

L'examen des textes en commission

Points-clés

Les projets et propositions de loi déposés devant l'Assemblée nationale sont renvoyés à l'examen d'une des huit commissions permanentes de l'Assemblée nationale. Une commission spéciale peut également être constituée.

La commission nomme en son sein un rapporteur chargé d'éclairer ses travaux en présentant un rapport sur le texte proposé et, le cas échéant, d'élaborer les amendements qu'il juge nécessaires. Elle nomme également un rapporteur d'application appartenant à un groupe de l'opposition.

L'audition par la commission des ministres concernés ou de personnalités compétentes peut également être organisée. Après l'exposé du rapporteur, la commission procède à la discussion générale du texte puis à l'examen des articles et des amendements qui s'y rapportent. Le texte qui résulte de ses délibérations, lesquelles sont retracées dans le rapport (qui comporte notamment un exposé général, l'analyse de chaque article et l'exposé des débats auquel il a donné lieu), sert de base à la discussion en séance publique (excepté pour les projets de loi de finances, les projets de loi de financement de la sécurité sociale et les projets de révision constitutionnelle, qui sont discutés sur la base du texte déposé ou transmis). La publicité de ces travaux est désormais la règle.

Des séances supplémentaires sont organisées pour que la commission puisse se prononcer, avant la discussion en séance, sur les amendements qui n'ont pu lui être soumis lors de l'examen du rapport.

Six mois après l'entrée en vigueur de la loi, le rapporteur et un autre député qui peut être désigné dès qu'un projet ou une proposition de loi est renvoyé à une commission, l'un des deux devant appartenir à un groupe d'opposition, présentent à la commission un rapport d'information sur la parution des textes d'application nécessaires.

I. – LA DÉTERMINATION DE LA COMMISSION COMPÉTENTE

Les projets de loi et, après examen de leur recevabilité financière, les propositions de loi déposés devant l'Assemblée nationale, sont envoyés à l'examen d'une commission saisie au fond. Le cas échéant, les commissions permanentes autres que celle saisie au fond ont la faculté de présenter devant la commission saisie au fond un avis sur le texte concerné. En outre, depuis la réforme du Règlement du 27 mai 2009, la commission des affaires européennes (laquelle n'est pas une commission permanente au sens de l'article 43 de la Constitution) peut également présenter des observations sur tout texte portant sur un domaine couvert par les activités de l'Union européenne.

1. – LA COMMISSION SAISIE AU FOND

Cette commission peut être soit une des huit commissions permanentes de l'Assemblée nationale, soit une commission spécialement constituée pour examiner un texte donné.

a) Renvoi à une commission permanente

L'article 43 de la Constitution prévoyait initialement que la création d'une commission spéciale serait la règle et que le renvoi à une commission permanente serait l'exception. Dans la pratique, les commissions permanentes sont demeurées compétentes dans la très grande majorité des cas, et la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 en a tiré les conséquences, en faisant du renvoi d'un texte à une commission permanente la règle et du renvoi à une commission spéciale l'exception.

Le Président de l'Assemblée procède au renvoi du texte à une commission permanente, lors de son dépôt sur le bureau de l'Assemblée, au vu des compétences des commissions telles qu'elles sont fixées par l'article 36 du Règlement.

Il est rare qu'une commission conteste le renvoi qui a été décidé. En cas de conflit de compétence – ou dans l'hypothèse où la commission saisie se déclarerait incompétente – l'article 85, alinéa 2, du Règlement dispose que le Président, après un débat où sont seuls entendus le Gouvernement ou l'auteur de la proposition et les présidents des commissions intéressées, propose par priorité à l'Assemblée la création d'une commission spéciale. Si cette proposition est rejetée, le Président soumet à l'Assemblée la question du choix de la commission compétente.

b) Constitution d'une commission spéciale

La constitution d'une commission spéciale est de droit lorsqu'elle est demandée soit par le Gouvernement (article 30 du Règlement), soit par un ou plusieurs présidents de groupes représentant la majorité absolue des membres de l'Assemblée (article 32 du Règlement). Elle peut également être demandée par un président de commission permanente, un président de groupe ou au moins quinze députés (article 31 du Règlement). Une telle demande est alors considérée comme adoptée, sauf opposition formulée par le Gouvernement, un président de commission permanente ou un président de groupe politique. Lorsqu'une telle opposition est formulée, l'Assemblée est appelée à se prononcer à l'issue d'un débat restreint.

