit pour sa part qu' « *il n'est d'amendements et de sous-amendements que ceux rédigés par écrit, signés par l'un des auteurs et déposés sur le Bureau du Sénat ; (...) les amendements ou sous-amendements doivent être sommairement motivés* ».

L'application de cette disposition aux sous-amendements aurait pour conséquence d'interdire un sous-amendement oral, en commission ou en séance publique. Si le principe de l'interdiction du sous-amendement oral peut constituer une garantie contre toute tentative d'obstruction en commission comme en séance, cela ne va pas sans poser la question du délai dans lequel les parlementaires ont connaissance des amendements.

2. Les délais de recevabilité des amendements

Le deuxième alinéa de l'article 44 de la Constitution prévoit que, « *après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission* ». Excepté cette disposition constitutionnelle, les délais de recevabilité des amendements sont fixés par le Règlement de chaque assemblée.

Au Sénat, le Règlement transpose la disposition constitutionnelle, en prévoyant que « *après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la*

commission »⁽¹⁾. En outre, l'article 50 du Règlement prévoit que « à la demande de la commission intéressée, la Conférence des présidents peut décider de fixer un délai limite pour le dépôt des amendements. » L'Instruction générale du Bureau du Sénat complète et précise cette disposition. Lorsqu'un délai limite pour le dépôt des amendements est fixé par la Conférence des présidents, la communication des amendements doit avoir lieu au plus tard à 17 heures la veille du premier jour de la discussion du texte. Toutefois, si le rapport de la commission n'a pas été distribué la veille de l'ouverture de la discussion à midi, le délai limite est reporté à l'ouverture de la discussion générale. Enfin, le délai limite n'est pas opposable aux amendements du Gouvernement et de la commission saisie au fond ni aux sous-amendements.

À l'Assemblée nationale, l'article 99 du Règlement prévoit que les amendements des députés doivent « être présentés au plus tard la veille de la discussion de ces textes à 17 heures. À défaut de la mise à disposition du rapport par voie électronique quarante-huit heures avant le début de la discussion du texte, les amendements des députés sont recevables jusqu'au début de la discussion générale. » À cette règle générale, il existe toutefois un certain nombre de dérogations énumérées par l'article 99 du Règlement de l'Assemblée nationale :

— les amendements déposés par le Gouvernement, par la commission saisie au fond ou au nom d'une commission saisie pour avis peuvent être déposés après l'expiration des délais de dépôt ;

— les sous-amendements ne sont soumis à aucun délai ;

— le dépôt hors délai d'un amendement par le Gouvernement ou par la commission saisie au fond ouvre à nouveau le droit pour chaque parlementaire de déposer des amendements sur l'article qu'il est ainsi proposé d'amender ou des amendements susceptibles d'être mis en discussion commune avec les articles additionnels qu'il est proposé de créer.

Sous réserve d'un classement quelque peu différent des dispositions dans la hiérarchie des normes, les règles relatives au délai de dépôt des amendements sont donc en grande partie similaires dans les deux assemblées. Elles ont pour finalité de permettre un examen le plus large possible des amendements au texte, tout en respectant l'exigence d'un travail ordonné et méthodique. Il ne saurait en effet être question, par le biais de règles de forclusion de l'exercice du droit d'amendement, de restreindre le droit d'amendement des parlementaires.

Le deuxième alinéa du présent article pose le principe d'un délai de recevabilité des amendements des parlementaires qui expire au « début de l'examen du texte ». Il prévoit, par dérogation à cette règle de principe, que les règlements des assemblées pourront fixer une date antérieure à compter de laquelle les amendements ne sont plus recevables. Le troisième alinéa précise pour

(1) Règlement du Sénat, article 49, alinéa 5.

sa part que le Gouvernement et la commission saisie au fond ne sont pas tenus par ces règles de délai de dépôt des amendements.

Si ces deux alinéas étaient adoptés en l'état, un certain nombre des règles actuelles concernant le délai de dépôt des amendements à l'Assemblée nationale devraient être modifiées. Il serait toujours possible de prévoir, lorsque le rapport est distribué plus de quarante-huit heures avant le début de l'examen d'un texte, que le délai de dépôt expire la veille de l'examen du texte à 17 heures. Il serait même possible de prévoir un délai de dépôt plus précoce. En revanche, la disposition permettant à une commission saisie pour avis d'un texte de déposer des amendements hors délai ne pourrait être maintenue, non plus que celle permettant aux parlementaires d'amender les articles sur lesquels le Gouvernement ou la commission saisie au fond a déposé un amendement hors délai, ou que celle permettant, en cas de distribution tardive du rapport de la commission, de déposer des amendements jusqu'au début de la discussion générale.

On fera observer que le troisième alinéa, qui maintient les facilités actuelles accordées au Gouvernement et à la commission, n'est pas aussi audacieux que ce que l'on aurait pu espérer. Lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle, votre rapporteur avait considéré que « *le principe d'un délai de droit commun pour tous les amendements doit donc être envisagé. Les moyens dont bénéficie l'administration exécutive et les délais dont elle dispose pour élaborer ses projets, sans commune mesure avec ceux du Parlement, expliquent qu'une telle limite puisse être imposée dans un contexte de bonne législation. Il faut qu'au début de la discussion toutes les pièces du dossier soient réunies, que les positions des uns et des autres soient mûries autant que faire se peut avant la délibération publique.* »⁽¹⁾ En outre, l'article 13 du présent projet de loi organique prévoit que les règlements des assemblées pourront impartir des délais pour l'examen d'un texte en séance, conduisant ainsi les groupes à préparer à l'avance l'organisation des débats.

Il ne serait dès lors guère satisfaisant de pouvoir déposer, après le début de l'examen des articles d'un projet ou d'une proposition de loi, des amendements relatifs à ce projet ou à cette proposition de loi sans que la répartition du temps de parole puisse être revue. Votre rapporteur vous propose par conséquent de prévoir, à l'article 13, que le dépôt tardif d'un amendement par la commission ou par le Gouvernement ouvrira droit à l'attribution d'un temps supplémentaire de discussion, lorsque le texte sera examiné selon la procédure impartissant des délais. Votre rapporteur vous propose également de préciser, dans le présent article, que le dépôt d'un amendement du Gouvernement ou de la commission, après que le délai de dépôt des amendements des parlementaires est échu, a pour effet de rouvrir ce délai de dépôt pour les dispositions concernées, à l'instar de ce que prévoient actuellement les septième et huitième alinéas de l'article 99 du

(1) M. Jean-Luc Warsmann, Rapport n° 892 précité, Assemblée nationale, XIII^e législature, 15 mai 2008, page 348.

Règlement de l'Assemblée nationale, afin de ne pas priver les parlementaires du droit de prendre position sur tout point venant en discussion.

Les termes « *examen du texte* », quelque peu elliptiques, font référence à l'examen du projet ou de la proposition de loi en séance publique. Toutefois, dans la mesure où, à compter du 1^{er} mars 2009, le texte qui sera discuté et examiné en séance publique sera, pour la plupart des projets de loi, le texte tel que modifié par la commission saisie au fond, il serait sans doute pertinent de fixer dans la loi organique un cadre non seulement pour le délai de dépôt des amendements pour l'examen en séance publique mais également pour l'examen d'un texte en commission. Votre rapporteur vous propose par conséquent de préciser que les règlements des assemblées peuvent également fixer une date à compter de laquelle les amendements des membres des assemblées au texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie ou transmis par l'autre assemblée ne sont plus recevables en commission.

La référence aux seuls amendements laisse planer une relative incertitude sur les règles de dépôt s'appliquant aux sous-amendements déposés par des membres des assemblées, étant rappelé que le Conseil constitutionnel considère que « *le droit de sous-amendement est indissociable du droit d'amendement, reconnu aux membres du Parlement et au Gouvernement par l'article 44, alinéa premier, de la Constitution* »⁽¹⁾.

On pourrait considérer que le délai de dépôt d'un sous-amendement est semblable au délai de dépôt de l'amendement qu'il a pour objet de modifier. Un sous-amendement sur un amendement déposé par un parlementaire serait alors soumis à un délai de dépôt correspondant au début de l'examen du texte, ou à la date limite fixée par le Règlement de l'assemblée concernée. En revanche, un sous-amendement sur un amendement déposé hors délai par la commission saisie au fond ou par le Gouvernement pourrait également être déposé à tout moment. Cette faculté restreinte de déposer des sous-amendements hors délai (alors qu'aujourd'hui, le droit de sous-amender n'est limité par aucun délai à l'Assemblée nationale ni au Sénat), combinée au fait que le Règlement de l'Assemblée nationale, tout comme celui du Sénat, prévoit que « *les sous-amendements ne sont recevables que dans la mesure où ils ne contredisent pas le sens de l'amendement* »⁽²⁾, serait de nature à garantir que le sous-amendement ne pourra constituer à lui seul une arme au service de l'obstruction.

Toutefois, il n'est pas certain qu'une telle limitation du droit de sous-amendement puisse être déduite de la rédaction du présent article. En contrôlant les dispositions des règlements des assemblées prévoyant des délais pour le dépôt des amendements, le Conseil constitutionnel les a en effet admis « *dès lors que le*

(1) *Décision n° 73-49 DC du 17 mai 1973, Résolution tendant à modifier certains articles du Règlement du Sénat, considérant 5, et également décision n° 86-206 DC du 3 juin 1986, Résolution modifiant divers articles du Règlement du Sénat, considérant 4.*

(2) *Respectivement article 98 alinéa 4 du Règlement de l'Assemblée nationale et article 48 alinéa 3 du Règlement du Sénat.*

délai choisi pour le dépôt des amendements est déterminé de façon à ne pas faire obstacle à l'exercice effectif du droit d'amendement et que n'est pas interdite la possibilité de déposer ultérieurement des sous-amendements »⁽¹⁾.

Toute concomitance entre le délai de dépôt des amendements et le délai de dépôt des sous-amendements aurait effectivement pour conséquence d'empêcher en pratique de sous-amender les amendements déposés au dernier moment. Par conséquent, il semble plus conforme à la définition du droit d'amendement de n'imposer aucun délai au dépôt des sous-amendements.

Le risque que le sous-amendement se substitue à l'amendement comme moyen au service d'une démarche d'obstruction serait néanmoins prévenu, dès lors que la discussion des sous-amendements entrerait dans le décompte du temps accordé globalement pour la discussion d'un texte.

3. L'examen et le vote des amendements en commission

La procédure législative va être soumise à de nouvelles règles constitutionnelles, que sont l'examen en séance, en règle générale, du texte de la commission, et un délai entre le dépôt d'un projet de loi et son examen en séance publique de six semaines devant la première assemblée saisie et de quatre semaines devant la deuxième assemblée saisie – délai dont seront toutefois exonérés les projets et propositions pour lesquels le Gouvernement décidera d'engager la procédure accélérée.

Le fait que le débat s'engage en séance publique sur le texte de la commission aura pour effet de donner à ses travaux une importance toute particulière. Le quatrième alinéa du présent article propose par conséquent de prévoir la présence du Gouvernement lors de l'examen et du vote des amendements en commission.

En l'état actuel du droit, il est déjà possible pour le Gouvernement d'être présent en commission lors de l'examen d'un texte.

À l'Assemblée nationale, le premier alinéa de l'article 45 du Règlement dispose que « *les ministres ont accès dans les commissions ; ils doivent être entendus quand ils le demandent.* » Plus encore, en ce qui concerne l'examen des amendements en commission, il est précisé par le cinquième alinéa de l'article 86 du Règlement que « *la participation du Gouvernement est de droit.* »

Le Règlement du Sénat est pour sa part plus restrictif. S'il prévoit également que les ministres « *ont accès dans les commissions* » et « *doivent être entendus quand ils le demandent* », il ajoute qu'« *ils se retirent au moment du vote* » (premier alinéa de l'article 18 du Règlement). Le seul cas dans lequel « *la participation du Gouvernement est de droit* » pour l'examen des amendements sur un texte et, par dérogation à l'alinéa 1 de l'article 18, « *les ministres peuvent, lors*

(1) Décision n° 90-278 DC du 7 novembre 1990 précitée, considérant 9.

de cette réunion, assister aux votes », est celui des textes faisant l'objet d'une procédure de vote sans débat en séance publique (article 47 *quater* du Règlement du Sénat).

Il convient de signaler que, jusqu'à la réforme du Règlement du 26 janvier 1994, le Règlement de l'Assemblée nationale prévoyait, comme celui du Sénat, que le Gouvernement devait se retirer lors des votes. Dans son rapport sur la proposition de résolution, M. Pierre Mazeaud justifiait ainsi le fait de permettre une présence du Gouvernement tout au long de la discussion : « *La participation des ministres à certaines discussions d'amendements – qui implique que soit supprimée l'obligation de se retirer lors des votes – paraît de nature à donner aux décisions des commissions une autorité nouvelle et à contribuer à alléger les débats en séance publique, notamment en permettant que les points de vue du Gouvernement et des députés soient exposés et confrontés plus tôt et que des compromis, aujourd'hui recherchés en séance, soient élaborés dès le stade de la commission.* »⁽¹⁾

Or, si le droit permet déjà dans une large mesure au Gouvernement d'être présent lors des travaux législatifs des commissions, la pratique diffère sensiblement. Un ministre n'est présent en commission qu'à l'occasion de son audition sur le projet de loi qu'il présente, à la fin de laquelle il se retire. Ainsi, la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale du 26 janvier 1994 a été insuffisante pour permettre une modification des comportements, en dépit des recommandations adressées aux présidents des commissions et au Gouvernement par le groupe de travail qui avait préparé cette réforme.

Cette pratique constante était déjà relevée sous la III^e République par Eugène Pierre, dans son *Traité de droit politique, électoral et parlementaire* : « *En France, les ministres ont le droit d'entrée dans les Chambres d'une façon générale, c'est-à-dire qu'ils sont admis aux commissions et même aux comités secrets comme aux séances. Toutefois, il est d'usage constant qu'ils ne se rendent pas aux commissions avant d'y avoir été appelés ; il est également de principe qu'ils se retirent des commissions après y avoir été entendus et lorsque la délibération va s'ouvrir.* »⁽²⁾

En proposant de préciser, dans la loi organique sur les conditions d'exercice du droit d'amendement, que le Gouvernement est présent, à sa demande ou en réponse à l'invitation du bureau de la commission, lors de l'examen et du vote des amendements en commission, le présent article ne va pas sans susciter des questions.

Le présent article propose, outre une présence de droit à la demande du Gouvernement, une présence en réponse à l'invitation du bureau de la commission

(1) M. Pierre Mazeaud, Rapport fait au nom de la commission des Lois sur la proposition de résolution de M. Pierre Mazeaud modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale, *Assemblée nationale, X^e législature*, n° 955, 19 janvier 1994, pages 52-53.

(2) Eugène Pierre, op. cit, n° 639.

concernée. Le Gouvernement ne sera, en tout état de cause, pas tenu de répondre positivement à cette invitation, comme l'indique le terme même d'invitation. Il serait au demeurant peu satisfaisant de prévoir la présence obligatoire et systématique du Gouvernement, ne serait-ce que pour des raisons pratiques. En outre, seuls certains cas peuvent sembler justifier pleinement la présence du Gouvernement. Il serait par exemple peu utile que le Gouvernement soit obligatoirement présent lors des réunions des commissions saisies pour avis.

La rédaction proposée mentionne la « *présence du Gouvernement* », sans plus de précision. Dans l'hypothèse où le ministre compétent ne pourrait être présent en commission aux heures prévues pour l'examen et le vote des amendements, il serait possible que tout autre membre du Gouvernement le remplace⁽¹⁾. Il n'est toutefois pas certain qu'une telle possibilité soit opportune. En effet, la discussion en commission pâtirait du fait que le Gouvernement y serait représenté par une personne différente de celle représentant le Gouvernement en séance publique. Toutefois, il n'est pas loisible au législateur organique d'imposer que le membre du Gouvernement présent en commission doive être le même que celui présent lors de la séance publique⁽²⁾.

