

N° 196

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 4 février 2009

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi organique,*  
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, *relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution,*

Par M. Jean-Jacques HYEST,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyest, *président* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Patrice Gélard, Jean-René Lecerf, Jean-Claude Peyronnet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, M. François Zocchetto, *vice-présidents* ; MM. Laurent Bêteille, Christian Cointat, Charles Gautier, Jacques Mahéas, *secrétaires* ; M. Alain Anziani, Mmes Éliane Assassi, Nicole Bonnefoy, Alima Boumediene-Thiery, MM. Elie Brun, François-Noël Buffet, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, M. Yves Détraigne, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Pierre Fauchon, Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Christophe-André Frassa, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Mmes Jacqueline Gourault, Virginie Klès, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, François Pillet, Hugues Portelli, Roland Povinelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Richard Tuheiaiva, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

**Voir le(s) numéro(s) :**

**Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) :** 1314, 1375 et T.A. 230

**Sénat :** 183 (2008-2009)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	5
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	7
<b>I. LA DÉTERMINATION D’UN CADRE PRÉCIS POUR L’EXAMEN DES RÉSOLUTIONS</b> .....	8
A. UN DISPOSITIF CONSTITUTIONNEL ENCADRÉ.....	8
B. LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER ENCORE LE DROIT DE VOTER DES RÉSOLUTIONS .....	11
<b>II. LA DÉFINITION DES ÉTUDES D’IMPACT JOINTES AU DÉPÔT DES PROJETS DE LOI</b> .....	13
A. LES NOUVELLES RÈGLES CONSTITUTIONNELLES DE PRÉSENTATION DES PROJETS DE LOI .....	13
B. L’EXPÉRIENCE PEU PROBANTE DES ÉTUDES D’IMPACT EN FRANCE .....	13
C. UN DISPOSITIF D’ÉVALUATION AMBITIEUX, ASSORTI D’UN MÉCANISME DE SANCTION .....	17
<b>III. LA RÉNOVATION DE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE</b> .....	20
A. LA NÉCESSAIRE DYNAMISATION DE LA SÉANCE PUBLIQUE .....	20
B. LE NOUVEL ÉQUILIBRE INSTAURÉ PAR LA LOI CONSTITUTIONNELLE DU 23 JUILLET 2008 .....	24
C. UN ÉQUILIBRE INDISPENSABLE ENTRE LE « CADRE » FIXÉ PAR LE PROJET DE LOI ORGANIQUE ET LES « CONDITIONS » DÉTERMINÉES PAR LES RÈGLEMENTS DES ASSEMBLÉES.....	28
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	33
<b>CHAPITRE PREMIER DISPOSITIONS, PRISES EN VERTU DE L’ARTICLE 34-1 DE LA CONSTITUTION, RELATIVES AUX RÉSOLUTIONS</b> .....	33
• <i>Article premier</i> <b>Dépôt des propositions de résolution</b> .....	33
• <i>Article 2</i> <b>Transmission de la proposition de résolution au Premier ministre</b> .....	34
• <i>Article 3</i> <b>Modalités d’application de l’irrecevabilité des propositions de résolution</b> .....	35
• <i>Article 3 bis (nouveau)</i> <b>Information du Premier ministre sur une demande d’inscription à l’ordre de jour d’une proposition de résolution</b> .....	37
• <i>Article 4</i> <b>Conditions d’inscription à l’ordre du jour</b> .....	37
• <i>Article 5</i> <b>Rectification des propositions de résolution</b> .....	39

<b>CHAPITRE II DISPOSITIONS, PRISES EN VERTU DE L'ARTICLE 39 DE LA CONSTITUTION, RELATIVES À LA PRÉSENTATION DES PROJETS DE LOI</b> .....	41
• <i>Article 6</i> <b>Exposé des motifs des projets de loi</b> .....	41
• <i>Article 7</i> <b>Évaluation préalable au dépôt des projets de loi</b> .....	43
• <i>Article 8</i> <b>Délai d'examen des études d'impact par la Conférence des présidents</b> .....	47
• <i>Article 9</i> (art. 26-1 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 sur le Conseil constitutionnel) <b>Examen des conditions de présentation des projets de loi par le Conseil constitutionnel</b> .....	48
• <i>Article 10</i> <b>Catégories de projets de loi échappant à l'obligation d'évaluation préalable ou soumis à des obligations de présentation spécifiques</b> .....	53
• <i>Article additionnel après l'article 10</i> (art. 51 et 53 de la loi organique n° 2001-692 du 1 <sup>er</sup> août 2001, art. L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale) <b>Evaluation préalable des dispositions non exclusives des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale</b> .....	64
<b>CHAPITRE III DISPOSITIONS, PRISES EN VERTU DE L'ARTICLE 44 DE LA CONSTITUTION, RELATIVES AU DROIT D'AMENDEMENT</b> .....	66
• <i>Article 11</i> <b>Conditions de présentation et délais de recevabilité des amendements - Présence du Gouvernement au sein des commissions</b> .....	66
• <i>Article 11 bis</i> <b>Evaluation préalable des amendements du Gouvernement</b> .....	72
• <i>Article 11 ter</i> <b>Evaluation préalable des amendements des membres du Parlement</b> .....	74
• <i>Article 12</i> <b>Procédure d'examen simplifié</b> .....	76
• <i>Article 13, 13 bis et 13 ter</i> <b>Détermination de délais pour l'examen d'un texte en séance publique</b> .....	81
<b>CHAPITRE IV DISPOSITIONS TRANSITOIRES</b> .....	87
• <i>Article 14</i> <b>Entrée en vigueur</b> .....	87
<b>ANNEXE – LISTE DES PERSONNES ENTENDUES</b> .....	89
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	91

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le 4 février 2009, sous la présidence de **M. Patrice Gélard, vice-président**, la commission des lois, après avoir entendu, le 3 février 2009, **M. Roger Karoutchi, secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement**, a examiné, sur le rapport de son **président M. Jean-Jacques Hyst**, le **projet de loi n° 183 (2008-2009) relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution**.

La commission des lois a estimé que, conformément au principe de hiérarchie des normes et au respect de l'autonomie des assemblées, le présent texte devait être recentré sur les mesures à caractère organique prévues par la Constitution.

Elle a adopté **24 amendements**.

La commission a d'abord souhaité modifier le dispositif relatif aux propositions de résolution pour, d'une part, permettre aux commissions permanentes compétentes d'avoir la possibilité de se saisir, si elles le souhaitent, de propositions de résolution (art. 2) et, d'autre part, confier au Gouvernement, et non au Premier ministre, la responsabilité de déclarer l'irrecevabilité des propositions de résolution afin de respecter les termes de l'article 34-1 de la Constitution (art. 3).

La commission a adopté un amendement tendant à préciser le contenu des études d'impact jointes aux projets de loi, en indiquant que l'évaluation doit être lancée dès le début de l'élaboration du texte et exposer les motifs pour lesquels, parmi les options possibles, le Gouvernement a choisi de recourir à la législation. L'étude d'impact devrait en outre présenter l'articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration et évaluer ses conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, sans que le dispositif n'énumère toutes les catégories susceptibles d'être visées. L'étude ne comporterait pas de calendrier d'évaluation de la législation, cette évaluation relevant du Parlement (art. 7).

Afin de permettre au Parlement d'exercer pleinement son contrôle sur le contenu des études d'impact, votre commission a adopté un amendement tendant à suspendre, lorsque le projet de loi est déposé en dehors des sessions, le délai imparti à la Conférence des présidents de la première assemblée saisie pour se prononcer jusqu'au dixième jour précédant le début de la session suivante (art. 8).

Elle a en outre adopté cinq amendements visant à améliorer les conditions d'évaluation préalable des dispositions non exclusives des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, des dispositions tendant à habilitier le gouvernement à prendre des ordonnances ou portant sur la ratification d'ordonnances, et des projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation des traités et accords internationaux (art. 10 et article additionnel après l'article 10).

La commission a également modifié le chapitre III du projet de loi organique relatif à l'exercice du droit d'amendement en prévoyant, à l'article 11, que les règlements déterminent les modalités selon lesquelles les ministres sont « entendus », à leur demande, à l'occasion de l'examen d'un texte en commission afin de reprendre une formulation directement inspirée de l'article 31 de la Constitution.

Elle a enfin proposé d'adopter sans modification les dispositions des articles 13 à 13 *ter* estimant que si la détermination de délais pour l'examen des textes en séance ne devrait pas trouver d'application au Sénat, il n'appartenait cependant pas à celui-ci de priver l'Assemblée nationale, si elle le souhaite, de la possibilité de recourir éventuellement à ces dispositions dans le cadre des garanties fixées par la loi organique.

**La commission a adopté le projet de loi organique ainsi modifié.**

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi en première lecture du projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution adoptés par l'Assemblée nationale le 20 janvier 2009.

Ce texte constitue le volet parlementaire des différentes dispositions organiques prévues par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008<sup>1</sup>.

Le renforcement des droits du Parlement a été au cœur de la loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>ème</sup> République. Certaines des dispositions constitutionnelles relatives au Parlement sont entrées en vigueur dès le 25 juillet 2008, telle l'obligation pour le Gouvernement de demander l'autorisation de la prolongation d'une intervention des forces armées à l'étranger au-delà de quatre mois -appliquée pour la première fois le 28 janvier 2009- ; plusieurs des mesures emblématiques de la réforme -discussion en séance du texte de la commission, partage de l'ordre du jour- s'appliquent, quant à elles, directement au 1<sup>er</sup> mars 2009 ; d'autres enfin requièrent en vertu de la Constitution une loi organique.

Ainsi, un texte organique est prévu par la Constitution pour fixer :

- les conditions dans lesquelles les assemblées peuvent voter des résolutions (article 34-1) ;
- les conditions auxquelles doivent répondre la présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat (article 39) ;
- le cadre dans lequel les règlements des assemblées fixent les conditions d'exercice du droit d'amendement (article 44).

---

<sup>1</sup> Il fait suite ainsi à la loi organique n° 2009-38 du 13 janvier 2009 portant application de l'article 25 de la Constitution et précède les lois organiques qui devront être prises pour l'application des dispositions relatives à l'exception d'inconstitutionnalité (art. 61-1 et 62 de la Constitution), au Conseil supérieur de la magistrature (art. 65 de la Constitution) ou encore au Défenseur des droits des citoyens (art. 71-1 de la Constitution).

Au terme d'un débat souvent difficile, l'Assemblée nationale a complété utilement le texte organique s'attachant en particulier à renforcer les obligations du Gouvernement dans le cadre de la présentation des projets de loi.