L'effectif des commissions spéciales est désormais fixé à 70 membres (auxquels s'ajoute un député non inscrit), le nombre de députés appartenant à une même commission permanente ne pouvant par ailleurs dépasser 34 (article 33 du Règlement). Un président de commission permanente peut également présider une commission spéciale, ce qui était proscrit jusqu'à la réforme du Règlement du 27 mai 2009.

2. – LES POSSIBILITÉS DE SAISINE POUR AVIS

L'article 87 du Règlement permet aux commissions permanentes de se saisir pour avis de tout ou partie d'un projet de loi, d'une proposition de loi ou des crédits de tout

ou partie d'une mission budgétaire : en ce qui concerne le projet de loi de finances initiale, il est d'usage que les sept commissions permanentes autres que la commission des finances, obligatoirement saisie au fond en application de l'article 39 de la loi organique du 1^{er} août 2001 (LOLF), émettent un avis sur les crédits des missions qui relèvent de leur compétence. En bonne logique, il n'y a, en revanche, pas de saisine pour avis possible en cas de constitution d'une commission spéciale.

Dans la mesure où la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 conduit à engager le débat en séance sur le texte adopté par la commission saisie au fond, le Règlement a été modifié afin d'imposer aux commissions saisies pour avis de se réunir avant la commission saisie au fond (article 87, alinéa 4, du Règlement), de telle sorte que leurs amendements puissent être examinés et, le cas échéant, intégrés dans le texte discuté en séance. Cette disposition est d'autant plus essentielle depuis la modification du Règlement du 4 juin 2019 qui prévoit que le rapporteur pour avis présente ses conclusions exclusivement devant la commission saisie au fond et n'intervient donc plus en séance publique. Toutefois, la même modification du Règlement prévoit que cette intervention reste possible dans une nouvelle hypothèse : lorsque la saisine pour avis est sollicitée par la commission au fond elle-même. Dans ce cas, elle peut prendre la forme d'une délégation à la commission saisie pour avis des articles du projet ou de la proposition de loi sur lesquels portent la saisine.

II. – LA PROCÉDURE D'EXAMEN

1. – LA PRÉPARATION DU RAPPORT

Toute commission saisie d'un texte, qu'elle soit permanente ou spéciale, saisie au fond ou pour avis, procède d'abord à la désignation en son sein d'un rapporteur. Son rôle est d'éclairer les travaux de la commission en lui présentant un rapport dans lequel il expose ses vues sur le texte proposé et, le cas échéant, fait des propositions d'amendement.

De même, depuis la modification du Règlement du 4 juin 2019, la commission doit, dès qu'elle est saisie d'un texte, désigner le rapporteur sur la mise en application de la loi, qui appartient à un groupe de l'opposition dès lors que le rapporteur appartient à la majorité, ce qui est pratiquement toujours le cas (article 145-7, alinéa 2).

Eu égard au volume de certains textes, depuis le milieu des années 2010, des commissions font le choix de désigner plusieurs rapporteurs, éventuellement coordonnés par un rapporteur général, chacun des rapporteurs prenant en charge une portion du texte.

Afin d'accorder aux commissions un temps d'examen suffisant, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a fixé un délai de six semaines entre le dépôt d'un texte et son examen en séance publique en première lecture devant la première assemblée saisie, ainsi qu'un délai de quatre semaines entre la transmission d'un texte et son examen en séance publique en première lecture devant la seconde assemblée saisie. Ces délais ne s'imposent plus si un texte est examiné selon la procédure accélérée.

Toutefois, la Constitution impose le respect d'un délai de quinze jours devant la première assemblée saisie d'un projet de loi organique.

Assisté par un ou plusieurs fonctionnaires appartenant au secrétariat de sa commission, le rapporteur commence son travail en rassemblant différents éléments d'information sur le texte concerné. Plus précisément :

- il organise généralement des réunions de travail avec des représentants du ou des ministères compétents (cabinets ministériels, services d'administration centrale) ;
- il reçoit, s'il le juge utile, des représentations des milieux socio-professionnels ou associatifs intéressés, ainsi que des personnalités qualifiées ;
- il réunit une large documentation sur les matières traitées par le texte.

Les rapporteurs spéciaux de la commission des finances sont les seuls à bénéficier, vis-à-vis de l'exécutif, de pouvoirs d'investigation juridiquement définis, mais dans la pratique, les autres rapporteurs rencontrent généralement peu de difficultés pour obtenir les informations demandées.

