

N° 98

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2017

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

*visant à pérenniser et adapter la procédure de législation en
commission,*

PRÉSENTÉE

Par M. Gérard LARCHER,
Président du Sénat,

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Dès la réforme de son Règlement de 2015¹ issue des travaux du groupe de réflexion sur les méthodes de travail, le Sénat a mis à profit les avancées de la révision constitutionnelle de 2008 relatives à l'exercice du droit d'amendement en instituant la **procédure d'examen en commission**.

Cette procédure permet à la Conférence des Présidents de décider que le **droit d'amendement des sénateurs et du Gouvernement s'exerce uniquement en commission**, la séance plénière étant centrée sur les explications de vote et le vote sur l'ensemble du texte adopté par la commission.

Elle a été intégrée au Règlement à titre expérimental jusqu'au **30 septembre 2017**².

La présente proposition de résolution propose de **pérenniser cette procédure d'examen, tout en procédant à plusieurs adaptations pour en améliorer l'efficacité**.

Son développement appellera certainement une **évolution de l'agenda sénatorial**, afin de permettre aux commissions de disposer de davantage de temps pour l'examen des textes qui leur sont soumis. Il pourrait être envisagé, à l'issue d'une année de mise en œuvre du nouveau dispositif, d'en tirer les conséquences en modifiant, le cas échéant, l'article 23 *bis* du Règlement pour étendre au mardi ou au mercredi après-midi les plages réservées aux réunions des commissions permanentes.

Des réflexions seront également menées dans les prochains mois pour mettre en œuvre d'autres modifications du Règlement afin, d'une part, de tirer

¹ *Résolution réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace, adoptée le 13 mai 2015.*

² *Dans sa décision n° 2015-712 DC du 11 juin 2015, le Conseil constitutionnel a rappelé « qu'à défaut d'une nouvelle modification du règlement d'ici le 1^{er} octobre 2017, les dispositions du chapitre VII bis du règlement dans leur rédaction antérieure à la présente résolution seront à nouveau en vigueur ».*

les conséquences de l'adoption récente des lois ordinaire et organique pour la confiance dans la vie politique et, d'autre part, de simplifier et de moderniser le Règlement de notre Haute assemblée.

Une procédure mise en œuvre à quatre reprises

La procédure d'examen en commission, qui figure à l'article 47 *ter* du Règlement du Sénat, a été **mise en œuvre pour la première fois le 7 octobre 2015**, à l'occasion de l'examen des propositions de loi organique et ordinaire relatives à la dématérialisation du *Journal officiel*.

Elle a ensuite été appliquée à **trois reprises** :

- le 14 octobre 2015 pour l'examen en deuxième lecture de la proposition de loi organique portant diverses dispositions relatives à la collectivité de Saint Barthélemy ;

- le 6 avril 2016 pour l'examen en deuxième lecture du projet de loi ratifiant l'ordonnance du 10 septembre 2015 portant réduction du nombre minimal d'actionnaires dans les sociétés anonymes non cotées ;

- le 19 octobre 2016 pour l'examen de deux projets de loi ratifiant des ordonnances dans le domaine de la santé³.

Le bilan positif de la procédure d'examen en commission

Comme l'avait déjà relevé la Conférence des Présidents lors de sa réunion du 9 décembre 2015, au terme d'une première évaluation, le **bilan** de la mise en œuvre de la procédure d'examen en commission après deux années d'expérimentation est **positif**.

L'examen des amendements en commission suivi, en séance publique, de la mise aux voix directe des textes a permis d'éviter le dédoublement du droit d'amendement, en commission et en séance. Le formalisme propre à la séance a été respecté afin d'assurer la clarté et la sincérité des débats en commission mais il n'en a pas pour autant altéré le caractère spontané et interactif.

La **possibilité pour les groupes minoritaires et d'opposition de s'exprimer** a été pleinement **préservée**, que ce soit en commission, dans la

³ *Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-462 du 14 avril 2016 portant création de l'Agence nationale de santé publique et modifiant l'article 166 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé ; projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-966 du 15 juillet 2016 portant simplification de procédures mises en œuvre par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé et comportant diverses dispositions relatives aux produits de santé.*

discussion générale et lors de la discussion des articles, ou en séance publique. Sur les propositions de loi organique et ordinaire relatives à la dématérialisation du *Journal officiel*, outre les amendements du rapporteur, des amendements d'un groupe minoritaire, le groupe RDSE, ont ainsi été adoptés, le Gouvernement, toujours représenté dans le cadre de cette procédure, ayant marqué sa volonté de compromis.

La captation audiovisuelle des travaux, diffusés en direct sur le canal interne, et l'ouverture de la réunion au public ont assuré une **pleine visibilité aux travaux de commission**. Par ailleurs, le déroulement des réunions a montré que l'ensemble des sénateurs pouvaient participer aux débats, quelle que soit leur commission d'appartenance.

Cette procédure a été une **source d'inspiration pour l'exécutif**. Le 3 juillet 2017, devant le Parlement réuni en Congrès, le Président de la République a ainsi affirmé : « *Je pense que vous devriez pouvoir, dans les cas les plus simples, voter la loi en commission* ».

