

VEILLE PARLEMENT



Le dialogue expert avec les élus

Le 11 mars 2009

VEILLE PARLEMENT N°11

La mise en place de la Réforme du Parlement : présentation des modifications déjà effectives

Ce document est propriété de SEANCE PUBLIQUE – Dans le cas où ce document est transféré, merci de toujours citer la source – Ce document sera mis à jour au fut et à mesure des avancés sur ce thème.

SEANCE PUBLIQUE, notre métier :

- schéma directeur affaires publiques
- conseil sur stratégie de lobbying
- veilles politique et parlementaire
- audit de relations avec les élus
- stratégie parlementaire
- cartographies d'influence nationale et territoriale
- démarches de dialogue public/privé

site: www.seance-publique.com blog: www.dialogueexpert.com



SEANCE PUBLIQUE s'est engagée dans une démarche de Responsabilité Sociale d'Entreprise (RSE) autour des principaux indicateurs suivants : respect des intérêts des clients et de l'intérêt général, lutte anti-corrruption, protection de l'environnement, valorisation du capital humain.

Le témoin LUCIE a été attribué le 13 juin 2008 à SEANCE PUBLIQUE SAS par l'association Qualité France Association (OFA)

SOMMAIRE

Synthèse des principales nouveautés déjà mises en oeuvre	3
Le calendrier des deux Chambres	4
Un travail renforcé entre le Gouvernement et le parlement ; la coproduction parlementaire.....	4
L'initiative parlementaire.....	5
Les questions au Gouvernement dites « questions d'actualité »	5
L'ordre du jour partagé	6
Le contrôle et l'évaluation des politiques publiques.....	7
Les études d'impact	7
Le renforcement du travail en Commissions permanentes.....	7
Possibilité de porter à huit le nombre de Commissions permanentes au sein d'une assemblée.....	8
L'intervention du Gouvernement dans le débat parlementaire	8
L'évolution du droit d'amendement	9
La possibilité de fixer des délais pour l'examen des textes.....	9
Conditions de création de commissions d'enquête renvoyée aux règlements des assemblées).....	10
Droits spécifiques des groupes d'opposition et des groupes minoritaires	10
Les évolutions des procédures parlementaires et le délai d'étude des textes..	10
Possibilité pour la Conférence des Présidents des deux assemblées de s'opposer conjointement à l'examen d'un texte en procédure accélérée	11
Un rôle renforcé pour le Conseil Economique et Social et Environnemental	11
Un lien avec les débats européens.....	11
Rappel de quelques définitions	13

Synthèse des principales nouveautés déjà mises en oeuvre

La loi constitutionnelle de modernisation des institutions a été précisée par le vote du projet de loi organique adopté le 27 janvier à l'Assemblée Nationale et le 19 février au Sénat. Cette loi organique doit encore être débattue à l'Assemblée Nationale pour une deuxième lecture afin d'obtenir un accord dans les mêmes termes pour les deux chambres. Si au terme de ces deux lectures des différences persistent, l'article 46 de la Constitution stipule que la procédure de l'article 45 peut être appliquée pour une loi organique, à savoir qu'une commission mixte paritaire peut être provoquée.

Dix articles de la réforme constitutionnelle de juillet dernier sont officiellement entrés en vigueur au 1^{er} mars 2009.

Le travail parlementaire est de ce fait modifié et de nombreux changements vont intervenir au cours de l'année 2009 : réalisation d'études d'impact, discussion sur le texte adopté en Commissions, rôle élargi du CESE ; autant de changements en profondeur qui imposent de repenser le dialogue entre décideurs publics et acteurs privés.

De nombreuses modifications restent encore à entériner avec la rédaction d'un nouveau règlement dans chaque Chambre.

Les principales nouveautés :

- L'ordre du jour partagé entre l'exécutif et le législatif : deux semaines par mois sont consacrées à l'ordre du jour prioritaire du Gouvernement, une semaine est consacrée aux textes d'initiative parlementaire, une semaine est consacrée au contrôle. Cette modification pourrait entraîner peu à peu une évolution du temps parlementaire.
- La semaine d'initiative parlementaire verra l'examen plus rapide des propositions de loi. Les propositions de loi peuvent être soumises à l'avis du conseil d'État à la demande du Président de l'Assemblée ou du sénat et après accord de l'auteur.
- Les groupes d'opposition disposent d'un jour par mois.
- Une semaine par mois concerne le « contrôle » du Gouvernement et les ministres seront amenés à venir défendre leur politique en séance à l'invitation des Présidents des deux chambres.
- La priorité du travail est donnée aux Commissions : les textes examinés en séance publique seront désormais ceux votés en Commissions. Les ministres devraient ainsi être incités à y assister (sauf pour les textes budgétaires).
- Le droit d'amendement est également modifié à travers l'extension du pouvoir aux Présidents d'opposer l'irrecevabilité au titre de l'article 41 de la Constitution. Est également instituée la recevabilité en première lecture de tout amendement ne tombant pas sous le coup des articles 40 (irrecevabilité financière) ou 41 (protection du domaine de la loi ou de la législation déléguée), dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis.
- Les règlements des deux chambres peuvent décider de la création de deux Commissions supplémentaires.
- Un délai de 6 semaines est obligatoire entre le dépôt d'un projet de loi et sa discussion en séance publique.
- Tous les textes sont accompagnés d'une étude d'impact dès le début de leur élaboration ; le dépôt d'amendement pourrait avoir cette même exigence.
- La restriction de l'article 49-3 permet de faire adopter un texte sans vote.
- La majorité et l'opposition disposent désormais du même temps de parole pour les questions d'actualité à l'Assemblée nationale (15 questions chacune).
- Le Chef de l'État est autorisé à s'exprimer devant l'Assemblée et le Sénat réunis en Congrès.
- La procédure d'urgence est remplacée par la procédure accélérée. Les Présidents des deux chambres peuvent s'opposer conjointement à l'examen d'un texte en procédure « accélérée ».
- Le Gouvernement peut de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire faire une déclaration qui donne lieu à débat et peut être suivie d'un vote.
- Les deux délégations à l'Union européenne sont devenues des Commissions et ont la possibilité depuis septembre dernier d'examiner tous les textes de directives avant qu'ils ne soient soumis au parlement européen.
- Le CESE peut désormais être saisi par voie de pétition ; il peut donner son avis à la demande du Gouvernement sur des projets de loi ou propositions de loi.