Se pose également la question de l'application de cette disposition aux commissions mixtes paritaires. Les règles qui régissent le fonctionnement des commissions mixtes paritaires sont celles qui régissent le fonctionnement des commissions permanentes de l'assemblée dans les locaux de laquelle la commission mixte se réunit⁽³⁾. Mais une commission mixte paritaire est chargée, comme le prévoit le deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution, « *de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion* ». Il n'est par conséquent pas examiné formellement d'« amendements » lors d'une commission mixte paritaire, mais des propositions de rédaction. Votre rapporteur considère que la disposition relative à la présence du Gouvernement en commission lors de l'examen et du vote des amendements n'est pas applicable au cas des réunions de

(1) *En revanche, il ne semble pas possible d'interpréter cette rédaction comme permettant de déléguer cette tâche à un commissaire du Gouvernement. En effet, le second alinéa de l'article 31 de la Constitution prévoit que les ministres « peuvent se faire assister par des commissaires du Gouvernement ». Or, l'assistance suppose une présence du membre du Gouvernement.*

(2) *Concernant les questions au Gouvernement, le Conseil constitutionnel avait considéré « qu'aux termes de l'article 48, alinéa 2, de la Constitution, c'est au Gouvernement qu'il appartient de répondre aux questions des membres du Parlement ; que le Gouvernement est donc représenté, pour répondre à chacune d'elles, par celui de ses membres que le Premier ministre a désigné à cet effet, sans que ce choix puisse faire l'objet d'une ratification ou d'une récusation par un membre du Parlement ; que, par suite, la disposition qui subordonne à l'accord de l'auteur de la question l'intervention d'un membre du Gouvernement autre que le ministre techniquement compétent ne peut être regardée comme conforme à la Constitution » (décision n° 63-25 DC du 21 janvier 1964, Résolution modifiant les articles 36, 39, 41, 50, 134, 135, 136 et 137 du Règlement de l'Assemblée nationale, considérant 3).*

(3) *En vertu du troisième alinéa de l'article 112 du Règlement de l'Assemblée nationale, les commissions mixtes paritaires « examinent les textes dont elles sont saisies suivant la procédure ordinaire des commissions prévue par le règlement de l'assemblée dans les locaux de laquelle elles siègent. » Le troisième alinéa de l'article 70 du Règlement du Sénat prévoit pour sa part que les commissions mixtes paritaires « suivent dans leurs travaux les règles ordinaires applicables aux commissions. En cas de divergence entre les Règlements des deux assemblées, celui de l'assemblée où siège la commission prévaut. »*

commissions mixtes paritaires. Mais une commission mixte paritaire peut entendre un ministre, comme c'était le cas aux débuts de la V^e République.

La présence d'un membre du Gouvernement en commission lors de la discussion et de l'adoption des amendements pose par ailleurs la question des facultés, outre celle de prendre la parole à tout instant et d'exprimer son avis sur les amendements débattus par la commission.

Comme la rédaction très large de l'article 41 de la Constitution qui fait référence à la « procédure législative » permet déjà, le Gouvernement pourra opposer à tout moment – et par conséquent, le cas échéant, dès le stade de l'examen en commission – l'irrecevabilité d'un amendement ou d'une proposition qui n'est pas du domaine législatif ou est contraire à une délégation de la faculté de légiférer au Gouvernement par voie d'ordonnances. De même, l'article 40 de la Constitution ne s'oppose pas à ce que le Gouvernement puisse soulever l'irrecevabilité financière d'un amendement ou d'une proposition présenté par un membre du Parlement en commission. Dès lors que le Gouvernement serait admis à soulever l'irrecevabilité financière d'un amendement parlementaire en commission, il devrait de la même manière pouvoir « lever le gage » sur un amendement présenté par un membre du Parlement comportant un gage de charges dès le stade de la commission, lors de la réunion tendant à établir le texte adopté par la commission.

Se pose enfin la question de la présentation et de la défense par le Gouvernement de ses amendements en commission. La rédaction de l'article 44 de la Constitution, qui invite le législateur organique à fixer un cadre : « *Ce droit (d'amendement des membres du Gouvernement) s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique.* », pourrait en théorie fonder la possibilité pour le législateur organique de limiter l'exercice du droit d'amendement du Gouvernement en commission.

On peut à ce propos rappeler que l'exigence d'un cadre déterminé par une loi organique avait été retenue par le constituant afin de « *fixer certaines conditions à l'exercice par le Gouvernement de son droit d'amendement* »⁽¹⁾, « *d'encadrer le droit d'amendement du Gouvernement lui-même dont l'exercice participe lui aussi de la qualité de la procédure législative, dont l'amélioration constitue l'un des objectifs majeurs du présent projet de loi constitutionnelle* »⁽²⁾.

Toutefois, il serait pour le moins curieux que le Gouvernement, appelé par le législateur organique à participer aux travaux des commissions, ne puisse y exercer pleinement son droit d'amendement, alors que celles-ci non seulement examinent déjà ses amendements mais sont désireuses d'en disposer dans les

(1) M. Jean-Luc Warsmann, Rapport n° 892 précité, Assemblée nationale, XIII^e législature, 15 mai 2008, page 346.

(2) M. Jean-Luc Warsmann, Rapport n° 1009 précité, Assemblée nationale, XIII^e législature, 2 juillet 2008, page 137.

meilleurs délais et se plaignent du dépôt tardif, en séance, des amendements gouvernementaux.

Dès lors que l'objectif poursuivi par la présente réforme est notamment de permettre un meilleur travail législatif, qui donne plus de temps à la réflexion et à l'analyse, il est plus que jamais logique que le Gouvernement puisse présenter lui-même en commission les amendements qu'il dépose sur un texte. En outre, il serait souhaitable, si le Gouvernement souhaite apporter des compléments, sous forme d'articles additionnels, à un projet de loi, qu'il les assortisse d'évaluations préalables (voir *infra* les articles additionnels après l'article 11).

La participation du Gouvernement aux travaux des commissions à l'étranger

Les membres ou les délégués du Gouvernement ont souvent le droit de participer aux travaux des commissions à l'étranger. Il convient toutefois de distinguer les pays dans lesquels les membres du Gouvernement conservent leur mandat parlementaire de ceux dans lesquels ces fonctions sont incompatibles.

Au Royaume-Uni, les membres du Gouvernement qui sont membres d'une commission législative (*general committee*) peuvent prendre part aux délibérations de la commission. En outre, lorsqu'une commission examine un projet de loi découlant d'une résolution fiscale, chaque ministre qui est membre de la Chambre des communes peut prendre part aux délibérations, sans pouvoir cependant voter ou être pris en compte pour le quorum. En Espagne, les membres du Gouvernement peuvent prendre la parole en commission. S'ils sont membres de la commission, ils peuvent même voter au sein de la commission.

En Allemagne, où les mandats parlementaires et les fonctions ministérielles sont incompatibles, en vertu du second paragraphe de l'article 43 de la Loi fondamentale, « *les membres du gouvernement fédéral ainsi que leurs délégués ont accès à toutes les séances du Bundestag et de ses commissions. Ils sont entendus à tout moment.* » La contrepartie de cette présence de droit figure au premier paragraphe du même article de la Loi fondamentale : « *Le Bundestag et ses commissions peuvent exiger la présence de tout membre du gouvernement fédéral.* »

La consolidation des dispositions actuelles des Règlements des assemblées parlementaires sur la présence du Gouvernement en commission, dans une disposition organique explicite, est d'autant plus souhaitable qu'elle garantira à l'exécutif une faculté dont il dispose aujourd'hui et qui sera encore plus nécessaire demain, lorsque le texte discuté en séance publique sera, dans la plupart des cas, le texte adopté par la commission saisie au fond du projet de loi.

*La Commission **rejette** un amendement de suppression de l'article de M. Jean-Claude Sandrier.*

*La Commission **adopte** un amendement rédactionnel du rapporteur (**amendement n° 29**) puis un amendement de précision du même auteur (**amendement n° 30**), rendant sans objet un amendement similaire de M. Jean-Jacques Urvoas.*

La Commission examine un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas prévoyant que les sous-amendements et d'autres amendements que ceux déposés

par la Commission saisie au fond ou le Gouvernement sont recevables après l'expiration des délais.

M. Jean-Jacques Urvoas. Cet amendement vise à éviter une contradiction avec l'article 99 du Règlement qui fixe le délai de forclusion, en cas de dépôt tardif du rapport, au début de la discussion générale, alors que le projet de loi organique le fixe au début de l'examen du texte. Cela est d'autant plus choquant que les députés devront connaître le texte adopté par la Commission pour pouvoir déposer des amendements.

M. le rapporteur. Je vais proposer en tout état de cause un amendement qui permettra la levée de la forclusion sur un amendement.

La Commission rejette cet amendement.

La Commission rejette un amendement de M. Jean-Claude Sandrier permettant de ne pas opposer la forclusion aux amendements déposés par des membres de la commission saisie au fond.

La Commission examine un amendement du rapporteur précisant que lorsqu'un amendement du Gouvernement ou de la commission est déposé hors délai, les parlementaires peuvent de nouveau déposer pendant les vingt-quatre heures suivantes des amendements portant sur l'article qu'il est proposé d'amender ou venant en concurrence avec l'amendement déposé s'il porte article additionnel.

M. Jean-Christophe Lagarde. Cet amendement est indispensable pour établir l'équité entre le Gouvernement et le Parlement. Il convient aussi, dans la procédure du temps organisé, de prévoir que la défense des nouveaux amendements déposés par les parlementaires ne soit pas décomptée du temps de parole initialement accordé.

La Commission adopte cet amendement (amendement n° 31).

La Commission rejette un amendement de M. Jean-Claude Sandrier prévoyant que le Gouvernement ne peut pas être présent lors de l'examen des textes en commission.

La Commission adopte un amendement du rapporteur précisant que la présence du Gouvernement en commission n'est qu'une faculté, tout en étant de droit à sa demande (amendement n° 32).

La Commission adopte un amendement du rapporteur prévoyant que les règlements des assemblées pourront fixer un délai de dépôt aux amendements parlementaires en commission (amendement n° 33).

La Commission rejette un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas prévoyant que la discussion en séance d'un projet ou d'une proposition de loi ne

peut intervenir avant un délai de deux semaines à compter de la publication du rapport de la Commission.

La Commission adopte l'article 11 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 11

Évaluation préalable des amendements du Gouvernement

Si le chapitre II du présent projet de loi prévoit qu'une documentation précise devant accompagner les projets de loi, rien n'est en revanche prévu s'agissant des amendements présentés par le Gouvernement.

Imposer une obligation similaire pour les amendements pourrait certes se traduire par un alourdissement de la procédure législative. Mais une telle exigence permettrait également aux débats législatifs d'être éclairés par des arguments plus solides.

Votre rapporteur considère qu'il en va de l'intérêt de la représentation nationale, mais également du Gouvernement, que de prévoir la réalisation d'études d'impact sur les amendements gouvernementaux. Pour ne prendre qu'un exemple récent, un amendement portant article additionnel du Gouvernement à la proposition de loi de simplification du droit, discutée en première lecture par l'Assemblée nationale au cours de la première séance publique du mardi 14 octobre 2008, proposait une réforme substantielle du service public de l'équarrissage. En séance, devant les interrogations légitimes exprimées par certains de nos collègues, le Gouvernement a finalement choisi de retirer cet amendement qui aurait justifié, à lui seul, de faire l'objet d'une évaluation, au moins succincte. Réalisée et communiquée à l'Assemblée, elle aurait peut-être en revanche emporté l'adhésion des députés au nouveau dispositif proposé.

Votre rapporteur vous propose par conséquent d'introduire dans chapitre III du présent projet de loi organique un article additionnel prévoyant que le dépôt d'un amendement par le Gouvernement doit faire l'objet d'une évaluation préalable, si le président de l'assemblée, le président de la commission saisie au fond du projet de loi ou le président d'un groupe en fait la demande. Cette évaluation serait portée à la connaissance de l'assemblée avant que l'amendement ne soit discuté en séance publique.

Une telle obligation, qui garantira la pleine information des parlementaires et le bon déroulement de la procédure législative, ne pourra que contribuer à la clarté et à l'intelligibilité de dispositions susceptibles de devenir des textes de loi.

L'introduction de cet article additionnel dans le chapitre III du projet de loi organique se justifie par le fait qu'il s'agit d'une disposition qui pose une condition à l'exercice du droit d'amendement.

La nouvelle exigence ainsi prévue n'étant pas relative aux conditions de présentation des projets de loi, la Conférence des présidents de l'assemblée concernée non plus que le Conseil constitutionnel n'auraient à se prononcer sur les évaluations préalables afférentes à des amendements, conformément au quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution.

La Commission examine un amendement du rapporteur disant que les règlements des assemblées peuvent prévoir que les amendements du Gouvernement doivent faire l'objet d'une évaluation préalable à la demande du président de l'assemblée saisie, du président de la Commission ou d'un président de groupe.

M. le rapporteur. Cet amendement propose une condition particulière applicable aux amendements du Gouvernement.

M. René Dosière. Pour en améliorer la rédaction, je suggère d'intervertir les propositions dans la phrase proposée par le rapporteur.

M. Guy Geoffroy, président. Je suggère d'adopter l'amendement en l'état et d'examiner si sa rédaction peut être améliorée d'ici à la réunion de l'article 88.

La Commission adopte cet amendement (amendement n° 34).

M. le rapporteur. Je vous laisse deviner quel est l'avis du Gouvernement sur un tel amendement...

Article additionnel après l'article 11

Évaluation préalable des amendements parlementaires

Dès lors qu'il est exigé du Gouvernement qu'il produise des évaluations sur ses amendements, il est logique de prévoir de la même manière que, sous certaines conditions, des évaluations préalables soient réalisées sur les amendements présentés par les membres du Parlement ou par la commission saisie au fond d'un projet de loi.

À la différence des évaluations portant sur les amendements du Gouvernement, celles concernant les amendements parlementaires n'auraient pas de caractère impératif et le règlement de chaque assemblée préciserait les conditions dans lesquelles les évaluations des amendements seraient demandées et réalisées. Votre rapporteur a retenu cette approche afin de laisser à chaque assemblée toute latitude pour instaurer ou non cette procédure et en choisir les caractéristiques librement.

Toutefois, lors de l'examen de l'amendement en commission, certains commissaires ont exprimé la crainte que les demandes d'évaluation préalable d'amendements de membres du Parlement puissent avoir pour effet d'affaiblir le

droit d'amendement de chaque parlementaire. La Commission a pour cette raison choisi de préciser, dans le présent article additionnel, que l'évaluation préalable d'un amendement devra avoir été demandée par son auteur ou son premier signataire. S'agissant des amendements de la commission, il reviendra au règlement de chaque assemblée de préciser les personnes compétentes pour faire la demande d'une évaluation.

Il reviendra aux assemblées de définir les modalités de ces évaluations, soit en développant en interne un organe *ad hoc*, soit en recourant à des personnes extérieures.

De la même manière que pour les amendements du Gouvernement, l'évaluation préalable devra être communiquée à l'assemblée avant que l'amendement sur lequel elle porte ne soit examiné en séance publique. Cette exigence conduira à ce que le règlement prévoit que la demande d'évaluation soit formulée dans un délai suffisant avant la séance publique, afin de disposer du temps nécessaire pour procéder à l'évaluation, sans pour autant que le défaut d'étude d'impact ne rende l'amendement irrecevable.

La Commission examine un amendement du rapporteur prévoyant que les règlements des assemblées peuvent déterminer les conditions dans lesquelles des amendements parlementaires peuvent faire l'objet d'une évaluation préalable.

