

Document mis
en distribution
le 12 mars 1998

N° 756

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 4 mars 1998.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE ⁽¹⁾ SUR LA PROPOSITION DE RÉOLUTION (n° 674) *tendant à **modifier les articles 50, 103, 104, 106, 107, 126 et 127 du Règlement de l'Assemblée nationale,***

PAR MME CATHERINE TASCA,

Députée.

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Assemblée nationale.

La commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République est composée de : Mme Catherine Tasca, *présidente* ; MM. Jean-Louis Borloo, Gérard Gouzes, Mme Christine Lazerges, *vice-présidents* ; MM. Richard Cazenave, André Gerin, Arnaud Montebourg, *secrétaires* ; M. Pierre Albertini, Mme Nicole Ameline, MM. Léo Andy, Léon Bertrand, Patrick Braouezec, Mme Frédérique Bredin, MM. Jacques Brunhes, Michel Buillard, Dominique Bussereau, Christophe Caresche, Patrice Carvalho, Mme Nicole Catala, MM. Pascal Clément, Jean Codognès, François Colcombet, Michel Crépeau, François Cuillandre, Henri Cuq, Jacky Darne, Camille Darsières, Bernard Derosier, Marc Dolez, Renaud Donnedieu de Vabres, René Dosière, Julien Dray, Renaud Dutreil, Mme Nicole Feidt, MM. Jacques Floch, Raymond Forni, Pierre Frogier, Claude Goasguen, Louis Guédon, Guy Hascoët, Philippe Houillon, Michel Hunault, Michel Inchauspé, Henry Jean-Baptiste, Jérôme Lambert, Mme Claudine Ledoux, MM. Jean-Antoine Léonetti, Bruno Le Roux, Mme Raymonde Le Texier, MM. Jacques Limouzy, Pierre Mazeaud, Louis Mermaz, Jean-Pierre Michel, Ernest Moutoussamy, Henri Nallet, Mme Véronique Neiertz, MM. Robert Pandraud, Christian Paul, Vincent Peillon, Dominique Perben, Henri Plagnol, Didier Quentin, Bernard Roman, Gilbert Roseau, José Rossi, Frantz Taittinger, André Thien Ah Koon, Jean Tiberi, Alain Tourret, André Vallini, Alain Vidalies, Jean-Luc Warsmann, Adrien Zeller.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. — L'ORGANISATION DES TRAVAUX PARLEMENTAIRES : DONNER UNE PORTÉE PLUS EFFICACE À LA RÉFORME DE 1995	6
A. LA RÉFORME DE 1995	6
1. L'organisation du travail parlementaire dans un cadre annuel et hebdomadaire renouvelé	6
a) <i>L'objet et la nature de la réforme</i>	6
b) <i>Les limites du dispositif</i>	7
2. L'ordre du jour d'initiative parlementaire	8
a) <i>Une véritable avancée constitutionnelle</i>	8
b) <i>Une mise en œuvre fructueuse</i>	9
B. ... QUE LA PROPOSITION DE RESOLUTION ENTEND ÉLARGIR	9
1. Mieux organiser le travail parlementaire dans un cadre hebdomadaire	10
a) <i>La définition d'un cadre...</i>	10
b) <i>... souple</i>	10
2. Renforcer l'ordre du jour d'initiative parlementaire	11
a) <i>Choisir le vendredi</i>	11
b) <i>... permettrait de doubler le temps consacré à cet ordre du jour</i>	11
II. — DE LA PROCÉDURE D'ADOPTION SIMPLIFIÉE A LA PROCÉDURE D'EXAMEN SIMPLIFIÉE	11
A. LA NATURE ET L'OBJET DE LA PROCÉDURE D'ADOPTION SIMPLIFIÉE	12
1. La réforme de 1991	12
a) <i>Deux catégories de textes soumis au Parlement</i>	12
b) <i>Vote sans débat ou avec débat restreint</i>	13
c) <i>La procédure d'adoption simplifiée</i>	13
2. Un bilan en demi-teinte	14
a) <i>Le bilan</i>	14
b) <i>Son interprétation</i>	15

B. LA NÉCESSAIRE RÉNOVATION DE LA PROCÉDURE SIMPLIFIÉE	15
1. Préserver l'essentiel du processus législatif	15
a) <i>L'impossible modèle italien</i>	15
b) <i>Les principes à respecter</i>	16
2. Faciliter le recours à la procédure simplifiée	17
a) <i>Les écueils à éviter</i>	17
b) <i>Les solutions expérimentées</i>	17
c) <i>L'adaptation du Règlement</i>	19
d) <i>Les mesures d'accompagnement</i>	20
DISCUSSION GÉNÉRALE	23
EXAMEN DES ARTICLES	27
<i>Article premier</i> : Jours et horaires de séances	27
<i>Paragraphe I</i> : Les jours de séance	27
<i>Paragraphe II</i> : Ordre du jour d'initiative parlementaire et ordre du jour complémentaire	28
<i>Paragraphe III</i> : Les horaires de séance	30
<i>Article 2</i> : La procédure d'examen simplifiée	31
<i>Paragraphe I</i> : Changement de dénomination	31
<i>Paragraphe I bis</i> : Recevabilité des demandes	31
<i>Paragraphe II</i> : La procédure de droit commun	31
<i>Paragraphe III</i> : La procédure applicable aux projets de loi autorisant la ratification d'un traité	35
<i>Paragraphe IV</i> : Coordination	35
TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION	37
TABLEAU COMPARATIF	39

MESDAMES, MESSIEURS,

La proposition de résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale qui vous est soumise aujourd'hui s'attaque à l'un des plus vieux ennemis de l'institution parlementaire, contre lequel nous menons un perpétuel combat et qui, jamais, ne nous laisse de répit : le temps.

La question n'est pas nouvelle. On en conviendra. Déjà, en 1958, quelques mois avant que la IV^{ème} République ne soit emportée, Emile Blamont, secrétaire général de l'Assemblée nationale, grand connaisseur de la vie parlementaire, établissait ce constat :

“ Dès que l'Assemblée constituée commence à organiser son travail, elle rencontre un important obstacle : le temps. Les Parlements ont tous plus de travail qu'ils n'en peuvent expédier, car la complexité des Etats modernes et l'intervention de la puissance publique, notamment dans la vie économique, grandissent chaque jour. Le problème, dans tous les pays, consiste à aménager le temps du Parlement par un ordre du jour bien étudié et par la réduction de la longueur des débats. ” ⁽¹⁾

Quarante ans après que ces lignes ont été écrites, la question de l'aménagement du temps du Parlement nous préoccupe toujours.

La proposition de résolution présentée par le Président Laurent Fabius entend apporter une réponse circonstanciée à cette incessante interrogation.

Plus de deux ans après l'instauration de la session unique, un double constat s'impose. Le rythme hebdomadaire des travaux parlementaires n'est pas satisfaisant et l'Assemblée nationale consacre un temps excessif à l'examen de textes sur lesquels les commissions ont déjà effectué un travail approfondi. La révision constitutionnelle de 1995, mettant fin au régime des deux sessions, n'a pas suscité une évolution du travail parlementaire à la hauteur des attentes qui avaient accompagné, à l'époque, cette réforme. De même, la procédure

⁽¹⁾ Emile Blamont, *Les techniques parlementaires*, P.U.F., 1958, p. 39.

d'adoption simplifiée créée en 1991, dont l'objet était de désengorger la séance publique, n'a pas tenu, elle non plus, toutes ses promesses.

La proposition de résolution qui vous est soumise vise à parfaire ces deux dispositifs. Tout d'abord, elle entend réorganiser le rythme des séances afin de donner à la session unique sa pleine portée. Ensuite, elle reconsidère les conditions dans lesquelles les textes de loi peuvent être examinés sous une forme simplifiée, afin de rendre ce type de procédure plus opérationnel et donc plus fréquent.

I. — L'ORGANISATION DES TRAVAUX PARLEMENTAIRES : DONNER UNE PORTÉE PLUS EFFICACE À LA RÉFORME DE 1995

En instituant la session unique, la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 a fait naître l'espoir d'une rénovation profonde des modalités d'organisation des travaux parlementaires. Aujourd'hui, cette attente apparaît en grande partie insatisfaite. La révision de 1995 n'a pas porté tous ses fruits et il n'est que temps de le lui permettre. C'est le principal objectif de la proposition de résolution présentée par le Président de l'Assemblée nationale.

A. LA RÉFORME DE 1995

1. L'organisation du travail parlementaire dans un cadre annuel et hebdomadaire rénové

a) L'objet et la nature de la réforme

L'instauration de la session unique est née d'un constat unanime. Le régime des deux sessions ordinaires entraînait, pour de multiples raisons, des ruptures de rythme préjudiciables à l'efficacité du travail législatif. La multiplication des sessions extraordinaires était devenue symptomatique de cette manifeste inadaptation. Par ailleurs, il apparaissait clairement que ce mode d'organisation était défavorable à l'exercice de la fonction de contrôle impartie au Parlement. Enfin, la tenue de séances les lundis et vendredis ne permettait pas aux parlementaires de concilier correctement leur double rôle : celui de législateur et celui de médiateur entre les citoyens et les instances de décisions nationales.

La révision de 1995 a donc pu paraître, par bien des aspects, comme la condition nécessaire à la rénovation du travail parlementaire. Cela est d'autant plus vrai que la Constitution a reconnu, à cette occasion, un pouvoir nouveau au Parlement. Désormais, en vertu de son article 28, quatrième alinéa, "les jours et

les horaires des séances sont déterminés par le règlement de chaque assemblée ”. Les chambres disposent ainsi de la possibilité de mieux organiser leurs travaux dans un cadre hebdomadaire.

Sous la présidence de M. Philippe Séguin, une réforme du Règlement de l’Assemblée nationale a donc fait suite à cette révision constitutionnelle. La résolution n° 408 du 10 octobre 1995 a tout d’abord apporté une définition de ce qu’est “le jour de séance”. En effet, puisque la Constitution reconnaît au Parlement le droit de déterminer les jours et horaires de séance, il convient d’explicitier ces termes. L’article 49-1, premier alinéa, du Règlement, inséré par la résolution de 1995, dispose de la sorte que : “les jours de séance au sens de l’article 28 de la Constitution sont ceux au cours desquels une séance a été ouverte ”⁽²⁾. Cette définition, qui a le mérite de la simplicité, s’enrichit d’une précision relative à la durée des jours de séance qui “ ne peuvent se prolonger, le lendemain, au-delà de l’heure d’ouverture de la séance du matin fixée à l’article 50 ” (c’est-à-dire 9 heures).

En dehors de ces dispositions que l’on peut qualifier de terminologiques, le Règlement amendé en 1995 a institué un nouveau régime de séances conformément aux prescriptions de l’article 28, quatrième alinéa, de la Constitution.

Le parti adopté à cette époque s’articulait autour de deux axes principaux : regrouper les séances les mardis, mercredis et jeudis et mettre fin à la pratique traditionnelle des séances de nuit.

