



AVANT-PROPOS PAR **BERNARD ACCOYER** Président de l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a un nouveau visage. Des méthodes de travail plus modernes s'imposent progressivement : j'ai souhaité vous les présenter, vous guider dans leur emploi.

Cette présentation me semblait indispensable compte tenu de l'importance des changements qui sont intervenus depuis deux ans. Les institutions de la V^e République ont connu une mutation profonde. Dans un paysage institutionnel transformé par la réduction à cinq ans du mandat du Président de la République et « l'inversion » du calendrier électoral, la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a renforcé les pouvoirs du Parlement.

La Constitution ayant été révisée, il appartenait à chaque assemblée, dans le cadre de la réforme de son Règlement, de donner un contenu à cette orientation. Pour l'Assemblée nationale, élue au suffrage universel direct et qui exerce, à ce titre, un rôle primordial dans le fonctionnement de nos institutions, l'enjeu était essentiel.

Chacun le sait, les débats qui ont conduit à l'adoption de notre nouveau Règlement ont parfois été vifs, l'opposition exprimant un point de vue divergent sur plusieurs aspects de la réforme. Comment aurait-il pu en être autrement alors que celle-ci était d'une telle ampleur ?

Il n'en demeure pas moins que **le texte qui entre aujourd'hui en vigueur est le fruit, sinon d'un consensus pur et parfait, du moins d'un travail de nature collective**. J'ai notamment voulu qu'y figurent la totalité des points d'accord qu'avait dégagés le groupe de travail pluraliste chargé de préparer cette réforme. J'ai surtout veillé à ce que des solutions d'équilibre prévalent sur tous les points où un accord absolu n'a pu être trouvé.

Près de cent cinquante articles sont modifiés, insérés ou abrogés : cette réforme est sans équivalent depuis cinquante ans. Elle donne des droits accrus à l'opposition. Elle ouvre de nouveaux espaces à l'initiative parlementaire. Elle conduit à écrire la loi de façon différente. Elle renforce le contrôle et l'évaluation.

Aujourd'hui, nous avons une nouvelle règle de vie en commun. Au-delà des textes, au-delà des procédures, il y a la pratique, et elle est devant nous : il appartient à tous les acteurs de la procédure législative de s'approprier cette réforme, de la faire vivre, au quotidien, dans l'intérêt de l'institution parlementaire, de la démocratie et de la République.





1

Des droits nouveaux pour l'opposition et pour les groupes minoritaires



« Le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires. »

« Droits spécifiques » : en faisant figurer ces mots dans un nouvel article 51-1 inséré dans la Constitution au mois de juillet 2008, les députés et les sénateurs ont fait en sorte que les assemblées puissent donner à certains groupes, et pas à d'autres, des droits particuliers.

4

Cette habilitation a parachevé les efforts entrepris, depuis plusieurs années, pour préserver, puis renforcer, les droits de l'opposition. Elle permet d'aller plus loin encore que par le passé.

Le contrôle et l'évaluation (objets du chapitre IV) sont particulièrement propices à une telle orientation : il est possible, et même souhaitable, de contrebalancer, dans ces domaines, la prépondérance que la majorité exerce naturellement sur le plan législatif, conformément au principe représentatif.

L'enjeu est important : il a trait à l'équilibre des pouvoirs, préalable

nécessaire pour une démocratie apaisée.

L'Assemblée nationale a fait usage de la faculté offerte par l'article 51-1 de la Constitution. Elle a prévu, à l'occasion de la réforme de son Règlement, une meilleure représentation de toutes les sensibilités dans les instances décisionnelles de l'Assemblée, une participation directe des groupes d'opposition et des groupes minoritaires aux activités de contrôle et d'évaluation et la reconnaissance, à leur profit, d'un certain nombre de prérogatives, y compris dans l'exercice de la fonction législative.

5

Les groupes d'opposition et les groupes minoritaires : critères de définition

Les députés peuvent se grouper, à l'Assemblée nationale, par affinités politiques. Le nouveau Règlement prévoit que de tels groupes peuvent se constituer à partir de quinze membres, contre vingt auparavant. Ils remettent à la Présidence une déclaration politique signée de leurs membres.

Dès lors que des droits spécifiques sont susceptibles d'être reconnus à certains de ces groupes, il est apparu nécessaire de faire figurer, dans le Règlement, une définition permettant de les identifier.

Cette définition figure à l'article 19 du Règlement. Elle repose sur un procédé déclaratif – solution qui a été considérée comme la plus opérationnelle et la plus respectueuse de la liberté de chacun – et résulte des termes mêmes de la Constitution.

Les groupes d'opposition sont ceux qui se déclarent comme tels

Lors de leur constitution, les groupes peuvent mentionner, dans la déclaration politique signée de leurs membres

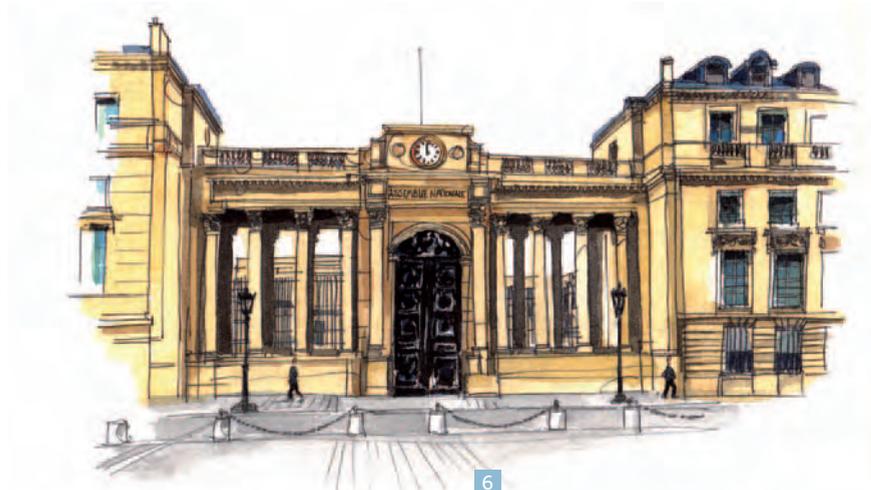
qu'ils remettent à la Présidence, leur appartenance à l'opposition.

Cette déclaration peut être faite, ou retirée, à tout moment. Toutefois, il est précisé que les « droits spécifiques », qui doivent nécessairement s'inscrire dans la durée, sont attribués ou non, en fonction de la situation des groupes, au début de chaque législature et pour une durée d'un an.

Les groupes minoritaires sont les autres groupes à l'exception du plus nombreux

Les groupes minoritaires sont ceux qui ne se sont pas déclarés d'opposition à l'exception de celui d'entre eux qui compte l'effectif le plus élevé. Concrètement, il s'agit des groupes de la majorité les moins nombreux ou des groupes qui ne se situent ni dans l'opposition ni dans la majorité.

Les groupes minoritaires disposent également de droits spécifiques.



Une meilleure représentation dans les instances décisionnelles de l'Assemblée

Le renforcement des droits de l'opposition et des groupes minoritaires repose d'abord sur une meilleure représentation de toutes les sensibilités au sein des instances décisionnelles de l'Assemblée.

Le Règlement confie à l'opposition la présidence de certaines instances

Ainsi, a été inscrite à l'article 39 du Règlement, la règle selon laquelle ne peut être élu à la présidence de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire qu'un député appartenant à un groupe s'étant déclaré d'opposition.

À compter de la XIV^e législature, la présidence de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes de l'Assemblée nationale sera également confiée, de droit, à l'opposition (article 16).

Le Règlement organise la représentation de toutes les sensibilités au sein des organes de l'Assemblée

Cette exigence de représentativité a un champ d'application particulièrement large.

Elle s'impose, notamment, en ce qui concerne le bureau des commissions législatives – quatre vice-présidents et quatre secrétaires – dont il est dit qu'il doit s'efforcer de reproduire la configuration politique de l'Assemblée et d'assurer la représentation de toutes ses composantes (article 39).



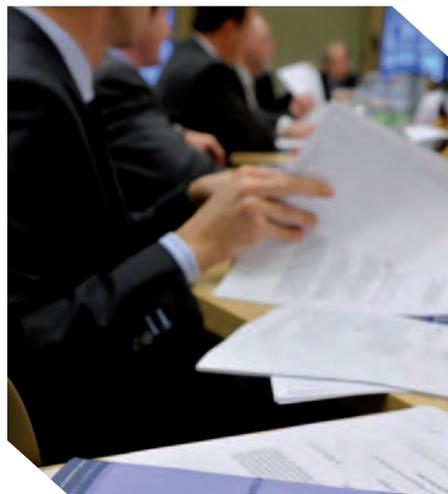
Une règle identique est prévue pour la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes de l'Assemblée nationale (article 16), pour les commissions d'enquête (article 143) et pour les missions d'information créées par la Conférence des Présidents sur proposition du Président de l'Assemblée (article 145).

S'agissant des missions d'information créées par les commissions, la règle est que celles qui sont composées de deux membres doivent comprendre un député appartenant à un groupe d'opposition. Une mission composée de plus de deux membres doit s'efforcer de reproduire la configuration politique de l'Assemblée (article 145).

La composition d'ensemble du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques – nouvel organe mis en place en 2009 et présenté dans le détail au chapitre IV – doit reproduire la configuration politique de l'Assemblée (article 146-2).

■ **Le Règlement veille à l'équilibre des nominations effectuées par les commissions**

Ces nominations – en particulier celles des rapporteurs budgétaires – devront sefforcer, à compter de la XIV^e législature, de reproduire la configuration politique de l'Assemblée (articles 28 et 146 du Règlement).



