

Le dialogue expert avec les élus

Le 24 février 2009

VEILLE PARLEMENT n°103

Informations sur la Réforme du parlement –

mise à jour suite au vote en première lecture au Sénat du projet de loi organique relatif à l'application des articles
34-1, 39 et 44 de la Constitution

Ce document est propriété de SÉANCE PUBLIQUE - Dans le cas où ce document est transféré, merci de toujours citer la source –
Ce document sera mis à jour au fur et à mesure des déclarations sur ce thème

SÉANCE 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-corruption, 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 (QFA)

SOMMAIRE

I La mise en place de la réforme du Parlement est déjà effective.....	3
Délais d'application de la réforme du Parlement.....	4
II Les éléments modifiés par le Sénat.....	6
Les dispositions relatives aux résolutions prises en vertu de l'article 34-1 de la Constitution.....	7
Les dispositions relatives à la présentation des projets de loi prises en vertu de l'article 39 de la Constitution.....	11
Les dispositions relatives au droit d'amendement prises en vertu de l'article 44 de la Constitution	18
III Les éléments du débat.....	24
IV Annexe.....	26

I. La réforme du Parlement est déjà effective :

Les modalités des modifications du travail parlementaire établies lors de la conférence des présidents

Aux termes de l'article 48 de la Constitution, la conférence des présidents se réunit s'il y a lieu chaque semaine. Celle-ci examine l'ordre du jour des Assemblées et peut déterminer certaines modalités d'organisation des séances.

Les questions au gouvernement

Le Président de l'Assemblée Nationale, Bernard ACCOYER a présenté le 18 février à l'Assemblée Nationale les nouvelles modalités d'organisation de la séance des questions au gouvernement, permise par la modification constitutionnelle du travail parlementaire.

Celles-ci seront mises en œuvre dès le mardi 3 mars.

La conférence des présidents a décidé que désormais les questions d'actualité seraient réparties à nombre égal entre majorité et opposition. Les questions et réponses seront désormais limitées à 2 minutes.

Le Président de l'Assemblée Nationale, Bernard ACCOYER a déclaré : "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."

L'ordre du jour partagé

La Conférence des Présidents du 17 février 2009 a arrêté l'organisation des travaux de l'Assemblée du 1er mars au 30 juin 2009, en appliquant les dispositions de l'article 48 de la Constitution relatives à l'ordre du jour partagé.

– L'article 48 répartit chaque séquence de quatre semaines de séance entre deux semaines de priorité gouvernementale, une semaine réservée par priorité au contrôle et à l'évaluation des politiques publiques et une semaine d'ordre du jour fixé par chaque assemblée.

Le Gouvernement a fait connaître qu'il entend se réserver en principe les deux premières semaines de chaque séquence.

La Conférence des Présidents a décidé que la semaine de contrôle serait, en règle générale, la dernière de chaque séquence.

– L'article 48 de la Constitution dispose que chaque mois, un jour de séance est réservé à un groupe de l'opposition ou minoritaire. Cette journée doit en principe s'imputer sur les semaines d'ordre du jour fixé par l'Assemblée.

La Conférence des Présidents a décidé de réserver aux groupes de l'opposition ou minoritaire, au sein de ces semaines, la journée du jeudi, soit trois séances.

D'ici le mois de juin, quatre journées sont réparties entre les trois groupes intéressés – Socialiste, radical, citoyen et divers gauche ; Gauche démocrate et républicaine ; Nouveau Centre : chaque groupe disposera donc d'une journée, la quatrième étant attribuée au groupe Socialiste, radical, citoyen et divers gauche.

Délais d'application de la réforme du Parlement

Modalité d'application d'une loi organique

La constitution stipule que « Les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées » (article 46).

Le rapporteur Jean-Jacques HUEST cite dans son rapport « Il apparaît que la présente loi organique ne devrait pas être promulguée avant le 1er mars 2009. En effet, elle doit d'abord, aux termes de l'article 46, avant-dernier alinéa, de la Constitution, être votée dans les mêmes termes par les deux assemblées. »

Ce même article 46 stipule que la procédure de l'article 45 peut être appliquée pour une loi organique, à savoir qu'à la suite d'un désaccord des deux Assemblées, une commission mixte paritaire peut être provoquée. Cette dernière sera chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion pour approbation aux deux assemblées.

Si cette commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun, l'article 45 prévoit que « le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat. »

Les points qui entreront en vigueur dès la publication de la loi organique

Les chapitres 1 et 3, relatifs respectivement aux résolutions parlementaires et celles aux droits d'amendement entreront en vigueur dès la publication de la loi organique.

Il fut un moment question de les voir appliquer le 1er mars 2009 mais au vu du temps pris par la première lecture à l'Assemblée et du trajet législatif qui lui reste à parcourir, ce délai parût impossible à respecter.

Les points qui seront mis en application à partir du 1^{er} septembre 2009

L'article 14 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. 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. La mise en place de cette mesure ne sera ainsi effective qu'à compter du 1^{er} septembre.
- Les articles 11 bis et 11 ter abordent les dispositions relatives au droit d'amendement en lien également avec les études d'impact. Un des débats récurrents lors des discussions concerné la possibilité que les amendements du gouvernement (11 bis) et des membres du Parlement (11ter) puissent faire l'objet d'une étude d'impact

La nécessité de Règlement dans chaque Assemblée pour clarifier certains éléments

Plusieurs articles de cette loi organique laissent une marge de manœuvre importante à chaque assemblée dans l'application de la loi. Il appartiendra alors à chaque assemblée de décider des conditions de mise en application de la loi organique. Il est important de noter que chaque assemblée dispose de son propre règlement.

Parmi les dispositions relatives aux résolutions, les règlements des assemblées peuvent prévoir qu'une proposition de résolution est envoyée à une commission permanente ou une commission spéciale.

Parmi les dispositions relatives au droit d'amendements, plusieurs points doivent encore être fixées par chaque règlement :

- les conditions dans lesquelles est fixée une date antérieure à compter de laquelle les amendements des membres du Parlement ne sont plus recevables
- les modalités selon lesquelles les amendements du Gouvernement font l'objet d'une étude d'impact communiquée à l'assemblée avant leur discussion en séance
- les conditions dans lesquelles des amendements des membres du Parlement ou des amendements de la commission saisie au fond peuvent faire l'objet d'une évaluation préalable
- une procédure d'examen simplifiée qui peut aboutir à ce qu'un texte adopté par la commission saisie au fond soit seul mis en discussion en séance

Si le règlement prévoit une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte en séance, il peut déterminer les conditions dans lesquelles les amendements déposés par les membres du Parlement seraient mis aux voix sans discussion.

Il doit prévoir d'accorder un temps supplémentaire de discussion si un amendement est déposé par le Gouvernement ou par la commission après la forclusion du délai de dépôt des amendements des membres du Parlement.

Il doit garantir le droit d'expression de tous les groupes parlementaires, « en particulier celui des groupes d'opposition et des groupes minoritaires ».

Il peut prévoir les conditions dans lesquelles à l'issue du vote du texte, la parole peut être donnée à tout parlementaire qui en fait la demande pour une explication de vote personnelle.

Egalement seront soumises au règlement les modalités selon lesquelles les ministres sont entendus, à leur demande, à l'occasion de l'examen d'un texte en commission

Le nombre de commissions permanentes est également prévu par le Règlement. A titre d'exemple son nombre à l'Assemblée Nationale est prévu à l'article 36, il devrait passer à 8 comme l'autorise la nouvelle constitution. Au Sénat, leur nombre devrait rester à 6 comme l'a déclaré publiquement son Président Gérard LARCHER.

Leur dénomination et leurs compétences sont également déterminées par le Règlement de chaque Chambre.