Pour permettre aux députés de se rendre en circonscription et de pouvoir participer pleinement au travail parlementaire, la résolution de 1995 a prévu que les séances se tiendraient l’après-midi du mardi et dans la matinée et l’après-midi des mercredis et jeudis (article 50 du Règlement). Dans ce régime, les séances du matin ne peuvent, en principe, se prolonger au-delà de 13 heures et celles de l’après-midi au-delà de 20 heures (article 50, quatrième alinéa). La pratique qu’on a pu observer de 1995 à 1998 montre que ces dispositions réglementaires connaissent d’évidentes limites.

b) Les limites du dispositif

Le bilan, après deux sessions, du rythme de travail hebdomadaire adopté en 1995 appelle quelques réserves.

⁽²⁾ Cette définition est identique à celle de l’article 32 bis, deuxième alinéa, du Règlement du Sénat.

On constate, tout d'abord, que la tenue de séances du mardi matin ⁽³⁾ au jeudi soir entrave considérablement le fonctionnement des groupes et des commissions.

En effet, dans ce schéma, les réunions de ces organes coïncident, par la force des choses, avec les séances publiques. A un moment où l'on entend insister sur l'importance du travail réalisé en commission, le résultat est pour le moins paradoxal. Les parlementaires ne peuvent être présents à la fois en séance et en réunion de commission.

Par ailleurs, la prohibition drastique de toute séance de nuit a conduit à priver l'Assemblée nationale d'un élément de souplesse pourtant fort utile. Nombreux sont les parlementaires, de toute tendance, qui se sont exprimés dans l'hémicycle pour réclamer le rétablissement des séances de nuit (MM. Jean Glavany – 2^{ème} séance du 7 février 1996 – Augustin Bonrepaux, Didier Migaud et Jean-Jacques Jegou – séance du 5 mars 1996 – Daniel Garrigue – 2^{ème} séance du 25 avril 1996 – André Fanton – 2^{ème} séance du 29 octobre 1996). Force est de constater que la suppression de ces séances nocturnes a induit des dysfonctionnements notables :

- les séances, de 15 à 21 h 30 ⁽⁴⁾ sont d'une longueur excessive ;
- l'examen de textes selon un rythme trop fractionné interdit parfois le traitement cohérent d'un ensemble de problèmes ;
- il s'avère quelquefois impossible de se limiter strictement à trois jours de séance et il peut être nécessaire de faire siéger l'Assemblée le vendredi.

La tenue de séances de nuit n'est pas en soi une solution à laquelle il est souhaitable de recourir par principe et de manière systématique. Elle offre simplement une certaine souplesse qu'il ne serait pas judicieux d'écarter *a priori*.

Outre la session unique, la révision constitutionnelle de 1995 à laquelle est associée la réforme du Règlement qui a suivi, a introduit un second dispositif destiné à revaloriser le rôle du Parlement : l'ordre du jour d'initiative parlementaire.

2. L'ordre du jour d'initiative parlementaire

Il s'agit d'une véritable avancée dont la mise en œuvre a renforcé le caractère novateur.

⁽³⁾ La séance du mardi matin est traditionnellement consacrée aux questions orales sans débat.

⁽⁴⁾ La Conférence des Présidents a décidé de prolonger le plus souvent la séance de l'après-midi jusqu'à 21 h 30.

a) Une véritable avancée constitutionnelle

Le troisième alinéa de l'article 48 de la Constitution a été introduit par la loi constitutionnelle du 4 août 1995. Il prévoit qu'« une séance par mois est réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée ». C'est là une dérogation à l'un des plus solides piliers de l'édifice constitutionnel de 1958 : la maîtrise de l'ordre du jour par le Gouvernement. Désormais, il est loisible au Parlement de fixer, pour une séance par mois, l'ordre du jour qu'il souhaite sans que le Gouvernement puisse interférer sur ce choix. On doit convenir qu'une seule séance par mois reste un espace de liberté parlementaire tout relatif. Néanmoins, une avancée essentielle est intervenue en 1995. L'initiative parlementaire n'est plus forcément perçue comme une menace absolue pour l'équilibre des institutions.

b) Une mise en œuvre fructueuse

Le texte de l'article 48, troisième alinéa, de la Constitution est ouvert. Il ne contraint pas les assemblées qui peuvent consacrer cet ordre du jour d'initiative parlementaire à divers objets : discussion de propositions de loi, de résolution, tenue de débats. De plus, il leur appartient d'organiser elles-mêmes les modalités de répartition de ces plages horaires entre les différents organes qui les composent. On notera, incidemment, que l'article 89, alinéa 4, du Règlement de l'Assemblée nationale soumet à la même procédure l'inscription à l'ordre du jour des demandes formulées au titre de l'article 48 de la Constitution, troisième alinéa (plage d'initiative parlementaire) et premier alinéa (ordre du jour complémentaire). A l'Assemblée nationale, il a été fait le choix de mettre ces créneaux horaires à disposition des groupes politiques alors qu'au Sénat ils sont partagés entre les groupes et les commissions. La plage d'initiative parlementaire est aujourd'hui largement considérée comme un instrument d'expression offert aux formations politiques de l'opposition dans le cadre d'une démocratie parlementaire pluraliste et apaisée.

A l'Assemblée, la première séance ouverte en application de l'article 48, troisième alinéa, de la Constitution, fut consacrée au débat sur l'application des accords de Schengen (deuxième séance du 11 octobre 1995). Furent ensuite discutées, chaque mois, des propositions de loi présentées par la majorité ou l'opposition. A ce jour, vingt-quatre textes ont été adoptés après avoir été examinés en première lecture lors de telles séances. Onze sont des propositions du Sénat et treize viennent de l'Assemblée nationale. Parmi elles, on trouve des propositions relatives à la responsabilité pénale des élus locaux, à la

journée des droits de l'enfant, à l'épargne-retraite, à la création de l'office parlementaire d'évaluation de la législation...

La mise en œuvre des plages d'initiative parlementaire s'est donc avérée fructueuse. Il convient de maintenir, voire de renforcer, cet effort.

La réforme de 1995 reste donc à consolider pour qu'elle puisse répondre pleinement aux attentes légitimes qu'elle a fait naître.

B. ... QUE LA PROPOSITION DE RESOLUTION ENTEND ÉLARGIR

Rappelons-le, la présente proposition de résolution n'a pas pour ambition de bouleverser l'édifice de 1995. Elle entend y apporter les adaptations, qui, depuis deux ans et demi, sont apparues nécessaires.

1. Mieux organiser le travail parlementaire dans un cadre hebdomadaire

La proposition de résolution vise à insérer dans le Règlement une pratique qui, à l'initiative du Président Fabius et avec l'accord de la Conférence des Présidents, a été expérimentée de manière concluante depuis le début de l'année 1998.

a) La définition d'un cadre ...

Tout d'abord, elle entend dégager des plages horaires pour permettre aux groupes et aux commissions de se réunir sans que cela interfère avec la séance publique.

C'est pourquoi, désormais, la séance se déroulera le mardi, le mercredi et le jeudi, l'après-midi de 15 heures à 19 h 30 et le soir de 21 heures à 1 heure le lendemain.

En outre, en dehors des périodes budgétaires, l'Assemblée nationale se réunira le mardi matin pour la séance des questions orales sans débat, comme c'est le cas depuis mai 1996 à la suite d'une décision de la Conférence des Présidents. La séance de questions orales en matinée n'invalide pas le dispositif dans la mesure où ces questions intéressent à titre essentiel, voire exclusif, les députés qui les posent et mobilisent finalement peu les autres parlementaires.

La proposition de résolution prévoit également que, lorsqu'elle tient séance le matin, l'Assemblée se réunit de 9 heures à 13 heures.

b) ... souple

Encadrer de la sorte les jours et les horaires de séance ne signifie pas renoncer à tout élément de souplesse. Loin de là. Aussi, la limite arrêtée à 1 heure du matin peut-elle être dépassée assez simplement, sur proposition de la Conférence des Présidents ou du président de séance (article 50, quatrième alinéa du Règlement dans sa nouvelle version). Il conviendra pourtant de ne pas abuser de cette faculté et de ne pas dépasser des horaires raisonnables (minuit – 1 h) lorsque l'Assemblée siégera la nuit. Si le rétablissement des séances nocturnes conduisait à prolonger les travaux parlementaires de manière trop extravagante, cette pratique serait à nouveau décriée, à bon droit.

De même, les dispositions du deuxième alinéa de l'actuel article 50 demeurent. L'Assemblée peut décider de tenir d'autres séances que celles prévues au premier alinéa, dans la limite constitutionnelle des 120 jours de séance par session (article 28, alinéa 2 de la Constitution). Le Gouvernement a également la faculté de demander la tenue d'autres séances. Elles lui sont accordées de droit.

2. Renforcer l'ordre du jour d'initiative parlementaire

a) Choisir le vendredi ...

La proposition de résolution dispose qu'un vendredi par mois est *normalement* consacré à l'ordre du jour d'initiative parlementaire. Là encore, une certaine souplesse est prévue dans la mesure où cette séance peut être fixée un autre jour de la semaine si cela est jugé nécessaire.

b) ... permettrait de doubler le temps consacré à cet ordre du jour

L'article premier de la proposition de résolution ouvre la possibilité de consacrer une partie de ce vendredi mensuel à l'ordre du jour complémentaire.

En pratique, celui-ci ne peut être arrêté qu'avec l'accord du Gouvernement puisqu'il est nécessaire, pour que la discussion des textes dont l'examen a débuté dans le cadre de l'article 48, troisième alinéa, de la Constitution se poursuive, qu'il ne fixe pas ce jour-là d'ordre du jour prioritaire. De fait, on peut aboutir à un doublement du temps consacré à l'initiative parlementaire si le Gouvernement ne s'y oppose pas. On constate que c'est ce dispositif qui a été mis en œuvre depuis janvier 1998⁽⁵⁾ et qu'il a, semble-t-il, donné satisfaction aux groupes politiques de la majorité et de l'opposition.

⁽⁵⁾ La séance du 14 janvier a permis, à l'initiative du groupe communiste, l'examen de la proposition de loi relative à l'allocation spécifique pour les chômeurs de 55 ans (cette séance correspond à celle de novembre 1997 qui n'avait pu avoir lieu). Celles du 30 janvier ont été consacrées, à la demande du

Comme le souligne l'exposé des motifs de la proposition de résolution, l'inadaptation des modalités d'organisation des travaux parlementaires ne tient pas uniquement à leur rythme hebdomadaire. Elle naît aussi du déséquilibre persistant entre le temps consacré par l'Assemblée à la discussion de certains textes et l'intérêt que présente la reprise en séance de débats techniques qui ont déjà eu lieu en commission. C'est ici que le recours à des procédures d'examen simplifiées prend tout son sens.

II. — DE LA PROCÉDURE D'ADOPTION SIMPLIFIÉE A LA PROCÉDURE D'EXAMEN SIMPLIFIÉE

La réforme de 1991 par laquelle a été instituée la procédure d'adoption simplifiée a montré ses limites. Le bilan que l'on peut établir après sept années de mise en œuvre peut apparaître décevant. C'est ce constat réaliste qui amène aujourd'hui à proposer la rénovation de cette procédure afin d'en faire un instrument efficace de modernisation du débat parlementaire sans pour autant que celui-ci en soit dénaturé.