M. le rapporteur. L'idée est de permettre d'évaluer l'impact d'un amendement qui modifie l'équilibre général d'un projet de loi. Par exemple, un amendement de la commission des Lois a étendu le champ d'application de la rétention de sûreté. Son impact était considérable et il aurait pu opportunément faire l'objet d'une étude. J'ajoute que l'auteur de l'amendement pourra demander lui-même cette étude d'impact.

Mme Delphine Batho. Il est à craindre que cette proposition puisse constituer une restriction au droit d'amendement. Si l'identité des personnes susceptibles de mettre en œuvre ce dispositif pour ce qui concerne les amendements du Gouvernement est clairement définie, il n'en est pas de même dans le cas des amendements parlementaires. Il existe donc un risque que cette procédure soit employée pour faire obstacle au droit d'amendement, notamment si l'objectif recherché est de montrer que le dispositif proposé est particulièrement coûteux.

M. Jean-Christophe Lagarde. Le groupe Nouveau Centre est très favorable aux propositions du rapporteur, mais il est très réservé sur celle-ci. Il y a effectivement un risque de déstabilisation du droit d'amendement. Il faudrait restreindre aux seuls signataires de l'amendement la possibilité de formuler une demande d'étude d'impact. Il convient d'éviter qu'une évaluation préalable, qui ne serait pas contradictoire, puisse laisser penser qu'un amendement aura des conséquences catastrophiques. Dans ce cas, il y aurait un affaiblissement du droit d'amendement.

Mme Delphine Batho. À cet égard, je regrette la disparition du service des études au sein de l'Assemblée nationale, qui permettait de réaliser des évaluations.

M. le rapporteur. La disposition relative aux amendements du Gouvernement est plus détaillée car elle ne pourra pas être précisée dans les règlements des assemblées. Dans l'amendement relatif aux amendements parlementaires, il convient de laisser à chaque assemblée le soin de mettre en œuvre cette disposition. Il convient aussi que le Parlement dispose d'un outil interne d'évaluation pour effectuer des expertises, afin que cette compétence ne soit pas l'apanage du Gouvernement. Ce dispositif ne doit pas être un obstacle au droit d'amendement. On pourrait imaginer que les présidents de groupe puissent la mettre en œuvre. En toute hypothèse, ce dispositif ne pourra pas être un critère d'irrecevabilité d'un amendement.

M. Jean-Christophe Lagarde. Je suis d'accord avec l'amendement s'il permet aux auteurs d'amendements de mieux évaluer la portée de leurs propositions, avec l'assistance d'un organe interne à l'assemblée. Mais il faut que la loi organique garantisse que l'évaluation est réalisée uniquement à la demande des auteurs d'amendements.

M. le rapporteur. Il serait incohérent de ne pas mettre en place de système d'évaluation préalable des amendements parlementaires alors que nous généralisons ce système pour les amendements du Gouvernement.

M. Jean-Christophe Lagarde. Le Gouvernement est dans une situation différente car il élabore la loi avec l'assistance de ses services.

Mme George Pau-Langevin. Il serait possible de préciser que l'évaluation préalable est « réalisée » par l'assemblée plutôt que « communiquée » à l'assemblée, car une évaluation qui ne serait pas réalisée en interne pourrait constituer un danger pour le droit d'amendement des parlementaires.

M. le rapporteur. Je suis d'accord sur le fond avec la proposition de Mme Pau-Langevin. M. Lagarde peut quant à lui proposer un sous-amendement pour prévoir que l'évaluation est réalisée à la demande de l'auteur ou du premier signataire de l'amendement.

M. Dominique Raimbourg. Dans ce cas, on ne permet pas de réaliser l'évaluation d'un amendement qui est téléguidé par le Gouvernement.

M. le rapporteur. Si on réserve cette faculté à l'auteur de l'amendement, en effet, on ne se prémunit pas contre ce risque.

La Commission adopte un sous-amendement de M. Jean-Christophe Lagarde prévoyant que l'évaluation d'un amendement ne peut être effectuée qu'à la demande de l'auteur ou du premier signataire de l'amendement, puis l'amendement du rapporteur ainsi modifié (amendement n° 35).

Après l'article 11

La Commission est ensuite saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas prévoyant que la procédure d'examen accélérée doit être engagée lors du dépôt d'un texte, la Conférence des Présidents se prononçant à l'unanimité de ses membres.

M. Jean-Jacques Urvoas. Afin que les parlementaires soient mieux informés de l'engagement d'une procédure accélérée, cet amendement propose que le Gouvernement choisisse de recourir à cette procédure dès le dépôt d'un texte, et non plus jusqu'à la clôture de la discussion générale.

M. le rapporteur. Il n'est pas certain que cet amendement soit dans l'intérêt du Parlement. Tant que la procédure accélérée n'a pas été engagée, le Gouvernement est tenu de respecter les délais d'examen prévus par la Constitution. Mais en tout état de cause, je suis opposé à l'idée que la Conférence des Présidents doive se prononcer à l'unanimité de ses membres.

L'amendement est rejeté.

Article 12

Procédure d'examen simplifiée en séance publique

Le présent article a pour objet de permettre aux règlements des assemblées, lorsqu'ils instituent une procédure d'examen simplifiée, de prévoir que seul le texte adopté par la commission saisie au fond sera mis en discussion lors de la séance publique, sauf amendement du Gouvernement ou de la commission.

Si des procédures abrégées sont déjà prévues par les règlements des assemblées, en aucun cas ces procédures ne permettent aujourd'hui d'encadrer l'exercice du droit d'amendement. De ce point de vue, le présent article devrait permettre de simplifier les procédures abrégées et, sans doute, d'assurer à ces dernières le succès qui leur a jusqu'à présent fait défaut.

Lors de la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale du 7 mai 1991, une procédure d'examen simplifiée a été substituée aux deux procédures du vote sans débat et du vote avec débat restreint qui existaient depuis la IV^e République.

À la demande du Président de l'Assemblée, du Gouvernement, du président de la commission saisie au fond ou du président d'un groupe, la procédure d'examen simplifiée peut être engagée, sauf opposition formulée par le Gouvernement, le président de la commission saisie au fond ou le président d'un groupe. Cette procédure permet de discuter d'un texte en séance publique sans que puissent être défendues des motions de procédure. La discussion générale est limitée à l'expression d'un seul représentant par groupe, pour une durée de cinq minutes au plus. Le texte, s'il ne fait l'objet d'aucun amendement, est mis aux

voix dans son ensemble après la discussion générale. S'il fait l'objet d'amendements, seuls les articles auxquels les amendements se rapportent sont appelés, sans qu'il puisse y avoir d'interventions sur les articles et sans que le président de séance puisse autoriser un orateur à répondre au Gouvernement ou à la commission.

Contrairement aux objectifs initialement poursuivis, cette réforme n'a pas permis, dans la pratique, d'étendre la procédure d'examen simplifiée à d'autres projets de loi que ceux autorisant la ratification ou l'approbation de conventions internationales, en raison de l'hostilité des groupes politiques d'opposition.

Au Sénat, le Règlement prévoit toujours, comme celui de l'Assemblée nationale avant 1991, deux types de procédures abrégées : le vote sans débat et le vote après débat restreint. Outre le fait qu'un certain nombre de textes ne peuvent faire l'objet de l'une ou l'autre procédure, en tout état de cause les amendements peuvent être présentés en séance.

Force est donc de constater que les procédures abrégées, qui devraient permettre un examen rapide des textes ayant un caractère mineur et consensuel, ne connaissent pas le développement qu'elles méritent. Pourtant, elles permettraient aux assemblées de disposer de tout le temps nécessaire pour examiner les textes considérés comme majeurs, et de distribuer le travail des parlementaires et le temps de la séance publique de manière plus proportionnée à l'importance des sujets, des enjeux et des problèmes à résoudre.

Le Conseil constitutionnel a validé la procédure d'examen simplifiée introduite en 1991 dans le Règlement de l'Assemblée nationale, en considérant *« qu'il est loisible à une assemblée parlementaire, par les dispositions de son règlement, de définir des modalités d'examen, de discussion et de vote des textes dans le but de permettre une accélération de la procédure législative prise dans son ensemble »*. Toutefois, dans cette même décision, le Conseil constitutionnel a souligné *« que les modalités pratiques retenues à cet effet doivent être conformes aux règles de valeur constitutionnelle de la procédure législative ; qu'en particulier, il leur faut respecter aussi bien les prérogatives conférées au Gouvernement dans le cadre de cette procédure que les droits des membres de l'assemblée concernée et, notamment, l'exercice effectif du droit d'amendement garanti par le premier alinéa de l'article 44 de la Constitution »*⁽¹⁾.

Dans une précédente décision, sur une résolution modifiant le Règlement du Sénat afin d'y introduire des procédures abrégées, le Conseil constitutionnel a considéré *« que s'il est loisible à une assemblée parlementaire de prévoir, par son règlement, que, dans le cadre de la procédure de "vote sans débat", le président met aux voix l'ensemble du texte, y compris les amendements adoptés par la commission lorsqu'il n'en existe pas d'autres, en revanche, porte atteinte au droit d'amendement, reconnu à chaque parlementaire par le premier alinéa de*

(1) Décision n° 91-292 DC du 23 mai 1991, Résolution modifiant les articles 43, 44, 81, 83, 87, 91, 103 à 108, 126, 127 et 146 du Règlement de l'Assemblée nationale, considérant 24.

l'article 44 de la Constitution, l'interdiction faite à tout membre de l'assemblée saisie du texte de reprendre en séance plénière un amendement relatif à celui-ci au motif que cet amendement aurait été écarté par la commission saisie au fond »⁽¹⁾.

Par conséquent, il n'est jusqu'à présent pas possible de prévoir une procédure abrégée qui puisse porter une atteinte, même limitée, à l'exercice effectif du droit d'amendement de chaque parlementaire en séance publique. Si la discussion des amendements en séance publique peut, dans le cadre d'une procédure abrégée, être plus limitée, en se bornant à une présentation des amendements par leurs auteurs pour la procédure de vote sans débat au Sénat ou en ne permettant pas de réponse au Gouvernement et à la commission pour la procédure d'examen simplifiée à l'Assemblée nationale, il n'est pas possible d'empêcher le dépôt ou la discussion d'un amendement.

Le présent article en prévoyant que les règlements des assemblées peuvent prévoir une mise en discussion du seul texte adopté par la commission, et le cas échéant des amendements du Gouvernement ou de la commission, permettra d'interdire la discussion d'un amendement présenté par un parlementaire dans le cadre d'une procédure d'examen simplifiée.

La disposition proposée est conforme à la nouvelle rédaction du premier alinéa de l'article 44 de la Constitution, qui permet de déterminer, par une loi organique, le cadre dans lequel le droit d'amendement s'exerce en séance **ou** en commission. Dans la mesure où cette disposition pourrait seulement avoir pour effet de restreindre le droit d'amendement au stade de l'examen d'un texte en séance, et non au stade de l'examen en commission, elle semble ne pas être contraire aux exigences constitutionnelles relatives au droit d'amendement garanti à chaque parlementaire, dès lors que la possibilité pour chaque parlementaire de pouvoir exercer effectivement son droit d'amendement au stade de l'examen en commission, qu'il en soit membre ou non, demeure garanti.

Cette nouvelle faculté est doublement encadrée : elle devra être mise en œuvre par les Règlements des assemblées ; elle est réservée aux textes qui se prêtent « *par leur nature* » à une procédure d'examen simplifiée.

Afin que le droit d'amendement des parlementaires ne soit pas limité au seul droit d'amender le projet de loi déposé par le Gouvernement ou transmis par l'autre assemblée, il sera sans doute nécessaire que les règlements des assemblées garantissent le dépôt et l'examen en commission des amendements des parlementaires sur le texte adopté par la commission, afin de respecter les prescriptions de l'article 44 de la Constitution selon lesquelles le droit d'amendement « *s'exerce en séance ou en commission* ».

S'agissant des textes pouvant faire l'objet de cette nouvelle procédure, la rédaction proposée exclut par principe qu'un projet de loi constitutionnelle, un

(1) Décision n° 90-278 DC du 7 novembre 1990 précitée, considérant 12.

projet de loi de finances ou un projet de loi de financement de la sécurité sociale puisse faire l'objet d'une procédure d'examen simplifiée, ne serait-ce que dans la mesure où l'article 45 de la Constitution prévoit que la discussion en séance de ces projets porte sur le texte présenté par le Gouvernement, tandis que le présent article mentionne la discussion en séance du « *texte adopté par la commission saisie au fond* ».

En revanche, il semble à votre rapporteur qu'un certain nombre de textes pourraient être classés assez aisément dans la catégorie des textes « *qui se prêtent* » à un examen abrégé en séance publique : les projets de loi autorisant la ratification d'une convention internationale, les projets de loi portant transposition de directives communautaires, les projets de loi destinés à apporter des modifications mineures à des dispositions législatives antérieures. Pour ne citer qu'un exemple récent, la proposition de loi visant à prolonger l'application des articles 3, 6 et 9 de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers aurait pu faire l'objet d'une telle procédure.

On peut craindre, en revanche, dans certains cas, que la possibilité de soumettre un texte à cette procédure abrégée se révèle plus contestable. À cet égard, on peut utilement rappeler que le Règlement du Sénat, en son article 47 *nonies*, énumère la liste des projets et propositions de loi qui ne peuvent aujourd'hui faire l'objet d'une procédure de vote sans débat ou de vote après débat restreint : « *les projets et propositions de loi constitutionnelle, les projets et propositions de loi organiques ou portant amnistie, les projets de loi de finances, les projets de loi de l'article 38 de la Constitution, les projets de loi tendant à autoriser la prorogation de l'état de siège, les projets ou propositions de loi relatifs au régime électoral des assemblées parlementaires et des assemblées locales, concernant les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources, concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, ni les lois soumises au Parlement en application du second alinéa de l'article 10 de la Constitution* ».

Votre rapporteur estime que cette liste correspond à des textes qu'il serait en toute hypothèse inopportun de soumettre à une procédure d'examen simplifiée. Mais il serait sans doute excessif de considérer, *a contrario*, que tout autre texte législatif pourrait faire l'objet, le cas échéant, d'une procédure d'examen simplifiée. Ainsi, il serait difficile de soutenir qu'un projet de loi relatif par exemple à l'audiovisuel, ou à l'agriculture, puisse faire l'objet d'une procédure d'examen simplifiée, si l'on considère l'intérêt des parlementaires pour de tels sujets et l'importance des débats qu'ils suscitent traditionnellement.

Votre rapporteur vous propose par conséquent de remplacer le critère subjectif, et dès lors susceptible de donner lieu à des interprétations aléatoires, du « *texte qui s'y prête* », par un critère objectif : la procédure d'examen simplifiée permettant de ne discuter en séance que le texte adopté par la commission, ainsi

que les amendements de la commission ou du Gouvernement, ne pourrait être mise en œuvre qu'en l'absence d'opposition du Gouvernement, du président de la commission saisie au fond ou du président d'un groupe. Cette disposition figure aujourd'hui dans le Règlement de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾. L'organisation de cette disposition permettra de garantir que la procédure d'examen simplifiée ne sera mise en œuvre que pour des textes consensuels et ne pourra être détournée au détriment des groupes minoritaires.

Si une telle procédure venait à s'appliquer, le projet de loi prévoit que toute possibilité d'amendement en séance publique ne serait pas pour autant exclue. Il serait en effet possible d'examiner et de voter les amendements présentés par le Gouvernement ou par la commission saisie au fond. Même si le présent article ne le précise pas, la présentation et la discussion en séance publique d'un amendement du Gouvernement ou d'un amendement de la commission saisie au fond devrait permettre à tout parlementaire qui le souhaite de sous-amender cet amendement. Par conséquent, le présent article propose moins une restriction du droit d'amendement qu'une modulation de ce droit, proportionnée à l'importance des textes auxquels cette modulation sera apportée.