II Les éléments modifiés par le Sénat

Un vote serré au Sénat et une prochaine lecture à l'Assemblée Nationale

Le 18 février, le Sénat a adopté le projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution à une courte majorité : 180 voix pour, 140 voix contre. Les voix du groupe UMP ont été décisives puisque 148 des 151 sénateurs de ce groupe ont voté pour, les trois autres n'ayant pas pris part au vote. Les membres du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche et du Groupe Socialiste ont unanimement voté contre. 24 des 29 sénateurs du groupe centriste ont voté pour le texte, les autres n'ont pas pris part au vote.

Ce vote prenait part après celui de l'Assemblée Nationale intervenu en première lecture le 27 janvier. L'urgence n'ayant pas été déclarée sur ce texte, le projet de loi doit être étudié à l'Assemblée Nationale en seconde lecture. Aucune date n'a pour le moment été précisée. La conférence des présidents du 3 mars pourrait déterminer la date d'étude de ce texte.

Des débats moins houleux et peu de changements dans le texte

Les débats au Sénat furent beaucoup plus calmes qu'à l'Assemblée Nationale. Les Sénateurs ayant dès le début annoncé leur intention de mener des discussions sereines et de rehausser l'image donnée du Parlement.

Il est vrai aussi que les sources de conflits paraissent moins importantes puisque l'article 13 tant contesté, relatif au droit d'amendement, concerne en premier lieu l'organisation du travail des députés et moins celui des sénateurs.

Cet article n'a d'ailleurs pas été modifié par le Sénat, à l'instar de la plupart des mesures adoptées par l'Assemblée Nationale.

Parmi les principales modifications, il est important de noter cependant :

Les règlements des assemblées peuvent désormais prévoir qu'une proposition de résolution puisse être envoyée à une commission permanente ou une commission spéciale

Une proposition de résolution peut être rectifiée à compter de son dépôt, et non de son inscription à l'ordre du jour

Les études d'impact soient lancées dès le début de l'élaboration d'un projet de loi, et non pas a posteriori, pour justifier le texte proposé

Les dispositions des projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale n'ont plus à être accompagnées de documents rendant compte de l'étude d'impact réalisée

Il n'est plus possible de fixer une date à compter de laquelle les amendements des membres du Parlement au texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie ou transmis par l'autre assemblée ne sont plus recevables en commission

Les sous-amendements peuvent être déposés à tout moment

Les règlements des assemblées peuvent déterminer les modalités selon lesquelles les ministres sont entendus, à leur demande, à l'occasion de l'examen d'un texte en commission (cette mesure voit restreinte la possibilité accordée aux ministres de se présenter devant les commissions)

Les règlements des assemblées peuvent déterminer les conditions dans lesquelles les amendements du Gouvernement font l'objet d'une étude d'impact communiquée à l'assemblée avant leur discussion en séance.

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

Texte du projet de loi organique adopté par le Sénat

Article 1 : Le nombre de propositions de résolution déposées par un ou plusieurs membres d'une assemblée n'est pas limité. Ces propositions de résolution peuvent également être déposées au nom d'un groupe par son président.

Article 2 : Le président de chaque assemblée transmet sans délai toute proposition de résolution au Premier ministre. Les règlements des assemblées peuvent prévoir qu'une proposition de résolution est envoyée à une commission permanente ou une commission spéciale.

Article 3 : Lorsque le Gouvernement estime qu'une proposition de résolution est irrecevable en application du second alinéa de l'article 34-1 de la Constitution, il informe de sa décision le président de l'assemblée intéressée avant que l'inscription à l'ordre du jour de cette proposition de résolution ne soit décidée. Aucune irrecevabilité ne peut être opposée après l'expiration de ce délai sauf dans les conditions prévues à l'article 5.

Article 3 (bis) : Lorsque le président d'un groupe envisage de demander l'inscription d'une proposition de résolution à l'ordre du jour d'une assemblée, il en informe le président de cette assemblée au plus tard quarante-huit heures avant que l'inscription à l'ordre du jour ne soit décidée. Le président de l'assemblée en informe sans délai le Premier ministre.

Article 4 : Une proposition de résolution ne peut être inscrite à l'ordre du jour d'une assemblée moins de six jours francs après son dépôt.

Une proposition de résolution ayant le même objet [] qu'une proposition de résolution antérieure ne peut être inscrite à l'ordre du jour de la même session ordinaire.

Article 5 : Jusqu'au terme de leur examen en séance, les propositions de résolution peuvent être rectifiées par leur auteur. Le président de chaque assemblée transmet sans délai toute rectification de la proposition de résolution au Gouvernement, qui peut à tout moment s'y opposer s'il estime qu'elle a pour effet de rendre une proposition de résolution irrecevable en application du second alinéa de l'article 34-1 de la Constitution.

Les propositions de résolution sont examinées et votées en séance. Elles ne peuvent faire l'objet d'aucun amendement.

Texte adopté par l'Assemblée nationale le 27 janvier 2009

Article 1 : Les propositions de résolution déposées sur le bureau d'une assemblée au titre de l'article 34-1 de la Constitution sont signées par un ou plusieurs membres de cette assemblée. Le nombre de propositions de résolution pouvant être déposées par session ne peut être limité.

Article 2 : Le président de chaque assemblée transmet sans délai toute proposition de résolution au Premier ministre

Article 3 : Si le Premier ministre estime qu'une proposition de résolution est irrecevable en application du deuxième alinéa de l'article 34-1 de la Constitution, il le fait savoir au président de l'assemblée intéressée avant que l'inscription à l'ordre du jour de cette proposition de résolution ne soit décidée.

Article 3 (bis) : Lorsque le président d'un groupe envisage de demander l'inscription d'une proposition de résolution à l'ordre du jour d'une assemblée, il en informe le président de cette assemblée au plus tard quarante-huit heures avant que l'inscription à l'ordre du jour ne soit décidée. Le président de l'assemblée en informe sans délai le Premier ministre.

Article 4 : Une proposition de résolution ne peut être inscrite à l'ordre du jour d'une assemblée moins de huit jours francs après son dépôt.

Une proposition de résolution ayant le même objet et le même objectif qu'une proposition de résolution antérieure ne peut être inscrite à l'ordre du jour de la même session.

Article 5 : Les propositions de résolution peuvent être rectifiées après leur inscription à l'ordre du jour et jusqu'au terme de leur examen en séance par leur auteur ou leur premier signataire. Le Gouvernement peut à tout moment s'opposer à une rectification s'il estime qu'elle a pour effet de rendre une proposition de résolution irrecevable en application du deuxième alinéa de l'article 34-1 de la Constitution.

Les propositions de résolution sont examinées et votées en séance. Elles ne peuvent faire l'objet d'aucun amendement. Les résolutions sont adoptées à la majorité absolue des suffrages exprimés.

Ce qui est modifié par rapport au texte adopté à l'Assemblée Nationale

- Les règlements des assemblées peuvent désormais prévoir qu'une proposition de résolution puisse être envoyée à une commission permanente ou une commission spéciale
- L'article 3 fait désormais référence au Gouvernement et non au Premier Ministre en tant qu'autorité désignée par l'article 34-1 de la Constitution pour apprécier la recevabilité des propositions de résolution

- Une proposition de résolution peut être rectifiée à compter de son dépôt, et non de son inscription à l'ordre du jour

Les débats au Sénat

Article 3

- Le conseil des ministres doit-il être saisi concernant l'irrecevabilité des propositions de résolution ?
- Plusieurs amendements visant à supprimer cet article ont été rejetés. Ils étaient motivés par le fait que cette mesure ne représentait pas un réel apport à l'opposition dans la mesure où ces résolutions doivent être considérées recevables par le Premier Ministre ou le Gouvernement
- Le délai de dépôt des propositions de résolution pour les présidents de groupe est considéré par des parlementaires de l'opposition comme une limitation aux pouvoirs des assemblées et des groupes politiques en matière de résolutions

Article 4

- Cet article a également été considéré par des parlementaires de l'opposition comme une limitation aux pouvoirs des assemblées et des groupes politiques en matière de résolutions : plusieurs amendements visant sa suppression ont été rejetés

Article 5

- La question de l'autonomie des assemblées pour l'organisation de la procédure de rectification des propositions de résolution a été mise en avant

Ils ont dit

Roger KAROUTCHI, secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement : Vous savez les réticences que l'Assemblée nationale a éprouvées : elle a craint que les résolutions ne redeviennent ce qu'elles étaient avant 1958, c'est-à-dire un moyen détourné de mettre en cause la responsabilité du Gouvernement. Les députés avaient même supprimé le droit de résolution avant que le Sénat le rétablisse. Finalement, l'article 34-1 est le fruit d'un compromis. Le droit de résolution est reconnu, mais le Gouvernement dispose des moyens pour éviter les détournements de procédure. Il peut lui-même déclarer irrecevables les propositions de résolutions qui mettraient en cause sa responsabilité ou qui lui adresseraient des injonctions.