Lorsque le rapporteur estime souhaitable que la commission bénéficie d'autres avis que le sien sur le projet ou la proposition concernée, il peut proposer l'organisation d'auditions de personnalités compétentes. Il est également courant que la commission entende le ou les ministres concernés, en particulier s'il s'agit d'un projet de loi.

Depuis la réforme du Règlement du 28 novembre 2014, l'article 46 du Règlement dispose que les travaux des commissions sont, par principe, publics, ce qui offre la possibilité pour la presse ou le public d'y assister ou de disposer d'une production audiovisuelle, sauf décision motivée contraire du bureau de la commission. Les auditions du rapporteur sont systématiquement ouvertes à l'ensemble des commissaires (article 46, alinéa 4, du Règlement). Le rapporteur de la commission saisie au fond est en outre tenu de communiquer aux commissaires un document faisant état de l'avancement de ses travaux lors de la semaine qui précède l'examen du texte en commission, dès lors que le délai entre le dépôt et l'examen du texte en séance est de six semaines (article 86, alinéa 2, du Règlement).

2. – L'EXAMEN DU RAPPORT

Une fois ces travaux préparatoires achevés, l'examen du rapport est inscrit à l'ordre du jour de la commission concernée, qui peut lui consacrer une ou plusieurs réunions. Cet examen en commission doit normalement intervenir, en première lecture, dans un calendrier tel que la commission puisse conclure ses travaux et que le texte adopté par elle puisse être mis à disposition des députés au moins dix jours avant son examen en séance publique (article 86, alinéa 4, du Règlement).

a) *Participation à la réunion*

Outre ses membres, peuvent participer à l'examen du rapport par la commission saisie au fond, les membres du Gouvernement intéressés, ainsi que les membres d'autres

commissions et, donc, l'auteur de la proposition examinée ou d'amendements (article 86, alinéa 6, du Règlement) et les rapporteurs des commissions saisies pour avis (article 87, alinéa 3, du Règlement).

Des amendements peuvent être déposés sur le texte examiné en commission par tout député jusqu'au troisième jour ouvrable qui précède l'examen en commission à 17 heures, sauf décision contraire du président de la commission (article 86, alinéa 5, du Règlement). Le Conseil constitutionnel considère que cette faculté reconnue au président de la commission « *doit permettre de garantir le caractère effectif de l'exercice du droit d'amendement conféré aux parlementaires par l'article 44 de la Constitution* ».

Le rapporteur, les éventuels rapporteurs pour avis et le Gouvernement ne sont pas tenus par ce délai de dépôt des amendements en commission.

b) Déroulement de la réunion

La phase d'examen comprend d'abord une discussion générale ouverte par l'exposé du rapporteur. Lorsque l'examen du rapport a été immédiatement précédé par l'audition du ministre, la commission peut toutefois considérer que celle-ci et les débats qui l'ont suivie tiendront lieu de discussion générale.

Dans les autres cas, après une discussion générale, la commission examine les articles du texte, assortis des amendements présentés par le rapporteur, les autres membres de la commission ainsi que par les députés extérieurs à la commission ou par le Gouvernement.

Chaque président de commission doit s'assurer de la conformité à l'article 40 de la Constitution (recevabilité financière) des amendements présentés en commission, le cas échéant après avoir consulté le président de la commission des finances, afin d'éviter que la commission n'introduise dans le texte appelé à être discuté en séance des dispositions irrecevables (article 89, alinéa 2, du Règlement).

De même, le président de commission apprécie, en application de l'article 45 de la Constitution, l'existence d'un lien, même indirect, entre les amendements déposés et le texte examiné. Lorsqu'un tel lien n'existe pas, les amendements, y compris ceux du Gouvernement, sont déclarés irrecevables.

Les commissions saisies pour avis sont par ailleurs tenues de se réunir avant la commission saisie au fond, afin que leurs propositions puissent être prises en compte lors de l'établissement du texte discuté en séance (article 87, alinéa 4, du Règlement).

En outre, le Gouvernement, dont la présence lors de l'examen des textes en commission était un droit prévu par le premier alinéa de l'article 45 du Règlement mais demeuré inutilisé jusqu'à l'entrée en vigueur en 2009 des nouvelles dispositions constitutionnelles sur la procédure législative, est désormais fréquemment présent lors de l'examen des projets de loi. Le Règlement exclut toutefois la présence du Gouvernement lors de votes portant sur les projets de loi de finances, les projets de loi

de financement de la sécurité sociale et les projets de révision constitutionnelle (article 117-1, alinéa 3, du Règlement), qui ne sont pas discutés en séance sur la base du texte de la commission.