Toutefois, la commission, à l'initiative des commissaires socialistes, a décidé de supprimer cette faculté de discuter des amendements du Gouvernement ou de la commission en séance publique dans le cadre de la procédure d'examen simplifiée. Il est vrai que l'interdiction générale de discuter des amendements en séance publique aura pour effet de simplifier vraiment cette procédure simplifiée, et de lui donner par conséquent une réelle valeur ajoutée par rapport à la procédure ordinaire (le gain de temps pouvant être plus significatif encore).

La Commission est saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas tendant à supprimer cet article.

M. Jean-Jacques Urvoas. Cet article pose des difficultés. Je souhaiterais toutefois, avant de voter l'amendement, que le rapporteur nous présente ses propositions. Si elles reprenaient le dispositif actuellement prévu par le Règlement, qui exige un consensus au sein de la Conférence des Présidents, elles pourraient nous convenir.

M. le rapporteur. L'amendement que je propose prévoit qu'il n'est pas fait recours à la procédure d'examen simplifiée en cas d'opposition du Gouvernement, de la commission ou du président d'un groupe. Cela devrait mettre fin aux inquiétudes.

M. Jean-Jacques Urvoas. Mais conserve-t-on la possibilité pour le Gouvernement et la commission de déposer des amendements ? S'ils déposent des amendements, les parlementaires devraient pouvoir en déposer également.

(1) Article 104, alinéa 3 du Règlement de l'Assemblée nationale.

M. le rapporteur. Je ne suis pas opposé à la suppression de cette possibilité.

L'amendement est alors retiré.

La Commission rejette un amendement de suppression de l'article présenté par M. Jean-Claude Sandrier, ainsi qu'un amendement du même auteur interdisant aux règlements des assemblées d'instituer une procédure d'examen simplifiée.

Deux amendements de M. Jean-Jacques Urvoas prévoyant, le premier, que la liste des textes soumis à la procédure d'examen simplifiée est fixée après accord unanime de la Conférence des Présidents et, le second, que le recours à la procédure d'examen simplifiée doit avoir reçu l'accord de tous les présidents de groupe, sont retirés.

La Commission adopte un amendement du rapporteur prévoyant que la procédure d'examen simplifiée n'est pas mise en œuvre en cas d'opposition du Gouvernement, du président de la commission saisie au fond ou du président d'un groupe (amendement n° 37), puis elle adopte un amendement rédactionnel (amendement n° 36) et un amendement de précision (amendement n° 38) du même auteur.

Elle adopte un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas supprimant la possibilité pour le Gouvernement et pour la commission de déposer des amendements lorsque la procédure d'examen simplifiée est mise en œuvre (amendement n° 39).

En conséquence, un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas permettant à tout parlementaire absent des débats en commission de déposer des amendements devient sans objet, de même qu'un amendement de M. Jean-Claude Sandrier permettant à tout membre de la commission de déposer des amendements et un amendement de précision du rapporteur.

Deviennent également sans objet trois amendements de M. Jean-Claude Sandrier ouvrant le droit d'amendement respectivement à tout parlementaire, aux commissions saisies pour avis et aux membres des commissions saisies au fond ou pour avis.

La Commission rejette trois amendements du même auteur interdisant le recours à la procédure simplifiée en cas d'opposition d'un président de groupe ou du président d'un groupe d'opposition ou minoritaire.

Puis la Commission est saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas prévoyant l'abandon de la procédure d'examen simplifiée à la demande du Gouvernement, d'un dixième des députés ou d'un cinquième des membres de la commission saisie au fond.

M. Jean-Jacques Urvoas. Cet amendement institue une procédure de « retour au droit ». L'initiative d'examiner un projet ou une proposition de loi sous une forme simplifiée pourra toujours être contrecarrée, jusqu'à l'adoption du texte en commission, ce qui est logique car l'initiative parlementaire, dont fait partie le droit d'amendement, est partagée par le Gouvernement et les parlementaires. Cette procédure est déjà prévue, sous une autre forme, par l'article 104, alinéa 3, du Règlement de l'Assemblée nationale.

*L'amendement, ayant reçu un avis défavorable du rapporteur, est **rejeté**.*

*La Commission **adopte** l'article 12 ainsi modifié.*

Article 13

Procédure d'examen dans des délais préfix en séance publique

Le présent article a pour objet de permettre aux Règlements des assemblées, dans le cadre d'une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte en séance publique, de prévoir que, sous certaines conditions, les amendements des membres du Parlement pourront être mis aux voix sans discussion.

L'objectif de cet article est ainsi de permettre l'institution d'une procédure de discussion d'un projet ou d'une proposition de loi dans des délais préfix.

Conscient de la nécessité de pouvoir organiser et structurer les débats sur des textes importants de manière efficace, Le Président de l'Assemblée nationale sous la précédente législature, M. Jean-Louis Debré, avait déposé deux propositions de résolution qui avaient pour objet, respectivement, de « *globaliser la phase générale de la discussion des textes* » et de « *globaliser la phase de la discussion des articles* »⁽¹⁾.

Votre rapporteur, qui avait rapporté ces propositions de résolution, présentait ainsi l'objectif poursuivi : « *de la même façon qu'il existe une procédure d'examen simplifiée, définie par les articles 103 à 107 du Règlement, pour des textes qui exigent peu de débats, il conviendrait de prévoir une procédure particulière pour les débats qui exigent du temps et un rythme soutenu. Pour répondre à ce problème, le rapporteur propose ainsi de créer une procédure d'examen renforcée, qui trouverait sa place dans un chapitre V bis (nouveau) du titre II du Règlement et qui permettrait d'accroître la prévisibilité des débats – et donc l'assiduité, condition nécessaire de l'exercice effectif du droit d'amendement – et d'assurer une qualité constante à la discussion qui ne risquerait plus de s'enliser dans des questions procédurales formulées en guise de*

(1) M. Jean-Louis Debré, Propositions de résolution n° 2795 et n° 2796, Assemblée nationale, XII^e législature, 17 janvier 2006.

prétexte, au plus grand détriment de la qualité des délibérations, de l'efficacité des débats et de l'image du Parlement. »⁽¹⁾

Le dispositif qui fut proposé par la commission des Lois, sous le nom de « procédure d'examen renforcée », était relativement simple et s'inspirait de l'organisation globale des discussions instaurée ces dernières années dans plusieurs parlements étrangers (Royaume-Uni, Italie).

La programmation de la législation au Royaume-Uni

La Chambre des communes du Royaume-Uni a une longue tradition de lutte contre l'obstruction parlementaire. Dès 1887, a été mise en œuvre la possibilité de voter des motions « guillotine », permettant de hâter la discussion d'un texte. Les motions « guillotine » n'ont pour effet que d'interrompre une étape de l'examen d'un projet. Ces motions peuvent être débattues en séance pendant trois heures au maximum. Le temps de débat de la motion est déduit du temps total accordé par la motion en cas d'adoption de cette dernière. Si les motions « guillotine » sont devenues rares, il est toutefois parfois fait recours pour prévenir des tentatives d'obstruction manifestes (une fois pour la session 2005-2006, trois fois pour la session 2006-2007).

La Commission de la modernisation de la Chambre des Communes avait recommandé en 1997 le recours à la programmation de la législation (*timetabling of legislation*), qui prend la forme de motions de programmation (*programme motion*). La première mise en œuvre de cette procédure, plus souple que la « guillotine », concerna le Scotland Bill, le 13 janvier 1998. Elle fut généralisée lors de la session 2000-2001. Le choix a ensuite été fait d'en faire une procédure consacrée par le Règlement de la Chambre des communes. Les dispositions relatives à cette programmation figurent depuis le 26 octobre 2004 aux articles 83 A à 83 I des *Standing Orders* de la Chambre des communes. Il a été fait recours à cette procédure à 83 reprises pour la session 2005-2006, et à 45 reprises pour la session 2006-2007.

Lorsqu'un projet de loi est examiné, une motion de programmation, qui prévoit le temps disponible pour l'examen en séance publique, peut être discutée et adoptée, à la demande d'un ministre. L'examen du projet de loi se déroule ensuite conformément au calendrier fixé par la motion. Quand le temps alloué expire, seuls certains points peuvent encore être discutés : la question, les amendements introduits par le Gouvernement ou retenus par le Président. Le président de la commission saisie au fond dispose de la possibilité de prolonger d'une heure le débat lorsque cela semble nécessaire pour permettre un examen de toutes les parties du projet de loi.

De la même manière, l'organisation des discussions en séance au Parlement européen prévoit une répartition du temps de parole entre les groupes politiques et les députés non-inscrits. Il revient à chaque groupe politique d'indiquer à la présidence la manière dont il entend faire usage de son temps de parole. En outre, afin de préserver une capacité individuelle d'expression des députés, il est prévu que chaque député puisse, au plus une fois par session, remettre une déclaration écrite, annexée au compte-rendu du débat, lorsqu'il n'a pas pris la parole au cours de ce débat.

(1) M. Jean-Luc Warsmann, Rapport n° 3113 précité, Assemblée nationale, XII^e législature, 31 mai 2006, page 28.

L'article 142 du Règlement du Parlement européen

La Conférence des présidents peut proposer, en vue du déroulement d'une discussion, la répartition du temps de parole. Le Parlement statue sans débat sur cette proposition.

Le temps de parole est réparti selon les critères suivants :

a) une première fraction du temps de parole est répartie à égalité entre tous les groupes politiques ;

b) une deuxième fraction est répartie entre les groupes politiques au prorata du nombre total de leurs membres ;

c) il est attribué globalement aux non-inscrits un temps de parole calculé d'après les fractions accordées à chaque groupe politique conformément aux points a) et b) ci-dessus.

Si une répartition globale du temps de parole est fixée pour plusieurs points à l'ordre du jour, les groupes politiques communiquent au Président la fraction de leur temps de parole qu'ils entendent consacrer à chacun de ces points. Le Président veille au respect des temps de parole ainsi accordés.

Le temps de parole est limité à une minute pour les interventions portant sur le procès-verbal, les motions de procédure, les interventions sur les modifications au projet d'ordre du jour définitif ou à l'ordre du jour.

Au cours du débat sur un rapport, la Commission et le Conseil sont entendus, en général, immédiatement après la présentation du rapport par le rapporteur. La Commission, le Conseil et le rapporteur peuvent prendre la parole de nouveau, notamment pour répondre aux interventions des députés.

Sans préjudice de l'article 197 du traité CE, le Président s'efforce d'arriver à un accord avec la Commission et le Conseil sur une répartition appropriée du temps de parole en ce qui les concerne.

Les députés qui n'ont pas pris la parole au cours d'un débat peuvent, au plus une fois par période de session, remettre une déclaration écrite, d'une longueur n'excédant pas 200 mots, qui sera annexée au compte-rendu in extenso du débat.

Pour les textes dont l'examen serait susceptible de durer au moins vingt heures en séance publique, la Conférence des présidents aurait fixé une durée globale des débats, le temps de parole étant réparti entre les groupes de telle sorte que l'opposition dispose d'un temps de parole au moins égal à celui de la majorité et que les groupes n'appartenant ni à la majorité ni à l'opposition et les députés non inscrits bénéficient d'un temps de parole proportionnel à leur effectif. Un temps de parole personnel, ne pouvant être délégué, de dix minutes, aurait renforcé la possibilité pour l'opposition de s'exprimer. Constatant l'absence d'accord politique sur cette proposition, votre commission avait été conduite, avant l'examen de la proposition de résolution en séance publique, à retirer ces dispositions ⁽¹⁾.

(1) *M. Jean-Luc Warsmann*, Rapport supplémentaire fait au nom de la commission des Lois sur les propositions de résolution de M. Jean-Louis Debré tendant à insérer un article 92-1 dans le Règlement afin de faire respecter le domaine de la loi, tendant à modifier l'article 99 du Règlement relatif au délai de dépôt des amendements, tendant à modifier l'article 91 du Règlement afin de réduire le nombre des motions de

Le présent article envisage la possibilité, pour les Règlements des assemblées, d'instituer « *une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte* ». L'utilisation du pluriel pour le terme délai devrait laisser aux assemblées parlementaires toute latitude pour prévoir soit un seul délai global, sur le mode de ce qui avait été proposé en mai 2006 par la commission des Lois de l'Assemblée nationale, soit des délais distincts pour différentes phases de la discussion (la discussion générale, l'examen des articles, voire des différents chapitres du texte), à l'instar des motions de programme britanniques. Bien que le texte ne le précise pas plus que pour l'article 11, « *l'examen du texte* » dont il est question vise l'examen en séance publique et un amendement de votre rapporteur limitera à ce seul examen la procédure de « temps global ».

Dans le cadre de cette procédure de discussion d'un texte dans des délais préfix, les règlements des assemblées « *peuvent (...) déterminer les conditions dans lesquelles les amendements déposés par les membres du Parlement peuvent être mis aux voix sans discussion* ».

L'utilisation à deux reprises du verbe « pouvoir », bien que stylistiquement disgracieuse, a pour objet d'indiquer que la mise aux voix sans discussion d'un amendement d'un membre d'une assemblée sera, dans le cadre de la procédure d'examen dans des délais préfix, une simple faculté.

Les amendements qui sont visés par cette disposition sont uniquement ceux déposés par les parlementaires en leur nom. Ne sont donc concernés ni les amendements des commissions (au sujet desquels il convient de faire observer que leur nombre devrait être fortement réduit en séance publique, du fait de l'examen du texte issu des travaux de la commission) ni les amendements du Gouvernement. Votre rapporteur considère, sur ce point, qu'il conviendrait de viser l'ensemble des amendements, y compris ceux du Gouvernement et des commissions saisies au fond ou pour avis, afin de donner tout son sens et toute son efficacité à la procédure du temps global. Cette disposition ne s'opposerait toutefois pas à ce que le Gouvernement et la commission saisie au fond expriment à tout moment leur avis sur un amendement.

Les règlements des assemblées, en se fondant sur la présente disposition organique, pourraient par exemple prévoir que, une fois écoulé le temps globalement accordé à un groupe pour s'exprimer, un parlementaire ne pourrait pas exiger de ce groupe de prendre la parole pour défendre un amendement qu'il a déposé. Ils pourraient même prévoir que le vote sans discussion d'un amendement

procédure, tendant à modifier les articles 49, 91, 108 et 122 du Règlement afin de globaliser la phase générale de la discussion des textes, tendant à insérer un article 49-1 dans le Règlement afin de globaliser la phase de la discussion des articles, tendant à modifier l'article 86 du Règlement afin d'améliorer l'information de l'Assemblée nationale en matière européenne, tendant à modifier l'article 50 du Règlement afin d'accroître la place des travaux des commissions dans l'agenda de l'Assemblée nationale, tendant à rétablir le chapitre VIII du titre II du Règlement afin d'y introduire la procédure des commissions élargies en matière budgétaire, tendant à modifier l'article 145 du Règlement afin de renforcer le pluralisme dans les procédures de contrôle, tendant à modifier les articles 36 et 39 du Règlement afin de répartir plus équitablement les compétences des commissions permanentes, *Assemblée nationale, XI^e législature, n° 3126, 7 juin 2006, pages 7 et 8.*

puisse éventuellement avoir lieu avant même l'épuisement du temps accordé à un groupe ou à un député à titre individuel ⁽¹⁾. À défaut d'une telle disposition organique, il serait impossible, pour le règlement d'une assemblée, de ne pas laisser librement intervenir un parlementaire auteur d'un amendement pour le défendre en séance publique.

À l'instar de la limite prévue par l'article 12 du présent projet de loi organique au droit d'amendement des parlementaires, la limite prévue par le présent article est strictement encadrée : elle ne pourra être imposée que dans des conditions qui devront être fixées par les règlements des assemblées, lesquels seront soumis au Conseil constitutionnel ; l'absence de discussion des amendements concernés ne signifie pas que ces amendements ne seront pas pris en compte. Ils seront en effet obligatoirement mis aux voix après que le président de séance les aura appelés et pourront par conséquent, le cas échéant, être adoptés.