A la lumière d'une part des observations recueillies par votre rapporteur auprès des présidents de groupes, du président de la réunion des sénateurs non inscrits ainsi que des présidents de commission, et, d'autre part, des auditions de plusieurs constitutionnalistes éminents<sup>1</sup>, votre commission vous propose plusieurs amendements inspirés par deux lignes directrices :

- le texte proposé doit être recentré sur les mesures à caractère organique ; il importe en effet d'assurer le respect de la **hiérarchie des normes** et de l'**autonomie des assemblées** ;

- les dispositions organiques doivent s'accorder avec l'intention principale qui a inspiré le constituant lors de la révision institutionnelle du 23 juillet 2008 : le **rééquilibrage des pouvoirs au profit du Parlement**.

Enfin, selon votre commission, l'examen d'un texte touchant étroitement à l'organisation des travaux législatifs doit procéder d'une démarche attentive aux préoccupations exprimées par tous les groupes politiques. Elle s'est efforcée, pour sa part, de travailler dans cet état d'esprit.

\*

\* \* \*

## **I. LA DÉTERMINATION D'UN CADRE PRÉCIS POUR L'EXAMEN DES RÉOLUTIONS**

Le chapitre premier du projet de loi organique fixe les conditions dans lesquelles les assemblées peuvent voter des résolutions, conformément au nouvel article 34-1 de la Constitution introduit par la révision du 23 juillet 2008.

Une résolution peut être définie comme « *l'acte unilatéral par lequel une assemblée soit décide des règles de son fonctionnement soit fait connaître au Gouvernement son sentiment sur une question donnée* »<sup>2</sup>.

### **A. UN DISPOSITIF CONSTITUTIONNEL ENCADRÉ**

Sous la V<sup>ème</sup> République, avant la loi constitutionnelle du 23 juillet dernier, la possibilité pour les assemblées de voter des résolutions est restée strictement encadrée. Ces limitations ont été posées dès 1958 par le Conseil constitutionnel en réaction aux dérives observées pendant les

---

<sup>1</sup> Cf. pour ces dernières bulletin des commissions.

<sup>2</sup> Bruno Baufumé « La réhabilitation des résolutions : une nécessité constitutionnelle », *Revue de droit public*, 1994, p. 1399.

Républiques antérieures -le vote de résolutions ayant abouti à plusieurs reprises à mettre en cause la responsabilité du Gouvernement. Ainsi, le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions que les assemblées, dans le silence de la Constitution sur ce sujet, avaient introduites dans leur règlement pour leur permettre de voter des résolutions<sup>1</sup>.

Seules deux catégories de résolution ont été admises : celles qui ont pour objet « *la formulation de mesures et décisions d'ordre interne ayant trait au fonctionnement et à la discipline des deux assemblées* » et celles qui sont « *expressément* » prévues dans les textes constitutionnels et organiques<sup>2</sup>.

Les règlements des deux assemblées ont transcrit ces prescriptions. Le Règlement du Sénat -article 24, troisième alinéa- prévoit que « *les propositions de résolution ont trait aux décisions relevant de la compétence exclusive du Sénat. Elles sont irrecevables dans tous les autres cas, hormis ceux prévus par les textes constitutionnels et organiques* » tandis que le Règlement de l'Assemblée nationale -article 82 , premier alinéa)- dispose « *Hormis les cas prévus expressément par les textes constitutionnels ou organiques, les propositions de résolution ne sont recevables que si elles formulent des mesures et décisions d'ordre intérieur qui, ayant trait au fonctionnement et à la discipline de l'Assemblée, relèvent de sa compétence exclusive* ».

Chaque assemblée peut adopter :

- les propositions de résolution tendant à modifier son règlement ;
- les propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête (article 11, premier alinéa du Règlement du Sénat ; articles 140 à 144 du Règlement de l'Assemblée nationale) ;
- les propositions de résolution tendant à la suspension de la détention ou de poursuites d'un sénateur (article 105 du Règlement du Sénat) ou d'un député (article 80, sixième alinéa, du Règlement de l'Assemblée nationale)<sup>3</sup> ;
- depuis les révisions constitutionnelles du 25 juin 1992 et du 25 janvier 1999 les propositions de résolution sur les projets ou propositions d'actes de l'Union européenne ainsi que sur tout document émanant de ces institutions en application de l'article 88-4 de la Constitution.

---

<sup>1</sup> Sous des formes différentes, le Sénat avait repris les dispositions du Règlement du Conseil de la république tandis que l'Assemblée nationale avait encadré le vote des résolutions : les propositions de résolution ne pouvaient pas s'écarter du domaine de la loi ; elles étaient soumises aux mêmes règles d'irrecevabilité financière que les propositions de loi ; elles étaient frappées d'irrecevabilité dès que le Gouvernement les estimait de nature à mettre en cause sa responsabilité.

<sup>2</sup> Décisions 59 DC des 17, 18 et 24 juin 1959 (Règlement de l'Assemblée nationale), et 59-3 DC des 24 e 25 juin 1959 (Règlement du Sénat).

<sup>3</sup> Le règlement de l'Assemblée nationale prévoit aussi les propositions de résolution portant mise en accusation du chef de l'Etat devant la Haute Cour de justice -articles 158 à 160 du règlement de l'Assemblée nationale. Ces dispositions devraient cependant être revues en raison de la modification de l'article 68 de la Constitution par la loi constitutionnelle n° 2007-238 du 23 février 2007 dont la mise en œuvre requiert cependant une loi organique qui n'a pas encore été déposée.

Les trois premières catégories de propositions de résolution constituent des mesures d'ordre intérieur contraignantes. La dernière a seulement vocation à exprimer une position. Elle demeure cantonnée aux actes ou documents européens.

La loi constitutionnelle ajoute un nouveau type de résolution qui, comme le précédent, n'a pas de caractère contraignant. Cependant, contrairement aux résolutions européennes, le champ n'en est pas limité. Elles doivent, en contrepartie, répondre à des conditions de recevabilité très strictes.

La faculté reconnue aux assemblées par l'article 34-1 de la Constitution de voter des résolutions est pour une large part liée à l'initiative sénatoriale. Certes, le projet de loi prévoyait, comme l'avait suggéré le comité Balladur, une telle possibilité. L'Assemblée nationale, néanmoins, s'y était opposée de crainte qu'elle n'ouvre la voie à une double dérive : la multiplication des résolutions sur les sujets les plus divers, la remise en cause par des voies détournées de la responsabilité du Gouvernement.

Aussi, les députés, à l'initiative de leur commission des lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, avaient-ils supprimé ce nouveau droit, tout en instituant, en contrepartie, la possibilité pour le Gouvernement, à son initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire, de faire une « *déclaration à caractère thématique qui donne lieu à un débat et peut faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité* ». Le principe d'une telle déclaration a été transcrit dans une rédaction différente à l'article 50-1 de la Constitution.

Le Sénat, à l'initiative de sa commission des lois et de sa commission des affaires étrangères et avec un avis de sagesse du Gouvernement, a rétabli la résolution de l'article 34-1 tout en l'encadrant.

Notre assemblée a jugé en premier lieu que les résolutions constitueraient le vecteur adapté pour exprimer des positions ou des vœux sur une question donnée qui aujourd'hui prennent trop souvent la forme de dispositions législatives alors même qu'elles n'ont aucun caractère normatif. Elles seraient, par exemple, particulièrement adaptées pour les textes à caractère mémoriel. Ainsi les résolutions contribueraient à permettre au Parlement de mieux assumer sa fonction législative.

Ensuite, le Sénat a estimé que ce dispositif ne justifie pas les inquiétudes qu'il inspirait parfois. En effet, les résolutions s'insèrent dans un système constitutionnel très éloigné des III et IV<sup>e</sup> Républiques. Depuis 1958, la responsabilité des gouvernements ne peut être mise en cause que de manière très encadrée. Par ailleurs, l'expérience des résolutions européennes introduites dans la Constitution par les révisions des 25 juin 1992 et 25 janvier 1999 témoigne d'un usage très mesuré et responsable de ce droit.

Afin de tenir compte des préoccupations exprimées à l'Assemblée nationale, le Sénat a cependant prévu, d'une part, que les conditions de mise en œuvre du droit de résolution seraient renvoyées non au règlement de

chaque assemblée, comme le prévoyait le texte initial du projet de loi constitutionnel, mais à la loi organique afin que des principes communs aux deux assemblées puissent être établis en la matière ; ensuite, il avait rappelé que les résolutions ne peuvent mettre en cause la responsabilité du Gouvernement. En deuxième lecture, les députés se sont ralliés à la position défendue par le Sénat en adoptant un amendement du Gouvernement qui reprenait la disposition votée par les sénateurs en précisant que sont irrecevables et ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour les propositions de résolution dont le Gouvernement 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.

Le caractère organique des dispositions proposées au chapitre premier répond ainsi à une exigence d'abord posée par le Sénat, soucieux de lever les réticences manifestées par la majorité de l'Assemblée nationale. Il permet de fixer un cadre d'application précis à des dispositions constitutionnelles qui elles-mêmes garantissent sans équivoque les prérogatives du Gouvernement. Les dispositions proposées par le projet de loi organique définissent ainsi de manière détaillée les conditions de dépôt, de recevabilité et d'examen des propositions de résolution.

## ***B. LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER ENCORE LE DROIT DE VOTER DES RÉSOLUTIONS***

### ***• Le projet de loi organique***

Aux termes du projet de loi organique, l'exercice du droit de résolution s'articulerait autour de quatre étapes :

- le dépôt sur le bureau de l'assemblée de la proposition qui peut être signée par un ou plusieurs membres de cette assemblée (article premier) ;

- le renvoi de la proposition de résolution par le président de l'assemblée à l'une des commissions permanentes ou spéciale mentionnée à l'article 43 de la Constitution et parallèlement sa transmission sans délai au Premier ministre (article 2) ;

- le cas échéant, le Premier ministre fait savoir au président de l'assemblée que la proposition de résolution contient une injonction au Gouvernement, ou que son adoption ou son rejet met en cause la responsabilité de celui-ci ; conformément à la Constitution, la proposition est alors irrecevable et ne peut être ni examinée en commission, ni inscrite à l'ordre du jour (article 3) ;

- lorsque la proposition de résolution est recevable, elle ne pourrait être inscrite à l'ordre du jour moins de huit jours après son examen en commission. Une proposition de résolution ne pourrait être inscrite à l'ordre du jour avant l'expiration d'un délai de douze mois suivant la discussion en séance d'une proposition antérieure présentant le même objet (article 4).

Par ailleurs, le projet de loi organique propose qu'au cours de la discussion de la proposition de résolution, en commission comme en séance publique, le Gouvernement puisse être entendu à sa demande.

Enfin, **aucun amendement ne serait recevable**, le texte mis aux voix étant celui de la proposition initiale éventuellement rectifiée par l'auteur après l'examen en commission.

Ce dispositif très précis apparaît sans doute comme une condition pour « *acclimater* » ce nouvel instrument dans un système institutionnel qui l'a longtemps rejeté.