Le calendrier des deux Chambres

Calendrier	Assemblée Nationale	Sénat
Du 2 au 6 mars	Semaine gouvernementale	Semaine gouvernementale
Du 9 au 13 mars	Semaine gouvernementale	Semaine gouvernementale
Du 16 au 20 mars	Semaine de l'Assemblée Nationale (le jeudi 19 est réservé au groupe SRC)	Semaine de contrôle
Du 23 au 27 mars	Semaine de contrôle	Semaine d'initiative sénatoriale
Du 30 mars au 3 avril	Semaine gouvernementale	Semaine gouvernementale
Du 6 au 10 avril	Semaine gouvernementale	Semaine gouvernementale
Du 13 au 17 avril	Suspension des travaux	Suspension des travaux
Du 20 au 24 avril	Suspension des travaux	Suspension des travaux
Du 27 avril au 1 ^{er} mai	Semaine de l'Assemblée Nationale (le jeudi 30 est réservé au groupe GDR)	Semaine de contrôle
Du 4 au 8 mai	Semaine de contrôle	Semaine d'initiative sénatoriale
Du 11 au 15 mai	Semaine gouvernementale	Semaine gouvernementale
Du 18 au 22 mai	Semaine gouvernementale	Semaine gouvernementale
Du 25 au 29 mai	Semaine de l'Assemblée Nationale (le jeudi 28 mai est réservé au groupe SRC)	Semaine de contrôle
Du 1 ^{er} au 5 juin	Semaine de contrôle	Semaine d'initiative sénatoriale
Du 8 au 12 juin	Semaine gouvernementale	Semaine gouvernementale
Du 15 au 19 juin	Semaine gouvernementale	Semaine gouvernementale
Du 22 au 26 juin	Semaine de l'Assemblée Nationale (le jeudi 25 juin est réservé au groupe NC)	Semaine de contrôle
Lundi 29 juin et mardi 30 juin 2009	Semaine de contrôle	Semaine d'initiative sénatoriale

Un travail renforcé entre le Gouvernement et le parlement ; la coproduction parlementaire

Un des renforcements du rôle du Parlement est résumé par le terme de « coproduction parlementaire » cher à Jean-François COPE. Cette expression renvoie aux liens plus étroits qui vont désormais nouer les membres du Gouvernement et les membres du Parlement.

Concrètement :

- la création de groupes de travail de plus en plus nombreux au sein des Commissions permanentes ou groupes politiques afin de travailler sur des projets du Gouvernement :
 - Des groupes de travail mis en place par une Commission,
 - Des groupes de travail mis en place par un groupe politique
- le développement des Parlementaires en mission

Les Parlementaires de chacune des chambres peuvent être, par décret, chargés d'une mission temporaire par le Gouvernement. Il n'y a pas de texte général définissant ce que peut être une telle mission qui sera donc définie par le décret de nomination. La mission ne peut normalement dépasser la durée de six mois (Code électoral, art LO 144). Elle peut cependant être prolongée au-delà de cette durée, ce qui, par application des dispositions relatives à l'incompatibilité entre le mandat parlementaire et l'exercice d'une fonction publique non élective (Code électoral, art LO 142) entraîne la cessation du mandat. (Dictionnaire du droit constitutionnel, Michel de VILLIERS). On comptait au 1^{er} mars 2009, 21 parlementaires en missions.

L'initiative parlementaire

- La semaine d'initiative parlementaire

L'article 48 de la Constitution précise que désormais, une semaine par mois, les parlementaires décident de l'ordre du jour. Les journées sont réparties par groupe parlementaire. Cette semaine sera l'occasion d'examiner les propositions de loi déposées par les parlementaires.

- Les propositions de lois

L'article 39 de la Constitution stipule que « *L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement.* ».