L'objectif de la proposition de résolution : pérenniser et adapter cette procédure

En premier lieu, la proposition de résolution propose de **rebaptiser** la procédure « **législation en commission** », dénomination davantage conforme à l'esprit et aux objectifs de la réforme du Règlement de 2015 et de structurer son régime en trois articles 47 *ter*, 47 *quater* et 47 *quinquies*.

En deuxième lieu, la proposition prévoit explicitement, au premier alinéa de l'article 47 *ter*, que cette procédure n'est pas applicable aux projets de révision constitutionnelle, aux projets de loi de finances et aux projets de loi de financement de la sécurité sociale, qui ne donnent pas lieu à l'établissement d'un texte de commission en application de l'article 42 de la Constitution. En outre, les dispositions de l'article 47 *ter* relatives aux droits d'opposition à la procédure (mise en œuvre et demande de retour à la procédure normale) seraient maintenues⁴.

En troisième lieu, la proposition prévoit **de rendre la procédure applicable à des subdivisions de textes** (alinéa 1 de l'article 47 *ter*). De nombreux projets de loi comportent en effet des parties très techniques. La mise

⁴ Aux termes de l'alinéa 2 de l'article 47 *ter*, dans sa rédaction actuelle, conformément à l'article 16 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, la procédure d'examen en commission ne peut ainsi être décidée en cas d'opposition du Gouvernement, du président de la commission saisie au fond ou du président d'un groupe.

en œuvre de cette procédure sur de telles subdivisions permettrait de parvenir à un meilleur équilibre entre les travaux en commission et en séance publique.

Des aménagements sont nécessaires sur deux points :

- **les explications de vote et la mise aux voix en séance publique** : les articles adoptés selon la procédure de législation en commission seront mis aux voix en bloc, avant le vote sur l'ensemble, avec possibilité d'une intervention du Gouvernement, des rapporteurs pour cinq minutes, et d'un orateur par groupe et d'un représentant des non-inscrits pour deux minutes et demie, sauf décision contraire de la Conférence des Présidents (alinéa 2 de l'article 47 *quinquies*) ;

- **l'irrecevabilité de certains amendements** : la présente proposition de résolution prévoit l'irrecevabilité des amendements qui remettraient en cause des articles adoptés selon la procédure de législation en commission, cette irrecevabilité étant appréciée par la commission saisie au fond (alinéa 2 de l'article 47 *quater*).

En quatrième lieu, la proposition prévoit des évolutions de la procédure actuelle, destinées à **en améliorer l'efficacité dans la perspective du développement de son utilisation**.

Toutes les motions (sauf la motion de renvoi en commission) pourraient être déposées en commission, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui (alinéa 7 de l'article 47 *ter*). Le dépôt de motions sur le texte adopté par la commission sera, comme aujourd'hui, interdit (sauf l'exception d'irrecevabilité), étant précisé que cette interdiction ne concernera que les textes examinés dans leur ensemble selon la procédure de législation en commission (alinéa 1 de l'article 47 *quinquies*).

Afin de garantir la qualité de la loi adoptée en application de cette procédure, il est proposé de permettre le **dépôt d'amendements au texte de la commission dans des cas bien délimités** : serait possible, avant un délai fixé par la Conférence des Présidents, le dépôt d'amendements visant à assurer le respect de la Constitution, opérer une coordination avec les textes en vigueur ou en cours d'examen ou avec le texte en discussion ou procéder à la correction d'une erreur matérielle (alinéa 1 de l'article 47 *quater*). La recevabilité de ces amendements serait appréciée par la commission saisie au fond.

La proposition adapte également les conditions de retour à la procédure normale :

- d'une part, il pourra être demandé au plus tard le vendredi précédant la semaine au cours de laquelle le texte est examiné en séance ;

- d'autre part, en cas de retour à la procédure normale, le délai limite pour déposer les amendements serait, sauf décision contraire de la Conférence des Présidents, le délai fixé pour le dépôt des amendements visant à assurer le respect de la Constitution, opérer une coordination avec les textes en vigueur ou en cours d'examen ou avec le texte en discussion ou procéder à la correction d'une erreur matérielle (alinéa 10 de l'article 47 *ter*).

En outre, la **demande de retour à la procédure normale** pourra ne concerner qu'une **partie d'un texte** adopté selon la procédure de législation en commission.

La proposition impose que la **publicité** des travaux de législation en commission obéisse aux **mêmes règles que** celles régissant les travaux en **séance publique** (alinéa 6 de l'article 47 *ter*). Elle élargit également à **l'ensemble des sénateurs** la possibilité d'assister à la réunion de commission consacrée à l'établissement du texte, aujourd'hui limitée aux signataires d'amendements (alinéa 5 de l'article 47 *ter*).