Le projet de loi tire les conséquences de cette rédaction. Les propositions de résolution pourront être déposées sans limite. Nous avons prévu qu'elles soient ensuite renvoyées à une commission. Les députés ne l'ont pas souhaité, pour des raisons d'organisation de leurs travaux. Votre commission des lois estime que les commissions peuvent trouver un intérêt à s'emparer d'une proposition de résolution. La rédaction proposée par le président Jean-Jacques Hyest, qui laisse à chaque assemblée le soin de s'organiser, me paraît tout à fait équilibrée.

Le projet de loi fixe des conditions de délais pour éviter que l'on n'adopte des propositions de résolution sous le coup de l'émotion ou que l'on pratique une forme de harcèlement par le biais de cette procédure.

Enfin, le projet de loi ne permet pas que les propositions de résolution soient amendées. Chacun le comprend, il s'agit de faire en sorte que celles-ci ne puissent pas être détournées de leur objet initial et des intentions de leurs auteurs. C'est un moyen de protéger les parlementaires de l'opposition ou les parlementaires minoritaires quant au contenu de leur texte. En revanche, la proposition de résolution pourra toujours être rectifiée par son auteur.

L'idée est bien de ne pas galvauder cette procédure, qui est un nouveau mode d'expression pour les parlementaires, dans le respect de notre équilibre constitutionnel.

Article 3 :

M. Mme Éliane Assassi. (Sénatrice CRC Seine Saint Denis). « On passe d'un système d'interdiction absolue des propositions de résolution à un système de soumission de celles-ci aux desiderata du Premier ministre. J'ai la faiblesse de penser qu'il ne s'agit pas là d'un progrès. »

Mme Nicole BORVO COHEN-SEAT. (Sénatrice CRC Paris). « Le projet de loi organique donne une interprétation très restrictive de l'article 34-1 de la Constitution en accordant au Premier ministre, en tant que représentant du Gouvernement, un véritable droit de veto contre les propositions de résolution, avant toute discussion. »

Article 5 :

M. Jean-Pierre SUEUR. (Sénateur GS Centre). « D'abord, pour que le Parlement vote une résolution, il faut l'accord du Gouvernement, puisque celui-ci peut s'opposer à toute proposition de résolution qu'il juge susceptible de mettre en cause, si peu que ce soit, sa responsabilité. En confiance, monsieur le secrétaire d'État, j'ai des difficultés à imaginer un sujet qui échappe totalement à la responsabilité du Gouvernement étant donné l'étendue de celle-ci, mais peut-être pourrez-vous nous faire part, si vous en avez, de vos idées sur la question...

Mais ensuite, s'il y a une rectification – le Premier ministre, grâce à Mme BOUMEDIENE-THIERY, en sera immédiatement informé, ce qui est fort bien – et que le pouvoir exécutif la considère comme malvenue, nous ne pourrons débattre ni de la rectification, ni de la proposition de résolution elle-même ! C'est un système vraiment très contraignant »

Dispositions relatives à la présentation des projets de loi prises en vertu de l'article 39 de la Constitution

Texte du projet de loi adopté par le Sénat

Article 6 : Les projets de loi sont précédés de l'exposé de leurs motifs.

Article 7 : Les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact dès le début de leur élaboration. Les documents rendant compte de cette étude d'impact sont joints aux projets de loi, dès leur transmission au Conseil d'État. Ils sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi auxquels ils se rapportent.

Ces documents définissent les objectifs poursuivis par le projet de loi, recensent les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposent les motifs du recours à une nouvelle législation.

Ils exposent avec précision :

- l'articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration, et son impact sur l'ordre juridique interne ;
- l'état d'application du droit sur le territoire national dans le ou les domaines visés par le projet de loi ;
- les modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées, les textes législatifs et réglementaires à abroger et les mesures transitoires proposées ;
- les conditions d'application des dispositions envisagées dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l'absence d'application des dispositions à certaines de ces collectivités ;
- l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue ;

- l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public ;
- les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État ;
- la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires, leurs orientations principales et le délai prévisionnel de leur publication.

Article 8 : La Conférence des présidents de l'assemblée sur le bureau de laquelle le projet de loi a été déposé dispose d'un délai de dix jours suivant le dépôt pour constater que les règles fixées par le présent chapitre sont méconnues.

Lorsque le Parlement n'est pas en session, ce délai est suspendu jusqu'au dixième jour qui précède le début de la session suivante.

Article 9 : Après le chapitre III du titre II de l'ordonnance n°58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, il est inséré un chapitre III bis ainsi rédigé : « CHAPITRE III BIS « De l'examen des conditions de présentation des projets de loi

« Art. 26-1. – Le Conseil constitutionnel, saisi conformément au quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution, avise immédiatement le Premier ministre et les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat.

« La décision du Conseil constitutionnel est motivée et notifiée aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat et au Premier ministre. Elle est publiée au Journal officiel. »

Article 10 : L'article 7 n'est pas applicable aux projets de révision constitutionnelle, aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale, aux projets de loi de programmation visés au vingt et unième alinéa de l'article 34 de la Constitution ainsi qu'aux projets de loi prorogeant des états de crise. []

Les dispositions des projets de loi par lesquelles le Gouvernement demande au Parlement, en application de l'article 38 de la Constitution, l'autorisation de prendre des mesures par ordonnances sont accompagnées, dès leur transmission au Conseil d'État, des documents visés aux deuxième à septième alinéas et à l'avant-dernier alinéa de l'article 7. Ces documents sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi comprenant les dispositions auxquelles ils se rapportent.

Les dispositions des projets de loi prévoyant la ratification d'ordonnances sont accompagnées, dès leur transmission au Conseil d'État, d'une étude d'impact composée des documents visés aux huit derniers alinéas de l'article 7. Ces documents sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi comprenant les dispositions auxquelles ils se rapportent.

L'article 7 n'est pas applicable aux projets de loi présentés au titre de l'article 53 de la Constitution. Toutefois, le dépôt de ces projets est accompagné de documents précisant les objectifs poursuivis par les traités ou accords, estimant leurs conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, analysant leurs effets sur l'ordre juridique français et présentant l'historique des négociations, l'état des signatures et des ratifications, ainsi que, le cas échéant, les réserves ou déclarations interprétatives exprimées par la France.

Article 10 (bis) : I. – L'article 51 de la loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances est complété par un 8° ainsi rédigé :

« 8° Pour les dispositions relevant du 2° du I et du 7° du II de l'article 34, une évaluation préalable comportant les documents visés aux dix derniers alinéas de l'article 7 de la loi organique n° du relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. »

II. – L'article 53 de la même loi organique est complété par un 4° ainsi rédigé :

« 4° Pour les dispositions relevant du 2° du I et du 7° du II de l'article 34, une évaluation préalable comportant les documents visés aux dix derniers alinéas de l'article 7 de la loi organique n° du relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. »

III. – Le III de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale est complété par un 10° ainsi rédigé :

« 10° Comportant, pour les dispositions relevant du V de l'article L.O. 111-3, les documents visés aux dix derniers alinéas de l'article 7 de la loi organique n° du relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. »

Texte adopté par l'Assemblée nationale le 27 janvier 2009

Article 6 : Les projets de loi sont précédés de l'exposé de leurs motifs.