La coresponsabilité dans les activités de contrôle et d'évaluation

Le Règlement reconnaît à l'opposition le droit de prendre l'initiative, voire de piloter certaines missions de contrôle et d'évaluation.

■ **Un « droit de tirage » est créé en matière de commissions d'enquête**

Désormais, chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire peut demander, une fois par session ordinaire (à l'exception de celle précédant le renouvellement de l'Assemblée), en Conférence des Présidents, qu'un débat sur une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête soit inscrit d'office à l'ordre du jour d'une séance au cours de la première semaine de contrôle et d'évaluation.

Une demande de création de commission d'enquête présentée dans le cadre du « droit de tirage » ne peut être rejetée qu'à la majorité des trois cinquièmes des membres de l'Assemblée.

■ **La répartition majorité / opposition est la règle dans les activités du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques**

Chaque groupe peut obtenir de droit, une fois par session ordinaire, qu'un rapport d'évaluation soit réalisé dans le cadre des travaux du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques.

Par ailleurs, son programme de travail ayant été arrêté, le Règlement prévoit que le comité désigne, parmi les membres choisis par les commissions pour participer à l'évaluation, ou parmi ses propres membres, deux rapporteurs : l'un de ces deux rapporteurs doit appartenir à un groupe d'opposition (article 146-3).

■ **Le suivi de l'application des lois est confié à des binômes majorité-opposition**

En matière de suivi de l'application des lois, le nouveau Règlement réaffirme la règle selon laquelle, à l'issue d'un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur d'une loi dont la mise en œuvre nécessite la publication de textes de nature

réglementaire, un rapport sur sa mise en application doit être présenté à la commission compétente.

Ce rapport fait état des textes réglementaires publiés et des circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que de ses dispositions qui n'auraient pas fait l'objet des textes d'application nécessaires.

Mais le nouveau Règlement va plus loin puisqu'il prévoit, désormais, que ce rapport est présenté par deux députés et que l'un de ces deux députés doit appartenir à un groupe d'opposition (article 145-7).

■ **Le partage des activités de contrôle et d'évaluation se prolonge dans l'hémicycle**

Ainsi, l'article 48 du Règlement prévoit que chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire obtient de droit l'inscription d'un sujet d'évaluation ou de contrôle à l'ordre du jour de la semaine désormais réservée à l'exercice de cette mission par l'article 48, alinéa 4, de la Constitution.

REPÈRES
Commissions d'enquête et missions d'information : la fonction de président ou de rapporteur est partagée

Les droits de l'opposition et des groupes minoritaires en séance publique

Les droits de l'opposition s'exercent aussi en séance publique et, dans le domaine législatif, ils se concilient avec le fait majoritaire.



L'existence des groupes d'opposition ayant été inscrite dans le Règlement, il est devenu possible d'y faire figurer expressément une règle de partage des fonctions de président et de rapporteur.

Ainsi, dans le cadre des commissions d'enquête, il est prévu que l'une de ces deux fonctions revient de droit à un député appartenant à un groupe d'opposition. Lorsque la commission d'enquête a été créée sur le fondement du « droit de tirage », l'une ou l'autre de ces deux fonctions revient de droit à un membre du groupe qui en est à l'origine (article 143) : c'est en particulier le cas lorsqu'une commission est créée à l'initiative d'un groupe minoritaire.

Une disposition similaire a été inscrite à l'article 145 du Règlement pour les missions d'information créées par la Conférence des Présidents.

S'agissant des questions – procédures de dialogue direct qui sont devenues une composante majeure du contrôle et de l'évaluation – les règles de pluralisme sont très précises :

› Chaque semaine, la moitié des questions au Gouvernement est posée par des députés d'opposition, la première question étant en outre attribuée, de droit, à un groupe d'opposition ou minoritaire, ou bien à un député n'appartenant à aucun groupe.

› La moitié des questions orales sans débat est posée par des députés membres d'un groupe d'opposition.

La Conférence des Présidents a décidé d'appliquer la même règle de partage aux séances de « questions à un ministre » organisées durant la semaine de contrôle et d'évaluation.

■ Le partage des temps de parole est prévu pour les principaux débats

L'article 132 du Règlement prévoit que, dans le cadre des débats auxquels donnent lieu les déclarations du Gouvernement prononcées sur le fondement du nouvel article 50-1 de la Constitution, le temps imparti aux groupes est d'abord attribué pour moitié aux groupes d'opposition. Le temps ainsi alloué aux groupes d'opposition, d'une part, et aux autres groupes,



d'autre part, est ensuite réparti entre eux en proportion de leur importance numérique.

Cette règle est également prévue pour les débats organisés lorsque, par application du premier alinéa de l'article 49 de la Constitution, le Premier ministre engage la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou sur une déclaration de politique générale (article 152 du Règlement).

■ Une journée de séance par mois est réservée aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires

L'article 48 de la Constitution prévoit, depuis la révision constitutionnelle du mois de juillet 2008, qu'« *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* ».

La portée de cette disposition est significative puisque l'ancienne rédaction de l'article 48 ne réservait qu'une séance par mois à un ordre du jour fixé par chaque assemblée, même si la pratique avait conduit à doubler le nombre de ces séances. En outre, aucun droit n'était garanti pour les groupes d'opposition et les groupes minoritaires qui, en pratique, ne disposaient que de huit séances par an.

Le Règlement a précisé, à son article 48, les modalités d'application de cette disposition nouvelle :

› La Conférence des Présidents arrête, une fois par mois, l'ordre du jour de la journée de séance réservée aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires.

› Les groupes d'opposition et les groupes minoritaires font connaître les affaires qu'ils veulent voir inscrire à l'ordre du jour de cette journée au plus tard lors de la Conférence des Présidents qui suit la précédente journée ainsi réservée.

› Les séances sont réparties, au début de chaque session ordinaire, entre les groupes d'opposition et les groupes minoritaires, en proportion de leur importance numérique.

› Chacun de ces groupes dispose de trois séances au moins par session ordinaire. Elles ne sont pas nécessairement organisées le même jour.



REPÈRES

Temps législatif programmé : une procédure respectueuse des droits de l'opposition

L'Assemblée nationale a décidé d'instituer une procédure de « temps législatif programmé », fixant des délais pour l'examen des textes en séance, afin de permettre une meilleure organisation des débats, comme cela se pratique dans de nombreux parlements étrangers (voir le chapitre III).

Il est significatif que la mise en œuvre de cette réforme repose sur des modalités qui garantissent le droit d'expression de tous les groupes, en particulier celui des groupes d'opposition et des groupes minoritaires.

Ces garanties, qui figurent à l'article 49 du nouveau Règlement, sont au nombre de cinq :

› Les règles d'attribution du temps ne sont pas les mêmes pour la majorité et pour l'opposition. En effet, il est prévu que le temps minimum attribué à chaque groupe doit être supérieur pour les groupes d'opposition. En outre, le temps supplémentaire est attribué à 60 % aux groupes d'opposition et ré-

parti entre eux en proportion de leur importance numérique.

› Les interventions des présidents de tous les groupes, en séance, échappent au décompte du temps préalablement fixé, dans la limite d'une heure par président de groupe. Lorsque le temps réparti entre les groupes est supérieur à quarante heures, cette limite est portée à deux heures.

› Le président de n'importe quel groupe peut obtenir, de droit, un « temps législatif programmé allongé », égal à une durée minimale fixée par la Conférence des Présidents.

› Une fois par session, un président de groupe peut obtenir, de droit, un « temps législatif programmé exceptionnel ».

› Dès lors que la discussion d'un texte en première lecture intervient moins de six semaines après son dépôt ou moins de quatre semaines après sa transmission, un président de groupe peut s'opposer au temps législatif programmé.





2

Des espaces élargis pour l'initiative parlementaire



La révision constitutionnelle du mois de juillet 2008 a renforcé les attributions et le rôle du Parlement. Elle a limité les pouvoirs de contrainte dont disposait, à son égard, depuis 1958, le Gouvernement.

Sans doute, il y a cinquante ans, lorsque le « parlementarisme rationalisé » s'est imposé pour mettre fin à l'échec de la IV^e République et aux excès du régime d'assemblée, ces contraintes étaient-elles le prix à payer pour parvenir à la stabilité

12

gouvernementale. Mais cette stabilité, grâce à la permanence du fait majoritaire, peut aujourd'hui être considérée comme un acquis. C'est un fait sans précédent pour un pays dont l'histoire institutionnelle est si riche en soubresauts ; mais du même coup, les moyens mis au service de la suprématie du pouvoir exécutif sont apparus excessifs.

Pour y remédier, il a été décidé de donner aux assemblées une **plus grande maîtrise de leur ordre du jour** : « l'ordre du jour partagé » est entré en vigueur le 1^{er} mars 2009, à l'Assemblée nationale comme au Sénat.

Le **domaine de la loi** a été élargi à de nouveaux domaines.

La possibilité pour le Gouvernement de faire usage du fameux **article 49-3** ou d'**accélérer le vote d'une loi** en limitant de façon discrétionnaire le nombre des lectures devant chaque assemblée a été encadrée.

Enfin, les parlementaires disposent désormais de **moyens nouveaux pour exprimer leur point de vue**, notamment au travers du vote de résolutions.

Le champ de l'initiative parlementaire a ainsi été étendu.

13

Une plus grande maîtrise par le Parlement de son ordre du jour

Depuis 1958, le Gouvernement avait la maîtrise presque intégrale de l'ordre du jour des assemblées. Les seules brèches, limitées, étaient l'ordre du jour « complémentaire », tombé en désuétude, et, depuis 1995, les « séances d'initiative parlementaire », deux matinées par mois.