En tout état de cause, l'examen des amendements susceptibles d'être mis aux voix sans discussion en séance pourra être assuré en commission, en présence de leurs auteurs ⁽²⁾.

De la même manière que les précédents articles, cet article du projet de loi organique ne précise pas dans quelle mesure la possibilité de mettre aux voix sans discussion des amendements pourra s'appliquer également à des sous-amendements.

Il serait difficile de faire prévaloir, en l'état, un critère formel et de prévoir qu'un sous-amendement présenté par un parlementaire obéit au même régime de recevabilité et de discussion que les amendements pouvant être déposés par le même auteur. Cette approche aurait en effet des conséquences paradoxales : elle pourrait empêcher un membre du Parlement de présenter un sous-amendement à un amendement du Gouvernement ou de la commission saisie au fond qui aurait été déposé en dehors des délais de dépôt, alors même que l'existence de cet amendement, et l'intérêt que pouvait représenter l'utilisation d'un temps de parole pour présenter un sous-amendement à cet amendement, n'étaient pas connus au début des débats.

Afin d'aboutir à un dispositif cohérent, votre rapporteur vous propose que tout amendement du Gouvernement ou de la commission déposé après le début de l'examen du texte en séance ait pour conséquence, d'une part, la réouverture des délais de dépôt des amendements pour les parlementaires (et par conséquent la possibilité de sous-amender), d'autre part, l'octroi d'un temps de discussion additionnel.

(1) Sans vouloir trancher par avance la question de l'octroi ou non d'un temps individuel à chaque député, votre rapporteur fait observer qu'il sera en tout état de cause nécessaire de prévoir au moins une fraction de temps individuel pour les députés qui n'appartiennent ou ne sont rattachés à aucun groupe.

(2) À cet égard, l'alinéa 5 de l'article 86 du Règlement de l'Assemblée nationale permet déjà à l'auteur d'un amendement de participer aux débats de la commission permanente qui est saisie d'un texte.

La Commission est saisie d'un amendement de suppression de l'article 13 présenté par M. Jean-Jacques Urvoas.

M. Jean-Jacques Urvoas. Cet article, qui met en place un système de « guillotine », est en contradiction totale avec les débats que nous avons eu en mai dernier sur la révision de la Constitution. Le Gouvernement n'a jamais évoqué le « temps global », qui consiste à avoir globalement moins de temps. Mme Rachida Dati assurait au contraire que le Gouvernement n'avait pas l'intention de remettre en cause le droit d'amendement et que les amendements seraient librement déposés et examinés. De même, M. Roger Karoutchi avait déclaré que les parlementaires pourraient défendre leurs amendements.

Nous contestons violemment le principe même de cet article. Qui peut décréter qu'un amendement n'a pas à être discuté ? Est-ce le groupe politique ? Le texte permet de mettre aux voix des amendements sans discussion même si le temps global n'est pas écoulé. C'est une erreur de croire qu'un débat peut être prévisible. Le débat évolue au fur et à mesure des arguments invoqués.

M. René Dosière. Lors du débat sur la révision constitutionnelle, l'idée d'un temps global avait été émise, même si elle n'avait pas été évoquée par le Gouvernement. La notion de « limites » du droit d'amendement avait suscité beaucoup d'interventions, ce qui a amené sa suppression au profit du terme de « modalités » du droit d'amendement. Or, le temps global consiste à mettre aux voix des amendements sans discussion. Ce système, qui s'apparente à un retour au temps du consulat avec une assemblée qui vote les textes sans les discuter, n'est pas le meilleur exemple de parlementarisme. Alors que le Parlement avait refusé d'instaurer des limites au droit d'amendement, ce projet essaie d'en réintroduire, ce qui n'est pas conforme à ce que le Parlement a voté. Je citerai pour finir Georges Clemenceau, qui déclarait, le 4 juin 1888 : « Gloire aux pays où l'on parle, honte aux pays où l'on se tait. Si c'est le régime de discussion que vous croyez flétrir sous le nom de parlementarisme, sachez-le, c'est le régime représentatif lui-même, c'est la République sur qui vous osez porter la main ».

Mme Delphine Batho. Il y a une contradiction entre la volonté de mieux élaborer la loi et l'introduction d'un forfait temps. Cette généralisation de la procédure accélérée risque de conduire à une surproduction législative plutôt qu'à une « coproduction législative ». Écrire une bonne loi nécessite du temps.

De plus, les phénomènes d'obstruction sont très limités dans l'histoire du Parlement. Quand ils se produisent, ils sont le plus souvent utiles. Il serait dangereux que les mécontentements et les conflits qui surgissent dans la société ne puissent plus s'exprimer dans le débat parlementaire. Cela pourrait être un facteur de crise ou de blocages.

Ce projet n'est pas seulement un outil de lutte contre l'obstruction. Par exemple, l'examen du projet de loi relatif aux organismes génétiquement modifiés (OGM), prévu initialement sur deux jours, a duré deux semaines et a nécessité

36 heures de débat. Cette durée n'était pas due à l'obstruction – le groupe socialiste avait déposé 99 amendements – mais à un véritable débat de fond. Si le temps global avait été en vigueur, le débat aurait dû se limiter à deux jours seulement.

Enfin, ce projet met fin au droit d'amendement individuel en donnant tout le pouvoir aux groupes politiques, notamment aux présidents de groupe. Un parlementaire dont la position est différente de la position de son groupe ne pourra plus défendre ses amendements. Il s'agit d'un changement radical dans nos institutions, qui se serait opportunément accordé avec l'introduction de la proportionnelle...

M. Bruno Le Roux. L'ensemble de l'argumentation qui nous est opposée est erronée et doit être réfutée. Depuis le début de cette législature, l'urgence a été déclarée sur la quasi-totalité des projets de loi, alors qu'une lecture unique des projets de loi par chaque assemblée n'est pas suffisante pour améliorer ces textes. Sur les 10 projets de loi qui ont été les plus longuement débattus à l'Assemblée nationale, 6 l'ont été à l'initiative de la droite. À chaque fois que cela s'est produit sous la Cinquième République – par exemple pour des lois portant sur la presse, l'enseignement supérieur, ou encore l'entrée et le séjour des étrangers –, la discussion parlementaire a permis de faire évoluer le texte initial, car la séance est le lieu naturel du débat. De tels débats essentiels ne pourraient plus se tenir avec ce système de « crédit-temps » qui limiterait l'expression des parlementaires car il est à craindre que sur des textes particulièrement sensibles, le Gouvernement et sa majorité soient tentés de limiter le temps de leur discussion.

M. Jean-Christophe Lagarde. L'amendement que nous propose le rapporteur sur les conditions d'ouverture des délais de dépôt des amendements est satisfaisant. Ce n'est pas le cas de cet article, tel qu'il nous est soumis ; c'est pourquoi les députés du groupe Nouveau Centre déposeront, pour l'examen du texte en séance publique, des amendements visant à garantir les droits des groupes parlementaires et de chacun de leurs députés.

M. le rapporteur. Cet article tend à préciser les « conditions » – et non les « modalités » – encadrant l'exercice du droit d'amendement, comme le prévoit la Constitution et comme cela avait été clairement indiqué lors des débats sur la dernière révision constitutionnelle, tant en séance publique qu'en commission. Tous les parlements recherchent les moyens de s'organiser plus efficacement et je suis choqué par la référence qui a été faite au coup d'état du 18 brumaire. L'expérience parlementaire, et notamment la mienne lorsque je présidais certaines séances publiques, montre que l'examen d'une longue litanie d'amendements a pour seul objet de donner davantage de temps de parole à l'opposition et conduit, dans un second temps, lorsque l'obstruction cesse brusquement, à des décisions précipitées – et parfois à des erreurs, commise par exemple par un ministre dépassé par la vitesse d'examen. Des délais d'examen parlementaire des textes législatifs ont déjà été institués en France sans que cela pose de problème, sous de précédentes Républiques, mais aussi de 1958 à 1969. Au Royaume-Uni, pays qui

est incontestablement démocratique, le Règlement de la Chambre des Communes lui permet de débiter l'examen du texte législatif par la discussion d'une motion de programmation, organisant les conditions et la chronologie du débat parlementaire.

Il n'est pas question de toucher au droit d'amendement mais seulement de mettre en place un nouveau mode de fonctionnement, plus respectueux du travail parlementaire. J'ajoute qu'aucun gouvernement ne prendrait le risque de faire voter aux parlementaires des lois sur lesquelles ils n'auraient pas été correctement éclairés et qui risqueraient de ce fait d'être déclarées contraires à la Constitution par le Conseil constitutionnel.

Je suis favorable à ce que nous amendions le projet de loi organique afin de mieux protéger le Parlement contre le dépôt « à la dernière minute » d'amendements gouvernementaux. En revanche, je suis défavorable à cet amendement de suppression.

M. René Dosière. Les références à d'autres périodes parlementaires ou à des régimes étrangers me paraissent en l'occurrence inadaptées : au Royaume-Uni, par exemple, il existe un véritable régime parlementaire, et non un régime dans lequel le Président de la République s'occupe du Règlement des assemblées parlementaires... Chacun sait que la Cinquième République a créé, en réaction à la République précédente, un système de parlementarisme rationalisé.

Il est faux de dire que les procédures réglementaires considérées comme des moyens d'obstruction empêchent le Gouvernement d'agir. Les projets de loi qui ont donné lieu à ces pratiques sont très peu nombreux et la Constitution donne au Gouvernement des pouvoirs pour surmonter ces situations. Ainsi, en 2003, lors de l'examen du projet de loi relatif à l'élection des conseillers régionaux, les 12 000 ou 13 000 amendements qui avaient été déposés n'ont jamais été discutés, puisque le Gouvernement avait choisi d'engager sa responsabilité devant l'Assemblée nationale.

Le Gouvernement a fait valoir, hier en commission, que les projets de loi seraient désormais examinés en séance publique sur la base du texte adopté par la Commission. Cela va, effectivement, beaucoup modifier nos méthodes de travail, mais nul ne peut dire par avance comment les choses se passeront en pratique. Il est possible que les parlementaires jugent moins important le débat en séance publique du fait de ce rôle accru des commissions, mais ce n'est pas certain. Le plus sage serait d'évaluer la mise en œuvre des nouvelles procédures prévues dans la révision constitutionnelle, avant de modifier les dispositions du Règlement de l'Assemblée nationale qui régissent le droit d'amendement.

Je tiens à ajouter que les récentes déclarations publiques du secrétaire général de la Présidence de la République, fonctionnaire qui n'a jamais été élu et ne rend compte à personne hormis le Président de la République, accusant les parlementaires socialistes d'obstruction, sont ahurissantes. Si cette évolution

institutionnelle se poursuit, notre régime finira par perdre son caractère démocratique.

Je trouve inquiétant qu'il existe aujourd'hui une volonté manifeste d'empêcher les parlementaires d'exercer leur droit à la parole pour l'examen des projets de loi.

M. Arnaud Montebourg. Les engagements qui avaient été pris par le Gouvernement, au moment de la révision constitutionnelle, pour obtenir les suffrages nécessaires, sont aujourd'hui piétinés et violés. C'est une première infraction grave à la morale publique. Ce péché originel se retournera contre l'actuelle majorité parlementaire, dont les droits sont en cause. Lorsque l'opposition utilise les moyens réglementaires à sa disposition pour prolonger nettement l'examen d'un projet de loi, ce qui est très rare, elle lui évite généralement de faire une grave erreur politique. Si ce mécanisme parlementaire ne peut plus jouer et que de telles erreurs sont aisément commises, les parlementaires de l'actuelle majorité seront bien en peine de les expliquer à leurs électeurs.

Votre majorité commet une énorme faute politique et l'opposition s'assurera qu'elle en paye le prix. Elle se fait embarquer dans une démarche qui va se retourner contre elle. Il faudra en tout cas nous « passer sur le corps » pour adopter cette restriction du droit d'amendement.

M. Jean-Jacques Urvoas. Le diplomate va désormais céder la place au chef de guerre... Je vous invite à imaginer à quel point notre assemblée se transformera en chambre d'enregistrement avec le mécanisme qui nous est proposé, si la Conférence des présidents adopte, pour l'examen de projets de loi importants, un « crédit temps » resserré. Je vous informe que le groupe SRC va demander au Président de l'Assemblée nationale de bien vouloir recevoir mardi prochain une délégation, qui comprendra non seulement le président de ce groupe, mais aussi les anciens présidents socialistes de l'Assemblée nationale et la Première secrétaire du Parti socialiste, afin que l'information soit complète. L'article proposé est inspiré de l'article 49 du Règlement de l'Assemblée nationale en vigueur entre 1958 et 1969 ; il n'a donc rien à faire dans la loi organique. En revanche, les parlementaires doivent être libres de se doter, dans leur Règlement, de nouvelles procédures – nous souhaiterions d'ailleurs disposer d'une première rédaction du texte envisagé dans ce cadre si le projet de loi organique qui nous est soumis devait être adopté.

Ce que propose le Gouvernement créerait un déséquilibre profond aux dépens du Parlement. En effet, le Gouvernement pourra s'exprimer autant qu'il le souhaitera, contrairement aux parlementaires. Lorsque des situations d'obstruction se sont produites dans le passé, le Gouvernement en place en a toujours été la cause : le Parlement n'est intervenu par ce moyen qu'en réaction à une volonté gouvernementale de « passer en force ». L'analyse de la pratique parlementaire lorsque M. Michel Rocard était Premier ministre en atteste : le Gouvernement

étant alors, en raison de la composition de sa majorité politique, obligé de négocier avec les parlementaires sur le contenu des projets de loi, il n'a été confronté à aucune obstruction.

Les députés du groupe SRC déposeront de nombreux autres amendements sur cet article avant l'examen de ce projet de loi organique en séance publique.

*La Commission **rejette** l'amendement de suppression, ainsi que l'amendement identique de M. Jean-Claude Sandrier.*

*Puis elle **rejette** deux amendements M. Jean-Claude Sandrier : le premier interdisant aux règlements des assemblées de prévoir des procédures encadrant les délais d'examen d'un texte ; le second indiquant que, dans l'hypothèse où une telle procédure serait retenue, l'ensemble des amendements pourraient néanmoins être discutés.*

*Après avoir **adopté** un amendement de précision du rapporteur (**amendement n° 40**), la Commission **rejette** un amendement M. Jean-Claude Sandrier supprimant la possibilité pour les règlements des assemblées de prévoir des dispositifs de mise aux voix des amendements sans discussion.*

La Commission est saisie d'un amendement du rapporteur prévoyant l'attribution d'un « temps global additionnel » en cas de dépôt d'un amendement par le Gouvernement ou la commission après la forclusion du délai de dépôt des amendements.

Mme Delphine Batho. Je ne vois pas en quoi cet amendement constitue une amélioration par rapport au texte initial du projet de loi. Certes, si le Gouvernement ou la commission déposent des amendements hors délai, les parlementaires auront la possibilité de leur répondre dans la discussion sur ces amendements, mais ils ne pourront toujours pas s'exprimer sur leurs propres amendements qui continueront d'être mis aux voix sans discussion.

M. le rapporteur. Cette interprétation est inexacte. Si un temps global additionnel est attribué à un groupe, il pourra l'utiliser : soit pour se prononcer sur les amendements nouveaux du Gouvernement ou de la commission, soit pour défendre des amendements concurrents ou des sous-amendements à ces amendements nouveaux. Le dispositif mis en place est un régime de liberté.

Pour conclure, je voudrais dire que l'examen de ce projet de loi organique en commission est tout à l'honneur de la majorité, qui s'est montrée ouverte aux remarques de l'opposition, a adopté certains de ses amendements et a fait des propositions. Malheureusement, je regrette que cette main tendue n'ait pas été acceptée par l'opposition.

*La Commission **adopte** l'amendement du rapporteur (**amendement n° 41**) puis l'article 13 ainsi modifié.*

Après l'article 13

La Commission est saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Urvoas tendant à organiser la discussion des amendements en commission mixte paritaire.