L'Assemblée nationale a modifié ou complété ce dispositif sur quatre points :

- elle a supprimé l'examen préalable de la proposition de résolution en commission -et par conséquent, elle n'a pas retenu la possibilité pour les membres du Gouvernement d'être entendus à leur demande en commission dans le cadre de cette procédure (articles 2 et 5) ;

- elle a précisé que lorsque le Premier ministre estimait une proposition de résolution irrecevable, il devait le faire savoir au président de l'assemblée intéressée avant que l'inscription à l'ordre du jour de cette proposition ne soit décidée (article 3 *bis*) ;

- elle a prévu que l'interdiction concernant l'inscription à l'ordre du jour d'une proposition de résolution valait pour une proposition ayant non seulement le même objet mais aussi le même objectif qu'une proposition de résolution antérieure (article 4) ;

- enfin, elle a précisé que 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 second alinéa de l'article 34-1 de la Constitution (article 5).

#### • ***Les propositions de votre commission***

Votre commission vous propose, outre plusieurs amendements de simplification rédactionnelle, deux séries de modifications destinées à conforter ce nouveau mode d'expression des parlementaires :

- d'une part, sans revenir à un examen systématique des propositions de résolution par les commissions, elle vous suggère de retenir la possibilité pour une commission permanente visée par l'article 43 de se saisir, si elle le souhaite, d'une proposition de résolution qui relèverait de sa compétence. Le débat en commission peut, en effet, éclairer l'assemblée et l'auteur sur les enjeux de la résolution et inspirer à ce dernier, le cas échéant, des options de rectification s'il les juge utiles pour renforcer les chances d'adoption de la résolution ;

- d'autre part, votre commission propose que l'exception d'irrecevabilité d'une proposition de résolution soit opposée non par le Premier ministre mais, conformément aux termes de l'article 34-1, par le Gouvernement.

## **II. LA DÉFINITION DES ÉTUDES D'IMPACT JOINTES AU DÉPÔT DES PROJETS DE LOI**

### ***A. LES NOUVELLES RÈGLES CONSTITUTIONNELLES DE PRÉSENTATION DES PROJETS DE LOI***

L'article 39, troisième alinéa, de la Constitution, dans sa rédaction issue de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, dispose que la présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat doit répondre aux conditions fixées par une loi organique.

Cette disposition avait été insérée par l'Assemblée nationale en première lecture. Les députés avaient en effet souhaité que les conditions d'élaboration des projets de loi soient définies par une loi organique. Le Sénat avait ensuite précisé que la loi organique devait déterminer les conditions de présentation des projets de loi déposés devant les assemblées, afin de marquer qu'il s'agissait d'accompagner ces textes de documents relatifs à leur élaboration et à leurs conséquences.

Le dispositif initialement retenu par l'Assemblée nationale consistait à permettre aux Conférences des présidents des deux assemblées de constater conjointement la méconnaissance des règles fixées par la loi organique. Le Sénat avait préféré confier cette appréciation à la Conférence des présidents de la première assemblée saisie.

Aux termes de l'avant-dernier alinéa de l'article 39, dans l'hypothèse où la Conférence des présidents et le Gouvernement auraient des positions divergentes, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre pourront saisir le Conseil constitutionnel, qui devra statuer dans les huit jours.

Le juge constitutionnel sera donc, le cas échéant, chargé d'apprécier le respect des dispositions organiques relatives à la présentation des projets de loi.

Aux termes de l'article 46 de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, les nouvelles dispositions de l'article 39 entrent en vigueur dans les conditions fixées par la loi organique.

### ***B. L'EXPÉRIENCE PEU PROBANTE DES ÉTUDES D'IMPACT EN FRANCE***

#### ***• L'échec d'un dispositif défini par des circulaires***

Les tentatives visant à rendre obligatoires dans les années 1995-2003 les études d'impact préalables à l'élaboration de nouvelles législations n'ont guère été concluantes dans notre pays.

En effet, plusieurs circulaires du Premier ministre ont tenté d'imposer la réalisation d'études d'impact pour les projets de loi et les projets de décret les plus importants<sup>1</sup>.

La circulaire du Premier ministre du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et les projets de décret en Conseil d'État prescrivait une méthodologie ambitieuse, chaque étude d'impact devant « *permettre au Parlement comme au Gouvernement de légiférer et réglementer à bon escient, en les éclairant mieux qu'ils ne le sont actuellement sur la portée et les incidences des projets qui leur sont soumis* ».

Après un bilan peu satisfaisant de cette expérimentation<sup>2</sup>, la circulaire du Premier ministre du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et des projets de décret en Conseil d'État tente de compléter ce dispositif. Un groupe de travail sur la qualité de la réglementation relève quatre années plus tard que les études d'impact apparaissent comme une contrainte procédurale pour les administrations et perdent progressivement leur intérêt<sup>3</sup>.

Le rapport de ce groupe de travail souligne que l'étude est souvent réalisée *in fine*, lorsque le texte a été élaboré et les arbitrages rendus, les services en charge des projets de texte ayant « *tendance à attendre le dernier moment pour préparer l'étude d'impact* ». Il observe que « *le fait que les études d'impact soient, de manière générale, préparées par les fonctionnaires qui ont rédigé le projet de texte lui-même ainsi que son exposé des motifs ou rapport de présentation, n'est pas sans inconvénients. Il leur est en effet difficile de prendre un peu de recul par rapport à ce projet et d'en faire une analyse critique, mentionnant les aspects négatifs éventuels [...].* »

Comme le relève le Conseil d'Etat dans son rapport public consacré en 2006 à la sécurité juridique et à la complexité du droit, les dispositions de la circulaire du 26 janvier 1998, prévoyant que le cabinet du Premier ministre et le secrétaire général du Gouvernement n'accepteraient pas, « *sauf cas exceptionnel dûment justifié par une extrême urgence* » l'examen interministériel de projets de textes dépourvus d'une étude d'impact conforme aux exigences définies, « *ne paraissent pas avoir été appliquées* ». De même, « *la faculté ouverte au cabinet du Premier ministre de décider une contre-expertise, ou au Conseil d'État d'ajourner l'examen du texte auquel ne serait pas jointe une étude d'impact conforme n'a pas davantage été invoquée* »<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Circulaires du 26 juillet 1995, du 21 novembre 1995, du 26 janvier 1998, du 26 août 2003 et du 30 septembre 2003.

<sup>2</sup> Conseil d'État, étude de la section du rapport et des études, Bilan de l'application de la circulaire du 21 novembre 1995 relative aux études d'impact, mars 1997.

<sup>3</sup> Rapport du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation, présidé par M. Dieudonné Mandelkern, la Documentation française, 2002, p. 107-108.

<sup>4</sup> Conseil d'État, rapport public 2006, Sécurité juridique et complexité du droit, p. 304-305.

Les délais souvent très courts de préparation des réformes et l'absence de sanction en cas de manquements aux prescriptions relatives à la réalisation d'études d'impact ont eu raison de ce dispositif. Aussi le Gouvernement a-t-il lui-même réduit ses prétentions, les circulaires du 26 août et 30 septembre 2003 prévoyant seulement que des réunions interministérielles de programmation étudient « *les alternatives à la réglementation* » et décident « *s'il est nécessaire de procéder à une étude d'impact, la forme que celle-ci doit prendre et les conditions dans lesquelles elle doit être réalisée* ».

L'assouplissement du dispositif a finalement abouti à l'abandon des études d'impact. Un nouveau rapport au Premier ministre sur la qualité de la réglementation, publié en 2004, souligne que l'étude d'impact doit être à la fois un outil de décision et un instrument de changement du processus même de réglementation<sup>1</sup>.

Pourtant, en matière d'évaluation préalable des réformes, certaines expériences étrangères paraissent concluantes.

#### • *Des expériences plus probantes à l'étranger*

Le rapport du groupe de travail sur la qualité de la réglementation de 2004 relève que les Etats-Unis, le Canada et le Royaume-Uni ont été les premiers pays à se doter, dès les années 1970-80, de dispositifs d'analyse d'impact de leur réglementation<sup>2</sup>. Selon ce rapport, « *les expériences des pays de l'OCDE montrent que le contrôle des évaluations par un pôle central est indispensable* ». Ce pôle est d'autant plus efficace qu'il est indépendant et animé par des experts.

Au Royaume-Uni, les études d'impact ont d'abord été développées à partir de 1985 dans les domaines intéressant les entreprises, l'environnement et la santé. La pratique a ensuite été progressivement étendue et systématisée, à partir de 1997. Les projets sont soumis à une Mission pour l'amélioration de la qualité de la réglementation, qui évalue notamment la cohérence du dispositif normatif. Des études d'impact sont réalisées en plusieurs étapes, l'évaluation finale étant soumise à l'approbation du ministre compétent. Cette évaluation s'appuie en particulier sur un ensemble de consultations, dont la durée ne peut être inférieure à douze semaines.

Le rapport public 2006 du Conseil d'État relève que « *comme au Canada, la rédaction des textes est, en Grande-Bretagne, centralisée au service législatif du Gouvernement. Composé d'une trentaine de juristes rattachés au ministère de la justice, ce service a spécifiquement en charge la rédaction des textes et travaille en étroite concertation avec les équipes ministérielles intéressées* ».

---

<sup>1</sup> Pour une meilleure qualité de la réglementation, rapport au Premier ministre, groupe de travail présidé par M. Bruno Lasserre, la Documentation française, 2004, p. 6.

<sup>2</sup> Idem, p. 37-38.

En Espagne, la loi du 27 novembre 1997 relative au gouvernement soumet tous les projets de loi et de règlement à une analyse de la nécessité et de l'opportunité de la mesure, complétée par une estimation de son coût. Les projets de loi doivent en conséquence obligatoirement être assortis de documents d'évaluation de la nécessité et du coût de la réforme.

L'Union européenne a également mis en place un dispositif d'analyse d'impact de sa réglementation. Ainsi, à la fin de l'année 2005, les trois institutions européennes – Parlement européen, Conseil et Commission - ont convenu d'une « *approche commune de l'analyse d'impact* ». Cette approche comporte un ensemble de règles relatives à la préparation et à l'utilisation d'analyses d'impact dans le processus législatif, que les institutions sont tenues de respecter. L'analyse d'impact initiale d'une proposition par la Commission sert généralement de fondement aux analyses éventuellement réalisées par les autres institutions européennes lorsqu'elles apportent des modifications de fond à la proposition de la Commission.

• ***La nécessité d'un dispositif coercitif***

La conception entièrement gouvernementale du dispositif et l'absence de mécanisme de contrôle dans les mains du Parlement semblent constituer les deux principales causes de l'échec des expériences conduites en France en matière d'études d'impact.

A la lumière de ces expériences, il apparaît que la définition d'un fondement constitutionnel à la réalisation des études d'impact et à leur contrôle par le Parlement devrait désormais garantir l'efficacité du dispositif.