A. LA NATURE ET L'OBJET DE LA PROCÉDURE D'ADOPTION SIMPLIFIÉE

1. La réforme de 1991

a) Deux catégories de textes soumis au Parlement

La résolution n° 475 du 7 mai 1991 présentée par le Président Laurent Fabius a créé une nouvelle procédure destinée à se substituer aux formes anciennes de vote sans débat et de vote avec débat restreint. L'objectif poursuivi en 1991 était avant tout de mettre fin à la saturation que connaît la séance publique du fait de la multiplication de textes à caractère essentiellement juridique et technique, dont l'enjeu politique est limité. Trop souvent, en séance plénière, se tiennent des débats qui ont déjà eu lieu de manière approfondie en commission. Ils sont repris de manière systématique dans l'hémicycle dans une indifférence que l'on peut qualifier de générale, ce qui ne contribue pas à restaurer l'image du Parlement.

La société contemporaine a consacré le règne du droit. Toute activité y fait l'objet d'une réglementation minutieuse qui, appliquée à des domaines complexes et évolutifs, a tendance à épouser les contours de son objet. La loi

groupe U.D.F., à la discussion des propositions de loi relatives aux charges sur les bas salaires et aux polices municipales. Les séances de février et mars 1998 ont été reportées à avril.

bien que, par principe, générale et impersonnelle, revêt un caractère de plus en plus précis, complexe et éphémère. Même s'il appartient toujours au législateur de s'emparer des grands débats et de tracer de vastes perspectives politiques et juridiques, nous sommes quotidiennement bien éloignés de ce Parlement idéal " en marche vers ces espaces infinis, vers ces continents mystérieux au fond desquels l'espérance irréductible des peuples aperçoit la suprême justice " ⁽⁶⁾.

Pour autant, même si son apparence semble parfois moins exaltante, la tâche actuelle du législateur n'en est pas moins importante. Deux aspects du travail parlementaire doivent être pris en considération et il n'est pas illégitime de penser que des procédures distinctes peuvent leur être appliquées. Aux textes à caractère éminemment politiques, sur lesquels de véritables clivages apparaissent, la procédure de droit commun s'adapte parfaitement. Pour les projets plus techniques de nature à susciter des consensus, on doit pouvoir recourir à des procédures simplifiées qui évitent d'inutiles pertes de temps. Examinés avec minutie en commission, ils sont discutés plus simplement en séance publique de manière à dégager clairement, dans l'hémicycle, les angles les plus vifs du débat. Les enjeux relatifs à ces textes en deviennent plus lisibles.

⁽⁶⁾ Eugène Pierre, *préface du Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, 1902, p. VII.

b) Vote sans débat ou avec débat restreint

C'est conscientes de cette évolution que les chambres de la III^{ème} et de la IV^{ème} République ont successivement institué les votes sans débat (1915) et les votes avec débat restreint (1952). Il faut dire qu'à l'époque l'absence de distinction des domaines législatifs et réglementaires conduisait les chambres à examiner nombre de textes de portée tout à fait mineure. Reprises sous la V^{ème} République, ces procédures ont connu pourtant un déclin manifeste et ont vu leur usage limité aux projets de loi autorisant la ratification d'un traité. La lourdeur de leur mise en œuvre, notamment en termes de délais, a conduit à un quasi abandon de ces deux modes d'adoption, hormis dans le cas cité précédemment.

La réforme de 1991 a eu pour objet de donner plus de vitalité à ces types de procédure. Comme on l'a vu, elle a institué la procédure d'adoption simplifiée qui s'organise de la manière suivante.

c) La procédure d'adoption simplifiée

En vertu du chapitre V du Règlement de l'Assemblée nationale, l'initiative du recours à la procédure d'adoption simplifiée appartient concurremment au Président de l'Assemblée nationale, au Gouvernement, au président de la commission saisie au fond ou au président d'un groupe. La demande a lieu en Conférence des Présidents (article 103, alinéa premier, du Règlement). Il est donné une large publicité à la demande d'examen du texte selon la procédure d'adoption simplifiée. Elle est ainsi affichée, annoncée à l'Assemblée et notifiée au Gouvernement (article 104, alinéa premier). Le Gouvernement, le président de la commission saisie au fond et le président d'un groupe peuvent s'opposer à l'utilisation de cette procédure jusqu'à la veille de la discussion à dix-huit heures (article 104, alinéa 3). Dans ce cas, le texte est examiné dans les conditions de droit commun (article 104, alinéa 5).

Les textes auxquels la procédure d'adoption simplifiée est appliquée peuvent faire l'objet d'amendements. Ceux déposés par les députés et les commissions intéressées sont recevables, dans les limites du droit commun applicable au dépôt d'amendements, jusqu'à l'expiration du délai d'opposition (article 105, alinéa premier), délai qui ne contraint pas le Gouvernement (article 105, alinéa 2). Néanmoins, si celui-ci dépose un amendement postérieurement à ce délai, le texte est retiré de l'ordre du jour (article 105, alinéa 2) et inscrit plus tard, la discussion ayant alors lieu dans les conditions de droit commun (article 105, alinéa 3). Il s'agit ici de protéger les droits des députés en évitant qu'un texte dont la discussion est prévue selon la procédure d'adoption simplifiée ne fasse l'objet de la part du Gouvernement d'amendements

importants qui interviendraient à un moment où il ne serait plus possible de faire opposition à l'utilisation de cette procédure abrégée.

Au total, le texte de 1991 a eu pour ambition de rendre le recours à la procédure simplifiée plus facile, en particulier en allégeant les conditions de délais. Pourtant, le résultat n'a pas été celui escompté et la pratique antérieure à 1991 n'a pas été infléchie.

2. Un bilan en demi-teinte

a) *Le bilan*

La procédure de vote sans débat était utilisée principalement pour les projets de loi autorisant la ratification d'un traité. La procédure d'adoption simplifiée a été malheureusement, elle aussi, rapidement cantonnée à ce domaine très particulier. Le tableau ci-dessous laisse apparaître que sur 135 textes adoptés selon cette procédure abrégée, 130 entrent dans cette catégorie, soit plus de 96 %.

On observe que les rares textes adoptés selon les formes du chapitre V du Règlement (au nombre de cinq) ont fait l'objet d'amendements. La procédure de l'article 106 du Règlement (adoption d'un texte ne faisant l'objet d'aucun amendement) ne trouve donc à s'appliquer que pour les projets de loi autorisant la ratification d'un traité.

Années	Textes ayant fait l'objet d'une demande	Opposition	Textes adoptés selon la procédure d'adoption simplifiée, dont :		Textes adoptés selon la procédure d'adoption simplifiée avec amendements
			Autorisation de ratification d'un traité	Autres	
1990-1991	6	2	2	2	2
1991-1992	24	1	20	3	3
1992-1993	13	2	11	–	–
1993-1994	20	–	20	–	–
1994-1995	15	1	14	–	–
1995-1996	34	1	33	–	–
1996-1997	13	3	10	–	–

1997-1998	21	1	20	–	–
TOTAL	146	11	130	5	5

b) Son interprétation

Comment interpréter ce bilan mitigé ? Pour l'essentiel, il apparaît que la procédure instituée en 1991 semble être trop rigoureuse et ne pas répondre complètement à la nature intrinsèque de la discussion législative. L'article 106 du Règlement exclut toute prise de parole en l'absence d'amendement. Or, cette disposition n'est pas de nature à contenter les parlementaires qui ont travaillé sur le texte en discussion, au premier rang desquels le rapporteur désigné par la commission (saisie au fond ou pour avis). Par ailleurs, l'absence de débat dans l'hémicycle ne doit pas conduire à un appauvrissement des travaux parlementaires portés à la connaissance des citoyens.

Ces difficultés peuvent expliquer que la procédure d'adoption simplifiée ait vu son domaine d'application limité aux projets de loi autorisant la ratification d'un traité. Cette situation n'est pas satisfaisante au regard des objectifs de 1991 qui, sept ans plus tard, sont plus que jamais à l'ordre du jour. L'objet de la présente proposition de résolution est de remédier à cet état de fait.

B. LA NÉCESSAIRE RÉNOVATION DE LA PROCÉDURE SIMPLIFIÉE

Constatant les limites de la procédure créée en 1991, le Président de l'Assemblée nationale a jugé indispensable d'adapter ce dispositif pour le rendre plus opérant dans le cadre d'une modernisation attendue du travail parlementaire. Néanmoins, faciliter le recours à une procédure abrégée ne doit pas conduire à abandonner les aspects essentiels de la discussion législative. C'est cet équilibre que la proposition de résolution entend respecter.

1. Préserver l'essentiel du processus législatif

L'objet de la procédure simplifiée n'est pas de supprimer toute forme de débat parlementaire mais simplement d'éviter que la discussion en séance publique ne tombe dans les affres de la redite, l'essentiel ayant déjà été fait en commission.

a) L'impossible modèle italien

L'évocation des procédures simplifiées conduit souvent à se référer à l'exemple italien. Les "*leggine*" ou petites lois sont adoptées selon une procédure abrégée où deux options sont ouvertes : soit les commissions parlementaires votent elles-mêmes le projet sans que celui-ci soit examiné en séance publique ; soit les commissions établissent le texte définitif et demandent à la chambre de le voter sans débat. S'il peut paraître intéressant, de prime abord, le système italien n'est pas transposable en France pour deux raisons essentielles.

L'une est juridique. Le Conseil Constitutionnel a considéré comme contraire à la Constitution (article 44, premier alinéa) l'interdiction faite à des parlementaires de déposer des amendements en séance plénière dans le cadre d'une procédure de vote sans débat (Décision 90-278 DC du 7 novembre 1990, Règlement du Sénat). Le juge constitutionnel reconnaît la possibilité de recourir à des procédures abrégées : "il est loisible à une assemblée parlementaire, par les dispositions de son règlement, d'accroître le rôle législatif préparatoire de la commission saisie au fond du texte (...), dans le but de permettre une accélération de la procédure législative prise dans son ensemble." (6^{ème} considérant). Il ajoute que : "cependant (...) les modalités pratiques retenues à cet effet doivent être conformes aux règles de valeur constitutionnelle de la procédure législative" à savoir les prérogatives du Gouvernement et le droit d'amendement des parlementaires (7^{ème} considérant).

Donc, comme le note M. Renoux, "il n'est pas possible de transposer en droit parlementaire français, sauf révision de la Constitution, le système italien des *leggine*"⁽⁷⁾. L'article 34 de la Constitution dispose que la loi est votée par le Parlement. Elle ne peut l'être par ses organes internes⁽⁸⁾.

L'autre motif qui s'oppose à une transcription du modèle transalpin est d'ordre politique et institutionnel. Le recours à la procédure abrégée en Italie semble, en grande partie, dictée par les difficultés propres à un régime parlementaire où le fait majoritaire ne connaît pas les mêmes développements qu'en France. Les commissions italiennes, grâce à leur capacité décisionnelle, font figure de "chambres de compensation" face à une séance plénière qui demeure à bien des égards un "lieu de théâtralité"⁽⁹⁾. Sur ce sujet, la situation française, sans être optimale, n'est pas comparable. La séance publique souffrirait même plutôt parfois d'une certaine forme de répétitivité que la présente proposition de résolution vise à combattre.