Mme Delphine Batho. Cet amendement vise à remédier à quelques mésaventures survenues en CMP où certains parlementaires n'ont pas pu défendre leurs amendements et qui ont donné lieu à une jurisprudence du Conseil constitutionnel qui n'est pas satisfaisante. Il semble donc utile d'inscrire dans la loi organique le droit d'amendement en CMP.

M. le rapporteur. Mon avis est défavorable, cette loi organique ne s'applique pas aux CMP.

La Commission rejette l'amendement.

CHAPITRE IV

Dispositions transitoires

Article 14

Entrée en vigueur des dispositions

En vertu de l'article 46 de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, les articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, dans leur rédaction résultant de ladite loi constitutionnelle, entrent en vigueur dans les conditions fixées par les lois organiques nécessaires à leur application.

Il est proposé de faire entrer en vigueur les dispositions relatives aux conditions d'exercice du droit d'amendement (chapitre III) et aux résolutions (chapitre I^{er}) à compter du 1^{er} mars 2009, date choisie lors de la révision constitutionnelle pour l'entrée en vigueur des articles relatifs à la nouvelle procédure parlementaire n'appelant pas de loi ou de loi organique. Il paraît en effet cohérent que les nouvelles dispositions relatives au droit d'amendement entrent en vigueur en même temps que les dispositions permettant la discussion sur la base du texte adopté par la commission et instaurant un délai minimum entre le dépôt et l'examen d'un texte (article 42 de la Constitution), relatives au partage de l'ordre du jour (article 48 de la Constitution) et autorisant le dépôt en première lecture d'amendements ayant un lien même indirect avec le texte en discussion (article 45 de la Constitution).

De la même manière, les dispositions permettant aux assemblées de voter des résolutions entreront en vigueur à la même date que l'article 50-1 de la Constitution, aux termes duquel « *le Gouvernement peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire au sens de l'article 51-1, faire, sur un*

sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à débat et peut, s'il le décide, faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité ».

Concernant le chapitre II du présent projet de loi organique, relatif aux conditions de présentation des projets de loi, le présent article propose une application des dispositions aux projets de loi déposés à compter du 1^{er} octobre 2009. Par conséquent, tous les projets de loi déposés par le Gouvernement avant cette date ne seront soumis à aucune condition de présentation, même s'ils sont inscrits à l'ordre du jour et discutés postérieurement à cette date.

Cette application différée du chapitre II se justifie par la nécessité de mettre en place les cadres administratifs au fondement de la réalisation des évaluations préalables.

*La Commission **rejette** un amendement de M. Jean-Claude Sandrier de suppression de l'article et **adopte** un amendement de coordination du rapporteur (amendement n° 42).*

La Commission est saisie d'un amendement du rapporteur visant à permettre l'entrée en vigueur des dispositions relatives à la présentation des projets de loi le 1^{er} septembre 2009, plutôt que le 1^{er} octobre 2009.

M. le rapporteur. Cet amendement permettra de disposer d'études d'impact sur les textes examinés au tout début de la session 2009-2010, qui auront été déposés au cours du mois de septembre.

*La Commission **adopte** cet amendement (amendement n° 43) ainsi que l'article 14 ainsi modifié.*

*La Commission **adopte** l'ensemble du projet de loi organique ainsi modifié.*

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter le projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution (n° 1314), modifié par les amendements figurant au tableau comparatif ci-après.

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi organique	Propositions de la Commission
<p>Projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution</p>	<p>Projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution</p>
CHAPITRE I ^{ER}	CHAPITRE I ^{ER}
<p>Dispositions, prises en vertu de l'article 34-1 de la Constitution, relatives aux résolutions parlementaires</p>	<p>Dispositions, prises en vertu de l'article 34-1 de la Constitution, relatives aux résolutions</p>
	(amendement n° 1)
Article 1 ^{er}	Article 1 ^{er}
<p>Les propositions de résolution déposées sur le bureau d'une assemblée au titre de l'article 34-1 de la Constitution sont signées par un ou plusieurs membres de cette assemblée.</p>	<i>(Sans modification)</i>
Article 2	Article 2
<p><i>Le président de l'assemblée renvoie toute proposition de résolution à l'une des commissions mentionnées à l'article 43 de la Constitution.</i></p>	Alinéa supprimé
Il les transmet sans délai au Premier ministre.	<p><i>Le président de chaque assemblée transmet sans délai toute proposition de résolution au Premier ministre.</i></p>
	(amendement n° 2)
Article 3	Article 3
<p>Lorsque le Premier ministre fait savoir au président de l'assemblée qu'une proposition de résolution contient une injonction à l'égard du Gouvernement ou que son adoption ou son rejet serait de nature à mettre en cause la responsabilité de celui-ci, cette proposition ne peut être examinée en commission ni inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée.</p>	<p><i>Si le Premier ministre estime qu'une proposition de résolution est irrecevable en application du deuxième alinéa de l'article 34-1 de la Constitution, il le fait savoir au président de l'assemblée intéressée avant que l'inscription à l'ordre du jour de cette proposition de résolution ne soit décidée.</i></p>
	(amendement n° 3)
Article 4	Article 4
<p>Une proposition de résolution ne peut être inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée moins de huit jours après son examen en commission.</p>	<p><i>... jour d'une assemblée moins de huit jours francs après son dépôt.</i></p>
	(amendements n°s 4 et 5)
<p>Une proposition de résolution ayant le même objet qu'une proposition antérieure ne peut être inscrite à l'ordre du jour avant l'expiration d'un délai de douze mois suivant la</p>	<p><i>... proposition de résolution antérieure ...</i></p>

Texte du projet de loi organique

discussion en séance de la proposition antérieure.

Article 5

Au cours de la discussion des propositions de résolution en commission et en séance, les membres du Gouvernement sont entendus à leur demande.

Aucun amendement n'est recevable. Le texte mis aux voix est celui de la proposition initiale, le cas échéant rectifié par ses signataires après l'examen en commission.

CHAPITRE II

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

Article 6

Les projets de loi sont précédés de l'exposé de leurs motifs.

Article 7

Il est joint aux projets de loi déposés sur le bureau de l'assemblée saisie un ou plusieurs documents qui rendent compte des travaux d'évaluation préalable réalisés.

L'évaluation préalable comprend une appréciation de la législation existante, la définition des objectifs poursuivis, l'exposé des options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles ainsi qu'une estimation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales de la réforme.

Propositions de la Commission

... proposition de résolution antérieure.

(amendement n° 6)

Article 5

Alinéa supprimé

(amendement n° 7)

La proposition de résolution peut être rectifiée après son inscription à l'ordre du jour par son auteur ou son premier signataire. Le Gouvernement peut à tout moment s'opposer à une rectification s'il estime qu'elle a pour effet de rendre la proposition de résolution irrecevable en application du deuxième alinéa de l'article 34-1 de la Constitution.

La proposition de résolution, le cas échéant rectifiée, est examinée et votée en séance. Elle ne peut faire l'objet d'aucun amendement.

(amendement n° 8)

CHAPITRE II

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

Article 6

(Sans modification)

Article 7

... loi, dès leur transmission au Conseil d'État, un ou plusieurs ...

... réalisés. Ces documents sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi auxquels ils se rapportent.

(amendements n° 9 et 10)

Les documents comprennent une ...
... existante, notamment au regard de la législation européenne et communautaire, ainsi que de son application en métropole et, le cas échéant, outre-mer, la définition des objectifs poursuivis, l'exposé des options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles. Pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, ils estiment les conséquences économiques, financières, sociales et environnementales des dispositions législatives proposées et en analysent l'impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes. En ce qui concerne les conséquences financières, ils distinguent les coûts et les bénéfices attendus

Texte du projet de loi organique

Elle rend compte des consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État. Elle analyse l'application dans le temps de la nouvelle législation et les mesures transitoires éventuellement proposées.

La teneur de l'évaluation est fonction de l'ampleur de la réforme proposée et de son urgence ainsi que, le cas échéant, de l'importance de son incidence prévisible pour les comptes des administrations publiques ou du nombre de personnes directement concernées.

Article 8

La Conférence des présidents de l'assemblée sur le bureau de laquelle le projet de loi a été déposé se prononce sur le respect des règles fixées par le présent chapitre dans un délai de dix jours suivant le dépôt.

Article 9

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

« Chapitre III *bis*

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

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

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

Propositions de la Commission

de ces dispositions pour chacune des catégories et, chaque fois qu'elles seront concernées, pour les petites et moyennes entreprises, en précisant la méthode de calcul retenue. Ils évaluent, le cas échéant, les conséquences de ces dispositions pour l'emploi public.

(amendements n^{os} 11, 12, 13 et 14)

Les documents rendent compte ...

... d'État. Ils analysent l'application dans le temps et, le cas échéant, outre-mer des dispositions législatives envisagées et les mesures transitoires éventuellement proposées. Ils comprennent la liste des textes d'application nécessaires, mentionnent leurs principales dispositions et le délai prévisionnel de leur publication. Ils indiquent le calendrier prévisionnel d'évaluation de la législation proposée.

(amendements n^{os} 15, 16, 17, 18, 19 et 20)

Alinéa supprimé

(amendement n° 21)

Article 8

... déposé dispose d'un délai de dix jours suivant le dépôt pour constater que les règles fixées par le présent chapitre sont méconnues.

(amendement n° 22)

Article 9

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

« *Art. 26-1.* — ... désaccord mentionné au quatrième ...

(amendement n° 23)

(Alinéa sans modification)

Texte du projet de loi organique

Article 10

L'article 7 n'est pas applicable aux projets de révision constitutionnelle, aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale, aux projets de loi de programmation visés à l'article 34 de la Constitution, aux projets de loi de ratification d'ordonnances ainsi qu'aux projets de loi relatifs aux états de crise.

L'article 7 n'est pas applicable aux projets de loi par lesquels le Gouvernement demande au Parlement, en application de l'article 38 de la Constitution, l'autorisation de prendre des mesures par ordonnances. Toutefois le dépôt de ces projets est accompagné de la présentation d'éléments d'évaluation succincts.

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

CHAPITRE III

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

Article 11

Les amendements sont présentés par écrit et sont sommairement motivés.

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

Propositions de la Commission

Article 10

... programmation visés *au vingt-et-unième alinéa de l'article 34* ...

... crise. *Les dispositions des projets de loi de finances qui sont visées au 2° du I et au 7° du II de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances sont accompagnées de la présentation de documents qui rendent compte des travaux d'évaluation préalable au sens de l'article 7 de la présente loi organique. Les articles 8 et 9 ne sont pas applicables. Les dispositions des projets de loi de financement de la sécurité sociale qui sont visées au V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale sont accompagnées de la présentation de documents qui rendent compte des travaux d'évaluation préalable au sens de l'article 7 de la présente loi organique. Les articles 8 et 9 ne sont pas applicables.*

(amendements n^{os} 24, 25 et 26)

... aux *dispositions* par lesquelles le Gouvernement ...

... Toutefois *ces dispositions sont accompagnées de la présentation des documents visés au deuxième alinéa de l'article 7, l'estimation des conséquences des dispositions qu'il est envisagé d'adopter par voie d'ordonnance pouvant être succincte.*

(amendements n^{os} 27 et 28)

(Alinéa sans modification)

CHAPITRE III

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

Article 11

(Alinéa sans modification)

... membres *du Parlement* cessent ... *texte en séance.* Les règlements ...

(amendements n^{os} 29 et 30)

Texte du projet de loi organique

Après l'expiration de ces délais, sont seuls recevables les amendements déposés par le Gouvernement ou par la commission saisie au fond.

Les amendements sont examinés et votés en commission en présence du Gouvernement, à sa demande ou répondant à l'invitation du bureau de la commission.

Article 12

Les règlements des assemblées peuvent, s'ils instituent une procédure d'examen simplifié pour des textes qui s'y prêtent, prévoir que le texte adopté par la commission saisie

Propositions de la Commission

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

(amendement n° 31)

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

(amendement n° 32)

Les règlements des assemblées peuvent déterminer les conditions dans lesquelles est fixée une date à compter de laquelle les amendements des membres du Parlement au texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie ou transmis par l'autre assemblée ne sont plus recevables en commission.

(amendement n° 33)

Article additionnel

Les règlements des assemblées peuvent prévoir que les amendements du Gouvernement doivent faire l'objet, à la demande du président de l'assemblée, du président de la commission saisie au fond ou du président d'un groupe, d'une évaluation préalable communiquée à l'assemblée avant leur discussion en séance.

(amendement n° 34)

Article additionnel

Les règlements des assemblées peuvent déterminer les conditions dans lesquelles des amendements des membres du Parlement, à la demande de leur auteur ou de leur premier signataire, ou des amendements de la commission saisie au fond peuvent faire l'objet d'une évaluation préalable communiquée à l'assemblée avant leur discussion en séance.

(amendement n° 35)

Article 12

... d'examen simplifiée d'un texte et si la mise en œuvre de cette procédure ne fait pas l'objet d'une

Texte du projet de loi organique

au fond est seul mis en discussion, *sauf amendement du Gouvernement ou de la commission.*

Article 13

Les règlements des assemblées peuvent, s'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte, déterminer les conditions dans lesquelles les amendements déposés par les membres du Parlement peuvent être mis aux voix sans discussion.

CHAPITRE IV

Dispositions transitoires

Article 14

Les dispositions du chapitre I^{er} et du chapitre III de la présente loi entrent en vigueur le 1^{er} mars 2009.

Celles de son chapitre II sont applicables aux projets de loi déposés à compter du 1^{er} octobre 2009.

Propositions de la Commission

opposition du Gouvernement, du président de la commission saisie au fond ou du président d'un groupe, prévoir que le texte adopté par la commission saisie au fond est seul mis en discussion en séance.

(amendements n^{os} 36, 37, 38 et 39)

Article 13

... d'un
texte *en séance*, déterminer ...

(amendement n^o 40)

Lorsqu'un amendement est déposé par le Gouvernement ou par la commission après la forclusion du délai de dépôt des amendements des membres du Parlement, les règlements des assemblées, s'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte, doivent prévoir d'accorder un temps supplémentaire de discussion, à la demande d'un président de groupe, aux membres du Parlement.

(amendement n^o 41)

CHAPITRE IV

Dispositions transitoires

Article 14

(*Alinéa sans modification*)

... chapitre II *et des articles 11 bis et 11 ter*
sont ... du 1^{er} septembre 2009.

(amendements n^{os} 42 et 43)

ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

Constitution du 4 octobre 1958	168
<i>Art. 34, 34-1, 38, 39, 43, 48, 50-1 et 53.</i>	
Code de la sécurité sociale	171
<i>Art. L.O. 111-3.</i>	
Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances	175
<i>Art. 34.</i>	

Constitution du 4 octobre 1958

Art. 34. — La loi fixe les règles concernant :

— les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ; les sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;

— la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités ;

— la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats ;

— l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie.

La loi fixe également les règles concernant :

— le régime électoral des assemblées parlementaires, des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ;

— la création de catégories d'établissements publics ;

— les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État ;

— les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé.

La loi détermine les principes fondamentaux :

— de l'organisation générale de la Défense nationale ;

— de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;

— de l'enseignement ;

— de la préservation de l'environnement ;

— du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;

— du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État.

Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.

Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique.

Art. 34-1⁽¹⁾. — Les assemblées peuvent voter des résolutions dans les conditions fixées par la loi organique.

Sont irrecevables et ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour les propositions de résolution dont le Gouvernement estime que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard.

Art. 38. — Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse.

À l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif.

Art. 39⁽²⁾. — L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement.

Les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat.

La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique.

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. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours.

Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose.

⁽¹⁾ Cet article entre en vigueur dans les conditions fixées par la loi organique nécessaire à son application.