Afin de faciliter l'application de ces règles de publicité, il sera possible pour les commissions de mobiliser, dans un premier temps, la régie mobile pour la captation vidéo des débats. Dans un second temps, il est prévu d'équiper toutes les commissions de caméras fixes commandées à distance par une régie, comme pour la séance publique. La mise en place de ce dispositif pourrait être accélérée lorsque la législation en commission entrera en vigueur.

Enfin, la présente proposition de résolution propose de réduire la durée des explications de vote de **7 à 5 minutes** par groupe, tout en permettant à la Conférence des Présidents de fixer une autre durée, en fonction par exemple de la taille des textes et du stade de la lecture (alinéa 1 de l'article 47 *quinquies*).

PROPOSITION DE RESOLUTION

Article unique

① Le chapitre VII *bis* du Règlement est ainsi rédigé :

② « CHAPITRE VII BIS

③ « *Législation en commission*

④ « *Art. 47 ter*

⑤ « 1. – À la demande du Président du Sénat, du président de la commission saisie au fond, du président d'un groupe ou du Gouvernement, la Conférence des Présidents peut décider que, sur tout ou partie d'un texte, à l'exception des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale, le droit d'amendement des sénateurs et du Gouvernement s'exerce uniquement en commission, dans les conditions mentionnées aux alinéas 1 et 2 de l'article 28 *ter* du présent Règlement.

⑥ « 2. – La procédure de législation en commission ne peut être décidée en cas d'opposition du Gouvernement, du président de la commission saisie au fond ou d'un président de groupe.

⑦ « 3. – Sur la proposition du président de la commission saisie au fond, la Conférence des Présidents fixe la date de la réunion consacrée à l'examen des amendements en commission et à l'établissement du texte de la commission ainsi que le délai limite pour le dépôt des amendements en commission. Elle fixe également le délai limite pour le dépôt des amendements au texte de la commission en application de l'alinéa 1 de l'article 47 *quater* et, lorsque la procédure de législation en commission s'applique sur une partie du texte, pour le dépôt des amendements aux autres dispositions du texte de la commission.

⑧ « 4. – Les sénateurs et le Gouvernement sont immédiatement informés de la date de la réunion et des délais limite.

⑨ « 5. – Le Gouvernement et l'ensemble des sénateurs peuvent participer à la réunion.

⑩ « 6. – Les règles de publicité et de débat en séance sont applicables en commission, sauf dispositions contraires du présent article.

- ⑪ « 7. – Toutes les motions mentionnées à l'article 44, à l'exception de celle tendant au renvoi à la commission, peuvent être déposées.
- ⑫ « 8. – À la fin de la réunion, la commission statue sur l'ensemble du texte.
- ⑬ « 9. – Le rapport de la commission reproduit le texte des amendements non adoptés et rend compte des débats en commission. Le texte adopté par la commission fait l'objet d'une publication séparée.
- ⑭ « 10. – Le retour à la procédure normale peut être demandé sur tout ou partie du texte par le Gouvernement, le président de la commission saisie au fond ou un président de groupe, au plus tard le vendredi précédant la semaine au cours de laquelle est examiné le texte en séance, sauf décision contraire de la Conférence des Présidents. Dans ce cas, le délai limite pour le dépôt des amendements est celui fixé en application de l'alinéa 3, sauf décision contraire de la Conférence des Présidents.

⑮ **« Art. 47 quater**

- ⑯ « 1. – Sur les dispositions adoptées par la commission selon la procédure de législation en commission, sont seuls recevables, dans les conditions fixées à l'article 50, les amendements visant à assurer le respect de la Constitution, opérer une coordination avec les textes en vigueur ou en cours d'examen ou avec le texte en discussion ou procéder à la correction d'une erreur matérielle.
- ⑰ « 2. – Lorsque la procédure de législation en commission s'applique sur une partie du texte, il ne peut être reçu d'amendement qui remettrait en cause les dispositions de cette partie adoptées par la commission.

- ⑱ « 3. – La commission saisie au fond est compétente pour se prononcer sur la recevabilité des amendements et des sous-amendements dans les cas prévus au présent article.

⑲ **« Art. 47 quinquies**

- ⑳ « 1. – Lorsque la procédure de législation en commission s'applique sur l'ensemble du texte, aucune des motions mentionnées à l'article 44 ne peut être présentée, sauf l'exception d'irrecevabilité. Le Président met aux voix le texte adopté par la commission. Seuls peuvent intervenir le Gouvernement, les rapporteurs des commissions pendant sept minutes et, pour explication de vote, un représentant par groupe pendant cinq minutes, ainsi qu'un sénateur ne figurant sur la liste d'aucun groupe pendant trois minutes, sauf décision contraire de la Conférence des Présidents.

- ② « 2. – Lorsque la procédure de législation en commission s’applique sur une partie du texte, le Président met aux voix l’ensemble des articles adoptés selon cette procédure avant le vote sur l’ensemble. Seuls peuvent intervenir le Gouvernement, les rapporteurs des commissions pendant cinq minutes et, pour explication de vote, un représentant par groupe et un sénateur ne figurant sur la liste d’aucun groupe pendant deux minutes et demie, sauf décision contraire de la Conférence des Présidents. »