(⁷) *Revue française de droit constitutionnel*, 5-1991, p. 115.

(⁸) *Guy Carcassonne, La Constitution, Seuil*, p. 160.

(⁹) *Yves Mény, Politique comparée, Montchrestien*, p. 230.

b) Les principes à respecter

La simplification de la procédure législative doit donc respecter quelques règles essentielles sous peine de dénaturer la discussion législative. Comme le Conseil Constitutionnel l'a souligné, il convient de préserver les pouvoirs du Gouvernement dans le processus législatif mais aussi le droit d'amendement reconnu par la Constitution aux parlementaires. On peut ajouter à ces deux points, un troisième qui ressort indirectement de l'article 33 de la Constitution imposant la publicité des séances des assemblées. Corollairement, les travaux parlementaires lorsqu'ils ont lieu, pour l'essentiel, en commission, doivent faire l'objet d'une large publicité permettant à chacun de connaître la loi, ses tenants autant que ses aboutissants.

Tel est le cadre dans lequel peut être mise en œuvre la procédure simplifiée. La présente proposition de résolution, associée à des pratiques renouvelées, entend s'y inscrire.

2. Faciliter le recours à la procédure simplifiée

a) Les écueils à éviter

Rendre la procédure simplifiée trop contraignante, c'est la vouer inéluctablement à l'inanité.

Ne pas autoriser le rapporteur à s'exprimer en séance sur un texte qu'il a scrupuleusement étudié ne peut que susciter des oppositions à cette forme de procédure. Il en va de même pour les groupes politiques qui doivent pouvoir faire connaître leur position en séance publique.

Par ailleurs, abréger le débat dans l'hémicycle impose qu'il ait lieu en commission faute de quoi le Parlement n'est plus qu'une simple chambre d'enregistrement, ce qui – quoi qu'on en dise – n'est pas aujourd'hui le cas.

L'objectif poursuivi par la réforme qui est soumise à l'examen de la commission des lois tient compte de ces deux éléments.

b) Les solutions expérimentées

Constatant les résultats décevants de la réforme de 1991, le Président de l'Assemblée nationale a souhaité mettre en œuvre, au début de cette année, une procédure expérimentale permettant de donner aux dispositions du chapitre V du Règlement une nouvelle dynamique.

Lors de la Conférence des Présidents du 13 janvier dernier, il a ainsi proposé que soient autorisées, pour cinq minutes chacune, les interventions du rapporteur et d'un orateur par groupe, que des amendements aient été ou non présentés. Il a également souhaité que, désormais, la décision de recourir à la procédure simplifiée intervienne plus tôt dans le processus législatif afin que les commissions puissent en tenir compte dans leurs travaux. Enfin, le Président a estimé nécessaire de substituer au terme de procédure d'*adoption* simplifiée celui de procédure d'*examen* simplifiée. Effectivement, cette appellation correspond mieux à la réalité de cette procédure dont le caractère abrégé porte non sur le mode de votation mais bien plutôt sur les conditions d'examen du texte.

A ce jour, douze textes ont fait l'objet de la procédure d'examen simplifiée expérimentale.

N° du texte	Nature du texte	Objet du texte	Lecture	Durée	AMENDEMENTS		Date de la discussion
					enregistrés	adoptés	
191	Projet Sénat	Réglementation comptable	2ème	49 mn	9	6	21.01.98
382	Proposition Assemblée nationale	Assurance maladie Alsace-Moselle	1ère	1 h	18	16	21.01.98
649	Projet Assemblée nationale	Profession transporteur routier	CMP	26 mn	0	0	22.01.98
680	Proposition Assemblée nationale	Activités sportives	Nouvelle lecture	38 mn	5	5	12.02.98
718	Proposition Assemblée nationale	Activités sportives	Lecture définitive	22 mn	1	0	25.02.98
719	Proposition Assemblée nationale	Fonctionnement des conseils régionaux	Lecture définitive	13 mn	0	0	25.02.98
226	Projet Sénat	Livre VI nouveau code rural	1ère	43 mn	74	69	03.03.98
389	Projet Sénat	Biens immobiliers	1ère	57 mn	15	15	04.03.98
380	Proposition Sénat	Examen d'entrée au CFPA	1ère	19 mn	1	1	04.03.98
673	Proposition Assemblée nationale	Allocation spécifique chômeurs	2ème	45 mn	5	1	05.03.98

207	Projet Assemblée nationale	Spectacles	1ère	1 h 01	30	24	05.03.98
383	Projet Assemblée nationale	Protection juridiques des bases de données	1ère	37 mn	12	12	05.03.98

En deux mois, ont ainsi été examinés, selon une procédure abrégée, plus de projets ou de propositions de loi (hors autorisation de ratification d'un traité) qu'en sept années.

D'ores et déjà, on peut constater que la pratique nouvelle est encourageante. C'est pourquoi il est proposé de l'inscrire dans le Règlement.

c) L'adaptation du Règlement

La proposition de résolution présentée par le Président de l'Assemblée nationale distingue deux cas de figure dont l'un se décline selon deux modes.

- *La procédure d'examen simplifiée de droit commun*

La première hypothèse (article 106 dans sa nouvelle rédaction) est celle qui justifie la présente réforme. Elle concerne l'examen des projets ou propositions de loi autres que ceux autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord international. Le nouvel article 106 du Règlement considère deux cas :

- les textes ne faisant l'objet d'aucun amendement ;
- les textes sur lesquels des amendements sont déposés.

Dans le premier cas (absence d'amendement), seraient désormais autorisées les interventions du rapporteur de la commission saisie au fond, le cas échéant du rapporteur de la ou des commissions saisies pour avis et d'un représentant pour chaque groupe, chacun s'exprimant pour une durée maximale de cinq minutes.

Dans le second cas (amendements déposés), après la discussion générale prévue précédemment, le Président appelle uniquement les articles auxquels se rapportent des amendements. Sur chaque amendement peuvent seuls intervenir : le Gouvernement, l'auteur ou un membre de son groupe, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et un orateur contre. Ce dispositif ne diffère pas de celui qui prévaut depuis 1991. Très proche de ce qui est prévu pour l'examen des amendements dans la procédure de droit commun, il respecte, à ce titre, le droit des députés. Néanmoins, par rapport à la procédure d'adoption simplifiée, est supprimée la disposition prévue à l'article 107, alinéa 3, aux termes desquels, avant le vote sur l'ensemble, la parole peut être accordée, pour cinq minutes, à un représentant de chaque groupe.

On considère, en effet, que les parlementaires auront eu loisir de s'exprimer dans des conditions acceptables lors de la discussion générale. De plus sont expressément écartées par le deuxième alinéa du nouvel article 106 les dispositions du Règlement permettant au Président d'autoriser un orateur à répondre au Gouvernement ou à la commission (article 56, alinéa 3) et l'inscription sur les articles (article 95, alinéa 2).

-

La procédure simplifiée dérogatoire : l'autorisation de ratification d'un traité

La seconde hypothèse prise en compte par la proposition de résolution est celle de l'examen sous forme simplifiée des projets de loi autorisant la ratification des traités.

La procédure instituée à l'article 107, dans sa nouvelle rédaction, est dérogatoire à celle prévue par l'article 106. Conformément à la pratique actuelle, le texte est mis aux voix directement sans prise de parole. La Conférence des Présidents peut toutefois décider d'écarter cette procédure et de lui substituer celle de l'article 106.

Sans remettre en cause fondamentalement les termes du dispositif de 1991, la proposition de résolution soumise à l'examen de la Commission est de nature à réactiver la procédure simplifiée. Reste que, pour atteindre pleinement ses objectifs, elle doit être accompagnée de pratiques adaptées.

d) Les mesures d'accompagnement

Ainsi, le recours à la procédure d'examen simplifiée ne doit pas entraîner un déséquilibre de la qualité des travaux parlementaires entre l'Assemblée nationale et le Sénat. Dans l'hypothèse où ce dernier continuerait parallèlement à suivre la procédure de droit commun, la richesse des débats, les explications données par le Gouvernement, risqueraient d'apparaître dans la seule enceinte sénatoriale, ce qui ne constituerait pas une situation satisfaisante, en particulier en cas d'opposition des deux assemblées sur un texte. A défaut d'harmonisation de la pratique des deux chambres en ce domaine, il conviendra de faire preuve de circonspection pour la mise en œuvre de l'article 106 du Règlement sur des textes dont la discussion s'engage à l'Assemblée.

Par ailleurs, le droit d'amendement, dont l'exercice reste libre dans la procédure simplifiée, ne doit pas se manifester de manière excessive – aussi bien de la part du Gouvernement que des parlementaires – sous peine d'ôter toute substance à cette forme de discussion et, par là même, de la vouer à une désuétude certaine.

Enfin et surtout, les commissions doivent pouvoir procéder à un examen aussi complet que possible des textes auxquels l'article 106 du Règlement sera appliqué. Car si cette procédure vise à éviter le redoublement d'un débat qui a déjà eu lieu, elle ne doit pas conduire à escamoter celui-ci. Les commissions sont le lieu privilégié pour accueillir cette forme de discussion. L'ouverture de leurs

réunions aux ministres (article 45 du Règlement) et à tous les députés (article 38, alinéa 1^{er}, du Règlement) est ainsi l'une des marques de l'importance reconnue aux travaux de ces instances. Dans cette optique, il conviendra que la décision de recourir à la procédure d'examen simplifiée intervienne suffisamment en amont pour que la commission saisie au fond puisse s'organiser en conséquence. Cela suppose aussi que le Gouvernement laisse au Parlement le temps nécessaire pour examiner les textes dans des conditions satisfaisantes. Les présidents de commission étant bien placés pour apprécier si les conditions sont réunies pour qu'une discussion s'engage, dans de bonnes conditions, selon la procédure simplifiée, on peut souhaiter que, le plus souvent possible, ils en prennent l'initiative.

Il faut également donner aux travaux des commissions une publicité adaptée au rôle central qu'ils acquièrent dans ce cadre. D'ores et déjà, il a été proposé, lors de la Conférence des Présidents du 29 janvier 1998, de diffuser plus largement les comptes rendus des réunions de commissions en les portant à la connaissance de l'ensemble des députés dans les mêmes conditions que les comptes rendus analytiques des séances publiques. En outre, ces comptes rendus des réunions de commissions seront désormais publiés au *Journal officiel* en annexe au compte rendu intégral de la séance, lorsque le texte auquel ils se rapportent aura été examiné sous forme simplifiée.

Cette dernière disposition revêt un caractère essentiel. Sans appeler forcément de nos vœux le retour de l'école des exégètes qui, au XIX^{ème} siècle, recherchaient, dans les moindres détails, la volonté du législateur, il convient pourtant d'affirmer l'importance des travaux préparatoires à la loi. Celle-ci n'est pas une norme qui émerge *ex-nihilo* d'une entité abstraite. La loi naît d'un processus fécond de confrontations, d'oppositions, de débats, dont il doit être rendu compte. Les praticiens du droit doivent pouvoir être éclairés par les travaux parlementaires et procéder, lorsque cela s'impose, à ce que le doyen Ripert appelait une "génétique des lois". La publicité pleine et entière des travaux des commissions aujourd'hui au *Journal Officiel* et, dans peu de temps, sur le net est, à ce titre, fondamentale dans le cadre des procédures abrégées.