Le vote d'une proposition de loi commence par le dépôt du texte pour lequel son auteur doit, au préalable, effectuer certaines formalités : les propositions peuvent être déposées à la condition que leur adoption n'ait pas pour conséquence une diminution des ressources publiques ou la création ou l'aggravation d'une charge publique (article 40 de la Constitution). Chaque assemblée parlementaire doit donc s'assurer, selon une procédure qui lui est propre, de leur recevabilité financière.

Les propositions comprennent deux parties : l'exposé des motifs dans lequel sont présentés les arguments de l'auteur de l'initiative à l'appui des modifications législatives ou des dispositions nouvelles envisagées ; le dispositif, rédigé en articles portant une numérotation successive constitue la partie normative qui sera seule soumise à l'examen des Parlementaires. Chaque article a pour objet soit de modifier une disposition d'une loi en vigueur, soit d'édicter une disposition législative nouvelle.

Une proposition de loi est un texte d'initiative parlementaire qui n'est pas soumis à validation du Conseil d'État. Chaque proposition de loi est également soumise à validation des services de l'Assemblée nationale et du sénat au même titre que les amendements.

Cependant, le Président de chaque chambre peut désormais soumettre pour avis au Conseil d'État avant son examen en Commission une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose.

- Les questions orales avec débat

Les questions orales avec débat sont posées par un Parlementaire à un Ministre. Sa réponse donne lieu à un débat dans l'Hémicycle.

Le Règlement de chaque chambre précise les conditions d'application de ces questions.

Le Sénat a annoncé le maintien des Questions Orales Sans Débat tous les 15 jours le mardi matin.

L'Assemblée nationale a prévu deux séances de Questions Orales Sans Débat durant la semaine de contrôle. Elles se dérouleront le mardi et le jeudi. Les prochaines séances auront lieu le 24 et le 26 mars.

- les propositions de résolution

L'article 34-1 de la Constitution créé par la réforme constitutionnelle stipule que les chambres peuvent voter des résolutions dans des conditions fixées par la loi organique. Le chapitre I de la loi organique précise que cette résolution, d'initiative parlementaire, est transmise par le Président de chaque chambre au Premier Ministre (art. 2). Le Gouvernement peut alors décider de la déclarer irrecevable si son adoption ou son rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard (art. 3).

Des résolutions n'ayant pas de « valeur contraignante » peuvent désormais être adoptées par le Parlement. Le but de cette procédure est de permettre au Parlement de prendre position officiel sur un sujet ou sur une thématique sans avoir à légiférer. Les modalités de réalisation des auditions restent encore à définir.

Les questions au Gouvernement dites « questions d'actualité »

A l'Assemblée Nationale, le temps de parole est désormais identique pour la majorité et l'opposition. 15 questions chacune. Au Sénat, il n'y a pas de modification pour le moment.

Les parlementaires peuvent désormais poser des questions au Gouvernement y compris durant les sessions extraordinaires.

- les questions au Gouvernement
Les questions au Gouvernement, prévues dans chaque chambre, permettent aux Parlementaires de pouvoir questionner un membre du Gouvernement sur son action ou sur les conséquences des politiques publiques mises en œuvre.
- Assemblée nationale
Maintien des questions lors des deux séances des mardis et mercredis de 15h à 16h.
Deux minutes pour les questions et deux minutes pour les réponses, majorité et opposition posent le même nombre de questions.
Le Président de l'Assemblée Nationale a déclaré le 18 février 2009 : "Les questions seront plus nombreuses et réparties à égalité entre la majorité et l'opposition, ce qui est conforme à l'esprit de la révision constitutionnelle."
- Sénat
Maintien des Questions au Gouvernement tous les 15 jours le jeudi de 15h à 16h.

L'ordre du jour partagé

Auparavant, le Gouvernement était « maître de l'ordre du jour. Désormais, l'ordre du jour sera « partagé » entre l'exécutif et le législatif.

La réforme de la Constitution reconnaît par l'article 48 la compétence de principe des chambres pour déterminer leur ordre du jour. « Seulement » deux semaines de séances sur quatre sont désormais réservées à l'ordre du jour fixé par le Gouvernement.

Les groupes de l'opposition disposent ainsi de plus de temps pour présenter des propositions ou des résolutions à leur seule initiative.

Les seules dérogations à l'ordre du jour partagé porteront sur :

- Les projets de lois de finances,
- Les projets de lois de financement de la Sécurité sociale,
- les textes transmis par l'autre assemblée depuis 6 semaines au moins,
- les projets relatifs aux états de crise,
- la demande d'autorisation du Gouvernement au Parlement pour prolonger l'engagement des forces armées à l'étranger au-delà de 4 mois (art. 35 de la Constitution).

Sur le temps restant, une semaine de séance sur quatre sera réservée au contrôle par le parlement, de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques.

Un jour de séance par mois, l'ordre du jour est arrêté par initiative des groupes d'opposition et des groupes minoritaires dans chaque assemblée

Une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires, la priorité est donnée aux questions parlementaires et réponses du Gouvernement.