⁽²⁾ Cet article entre en vigueur dans les conditions fixées par la loi organique nécessaire à son application.

Art. 43⁽¹⁾. — Les projets et propositions de loi sont envoyés pour examen à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à huit dans chaque assemblée.

À la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, les projets ou propositions de loi sont envoyés pour examen à une commission spécialement désignée à cet effet.

Art. 48⁽²⁾. — Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée.

Deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour.

En outre, l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale et, sous réserve des dispositions de l'alinéa suivant, des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation visées à l'article 35 est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité.

Une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques.

Un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires.

Une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement.

Art. 50-1⁽³⁾. — Devant l'une ou l'autre des assemblées, le Gouvernement peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire au sens de l'article 51-1, faire, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à débat et peut, s'il le décide, faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité.

Art. 53. — Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi.

Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés.

Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées.

⁽¹⁾ Cette rédaction entre en vigueur le 1^{er} mars 2009.

⁽²⁾ Cette rédaction entre en vigueur le 1^{er} mars 2009.

⁽³⁾ Cet article entre en vigueur le 1^{er} mars 2009.

Code de la sécurité sociale

Art. L.O. 111-3. — I. — La loi de financement de la sécurité sociale de l'année comprend quatre parties :

- une partie comprenant les dispositions relatives au dernier exercice clos ;
- une partie comprenant les dispositions relatives à l'année en cours ;
- une partie comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir ;
- une partie comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir.

A. — Dans sa partie comprenant les dispositions relatives au dernier exercice clos, la loi de financement de la sécurité sociale :

1° Approuve les tableaux d'équilibre par branche du dernier exercice clos des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, du régime général et des organismes concourant au financement de ces régimes, ainsi que les dépenses relevant du champ de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie constatées lors de cet exercice ;

2° Approuve, pour ce même exercice, les montants correspondant aux recettes affectées aux organismes chargés de la mise en réserve de recettes au profit des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et ceux correspondant à l'amortissement de leur dette ;

3° Approuve le rapport mentionné au II de l'article L.O. 111-4 et, le cas échéant, détermine, dans le respect de l'équilibre financier de chaque branche de la sécurité sociale, les mesures législatives relatives aux modalités d'emploi des excédents ou de couverture des déficits du dernier exercice clos, tels que ces excédents ou ces déficits éventuels sont constatés dans les tableaux d'équilibre prévus au 1°.

B. — Dans sa partie comprenant les dispositions relatives à l'année en cours, la loi de financement de la sécurité sociale :

1° Rectifie les prévisions de recettes et les tableaux d'équilibre des régimes obligatoires de base et du régime général par branche, ainsi que des organismes concourant au financement de ces régimes ;

2° Rectifie les objectifs de dépenses par branche de ces régimes, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base, ainsi que leurs sous-objectifs ayant été approuvés dans la précédente loi de financement de la sécurité sociale ;

3° Rectifie l'objectif assigné aux organismes chargés de l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base et les prévisions de recettes affectées aux fins de mise en réserve à leur profit.

C. — Dans sa partie comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir, la loi de financement de la sécurité sociale :

1° Approuve le rapport prévu au I de l'article L.O. 111-4 ;

2° Détermine, pour l'année à venir, de manière sincère, les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale compte tenu notamment des conditions économiques générales et de leur évolution prévisible. Cet équilibre est défini au regard des données économiques, sociales et financières décrites dans le rapport prévu à l'article 50 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. À cette fin :

a) Elle prévoit, par branche, les recettes de l'ensemble des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, celles du régime général, ainsi que les recettes des organismes concourant au financement de ces régimes. L'évaluation de ces recettes, par catégorie, figure dans un état annexé ;

b) Elle détermine l'objectif d'amortissement au titre de l'année à venir des organismes chargés de l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base et elle prévoit, par catégorie, les recettes affectées aux organismes chargés de la mise en réserve de recettes à leur profit ;

c) Elle approuve le montant de la compensation mentionnée à l'annexe prévue au 5° du III de l'article L.O. 111-4 ;

d) Elle retrace l'équilibre financier de la sécurité sociale dans des tableaux d'équilibre présentés par branche et établis pour l'ensemble des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, pour le régime général ainsi que pour les organismes concourant au financement de ces régimes ;

e) Elle arrête la liste des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement habilités à recourir à des ressources non permanentes, ainsi que les limites dans lesquelles leurs besoins de trésorerie peuvent être couverts par de telles ressources.

D. — Dans sa partie comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir, la loi de financement de la sécurité sociale :

1° Fixe les charges prévisionnelles des organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base ;

2° Fixe, par branche, les objectifs de dépenses de l'ensemble des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, ceux du régime général, ainsi que, le cas échéant, leurs sous-objectifs. La liste des éventuels sous-objectifs et la détermination du périmètre de chacun d'entre eux sont fixées par le Gouvernement après consultation des commissions parlementaires saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale ;

3° Fixe l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base ainsi que ses sous-objectifs. La définition des composantes des sous-objectifs est d'initiative gouvernementale. Les commissions parlementaires saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale sont consultées sur la liste des sous-objectifs et la définition des composantes de ces sous-objectifs. Le nombre de sous-objectifs ne peut être inférieur à cinq.

II. — La loi de financement de l'année et les lois de financement rectificatives ont le caractère de lois de financement de la sécurité sociale.

La loi de financement rectificative comprend deux parties distinctes. Sa première partie correspond à la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général. Sa deuxième partie correspond à la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives aux dépenses.

Seules des lois de financement peuvent modifier les dispositions prises en vertu du I.

III. — L'affectation, totale ou partielle, d'une recette exclusive des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit ou des organismes finançant et gérant des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, à toute autre personne morale ne peut résulter que d'une disposition de loi de financement. Ces dispositions sont également applicables, sous réserve des dispositions de l'article 36 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, à l'affectation d'une ressource établie au profit de ces mêmes régimes et organismes à toute autre personne morale que l'État.

IV. — Seules des lois de financement peuvent créer ou modifier des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale non compensées aux régimes obligatoires de base.

Cette disposition s'applique également :

1° À toute mesure de réduction ou d'exonération de contributions affectées aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale, ou aux organismes concourant à leur financement ou à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit, ou aux organismes finançant et gérant des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ;

2° À toute mesure de réduction ou d'abattement de l'assiette de ces cotisations et contributions ;

3° À toute modification des mesures non compensées à la date de l'entrée en vigueur de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

V. — A. — Peuvent figurer dans la partie de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année comprenant les dispositions relatives à l'année en cours, outre celles prévues au B du I, les dispositions ayant un effet sur les recettes des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit, relatives à l'affectation de ces recettes, sous réserve des dispositions de l'article 36 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée, ou ayant un effet sur les dépenses de ces régimes ou organismes.

B. — Peuvent figurer dans la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir, outre celles prévues au C du I, les dispositions :

1° Ayant un effet sur les recettes de l'année des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, ou relatives, sous réserve des dispositions de l'article 36 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée, à l'affectation de ces recettes ;

2° Ayant un effet sur les recettes de l'année ou des années ultérieures des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, ou relatives, sous réserve des dispositions de l'article 36 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée, à l'affectation de ces recettes, à la condition qu'elles présentent un caractère permanent ;

3° Modifiant les règles relatives aux cotisations et contributions affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement ;

4° Relatives à la trésorerie et à la comptabilité des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit ;

5° Relatives au transfert, à l'amortissement et aux conditions de financement de l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base, et relatives à la mise en réserve de recettes au profit des régimes obligatoires de base et à l'utilisation de ces réserves, à la condition que ces dernières opérations aient une incidence sur les recettes de l'année ou, si elles ont également une incidence sur les recettes des années ultérieures, que ces opérations présentent un caractère permanent.

C. — Peuvent figurer dans la partie de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir, outre celles prévues au D du I, les dispositions :

1° Ayant un effet sur les dépenses de l'année des régimes obligatoires de base ou sur les dépenses de l'année des organismes concourant à leur financement qui affectent directement l'équilibre financier de ces régimes ;

2° Ayant un effet sur les dépenses de l'année ou des années ultérieures des régimes obligatoires de base ou sur les dépenses des organismes concourant à leur financement qui affectent directement l'équilibre financier de ces régimes, à la condition qu'elles présentent un caractère permanent ;

3° Modifiant les règles relatives à la gestion des risques par les régimes obligatoires de base ainsi que les règles d'organisation ou de gestion interne de ces régimes et des organismes concourant à leur financement, si elles ont pour objet ou pour effet de modifier les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale ;

4° Améliorant l'information et le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

D. — Peuvent également figurer dans la loi de financement, dans les conditions et sous les réserves prévues au A et aux 1°, 2° et 3° du B et du C du présent V, les dispositions relatives aux organismes qui financent et gèrent des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie.

VI. — Lorsque des dispositions législatives ou réglementaires sont susceptibles d'avoir un effet sur les recettes ou les dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, des organismes concourant à leur financement ou des organismes chargés de l'amortissement de leur dette, les conséquences de chacune d'entre elles doivent être prises en compte dans les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses de la plus prochaine loi de financement.

VII. — Les comptes des régimes et organismes de sécurité sociale doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de leur patrimoine et de leur situation financière.

VIII. — La mission d'assistance du Parlement et du Gouvernement, confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47-1 de la Constitution, comporte notamment :

1° La production du rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, prévu à l'article L.O. 132-3 du code des juridictions financières ;

2° La production d'un avis sur la cohérence des tableaux d'équilibre par branche du dernier exercice clos, mentionnés au I du présent article ;

3° La production du rapport, mentionné à l'article L.O. 132-2-1 du code des juridictions financières, de certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes des organismes nationaux du régime général et des comptes combinés de chaque branche et de l'activité de recouvrement du régime général, relatifs au dernier exercice clos, établis conformément aux dispositions du présent livre. Ce rapport présente le compte rendu des vérifications opérées aux fins de certification.

Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

Art. 34. — La loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes.

I. — Dans la première partie, la loi de finances de l'année :

1° Autorise, pour l'année, la perception des ressources de l'État et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État ;

2° Comporte les dispositions relatives aux ressources de l'État qui affectent l'équilibre budgétaire ;

3° Comporte toutes dispositions relatives aux affectations de recettes au sein du budget de l'État ;

4° Évalue chacun des prélèvements mentionnés à l'article 6 ;

5° Comporte l'évaluation de chacune des recettes budgétaires ;

6° Fixe les plafonds des dépenses du budget général et de chaque budget annexe, les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux ainsi que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État ;

7° Arrête les données générales de l'équilibre budgétaire, présentées dans un tableau d'équilibre ;

8° Comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'État prévues à l'article 26 et évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement ;

9° Fixe le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an ;

10° Arrête les modalités selon lesquelles sont utilisés les éventuels surplus, par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'État.

II. — Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année :

1° Fixe, pour le budget général, par mission, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ;

2° Fixe, par ministère et par budget annexe, le plafond des autorisations d'emplois ;

3° Fixe, par budget annexe et par compte spécial, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts ou des découverts autorisés ;

4° Fixe, pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux, par programme, le montant du plafond des reports prévu au 2° du II de l'article 15 ;

5° Autorise l'octroi des garanties de l'État et fixe leur régime ;

6° Autorise l'État à prendre en charge les dettes de tiers, à constituer tout autre engagement correspondant à une reconnaissance unilatérale de dette, et fixe le régime de cette prise en charge ou de cet engagement ;

7° Peut :

a) Comporter des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire ;

b) Comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année ;

c) Définir les modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales ;

d) Approuver des conventions financières ;

e) Comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ;

f) Comporter toutes dispositions relatives à la comptabilité de l'État et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics.

III. — La loi de finances de l'année doit comporter les dispositions prévues aux 1°, 5°, 6°, 7° et 8° du I et aux 1°, 2° et 3° du II.

AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Avant le chapitre I^{er}

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

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

« Chapitre I^{er} A

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

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

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

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

- Insérer la division et l'intitulé suivants :

« Chapitre I^{er} B

« Dispositions prises en vertu de l'article 51-1 de la Constitution portant statut de l'opposition ».

- Insérer l'article suivant :

« Les groupes parlementaires de la majorité et de l'opposition disposent d'un temps de parole égal durant les séances des questions d'actualité. »

- Insérer l'article suivant :

« Dans le cadre de la procédure des questions au gouvernement, il est créé un droit de réplique accordé aux parlementaires. »

- Insérer l'article suivant :

« Est créée pour chaque projet de loi une fonction de "contre rapporteur" doté des mêmes prérogatives que le rapporteur choisi par la commission. Il appartient obligatoirement à l'opposition. »

- Insérer l'article suivant :

« Lors de la création d'une commission d'enquête parlementaire, la fonction de président ou celle de rapporteur revient de droit à un parlementaire de l'opposition. »

- Insérer l'article suivant :

« Chaque groupe parlementaire de l'opposition constitué au sein des assemblées a le droit de créer trois commissions d'enquête par session. Les fonctions de président et de rapporteur reviennent de droit à des parlementaires issus du groupe à l'initiative de cette création. »

Article 1^{er}

Amendement présenté par M. Patrick Braouezec :

Supprimer cet article.

Article 2

Amendement présenté par M. Patrick Braouezec :

Supprimer cet article.

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

- À l'alinéa 1, substituer aux mots : « l'une », les mots : « une ou plusieurs ».
- À l'alinéa 1, après le mot : « commissions », insérer le mot : « permanentes ».

Article 3

Amendement présenté par M. Patrick Braouezec :

Supprimer cet article.

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

- Rédiger ainsi cet article :

« Lorsque le Premier ministre fait savoir au président de l'assemblée qu'une proposition de résolution contient une injonction à l'égard du Gouvernement ou que son adoption ou son rejet serait de nature à mettre en cause la responsabilité de celui-ci, la Conférence des présidents de l'assemblée concernée se réunit pour rendre un avis. Dans le cas d'un avis conforme, la proposition de résolution ne peut être examinée en commission ni inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée. »

- Rédiger ainsi cet article :

« Lorsque le Premier ministre fait savoir au président de l'assemblée qu'une proposition de résolution contient une injonction à l'égard du Gouvernement ou que son adoption ou son rejet serait de nature à mettre en cause la responsabilité de celui-ci, le président de l'assemblée saisit pour avis le Conseil constitutionnel dans un délai ne pouvant excéder huit jours. »

- Rédiger ainsi cet article :

« Lorsque le Premier ministre fait savoir au président de l'assemblée qu'une proposition de résolution contient une injonction à l'égard du Gouvernement ou que son adoption ou son rejet serait de nature à mettre en cause la responsabilité de celui-ci, la Conférence des présidents de l'assemblée concernée se réunit pour rendre un avis. Elle peut demander l'audition du Premier ministre. En cas d'avis conforme, la proposition de résolution ne peut être examinée en commission ni inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée. En cas de désaccord, le président de l'assemblée saisit pour avis le Conseil constitutionnel dans un délai ne pouvant excéder huit jours. »

- Rédiger ainsi cet article :

« Lorsque le Premier ministre fait savoir au président de l'assemblée qu'une proposition de résolution contient une injonction à l'égard du Gouvernement ou que son adoption ou son rejet serait de nature à mettre en cause la responsabilité de celui-ci, la Conférence des présidents de l'assemblée concernée se réunit pour rendre un avis. En cas d'avis conforme, la proposition de résolution ne peut être examinée en commission

ni inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée. En cas de désaccord, le président de l'assemblée saisit pour avis le Conseil constitutionnel dans un délai ne pouvant excéder huit jours. »

Amendements présentés par M. Patrick Braouezec :

- Substituer aux mots : « fait savoir au président de l'assemblée », les mots : « justifie par écrit au président de l'assemblée et à chaque président de groupe ».
- Substituer aux mots : « fait savoir », les mots : « justifie par écrit ».