Au total, on peut considérer que le recours à la procédure d'examen simplifiée est l'une des conditions – parmi d'autres – de la mise en œuvre efficace du nouveau calendrier de travail proposé ici.

Il devrait apporter au débat parlementaire plus de fluidité et permettre à la séance publique de recouvrer son caractère premier : être le lieu d'expression d'une assemblée politique. Soyons néanmoins conscients que cette réforme du Règlement, qui a le mérite d'affirmer clairement la volonté de l'Assemblée de

moderniser sa manière de travailler, ne saurait, à elle seule, permettre d'atteindre cet objectif.

Les comportements adéquats doivent aussi être adoptés. Les gouvernements doivent mieux organiser l'ordre du jour et éviter une inflation législative qui affaiblit la loi et le Parlement. Par ailleurs, on peut s'interroger sur le caractère pertinent de la tenue de deux séances de questions au Gouvernement par semaine. Ces séances mobilisent sans doute excessivement les ministres et leurs services sans satisfaire pleinement les missions de contrôle du Parlement. De plus, elles ralentissent l'examen de certains textes en bloquant au total une demi-journée par semaine. Cette situation n'est pas optimale et il serait souhaitable d'améliorer ce dispositif. Enfin, il conviendrait de mettre fin à des formes d'obstruction qui ne concourent pas à la qualité du débat législatif. Mais, en ce domaine, il est difficile de demander à notre Règlement de changer ce qui ressortit plus aux mœurs qu'à la pure sphère du droit.

DISCUSSION GENERALE

Plusieurs commissaires sont intervenus dans la discussion générale.

Approuvant la mise en place de la nouvelle procédure d'examen simplifiée, **M. Jean-Luc Warsmann** a, en revanche, exprimé son désaccord sur le choix du vendredi pour examiner les propositions de loi inscrites à l'ordre du jour fixé par l'Assemblée nationale, ainsi que sur le rétablissement des séances de nuit. S'agissant des séances du vendredi, il a estimé qu'il ne fallait pas remettre en cause la concentration des séances sur trois jours. Il a ensuite souligné que les séances de nuit étaient contraires à l'esprit de la réforme entreprise par le Président Philippe Séguin, à la suite de l'institution de la session unique, considérant, en outre, qu'elles donnaient à l'opinion publique une image désastreuse du travail parlementaire.

Evoquant les nombreuses réformes du Règlement intervenues depuis le début de la V^{ème} République, **M. Jacques Floch** a observé qu'elles n'avaient pas nécessairement eu de conséquences sur le comportement des parlementaires. Constatant que la session unique suscitait des réactions partagées, il a estimé qu'elle avait permis d'améliorer le travail parlementaire regrettant cependant qu'elle n'ait pu mettre fin à la surcharge de l'ordre du jour. Soulignant que l'accroissement de l'initiative parlementaire participait de la revalorisation du Parlement, il a déploré le choix du vendredi pour l'examen de textes d'origine parlementaire, exprimant le souhait qu'ils soient, au contraire, examinés dans les mêmes conditions que les textes du Gouvernement. S'interrogeant sur la distinction opérée entre les textes mineurs et les textes majeurs, il a en outre souhaité obtenir des précisions sur les modalités de mise en œuvre de la procédure d'examen simplifiée.

M. Raymond Forni a jugé indispensable qu'une réforme de grande ampleur soit conduite en vue d'améliorer le travail parlementaire. Exprimant des réserves sur l'intérêt de cette proposition de résolution, il a estimé que son adoption aboutirait à cumuler les inconvénients de la tenue de séances de nuit avec les contraintes du travail continu imposé par la session unique. Exprimant son hostilité au choix du vendredi pour l'examen des propositions de loi inscrites à l'ordre du jour réservé au Parlement, il a souligné que peu de parlementaires pourraient participer à leur discussion. S'il a, par ailleurs, admis l'intérêt de la mise en œuvre d'une procédure d'examen simplifiée, il a cependant regretté que la question des règles de dépôt et de discussion des amendements n'ait toujours

pas reçu de réponse satisfaisante. Il a souligné le faible intérêt de la proposition de résolution et estimé qu'une réforme plus ambitieuse était nécessaire, la réflexion en ce domaine devant être menée parallèlement à celle entreprise sur la limitation du cumul des mandats.

Considérant que l'examen de cette proposition de résolution était l'occasion de souligner les déséquilibres institutionnels de la V^{ème} République, **Mme Frédérique Bredin** a jugé que la mise en place de la session unique avait été une réforme incomplète. Elle a estimé qu'en raison du mode de scrutin et du cumul des mandats, dont elle a souhaité la limitation, l'organisation des travaux parlementaires sur trois jours était, dans le contexte actuel, incontournable. Par ailleurs, elle a jugé qu'il serait intéressant que certains textes puissent être adoptés définitivement en commission. Regrettant l'espace insuffisant laissé à l'initiative parlementaire, elle a estimé que le choix du vendredi pour l'examen des propositions de loi inscrites à l'ordre du jour réservé au Parlement, n'était pas satisfaisant et que le jeudi serait sans doute un jour préférable.

Observant que, sous la V^{ème} République, les majorités parlementaires s'inclinaient toujours devant le Gouvernement, **M. Louis Mermaz** a estimé qu'une réforme du Règlement ne parviendrait pas à régler le déséquilibre des institutions. Approuvant la volonté de réserver les matinées des mercredi et jeudi aux réunions de groupe et de commission, il a toutefois regretté le retour aux séances de nuit qu'il a estimé incompatibles avec le rythme imposé par la session unique. Par ailleurs, il a jugé que la tenue de deux séances de questions au Gouvernement encombraient inutilement l'ordre du jour, regrettant qu'elle donne, en outre, une mauvaise image du travail parlementaire. Désapprouvant le choix du vendredi pour l'examen des propositions de loi inscrites à l'ordre du jour réservé au Parlement, il a souhaité que le Règlement ne mentionne pas explicitement ce jour mais laisse à la Conférence des présidents le soin d'en décider.

Après avoir estimé que cette réforme du Règlement suivait de trop près la mise en place de la session unique, **Mme Nicole Catala** a toutefois approuvé la volonté de réserver les matinées des mercredis et jeudis aux réunions de groupe et de commissions. Elle s'est en revanche opposée au rétablissement des séances de nuit, jugeant qu'elles nuisaient au bon fonctionnement du travail parlementaire. Après s'être interrogée sur les ambiguïtés de la rédaction de la disposition de l'article 50 qui prévoit que le Président consulte l'Assemblée pour prolonger les séances, au-delà de l'heure réglementaire, elle a, par ailleurs, émis des réserves sur le recours aux procédures d'examen simplifié, jugeant qu'elles risquaient d'exclure du débat les parlementaires extérieurs à la commission saisie au fond. Elle a en outre regretté que les propositions de résolution portant sur des

propositions d'actes communautaires ne fassent plus l'objet d'un examen en séance publique. Elle a conclu en indiquant que le groupe R.P.R. s'abstiendrait en séance publique sur le vote de la résolution.

Jugeant d'abord que le système du vote personnel fonctionnait mal lorsque l'écart en sièges entre la majorité et l'opposition était faible, **M. René Dosière** a estimé qu'il convenait d'entreprendre des réformes d'ensemble en vue d'améliorer le fonctionnement du Parlement. Regrettant la diffusion télévisée des séances de questions au Gouvernement, il a considéré qu'elles donnaient une image désastreuse du travail parlementaire. Il a par ailleurs regretté le retour aux séances de nuit, attirant l'attention sur les charges de fonctionnement qu'elles entraînaient.

Estimant nécessaire de rationaliser le déroulement des débats, **M. Jacky Darne** a jugé qu'il convenait d'encadrer le recours aux motions de procédure et l'exercice du droit d'amendement. Il a également souligné les effets pervers de la diffusion télévisée des séances de questions au Gouvernement. Affirmant qu'il serait préférable de diffuser les séances réservées à l'examen de propositions de loi inscrites à l'ordre du jour par l'Assemblée, il a souhaité que ces séances se tiennent en milieu de semaine.

M. Gérard Gouzes a estimé qu'il ne fallait pas exagérer les inconvénients du retour aux séances de nuit, dès lors qu'elles se terminaient à une heure raisonnable. Soulignant la portée limitée de cette proposition de résolution, il a souhaité qu'il ne soit pas inscrit dans le Règlement que les séances réservées à un ordre du jour fixé par l'Assemblée auraient lieu le vendredi. Il s'est par ailleurs également déclaré favorable à la suppression d'une des deux séances de questions au Gouvernement.

En réponse aux intervenants, Mme la Présidente, rapporteur, a apporté les précisions suivantes :

— En dehors du régime des séances de nuit, la proposition de résolution s'inscrit dans le prolongement des réformes engagées sous la précédente législature en visant à leur conférer plus d'effectivité.

— Même si le principe du travail de nuit est peu satisfaisant, la pratique des séances prolongées jusqu'à 21 heures 30, suivie sous la précédente législature depuis la réforme de 1995 ne l'est guère plus. En outre, la fixation de limites trop strictes pour les horaires de séance est peu compatible avec la nécessité d'examiner tous les textes inscrits à l'ordre du jour. Quoi qu'il en soit, les remarques émises par les commissaires, que le rapporteur approuve,

figureront dans le rapport, qui insistera pour que l'on veille à ne pas dépasser la nuit, sauf cas exceptionnels, des horaires raisonnables.

— Dès lors qu'il n'y a qu'une séance par mois réservée à un ordre du jour fixé par l'Assemblée, le fait qu'elle se tienne un vendredi présente moins d'inconvénient. En tout état de cause, il serait difficile d'obtenir la prolongation de la discussion au-delà de la séance prévue par la Constitution, si cette formule n'était pas retenue.

— La mise en œuvre de la procédure d'examen simplifié demeure à l'initiative du Président de l'Assemblée nationale, des présidents de groupe, du président de la commission saisie au fond ou du Gouvernement.

— L'article 38 du Règlement permet à un député de participer aux travaux d'une commission dont il n'est pas membre. Cette faculté peut parfaitement être exercée sur les textes faisant l'objet d'une procédure d'examen simplifié.

— L'adoption de textes en commission, à l'exclusion de tout examen en séance publique, se heurte à l'obstacle de l'article 34 de la Constitution, qui dispose que la loi est votée par le Parlement.

— On ne peut procéder à une distinction entre textes majeurs et textes mineurs. Cependant certains projets de nature principalement juridique et technique, qui font l'objet d'un consensus, peuvent plus facilement faire l'objet d'une procédure simplifiée que d'autres sur lesquels il existe des clivages politiques importants.

— Les réserves que suscite l'institution de deux séances de questions au Gouvernement sont sans doute justifiées et peut-être serait-il préférable d'en revenir à une seule. Quant aux conditions de leur déroulement, elles tiennent essentiellement au comportement des députés présents.