- un mois parlementaire type au Sénat depuis le 1^{er} mars 2009
 - Semaine 1 : Projets de loi
 - Semaine 2 : Projets de loi
 - Semaine 3 : Contrôle et évaluation des politiques publiques
 - Semaine 4 : initiative parlementaire avec la journée du jeudi pour l'opposition

- une semaine parlementaire type à l'Assemblée nationale depuis le 1^{er} mars 2009
 - Semaine 1 : Projets de loi
 - Semaine 2 : Projets de loi
 - Semaine 3 : initiative parlementaire avec la journée du jeudi pour l'opposition
 - Semaine 4 : Contrôle et évaluation des politiques publiques

Le contrôle et l'évaluation des politiques publiques

La réforme constitutionnelle a précisé à l'article 24 le rôle du Parlement dans sa mission de contrôle de l'action du Gouvernement de d'évaluation des politiques publiques.

L'article 48 de la Constitution prévoit cette disposition en précisant qu'une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques.

Les ministres pourront être amenés à venir expliquer leur politique et rendre des comptes.

Pour l'évaluation et le contrôle de l'exécutif, il y aura égalité du temps de parole entre majorité et opposition.

Les comptes-rendus des rapports de contrôle se feront dans l'hémicycle en public et devant le ministre concerné.

Le renforcement du « Comité d'évaluation et de contrôle » sera désormais présidé par le Président de chaque Assemblée et devrait être opérationnel en septembre 2009.

Le thème des séances de contrôle et l'identité des ministres à interpellier sont décidés en Conférence des Présidents. L'opposition exigeant des garanties sous la forme de « droits de tirage » pour la convocation de membres du Gouvernement et la création de certaines commissions d'enquêtes.

Les études d'impact

L'article 14 du projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, précise que « le chapitre II et les articles 11 bis et 11 ter sont applicables aux projets de loi déposés à compter du 1^{er} septembre 2009, dans l'attente de la rédaction du règlement. » Le chapitre II précise les dispositions relatives à la présentation des projets de loi prises en vertu de l'article 39 de la Constitution. Ces dispositions sont applicables à compter du 1^{er} septembre 2009.

Ce chapitre aborde la nécessité de joindre désormais avec les projets de loi une étude d'impact devant révéler les conséquences potentielles de ces projets de loi sur un certain nombre de points.

L'article 10 du projet de loi organique précédemment cité stipule que ce principe n'est pas applicable aux projets de révision constitutionnelle, aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale, aux orientations pluriannuelles des finances publiques ainsi qu'aux projets de loi prorogeant des états de crise.

Les propositions de loi ne sont pas concernées par cette mesure, en revanche le projet de loi organique laisse la possibilité aux Règlements d'élargir ces études d'impact aux amendements. Il précise, en effet, que « *Les règlements des assemblées peuvent déterminer les conditions dans lesquelles des amendements des membres du Parlement, à la demande de leur auteur [], ou des amendements de la commission saisie au fond peuvent faire l'objet d'une évaluation préalable communiquée à l'assemblée avant leur discussion en séance.* »

Il est désormais joint aux projets de loi dès leur transmission au Conseil d'État un ou plusieurs documents qui rendent compte de l'étude d'impact réalisée. Est désormais instauré une obligation d'envoi des travaux d'évaluation au Conseil d'État avant que celui-ci ne rende son avis sur le projet de loi.

Les projets de loi seront désormais accompagnés de travaux d'étude d'impact.

L'article 7 de la loi organique précise le contenu de ces travaux d'impact. Ceux-ci comprendront l'articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur, l'état d'application du droit sur le territoire national, les modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées, les textes législatifs et réglementaires à abroger et les mesures transitoires proposées ainsi que l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus.

Le renforcement du travail en Commissions permanentes

- le travail des commissions

Le travail des commissions se voit également renforcé. En effet, les discussions en séance publique abordent désormais les textes adoptés en commission et non plus directement les textes présentés par le Gouvernement. Cette modification est fondamentale puisqu'elle permet d'insérer le travail parlementaire plus en amont de la fabrication de la loi, ce qui était une revendication forte de nombreux parlementaires.

- le texte débattu en séance ne sera plus le projet de loi du Gouvernement mais le texte adopté en commission. Cela impliquera un dialogue plus important entre les membres du Gouvernement qui devront dialoguer avec les commissions afin de défendre leur point de vue. L'article 42 de la Constitution précise que ce processus ne concerne pas les projets de révision constitutionnelle, les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale.

Possibilité de porter à huit le nombre de Commissions permanentes au sein d'une assemblée

- l'augmentation du nombre de commissions

L'augmentation du nombre de commissions permanentes à l'article 43 de la Constitution vise à faire des commissions le pivot du travail parlementaire afin d'accroître leur efficacité et donc améliorer le travail en séance publique. Le mode de fonctionnement des commissions plus spécialisées n'est pas encore connu. Celui-ci sera précisé avec la rédaction du Règlement. Actuellement, le nombre de commissions permanentes est limité à 6 dans chaque chambre.

L'article 18 de la loi constitutionnelle modifiant l'article 43 de la Constitution porte à 8 le nombre de commissions permanentes maximum dans chaque assemblée. Il ne s'agit que d'une possibilité.