La commission vote sur chacun des amendements défendus et sur chacun des articles, puis elle conclut ses travaux par un vote sur l'ensemble du texte.

c) Portée des décisions de la commission

La portée des décisions de la commission est variable selon la nature des textes soumis à son examen.

Depuis le 1^{er} mars 2009, les amendements adoptés par la commission saisie au fond d'un projet ou d'une proposition de loi sont immédiatement intégrés au texte qui sera examiné en séance publique sous cette forme modifiée (alors que cette règle ne s'appliquait auparavant qu'à l'examen en première lecture devant la première assemblée saisie d'une proposition de loi). Ce n'est qu'à défaut de l'établissement d'un texte par la commission, soit qu'elle ait voté le rejet du texte, soit qu'elle n'ait pas pu achever son examen dans les temps, que le texte discuté en séance publique est celui dont l'assemblée a été initialement saisie.

En revanche, pour les projets de révision constitutionnelle, pour les projets de loi de finances et pour les projets de loi de financement de la sécurité sociale, la discussion s'engage en séance sur la base du texte proposé par le Gouvernement ou transmis par le Sénat. Les propositions faites par les commissions prennent alors la forme d'amendements, soumis aux mêmes règles de recevabilité financière et aux mêmes conditions d'examen que ceux des groupes ou des députés à titre individuel.

d) Règles de procédure

En principe, les règles de procédure suivies dans les commissions sont, *mutatis mutandis*, les mêmes que celles applicables dans l'hémicycle, excepté pour les motions de procédure, lesquelles ne sont désormais présentées qu'à l'occasion de la discussion générale des textes de loi en séance publique, sauf lorsque la procédure de législation en commission est mise en œuvre (article 107-2, alinéa 2, du Règlement).

Dans la réalité, ces règles s'y appliquent cependant avec beaucoup plus de souplesse. Les discussions se déroulent en général dans un climat plus serein, et les décisions sont prises avec un formalisme minimal ; le vote par scrutin public, qui – en l'absence de machines à voter électroniques – ne fonctionnerait d'ailleurs pas dans les mêmes conditions qu'en séance publique, n'est pratiquement jamais demandé. Par ailleurs, le *quorum* (c'est-à-dire la présence de la majorité des commissaires) dont un tiers des membres présents peut demander vérification, est très rarement invoqué et a d'ailleurs perdu de son intérêt comme moyen d'obstruction. S'il n'est pas atteint, le vote ne peut avoir lieu que lors de la séance suivante, qui ne peut désormais être tenue moins de quinze minutes après, contre trois heures auparavant (article 43 du Règlement).

e) *Élaboration du rapport*

Les délibérations de la commission sont synthétisées dans un rapport distribué avant le débat public. Ce document, souvent volumineux, contient :

- une analyse globale du texte, de sa place dans la législation qu’il modifie et des comparaisons internationales qu’il suggère, ainsi qu’un jugement politique d’ensemble ;
- une analyse du contenu de chaque article et le compte rendu des débats dont chacun a fait l’objet (y compris les nouveaux articles introduits par la commission) ;
- le cas échéant, des annexes d’information : l’une sur le droit européen applicable ou en cours d’élaboration et rappelant les positions prises par l’Assemblée par voie de résolution ; une autre établissant la liste des textes susceptibles d’être abrogés ou modifiés à l’occasion de l’examen de la nouvelle législation ; une troisième présentant les observations qui ont été recueillies sur les études d’impact jointes au projet de loi ;
- éventuellement, une contribution des groupes d’opposition ou minoritaires ainsi que, le cas échéant, du député désigné pour contrôler avec le rapporteur l’application de la loi (voir *infra*).

Le texte résultant des travaux de la commission fait l’objet d’une diffusion et d’une impression distinctes, et il est la base de référence pour le dépôt d’amendements en vue de l’examen en séance, sauf en cas de mise en œuvre de la procédure de législation en commission pour laquelle le droit d’amendement des députés et du Gouvernement s’exerce uniquement en commission (article 107-1 du Règlement)

3. – L’EXAMEN DES AMENDEMENTS APRÈS L’ADOPTION DU RAPPORT

Les amendements qui n’ont pu être déposés à temps pour être examinés en même temps que le rapport doivent être examinés par la commission saisie au fond, la veille ou le jour de la séance publique, dans le cadre d’une ou plusieurs réunions tenues en application de l’article 88 du Règlement.