*

* *

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Jours et horaires de séances

Paragraphe I

Les jours de séance

Le paragraphe I de l'article premier modifie la fin du premier alinéa de l'article 50 du Règlement de l'Assemblée nationale. Il revient sur la rédaction introduite par la résolution n° 408 du 10 octobre 1995 qui avait fait suite à la révision constitutionnelle du 4 août de la même année. La résolution de 1995 a prévu que l'Assemblée se réunit le mardi après-midi et les mercredis et jeudis dans la matinée et l'après-midi. La tenue de séances de nuit est ainsi exclue en principe. C'est le régime actuellement en vigueur.

Le texte soumis à l'examen de la Commission modifie substantiellement ce dispositif. Il prévoit une séance le matin, l'après-midi et la soirée du mardi ainsi que l'après-midi et la soirée du mercredi et du jeudi.

On constate donc que les matinées du mercredi et du jeudi sont ainsi libérées pour permettre aux députés de participer aux réunions de commission et de groupe qui se déroulent à ces moments de la semaine.

Cette disposition nouvelle prend en compte les contraintes des commissions qui doivent pouvoir se réunir quand l'Assemblée ne siège pas, notamment pour éviter le développement de l'absentéisme. A une période où l'on estime – à bon droit – indispensable de renforcer le rôle des commissions dans le processus de création de la loi, cette mesure ne peut que susciter l'assentiment.

De manière incidente, on constatera que, dans sa version de 1964, cet alinéa de l'article 50 réservait expressément les matinées des mardis, mercredis et jeudis aux réunions des commissions. La Conférence des Présidents ne pouvait proposer à l'Assemblée de tenir des séances à ces moments de la semaine.

Les modifications intervenues en 1969, qui ont subsisté jusqu'en 1994, ont assoupli ce dispositif en réservant une seule matinée (celle du mercredi ou du jeudi) aux travaux des commissions. Cette matinée était fixée par décision de la Conférence des Présidents au début de la session pour sa durée entière. En

1994, il a été mis fin à ce mode d'organisation. Aucune matinée n'est réservée aux réunions de commissions. Le dispositif proposé ici revient donc à l'esprit qui prévalait avant la réforme de 1969.

Cependant, il ne renoue pas avec la rigidité du système qui existait à l'époque puisque, conformément au deuxième alinéa de l'actuel article 50 (qui n'est pas amendé par la proposition de résolution), d'autres séances que celles prévues à l'alinéa premier peuvent être décidées par l'Assemblée sur proposition de la Conférence des Présidents ou à la demande du Gouvernement.

En outre, les séances de nuit sont rétablies, ce qui répond à une demande exprimée par de nombreux parlementaires qui regrettaient que l'on se prive de cet indiscutable élément de souplesse.

On notera que le mardi matin est "normalement réservé aux questions orales sans débat". Cette disposition formalise la pratique décidée par la Conférence des Présidents le 23 avril 1996 qui a déplacé la séance des questions orales sans débat du jeudi au mardi matin à compter du 7 mai de la même année. Les questions orales sans débat sont posées à titre individuel comme le souligne l'exposé des motifs de la proposition de résolution. En conséquence, dans la plupart des cas, seuls sont présents dans l'hémicycle, les députés qui interrogent le Gouvernement sur des problèmes très précis souvent locaux. Logiquement, leur nombre reste donc limité et la tenue de la séance des questions orales sans débat ne concurrence pas directement les réunions des commissions ou des groupes. L'adverbe "normalement" renvoie à la pratique traditionnelle qui veut que – lors de l'examen du projet de loi de finances – les séances de questions orales sans débat sont suspendues.

La Commission a *adopté* une modification d'ordre rédactionnel proposée par le rapporteur.

Paragraphe II

Ordre du jour d'initiative parlementaire et ordre du jour complémentaire

Le paragraphe II de l'article premier de la proposition de résolution insère un nouvel alinéa après le premier alinéa de l'article 50 du Règlement de l'Assemblée nationale. Il dispose que, une fois par mois, l'Assemblée se réunit, normalement le vendredi, dans deux hypothèses :

- pour l'application de l'article 48, alinéa 3, de la Constitution ;

— pour l'ordre du jour fixé par l'Assemblée en complément des affaires inscrites en application de l'article 48, alinéa 1, de la Constitution.

Le premier cas renvoie à l'ordre du jour d'initiative parlementaire. La loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 a introduit une disposition selon laquelle “une séance par mois est réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée ” (article 48, alinéa 3, de la Constitution).

Il s'agissait d'offrir aux deux chambres la possibilité – limitée – d'échapper au carcan de l'ordre du jour prioritaire dont le Gouvernement a la maîtrise en vertu de l'article 48, alinéa 1, de la Constitution. Lors de cette séance mensuelle, peuvent être examinées des propositions de loi ou de résolution. Des débats peuvent aussi être organisés à cette occasion.

Le second cas considéré porte sur l'ordre du jour complémentaire. Conformément à l'article 48, alinéa 1, de la Constitution, le Gouvernement fixe un ordre du jour prioritaire qui peut être complété sur proposition de la Conférence des Présidents. Peuvent figurer à cet ordre du jour complémentaire, des propositions mais aussi des projets de loi.

L'article 89, alinéa 4, du Règlement de l'Assemblée nationale distingue l'ordre du jour d'initiative parlementaire de l'ordre du jour complémentaire mais les soumet à une procédure identique. Les demandes d'inscription sont formulées à la Conférence des Présidents par le président de la commission saisie au fond ou par un président de groupe.

Ce nouvel alinéa qui complète l'article 50 du Règlement inscrit dans les textes une pratique initiée lors de la première session de la XI^{ème} législature. Elle consiste à réserver une journée par mois – le vendredi – aux ordres du jour fixés par l'Assemblée. Une partie de la journée est consacrée à la “plage parlementaire ” (article 48-3 de la Constitution) qui est inscrite à l'ordre du jour sans que le Gouvernement ne puisse s'y opposer. Une autre partie de la journée est destinée à l'ordre du jour complémentaire fixé par l'Assemblée mais avec l'accord du Gouvernement. Si le Gouvernement ne fixe pas d'ordre du jour prioritaire, l'ordre du jour complémentaire peut permettre la poursuite du débat entamé au titre de la “plage parlementaire ”.

Ces séances se tiennent “ normalement ” le vendredi. Il peut être dérogé à ce principe pour deux raisons. L'Assemblée a le loisir de déplacer la “plage parlementaire ” un autre jour de la semaine. Cette possibilité doit être ouverte. En outre, le Gouvernement doit pouvoir fixer le vendredi une ou plusieurs séances au

titre de l'ordre du jour prioritaire. Le Règlement de l'Assemblée nationale ne peut s'opposer à cette prérogative constitutionnelle.

Au cours de la réunion de la Commission, de très nombreuses objections ont été présentées sur la tenue, le vendredi, des séances mensuelles d'initiative parlementaire. Pour y répondre, Mme Catherine Tasca et M. Louis Mermaz ont proposé un amendement de suppression de ce paragraphe, qui a été *adopté* par la Commission.

Paragraphe III

Les horaires de séance

Ce paragraphe modifie la rédaction des troisième et quatrième alinéas de l'article 50 du Règlement de l'Assemblée nationale. Il fixe les nouveaux horaires de séance conformément à l'article 28, quatrième alinéa, de la Constitution. Désormais, l'Assemblée se réunira de 15 h à 19 h 30 l'après-midi et de 21 h à 1 h en soirée. Lorsqu'elle siégera le matin, la séance s'ouvrira à 9 h pour se clore à 13 h.

Il s'agit là d'un retour à une pratique traditionnelle avec laquelle la réforme de 1995 avait rompu. On notera néanmoins que la limite fixée aux séances de nuit est arrêtée à 1 h du matin, ce qui constitue une nouveauté. L'objectif est de mettre en place un cadre horaire qui permette d'organiser au mieux le rythme des travaux parlementaires. De toute évidence, la création d'une limite aux séances de nuit est un élément essentiel pour atteindre cet objectif. Néanmoins, ce seuil ne doit pas – par excès de rigidité – étouffer la discussion parlementaire. La limite fixée à 1 h du matin ne doit pas tomber comme un couperet. C'est pourquoi il a été associé à ce cadre horaire une procédure permettant d'adapter le rythme de la séance aux nécessités du débat. C'est le sens du second alinéa introduit par le paragraphe III de cet article.

Le texte reprend *in extenso* celui de la seconde phrase de l'actuel article 50, quatrième alinéa. Les séances, dont les horaires sont arrêtés par le Règlement, peuvent être prolongées, soit sur proposition de la Conférence des Présidents, soit par l'Assemblée elle-même qui, atteignant l'heure fatidique, souhaite continuer le débat en cours. Dans cette dernière hypothèse, l'Assemblée est consultée sans débat par le Président.

Cet élément de souplesse est indispensable au bon déroulement de la discussion parlementaire. Son formalisme allégé est un gage d'efficacité. Néanmoins, la rédaction de cet alinéa ne paraît pas entièrement satisfaisante. Les

deux termes de l'alternative qu'il contient ne renvoient pas au même ordre d'idées. Le premier porte sur l'instance habilitée à proposer la prolongation des séances (la Conférence des Présidents) ; le second évoque l'objet qui justifie cette prolongation (continuer le débat en cours). Il semblerait plus exact de prévoir que l'Assemblée peut prolonger ses séances dans deux cas :

— sur proposition de la Conférence des Présidents pour un ordre du jour déterminé ;

— sur proposition du Gouvernement ou de la commission saisie au fond pour continuer le débat en cours (dans cette hypothèse, l'Assemblée est consultée sans débat par le président de séance).

Cette rédaction, sans modifier substantiellement la nature du dispositif, en rend la compréhension plus aisée.

La Commission a *adopté*, sur proposition du rapporteur, un amendement modifiant en ce sens le paragraphe III.

La Commission a *adopté* l'article premier ainsi modifié.

Article 2

La procédure d'examen simplifiée

Paragraphe I

Changement de dénomination

Ce paragraphe prévoit la substitution dans le Règlement du terme "procédure d'*examen* simplifiée" à celui de "procédure d'*adoption* simplifiée". Cette modification de détail prend en compte le fait que, dans le cadre de cette procédure, c'est bien l'examen du texte qui est allégé et non le mode d'adoption qui reste, quant à lui, identique à celui prévu dans la procédure du droit commun.

Paragraphe I bis

Recevabilité des demandes

Après le paragraphe I, la Commission, sur proposition du rapporteur, a *adopté* un amendement introduisant un paragraphe I bis modifiant le deuxième alinéa de l'article 103 du Règlement de telle sorte que les demandes de recours à la procédure d'examen simplifiée ne puissent être recevables que si elles concernent un texte qui n'a pas encore été examiné en commission ou pour lequel

la demande est présentée par le Président de la commission saisie au fond après consultation de la Commission.

Paragraphe II

La procédure de droit commun

Dans sa rédaction actuelle, l'article 106 du Règlement porte sur la procédure d'adoption simplifiée lorsque le texte mis en discussion ne fait l'objet d'aucun amendement. Dans cette hypothèse, le Président met aux voix l'ensemble du texte sans qu'aucun orateur ne s'exprime. L'article 107 du Règlement arrête, quant à lui, la marche à suivre lorsque le texte soumis à la procédure d'adoption simplifiée est amendé.