- A l'Assemblée nationale, les 6 commissions permanentes actuelles sont :

- la Commission des Affaires culturelles, familiales et sociales
- la Commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire
- la Commission des Affaires étrangères
- la Commission de la Défense nationale et des forces armées
- la Commission des Finances, de l'économie générale et du plan
- la Commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

A l'Assemblée Nationale la Commission des Affaires culturelles, familiales et sociales pourrait être séparée en deux (une Commission des Affaires culturelles et une Commission des Affaires sociales) et une Commission chargée du Développement durable pourrait voir le jour. Les compétences entre Affaires économiques et Développement durable devront être précisées.

- Au Sénat, les 6 commissions permanentes sont :

- la Commission des Affaires culturelles
- la Commission des Affaires économiques
- la Commission des Affaires étrangères de la défense et des forces armées
- la Commission des Affaires sociales
- la Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation

Le Sénat envisagerait de conserver ses 6 commissions actuelles.

L'intervention du Gouvernement dans le débat parlementaire

Selon l'article 11 du projet de loi organique, le Gouvernement a la possibilité d'assister, à sa demande ou en réponse à l'invitation d'une Commission, à l'examen et au vote des amendements en Commission. Cette disposition n'est pas applicable à l'examen et au vote des amendements aux projets de révision constitutionnelle, aux projets de loi de finances et aux projets de loi de financement de la sécurité sociale.

L'article 11 bis de la loi organique précise que les règlements des chambres peuvent prévoir que les amendements du Gouvernement doivent faire l'objet d'une étude d'impact communiquée à l'assemblée avant leur discussion en séance

L'article 44 de la Constitution précise que le Gouvernement a le droit d'amendement. Désormais, le Gouvernement se devra d'être plus présent en Commission afin de se battre sur son texte. Il devra également se battre en séance pour revenir le cas échéant sur la volonté initiale du Gouvernement.

L'évolution du droit d'amendement

La modification du droit d'amendement devrait aboutir à une forte limitation du nombre d'amendements avec une limitation du temps passé sur l'examen du texte et sur la discussion des amendements.

Mais un « crédit temps » ou « un temps global additionnel » devrait être précisé dans le règlement des deux chambres en lien avec l'article 13 de la loi organique.

L'article 19 de la loi constitutionnelle indique que « les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique. Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission. » « Si le Gouvernement le demande, l'Assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement.

L'article 11 du projet de la loi organique précise que les amendements des Parlementaires cessent d'être recevables après le début de l'examen du texte en séance publique.

Modification du droit d'amendements suite aux débats de la loi organique :

- Lorsqu'un amendement est déposé par la Commission saisie au fond ou par le Gouvernement hors délai, il est possible de procéder à une réouverture du délai de dépôt des amendements par les membres du Parlement sur l'article concerné. Ce délai ne pourra pas dépasser 24 heures.
- Depuis la lecture de la loi organique au Sénat, il n'est plus possible de fixer une date limite pour le dépôt des amendements de parlementaires avant le passage d'un texte en Commission.
- Les sous-amendements peuvent être déposés à tout moment.
- Le Gouvernement peut assister à l'examen et au vote des amendements en Commission, à l'exception des projets de révision constitutionnelle, des projets de lois de finances et de sécurité sociale.
- Il peut être demandé au Gouvernement de communiquer des évaluations succinctes sur les amendements qu'il présente ;

Devront être précisés par les règlements en lien avec la loi organique :

- conditions de l'accompagnement des amendements parlementaires par des études d'impact (article 11 bis)
- demande d'évaluation préalable (article 11 ter)
- droit d'amendement pour procédure simplifiée (article 12)
- délai de temps supplémentaire après la forclusion (article 13)
- condition de vote des amendements parlementaires sans discussion (article 13)
- droits d'expression de l'opposition (article 13 bis nouveau)
- condition pour explication de vote (article 13 ter).

La possibilité de fixer des délais pour l'examen des textes

L'article 13 de la loi organique précise que les règlements des deux assemblées peuvent impartir des délais pour l'examen d'un texte. Cet article n'est pas engageant et laisse la possibilité à chaque Assemblée la possibilité d'instaurer ou non ce type de délais et des modalités élargissant de délai. Cette disposition concerne avant tout le travail réalisé à l'Assemblée Nationale dont les délais d'examen des textes en séance publique doivent être raccourcis. Ce type de procédure n'a pour le moment que peu de chances de voir le jour au Sénat où les constats « d'obstruction » du processus législatif par un dépôt d'amendements trop nombreux n'est généralement pas constaté.

Conditions de création de commissions d'enquête renvoyée aux règlements des assemblées)

Par l'article 51-2 de la Constitution, il est inscrit dans la Constitution de la possibilité pour le Parlement de créer des commissions d'enquête au titre de ses missions de contrôle et d'évaluation telles que définies par le nouvel art. 24 de la Constitution. Il précise en outre que les conditions de création des commissions d'enquête seront fixées par le règlement de chaque assemblée.

Droits spécifiques des groupes d'opposition et des groupes minoritaires

Par l'article 51-1 de la Constitution, la réforme reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition ainsi qu'aux groupes minoritaires.

Depuis le 3 mars 2009, majorité et opposition disposent du même temps de parole lors des deux séances de questions d'actualité du mardi et du mercredi à l'Assemblée Nationale. Sur les deux jours, l'opposition peut poser 15 questions aux ministres (contre 10 actuellement), au même titre que la majorité, qui passe de 14 à 15 questions pour donner au groupe du Nouveau Centre un temps supplémentaire.