Cinquante ans plus tard, cette restriction est apparue excessive. Le constituant a souhaité, en modifiant l'article 48 de la Constitution, que les assemblées maîtrisent davantage leur ordre du jour : c'est ce que l'on appelle l'ordre du jour partagé.

Les nouvelles règles constitutionnelles instaurent un partage quasi-paritaire de l'ordre du jour entre le Gouvernement et le Parlement

Les principes constitutionnels qui déterminent la fixation de l'ordre du jour sont les suivants :

- > L'ordre du jour est fixé par chaque assemblée.
- > Deux semaines sur quatre sont réservées à l'examen des textes demandés par le Gouvernement.
- > Une semaine sur quatre fait l'objet d'un ordre du jour législatif en principe fixé par l'assemblée concernée.



- > Une semaine sur quatre est consacrée 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 déterminé à l'initiative des groupes d'opposition ou minoritaires.
- > Une séance par semaine au moins est réservée aux questions au Gouvernement.

En outre :

- > Sur les deux semaines réservées au Parlement, le Gouvernement peut demander l'inscription par priorité des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale.
- > Le Gouvernement peut, sur celle des deux semaines d'initiative parle-

mentaire qui n'est pas consacrée au contrôle, demander l'inscription des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins.

- > Le temps restant disponible de la semaine réservée au contrôle peut être utilisé pour examiner des textes de loi.

Le nouveau « partage » de l'ordre du jour est mis à profit pour favoriser l'initiative parlementaire, l'expression de l'opposition et le renforcement de l'activité de contrôle

Le « partage » de l'ordre du jour est l'une des dispositions les plus favorables à l'initiative parlementaire. La possibilité pour un député ou pour un sénateur d'initier et de faire voter une réforme, d'interroger le Gouvernement sur sa politique ou de veiller à l'application des lois est désormais plus grande.

Concrètement, c'est en Conférence des Présidents que les présidents des groupes et ceux des commissions peuvent faire des propositions d'inscription à l'ordre du jour : ces propositions doivent être adressées au Président de l'Assemblée au plus tard quatre jours avant la Conférence (48 heures s'agissant des propositions de résolution demandées par les présidents des groupes).

Chacun des groupes d'opposition et des groupes minoritaires dispose de trois séances au moins par an, qu'il peut utiliser librement.

La semaine de contrôle et d'évaluation fait l'objet de règles particulières. Le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques peut faire des propositions en ce qui concerne son

ordre du jour (voir le chapitre IV). Chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire obtient de droit l'inscription d'un sujet d'évaluation ou de contrôle par semaine. Une séance de cette semaine est réservée par priorité aux questions européennes.

REPÈRES

La « programmation » de l'ordre du jour

L'article 48 du Règlement prévoit deux programmations prévisionnelles et indicatives : la première, à l'échelle de la session, pour déterminer quelles sont les semaines du Gouvernement et celles des assemblées, la seconde au commencement de chaque séquence de huit semaines. Il s'agit de permettre à tous d'avoir un agenda stable.

L'ordre du jour arrêté pour chaque séquence de quatre semaines fait quant à lui l'objet d'une proposition de la Conférence des Présidents.

La partie de cet ordre du jour qui ne résulte pas des choix prioritaires du Gouvernement est approuvée par l'Assemblée : il n'y a pas d'amendement et le vote a lieu après un débat restreint au cours duquel seuls peuvent intervenir le Gouvernement et, pour une explication de vote de deux minutes au plus, les présidents des commissions ou leur délégué ayant assisté à la Conférence, ainsi qu'un orateur par groupe.



Un domaine de la loi redessiné au profit du Parlement

La maîtrise de l'ordre du jour s'est accompagnée, en 1958, d'un encadrement du domaine de la loi : la loi fixe des règles ou détermine des principes fondamentaux dans les matières énumérées à l'article 34 de la Constitution. L'article 37 précise que les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.

Ces dispositions sont essentielles car elles prémunissent contre la confusion de la loi, du règlement et de la mesure individuelle ; elles sont nécessaires à l'élaboration d'une législation de qualité.

Cinquante ans plus tard, la liste des matières qui sont du domaine de la loi méritait cependant d'être actualisée : c'est ce qui a été fait au mois de juillet 2008.

■ L'extension du domaine de la loi résulte de plusieurs articles de la Constitution

Divers articles de la Constitution élargissent le domaine de compétence du législateur.

Ainsi, l'article 1^{er} permet à la loi de favoriser l'égal accès des femmes et des hommes non seulement aux mandats électoraux et fonctions électives mais



aussi aux responsabilités professionnelles et sociales.

L'article 4 prévoit que la loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation.

Enfin, à l'article 34, sont désormais visés :

- > la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ;
- > le régime électoral des instances représentatives des Français établis hors de France ;
- > les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ;
- > les orientations pluriannuelles des finances publiques.

La loi doit également définir la portée des nouvelles procédures offertes aux assemblées.

Il lui appartient ainsi :

- > de déterminer les emplois ou fonctions pour lesquels, en raison de leur importance pour les droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis de la commission permanente compétente de chaque assemblée (article 13 de la Constitution) ;
- > de fixer la composition, l'organisation et le fonctionnement de la commission indépendante chargée de rendre un avis sur les projets délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés ou modifiant la répartition des sièges de députés ou de sénateurs (article 25).

Des moyens de contrainte du Parlement mieux encadrés

Dans le même esprit, l'usage du fameux article 49-3 a été encadré, ainsi que la possibilité pour le Gouvernement de faire examiner les lois selon une procédure accélérée.

■ En dehors des lois de finances ou de financement de la sécurité sociale, le Gouvernement ne peut plus recourir à l'article 49-3 qu'une seule fois par session

L'article 49, alinéa 3 de la Constitution est symbolique de ces dispositions qui, en 1958, ont été prévues pour mettre fin aux excès des régimes antérieurs. Il permet au Premier ministre d'engager la responsabilité du Gouvernement, sur le vote d'un texte, devant l'Assemblée nationale, à tout moment de la procédure législative. Si, dans les vingt-quatre heures qui suivent, aucune motion de censure n'est déposée, le texte est considéré comme adopté. Ce n'est que dans l'hypothèse, qui ne s'est jamais concrétisée, où une motion de censure



REPÈRES

Procédure accélérée et procédure d'urgence : comparatif

Depuis 1958, le Gouvernement disposait d'un moyen lui permettant d'accélérer le processus d'examen des textes : la procédure dite de l'urgence (article 45 de la Constitution) l'a habilité à convoquer, après une seule lecture devant chaque assemblée, une réunion de sept députés et sept sénateurs (la « commission mixte paritaire ») chargée de proposer un texte de compromis sur les dispositions restant en discussion.

Au mois de juillet 2008, cette procédure a été remplacée par la « procédure accélérée » qui permet au Gouvernement, comme l'urgence, de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire après une lecture devant chaque assemblée.

La procédure accélérée a par ailleurs une incidence sur le temps de réflexion garanti aux commissions et aux députés : l'article 42 de la Constitution dispose que la discussion en séance en première lecture d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt sauf si la procédure accélérée a été engagée, ce délai étant de quatre semaines devant la seconde assemblée saisie.

serait déposée et adoptée que le texte serait considéré comme rejeté et le Gouvernement renversé.

Par ce moyen le Gouvernement peut donc faire adopter des textes qui, dans les conditions de droit commun, ne recueilleraient sans doute pas la majorité des suffrages.

Depuis l'avènement de la V^e République, le Gouvernement a engagé sa responsabilité sur ce fondement à plus de quatre-vingt reprises, mais, au cours des dernières années, davantage pour lutter contre l'obstruction que pour forcer une majorité rétive à adopter un texte. Dans près des deux tiers des cas, cette procédure a donné lieu au dépôt d'une motion de censure, qui n'a jamais été adoptée. L'article 49, alinéa 3, a permis l'adoption d'une cinquantaine de textes. Au-delà de ces données quantitatives, qui témoignent de sa banalisation et en relativisent l'importance, il est devenu le symbole du déséquilibre institutionnel qui s'est installé dans les débats législatifs entre le Gouvernement et le Parlement.



C'est la raison pour laquelle il a été décidé d'en limiter le nombre d'applications et de le réserver aux textes les plus essentiels à l'action du Gouvernement.

Désormais, l'usage de l'article 49, alinéa 3 est réservé à l'adoption d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale et, hormis cette hypothèse, à un seul autre projet ou une seule autre proposition de loi par session (mais pour chacune des lectures de ce texte par l'Assemblée nationale).

C'est l'un des pouvoirs de contrainte les plus importants parmi ceux dont dispose le Gouvernement qui a été limité.

■ Les Conférences des Présidents des deux assemblées peuvent s'opposer conjointement à l'engagement de la procédure accélérée

Contrairement à l'ancienne procédure de l'urgence, l'article 45 de la Constitution prévoit que les Conférences des Présidents des deux assemblées peuvent s'opposer, conjointement, à l'engagement de la procédure accélérée.

Les modalités d'exercice de ce droit de veto sont prévues à l'article 102 du Règlement :

› Le Gouvernement peut engager la procédure accélérée jusqu'à 13 heures



la veille de la Conférence des Présidents qui précède l'ouverture du débat en première lecture.

› L'opposition conjointe des Conférences des Présidents peut être formalisée jusqu'à la clôture de la discussion générale en première lecture devant la première assemblée saisie.

Lorsque débute l'examen des articles devant la première assemblée saisie, le nombre de lectures est ainsi connu. En cas d'opposition conjointe des Conférences des Présidents des deux assemblées, la procédure accélérée ne peut être engagée.

De nouveaux outils d'expression pour les parlementaires

Depuis la dernière révision constitutionnelle, les députés disposent de possibilités nouvelles pour exprimer leur point de vue et influencer sur les politiques mises en œuvre. En particulier, ils peuvent voter des résolutions et engager un débat à la suite de déclarations faites par le Gouvernement.