La proposition de résolution, par les paragraphes II et III de son article 2, modifie totalement le contenu des articles 106 et 107 du Règlement de l'Assemblée nationale. Désormais, il conviendra de distinguer deux procédures d'examen simplifiées :

— la première, qui ressortit du nouvel article 106, est la procédure d'examen simplifiée de droit commun. Elle se décline en deux sous-catégories selon que le texte fait ou non l'objet d'amendements ;

— la seconde porte spécifiquement sur les projets de loi autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord international non soumis à ratification ; l'article 107 prévoit, par dérogation à l'article 106, une procédure particulière dans ce cas de figure.

La procédure d'examen simplifiée telle qu'elle est fixée par l'article 106 modifié par la proposition de résolution vise à assouplir les conditions de prise de parole lors de l'examen des textes en séance publique.

Les conditions actuelles de discussion en forme simplifiée sont, en effet, draconiennes puisqu'en l'absence d'amendements aucun orateur ne peut s'exprimer. De fait, on observe que cette procédure n'est alors utilisée que sur les projets de loi autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord international⁽¹⁰⁾.

Pour promouvoir cette procédure, la nouvelle rédaction de l'article 106 institue, avant la mise aux voix de l'ensemble du texte, une discussion générale où interviennent successivement :

⁽¹⁰⁾ On se reportera au tableau statistique présenté dans l'introduction.

- le rapporteur de la commission saisie au fond ;
- le rapporteur de la ou des commissions saisies pour avis, le cas échéant ;
- un représentant de chaque groupe.

Aux termes de la proposition de résolution, la durée de chacune de ces interventions ne peut excéder cinq minutes. On peut souhaiter que le rapporteur de la commission saisie au fond puisse disposer à ce titre d'une durée sensiblement supérieure (10 minutes) pour faire état en séance des travaux de la commission auxquels on entend donner une importance particulière dans le cadre de cette procédure. Le temps de parole du rapporteur de la commission saisie au fond et de la commission saisie pour avis resterait ainsi différencié comme il l'est dans la procédure de droit commun. A l'initiative du rapporteur, la Commission a *adopté* un amendement modifiant la rédaction du paragraphe II dans ce sens.

Il n'est pas fait mention, dans cet article, de la possibilité offerte aux membres du Gouvernement de prendre la parole. Il va de soi qu'en vertu de l'article 31 de la Constitution – “ *Les membres du Gouvernement ont accès aux deux assemblées. Ils sont entendus quand ils le demandent* ” –, les ministres peuvent intervenir à tout moment dans la discussion y compris dans le cadre d'une procédure simplifiée. Cependant, même s'il n'est pas possible de l'imposer, il serait souhaitable que le Gouvernement respecte l'esprit de la procédure en cantonnant son intervention dans les mêmes conditions que la commission.

Le deuxième alinéa de l'article 106 concerne les cas où des amendements sont déposés. Après la discussion générale définie au premier alinéa, comme cela est prévu depuis 1991 le Président appelle uniquement les articles auxquels ces amendements se rapportent. Sur chaque amendement, les orateurs autorisés à s'exprimer sont :

- le Gouvernement ;
- l'auteur de l'amendement ou un membre de son groupe ;
- le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond ;
- un orateur contre.

Ce dispositif est identique à celui institué par la résolution de 1991. Il diffère peu de la procédure de droit commun en matière d'amendement telle qu'elle est établie par l'article 100, alinéa 7, du Règlement. On constatera simplement que l'article 106, alinéa 2, n'autorise pas le président ou le rapporteur de la commission saisie pour avis à prendre la parole et que, en revanche, l'auteur

de l'amendement peut être remplacé dans son intervention par un membre de son groupe, ce qui n'est pas formellement autorisé dans le cadre de l'article 100, alinéa 7. Il n'est pas certain que cette rédaction soit heureuse. Outre qu'elle n'est pas appropriée pour les amendements de la commission ou *a fortiori* du Gouvernement, elle méconnaît le fait que le droit d'amendement appartient au député à titre individuel et peut être exercé indépendamment de toute intervention des groupes. En pratique, la plupart des amendements étant cosignés par plusieurs députés, la référence à l'un de ses auteurs garantit que chaque amendement peut être soutenu.

La Commission a *adopté* un amendement, proposé par son rapporteur, aux termes duquel les amendements seraient défendus dans des conditions équivalentes à celles prévues à l'article 100, alinéa 7, du Règlement.

La discussion sur les seuls articles objets d'amendements permet un gain de temps manifeste. L'exclusion de l'application des articles 56, alinéa 3, et 95, alinéa 2, du Règlement concourt également à ce résultat. En cela la présente proposition de résolution reconduit le dispositif de 1991, actuellement en vigueur.

L'article 56, alinéa 3, dispose que “ *le Président peut autoriser un orateur à répondre au Gouvernement ou à la Commission* ”. Cette faculté est explicitement écartée pour la procédure d'examen simplifiée.

L'article 95, alinéa 2, du Règlement prévoit l'inscription sur les articles des députés dans le cadre de la procédure habituelle. D'évidence, l'application de cette disposition doit être exclue sinon la procédure d'examen simplifiée perdrait tout intérêt.

Le dernier alinéa de l'article 106, dans sa nouvelle rédaction, reprend en termes strictement identiques les dispositions introduites par la résolution de 1991. Le Président ne met aux voix que :

- les amendements ;
- les articles auxquels ils se rapportent ;
- l'ensemble du projet ou de la proposition de loi.

Cet alinéa prévoit que cette mise aux voix est effectuée “ *sous réserve des dispositions de l'article 44, alinéa 3, de la Constitution* ”.

Il est d'évidence que le Gouvernement ne peut être dessaisi de la prérogative constitutionnelle qui lui permet de demander à l'assemblée saisie de se prononcer par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne

retenant que les amendements proposés ou acceptés par lui-même. En bonne logique, on peut supposer que le recours à la procédure du “ vote bloqué ” n’aura que peu à s’appliquer sur des textes qui, par définition, ne sont pas l’objet d’enjeux politiques majeurs.

Enfin, dans un souci de rationalisation, la proposition de résolution ne reprend pas les termes du dernier alinéa de l’actuel article 107 du Règlement qui dispose qu’“ *avant le vote sur l’ensemble, la parole peut être accordée, pour cinq minutes, à un représentant de chaque groupe* ”. Cette possibilité ouverte en cas de dépôt d’amendements par le texte de 1991 peut apparaître ici comme superflète si l’on considère que les parlementaires ont déjà pu s’exprimer dans le cadre de la discussion générale. A l’évidence, l’ajout d’une explication de vote sur l’ensemble du texte ne s’impose pas. C’est pourquoi cette disposition est abandonnée par la proposition de résolution.

On notera que la rédaction du paragraphe II de l’article 2 peut apparaître imprécise dans la distinction qu’elle opère entre texte avec ou sans amendements. C’est pourquoi, sur proposition de son rapporteur, la Commission a *adopté* un amendement rédactionnel précisant ce dispositif.

Paragraphe III

La procédure applicable aux projets de loi autorisant la ratification d’un traité

Ce paragraphe propose une rédaction entièrement nouvelle de l’article 107 du Règlement. Désormais, cet article règle les conditions dans lesquelles sont examinés les projets de loi autorisant la ratification d’un traité ou l’approbation d’un accord international non soumis à ratification conformément à l’article 53 de la Constitution.

La procédure du nouvel article 107 déroge à la procédure d’examen simplifiée de droit commun régie par l’article 106 du Règlement. Dans ses termes, elle est identique à la procédure d’adoption simplifiée mise en place en 1991 pour les textes ne faisant l’objet d’aucun amendement. Le projet de loi, dans son ensemble, est directement mis aux voix par le Président. Aucun orateur ne s’exprime. Cette procédure est parfaitement adaptée à ces projets de loi sur lesquels le droit d’amendement ne peut trouver à s’appliquer. On a constaté que depuis 1991, la procédure d’adoption simplifiée a été utilisée à plus de 96 % pour l’examen de tels textes. Il est judicieux de maintenir ce dispositif pour ce cas précis.

Notons que la Conférence des Présidents peut, en vertu du nouvel article 107, décider de ne pas déroger à la procédure d'examen simplifiée de droit commun (article 106) si elle l'estime nécessaire.

Paragraphe IV

Coordination

Ce paragraphe vise simplement à substituer au terme “adoption” celui d’“examen” dans les articles 126, premier alinéa, et 127, dernier alinéa, du Règlement qui prohibent le recours à la procédure simplifiée pour les révisions constitutionnelles et les lois organiques.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous propose d'adopter la proposition de résolution dont le texte suit.

TEXTE ADOPTE PAR LA COMMISSION

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

tendant à modifier les articles 50, 103, 104, 106, 107,
126 et 127 du Règlement de l'Assemblée nationale

Article premier

L'article 50 est ainsi modifié :

I. — Après les mots : “en séance publique ”, la fin du premier alinéa est ainsi rédigée : “le matin, l'après-midi et la soirée du mardi, ainsi que l'après-midi et la soirée du mercredi et du jeudi. La séance du mardi matin est, en principe, réservée aux questions orales sans débat.”

II. — Les troisième et quatrième alinéas sont ainsi rédigés :

“L'Assemblée se réunit l'après-midi de 15 heures à 19 h 30 et en soirée de 21 heures à 1 heure le lendemain. Lorsque l'Assemblée tient séance le matin, elle se réunit de 9 heures à 13 heures.

“L'Assemblée peut toutefois décider de prolonger ses séances soit sur proposition de la Conférence des présidents pour un ordre du jour déterminé, soit sur proposition de la commission saisie au fond ou du Gouvernement pour continuer le débat en cours ; dans ce dernier cas, elle est consultée sans débat par le président de séance.”

Article 2

I. — Dans l'intitulé du chapitre V du titre II, dans les premier et troisième alinéas de l'article 103 et dans les premier, deuxième et troisième alinéas de l'article 104, le mot : “adoption ” est remplacé par le mot : “examen ”.

II. — Le deuxième alinéa de l'article 103 est ainsi rédigé :

“La demande n'est recevable que si elle concerne un texte qui n'a pas encore été examiné en commission ou si elle est présentée par le président de la

commission saisie au fond après que celle-ci a été consultée. Dans ce dernier cas, la discussion intervient après un délai d'au moins un jour franc. ”

III. — L'article 106 est ainsi rédigé :

“ *Art. 106.* — L'examen du texte soumis à la procédure d'examen simplifiée débute par une discussion générale où interviennent le rapporteur de la commission saisie au fond, pour une durée qui ne peut excéder dix minutes, le cas échéant le rapporteur de la ou des commissions saisies pour avis et un représentant de chaque groupe, chacun pour une durée qui ne peut excéder cinq minutes.

“ Lorsqu'un texte soumis à la procédure d'examen simplifiée ne fait l'objet d'aucun amendement, le Président met aux voix l'ensemble du texte après la discussion générale.