Les évolutions des procédures parlementaires et le délai d'étude des textes.

- Le délai de dépôts des textes
L'instauration d'un délai incompressible entre le dépôt d'un texte et son examen en séance doit permettre un approfondissement du travail parlementaire. Ce délai est de six semaines pour un projet de loi et 4 semaines pour une proposition de loi.
- Les délais de publication du rapport dépendent de l'organisation de travail de chaque chambre ; il n'existe aucun texte ou aucune règle encadrant les délais de publications. Dans certains cas, le Règlement précise que l'Assemblée nationale a la possibilité de ne pas autoriser la publication d'un rapport : c'est le cas notamment d'un rapport réalisé par une commission d'enquête (article 143 de l'Assemblée Nationale).
- Le débat en séance porte sur texte adopté en Commission. Le texte discuté en séance portera sur le texte adopté suite aux travaux de la Commission saisie sur le fond. Il n'y aura pas cependant de modification des numérotations d'articles
- Les conférences des Présidents
 - A l'Assemblée nationale : le mardi à 10h
 - Au Sénat : un mercredi sur deux à 19h
- L'engagement de la responsabilité du Gouvernement, la motion de censure et la limitation de l'usage du 49-3 sont précisés à l'article 49 de la Constitution.
Actuellement, l'art. 49-3 permet au Gouvernement d'engager sa responsabilité devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte. Ce texte est considéré comme adopté sauf si une motion de censure « déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent » est votée. Désormais, cette procédure ne pourra s'appliquer qu'aux seules lois de finances et de financement de la sécurité sociale et à un seul autre texte par session.

- La déclaration du Gouvernement à son initiative ou à la demande d'un groupe sur un sujet déterminé, éventuellement suivie d'un vote précisée à l'article 50-1 de la Constitution. La réforme insère un nouvel article 50-1 dans la Constitution :
Le Gouvernement peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire faire devant l'une ou l'autre des chambres, une *déclaration thématique* suivie d'un débat et éventuellement d'un vote, sans engager sa responsabilité.
- Les dispositions suivantes s'appliqueront aux projets de loi déposés à compter du 1^{er} septembre 2009 ; leur déclinaison dans les règlements de chacune des deux assemblées devrait être formalisées vers le mois de juin 2009.
 - Les projets de loi sont accompagnés d'une étude d'impact dès leur présentation devant le Conseil d'Etat.
 - Les amendements du Gouvernement sont accompagnés d'une étude d'impact
 - Les amendements parlementaires/commission sont accompagnés d'une évaluation préalable

Possibilité pour la Conférence des Présidents des deux assemblées de s'opposer conjointement à l'examen d'un texte en procédure accélérée

Actuellement la recevabilité en première lecture de tout amendement présentant un lien indirect avec le texte en discussion est appréciée de façon très sévère par le Conseil constitutionnel, et est une cause fréquente de censure.

L'article 45 est complété pour permettre la recevabilité en première lecture de tout amendement présentant un lien, même indirect, avec le texte en discussion, sous réserve des articles 40 et 41 de la Constitution (assouplissement des cavaliers législatifs).

Actuellement, seul le Gouvernement peut déclarer l'urgence (aujourd'hui « procédure accélérée »), qui permet d'examiner un texte à travers une seule lecture. Dans ce cas, seul le Premier Ministre peut provoquer la réunion d'une Commission mixte paritaire.

Cette procédure d'urgence s'appelle désormais procédure accélérée et est désormais conditionnée à la non opposition conjointe des conférences des présidents des deux assemblées.

Pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont également la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire. C'est un rôle supplémentaire donné aux Présidents des deux assemblées face au Gouvernement.

Un rôle renforcé pour le Conseil Economique et Social et Environnemental

Le Parlement a désormais la possibilité de saisir le CESE sur des problèmes ou projets de loi de programmation à caractère économique, social et – désormais - environnemental. Cette possibilité doit revaloriser les travaux du CESE et permettre d'élargir ses compétences.

Le CESE saisi par le Gouvernement donne son avis sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret ainsi que sur les propositions de loi qui lui sont soumis. Un membre du CESE peut être désigné pour exposer devant les assemblées parlementaires l'avis du Conseil sur les projets ou proposition qui lui ont été soumis.

Le CESE peut être saisi sur des questions environnementales.

Un lien avec les débats européens

La délégation pour l'Union européenne est désormais remplacée par une véritable commission chargée des affaires européennes. Celle-ci informe les membres du Parlement de l'actualité européenne et veille l'examen des textes européens transmis par le Gouvernement. Cela doit renforcer la réactivité et l'implication des parlementaires au sujet des travaux européens notamment en organisant un certain nombre d'auditions avec des partenaires de la société civile.

Le travail de la commission se déroule en trois phases : la réception des documents, la réalisation d'auditions, la décision de la Commission et son suivi en commission permanente.

Le dialogue avec les acteurs externes ; la société civile comme source d'expertise

Un des fils rouges de cette réforme est de permettre au législateur d'inclure l'avis de professionnels, de chercheurs ou d'experts spécialisés dont l'expertise peut servir à l'élaboration de la loi. C'est notamment le cas pour la réalisation de travaux d'étude d'impact.