■ Le vote de résolutions redevient un mode d'expression normal pour les assemblées

Le nouvel article 34-1 de la Constitution permet aux assemblées de voter des résolutions. S'il s'agit d'un mode traditionnel d'expression des parlements à l'étranger, le Parlement français n'en disposait plus depuis 1958 sauf, depuis 1992, en matière européenne (article 88-4 de la Constitution).

Ni l'objet ni la forme des résolutions de l'article 34-1 ne sont définies.

La procédure est cependant réglementée dans ses principales étapes :

› Les propositions de résolution peuvent être présentées par les députés individuellement ou au nom d'un groupe, par son président.

› La Constitution prévoit que « sont irrecevables et ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour les propositions de résolution dont le Gouvernement estime que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard ».

La résolution doit en effet rester l'acte par lequel une assemblée émet un avis sur une question déterminée : son objet n'est pas de mettre en jeu la responsabilité du Gouvernement.

- > Les résolutions ne sont pas renvoyées en commission. Elles ne peuvent faire l'objet d'aucun amendement.
- > Leur inscription à l'ordre du jour peut être demandée par les présidents des groupes (au plus tard quarante-huit heures avant la réunion de la Conférence, article 136), les présidents des commissions (au plus tard quatre jours avant la réunion de la Conférence, article 48) voire par le Gouvernement (au plus tard la veille de la réunion de la Conférence, article 48 du Règlement).
- > L'inscription d'une résolution à l'ordre du jour est subordonnée, outre l'ab-

sence d'irrecevabilité opposée par le Gouvernement, au respect de deux conditions qui résultent de la Constitution : cette inscription ne peut intervenir moins de six jours francs après le dépôt du texte ; elle ne peut concerner une proposition de résolution dont le Président aura constaté qu'elle a le même objet qu'une proposition antérieure inscrite à l'ordre du jour de la même session ordinaire.

■ **Un groupe parlementaire peut demander au Gouvernement de faire une déclaration sur un sujet déterminé, suivie d'un débat**

Le nouvel article 50-1 de la Constitution permet à un groupe parlementaire de demander au Gouvernement de faire, devant l'une ou l'autre des assemblées, sur un sujet déterminé, une déclaration

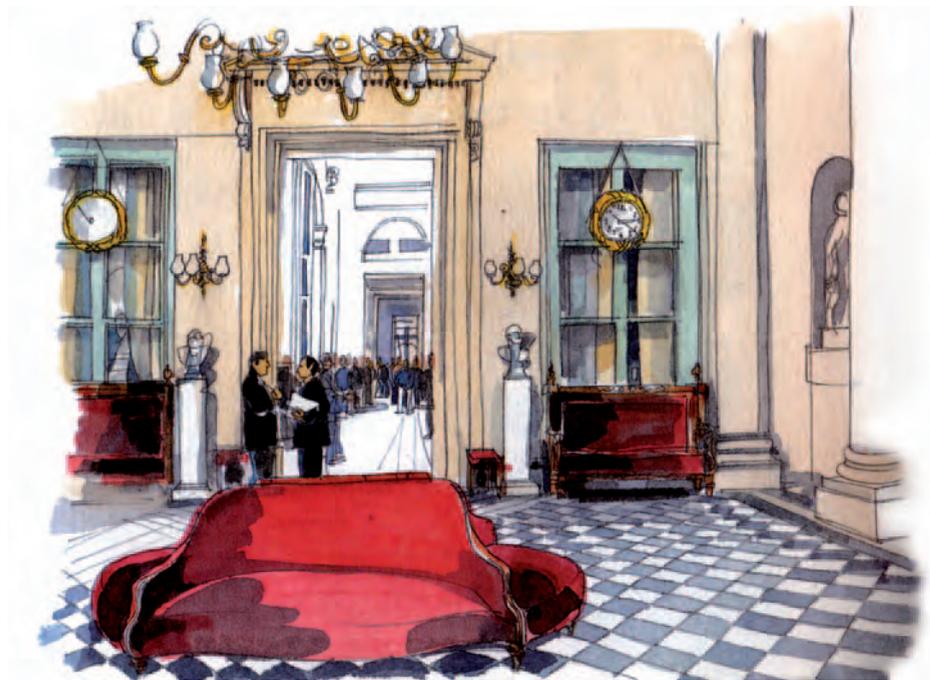
qui donne lieu à débat. Le Gouvernement peut également prendre l'initiative d'une telle déclaration. Il peut décider que celle-ci fera l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité.

Alors qu'auparavant ce droit d'initiative reconnu aux groupes parlementaires n'existait pas et que, de surcroît, aucun vote ne pouvait être émis sur une déclaration du Gouvernement hors les cas prévus par l'article 49 de la Constitution (engagement de responsabilité par le Premier ministre sur une déclaration de politique générale ou sur son programme), ce mécanisme innovant permet au Parlement d'exprimer une opinion sur un sujet donné. Les règles qu'il prévoit ont été prises en compte à l'article 132 du Règlement.

Pour le débat auquel donne lieu la déclaration du Gouvernement,

la Conférence des Présidents fixe le temps global attribué aux groupes et aux députés n'appartenant à aucun groupe. Le temps imparti aux groupes est attribué pour moitié aux groupes d'opposition. Chaque moitié est ensuite répartie entre les groupes d'opposition, d'une part, et les autres groupes, d'autre part, en proportion de leur importance numérique. Chaque groupe dispose d'un temps minimum de dix minutes.

Lorsque le Gouvernement a décidé que sa déclaration donnerait lieu à un vote, la Conférence des Présidents peut autoriser des explications de vote. Dans ce cas, la parole est accordée, pour cinq minutes, après la clôture du débat, à un orateur de chaque groupe.





3

Une nouvelle méthode pour écrire la loi



Lorsque les citoyens se plaignent de lois trop longues, trop nombreuses ou trop complexes, lorsque l'instabilité des textes devient une réalité, il faut veiller à empêcher que la qualité de la législation se dégrade au point de porter atteinte aux fondements de l'État de droit. Or, il existe un lien entre la dégradation de la qualité de la loi et les conditions de travail des assemblées.

Sans doute, au cours des années passées, des réformes ont-elles été mises en œuvre pour améliorer la rédaction des textes législatifs. Des instances ont

été créées à cet effet. Le suivi de l'application des lois a été renforcé.

Sans doute aussi la dégradation de la qualité de la norme est-elle due à des causes trop profondes pour que l'on puisse prétendre apporter des réponses définitives. Influences du droit international, de la construction européenne et de la décentralisation, émergence de nouveaux sujets, pression de l'actualité, préférence pour la loi plutôt que pour le contrat, nombreux sont les facteurs qui pèsent sur les conditions de son élaboration.

Pourtant, des progrès sont possibles. Le constituant, au mois de juillet 2008, puis les députés, à travers la réforme de leur Règlement, ont défini de nouvelles règles. Une manière différente d'écrire la loi s'impose progressivement, au sein des commissions parlementaires et sur les bancs de l'Assemblée. L'objectif est clair : **améliorer les conditions du travail parlementaire pour renforcer la qualité de la loi**, asseoir sa légitimité et, corrélativement, servir la sécurité juridique et la démocratie.

L'écriture de la loi en commission

L'examen des textes par les commissions parlementaires est une étape essentielle pour l'élaboration de la législation.

Certes, les projets présentés par le Gouvernement sont déjà le produit d'arbitrages, de négociations et de concertations. Le Conseil d'État, obligatoirement consulté en vertu de la Constitution, a apporté son éclairage avant l'adoption d'un texte par le Conseil des ministres.

Néanmoins, députés et sénateurs peuvent vouloir faire prévaloir des options différentes de celles qui ont été retenues par le Gouvernement. En outre, de nombreuses imperfections subsistent dans les projets de loi et il convient de les corriger.

De ce point de vue, c'est d'abord au sein des commissions parlementaires que ce travail s'effectue. Et ce dans des conditions renouvelées.

Deux nouvelles commissions permanentes ont été créées

En vertu de l'article 43 de la Constitution, les projets et les propositions de loi



sont examinés, avant d'être débattus en séance publique, par une commission permanente ou une commission spéciale constituée à cet effet. Soucieux de mettre un terme à la multiplication des commissions qui, sous les Républiques antérieures, harcelaient le Gouvernement et fragilisaient l'équilibre des projets de loi, le constituant avait, en 1958, limité à six le nombre de ces commissions permanentes.



Cinquante ans plus tard, il semblait utile, eu égard au périmètre excessif de certaines d'entre elles, de porter de six à huit le nombre maximum des commissions permanentes. L'Assemblée nationale a donc créé deux nouvelles commissions : l'une pour les questions liées au développement durable et à l'aménagement du territoire, l'autre pour les affaires culturelles et l'éducation.

La réforme doit permettre aux députés de se spécialiser davantage, et à la loi de mieux appréhender les matières concernées par ce redécoupage.

Les huit commissions permanentes de l'Assemblée nationale, définies à l'article 36 de son Règlement, sont désormais les suivantes :

- › Commission des affaires culturelles et de l'éducation.
- › Commission des affaires économiques.
- › Commission des affaires étrangères.
- › Commission des affaires sociales.

- › Commission de la défense nationale et des forces armées.
- › Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.
- › Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.
- › Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

L'effectif de chacune de ces commissions est égal à un huitième de celui de l'Assemblée, soit soixante-dix membres environ.

REPÈRES

Les études d'impact : une obligation nouvelle pour l'exécutif

En vertu de l'article 39 de la Constitution et des dispositions de la loi organique du 15 avril 2009, le Gouvernement doit joindre à ses projets des documents, qualifiés d'« études d'impact », qui « définissent les objectifs » poursuivis par la loi, « recensent les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles » et « exposent les motifs du recours à une nouvelle législation ».