Article 7 : Il est 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. Ces documents sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi auxquels ils se rapportent.

Ces documents comprennent une appréciation, y compris au regard du droit européen, de la législation existante ainsi que de son application en métropole et, chaque fois que nécessaire, outre-mer, la définition des objectifs poursuivis et l'exposé des options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles. Pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, ils estiment les conséquences économiques, financières, sociales et environnementales des dispositions législatives proposées et en analysent l'impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes. En ce qui concerne les conséquences financières, ils distinguent les coûts et les bénéfices attendus de ces dispositions pour chacune des catégories et, chaque fois qu'elles seront concernées, pour les petites et moyennes entreprises, en précisant la méthode de calcul retenue. Ils évaluent, le cas échéant, les conséquences de ces dispositions pour l'emploi public.

Ces documents rendent compte des consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État. Ils analysent l'application dans le temps et, chaque fois que nécessaire, outre-mer des dispositions législatives envisagées et les mesures transitoires éventuellement proposées. Ils comprennent la liste des

textes d'application nécessaires, mentionnent leurs orientations principales et le délai prévisionnel de leur publication. Ils indiquent le calendrier prévisionnel d'évaluation de la législation proposée.

Article 8 : La Conférence des présidents de l'assemblée sur le bureau de laquelle le projet de loi a été déposé dispose d'un délai de dix jours suivant le dépôt pour constater que les règles fixées par le présent chapitre sont méconnues.

Article 9 : Après le chapitre III du titre II de l'ordonnance n°58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, il est inséré un chapitre III bis ainsi rédigé :« Chapitre III bis « De l'examen des conditions de présentation des projets de loi

« Art. 26-1. – Lorsque survient le désaccord mentionné au quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution, celle des deux autorités qui fait usage du pouvoir, conféré par cet alinéa, de saisir le Conseil constitutionnel en avise aussitôt l'autre.

« La décision du Conseil constitutionnel est motivée et notifiée au président de l'assemblée intéressée et au Premier ministre. Elle est publiée au Journal officiel. »

Article 10 : L'article 7 n'est pas applicable aux projets de révision constitutionnelle, aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale, aux projets de loi de programmation visés au vingt et unième alinéa de l'article 34 de la Constitution ainsi qu'aux projets de loi prorogeant des états de crise. Les dispositions des projets de loi de finances visées au 2° du I et au 7° du II de l'article 34 de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances sont accompagnées de documents rendant compte de l'étude d'impact réalisée conformément à l'article 7 de la présente loi. Les articles 8 et 9 ne sont pas applicables. Les dispositions des projets de loi de financement de la sécurité sociale visées au V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale sont accompagnées de documents rendant compte de l'étude d'impact réalisée conformément à l'article 7 de la présente loi. Les articles 8 et 9 ne sont pas applicables.

L'article 7 n'est pas applicable aux dispositions des projets de loi par lesquelles le Gouvernement demande au Parlement, en application de l'article 38 de la Constitution, l'autorisation de prendre des mesures par ordonnances. Toutefois, ces dispositions sont accompagnées de la présentation des documents visés au deuxième alinéa de l'article 7 de la présente loi, l'estimation des conséquences des dispositions qu'il est envisagé d'adopter par voie d'ordonnance pouvant être succincte.

L'article 7 n'est pas applicable aux dispositions des projets de loi prévoyant la ratification d'ordonnances. Toutefois, ces dispositions sont accompagnées de la présentation détaillée des conséquences des ordonnances.

L'article 7 n'est pas applicable aux projets de loi présentés au titre de l'article 53 de la Constitution. Toutefois, le dépôt de ces projets est accompagné de documents précisant les objectifs poursuivis par les traités ou accords, estimant leurs conséquences économiques, financières, sociales et environnementales et analysant leurs effets sur l'ordre juridique français.

Ce qui est modifié par rapport au texte adopté à l'Assemblée Nationale

- Les études d'impact soient lancées dès le début de l'élaboration d'un projet de loi, et non pas a posteriori, pour justifier le texte proposé
- L'article 7 a été rédigé afin d'être clarifié dans les objectifs suivis par les travaux d'études et par les acteurs concernées par les conséquences éventuelles
- L'article 8 prévoit un aménagement du délai d'étude lorsque le Parlement n'est pas en session
- Le Conseil constitutionnel avise les Présidents des deux Chambres et le Premier Ministre en cas de désaccord sur l'appréciation du contenu de l'étude d'impact jointe à un projet de loi
- Les dispositions des projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale n'ont plus à être accompagnées de documents rendant compte de l'étude d'impact réalisée
- Les dispositions des projets de loi prévoyant la ratification d'ordonnances sont accompagnées, dès leur transmission au Conseil d'État, d'une étude d'impact
- La liste des documents qui accompagnent, lors de leur dépôt, les projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation des traités ou accords internationaux est complétée

Les débats au Sénat

Article 7

- La question de l'identité de l'organisme qui réalisera des travaux d'études ainsi que son indépendance et ses moyens a été posée
- La possibilité de mettre en œuvre des contre études a été abordée
- La possibilité de voir les services des assemblées réaliser ses études techniques a été évoquée
- Les études d'impact doivent-elles rendre compte des négociations avec les partenaires sociaux et associatifs afin d'indiquer leurs positions sur la réforme ?
- Les études d'impact doivent être lancées dès le début de l'élaboration d'un projet de loi mais il n'y a pas de définition juridique du début de l'élaboration d'un projet de loi

Ils ont dit

Roger KAROUTCHI, secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement : « Il s'agit de vous donner, mesdames, messieurs les sénateurs, les moyens de déterminer l'impact attendu d'un projet de loi. Soyons clairs : il s'agit bien d'une nouvelle contrainte pour le Gouvernement et pour les administrations. Imposer des études d'impact, c'est obliger les ministres à mieux étudier l'intérêt de passer par la loi et à s'interroger sur la qualité des textes qu'ils présentent au Parlement.

L'Assemblée nationale a beaucoup insisté sur cette discipline nouvelle et le président de sa commission des lois, Jean-Luc WARSMANN, auquel je souhaite rendre hommage, a voulu en faire une véritable garantie pour les parlementaires. Votre commission des lois a proposé des aménagements dans ce dispositif. Ils sont bienvenus, car ils clarifient les choses, tout en préservant un équilibre auquel l'Assemblée nationale et le Gouvernement sont sensibles. »

M. Jean-Jacques HYEST, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, rapporteur : « Le projet de loi organique a été très enrichi par l'Assemblée nationale, allant jusqu'à viser certaines catégories professionnelles. Nous vous proposerons une clarification de ce dispositif, les documents joints au projet de loi devant définir les objectifs visés, recenser les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposer les motifs du recours à une nouvelle législation.

[...] Si, curieusement, aucune étude d'impact n'est envisagée pour les propositions de loi, l'Assemblée nationale en a prévu pour les dispositions non exclusives des lois de finances et de financement de la sécurité sociale, sans d'ailleurs, pour des raisons de délais, en sanctionner l'insuffisance ou l'absence. Cela nous a paru contraire à l'exclusion des lois de finances et de financement de la sécurité sociale telles qu'elles résultent de l'article 39 de la Constitution. En revanche, rien n'interdit de le prévoir dans la loi organique relative aux lois de finances, et nous vous le proposerons par un article additionnel. »

M. Richard YUNG (GS Représentant les Français établis hors de France). « Le Gouvernement est, bien sûr, dans son droit et il a le pouvoir de présenter des études d'impact, mais il nous semble vraiment fondamental que le Parlement puisse faire procéder à ses propres études, sans avoir à se contenter de produits tout faits. De surcroît, nous savons que, dans la plupart des cas, les études d'impact sont réalisées après le projet de loi. C'est en quelque sorte le service après-vente.