La question du choix de l'interlocuteur, de son rôle, de son implication dans le dialogue, de sa légitimité, voire de sa représentativité et de l'éthique de la démarche reste autant de points à débattre et à aborder.

Il existe plusieurs sources possibles d'auditions. De manière générale, les présidents de commissions permanentes, les groupes d'études ou les rapporteurs sur chaque texte décident des experts à auditionner et des conditions de leur audition. Celles-ci peuvent publiques (et retransmises en direct) ou fermées au public. Un administrateur assiste le plus souvent à ces auditions.

L'accès à l'information pour les acteurs extérieurs

- les sites internet : disponibles 24h/24, ils diffusent l'actualité des Parlements et de leurs membres, les séances publiques en direct et en différé ainsi que certaines auditions
- les amendements : s'il existe une date limite de dépôt, ce n'est pas le cas pour leur diffusion. Celle-ci se fait généralement de manière progressive les premiers jours du texte
- les rapports : ils doivent être normalement disponibles pour le début d'examen du texte mais là encore il n'existe aucune date imposée de diffusion. Elle dépend le plus souvent du rythme de travail des deux Chambres et de la proximité des textes.
- le compte-rendu intégral : à l'Assemblée Nationale et au Sénat, il est disponible une journée après des débats.
- le compte-rendu analytique est disponible au Sénat trois à quatre heures après les débats. Il n'existe en revanche plus à l'Assemblée Nationale.
- le compte-rendu de commission est disponible une semaine après la réunion.
-

Les évolutions pour un lobbying parlementaire efficace

Il faut surtout comprendre que les débats seront plus courts en séance publique et renforcés dans les commissions.

Les commissions ne sont pas publiques.

Il importe donc de préparer chaque intervention le plus en amont possible.

- avant le passage du texte au Conseil d'Etat par la concertation avec le Gouvernement,
- réaction dès le dépôt du texte sur le bureau de l'Assemblée nationale et du sénat
 - Rechercher les évolutions juridiques souhaitées
 - Préparer les argumentaires en lien avec l'exposé des motifs du texte
 - Demander une audition dès connaissance du nom du rapporteur

Il faut bien comprendre qu'il sera désormais plus difficile d'intervenir entre le passage en commission et le débat en séance publique.

Il est cependant toujours possible de rechercher une intervention ultime lors du dépôt du texte dans la deuxième Chambre ou lors de la deuxième lecture.

Rappel de quelques définitions

Article 88 : Cet article précise dans le Règlement de l'Assemblée Nationale que la commission saisie au fond pour l'étude d'un projet ou d'une proposition examine les amendements déposés la veille ou le jour de la séance à laquelle est inscrit l'examen du texte.

Article 91 : Cet article précise dans le Règlement de l'Assemblée Nationale les conditions d'étude d'un projet ou d'une proposition par la commission saisie au fond. La discussion des projets et propositions peut s'engager par l'audition du Gouvernement, la présentation du rapport de la commission saisie au fond et, éventuellement, par l'audition du rapporteur de la ou des commissions saisies pour avis (alinéa 1). Un membre du CESE peut être entendu (alinéa 3). Si le texte est recevable, la parole est ensuite donnée aux orateurs qui se sont fait inscrire dans la discussion générale (alinéa 6).

Article 93 : Cet article dans le Règlement de l'Assemblée nationale aborde la question de l'irrecevabilité à un projet, une proposition ou un amendement. L'irrecevabilité peut être prononcée par le Gouvernement avant le commencement de la discussion (alinéa 1), pendant la discussion (alinéa 2 et 3).

49.3 : Cet article de la Constitution précise que le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale.

Une loi organique

Modification de l'art. 46 al. 2 de la Constitution, pour préciser que la nouvelle procédure de l'art. 42 de la Constitution s'applique aux lois organiques ; il existera toutefois une dérogation pour les situations d'urgence : les délais d'examen des textes peuvent être écartés uniquement lorsque la procédure accélérée est engagée.

Examen parlementaire concernant une loi organique

L'article 46 de la Constitution précise les conditions de vote d'une loi organique. Celui-ci stipule que la discussion en séance, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt. Elle ne peut intervenir, devant la seconde assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de quatre semaines à compter de sa transmission. Les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées. En cas de désaccord entre les deux Chambres, une commission mixte paritaire peut être réunie. Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après déclaration par le Conseil constitutionnel de leur conformité à la Constitution.

L'urgence parlementaire

Le Gouvernement a la possibilité de déclarer une « procédure d'urgence » (aujourd'hui « procédure accélérée ») à condition que les Conférences des présidents s'y soient conjointement opposées, après une seule lecture par chacune d'entre elles. Dans ce cas il peut notamment provoquer une commission mixte paritaire après une seule lecture dans chaque chambre (article 45 de la Constitution).

La navette parlementaire

Chaque assemblée est successivement appelée à examiner et, éventuellement, à modifier ou rejeter le texte adopté par l'autre : la « navette » ainsi instaurée prend fin lorsqu'une assemblée adopte sans modification le texte précédemment adopté par l'autre assemblée. Cette procédure est précisée dans l'article 45.1 de la Constitution qui déclare « Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux Assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique ».