Ces documents doivent permettre aux parlementaires de disposer de toutes les données nécessaires pour éclairer leur choix, dès l'examen des textes en commission. Un avis négatif de la Conférence des Présidents sur la qualité des évaluations remises par le Gouvernement peut faire obstacle à l'inscription du projet de loi à l'ordre du jour.

Les documents qui rendent compte de l'étude d'impact sont imprimés et distribués en même temps que le projet de loi auxquels ils se rapportent. Les députés ont souhaité qu'ils

soient mis à disposition par voie électronique « afin de recueillir toutes les observations qui peuvent être formulées » (article 83 du Règlement).

Dans le cadre de la réforme de leur Règlement, les députés ont également souhaité que des études d'impact puissent être réalisées sur des amendements. Le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques peut être saisi à cet effet (article 146-6 du Règlement, cf. chapitre IV).



Le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État une proposition de loi déposée par l'un des membres de son assemblée

Dans le même esprit les parlementaires ont voulu pouvoir soumettre certaines propositions de loi au Conseil d'État. Le dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution prévoit, depuis le mois de juillet 2008, que « 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 ».

Les dispositions nécessaires à l'exercice de cette compétence ont été insérées dans l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et le code de justice administrative (loi du 15 juin 2009) :

Le président d'une assemblée parlementaire peut saisir le Conseil d'État d'une proposition de loi déposée par un membre de cette assemblée, avant son examen en commission.



- › L'auteur de la proposition de loi, informé de cette intention, dispose d'un délai de cinq jours francs pour s'y opposer.
- › L'auteur de la proposition de loi peut produire devant le Conseil d'État toutes observations. Il est entendu à sa demande par le rapporteur. Il peut participer, avec voix consultative, aux séances au cours desquelles l'avis du Conseil d'État est délibéré.
- › L'avis du Conseil d'État est adressé au président de l'assemblée à l'origine de la saisine, qui le communique à l'auteur de la proposition.

La publicité des travaux des commissions est renforcée par plusieurs dispositions

Ainsi, les auditions des rapporteurs désignés pour suivre particulièrement tel ou tel texte de loi sont désormais ouvertes à l'ensemble des membres de la commission concernée (article 46),



ce qui permet à l'opposition de participer à ce travail préparatoire.

Un document faisant état de l'avancement des travaux conduits par le rapporteur de la commission saisie au fond doit être mis à disposition des commissaires la semaine précédant l'examen d'un texte en commission, sous réserve qu'un délai de six semaines sépare le dépôt du début de la discussion (article 86). Ce « pré-rapport » fournira aux députés concernés des informations utiles dans la perspective de la réunion de la commission.

Les règles relatives à la publicité des réunions des commissions (définies par l'article 46) sont modifiées : forgées à une époque où la publicité était l'exception, elles ne correspondaient plus aux nécessités de notre temps.

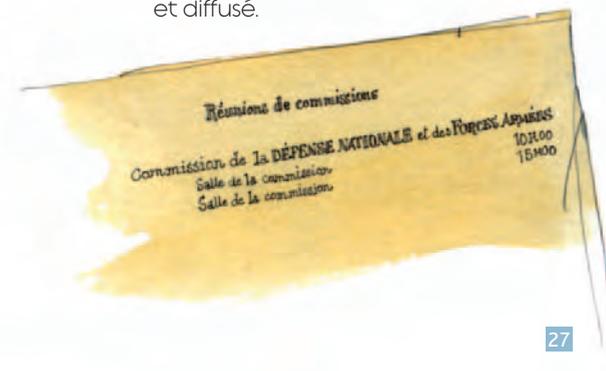
- › Il est désormais affirmé, à titre liminaire, que le bureau de chaque commission peut recourir aux moyens de son choix pour organiser cette publicité : l'évolution est significative puisque la publicité ne prévalait auparavant que pour les auditions.
- › À l'issue de chaque réunion, un compte rendu est publié, faisant état des travaux et des votes de la commission ainsi que des interventions prononcées devant elle.
- › Sur décision du bureau, un compte rendu audiovisuel peut être produit et diffusé.

Le travail législatif en commission est réorganisé en profondeur

Le souci de garantir aux assemblées, et donc aux commissions, le temps dont elles ont besoin pour effectuer un travail approfondi, est une dimension forte de la révision constitutionnelle. L'article 42, alinéa 3, de la Constitution dispose désormais que : « La discussion en séance, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir, devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt. » Devant la seconde assemblée ce délai est de quatre semaines à compter de la transmission du texte. Les seules exceptions sont celles qui sont prévues par l'alinéa suivant de l'article 42 : les délais précités ne s'appliquent pas pour les projets de loi de finances, les projets de loi de financement de la sécurité sociale, les projets relatifs aux états de crise ; ils sont également écartés si la procédure accélérée (qui permet au Gouvernement de réduire le nombre des lectures devant les deux assemblées) est engagée.

Fortes de ces garanties, les assemblées avaient la possibilité de repenser en profondeur le mode d'organisation du travail de leurs commissions. L'Assemblée nationale en a fait usage.

Deux règles d'organisation interne ont d'abord été posées pour l'ensemble des textes, sous réserve des dispositions particulières prévues pour les lois de finances et de financement de la sécurité sociale par les articles 117-1 et 117-2 du Règlement :





Les commissions pour avis (auxquelles le texte n'a pas été renvoyé mais qui estiment avoir un point de vue à faire valoir) doivent se réunir avant les commissions saisies au fond pour défendre devant elles leurs éventuels amendements (article 87 du Règlement).

Tous les députés peuvent déposer des amendements devant toutes les commissions, qu'ils en soient membres ou non (article 86).

D'autres règles visent, plus fondamentalement, à mieux organiser le travail des commissions :

Les commissions ne doivent pas se réunir quand l'Assemblée tient séance, sauf pour terminer l'examen d'un texte inscrit à l'ordre du jour (article 41). Cette règle doit permettre aux députés de mieux maîtriser leur agenda et de ne plus être soumis à des obligations de présence incompatibles entre elles.

Les amendements autres que ceux du Gouvernement, du président et du rapporteur de la commission doivent en principe être transmis par leurs auteurs au secrétariat de la commission au plus tard le troisième

jour ouvrable précédant la date de début de l'examen du texte à 17 heures (article 86). Ce délai de trois jours permet, aux rapporteurs notamment, de mieux étudier, avant la réunion de la commission, la portée des propositions faites par les députés.

Sauf en cas d'engagement de la procédure accélérée, un délai de sept jours doit être respecté, en première lecture, entre la mise en ligne du texte de la commission et le début de son examen en séance (article 86). Les députés disposent ainsi du temps nécessaire pour proposer, le cas échéant, des modifications au texte discuté dans l'hémicycle.

L'écriture de la loi dans l'hémicycle

La loi ayant été examinée en commission, le débat se déplace vers la séance publique.

Les conditions dans lesquelles les députés examinent alors les dispositions qui leur sont soumises sont également modifiées.

Sauf exceptions, les amendements doivent être déposés au plus tard trois jours ouvrables avant le début de la discussion

Comme en commission, les amendements doivent être déposés plus en amont de la séance.

Auparavant, le dépôt des amendements était possible jusqu'à la veille de la discussion à 17 heures et il n'était pas rare que le Gouvernement, le rapporteur et les députés découvrent certaines propositions au moment d'en débattre.

Désormais, sauf décision contraire de la Conférence des Présidents, les amendements des députés doivent être présentés au plus tard le troisième jour ouvrable précédant le début de la discussion du texte à 17 heures, soit le vendredi à 17 heures pour un texte inscrit à l'ordre du jour le mardi suivant.

Après l'expiration de ce délai, ne sont plus recevables que les amendements déposés par le Gouvernement ou la commission saisie au fond. Lorsque le Gouvernement ou la commission font usage de cette faculté, les délais ne

sont plus opposables aux amendements portant sur l'article qu'il est proposé de modifier ou venant en concurrence avec l'amendement déposé lorsque celui-ci tend à insérer dans le texte une disposition additionnelle.

REPÈRES

Le Gouvernement peut assister aux travaux des commissions

Cette faculté figurait déjà dans le Règlement de l'Assemblée (articles 45 et 86). Elle a cependant acquis une portée nouvelle.

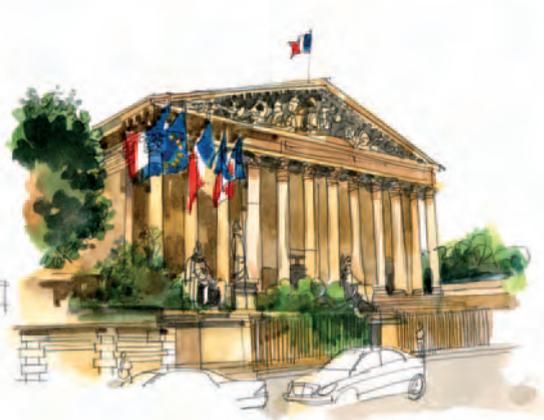
Le Conseil constitutionnel a jugé, en effet, le 9 avril 2009, que les dispositions issues de la révision de la Constitution du mois de juillet 2008 (notamment le fait que la discussion des projets et propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission, voir ci-après) impliquaient « que le Gouvernement puisse participer aux travaux des commissions consacrés à l'examen des projets et propositions de loi ainsi que des amendements dont ceux-ci font l'objet et assister aux votes destinés à arrêter le texte sur lequel portera la discussion en séance ».

Toutefois, s'agissant des lois qui continuent à être examinées en séance sur la base du projet initial du Gouvernement, notamment les lois de finances et de financement de la sécurité sociale, il est précisé que les ministres ne peuvent pas assister aux votes en commission (article 117-1 du Règlement).