S'agissant de la préparation des projets de loi, le législateur doit lui-même définir la teneur de l'étude d'impact. Il sera ainsi en mesure d'influencer le mode d'élaboration de ces textes, le principal objectif des nouvelles conditions de présentation des projets de loi étant de **vérifier la pertinence du recours à la législation** et d'accroître la cohérence et la simplicité de notre ordonnancement juridique.

**Le Parlement doit en outre pouvoir apprécier le contenu de l'étude d'impact qui lui est transmise et, le cas échéant, sanctionner son insuffisance.** Le Gouvernement serait alors fortement incité à prendre le temps et les moyens d'une étude approfondie, susceptible d'améliorer la qualité des projets de loi. La perspective de la sanction que peut représenter le refus, par la première assemblée saisie, d'inscrire à l'ordre du jour un projet de loi dont l'étude d'impact serait déficiente, devrait en effet conduire le Gouvernement à remplir de façon satisfaisante cette nouvelle obligation.

Aussi le présent projet de loi organique devrait-il enfin permettre à notre pays de se doter d'un véritable dispositif d'évaluation préalable des réformes législatives.

## ***C. UN DISPOSITIF D'ÉVALUATION AMBITIEUX, ASSORTI D'UN MÉCANISME DE SANCTION***

### **• *Le projet de loi organique initial***

Conformément aux nouvelles dispositions de l'article 39, troisième alinéa, de la Constitution, le projet de loi organique fait des documents d'évaluation préalable un élément essentiel de la procédure, soumis à l'appréciation de la première assemblée saisie et au contrôle du Conseil constitutionnel. Ainsi, l'article 6 du projet de loi organique consacre une règle issue de la tradition parlementaire, selon laquelle les projets de loi sont précédés de l'exposé de leurs motifs.

L'article 7 prévoit que des documents rendant compte des travaux d'évaluation préalables au dépôt des projets de loi sont transmis au Parlement avec ces textes. Il s'agit, selon l'exposé des motifs du projet de loi organique, de « *mettre en œuvre l'objectif poursuivi par le pouvoir constituant de maîtrise de l'inflation législative et de qualité du processus normatif* ».

L'évaluation préalable devrait comprendre une appréciation de la législation existante, la définition des objectifs poursuivis et l'identification des options possibles en dehors d'une nouvelle réglementation. Elle comporterait par ailleurs une estimation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales de la réforme. Sa teneur dépendrait de l'ampleur du projet et de son urgence, ainsi que de son incidence sur les finances publiques.

L'article 8 donne à la Conférence des présidents de la première assemblée saisie un délai de dix jours suivant le dépôt du projet de loi pour se prononcer sur le respect des règles relatives à l'évaluation préalable.

L'article 9 insère dans l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel le dispositif relatif aux modalités d'intervention du Conseil, lorsqu'il est saisi d'un désaccord entre l'assemblée intéressée et le gouvernement sur le respect des prescriptions concernant l'évaluation préalable.

L'article 10 définit les catégories de projets de loi qui ne seraient pas soumis à l'obligation d'évaluation préalable : projets de révision constitutionnelle, projets de loi de programmation, projets de loi relatifs aux états de crise, projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale, projets de loi de ratification d'ordonnances. Les projets visant à habilitier le gouvernement à prendre des mesures par ordonnances devraient seulement être accompagnés d'éléments d'évaluation succincts, tandis que les projets de loi tendant à autoriser la ratification de traités ou d'accords internationaux seraient assortis de documents précisant les objectifs de ces traités ou accords et évaluant leurs conséquences.

Enfin, l'article 14 du projet de loi organique initial tend à prévoir l'application des dispositions relatives aux études d'impact aux projets de loi qui seraient déposés à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2009, date de l'ouverture de la prochaine session parlementaire ordinaire.

● ***Le texte adopté par l'Assemblée nationale***

En première lecture, l'Assemblée nationale a substitué à la notion d'évaluation préalable celle d'étude d'impact, et en a développé le contenu (article 7). Les documents rendant compte de cette étude comporteraient donc une estimation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales des dispositions envisagées, ainsi qu'une évaluation des coûts et bénéfices financiers attendus et des conséquences pour l'emploi public. Ils comprendraient la liste des textes d'application nécessaires et un calendrier prévisionnel d'évaluation de la législation. Par ailleurs, le contenu de l'étude d'impact ne pourrait être adapté en fonction de l'ampleur et de l'urgence de la réforme proposée.

Les députés ont également précisé que la Conférence des présidents de la première assemblée saisie disposerait d'un délai de huit jours après le dépôt du projet de loi pour constater que l'étude d'impact ne répond pas aux exigences organiques (article 8). Elle ne serait donc pas tenue d'émettre expressément un avis lorsqu'elle juge le contenu de l'étude satisfaisant.

L'Assemblée nationale a précisé le champ des projets de loi qui échapperaient à l'obligation de présentation d'une étude d'impact (article 10). Ainsi, les projets de loi de programmation y seraient soumis, à l'exception de ceux relatifs à la programmation pluriannuelle des finances publiques, de même que les dispositions non exclusives des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale. Les projets de loi tendant à habilitier le Gouvernement à prendre des mesures par ordonnances ou à ratifier des ordonnances devraient être assortis, lors de leurs dépôts, d'une évaluation spécifique.

Les députés ont en outre adopté deux articles additionnels tendant à permettre aux règlements des assemblées :

- de soumettre les amendements du Gouvernement à une étude d'impact communiquée à l'assemblée avant leur discussion en séance publique (article 11 bis) ;

- de déterminer 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 (article 11 ter).

Enfin, l'Assemblée nationale a avancé la date d'entrée en vigueur des nouvelles conditions de présentation des projets de loi aux textes déposés à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2009, afin de permettre au Parlement d'en bénéficier pour les projets de loi qui seront examinés dès le début de la prochaine session (article 14).

● ***La position de la commission***

- *Le contenu des études d'impact*

Votre commission considère que les études d'impact qui accompagneront le dépôt des projets de loi doivent garantir une meilleure

préparation et une meilleure qualité de la législation (article 7). La définition du contenu de l'étude d'impact ne doit donc pas viser une impossible exhaustivité, mais comporter les éléments qui conduiront le Gouvernement à **vérifier la nécessité de présenter un projet de loi** et à **en assurer la cohérence avec le droit européen et l'ordre juridique interne**.

Aussi vous propose-t-elle de préciser que les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact dès le début de leur élaboration. Cette étude devrait non seulement recenser les alternatives à l'adoption d'une nouvelle loi, mais présenter les raisons pour lesquelles le Gouvernement a finalement retenu le recours à la législation.

Les documents composant l'étude d'impact devraient en outre exposer l'articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration, son impact sur l'ordre juridique interne et les conditions d'application de ses dispositions dans les départements et collectivités d'outre-mer, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises. Ils présenteraient les principales orientations des textes d'application nécessaires et le délai prévisionnel de leur publication.

Votre commission vous propose par ailleurs de supprimer la référence au calendrier d'évaluation de la législation, car cette évaluation relève avant tout de la compétence du Parlement et ne saurait suivre un programme défini par le Gouvernement.

*- Les modalités de contrôle de la présentation des projets de loi*

Votre commission vous propose de prévoir qu'en dehors des sessions, le délai de dix jours à compter du dépôt d'un projet de loi, au cours duquel la Conférence des présidents de la première assemblée saisie peut constater que les règles de présentation des projets de loi sont méconnues, est **suspendu jusqu'au dixième jour qui précède le début de la session suivante** (article 8). La Conférence des présidents sera ainsi en mesure d'exercer un véritable contrôle, y compris sur les études d'impact accompagnant les projets de loi déposés en dehors des périodes de session.

Elle vous suggère en outre d'assurer l'information du président de l'autre assemblée lorsque le Conseil constitutionnel est saisi après un désaccord entre le Gouvernement et la première assemblée saisie du texte, sur l'appréciation du contenu de l'étude d'impact (article 9).

*- Le champ d'application des études d'impact*

Votre commission vous propose d'inscrire dans la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances et dans le code de la sécurité sociale les règles relatives à l'évaluation préalable des dispositions non exclusives des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale (article 10 et article additionnel après l'article 10).

Elle vous présente en outre trois amendements visant à préciser les conditions de présentation des dispositions des projets de loi tendant à habilitier le Gouvernement à prendre des ordonnances ou portant sur la ratification d'ordonnances et des projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation de traités ou d'accords internationaux (article 10).

Enfin, votre commission vous propose de préciser le dispositif permettant aux règlements des assemblées de déterminer les modalités d'évaluation des amendements du Gouvernement (article 11 bis).

### **III. LA RÉNOVATION DE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE**

Dans le prolongement de la révision constitutionnelle, le projet de loi organique vise à moderniser la procédure législative en déterminant le cadre dans lequel s'exerce le droit d'amendement ainsi que les conditions de mise en œuvre, par les règlements des assemblées, des procédures d'examen simplifié ou des délais pour l'examen d'un texte en séance publique.

#### ***A. LA NÉCESSAIRE DYNAMISATION DE LA SÉANCE PUBLIQUE***

##### ***• Une mission législative « foisonnante »***

Dans un rapport remis au Bureau du Sénat le 30 janvier 1990, MM. Henri de Raincourt, Guy Allouche et Gérard Larcher déploraient la « *multiplication anarchique des séances et tout particulièrement des séances de nuit souvent obstruées par un nombre excessif d'amendements techniques* » et constataient que les parlementaires « *se sentent trop souvent exclus d'une mission législative devenu trop foisonnante, de débats hermétiques de techniciens et de spécialistes, alors que la séance publique devrait être le lieu du choix des orientations politiques fondamentales* ».

Près de vingt ans plus tard, cet état des lieux a gardé toute son actualité. La responsabilité en incombe d'abord à l'exécutif du fait du nombre et de l'ampleur des projets de loi soumis au Parlement. Parallèlement, le nombre d'amendements s'est accru dans des proportions considérables même si le phénomène est beaucoup plus marqué à l'Assemblée nationale qu'au Sénat. Ainsi 5.988 amendements ont été déposés au Sénat au cours de la session 2007-2008 (dont 1.308 par les commissions au fond) contre 13.778 à l'Assemblée nationale (dont 1.705 par les commissions au fond).

L'« *embouteillage législatif* » a pour conséquence de conduire le Gouvernement à déclarer l'urgence sur un grand nombre de textes dans le seul but d'économiser le temps d'une deuxième lecture au cours de laquelle la

plupart des amendements non retenus en première lecture peuvent de nouveau être redéposés<sup>1</sup>.

• *L'exemple des autres parlements européens*

La France se trouve, à cet égard, dans une situation singulière par rapport à ses voisins européens, comme l'ont souligné les rapports de nos collègues MM. Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet à la suite de la mission d'information de votre commission des lois sur les parlements d'autres Etats membres de l'Union européenne<sup>2</sup>.