“ Lorsqu'un texte soumis à la procédure d'examen simplifiée fait l'objet d'amendements, le Président appelle uniquement les articles auxquels ces amendements se rapportent. Sur chaque amendement, outre le Gouvernement, peuvent seuls intervenir l'un des auteurs, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et un orateur contre. Il ne peut être fait application des articles 56, alinéa 3 et 95, alinéa 2.

“ Sous réserve des dispositions de l'article 44, alinéa 3, de la Constitution, le Président ne met aux voix que les amendements, les articles auxquels il se rapportent et l'ensemble du projet ou de la proposition de loi. ”

IV. — L'article 107 est ainsi rédigé :

“ *Art. 107.* — Lorsque l'Assemblée est saisie, dans les conditions prévues au présent chapitre, d'un projet de loi autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord international non soumis à ratification, le Président, par dérogation à l'article 106, alinéa premier, met directement aux voix l'ensemble du texte, sauf décision contraire de la Conférence des présidents. ”

V. — Dans le premier alinéa de l'article 126 et dans le dernier alinéa de l'article 127, le mot : “ adoption ” est remplacé par le mot : “ examen ”.

TABLEAU COMPARATIF

<p>Texte en vigueur ---</p>	<p>Texte de la proposition de résolution ---</p>	<p>Conclusions de la Commission ---</p>
<p>Règlement de l'Assemblée nationale</p> <p><i>Art. 50. — 1.</i> L'Assemblée se réunit chaque semaine en séance publique dans l'après-midi du mardi et dans la matinée et l'après-midi des mercredi et jeudi.</p>	<p>Article premier</p> <p>L'article 50 est ainsi modifié :</p> <p>I. — Après les mots : “ en séance publique ”, la fin du premier alinéa est ainsi rédigée : “ le matin, l'après-midi et la soirée du mardi, ainsi que l'après-midi et la soirée du mercredi et du jeudi. La séance du mardi matin est normalement réservée aux questions orales sans débat ”.</p>	<p>Article premier</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>I. —</p> <p>... est, <i>en principe</i>, réservée ...</p>
	<p>II. — <i>Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</i></p>	<p>II. — Supprimé.</p>
	<p><i>“ L'Assemblée se réunit, en outre, une fois par mois, normalement le vendredi, pour l'application de l'article 48, alinéa 3, de la Constitution et pour l'ordre du jour qu'elle fixe en complément des affaires inscrites en application de l'article 48, alinéa 1, de la Constitution. ”</i></p>	
<p>2. Sur proposition de la Conférence des Présidents, l'Assemblée peut décider de tenir d'autres séances dans les limites prévues par le deuxième alinéa de l'article 28 de la Constitution. Dans les mêmes limites, la tenue de ces séances est de droit à la demande du Gouvernement formulée en Conférence des Présidents.</p>		
	<p>III. — Les troisième et quatrième alinéas sont ainsi rédigés :</p>	<p>III. — <i>(Alinéa sans modification).</i></p>

<p>3. L'Assemblée tient séance le matin à partir de 9 heures et l'après-midi à partir de 15 heures.</p>	<p>“ L'Assemblée se réunit l'après-midi de 15 heures à 19 h 30 et en soirée de 21 heures à 1 heure le lendemain. Lorsque l'Assemblée tient séance le matin, elle se réunit de 9 heures à 13 heures.</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
<p>4. Les séances du matin ne peuvent se prolonger au-delà de 13 heures et celles de l'après-midi au-delà de 20 heures. L'Assemblée peut toutefois décider de prolonger ses séances, soit sur proposition de la Conférence des Présidents, soit pour continuer le débat en cours ; dans ce dernier cas, elle est consultée sans débat par le Président.</p>	<p>“ L'Assemblée peut toutefois décider de prolonger ses séances soit sur proposition de la Conférence des présidents, soit pour continuer le débat en cours ; dans ce dernier cas, elle est consultée sans débat par le Président. ”</p>	<p>... présidents <i>pour un ordre du jour déterminé, soit sur proposition de la commission saisie au fond ou du Gouvernement pour par le président</i></p>
<p>5. L'Assemblée peut à tout moment décider des semaines au cours desquelles elle ne tient pas séance, conformément au deuxième alinéa de l'article 28 de la Constitution.</p>		
<p style="text-align: center;">CHAPITRE V Procédure d'adoption simplifiée</p> <p><i>Art. 103. — 1.</i> Le Président de l'Assemblée, le Gouvernement, le président de la commission saisie au fond ou le président d'un groupe peuvent, en Conférence des Présidents, demander qu'un projet ou une proposition de loi soit examiné selon la procédure d'adoption simplifiée.</p>	<p style="text-align: center;">Article 2</p> <p>I. — Dans l'intitulé du chapitre V du titre II, dans les premier et troisième alinéas de l'article 103 et dans les premier, deuxième et troisième alinéas de l'article 104, le mot : “ adoption ” est remplacé par le mot : “ examen ”.</p>	<p style="text-align: center;">Article 2</p> <p>I. — <i>(Sans modification).</i></p> <p style="text-align: center;"><i>I bis. — Le deuxième alinéa de l'article 103 est ainsi rédigé :</i></p>
<p>2. La demande n'est recevable que si elle concerne un texte dont la discussion intervient après un délai d'un jour franc.</p>		<p>“ La demande n'est recevable que si elle concerne un texte qui n'a pas encore été examiné en commission ou si elle est présentée par le président de la commission saisie au fond après que celle-ci a été consultée. Dans ce dernier cas, la discussion intervient après un délai d'au moins un jour franc. ”</p>

<p>3. La procédure d'adoption simplifiée est engagée si aucune opposition ne s'est manifestée en Conférence des Présidents.</p>		
<p><i>Art. 104.</i> — 1. La demande d'examen du texte selon la procédure d'adoption simplifiée est affichée, annoncée à l'Assemblée et notifiée au Gouvernement.</p>		
<p>2. Les projets et propositions pour lesquels la procédure d'adoption simplifiée est demandée ne peuvent faire l'objet des initiatives visées à l'article 91, alinéas 4 et 6, et à l'article 128, alinéa 2.</p>		
<p>3. Au plus tard la veille de la discussion à 18 heures, le Gouvernement, le président de la commission saisie au fond ou le président d'un groupe peuvent faire opposition à la procédure d'adoption simplifiée.</p>		
<p>4. L'opposition est adressée au Président de l'Assemblée qui la notifie au Gouvernement, à la commission saisie au fond ainsi qu'aux présidents des groupes, la fait afficher et l'annonce à l'Assemblée.</p>		
<p>5. En cas d'opposition, le texte est examiné conformément aux dispositions du chapitre IV du présent titre.</p>		
	<p>II. — L'article 106 est ainsi rédigé :</p>	<p>II. — (<i>Alinéa sans modification</i>).</p>
<p><i>Art. 106.</i> — Le Président met aux voix l'ensemble du texte soumis à la procédure d'adoption simplifiée lorsqu'il n'a fait l'objet d'aucun amendement.</p>	<p>“ <i>Art. 106.</i> — Après les interventions du rapporteur de la commission saisie au fond, le cas échéant du rapporteur de la ou des commissions saisies pour avis et d'un représentant de chaque groupe, dont la durée ne peut excéder cinq minutes <i>chacune</i>, le Président met aux voix l'ensemble du texte soumis à la procédure d'examen simplifiée lorsqu'il n'a fait l'objet d'aucun amendement.</p>	<p>“ <i>Art. 106.</i> — <i>L'examen du texte soumis à la procédure d'examen simplifiée débute par une discussion générale où interviennent le rapporteur de la commission saisie au fond, pour une durée qui ne peut excéder dix minutes, le cas échéant le rapporteur de la ou des commissions saisies pour avis et un représentant de chaque groupe, chacun pour une durée qui ne peut excéder cinq minutes.</i></p>

		<p>“Lorsqu’un <i>texte</i> soumis à la procédure d’examen simplifiée <i>ne</i> fait l’objet d’aucun amendement, le Président met aux voix l’ensemble du <i>texte après la discussion générale</i>.</p>
	<p>“Lorsqu’un <i>texte</i> soumis à la procédure d’examen simplifiée fait l’objet d’amendements, le Président appelle uniquement les articles auxquels ces amendements se rapportent. Sur chaque amendement, outre le Gouvernement, peuvent seuls intervenir l’auteur ou un membre de son groupe, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et un orateur contre. Il ne peut être fait application des articles 56, alinéa 3 et 95 alinéa 2.</p>	<p>... intervenir l’un des auteurs, le président ...</p>
	<p>“ Sous réserve des dispositions de l’article 44, alinéa 3, de la Constitution, le Président ne met aux voix que les amendements, les articles auxquels ils se rapportent et l’ensemble du projet ou de la proposition de loi. ”</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>
	<p>III. — L’article 107 est ainsi rédigé :</p>	<p>III. — (Sans modification).</p>
<p>Art. 107. — 1. Lorsqu’un <i>texte</i> soumis à la procédure d’adoption simplifiée fait l’objet d’amendements dans les conditions visées à l’article 105, alinéa premier, le Président appelle uniquement les articles qui font l’objet d’amendements. Sur chaque amendement peuvent seuls intervenir l’auteur de l’amendement ou un membre de son groupe, le Gouvernement, le président et le rapporteur de la commission saisie au fond et un orateur contre.</p>	<p>“ Art. 107. — Lorsque l’Assemblée est saisie, dans les conditions prévues au présent chapitre, d’un projet de loi autorisant la ratification d’un traité ou l’approbation d’un accord international non soumis à ratification, le Président, par dérogation à l’article 106, alinéa premier, met directement aux voix l’ensemble du <i>texte</i>, sauf décision contraire de la Conférence des Présidents.”</p>	
<p>2. Sous réserve des dispositions de l’article 44, alinéa 3, de la Constitution, le Président ne met aux voix que les amendements, les articles auxquels ils se rapportent et l’ensemble du projet ou de la proposition de loi.</p>		

<p>3. Avant le vote sur l'ensemble, la parole peut être accordée, pour cinq minutes, à un représentant de chaque groupe.</p>		
<p><i>Art. 126. — 1.</i> Les projets et propositions de loi portant révision de la Constitution sont examinés, discutés et votés selon la procédure législative ordinaire, sous réserve des dispositions de l'alinéa 2 de l'article 89 de la Constitution. Toutefois, ils ne peuvent faire l'objet de la procédure d'adoption simplifiée prévue au chapitre V du présent titre.</p>	<p>IV. — Dans le premier alinéa de l'article 126 et dans le dernier alinéa de l'article 127, le mot : “ adoption ” est remplacé par le mot : “ examen ”.</p>	<p>IV. — (<i>Sans modification</i>).</p>
<p>.....</p>		
<p><i>Art. 127. —</i></p>		
<p>5. Les projets et propositions de lois organiques sont examinés, discutés et votés selon la procédure législative ordinaire, sous réserve des dispositions des alinéas 3 et 4 de l'article 46 de la Constitution. Ils ne peuvent toutefois faire l'objet de la procédure d'adoption simplifiée prévue au chapitre V du présent titre.</p>		

N° 756.- Rapport de Mme Catherine Tasca (*au nom de la commission des lois*) sur la proposition de résolution (n° 674) tendant à modifier les articles 50, 103, 104, 106, 107, 126 et 127 du Règlement de l'Assemblée nationale.