Le délai de dépôt demeure non opposable aux sous-amendements (article 99 du Règlement).

Des règles particulières sont prévues, s'agissant des délais de dépôt, pour les amendements portant sur la seconde partie du projet de loi de finances de l'année (article 119).



La discussion s'engage sur la base du texte adopté par la commission

Depuis 1958, la discussion des projets de loi portait, devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement ; une assemblée saisie d'un texte voté par l'autre assemblée délibérait sur le texte qui lui était transmis. Il appartenait donc à la commission, en séance publique, de déposer des amendements.

L'inversion de cette règle est l'un des principaux changements décidés au mois de juillet 2008. Le nouvel article 42 de la Constitution dispose que « la discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission ». Ce principe connaît des exceptions, mais

elles sont limitées : les règles antérieures continuent à s'appliquer lorsque la commission n'adopte pas de texte ainsi que pour les projets de révision constitutionnelle, les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale.

Dans ces conditions, le travail préalable des commissions acquiert une importance nouvelle. Il n'est plus nécessaire, en séance, de recommencer entièrement ce qui a déjà été fait quelques jours auparavant, de débattre une seconde fois de tous les amendements y compris les plus techniques ou les plus consensuels. Le texte de la commission sert de base à la discussion, chacun, y compris le Gouvernement, ayant la faculté de proposer des modifications.

La gestion du temps devient une dimension importante

Le nombre d'amendements, qui était compris entre 1.000 et 2.000 par an il y a quarante ans, est depuis quelques années de l'ordre de 25.000 en moyenne annuelle. C'est pourquoi les modalités du déroulement des travaux en séance devaient être modifiées. Toute une série de dispositions ont été adoptées afin de faire prévaloir l'essentiel sur l'accessoire :

- › L'exception d'irrecevabilité (motion pouvant être débattue au début de l'examen d'un texte lorsqu'un groupe estime qu'il comporte des dispositions contraires à la Constitution) et la question préalable (motion dont l'objet est de faire décider qu'il n'y a pas lieu à délibérer) sont fusionnées en une motion unique appelée « motion de rejet préalable » (article 91 du Règlement).
- › La limitation applicable à certains temps de parole (par exemple pour les interventions sur les articles ou sur les amendements) est ramenée de cinq à deux minutes (articles 48, 54, 57, 58, 59, 91, 95, 100, 122 et 128).



- › Le président peut ne donner la parole qu'à un seul orateur pour répondre à la commission et au Gouvernement lorsque leur avis est identique (article 56).
- › La demande de quorum (qui a pour objet de faire vérifier, au moment d'un vote, si la majorité absolue des députés est présente dans l'enceinte de l'Assemblée) est encadrée : pour qu'une telle demande soit recevable,

la majorité des députés du groupe dont elle émane doit elle-même être présente dans l'hémicycle ; la séance peut reprendre quinze minutes après, et non plus une heure après (article 61).

Les conditions sont créées d'une meilleure programmation et d'une meilleure planification des travaux parlementaires

Les députés ont également souhaité parvenir à une meilleure programmation de leurs travaux.

Comment s'organiser et prétendre bien travailler lorsque l'on ne sait pas à quel moment débutera la discussion d'un texte, à quel moment elle se terminera ? Lorsque l'on n'a pas la garantie que les indications dont on dispose ne seront pas bouleversées à tout moment ?

Des règles permettant de programmer les travaux parlementaires ont figuré, de 1935 à 1969, dans le Règlement. Des procédures de cette nature existent au Royaume-Uni, en Allemagne, en Italie, en Espagne. Des propositions allant dans ce sens ont été faites, au cours de la période récente, par des représentants de la majorité comme de l'opposition.

Le constituant ayant, en 2008, renforcé les droits de l'opposition et encadré les moyens dont dispose le Gouvernement pour contraindre le Parlement à se ranger à son avis (notamment l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, cf. chapitre II), il était indispensable de recourir à cette programmation – sauf à vouloir priver la majorité des moyens



dont elle a besoin pour mettre en œuvre son programme et ses orientations.

Sur le fondement du nouvel article 44 de la Constitution, qui prévoit que le droit d'amendement s'exerce « *selon les conditions fixées par les règlements des assemblées* », et dans le cadre déterminé par la loi organique à laquelle il est fait référence, l'Assemblée nationale a donc institué le « temps législatif programmé » (articles 49 et 55 du Règlement). Ce nouveau dispositif doit permettre de fixer à l'avance la durée d'un débat, sans pour autant limiter le droit d'amendement. Un temps de parole global est attribué aux groupes et il leur appartient de l'utiliser comme ils le souhaitent.

Les modalités pratiques de mise en œuvre de ce dispositif sont les suivantes :

- › Il est reconnu à la Conférence des Présidents la possibilité de fixer la durée non seulement de la discussion générale mais de l'ensemble d'un texte y compris l'examen des articles. Il s'agit d'une faculté.



- › Chaque groupe dispose d'un temps minimum, lequel est plus important pour les groupes ayant déclaré appartenir à l'opposition que pour les autres.



- › Le temps supplémentaire éventuellement décidé est attribué à raison de 60 % aux groupes d'opposition et réparti entre eux en proportion de leur importance numérique, les 40 % restant revenant aux autres groupes et étant répartis entre eux selon la même règle.
- › Toutes les interventions des députés, à l'exception de celles du président et du rapporteur de la commission saisie au fond et, le cas échéant, des rapporteurs des commissions saisies pour avis, sont décomptées du temps réparti entre les groupes.
- › Les interventions des présidents des groupes ne sont pas prises en compte, dans la limite d'une heure lorsque le temps global accordé aux groupes et aux non inscrits s'élève à 40 heures ou moins, dans la limite de deux heures au-delà.

- › Est décompté le temps consacré aux suspensions de séance, sans que le temps décompté puisse excéder la durée demandée.
- › Le temps consacré aux rappels au Règlement peut être décompté dès lors que le Président considère qu'ils n'ont aucun rapport avec le Règlement ou le déroulement de la séance.
- › Lorsque le Gouvernement ou la commission saisie au fond fait usage de la faculté qui leur est reconnue de déposer un ou plusieurs amendements après l'expiration des délais opposables aux députés, un temps supplémentaire est attribué à chaque groupe pour la discussion de l'article sur lequel l'amendement a été déposé ou, le cas échéant, de l'article additionnel.
- › Lorsqu'un groupe a épuisé le temps qui lui a été attribué, la parole est refusée à ses membres. Un amendement déposé par un député appartenant à ce groupe est mis aux voix sans débat (mais on rappellera qu'un amendement fait l'objet d'un exposé des motifs, qu'il est mis en ligne et que son dispositif écrit est publié au *Journal officiel*). Le président du groupe concerné ne peut plus demander de scrutin public, excepté sur l'ensemble d'un texte.
- › Chaque député peut prendre la parole, à l'issue du vote du dernier article du texte en discussion, pour une explication de vote personnelle de cinq minutes. Le temps consacré à ces explications de vote n'est pas décompté du temps global réparti entre les groupes.

La réforme est mise en œuvre selon des modalités qui garantissent le droit d'expression de tous les groupes parlementaires, en particulier celui des groupes d'opposition et des groupes minoritaires. Les dispositions particulières prévues à cet effet ont été présentées au chapitre 1^{er}.

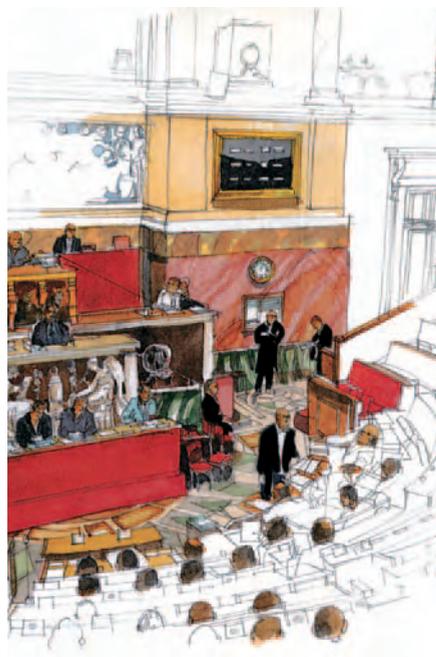
Le temps législatif programmé n'est pas applicable aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale ainsi qu'aux révisions constitutionnelles (articles 118, 119 et 121-1 du Règlement).

L'encadrement de la durée des débats doit encourager les uns et les autres à privilégier les discussions de fond. Les parlementaires et le Gouvernement ont une vision plus claire de l'ordre du jour. Du temps de séance peut être réservé à l'initiative parlementaire, à l'évaluation des politiques publiques et au contrôle du Gouvernement.





Plus de moyens pour le contrôle du Gouvernement et l'évaluation des politiques publiques



Le rôle premier du Parlement, c'est de voter la loi. Mais il appartient aussi aux députés et aux sénateurs de contrôler l'action du Gouvernement : c'est une exigence démocratique, conforme aux légitimes attentes des citoyens.

Cette dimension de l'activité du Parlement a été renforcée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui a introduit dans la définition de ses missions une référence expresse à l'évaluation. En tête du titre V consacré au Parlement, le nouvel article 24 de la Constitution

dispose que : « *Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques.* »

Cette orientation a conduit à modifier les dispositions correspondantes du Règlement de l'Assemblée nationale. Le changement principal résulte de l'existence d'**une semaine consacrée au contrôle** et à l'évaluation. En outre, l'Assemblée a créé un **comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques**, a renouvelé la procédure des **questions** sous toutes leurs

formes et a tiré les conséquences des dispositions constitutionnelles prévoyant, par exemple, l'avis des commissions sur certaines **nominations** ou le **contrôle des opérations militaires**.