Au cours de ces réunions, le rapporteur peut déposer des amendements ; en cas d’acceptation par la commission, ils seront cependant considérés comme des amendements déposés à titre individuel par un député et non comme des amendements de la commission.

Si cela s’avère nécessaire, une ultime réunion d’examen des amendements peut avoir lieu avant l’ouverture de la discussion des articles en séance publique (article 91, alinéa 11, du Règlement).

4. – LES AUTRES RÉUNIONS POSTÉRIEURES À L’ADOPTION DU RAPPORT

Il existe deux autres cas de figure dans lesquels la commission peut être amenée à se réunir à nouveau sur un texte :

- la commission peut user de la faculté ouverte par le Règlement d’adopter un amendement, en vue de son examen en séance, postérieurement à l’expiration du délai de dépôt (article 99, alinéa 2, du Règlement). Le plus souvent, de tels amendements sont examinés au cours de la réunion tenue en application de l’article 88 du Règlement ;
- avant les explications de vote, l’Assemblée peut ordonner de procéder à une seconde délibération de tout ou partie du texte si le Gouvernement ou la commission le demande, ou si la commission accepte la demande en ce sens d’un député. La commission présente alors un nouveau rapport – généralement verbal et immédiat – sur les dispositions renvoyées (article 101 du Règlement).

5. – PUBLICITÉ DES TRAVAUX DES COMMISSIONS

Il est établi, pour chaque réunion, un compte rendu faisant état des débats et des votes de la commission. Ces comptes rendus sont accessibles sur le site internet de l’Assemblée nationale. En outre, le compte rendu des travaux des commissions est désormais établi à titre principal par un service spécifique (direction des comptes rendus). Est ainsi remplie l’exigence formulée par le Conseil constitutionnel « *qu’il soit précisément rendu compte des interventions faites devant les commissions, des motifs des modifications proposées aux textes dont elles sont saisies et des votes émis en leur sein* ».

Ces règles de publicité ont été progressivement renforcées jusqu’à ce que la réforme du Règlement du 28 novembre 2014 fasse de la publicité la règle de droit, sauf délibération contraire et motivée du bureau de la commission concernée. La pratique la plus courante est désormais d’ouvrir les auditions à la presse ou au public et de produire un compte rendu audiovisuel des travaux.

III. – LE RÔLE DES COMMISSIONS DANS L’APPLICATION DES LOIS

Les députés ayant rapporté devant leur commission un texte de nature législative étaient naturellement enclins à suivre personnellement la mise en application de ce texte et il n’était pas rare que celle-ci fasse l’objet d’un rapport d’information présenté quelques mois après l’adoption de la loi.

Une disposition introduite dans le Règlement en 2004 a donné un cadre réglementaire à cette fonction d’évaluation. Six mois après l’entrée en vigueur d’une loi nécessitant la publication de textes réglementaires, le rapporteur ou, à défaut, un autre membre de la commission, présente un rapport faisant le point sur la publication des décrets, circulaires et instructions d’application nécessaires.

Les rapports d’application des lois ne se limitent pas toujours à cet aspect de suivi des textes réglementaires, mais permettent également d’évaluer les dispositions législatives qui ont été votées. À l’issue de son travail, le rapporteur présente ses conclusions devant la commission compétente. La réunion de commission peut alors donner au membre du Gouvernement intéressé l’occasion de s’expliquer sur l’éventuel

retard dans la publication de certains textes réglementaires ou sur les problèmes rencontrés dans l'application de la législation.

Lorsque des textes d'application n'ont pas encore été pris, la commission entend à nouveau son rapporteur à l'issue d'un second délai de six mois.

Afin de donner à ce travail une portée de contrôle et d'évaluation plus prononcée, la réforme du Règlement du 27 mai 2009 a instauré une obligation de désignation de deux rapporteurs sur chaque rapport d'application, dont un député appartenant à un groupe d'opposition (article 145-7, alinéa 1^{er}, du Règlement). Depuis la réforme du Règlement du 4 juin 2019, le député autre que le rapporteur qui participe à ce travail doit être désigné par la commission dès qu'un projet ou une proposition de loi est renvoyé à son examen (article 145-7, alinéa 2) ; il peut disposer en cette qualité d'un temps de parole en séance publique (article 91, alinéa 2).

Septembre 2023