La séance publique y est en effet beaucoup moins encadrée. Trois voies ont été utilisées par les **systèmes parlementaires européens** pour organiser le travail en séance.

D'abord le **temps consacré à la séance publique est réduit**. Ainsi à la Chambre des communes, au Royaume-Uni, les horaires de séance publique ont été encadrés et le nombre de séances de nuit ramené à deux par semaine. Le pragmatisme britannique autorise le dépassement de ces horaires à condition cependant que les différents groupes politiques aient donné leur accord. En pratique, ces débordements n'interviennent que rarement.

En Espagne, le Congrès des députés siège trois semaines par mois, trois jours par semaine. Le Sénat se réunit deux semaines par mois, deux jours par semaine. Les séances de nuit se prolongent rarement au-delà de minuit au Congrès et de 22 heures au Sénat.

Le Bundestag ne siège quant à lui que deux semaines par mois, en principe trois jours (le mercredi pour une heure de questions ; le jeudi ; le vendredi matin). Le jeudi, la séance de nuit ne dépasse pas 22 heures.

En deuxième lieu, dans certaines assemblées, les **temps de parole** sont rigoureusement **limités**<sup>3</sup>. Tel est le cas au Sénat polonais : à l'exception du rapporteur de la commission et du « rapporteur de la minorité », les autres parlementaires ne peuvent intervenir que deux fois au cours d'un même débat –pour une durée limitée à dix minutes pour la première intervention et à cinq minutes pour la seconde.

A la Chambre des députés italienne, ces limitations interviennent à deux stades : au cours de la discussion générale, ne peuvent intervenir outre le rapporteur de la commission et le gouvernement qu'un orateur par groupe tandis

---

<sup>1</sup> Sur 70 textes examinés par le Sénat au cours de la session 2007-2008 (dont 5 conventions), 21 projets de loi ont fait l'objet d'une déclaration d'urgence.

<sup>2</sup> MM. Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet : *L'expérience des parlements nationaux au sein de l'Union européenne : quels enseignements pour le Sénat ? Les exemples allemand, britannique, espagnol, finlandais, italien et polonais - rapport n° 43 (2006-2007)*, et *L'expérience des parlements nationaux au sein de l'Union européenne (suite) : Une source d'inspiration pour le Sénat - Les exemples luxembourgeois, belge, portugais, grec, tchèque, autrichien et slovaque - rapport du Sénat n° 418 (2006-2007)*.

<sup>3</sup> En France, au Sénat, sur chaque article, chaque sénateur peut prendre la parole une fois pour cinq minutes et intervenir pour une explication de vote de cinq minutes non seulement sur l'article mais aussi sur chacun des amendements.

que lors de la discussion des articles, un député n'a le droit d'intervenir dans la discussion d'un article qu'**une seule fois** pour une durée maximale de **vingt minutes** (dix minutes au Sénat) même s'il est l'auteur de plusieurs amendements, sous-amendements ou articles additionnels<sup>1</sup> -chaque député pouvant par ailleurs intervenir, avant la fin de la discussion, pour une durée n'excédant pas cinq minutes sur l'ensemble des sous-amendements présentés à ses propres amendements.

Par ailleurs, **un député par groupe** peut faire une explication de vote de cinq minutes, au plus, sur chaque article, amendement, sous-amendement et article additionnel.

La rationalisation du travail parlementaire peut aussi passer dans certains pays par le **strict encadrement du droit d'amendement**.

A la Diète polonaise, le droit d'amender est réservé à l'auteur du texte, ou à un groupe de quinze députés au moins, au président ou au vice-président d'un groupe politique et au Gouvernement.

En Espagne, **si chaque parlementaire peut déposer des amendements, ce droit s'exerce en fait dans le cadre des groupes politiques**. En effet, les amendements individuels doivent être revêtus de la signature du porte-parole du groupe politique auquel appartient le parlementaire auteur de l'amendement. En outre, seuls les groupes peuvent présenter des amendements sur la totalité du texte<sup>2</sup>. Les groupes sont ainsi les véritables titulaires du droit de dépôt des amendements.

Au Sénat comme au Congrès, les amendements d'un même groupe font habituellement l'objet d'un vote unique. En effet, **ils sont le plus souvent débattus en bloc sur chaque chapitre du projet de loi**, sauf demande contraire des groupes. Ils sont en outre présentés par les porte-parole des groupes.

**Au Congrès, chaque groupe dispose en principe de 10 minutes pour présenter l'ensemble de ses amendements en séance plénière**, cette durée pouvant être étendue par le président de l'assemblée si l'importance du sujet le justifie (et non en fonction du nombre d'amendements). A l'issue de cette présentation, il est procédé au vote des « blocs » d'amendements présentés par chaque groupe. Un groupe peut toutefois demander que certains amendements fassent l'objet d'un vote séparé. Le groupe majoritaire peut ainsi demander que des amendements présentés par l'opposition soient soumis à un vote en séance plénière, afin de marquer leur rejet par l'assemblée. Les plus petits groupes territoriaux utilisent également cette prérogative pour inciter les autres groupes à prendre publiquement position sur certaines questions.

---

<sup>1</sup> Cette durée de vingt minutes est toutefois doublée pour les lois constitutionnelles, les délégations législatives, les lois électorales ou autorisant la ratification de traités internationaux.

<sup>2</sup> Un amendement sur la totalité vise l'opportunité ou l'esprit du projet de loi, en demande le renvoi au gouvernement ou propose un projet alternatif.

Au Royaume-Uni, le dépôt et la discussion des amendements s'effectuent surtout au stade de la commission, le président de la commission ne faisant généralement qu'un usage parcimonieux de son large **pouvoir d'appréciation pour écarter de la discussion les amendements déposés**. La discussion sur les amendements en commission et en séance ne fait cependant pas double emploi. En effet, s'il est possible de déposer ou de redéposer des amendements en séance publique après l'examen du texte par la commission, les amendements déjà largement débattus et rejetés au stade de la commission ne sont généralement pas rediscutés, le président de séance utilisant beaucoup plus activement que le président de la commission son pouvoir discrétionnaire de sélection des amendements. Il s'agit de la procédure dite du « **kangourou** » : on saute les amendements éliminés par le speaker.

Enfin, certains parlements ont choisi de fixer une **durée déterminée à l'examen des textes**.

Tel est le cas au Royaume-Uni. Depuis 1889, la Chambre des communes a la possibilité de voter des motions « guillotine » destinées à interrompre une étape de l'examen d'un texte. Toutefois, depuis 2004, la maîtrise des débats en séance publique passe par la détermination d'une durée programmée de l'examen des projets de loi.

La motion de programmation fixe à l'avance la durée de la discussion à chaque stade de la procédure.

En Espagne, le président du Congrès dispose de prérogatives étendues en matière d'organisation de la séance plénière. Il peut ainsi établir d'avance la durée maximale consacrée au débat d'un projet de loi, en distribuant le temps entre les interventions prévues, et procéder, à l'expiration du délai accordé, aux éventuelles mises aux voix.

Ces différents dispositifs doivent être replacés dans leur contexte institutionnel propre. En effet, plusieurs parlements accordent une place primordiale à la phase d'examen en commission au cours de laquelle le droit d'amendement peut alors s'exercer pleinement. Ainsi, lorsque le texte débattu dans l'hémicycle est celui adopté par la commission comme tel est souvent le cas (Royaume-Uni, Espagne, Finlande, Italie, Luxembourg, Belgique, Grèce, Autriche) la présentation d'amendements en séance publique peut être soumise à des conditions rigoureuses.

Dans la période récente, le Sénat comme l'Assemblée nationale se sont efforcés de réfléchir aux voies de la revalorisation du travail parlementaire et notamment la séance publique. Ainsi, dans notre assemblée, le groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale présidé par notre ancien collègue, M. Daniel Hoeffel avait conclu dans sa majorité à la « *nécessité d'alléger, de moderniser et de dynamiser le débat en séance publique afin de le rendre plus vivant, plus interactif, plus attractif* »<sup>1</sup>. Il avait préconisé la discussion des textes sur la base des conclusions de la commission afin, comme l'avait souligné

---

<sup>1</sup> *Rapport du groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale présidé par M. Daniel Hoeffel.*

M. Jacques Larché, alors président de votre commission des lois, de faire « *l'économie de débats purement techniques sur des amendements de pure forme, de codification ou de cohérence, indispensables à la bonne lisibilité de la loi, mais inutilement consommateurs de temps* ». Cette suggestion avait été reprise par votre commission des lois à l'issue du rapport précité de nos collègues Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet.

Plusieurs des réformes proposées se heurtaient à l'obstacle constitutionnel. Elles ont du moins nourri pour partie les analyses du comité de réflexion et de proposition présidé par M. Edouard Balladur sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République et préparé ainsi la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

### ***B. LE NOUVEL ÉQUILIBRE INSTAURÉ PAR LA LOI CONSTITUTIONNELLE DU 23 JUILLET 2008***

Le constituant a souhaité favoriser une amélioration de la procédure législative par deux voies principales :

- d'abord, à titre principal, en permettant que la discussion en séance publique puisse s'engager sur le texte élaboré par la commission saisie au fond (article 42 de la Constitution) ; cette disposition est d'application immédiate au 1<sup>er</sup> mars 2009 sans que soit nécessaire l'intervention du législateur organique ;

- ensuite, en prévoyant que le droit d'amendement s'exerce dans les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique comme l'a prévu l'article 44 de la Constitution ; le troisième chapitre du présent projet de loi organique a pour objet de fixer ce cadre.

• ***La discussion en séance publique sur le texte issu des travaux de la commission*** (article 42 de la Constitution)

L'une des principales innovations introduites par la révision de juillet dernier est la règle, désormais posée à l'article 42 de la Constitution, selon laquelle la discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission -à l'exception des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi de finances et de projets de loi de financement de la sécurité sociale dont l'examen continue de porter, en première lecture devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement et, pour les autres lectures, sur le texte transmis par l'autre assemblée.

Actuellement, les amendements des commissions représentent, au Sénat, le quart des amendements déposés et 90 % d'entre eux sont adoptés (70 % des amendements adoptés par le Sénat émanent des commissions). Comme l'avait relevé le rapport du groupe de travail présidé par M. Daniel Hoeffel, la nouvelle procédure devrait « *éviter en partie la redondance entre*

*le travail en commission et en séance publique : les propositions de la commission, intégrées dans le texte soumis à la délibération du Sénat, ne feraient plus l'objet d'amendements déposés en séance publique* », ce qui n'empêchera naturellement pas le rapporteur de présenter, chaque fois que nécessaire, l'économie générale des propositions de la commission sur tel ou tel article important du projet de loi.