Par ailleurs, certains droits spécifiques reconnus à l'opposition, en matière de commissions d'enquête, de suivi de l'application des lois ou de représentation dans certains organes tels que les missions d'information, conduiront à un approfondissement du contrôle exercé par l'Assemblée (voir le chapitre 1^{er}).

Une semaine par mois consacrée au contrôle et à l'évaluation



Les nouvelles règles qui président à la fixation de l'ordre du jour montrent à quel point le contrôle de l'action du Gouvernement et l'évaluation des politiques publiques sont considérés comme essentiels dans les activités du Parlement : l'article 48 de la Constitution réserve une semaine de séance sur quatre à l'exercice de cette mission.

■ L'ordre du jour de la « semaine de contrôle » est fixé par l'Assemblée elle-même

L'ordre du jour de la semaine de contrôle et d'évaluation est fixé par l'Assemblée, sur proposition de la Conférence des Présidents. Cette semaine est consacrée par priorité au contrôle et à l'évaluation même si l'Assemblée peut décider d'y inscrire des textes législatifs.

Le Gouvernement ne peut utiliser cette semaine pour faire examiner ses projets de loi que s'il s'agit d'une loi de finances ou de financement de la sécurité sociale, ou si du temps reste disponible.

■ La semaine de contrôle permet de consacrer plus de temps aux questions : questions au Gouvernement, questions à un ministre, questions orales sans débat

Les formes que prennent le contrôle et l'évaluation en séance publique sont définies par la Conférence des Présidents.

Les « questions » sont privilégiées : c'est dans ce cadre que prennent place, outre les questions au Gouvernement qui elles ont lieu deux fois par semaine, les questions à un ministre et les questions orales sans débat.



Des débats sont organisés à l'initiative d'une commission ou d'un groupe. Le nouvel article 48 du Règlement prévoit d'ailleurs que chaque président

de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire obtient de droit l'inscription d'un sujet d'évaluation ou de contrôle à l'ordre du jour de cette semaine.

Certains de ces débats d'initiative parlementaire sont susceptibles de s'appuyer sur les rapports des commissions portant par exemple sur l'application d'une loi.

Une séance est réservée par priorité aux questions européennes.

■ Un nouvel organe au sein de l'Assemblée : le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques

Pour aider l'Assemblée nationale à exercer cette mission, le Règlement la dote d'un nouvel organe : le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (articles 146-2 et suivants).

■ Le comité dispose d'un large droit d'initiative, de contrôle et d'évaluation

Le comité a vocation, à titre principal, à réaliser des travaux d'évaluation portant sur des politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente (études dites « transversales »), sous réserve des compétences exclusives des commissions chargées des finances et des affaires sociales.

À cet effet, le comité est appelé à travailler avec de multiples intervenants.

Les conclusions des rapports des missions d'information sont communiquées au comité et peuvent lui être présentées par le ou les rapporteurs.

REPÈRES La composition du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques

Sont membres de droit du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques :

- le Président de l'Assemblée, qui le préside ;
- les présidents des commissions permanentes et celui de la commission des affaires européennes ;
- le rapporteur général de la commission des finances ;
- le député président ou premier vice-président de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques ;
- le président de la délégation parlementaire aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes ;
- les présidents des groupes.

Le comité comprend également quinze députés désignés par les groupes.

La composition d'ensemble du comité reproduit la configuration politique de l'Assemblée.

Le bureau du comité comprend, outre le Président de l'Assemblée et les présidents des groupes, quatre vice-présidents, dont l'un appartient à un groupe d'opposition, et quatre secrétaires désignés parmi ses membres.



Les rapporteurs peuvent bénéficier du concours d'experts extérieurs à l'Assemblée dès lors qu'ils ne sont pas placés sous la responsabilité du Gouvernement.

> Le comité peut faire des propositions à la Conférence des Présidents concernant l'ordre du jour de la semaine de contrôle. Il peut, en particulier, proposer l'organisation, en séance publique, de débats sans vote ou de séances de questions portant sur les conclusions de ses rapports ou sur celles des rapports des missions d'information.

> Le comité dispose, enfin, d'une compétence en matière d'« études d'impact ».

Le comité peut être saisi par le président de la commission à laquelle un projet de loi a été renvoyé au fond ou par le Président de l'Assemblée pour apprécier la qualité des documents, qualifiés d'études d'impact, que le Gouvernement doit désormais joindre à ses projets et qui « *définissent les objectifs* » poursuivis par la loi, « *recensent les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles* » et « *exposent les motifs du recours à une nouvelle législation* ». Un avis négatif, s'il est confirmé par la Conférence des Présidents, peut faire obstacle à l'inscription du projet de loi à l'ordre du jour.

Le comité peut en outre être saisi (à la demande du président ou du rapporteur de la commission saisie au fond s'agissant d'un amendement de la commission ; à la demande de l'auteur de l'amendement et avec l'accord du président de la commission saisie au fond s'agissant d'un amendement déposé par un député) pour réaliser une étude d'impact sur un amendement d'un député ou de la commission saisie au fond.



■ **Le comité travaille en liaison étroite avec les commissions permanentes et les groupes politiques**

Le comité arrête, chaque année, le programme de ses travaux. Ce programme fixe, notamment, le nombre prévisionnel d'évaluations à réaliser.

Chaque groupe peut obtenir de droit, une fois par session ordinaire, qu'un rapport d'évaluation soit réalisé sur le sujet qu'il détermine.

Chaque commission concernée par l'objet d'une étude d'évaluation désigne un ou plusieurs de ses membres pour participer à celle-ci. Le comité désigne parmi eux, ou parmi ses propres membres, deux rapporteurs, dont l'un appartient à un groupe d'opposition.

La modernisation des séances de questions

Plusieurs procédures permettent aux députés d'interroger les ministres sur leur politique et sur l'activité de leur administration.

La grande liberté de sujet et de ton ainsi que l'accès direct – oral ou par la voie de l'écrit – au ministre expliquent leur succès.



Cette manifestation de la vitalité de l'institution parlementaire a été renforcée par la dernière révision constitutionnelle. L'objectif poursuivi est le même : élargir le champ du contrôle.

On distingue aujourd'hui les questions au Gouvernement, les questions à un ministre, les questions orales sans débat et les questions écrites.

■ **Les séances de questions au Gouvernement réservent une place plus importante aux groupes d'opposition et minoritaires**

La tenue, le mardi et le mercredi, d'une séance de questions au Gouvernement est un élément marquant du rythme de travail de l'Assemblée. La révision constitutionnelle en a pris acte puisque le nouvel article 48 de la Constitution étend cette procédure aux sessions extraordinaires.

Le nouvel article 133 du Règlement prévoit par ailleurs que :

– chaque semaine, la moitié des questions est posée par des députés d'opposition ;

REPÈRES

Innovation : les « questions à un ministre »

L'organisation des séances de questions à un ministre fait partie des nouvelles procédures mises en place dans le cadre de la semaine de contrôle.

Les groupes disposent d'une grande liberté dans le choix du ou des ministres interrogés et ces séances ne se fondent pas nécessairement sur des travaux parlementaires préalables. Les questions peuvent porter sur l'ensemble du champ de compétences d'un ministre ou sur un thème prédéterminé. La Conférence des Présidents arrête les modalités de la séance, étant entendu que la moitié des questions est posée par des députés membres d'un groupe d'opposition.

Le temps de parole est limité à deux minutes mais l'auteur de la question peut, après la réponse du ministre, lui répliquer avant que le ministre reprenne une dernière fois la parole.

Cette procédure, mise en œuvre lors de chaque semaine de contrôle et dont la durée est comprise entre 1 h 30 et 2 h, associe directement un plus grand nombre de parlementaires aux activités de contrôle et d'évaluation.



- au cours de chaque séance, chaque groupe pose au moins une question ;
- la première question est de droit attribuée à un groupe d'opposition ou minoritaire, ou bien à un député n'appartenant à aucun groupe.

Depuis le 1^{er} mars 2009, le temps de parole des orateurs, députés comme membres du Gouvernement, est limité à deux minutes, au lieu de deux minutes et demie, ce qui donne plus de vivacité aux échanges et permet de poser davantage de questions.



■ Les séances de questions orales sans débat sont modernisées

Les questions orales sans débat permettent d'obtenir une réponse ministérielle précise sur un sujet donné, lequel est souvent d'intérêt local.

Dans le cadre du nouveau Règlement, les questions orales sans débat trouvent naturellement place dans la semaine de contrôle, le mardi et le jeudi matin.

La moitié des questions est posée par des députés membres d'un groupe d'opposition.

Le temps disponible par question est désormais fixé à six minutes, ce temps comprenant la question elle-même, la réponse du Gouvernement et la réplique par l'auteur de la question.

■ Les « questions écrites signalées » permettent de réduire les délais de réponse

La procédure des questions écrites est désormais fixée par l'article 135 du Règlement.

Le principe est inchangé : chaque question doit émaner d'un seul député et n'être adressée qu'à un seul ministre ; les réponses doivent être pu-

bliées au *Journal officiel* dans un délai d'un mois ; dans ce délai les ministres ont la faculté, soit de déclarer par écrit que l'intérêt public ne leur permet pas de répondre, soit, à titre exceptionnel, de demander un délai supplémentaire qui ne peut excéder un mois.

Toutefois, l'existence de questions écrites dites « signalées » a été consacrée à l'occasion de la dernière réforme du Règlement. La procédure concerne les questions publiées depuis plus de deux mois et qui n'ont pas obtenu de réponse : les présidents des groupes ont la faculté de signaler certaines de ces questions, auquel cas les ministres sont tenus d'y répondre, dans un délai cette fois limité à dix jours.