Dans l'état actuel des choses, le Parlement n'a aucune possibilité d'apprécier ces études, de les faire analyser, d'avoir une vision intelligente et critique des dossiers. Nous reviendrons sur ce sujet ultérieurement et nous verrons qu'il y a dans d'autres pays, je pense à la Grande-Bretagne, un système d'évaluation tout à fait élaboré.»

M. Louis MERMAZ (GS Isère). « Qui sera chargé de l'évaluation ? Un organisme privé, comme pour les ministres, ou un de ces nombreux organismes publics ? Pour réaliser l'étude d'impact d'un projet de loi sur les OGM, fera-t-on appel à Monsanto (sourires à gauche) ou à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments ? Mais, cette agence, qui a plutôt pour prérogative la veille sanitaire, devra être dotée de moyens correspondants pour remplir cette nouvelle mission. Se tournera-t-on donc vers l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail ? Mais son évaluation sera-t-elle

crédible quand l'organisme est lui-même soumis à l'évaluation dans le cadre de la révision générale des politiques publiques ? On imagine sans peine la guerre que se livreront les scientifiques de Monsanto et de l'Afssa, sans oublier les chercheurs à l'honneur ces temps-ci par leur combat.

Comment garantir la crédibilité et l'impartialité de ces études d'impact ? En l'état, on peut craindre qu'elles répondent d'abord aux objectifs du ministre qui aura initié la réforme avec l'aide des agences et conseils placés sous l'autorité du Gouvernement. Entre parenthèses, leur multiplication revient d'ailleurs à dessaisir le Parlement d'une partie de son pouvoir... Ces innombrables structures -Centre d'analyse stratégique, Conseil d'analyse économique, Conseil d'orientation pour l'emploi ou encore Conseil d'orientation des retraites et j'en passe-, fournissent de l'emploi à notre République ! »

M. Michel CHARASSE. (GRD Puy-de-Dôme) « D'où vient cette invention des études d'impact ? Quelle utilité y a-t-il, pour l'intérêt général et l'oeuvre législative, à encombrer nos assemblées de tonnes de papier ? J'y vois surtout une volonté d'empêcher, une manière de céder au penchant favori des Français : ne rien faire. C'est aussi une façon de soumettre le politique, M. Frimat l'a bien dit, au technique, alors que nous devrions en être dégagés. Aucune des grandes lois qui ont forgé la République n'aurait été adoptée après une étude d'impact, je songe à l'amendement Wallon ou à la loi sur la laïcité de 1905, surtout son article 4. Qui sera chargé des études d'impact : le Gouvernement ? Il sera suspect. Les lobbies ? Intéressés. Les cabinets privés ? Rémunérés. Que se passe-t-il si l'étude d'impact est impossible ? Je ne pense pas que les constituants, en votant cet article 39-1, ont envisagé ce cas.

Essayons d'imaginer une étude d'impact sur le plan de relance. Comme il s'agit d'une crise sans précédent, il n'y a pas de référence, nous ne pouvons savoir où nous allons ni envisager les répercussions des mesures prises, et encore moins présenter les études des experts, qui n'ont rien vu venir. Ce que l'on peut résumer ainsi : « Passe devant avec la lampe, je te suis avec le revolver et, s'il pleut, sors ton parapluie. » L'étude d'impact conclura que les crédits manquent pour les parapluies »

Dispositions relatives au droit d'amendement prises en vertu de l'article 44 de la Constitution

Texte du projet de loi organique adopté par le Sénat

Article 11 : Les amendements sont présentés par écrit et sont sommairement motivés.

Les amendements des membres du Parlement cessent d'être recevables après le début de l'examen du texte en séance publique. Les règlements des assemblées peuvent déterminer les conditions dans lesquelles est fixée une date antérieure à compter de laquelle ces amendements ne sont plus recevables. Ces délais ne s'appliquent pas aux sous-amendements.

Après l'expiration de ces délais, sont seuls recevables les amendements déposés par le Gouvernement ou par la commission saisie au fond. Ces délais peuvent être ouverts de nouveau pour les membres du Parlement dans les conditions prévues par les règlements des assemblées.

Les règlements des assemblées déterminent les modalités selon lesquelles les ministres sont entendus, à leur demande, à l'occasion de l'examen d'un texte en commission.

Article 11 bis : Les règlements des assemblées peuvent déterminer les modalités selon lesquelles les amendements du Gouvernement font l'objet d'une étude d'impact communiquée à l'assemblée avant leur discussion en séance.

Article 11 ter : 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.

Article 12 : Les règlements des assemblées peuvent, s'ils instituent une procédure d'examen simplifiée d'un texte et si la mise en œuvre de cette procédure ne fait pas l'objet d'une opposition du Gouvernement, du président de la commission saisie au fond ou du président d'un groupe, prévoir que le texte adopté par la commission saisie au fond est seul mis en discussion en séance.

Article 13 : Les règlements des assemblées peuvent, s'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte en séance, déterminer les conditions dans lesquelles les amendements déposés par les membres du Parlement peuvent être mis aux voix sans discussion.

Lorsqu'un amendement est déposé par le Gouvernement ou par la commission après la forclusion du délai de dépôt des amendements des membres du Parlement, les règlements des assemblées, s'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte, doivent prévoir d'accorder un temps supplémentaire de discussion, à la demande d'un président de groupe, aux membres du Parlement.

Article 13 bis (nouveau) : Les règlements des assemblées, lorsqu'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte en séance, garantissent le droit d'expression de tous les groupes parlementaires, en particulier celui des groupes d'opposition et des groupes minoritaires.

Article 13 ter (nouveau) : Les règlements des assemblées peuvent, s'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte, déterminer les conditions dans lesquelles la parole peut être donnée, à l'issue du vote du dernier article de ce texte, pour une durée limitée et en dehors de ces délais, à tout parlementaire qui en fait la demande pour une explication de vote personnelle

Texte adopté par l'Assemblée nationale le 27 janvier 2009

Article 11 : Les amendements sont présentés par écrit et sont sommairement motivés.

Les amendements des membres du Parlement cessent d'être recevables après le début de l'examen du texte en séance. Les règlements des assemblées peuvent déterminer les conditions dans lesquelles est fixée une date antérieure à compter de laquelle ces amendements ne sont plus recevables.

Après l'expiration de ces délais, sont seuls recevables les amendements déposés par le Gouvernement ou par la commission saisie au fond. Lorsqu'un amendement est déposé par le Gouvernement ou par la commission saisie au fond après que le délai de dépôt des amendements des membres du Parlement a expiré, le droit, pour les membres du Parlement, de déposer des amendements, portant sur l'article qu'il est proposé d'amender ou venant en concurrence avec l'amendement déposé s'il porte article additionnel, est ouvert à nouveau, pour une durée qui ne peut excéder vingt-quatre heures.

Le Gouvernement, à sa demande ou en réponse à l'invitation d'une commission, peut être présent lors de l'examen et du vote des amendements en commission.

L'alinéa précédent 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.

Les règlements des assemblées peuvent déterminer les conditions dans lesquelles est fixée une date à compter de laquelle les amendements des membres du Parlement au texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie ou transmis par l'autre assemblée ne sont plus recevables en commission.

Article 11 Bis (nouveau) : Les règlements des assemblées 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.