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

- Après le mot : « savoir », insérer les mots : « par une décision motivée et rendue publique ».
- Après le mot : « savoir », insérer les mots : « dans un délai qui ne peut dépasser quarante-huit heures ».

Amendements présentés par M. Patrick Braouezec :

- Après les mots : « président de l'assemblée », insérer les mots : « et à chaque président de groupe ».
- Après les mots : « président de l'assemblée », insérer les mots : « , qui en informe les présidents de groupe, ».
- Supprimer les mots : « contient une injonction à l'égard du Gouvernement ou que son adoption ou son rejet ».

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

Substituer aux mots : « une injonction », les mots : « des injonctions ».

Amendement présenté par M. Patrick Braouezec :

Substituer au mot : « serait », le mot : « est ».

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

Compléter cet article par la phrase suivante :

« Lorsque le Premier ministre ne se prononce pas sur une proposition de résolution déposée sur le bureau d'une assemblée, son avis est réputé favorable à son examen. »

Article 4

Amendements présentés par M. Patrick Braouezec :

- Supprimer cet article.
- Avant l'alinéa 1, insérer l'alinéa suivant :
« Toute proposition de résolution doit être examinée en séance publique après son examen en commission. »

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

À l'alinéa 1, substituer au mot : « huit », le mot : « deux ».

Amendement présenté par M. Patrick Braouezec :

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

« Toutes les propositions de résolutions ayant le même objet sont examinées dans le cadre d'une discussion commune en séance publique. »

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

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

Amendement présenté par M. Patrick Braouezec :

À l'alinéa 2, après les mots : « ayant le même objet », insérer les mots : « et le même objectif ».

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

- À l'alinéa 2, après le mot : « jour », insérer les mots : « de la même assemblée ».
- Après le mot : « jour », rédiger ainsi la fin de l'alinéa 2 : « lors de la même session ».

Amendements présentés par M. Patrick Braouezec :

- À l'alinéa 2, substituer au mot : « douze », le mot : « un ».
- À l'alinéa 2, substituer au mot : « douze », le mot : « deux ».

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

À l'alinéa 2, substituer au mot : « douze », le mot : « trois ».

Amendements présentés par M. Patrick Braouezec :

- À l'alinéa 2, substituer au mot : « douze », le mot : « quatre ».
- À l'alinéa 2, substituer au mot : « douze », le mot : « cinq ».
- À l'alinéa 2, substituer au mot : « douze », le mot : « six ».
- À l'alinéa 2, substituer au mot : « douze », le mot : « sept ».
- À l'alinéa 2, substituer au mot : « douze », le mot : « huit ».
- À l'alinéa 2, substituer au mot : « douze », le mot : « neuf ».
- À l'alinéa 2, substituer au mot : « douze », le mot : « dix ».
- À l'alinéa 2, substituer au mot : « douze », le mot : « onze ».

Article 5

Amendement présenté par M. Patrick Braouezec :

Supprimer cet article.

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

- Rédiger ainsi l'alinéa 1 :

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

- Compléter l'alinéa 1 par les mots : « ou à la demande du bureau de la commission saisie ou des signataires de la proposition de résolution ».

- Compléter l'alinéa 1 par les mots : « ou à la demande du rapporteur ».

- Compléter l'alinéa 1 par les mots : « ou à la demande des signataires de la proposition de résolution ».

- Compléter l'alinéa 1 par la phrase suivante :

« Les travaux et débats ayant lieu dans les commissions sont publics. »

- Compléter l'alinéa 1 par la phrase suivante :

« L'audition en commission est publique. ».

Amendement présenté par M. Patrick Braouezec :

- Supprimer l'alinéa 2.

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

- Rédiger ainsi l'alinéa 2 :

« Le texte mis aux voix est celui issu de la commission. »

- Rédiger ainsi l'alinéa 2 :

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

- Supprimer la première phrase de l'alinéa 2.

- Dans la seconde phrase de l'alinéa 2, substituer au mot : « rectifié », le mot : « amendé ».

- Compléter cet article par l'alinéa suivant :

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

Après l'article 5

Amendements présentés par M. Patrick Braouezec :

- Insérer l'article suivant :

« Les propositions de résolution adoptées en séance publique ont une valeur contraignante. »

- Insérer l'article suivant :

« Les règlements des assemblées déterminent les conditions dans lesquelles sont inscrites à l'ordre du jour, au cours de chaque session, un nombre minimum de propositions de résolution émanant des groupes d'opposition et des groupes minoritaires. »

Article 7

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

- Rédiger ainsi cet article :

« Est joint au projet de loi transmis au Conseil d'État un document, intitulé « étude d'impact », rendant compte du résultat des travaux d'évaluation et de prévision ayant conduit le Gouvernement, au regard des objectifs poursuivis, à faire le choix d'une réforme législative.

« L'étude d'impact, éventuellement complétée par le Gouvernement, est jointe au projet de loi déposé sur le bureau de la première assemblée saisie.

- « L'étude d'impact doit éclairer le Parlement sur :

- « — les objectifs poursuivis ;

- « — les motifs conduisant, pour les atteindre, à recourir à la loi ;

- « — les effets de la législation existante et en particulier ses insuffisances ;

- « — les consultations auxquelles il a été procédé avant la saisine du Conseil d'État et les conséquences qui en ont été tirées ;

- « — la présentation des choix opérés et des incidences du dispositif retenu ;

- « — l'insertion de ce dispositif dans l'ordonnement juridique ;

- « — son application dans le temps, s'agissant notamment des mesures transitoires qu'appelle, s'il y a lieu, la prise en compte des situations existantes ;

- « — les mesures qu'appelle, s'il y a lieu, son application outre-mer. »

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

« Les avis rendus par le Conseil d'État sur les projets de loi sont, dès leur communication au Gouvernement, transmis aux assemblées parlementaires. »

- Substituer à l'alinéa 1 les deux alinéas suivants :

« Est joint au projet de loi transmis au Conseil d'État un document, intitulé « étude d'impact », comprenant l'ensemble des travaux d'évaluation et de prévision ayant conduit le Gouvernement, au regard des objectifs poursuivis, à faire le choix d'une réforme législative.

« Ce document ainsi que l'avis rendu par le Conseil d'État sont transmis aux deux assemblées parlementaires au moment du dépôt dudit projet de loi sur le bureau de l'une d'entre elles. »

- Rédiger ainsi l'alinéa 1 :

« Il est joint aux projets de loi déposés sur le bureau de l'assemblée saisie l'ensemble des travaux d'évaluation préalable réalisés. »

Amendement présenté par M. Patrick Braouezec :

À l'alinéa 1, après le mot : « saisie », insérer les mots : « , et aux propositions de loi inscrites à l'ordre du jour de l'assemblée, ».

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

Après l'alinéa 1 de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« Le conseil constitutionnel est chargé d'évaluer la réalité et la sincérité des travaux d'évaluation préalable. »

Amendement présenté par M. Patrick Braouezec :

À l'alinéa 2, substituer au mot : « estimation », les mots : « analyse approfondie ».

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

- Au début de l'alinéa 4, insérer les mots : « Sur avis motivé et public du conseil constitutionnel ».
- À l'alinéa 4, supprimer les mots : « et de son urgence ».

Après l'article 7

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

Insérer l'article suivant :

« Le Gouvernement ne peut introduire, par amendement à un projet de loi, de dispositions nouvelles autres que celles qui sont en relation directe avec une des dispositions du texte en discussion ou dont l'adoption est soit justifiée par des exigences de caractère constitutionnel soit nécessitée par la coordination avec d'autres textes en cours d'examen au Parlement. »

Article 8

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

- I. — Après le mot : « prononce », insérer les mots « à l'unanimité ».
- II. — Compléter cet article par l'alinéa suivant :
« Si l'unanimité n'est pas atteinte, le Conseil constitutionnel est automatiquement saisi. »

- Rédiger ainsi cet article :

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

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

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Faute de se prononcer dans ce délai, elle est réputée ne pas avoir constaté une telle méconnaissance. »

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

- Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Une fois cette décision prise, la Conférence des présidents de la seconde assemblée est immédiatement saisie aux fins de se prononcer sur la même question. »

Article 10

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

Supprimer cet article.

Amendement présenté par M. Patrick Braouezec :

Supprimer l'alinéa 1.

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

- À l'alinéa 1, supprimer les mots : « aux projets de révision constitutionnelle, ».
- À l'alinéa 1, supprimer les mots : « aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale, » .
- À l'alinéa 1, supprimer les mots : « aux projets de loi de programmation visés à l'article 34 de la Constitution, ».
- À l'alinéa 1, supprimer les mots : « aux projets de loi de ratification d'ordonnances ».
- À l'alinéa 1, supprimer les mots : « ainsi qu'aux projets de loi relatifs aux états de crise ».

Amendements présentés par M. Patrick Braouezec :

- Supprimer l'alinéa 2.
- Supprimer l'alinéa 3.

Après l'article 10

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

- Insérer l'article suivant :

« La discussion en séance d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir avant l'expiration d'un délai de deux semaines après la distribution du rapport de la commission saisie au fond. »

- Insérer l'article suivant :

« Un contrôleur juridique est créé au sein de chaque ministère. Chaque contrôleur est chargé de veiller à l'utilité et à la pertinence des textes issus de son ministère de rattachement, ainsi qu'à l'édiction des règlements d'application des lois dans un délai raisonnable.

« Aucun texte de nature législative ou réglementaire ne peut émaner d'un ministère sans son visa exprès.

« Issus du Conseil d'État, les contrôleurs juridiques sont nommés pour une période d'une année. »

- Insérer l'article suivant :

« Il est créé au sein de chaque assemblée parlementaire un Comité d'audit parlementaire chargé de définir un programme coordonné de contrôle et d'évaluation des politiques publiques. À cette fin, il dispose de la faculté de commander à l'ensemble des organismes de contrôle et d'évaluation des rapports et des études sur l'efficacité de toute politique publique.

« Placés auprès des présidents des assemblées, ces comités comprennent notamment les présidents et les vice-présidents de chaque commission parlementaire. Leur composition assure la représentation de tous les groupes parlementaires constitués au Parlement.

« La présidence de ces comités revient de droit à un représentant de l'opposition. »

Avant l'article 11

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

Insérer l'article suivant :

« Les modalités fixées par le règlement d'une assemblée en matière de droit d'amendement ne doivent porter atteinte :

« — ni au droit du Gouvernement d'être présent lors de l'examen d'un texte en séance ou en commission, afin d'y exercer ses prérogatives ;

« — ni au droit d'amendement, en commission, du rapporteur ou du Gouvernement, à tout moment de l'examen d'un texte ;

« — ni au droit d'amendement, en séance, de la commission saisie au fond ou du Gouvernement, à tout moment de l'examen d'un texte ;

« — ni au droit d'amendement des parlementaires en séance publique. »

Article 11

Amendement présenté par M. Patrick Braouezec :

Supprimer cet article.

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

- À l'alinéa 2, après le mot : « texte », insérer les mots : « en séance publique ».
- Substituer à l'alinéa 3 les sept alinéas suivants :

« Après l'expiration de ces délais, sont seuls recevables :

« — les amendements déposés par le Gouvernement ou la commission saisie au fond, ou ceux dont l'un ou l'autre accepte la discussion ;

« — les amendements déposés au nom d'une commission saisie pour avis.

« Les délais prévus à l'alinéa 2 ne sont pas applicables :

« — aux sous-amendements ;

« — aux amendements portant sur des articles sur lesquels le Gouvernement ou la commission saisie au fond a déposé un ou plusieurs amendements après l'expiration de ces délais ;

« — aux amendements susceptibles d'être mis en discussion commune avec des articles additionnels présentés par le Gouvernement ou par la commission saisie au fond après l'expiration de ces délais. »

Amendements présentés par M. Patrick Braouezec :

- À l'alinéa 3, substituer aux mots : « ou par la commission saisie au fond », les mots : « , par la commission saisie au fond ou par l'un de ses membres ».

- Supprimer l'alinéa 4.

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

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« La discussion en séance publique ne peut avoir lieu qu'à l'issue d'un délai de deux semaines suivant la remise du rapport établi par la commission principalement saisie. »

Après l'article 11

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

Insérer l'article suivant :

« Le Gouvernement peut décider d'engager la procédure d'examen accélérée, en vertu de l'article 45 de la Constitution, jusqu'au dépôt du projet de loi ou de la proposition de loi sur le bureau de la première assemblée qui en est saisie. Il en informe les présidents des deux assemblées afin qu'ils convoquent les conférences des présidents. La Conférence des présidents de chaque assemblée se prononce à l'unanimité de ses membres. »

Article 12

Amendements identiques présentés par M. Jean-Jacques Urvoas et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche [retiré] et M. Patrick Braouezec :

Supprimer cet article.

Amendement présenté par M. Patrick Braouezec :

Rédiger ainsi cet article :

« Les règlements des assemblées ne peuvent instituer une procédure d'examen simplifié des textes. »

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

- [retiré] Rédiger ainsi cet article :

« Les règlements des assemblées peuvent, s'ils instituent une procédure d'examen simplifié pour des textes dont la liste est fixée après accord unanime de la Conférence des présidents, prévoir que le texte adopté par la commission saisie au fond est seul mis en discussion, sauf amendement du Gouvernement ou de la commission. »

- [retiré] Rédiger ainsi cet article :

« Les règlements des assemblées peuvent, s'ils instituent une procédure d'examen simplifié pour des textes ayant reçu l'accord de tous les présidents de groupe, prévoir que le texte adopté par la commission saisie au fond est seul mis en discussion, sauf amendement du Gouvernement ou de la commission. »

- Après le mot : « Gouvernement », ajouter les mots : « , de la commission ou de tout parlementaire absent des débats en commission » .

Amendements présentés par M. Patrick Braouezec :

- Après le mot : « ou », insérer les mots : « de l'un des membres ».
- Substituer aux mots : « ou de la commission », les mots : « , de la commission ou de la commission saisie pour avis ».
- Substituer aux mots : « ou de la commission », les mots : « , de la commission, de la commission saisie pour avis ou de l'un de leurs membres ».
- Substituer aux mots : « ou de la commission », les mots : « ou d'un parlementaire ».

Amendement présenté par M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur :

Compléter cet article par les mots : « saisie au fond ».

Amendement présenté par M. Patrick Braouezec :

- Compléter cet article par l'alinéa suivant :
« Cette procédure d'examen simplifiée ne peut s'appliquer qu'avec l'accord de chaque président de groupe. »
- Compléter cet article par l'alinéa suivant :
« Cette procédure d'examen simplifiée ne peut s'appliquer si un président de groupe s'y oppose. »

- Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Cette procédure d'examen simplifiée ne peut s'appliquer si le président d'un groupe d'opposition ou d'un groupe minoritaire s'y oppose. »

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

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Jusqu'à son adoption par la commission saisie au fond, le projet ou la proposition de loi faisant l'objet de la procédure d'examen simplifiée prévue à l'alinéa précédent peut être remis à l'assemblée concernée selon la procédure d'examen de droit commun si le Gouvernement, un dixième des députés ou un cinquième des membres de la commission saisie au fond l'exige. Dans ce cas, le droit d'amendement s'exerce dans le cadre défini à l'article 11. »

Article 13

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

Supprimer cet article.

Amendements présentés par M. Patrick Braouezec :

- Rédiger ainsi cet article :

« Les règlements des assemblées ne peuvent instituer une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte. »

- Rédiger ainsi cet article :

« Les règlements des assemblées doivent, s'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte, déterminer les conditions dans lesquelles tous les amendements déposés par les membres du Parlement sont discutés et mis aux voix. »

- Après le mot : « voix », supprimer les mots : « sans discussion ».

Après l'article 13

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

Insérer l'article suivant :

« La commission mixte paritaire est chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion. À cet effet, elle se prononce sur chaque article après avoir mis en discussion et aux voix les amendements s'y rattachant. »

Article 14

Amendement présenté par M. Patrick Braouezec :

Supprimer cet article.