Les projets, propositions ou résolutions sont soumis à des critères de recevabilité constitutionnelle

Le Gouvernement peut ainsi s'opposer à la proposition d'une résolution dont il estime que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard (article 39 de la Constitution).

Un additionnel est un article rajouté à un autre article. Il peut être proposé par amendement et préciser certaines dispositions de l'article initial.

Un cavalier est le terme qui désigne un amendement qui apporte un article additionnel qui n'est pas en lien avec le fond du texte.

Lors de l'étude d'un texte de loi, celui-ci est envoyé à la Commission dont la compétence est la plus proche. Il s'agit de la « commission sur le fond » Mais sur un aspect particulier du texte (article spécifique), une autre Commission peut être saisie : il s'agit de « la Commission pour avis ».

Le terme de « motion de censure » désigne l'instrument de mis en cause de la responsabilité du Gouvernement par l'Assemblée Nationale. Il doit comporter des motifs et un dispositif. Elle doit être signée par un dixième des membres de l'Assemblée Nationale pour être recevable et obtenir les suffrages de plus de la moitié de l'Assemblée pour être adoptée.

Proposition de résolution : texte recevable si elle formule des mesures ou des décisions d'ordre intérieur, qui, ayant trait au fonctionnement et à la discipline de l'Assemblée, relèvent de sa compétence exclusive. Texte déposé, examinés et discutés suivant la procédure applicable en 1ère lecture aux propositions de loi, à l'exception des dispositions faisant application à ces dernières des articles 34, 40 et 41 de la Constitution (Règlement AN art 82)

Missions d'information : Les commissions permanentes, outre leur rôle dans l'examen des projets et propositions de loi, ont la charge, sur les questions relevant de leur compétence, d'assurer l'information des parlementaires et de les assister dans leur mission de contrôle du Gouvernement. A cette fin, elles peuvent notamment, sous certaines conditions, constituer des missions d'information : une délégation de la commission est alors chargée d'étudier le problème concerné, soit en France, soit à l'étranger, et de publier un rapport.

Groupes de travail ou missions dans les groupes ou commissions : pas de définition précise

Différentes sortes :

Groupe de travail mis en place par une commission permanente

Groupe de travail mis en place dans un groupe politique

Groupes de travail mixtes aux deux assemblées

Groupes de travail des parlementaires de la majorité

Groupe d'études : des groupes d'études ouverts à tous les parlementaires ont été créés pour étudier et suivre des questions spécifiques. Ces instances qui n'interviennent pas directement dans la procédure législative et demeurent sous le contrôle des commissions permanentes ont pour missions d'assurer une veille juridique et technique sur les questions dont elles sont chargées afin d'informer les parlementaires. Un groupe d'étude est créé après accord de la questure. Un administrateur est le plus souvent rattaché à chaque Groupe d'études.

Mission de contrôle. C'est une initiative parlementaire qui permet de contrôler l'action du Gouvernement. Elle concerne la MEC (Mission d'évaluation et de contrôle) ainsi que les motions de censure.

Créés par des lois, les Offices parlementaires sont des organes de réflexion communs aux deux chambres du Parlement et disposant de règles propres de fonctionnement interne.

Trois Offices existent à ce jour : l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, institué en 1983, l'office parlementaire pour l'évaluation de la législation, institué en 1996 et l'office parlementaire d'évaluation des politiques de santé, institué en 2002.

L'obstruction est un terme qui désigne le fait de voir l'opposition déposer un grand nombre d'amendements (parfois les mêmes, mais justifiés différemment) dans le but de retarder voire de bloquer la procédure législative d'un texte.

Rapport d'application des lois. C'est un rapport mené généralement par une commission permanente. Il vise à vérifier la bonne application d'une loi. Au Sénat, un rapport d'application des lois synthétisant les

observations des commissions permanentes est présenté chaque année à la Conférence des Présidents et fait l'objet d'une publication.

La session extraordinaire est prévue par l'article 29 de la Constitution. Il précise que le Parlement est réuni en session extraordinaire à la demande du Premier ministre ou de la majorité des membres composant l'Assemblée nationale, sur un ordre du jour déterminé. Lorsque la session extraordinaire est tenue à la demande des membres de l'Assemblée nationale, le décret de clôture intervient dès que le Parlement a épuisé l'ordre du jour pour lequel il a été convoqué et au plus tard douze jours à compter de sa réunion. Le Premier ministre peut seul demander une nouvelle session avant l'expiration du mois qui suit le décret de clôture.

Les dispositions suivantes s'appliqueront pour les prochaines élections législatives prévues en 2012 :

Actuellement, les députés sont 577 et les sénateurs 348, mais ce plafond est désormais inscrit à l'art. 24 de la Constitution.

Le nombre de députés ne peut excéder 577.

Le nombre de sénateurs ne peut excéder 348.

Actuellement, les Français établis hors de France ne sont représentés qu'au Sénat.

Lors du prochain renouvellement du Parlement, 11 députés devraient représenter les Français établis hors de France. (Art. 24 de la Constitution).

Pour cela, une refonte des circonscriptions électorales est nécessaire (cf. art. 25 de la Constitution).