Article 11 Bis (nouveau) : Les règlements des assemblées peuvent déterminer les conditions dans lesquelles des amendements des membres du Parlement, à la demande de leur auteur ou de leur premier signataire, ou des amendements de la commission saisie au fond peuvent faire l'objet d'une évaluation préalable communiquée à l'assemblée avant leur discussion en séance.

Article 12 : Les règlements des assemblées peuvent, s'ils instituent une procédure d'examen simplifiée d'un texte et si la mise en œuvre de cette procédure ne fait pas l'objet d'une opposition du Gouvernement, du président de la commission saisie au fond ou du président d'un groupe, prévoir que le texte adopté par la commission saisie au fond est seul mis en discussion en séance.

Article 13 : Les règlements des assemblées peuvent, s'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte en séance, déterminer les conditions dans lesquelles les amendements déposés par les membres du Parlement peuvent être mis aux voix sans discussion.

Lorsqu'un amendement est déposé par le Gouvernement ou par la commission après la forclusion du délai de dépôt des amendements des membres du Parlement, les règlements des assemblées, s'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte, doivent prévoir d'accorder un temps supplémentaire de discussion, à la demande d'un président de groupe, aux membres du Parlement.

Article 13 bis (nouveau) : Les règlements des assemblées, lorsqu'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte en séance, garantissent le droit d'expression de tous les groupes parlementaires, en particulier celui des groupes d'opposition et des groupes minoritaires.

Article 13 ter (nouveau) : Les règlements des assemblées peuvent, s'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte, déterminer les conditions dans lesquelles la parole peut être donnée, à l'issue du vote du dernier article de ce texte, pour une durée limitée et en dehors de ces délais, à tout parlementaire qui en fait la demande pour une explication de vote personnelle.

Ce qui est modifié par rapport au texte adopté à l'Assemblée Nationale

- Il n'est plus possible de fixer une date à compter de laquelle les amendements des membres du Parlement au texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie ou transmis par l'autre assemblée ne sont plus recevables en commission
- Les sous-amendements peuvent être déposés à tout moment
- Les règlements des assemblées peuvent déterminer les modalités selon lesquelles les ministres sont entendus, à leur demande, à l'occasion de l'examen d'un texte en commission.
- La détermination des délais applicables au dépôt des amendements examinés lors de la réunion de la commission consacrée à l'élaboration du texte de celle-ci relève désormais du règlement et non de la loi organique
- Les règlements des assemblées peuvent déterminer les conditions dans lesquelles les amendements du Gouvernement font l'objet d'une étude d'impact communiquée à l'assemblée avant leur discussion en séance.

Les débats au Sénat

Article 11

- De nombreux parlementaires étaient opposés à la possibilité de voir les ministres entendus à l'occasion de l'examen d'un texte en commission.
- Les ministres doivent-ils ou non assister aux réunions des commissions ?

Article 13

- De nombreux parlementaires de l'opposition ont demandé la suppression de cet article estimant qu'il s'agissait d'une remise en cause du droit d'amendement

Ils ont dit

Article 11

Mme Josiane MATHON-POINAT. (Député UMP les Ardennes) « Le Gouvernement et la majorité veulent déplacer le débat public vers les commissions mais comment peut-il avoir lieu si les parlementaires ne peuvent même plus y déposer d'amendements ? Après la limitation du droit d'amendement en séance publique, vous voulez faire de même en commission. C'est inacceptable et nous demandons la suppression de cet alinéa. »

Mme Josiane MATHON-POINAT. (Député UMP les Ardennes) « Dans la version adoptée par l'Assemblée nationale, le quatrième alinéa de l'article 11 prévoit que : « Le Gouvernement, à sa demande ou en réponse à l'invitation d'une commission, peut être présent lors de l'examen et du vote des amendements en commission. ». Nous sommes profondément opposés à cette possibilité. La présence du Gouvernement en commission dès le début du processus législatif déplacera le débat de la séance publique vers la commission. »

M. Jean-Jacques HYEST, rapporteur (UMP Seine-et-Marne) Nous souhaitons qu'au Sénat soient distingués le temps de l'audition, de la délibération et du vote, et que la présence des ministres ne soit pas inscrite dans la loi organique. Nous avons toujours entendu les ministres dans de bonnes conditions lors de l'examen en commission et continuerons à le faire, y compris lors de la délibération en séance publique sur les propositions de la commission.

Article 13 :

Roger KAROUTCHI, secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement : « Les dispositions de ce chapitre ont effectivement suscité une polémique un peu excessive. J'espère qu'au Sénat le débat de fond sur la question de la « rénovation de la procédure législative », pour reprendre les termes du rapport de Jean-Jacques HYEST, permettra de clarifier un certain nombre d'éléments.

On ne peut pas raisonner pour l'avenir comme si rien n'avait changé le 23 juillet dernier. On ne peut laisser de côté le passage à l'ordre du jour partagé, l'examen du texte de la commission en séance, l'obligation de laisser six semaines avant le passage d'un texte en séance publique ou la limitation du recours à l'article 49-3 : ces mesures fortes auront des conséquences directes sur notre manière d'élaborer collectivement la loi.

L'objectif du Constituant est que la séance publique redevienne le lieu du débat politique, compréhensible et visible par tous. Il faut que la majorité, l'opposition et les groupes minoritaires puissent faire valoir leur point de vue devant tous les Français, de manière démocratique.

Pour cela, il faut en finir avec une idée reçue : ce n'est pas parce que la séance publique est longue que meilleure est la qualité du travail législatif. Par expérience, je ne pense pas que les discussions générales à n'en plus finir soient un gage de qualité. Souvent, les parlementaires eux-mêmes éprouvent une sorte de découragement face à la longueur des débats. De même, l'examen en séance – en l'occurrence, je parle plus pour l'Assemblée nationale que pour le Sénat – d'une profusion d'amendements techniques, voire répétitifs, se fait souvent au détriment de celui des amendements les plus significatifs, les plus porteurs politiquement. C'est dommage !

Je constate aussi que toutes les démocraties organisent la durée de leurs débats. [...] L'article 13 du projet de loi organique ouvre simplement une faculté, j'y insiste, pour chaque assemblée : il ne rend pas obligatoire l'organisation d'une durée programmée des travaux législatifs. Dans le cadre du groupe de travail conduit de main de maître par le président Gérard Larcher, que je salue, j'ai compris que le Sénat n'envisageait pas de s'engager dans cette voie. C'est sa volonté et le Gouvernement la respectera.

À l'Assemblée nationale, la position sera sans doute différente, car la réalité est elle-même différente. L'obstruction y est plus courante, à gauche comme à droite, avec des milliers d'amendements déposés, parfois des dizaines de milliers sur certains textes. Si une telle pratique devenait systématique, avec l'ordre du jour partagé, elle pourrait conduire à un blocage complet de l'institution parlementaire. Ce serait le pire des paradoxes, alors que l'objet même de la révision constitutionnelle est de permettre au Parlement de jouer pleinement son rôle dans un édifice institutionnel plus équilibré. »

M. Jean-Jacques HYEST, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, rapporteur : Le projet de loi organique qui nous est soumis aurait pu apparaître d'une simplicité telle que ses quatorze articles, ou plutôt treize d'entre eux, n'auraient pas dû susciter tant de débats, de tentatives d'obstruction et d'anathèmes lors de son examen par l'Assemblée nationale. Pour avoir tenté de suivre le cheminement un peu chaotique – vous l'avez dit vous-même, monsieur le secrétaire d'État –, de la discussion de ce texte à l'Assemblée nationale, on ne peut pas affirmer qu'il en est ressorti, ni sur la forme ni sur le fond, avec plus de lisibilité que le projet initial.

Bien entendu, c'est l'article 13, instituant facultativement la fixation de délais pour l'examen d'un texte, qui a été le plus débattu, car il a pour conséquence la mise aux voix sans discussion des amendements parlementaires. J'y reviendrai en reprenant dans l'ordre les articles de la Constitution nécessitant une loi organique.