■ Un contrôle plus étroit sur le pouvoir de nomination du Président de la République

Le dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution, dans sa rédaction issue de la révision constitutionnelle de juillet 2008, prévoit que le pouvoir de nomination du Président de la République pour certains emplois ou fonctions s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée.

Au travers de cette procédure, la Représentation nationale peut s'assurer de la compétence des personnes pressenties.

Les emplois concernés sont déterminés par une loi organique eu égard à « leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation ».

■ La procédure permet aux parlementaires d'auditionner les candidats « pressentis »

La procédure applicable est définie, s'agissant de l'Assemblée, à l'article 29-1 du Règlement.

Lorsqu'un avis est sollicité préalablement à une nomination par le Président de la République, le nom de la personnalité pressentie est transmis au Président de l'Assemblée, lequel saisit la commission compétente.

La commission peut nommer un rapporteur sur la proposition de nomination.

La personnalité dont la nomination est envisagée est auditionnée, en principe publiquement, par la commission. Le scrutin, lui, est secret. Le dépouillement intervient au même moment à l'Assemblée nationale et au Sénat. L'avis est notifié au Président de la République et au Premier ministre puis publié au *Journal officiel*.

■ Un vote aux 3/5^e peut faire échec à une nomination

Conformément à l'article 13 de la Constitution, dans le cas où la somme des avis négatifs représente au moins 3/5^e des suffrages exprimés dans les deux commissions, le Chef de l'État ne peut procéder à la nomination.

Par ailleurs, les articles 56 et 63 de la Constitution prévoient que les nomi-

nations effectuées par le président de chaque assemblée au Conseil constitutionnel et au Conseil supérieur de la magistrature sont soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée intéressée.

■ Une meilleure association à la décision d'engager des forces armées à l'étranger

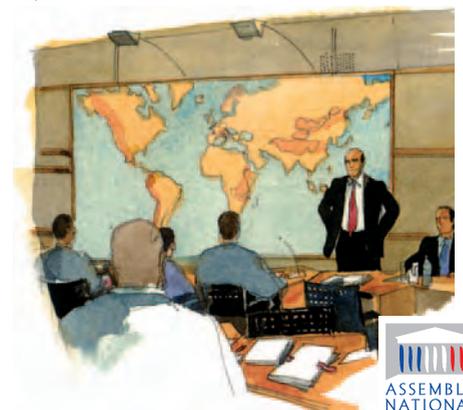
L'article 35 de la Constitution prévoit que : « La déclaration de guerre est autorisée par le Parlement. »

Au-delà de cette règle de principe, des procédures d'information voire d'autorisation ont été instaurées par la réforme constitutionnelle de 2008 en cas d'intervention des forces armées à l'étranger.

Il s'agit de mieux associer la Représentation nationale à une décision qui peut engager la vie de nos soldats.

■ Le Gouvernement est tenu à une obligation d'information voire d'autorisation du Parlement

Le Gouvernement informe le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger au plus tard trois jours après le début de l'intervention. Il précise les objectifs poursuivis.





Cette information peut donner lieu à un débat qui n'est suivi d'aucun vote.

Lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois, le Gouvernement soumet sa prolongation à l'autorisation du Parlement. Il peut demander à l'Assemblée nationale de décider en dernier ressort.

Les modalités d'organisation des débats susceptibles de se tenir en application de l'article 35 de la Constitution sont prévues à l'article 131 du Règlement.

Lorsqu'un vote est décidé, des explications de vote sont possibles. Mais, conformément à la lettre de la Constitution, ce vote ne peut avoir lieu lorsque le Parlement est simplement informé d'une intervention des forces armées à l'étranger.

Dans tous les cas, aucun amendement ne peut être déposé dans ce cadre.

Une implication renforcée dans les affaires européennes

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a donné au Parlement les moyens de contrôler davantage les questions européennes. L'existence de « commissions chargées des affaires européennes », qui prennent le relais des anciennes délégations, a été consacrée.

En outre, l'information et le champ d'expression du contrôle des affaires européennes a été élargi, ouvrant la voie à une rationalisation de la procédure, trop complexe, d'adoption des résolutions.

■ L'Assemblée nationale s'est dotée d'une commission chargée des affaires européennes

Le dernier alinéa de l'article 88-4 de la Constitution dispose désormais qu'« au sein de chaque assemblée parlementaire est instituée une commission chargée des affaires européennes ».

En conséquence, la réforme du Règlement a été l'occasion d'instituer, à la place de l'ancienne Délégation, une commission chargée des affaires européennes à laquelle il revient de suivre les travaux conduits par les institutions européennes (article 151-1 du Règlement).

Cette commission est dénommée « Commission des affaires européennes ». Elle est composée de quarante-huit membres (contre trente-six pour l'ancienne Délégation) désignés de manière à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques et une représentation équilibrée des commissions permanentes.



Les membres de la commission des affaires européennes sont nommés au début de la législature et pour la durée de celle-ci.

Son bureau comprend, outre le président, quatre vice-présidents et quatre secrétaires. La présidence de la commission ne peut être cumulée avec la présidence d'une commission permanente.

Les conditions de travail de cette commission (convocations, votes, auditions des membres du Gouvernement, publicité des travaux) sont identiques à celles des commissions permanentes. La commission des affaires européennes peut en outre inviter à participer à ses travaux, avec voix consultative, les membres français du Parlement européen.

■ La procédure d'examen des propositions de résolution européenne est renforcée

L'article 88-4 de la Constitution ne limite plus l'information et le champ d'expression du contrôle des affaires européennes par le Parlement : le Gouvernement lui transmet tous les projets d'actes européens, qu'ils relèvent ou



non du domaine législatif ; les propositions de résolution peuvent porter sur tout document émanant d'une institution de l'Union.

En même temps que cet élargissement était pris en compte, l'Assemblée a souhaité réformer la procédure d'examen des propositions de résolution déposées sur le fondement de l'article 88-4 de la Constitution (art. 151-1 à 151-8 du Règlement).

Trois changements principaux ont été décidés :

> Toutes les propositions de résolution sont renvoyées à la commission des affaires européennes, laquelle transmet son rapport à la commission permanente saisie au fond.

> Une procédure d'adoption tacite par les commissions permanentes est instituée : si, dans un délai d'un mois suivant la transmission du rapport de la commission des affaires européennes, la commission permanente saisie au fond n'a pas déposé son rapport, le texte adopté par la commission des affaires

européennes est considéré comme adopté par la commission permanente saisie au fond. Cette possibilité d'une « adoption tacite » permet aux commissions permanentes de ne plus être soumises à l'obligation d'examiner des propositions de résolution dans un délai souvent court, ce qui représente une contrainte forte. La possibilité pour elles de se saisir lorsqu'elles le souhaitent n'est pas remise en cause.

> L'inscription d'une proposition à l'ordre du jour peut être demandée à la Conférence des Présidents par le Gouvernement, le président d'un groupe, le président d'une commission permanente ou celui de la commission des affaires européennes dans un délai de quinze jours après son adoption par la commission. Si aucune demande n'est soumise à la Conférence ou si celle-ci rejette la demande ou ne statue pas sur cette dernière avant l'expiration du délai de quinze jours francs précité, le texte adopté ou considéré comme adopté par la commission permanente saisie au fond devient définitif.



Les résolutions adoptées par l'Assemblée ou considérées comme définitives sont transmises au Gouvernement. Elles sont publiées au *Journal officiel*.

L'ensemble de ces dispositions témoigne d'une volonté clairement affirmée : renforcer l'implication de l'Assemblée nationale dans le suivi des affaires européennes. Si la commission des affaires européennes est au centre de ce dispositif, celui-ci associe aussi les commissions permanentes et l'ensemble des députés. Il est significatif que le nouvel article 48 du Règlement réserve une séance de la semaine de contrôle et d'évaluation, par priorité, aux questions européennes.





SOMMAIRE

AVANT-PROPOS PAR BERNARD ACCOYER
PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

page 2

**1 DES DROITS NOUVEAUX POUR L'OPPOSITION
ET POUR LES GROUPES MINORITAIRES**

page 4

- Les groupes d'opposition et les groupes minoritaires : critères de définition
- Une meilleure représentation dans les instances décisionnelles de l'Assemblée
- La coresponsabilité dans les activités de contrôle et d'évaluation
- Les droits de l'opposition et des groupes minoritaires en séance publique

page 6

page 7

page 8

page 9

2 DES ESPACES ÉLARGIS POUR L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE

page 12

- Une plus grande maîtrise par le Parlement de son ordre du jour
- Un domaine de la loi redessiné au profit du Parlement
- Des moyens de contrainte du Parlement mieux encadrés
- De nouveaux outils d'expression pour les parlementaires

page 14

page 16

page 17

page 19

3 UNE NOUVELLE MÉTHODE POUR ÉCRIRE LA LOI

page 22

- L'écriture de la loi en commission
- L'écriture de la loi dans l'hémicycle

page 24

page 28

**4 PLUS DE MOYENS POUR LE CONTRÔLE DU GOUVERNEMENT
ET L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES**

page 34

- Une semaine par mois consacrée au contrôle et à l'évaluation
- Un nouvel organe au sein de l'Assemblée : le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques
- La modernisation des séances de questions
- Un contrôle plus étroit sur le pouvoir de nomination du Président de la République
- Une meilleure association à la décision d'engager des forces armées à l'étranger
- Une implication renforcée dans les affaires européennes

page 36

page 37

page 38

page 40

page 41

page 42



Secrétariat général de l'Assemblée nationale

126, rue de l'Université - 75007 Paris

Tél. : 01 40 63 69 69 - Internet : www.assemblee-nationale.fr