La nouvelle procédure ne met nullement en cause le droit d'amendement puisque, comme aujourd'hui, un amendement rejeté en commission sera susceptible d'être discuté en séance publique.

Le dispositif permet ainsi de renforcer la spécificité et la complémentarité de chacune des deux grandes étapes de la procédure législative :

- la **commission**, grâce à l'expertise et l'expérience acquise par ses membres représentatifs à la proportionnelle de leurs groupes respectifs, permet, d'une part, de préparer un projet de texte dont les difficultés techniques auront été en principe levées, d'autre part, d'éclairer le débat en séance publique sur les grands enjeux politiques grâce au rapport ;

- la **séance publique** constitue par excellence le lieu public du débat démocratique. En effet, elle est le moment privilégié de l'échange entre les parlementaires et le Gouvernement : les uns comme les autres peuvent y présenter leurs positions et défendre leurs amendements ; ainsi éclairés députés ou sénateurs assurent leur fonction de législateur quitte à modifier en profondeur le projet soumis par la commission. Leur travail sera désormais facilité, le débat pouvant se concentrer désormais davantage sur les questions de qui font débat.

Comme le soulignaient dans leur manuel de droit parlementaire les professeurs Pierre Avril et Jean Gicquel « *les travaux des formations restreintes n'ont qu'une valeur préparatoire, car c'est par la délibération en séance, c'est-à-dire en réunion plénière et publique de chaque assemblée, que le Parlement exerce ses compétences*<sup>1</sup> ».

La publicité des débats, garantie par l'article 33 de la Constitution, est l'une des traductions constitutionnelles du rôle ainsi dévolu à la séance publique et la marque de sa primauté dans la procédure législative. Elle garantit l'information du citoyen conformément aux principes fondamentaux de la démocratie.

Le constituant n'a pas entendu remettre en cause lors de la révision du 23 juillet 2008 la primauté reconnue à la séance qui, comme l'a souligné le professeur Jean-Gicquel lors de son audition par votre commission, constitue une spécificité du Parlement français liée à l'histoire politique de notre pays. Au contraire, tout en valorisant le travail des commissions, la révision constitutionnelle a aussi cherché à préserver et à conforter la prééminence de la séance publique en lui redonnant son intérêt.

---

<sup>1</sup> Pierre Avril, Jean Gicquel, *Droit parlementaire*, 3<sup>e</sup> édition, 2004, p. 122.

Cette orientation générale du constituant doit aussi inspirer le législateur organique ainsi que, dans l'élaboration de leurs règlements respectifs, les assemblées.

• ***L'exercice du droit d'amendement*** (article 44 de la Constitution)

La nouvelle rédaction de l'article 44 de la Constitution complète le premier alinéa de cet article -« *Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement* »- en précisant que 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.

Le projet de loi constitutionnelle précisait, dans sa version initiale, que le droit d'amendement s'exerce en séance ou en commission « *selon les conditions et limites fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique* ».

En première lecture, le Sénat avait supprimé, d'une part, la mention des « *limites* », incluses, à son sens, dans celles de « *conditions* », d'autre part, la référence à la loi organique qui lui paraissait restreindre la compétence de principe reconnue en cette matière aux règlements des assemblées. Par ailleurs, la rédaction proposée par le Sénat permettait aussi de marquer que les dispositions adoptées par les assemblées ne pouvaient concerner l'exercice, par le Gouvernement, de son droit d'amendement.

En deuxième lecture, l'Assemblée nationale a adopté une formule de compromis : tout en maintenant la suppression de « *limites* », elle est revenue au renvoi à la loi organique afin de fixer un cadre commun aux conditions d'exercice du droit d'amendement par le Gouvernement et par les parlementaires.

La nouvelle rédaction de l'article 44 peut favoriser la mise en œuvre d'une procédure d'examen simplifié pour certains textes.

Si jusqu'alors la Constitution n'écartait nullement l'exercice du droit d'amendement en commission, elle garantissait, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, que ce droit puisse s'exercer, en tout état de cause, devant la formation plénière de l'assemblée.

Ainsi, le fait qu'un amendement ait été rejeté en commission ne saurait interdire à son auteur la faculté de le présenter de nouveau en séance publique.

La nouvelle rédaction de l'article 44, comme l'avait relevé votre rapporteur lors des débats sur la révision constitutionnelle, permettrait d'assouplir ce principe : le droit d'amendement s'exerçant en séance **ou** en commission, l'examen d'un amendement en commission pourrait suffire à satisfaire l'exigence constitutionnelle. L'enjeu de la disposition proposée par la révision constitutionnelle est de favoriser le recours aux procédures simplifiées d'examen des textes en séance publique.

Les efforts pour développer de tels dispositifs sont en effet restés, jusqu'à présent, infructueux.

Au Sénat, une résolution du 4 octobre 1990, fruit de la réflexion engagée dans le cadre du rapport remis au Bureau du Sénat le 31 janvier 1990 par MM. Henri de Raincourt, Guy Allouche et Gérard Larcher pour « *alléger les débats législatifs* » introduisait deux nouvelles procédures : le vote sans débat (le texte, y compris les amendements de la commission, étant mis aux voix sans que les amendements non retenus par la commission puissent être défendus en séance publique) et le vote après débat restreint (permettant aux auteurs d'amendements d'intervenir en séance).

Le dispositif relatif au vote sans débat a été annulé par le Conseil constitutionnel dans sa décision en date du 7 novembre 1990.

En effet, selon le Conseil, « *s'il est loisible à une assemblée parlementaire de prévoir, par son Règlement, que dans le cadre de la procédure de « vote sans débat », le Président met aux voix l'ensemble du texte, y compris les amendements adoptés par la commission, lorsqu'il n'en existe pas d'autres, en revanche porte atteinte au droit d'amendement (...) l'interdiction faite à tout membre de l'Assemblée saisie du texte de reprendre en séance plénière un amendement relatif à celui-ci, au motif que cet amendement aurait été écarté par la commission saisie au fond* ».

Sans doute le vote sans débat, dans une version modifiée, a-t-il été introduit dans le chapitre VII *bis* du règlement du Sénat. Cependant, la faculté donnée au signataire de l'amendement de le défendre de nouveau en séance publique dans le cas où il n'aurait pas été repris par la commission a retiré une grande partie de son intérêt pratique à cette procédure simplifiée. Celle-ci n'a du reste jamais été mise en œuvre<sup>1</sup>.

D'une manière générale, les procédures simplifiées tant au Sénat qu'à l'Assemblée nationale sont demeurées cantonnées à l'examen des lois autorisant la ratification ou l'approbation d'un accord international.

Le groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale présidé par M. Daniel Hoeffel appelait de ses vœux un « *débat parlementaire plus lisible ou plus visible* » dégagé de la discussion des textes les plus techniques. Quatre ans plus tard, le rapport du Comité présidé par M. Edouard Balladur lui fait écho en encourageant les procédures permettant un examen approfondi d'un texte en commission et simplifié en séance publique : « *le travail législatif ayant gagné en technicité, il est opportun de renforcer le rôle préparatoire, voire décisionnel, des commissions, confrontées par exemple à des textes portant transposition de directives communautaires, à des lois de codification ou à des projets de loi portant ratification d'ordonnances* ».

---

<sup>1</sup> La réforme non aboutie du règlement du Sénat en 2004 prévoyait de réactiver ces deux procédures sous la forme de la procédure d'examen simplifié -en séance publique, n'auraient été mis aux voix que les amendements et les articles auxquels ils se rapportent ; aucune parole ni explication de vote sur un article ou un amendement n'aurait été autorisée- et du vote sans débat réservé aux projets de loi autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord international.

La nouvelle formulation de l'article 44 devrait donc favoriser la mise en œuvre des procédures d'examen simplifié pour certaines catégories de textes à caractère technique.

Ce dispositif implique certaines garanties, d'ailleurs actuellement prévues pour les procédures d'examen simplifié : exclusion des textes dont l'importance justifie l'examen complet en séance plénière, respect des droits de l'opposition, aménagement dans ce cas des travaux de la commission permettant une organisation ouverte des débats.

***C. UN ÉQUILIBRE INDISPENSABLE ENTRE LE « CADRE » FIXÉ PAR LE PROJET DE LOI ORGANIQUE ET LES « CONDITIONS » DÉTERMINÉES PAR LES RÈGLEMENTS DES ASSEMBLÉES***

***• Les dispositions du projet de loi organique***

Conformément à l'article 44 de la Constitution, le chapitre III du projet de loi organique détermine le cadre dans lequel doit s'exercer le droit d'amendement en séance ou en commission, selon les conditions fixées par les règlements des assemblées.

Il comporte trois volets consacrés :

- à des dispositions générales relatives à l'exercice du droit d'amendement (articles 11 à 11 *ter*) ;
- à l'organisation d'une procédure d'examen simplifié d'un texte (article 12) ;
- à la détermination d'un délai pour l'examen d'un texte en séance (articles 13 à 13 *ter*).

Il importe de souligner que la loi organique n'institue ni les procédures simplifiées, ni l'organisation d'un crédit-temps. Elle laisse aux règlements de chaque assemblée le soin de déterminer, si elle le souhaite, la mise en place de tels dispositifs. Elle prévoit dans le cas où de telles procédures seraient créées, les effets qu'elles pourraient emporter ainsi que les conditions auxquelles elles devraient répondre.

*– Dispositions générales consacrées à l'exercice du droit d'amendement (article 11)*

L'article 11 du projet de loi comporte trois séries de mesures. Les deux premières consacrant des dispositions figurant jusqu'à présent dans les règlements des assemblées.

D'abord, il rappelle les principes de base selon lesquels les amendements sont présentés par écrit et sommairement motivés.

Ensuite, il détermine les délais de recevabilité des amendements avant leur examen en séance : les amendements cesseraient d'être recevables après le début de l'examen du texte en séance –les règlements des assemblées

pouvant cependant prévoir, comme tel est le cas aujourd'hui, une date antérieure. Ces délais ne seraient pas opposables au Gouvernement ou à la commission saisie au fond.

L'Assemblée nationale a complété ce dispositif en permettant, comme le prévoit aujourd'hui son Règlement, que les délais sont ouverts de nouveau pour les parlementaires, dans certaines conditions, lorsque le Gouvernement ou la commission ont déposé des amendements au-delà des délais fixés aux membres du Parlement.

En outre, les députés ont également souhaité rappeler dans le texte organique la possibilité pour les règlements de prévoir des délais pour le dépôt des amendements devant la commission.

Enfin, 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. Une telle disposition permettrait aux membres du Gouvernement, voire à leurs collaborateurs, de participer à l'ensemble des délibérations de la commission. Elle marquerait une rupture, non seulement par rapport au droit actuel -puisque le Règlement du Sénat précise que les ministres se retirent au moment du vote-, mais surtout à une pratique parlementaire constante sous la Vème République ainsi que sous les Républiques antérieures : le Gouvernement a accès aux commissions pour être entendu -le plus souvent à l'invitation de la commission- mais ne participe jamais aux délibérations de la commission.