M. Jean-Pierre BEL. (GS Ariège). « Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, l'article 13 constitue la clé de voûte de ce projet de loi. Nous avons tous bien compris la consigne qui s'applique à cet article : il faut un vote conforme. Mais, ajoute-t-on, que personne ne s'inquiète, cet article ne s'appliquera pas, en tout cas pas au Sénat. [...]

Je crois, monsieur le secrétaire d'État, que vous vous trompez de cible et, mes chers collègues, vous le savez bien : ce n'est pas le Parlement qui retarde les réformes ; le Gouvernement s'en charge très bien tout seul ! À qui sont imputables la boulimie de réformes, l'inflation législative, l'empilement d'ordonnances qui désorganisent le travail ? Au Gouvernement, quelle que soit d'ailleurs sa couleur politique, et non aux parlementaires ! La véritable obstruction vient de là, et non d'une opposition sur laquelle on cherche trop souvent à se défaire. [...]

Le droit d'amendement est constitutionnellement attribué et reconnu aux parlementaires. Il existe donc une contradiction fondamentale entre la globalisation du temps de parole et le droit d'amendement qui est garanti à tout parlementaire, individuellement, et qui est protégé par la Constitution. Limiter la durée du débat parlementaire a une conséquence directe : cela revient à interdire la défense des amendements dès lors que la discussion aura dépassé le temps imparti. Pour nous, il est clair que cette limitation des débats en séance publique conduirait à remettre en cause le droit individuel de chaque parlementaire à amender un texte en séance publique. On aurait pu imaginer que la dureté de ce dispositif serait contrebalancée par la possibilité de le décider par consensus. C'était là, au fond, le véritable sens des propositions que j'avais pu faire dans un rapport élaboré lors de la dernière campagne des élections présidentielles et dont il a été souvent question. »

M. Bernard FRIMAT. « Monsieur le président, je me réjouis que la conférence des présidents ait organisé le débat sur cet article à un moment opportun afin qu'il se déroule dans de bonnes conditions. L'article 13 du projet de loi organique crée la possibilité de recourir à un crédit-temps global et de mettre aux voix un amendement sans qu'il ait été présenté, et donc discuté.

La loi organique dont nous discutons, comme toutes les lois organiques, sera transmise au Conseil constitutionnel. Je suppose que, dans ce cadre, tous nos débats feront l'objet d'une lecture attentive. Or j'ai la profonde conviction que l'exercice du droit d'amendement exige, pour qu'il soit considéré dans sa plénitude, que la présentation de l'amendement en séance publique soit effectuée. Cette présentation n'est à mon avis pas détachable du droit d'amendement.

Peut-on accepter que, lors d'un débat, les parlementaires voient leur activité limitée à la lecture d'amendements non défendus par leurs auteurs, auxquels on aurait retiré toute possibilité de convaincre leurs collègues, et au vote sans discussion ? Ce serait une atteinte profonde au droit d'amendement. »

III Eléments du débat

THEMES	TITRE	NOM	COMMENTAIRES
INTERIEUR / Politique / Vie parlementaire	Les Sénateurs s'exonèrent du temps de parole limité	KAROUTCHI Roger (secrétaire d'Etat aux Relations avec le Parlement)	<p>En ouverture du débat au sénat le secrétaire d'Etat aux Relations avec le Parlement Roger KAROUTCHI a donné l'aval du gouvernement à la volonté des sénateurs de ne pas s'appliquer à eux-mêmes la limitation du temps de parole et du droit d'amendement.</p> <p>"Le temps programmé" - ou "temps global" - "ouvre une faculté pour chaque assemblée sans rendre obligatoire une durée programmée du travail législatif", a-t-il déclaré au Sénat.</p> <p>"J'ai compris que le Sénat n'envisageait pas de s'engager dans cette voie. C'est sa volonté, le gouvernement la respectera"</p> <p>"En revanche à l'Assemblée, les choses seront différentes" car "l'obstruction y était plus fréquente", a-t-il fait valoir.</p> <p>.</p> <p>Source : Déclaration de Roger KAROUTCHI du 10 février 2009</p>
INTERIEUR / Politique / Vie parlementaire	Comment va-t-on déterminer quand l'opposition va trop loin ?	ROUSSEAU Dominique (Directeur du Centre d'Etudes et de Recherches Constitutionnelles Comparatives et Politiques)	<p>Le professeur de droit constitutionnel à Montpellier 1 revient sur les mécanismes existant en Europe afin de fluidifier le débat parlementaire et d'empêcher l'opposition de bloquer le débat. Selon lui, il est très difficile de déterminer quand l'opposition va trop loin.</p> <p>« «Certes il y a des abus, mais la presse abuse aussi parfois. Pour autant, imagine-t-on restreindre la liberté de la presse ? Comment va-t-on déterminer que l'opposition va trop loin ? A partir de 500, 1000 amendements »</p>
INTERIEUR / Politique / Vie parlementaire	La représentativité du Sénat en question	BEL Jean-Pierre (Sénateur GS Ariège)	<p>Le Sénateur Jean-Pierre BEL (GS Ariège) s'est plaint des questions de représentativité du Sénat par rapport à la réalité électorale :</p> <p>« Aux élections municipales, la gauche a remporté le plus grand nombre de victoires : un peu moins de cent villes supplémentaires de plus de 9 000 habitants ; « Trois Français sur cinq vivent dans une ville administrée par la</p>

		<p>gauche », titrait un grand quotidien du soir [...] La gauche, fait sans précédent dans son histoire, est également majoritaire dans près de 60 % des départements. [...] Nous sommes ici au Sénat, dans une assemblée qui est censée représenter ces collectivités territoriales. En tout cas, nous, sénateurs, sommes élus par les délégués de ces collectivités. L'équation devrait donc être simple et transparente : puisque la gauche est majoritaire partout, elle devrait l'être au Sénat »</p> <p>Il a ainsi appelé la réforme du Parlement à corriger ce problème en faisant mieux correspondre la réalité politique du Sénat à celle des territoires français : « Alors, monsieur le secrétaire d'État, comment parler d'une réforme des institutions, comment parler de revaloriser les droits du Parlement si vous ne commencez pas par réhabiliter le principe le plus élémentaire de démocratie ? Pouvez-vous nous indiquer dès aujourd'hui ce que vous comptez faire pour déverrouiller nos institutions et supprimer cette anomalie démocratique qui n'est pas digne de la France ? »</p> <p>Source : Déclaration de Jean-Pierre BEL en séance au Sénat</p>
--	--	--

IV ANNEXE

PROJET DE LOI ORGANIQUE

MODIFIÉ PAR LE SENAT

relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

CHAPITRE 1ER

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

Article 1er

Le nombre de propositions de résolution déposées par un ou plusieurs membres d'une assemblée n'est pas limité. Ces propositions de résolution peuvent également être déposées au nom d'un groupe par son président.

Article 2

Le président de chaque assemblée transmet sans délai toute proposition de résolution au Premier ministre.

Les règlements des assemblées peuvent prévoir qu'une proposition de résolution est envoyée à une commission permanente ou une commission spéciale.

Article 3

Lorsque le Gouvernement estime qu'une proposition de résolution est irrecevable en application du second alinéa de l'article 34-1 de la Constitution, il informe de sa décision le président de l'assemblée intéressée avant que l'inscription à l'ordre du jour de cette proposition de résolution ne soit décidée.

Aucune irrecevabilité ne peut être opposée après l'expiration de ce délai sauf dans les conditions prévues à l'article 5.

Article 3 bis

Lorsque le président d'un groupe envisage de demander l'inscription d'une proposition de résolution à l'ordre du jour d'une assemblée, il en informe le président de cette assemblée au plus tard quarante-huit heures avant que l'inscription à l'ordre du jour ne soit décidée. Le président de l'assemblée en informe sans délai le Premier ministre

Article 4

Une proposition de résolution ne peut être inscrite à l'ordre du jour d'une assemblée moins de six jours francs après son dépôt.