*- La procédure d'examen simplifiée (article 12)*

La procédure d'examen simplifiée pourrait avoir pour conséquence comme semble, en effet, le permettre la nouvelle rédaction de l'article 44 de la Constitution que le texte adopté par la commission saisie au fond soit seul mis en discussion en séance -à l'exclusion de tout amendement.

L'Assemblée nationale, à l'initiative de sa commission des lois, a souhaité encadrer ce dispositif à deux titres :

- d'abord en permettant au Gouvernement, au président de la commission saisie au fond ou à un président de groupe de s'y opposer ;

- en second lieu, en excluant la faculté -permise par la version initiale du projet de loi organique- pour le Gouvernement ou la commission saisie au fond de déposer des amendements sur le texte produit par la commission alors même que le délai du dépôt des amendements aurait été clos pour les parlementaires.

*- La détermination de délais pour l'examen d'un texte en séance publique (articles 13, 13 bis et 13 ter)*

Si la rédaction de l'article 44 de la Constitution ne prévoit pas la mise en œuvre d'une procédure de limitation de la durée des débats en séance publique -et ne l'interdit pas davantage- il ressort des prises de position du Gouvernement tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat lors des débats consacrés à la révision constitutionnelle que la référence aux conditions d'exercice du droit d'amendement peut inclure un tel dispositif.

Le projet de loi organique prévoit également que dans l'hypothèse où les règlements des assemblées fixeraient des délais pour l'examen d'un texte en séance publique, ils pourraient déterminer les conditions dans lesquelles les amendements déposés par les parlementaires seraient mis aux voix sans discussion. Les assemblées seraient ainsi autorisées à prévoir, une fois écoulé le temps imparti pour la discussion d'un article, que les amendements sont mis aux voix sans possibilité de prise en parole pour leur auteur ou tout autre membre du Parlement.

Cette disposition a fait l'objet d'une très vive contestation de la part des groupes de l'opposition à l'Assemblée nationale.

Afin de répondre pour partie à ces critiques, la commission des lois, en accord avec le Gouvernement, a proposé de compléter ce dispositif par trois séries de garantie :

- d'abord, lorsqu'un amendement est déposé par le Gouvernement ou par la commission après la forclusion des délais de dépôt des amendements des parlementaires, les règlements « *doivent prévoir d'accorder un temps supplémentaire de discussion à la demande d'un président de groupe, aux membres du Parlement* » (article 13) ;

- ensuite, le droit d'expression de tous les groupes parlementaires, en particulier celui des groupes d'opposition et des groupes minoritaires serait garanti (article 13 *bis*) ;

- enfin, les règlements « peuvent » déterminer les conditions dans lesquelles la parole peut être donnée, à l'issue du vote du dernier article du texte concerné, pour une durée limitée et en-dehors de ces délais, à tout parlementaire qui en fait la demande pour une explication de vote personnelle (article 13 *ter*).

• ***Les propositions de votre commission***

Le respect, d'une part, de la hiérarchie des normes et, d'autre part, de l'autonomie des assemblées, implique que le texte organique se concentre sur les dispositions les plus importantes. Cette exigence apparaît encore avec plus de force s'agissant de l'exercice du droit d'amendement dans la mesure où l'article 44, contrairement aux articles 34-1 et 39 qui ne renvoient qu'à la loi organique, fait référence à la loi organique et aux règlements des assemblées.

Votre commission a estimé que plusieurs des dispositions introduites par les députés, si elles peuvent être justifiées sur le fond, relèvent davantage du règlement des assemblées que de la loi organique. Elle propose ainsi de renvoyer aux règlements les conditions dans lesquelles les délais de dépôt des amendements en séance publique peuvent être levés dans certaines conditions. De même, elle considère qu'il appartient aux règlements des assemblées de prévoir, le cas échéant, des délais pour le dépôt des amendements en commission.

Par ailleurs, elle comprend le souhait du Gouvernement de voir garanti par la loi organique le droit qui lui est reconnu par les règlements d'être entendu en commission. Cependant, elle estime, d'une part, que cette faculté ne peut emporter la participation aux délibérations de la commission sur les amendements et, d'autre part, que les modalités d'exercice de ce droit peuvent être précisées par les règlements des assemblées comme tel est le cas aujourd'hui.

En second lieu, votre commission approuve la disposition proposée à l'article 12 puisqu'elle combine l'efficacité (mise aux voix en séance du seul texte élaboré par la commission) et le respect des droits de l'opposition (avec le droit pour tout président de groupe de s'opposer à la mise en œuvre de ce dispositif). Elle estime que cette procédure pourrait se révéler utile pour certaines catégories –certes limitées- de textes.

Enfin, votre commission constate que le Sénat n'a jamais prévu dans son Règlement, contrairement à l'Assemblée nationale, de dispositions relatives à une durée programmée de l'examen d'un texte. Elle estime que notre assemblée qui ne connaît pas les mêmes situations de blocage que l'Assemblée nationale n'aura pas d'avantage recours, à l'avenir, à ce type de mécanismes. Néanmoins, si le Sénat peut organiser de manière consensuelle la discussion en séance, il ne lui appartient pas de priver l'Assemblée nationale de la possibilité de recourir à la détermination de délais préfix pour la discussion d'un texte. Elle vous propose, en conséquence, de voter sans modification les articles 13, 13 *bis* et 13 *ter*.

\*

\*        \*

Sous le bénéfice de ces observations et des amendements qu'elle vous propose, votre commission vous propose d'adopter le projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.



## EXAMEN DES ARTICLES

### CHAPITRE PREMIER DISPOSITIONS, PRISES EN VERTU DE L'ARTICLE 34-1 DE LA CONSTITUTION, RELATIVES AUX RÉSOLUTIONS

Le chapitre premier comporte cinq articles consacrés aux propositions de résolution. L'Assemblée nationale, à la suite d'un amendement présenté par sa commission des lois, a supprimé la référence, jugée inutile, au caractère « parlementaire » des résolutions. Votre commission vous soumet un **amendement** rédactionnel tendant à modifier l'intitulé de cette division.

#### *Article premier*

#### **Dépôt des propositions de résolution**

Cet article prévoit que les propositions de résolution sont déposées sur le bureau d'une assemblée et qu'elles sont signées par un ou plusieurs parlementaires.

La disposition proposée apparaît favorable à l'exercice du droit de résolution à trois titres.

D'abord, contrairement à certaines options envisagées lors des débats sur la révision constitutionnelle, la faculté de présenter des résolutions ne serait réservée ni à un nombre déterminé de parlementaires, ni à un groupe. Elle serait ouverte à un parlementaire isolé comme tel est le cas, en particulier, s'agissant des propositions de loi.

Ensuite, le projet de loi organique, dans sa version initiale, ne prévoyait aucune limitation du nombre de résolutions susceptibles d'être déposées même si leur inscription à l'ordre du jour peut être limitée en vertu des articles 3 et 4 du présent projet de loi organique.

L'Assemblée nationale a confirmé explicitement ce principe en adoptant un amendement présenté par des membres du groupe socialiste et rectifié à la demande de la commission des lois, indiquant que « *le nombre de propositions de résolution pouvant être déposées par session ne peut être limité* ».

Enfin, le dépôt des propositions de résolution devrait permettre, comme le prévoient les dispositions du Règlement du Sénat (article 24) et de l'Assemblée nationale l'impression et la distribution du texte -aux termes de l'article 24 du Règlement du Sénat, lorsque celui-ci ne tient pas séance, la distribution de la proposition de résolution pourrait faire l'objet d'une insertion au journal officiel. Ainsi, même si la proposition de résolution est estimée irrecevable par le Gouvernement, son texte -contrairement aux amendements tombant sous le coup de l'irrecevabilité de l'article 40 qui ne peuvent être diffusés- serait porté à la connaissance de l'ensemble des membres de l'assemblée.

Votre commission se félicite des garanties ainsi apportées à l'exercice du droit de résolution. Elle vous soumet un **amendement** rédactionnel -supprimant la mention inutile selon laquelle les propositions de résolution sont déposées sur le bureau de l'assemblée- et vous propose d'adopter l'article premier **ainsi modifié**.

#### *Article 2*

### **Transmission de la proposition de résolution au Premier ministre**

Cet article prévoit que le président de chaque assemblée transmet sans délai la proposition de résolution au Premier ministre.

La rédaction proposée est issue d'un amendement adopté par les députés à l'initiative de leur commission des lois avec l'avis favorable du Gouvernement. Le projet de loi initial prévoyait que le président de l'assemblée concernée renvoyait toute proposition de résolution à l'une des commissions mentionnées à l'article 43 de la Constitution, commission permanente ou commission spéciale et qu'il les transmettait sans délai au Premier ministre. Cependant, le président et rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale, M. Jean-Luc Warsmann, a estimé que dans la mesure où les résolutions ne pourraient être amendées, l'examen en commission ne présenterait aucune valeur ajoutée.

Votre commission ne souscrit pas à cette position. Elle juge utile que l'assemblée réunie en séance publique puisse être éclairée par l'avis d'une commission permanente avant de se prononcer sur la proposition de résolution. La compétence des commissions permanentes ne se fonde pas seulement sur leur pouvoir d'amendement mais aussi sur leur vocation à informer tous les parlementaires -ainsi la commission des affaires étrangères examine les projets de loi tendant à autoriser ou ratifier les accords internationaux qui ne peuvent en tant que tels être modifiés. En outre, dès lors que le projet de loi organique admet la possibilité pour le ou les signataires de la proposition de résolution de rectifier celle-ci après son inscription à l'ordre du jour, l'examen préalable en commission peut être utile en donnant par exemple à l'auteur des indications sur les rectifications qui pourraient favoriser l'adoption du texte par l'assemblée plénière.

Par ailleurs, comme l'ont indiqué lors de leurs auditions respectives par votre commission, les professeurs Pierre Avril et Jean Gicquel, l'interdiction du droit d'amender les résolutions conjuguée avec l'absence de toute procédure d'examen en commission tendraient à assimiler les résolutions à de simples **motions**, ce qui ne paraît pas conforme à la portée que le constituant a entendu donner à ce nouvel instrument de l'expression du Parlement.

Sans revenir au principe, posé par le texte initial, d'un examen systématique en commission, votre commission vous propose un **amendement** permettant aux règlements de chaque assemblée de donner à la commission permanente compétente la faculté de se saisir, si elle le souhaite, d'une proposition de résolution.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 2 **ainsi modifié**.

### *Article 3*

#### **Modalités d'application de l'irrecevabilité des propositions de résolution**

Cet article prévoit que le Premier ministre doit faire savoir au président de l'assemblée intéressée qu'une proposition de résolution est irrecevable avant son inscription à l'ordre du jour.