Une proposition de résolution ayant le même objet [] qu'une proposition de résolution antérieure ne peut être inscrite à l'ordre du jour de la même session ordinaire.

Article 5

Jusqu'au terme de leur examen en séance, les propositions de résolution peuvent être rectifiées par leur auteur. Le président de chaque assemblée transmet sans délai toute rectification de la proposition de résolution au Gouvernement, qui peut à tout moment s'y opposer s'il estime qu'elle a pour effet de rendre une proposition de résolution irrecevable en application du second alinéa de l'article 34-1 de la Constitution.

Les propositions de résolution sont examinées et votées en séance. Elles ne peuvent faire l'objet d'aucun amendement.

[]

CHAPITRE II

Dispositions relatives à la présentation des projets de loi prises en vertu de l'article 39 de la Constitution

Article 6

Les projets de loi sont précédés de l'exposé de leurs motifs.

Article 7

Les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact dès le début de leur élaboration. Les documents rendant compte de cette étude d'impact sont joints aux projets de loi, dès leur transmission au Conseil d'État. Ils sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi auxquels ils se rapportent.

Ces documents définissent les objectifs poursuivis par le projet de loi, recensent les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposent les motifs du recours à une nouvelle législation.

Ils exposent avec précision :

- l'articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration, et son impact sur l'ordre juridique interne ;
- l'état d'application du droit sur le territoire national dans le ou les domaines visés par le projet de loi ;
- les modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées, les textes législatifs et réglementaires à abroger et les mesures transitoires proposées ;
- les conditions d'application des dispositions envisagées dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l'absence d'application des dispositions à certaines de ces collectivités ;

- l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue ;
- l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public ;
- les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État ;
- la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires, leurs orientations principales et le délai prévisionnel de leur publication.

Article 8

La Conférence des présidents de l'assemblée sur le bureau de laquelle le projet de loi a été déposé dispose d'un délai de dix jours suivant le dépôt pour constater que les règles fixées par le présent chapitre sont méconnues.

Lorsque le Parlement n'est pas en session, ce délai est suspendu jusqu'au dixième jour qui précède le début de la session suivante.

Article 9

Après le chapitre III du titre II de l'ordonnance n°58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, il est inséré un chapitre III bis ainsi rédigé :

« CHAPITRE III BIS

« De l'examen des conditions de présentation des projets de loi

« Art. 26-1. – Le Conseil constitutionnel, saisi conformément au quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution, avise immédiatement le Premier ministre et les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat.

« La décision du Conseil constitutionnel est motivée et notifiée aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat et au Premier ministre. Elle est publiée au Journal officiel. »

Article 10

L'article 7 n'est pas applicable aux projets de révision constitutionnelle, aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale, aux projets de loi de programmation visés au vingt et unième alinéa de l'article 34 de la Constitution ainsi qu'aux projets de loi prorogeant des états de crise. []

Les dispositions des projets de loi par lesquelles le Gouvernement demande au Parlement, en application de l'article 38 de la Constitution, l'autorisation de prendre des mesures par ordonnances sont accompagnées, dès leur transmission au Conseil d'État, des documents visés aux deuxième à septième alinéas et à l'avant-dernier alinéa de l'article 7. Ces documents sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi comprenant les dispositions auxquelles ils se rapportent.

Les dispositions des projets de loi prévoyant la ratification d'ordonnances sont accompagnées, dès leur transmission au Conseil d'État, d'une étude d'impact composée des documents visés aux huit derniers alinéas de l'article 7. Ces documents sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi comprenant les dispositions auxquelles ils se rapportent.

L'article 7 n'est pas applicable aux projets de loi présentés au titre de l'article 53 de la Constitution. Toutefois, le dépôt de ces projets est accompagné de documents précisant les objectifs poursuivis par les traités ou accords, estimant leurs conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, analysant leurs effets sur l'ordre juridique français et présentant l'historique des négociations, l'état des signatures et des ratifications, ainsi que, le cas échéant, les réserves ou déclarations interprétatives exprimées par la France.

Article 10 bis (nouveau)

I. – L'article 51 de la loi organique n°2001-692 d u 1er août 2001 relative aux lois de finances est complété par un 8° ainsi rédigé :

« 8° Pour les dispositions relevant du 2° du I et du 7° du II de l'article 34, une évaluation préalable comportant les documents visés aux dix derniers alinéas de l'article 7 de la loi organique n° du relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. »

II. – L'article 53 de la même loi organique est complété par un 4° ainsi rédigé :

« 4° Pour les dispositions relevant du 2° du I et du 7° du II de l'article 34, une évaluation préalable comportant les documents visés aux dix derniers alinéas de l'article 7 de la loi organique n° du relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. »

III. – Le III de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale est complété par un 10° ainsi rédigé :

« 10° Comportant, pour les dispositions relevant du V de l'article L.O. 111-3, les documents visés aux dix derniers alinéas de l'article 7 de la loi organique n° du relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. »

CHAPITRE III

Dispositions relatives au droit d'amendement prises en vertu de l'article 44 de la Constitution

Article 11

Les amendements sont présentés par écrit et sont sommairement motivés.

Les amendements des membres du Parlement cessent d'être recevables après le début de l'examen du texte en séance publique. Les règlements des assemblées peuvent déterminer les conditions dans lesquelles est fixée une date antérieure à compter de laquelle ces amendements ne sont plus recevables. Ces délais ne s'appliquent pas aux sous-amendements.

Après l'expiration de ces délais, sont seuls recevables les amendements déposés par le Gouvernement ou par la commission saisie au fond. Ces délais peuvent être ouverts de nouveau pour les membres du Parlement dans les conditions prévues par les règlements des assemblées.

Les règlements des assemblées déterminent les modalités selon lesquelles les ministres sont entendus, à leur demande, à l'occasion de l'examen d'un texte en commission.

[]

Article 11 bis

Les règlements des assemblées peuvent déterminer les modalités selon lesquelles les amendements du Gouvernement font l'objet d'une étude d'impact communiquée à l'assemblée avant leur discussion en séance.

Article 11 ter

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.

Article 12

Les règlements des assemblées peuvent, s'ils instituent une procédure d'examen simplifiée d'un texte et si la mise en œuvre de cette procédure ne fait pas l'objet d'une opposition du Gouvernement, du président de la commission saisie au fond ou du président d'un groupe, prévoir que le texte adopté par la commission saisie au fond est seul mis en discussion en séance.

Article 13

Les règlements des assemblées peuvent, s'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte en séance, déterminer les conditions dans lesquelles les amendements déposés par les membres du Parlement peuvent être mis aux voix sans discussion.

Lorsqu'un amendement est déposé par le Gouvernement ou par la commission après la forclusion du délai de dépôt des amendements des membres du Parlement, les règlements des assemblées, s'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte, doivent prévoir d'accorder un temps supplémentaire de discussion, à la demande d'un président de groupe, aux membres du Parlement.

Article 13 bis (nouveau)

Les règlements des assemblées, lorsqu'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte en séance, garantissent le droit d'expression de tous les groupes parlementaires, en particulier celui des groupes d'opposition et des groupes minoritaires.

Article 13 ter (nouveau)

Les règlements des assemblées peuvent, s'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte, déterminer les conditions dans lesquelles la parole peut être donnée, à l'issue du vote du dernier article de ce texte, pour une durée limitée et en dehors de ces délais, à tout parlementaire qui en fait la demande pour une explication de vote personnelle.

CHAPITRE IV

Dispositions transitoires

Article 14

Le chapitre II et les articles 11 bis et 11 ter sont applicables aux projets de loi déposés à compter du 1er septembre 2009.