Cette rédaction résulte d'un amendement de la commission des lois de l'Assemblée nationale. Selon la version initiale du projet de loi organique, lorsque le Premier ministre faisait savoir au président de l'assemblée qu'une proposition contenait une injonction à l'égard du Gouvernement ou que son adoption ou son rejet mettait en cause la responsabilité de celui-ci, cette proposition ne pouvait être examinée en commission ou inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée.

Si le deuxième alinéa de l'article 34-1 de la Constitution interdit qu'une proposition de résolution jugée irrecevable soit inscrite à l'ordre du jour, il ne prévoit pas qu'une proposition de résolution ne peut être inscrite à l'ordre du jour tant que le Gouvernement ne s'est pas prononcé.

Cette dernière hypothèse ne serait pas conforme, du reste, aux prérogatives que les assemblées tiennent désormais de l'article 48 de la Constitution, dans la rédaction issue de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, pour déterminer une partie de leur ordre du jour.

La formulation retenue par l'Assemblée nationale entend marquer de manière plus explicite que le texte initial du projet de loi organique qu'après l'inscription d'une proposition de résolution à l'ordre du jour, le Gouvernement n'aurait plus la faculté d'opposer l'irrecevabilité en application de l'article 34-1 de la Constitution -sous réserve que cette proposition ne soit pas rectifiée par son auteur ce qui ouvrirait de nouveau, comme le prévoit l'article 5, le droit d'opposition du Gouvernement.

Deux hypothèses se présenteraient :

- le Gouvernement estime que la proposition est irrecevable et celle-ci ne peut être inscrite à l'ordre du jour ;

- le Gouvernement s'abstient de prendre position et, dans ce cas, cette abstention devrait être interprétée comme un consentement tacite.

La résolution n'emportant pas d'effet juridique, elle n'est pas soumise aux conditions de recevabilité prévues par les articles 40 et 41 de la Constitution.

Par ailleurs, par cohérence avec la modification introduite à l'article précédent, les députés ont supprimé la référence à l'examen de la proposition de résolution par une commission permanente.

Selon votre commission, les termes de l'article 34-1 de la Constitution selon lesquels est irrecevable une proposition de résolution dont le Gouvernement « **estime** » que son adoption ou son rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elle contiendrait des injonctions à son égard, impliquent que le Gouvernement ait dans cette matière un pouvoir d'appréciation discrétionnaire qui n'est pas susceptible de contrôle. Aussi, contrairement à l'irrecevabilité de l'article 40 -soulevée par le Gouvernement ou par tout parlementaire- ou à l'irrecevabilité de l'article 41 fondé sur la méconnaissance du domaine de la loi -soulevée par le Gouvernement ou par le président de l'assemblée- qui sont prononcées par une autorité parlementaire (dans le premier cas, la commission des finances, dans le second, le président de l'assemblée), sous le contrôle du juge constitutionnel, l'irrecevabilité de l'article 34-1 ne relève à aucun moment des assemblées.

Ensuite, la Constitution réserve au Gouvernement le soin d'apprécier l'irrecevabilité d'une proposition de résolution au regard du second alinéa de l'article 34-1. Il ne semble donc pas conforme au texte constitutionnel que cette compétence soit attribuée par l'article 3 du projet de loi organique au Premier ministre. En effet, comme l'a d'ailleurs souligné le professeur Guy Carcassonne lors de son audition par votre commission, la Constitution opère une distinction claire entre les prérogatives du Premier ministre -initiative des lois (article 39), convocation d'une commission mixte paritaire (article 45, premier alinéa), engagement de la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale (article 49)...- et celles du Gouvernement -recours au vote bloqué (article 44), acceptation d'amendements aux conclusions de la CMP (article 45, second alinéa)... Au reste, l'amendement adopté par les députés à l'article 5 du projet de loi organique confie au Gouvernement le soin de s'opposer à tout moment à une rectification qui aurait pour effet de rendre la proposition de résolution irrecevable en application du second alinéa de l'article 34-1 de la Constitution.

Votre commission estime, par cohérence, que le pouvoir confié par l'article 3 du projet de loi organique doit être dévolu au **Gouvernement** -même si la décision devra sans doute être prise par le Premier ministre,

l'information de l'assemblée pouvant être assurée par exemple par le ministre chargé des relations avec le Parlement.

Votre commission vous soumet un **amendement** tendant ainsi à une nouvelle rédaction de cet article.

Par ailleurs, votre commission estime que, comme le prévoyait le texte initial du Gouvernement, l'irrecevabilité devrait faire obstacle à l'examen éventuel de la proposition de résolution par la commission. Elle considère cependant que cette précision pourrait figurer dans les règlements des assemblées.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 3 **ainsi modifié**.

#### *Article 3 bis (nouveau)*

### **Information du Premier ministre sur une demande d'inscription à l'ordre de jour d'une proposition de résolution**

Cet article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de sa commission des lois avec l'avis favorable du Gouvernement, prévoit qu'un président de groupe qui envisage de demander l'inscription d'une résolution à l'ordre du jour d'une assemblée, en informe le Président de cette assemblée au plus tard quarante-huit heures avant que l'inscription ne soit décidée. Le Président de l'assemblée devrait alors en informer sans délai le Premier ministre.

Cette disposition complète l'amendement proposé par l'Assemblée nationale à l'article précédent. Si le Gouvernement doit se prononcer sur l'irrecevabilité d'une proposition de résolution avant son inscription à l'ordre du jour par la Conférence des présidents, il est souhaitable, en contrepartie, qu'il puisse être informé rapidement d'une possible inscription à l'ordre du jour. Il serait informé sans délai par le président de l'Assemblée nationale -c'est-à-dire en pratique 48 heures avant que l'inscription ne soit décidée.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 3 *bis* **sans modification**.

#### *Article 4*

### **Conditions d'inscription à l'ordre du jour**

Cet article définit les conditions dans lesquelles une proposition de résolution jugée recevable peut être discutée en séance publique.

Dans la version initiale du projet de loi organique, ces conditions étaient au nombre de deux :

- une proposition de résolution ne pouvait être examinée en séance moins de huit jours après son examen en commission. Un délai était ainsi garanti au Gouvernement pour contrôler la recevabilité de la proposition et à l'auteur de la proposition de résolution pour la rectifier s'il le souhaite comme le lui permet l'article 5 du présent projet de loi organique ;

- une proposition de résolution ayant le même objet qu'une proposition antérieure ne pouvait être inscrite à l'ordre du jour avant l'expiration d'un délai de douze mois suivant la discussion en séance de la proposition antérieure. Cette disposition a pour objet d'éviter au Parlement de se prononcer sur des initiatives répétitives. Une préoccupation identique inspire déjà l'article 25 du Règlement du Sénat -« *les propositions de loi et les propositions de résolution qui ont été déposées par les sénateurs et qui ont été repoussées par le Sénat ne peuvent être reproduites avant le délai de trois mois* » et l'article 84 du Règlement de l'Assemblée nationale- « *les dispositions repoussées par l'Assemblée ne peuvent être reproduites avant le délai d'un an* ». Cependant la disposition proposée apparaît plus rigoureuse, en particulier parce qu'elle couvre toutes les propositions ayant le même objet et pas seulement celles qui ne seraient qu'une « reproduction » d'une proposition antérieure.

Les députés ont modifié ce dispositif sur plusieurs points.

D'abord, par cohérence avec les dispositions votées aux articles précédents supprimant l'examen préalable de la proposition de résolution en commission, l'Assemblée nationale fait partir le point de départ du délai de huit jours du **dépôt** de la proposition de résolution.

Si votre commission vous propose de permettre à une commission permanente de se saisir d'une proposition de résolution, il s'agit néanmoins d'une simple faculté, susceptible d'être mise en œuvre dans des délais rapides et qui ne justifie pas que le choix de l'Assemblée nationale de faire partir le délai du dépôt de la proposition de résolution soit remis en cause.

En outre, les députés ont opportunément précisé, afin d'éviter toute équivoque sur le décompte de ce délai, qu'il s'agissait de huit jours francs (en d'autres termes, huit jours complets de vingt-quatre heures).

Ensuite, ils ont adopté avec l'avis favorable de la commission des lois du Gouvernement, un amendement présenté par Mme Martine Billard et d'autres membres du groupe de la Gauche démocrate et républicaine modifiant les termes de la deuxième condition posée par cet article :

- le délai de douze mois prévu par le texte initial serait réduit puisque l'interdiction d'inscription à l'ordre du jour ne vaudrait que pour la **même session** ;

- en outre, cette interdiction concernerait les propositions de résolution qui poursuivent le même objet et le **même objectif**.

Le champ des résolutions qu'il serait impossible d'inscrire de nouveau à l'ordre du jour serait plus circonscrit puisque ces résolutions devraient répondre à deux critères cumulatifs -un objet et un objectif identique- au lieu d'un seul.

Le Gouvernement et le rapporteur de la commission des lois se sont efforcés, au cours des débats à l'Assemblée nationale de distinguer l'objet de

l'objectif : ainsi dans une proposition de résolution tendant à commémorer la guerre d'Algérie, l'objectif serait cette commémoration tandis que l'objet serait le choix du mois au cours duquel elle serait organisée.

Il n'est pas sûr cependant que la distinction entre ces deux notions puisse être toujours clairement établie.

Afin d'éviter des contestations délicates, votre commission vous propose en conséquence de supprimer par un **amendement** la référence à l'« *objectif* ».

Instrument réservé à l'initiative exclusive des parlementaires, la proposition de résolution a vocation à être inscrite dans la partie de l'ordre du jour réservé au Parlement.

Les résolutions peuvent constituer un moyen d'expression très varié et cette souplesse laisse à chaque assemblée une grande liberté d'appréciation pour déterminer par exemple si elles peuvent être retenues dans le cadre que la Constitution réserve par priorité au contrôle.

Celles qui sont présentées par les groupes d'opposition ou les groupes minoritaires trouveront naturellement leur place dans la journée mensuelle prévue par l'article 18 de la Constitution à ces groupes.

Par ailleurs, le Gouvernement conserverait toujours la faculté d'insérer une proposition de résolution qui lui paraîtrait utile à l'ordre du jour prioritaire qu'il conserve pour deux semaines sur quatre.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 4 **ainsi modifié**.

#### *Article 5*

### **Rectification des propositions de résolution**

Cet article prévoit les conditions dans lesquelles les propositions de résolution peuvent être rectifiées ainsi que leurs modalités d'examen et d'adoption en séance publique.

Sa rédaction est pour l'essentiel issue de deux amendements adoptés par l'Assemblée nationale à l'initiative de sa commission des lois avec l'avis favorable du Gouvernement.

Le texte initial du projet de loi prévoyait qu'au cours de la discussion des propositions de résolution en commission ou en séance, les membres du Gouvernement étaient entendus à leur demande. L'Assemblée nationale a estimé d'une part que la référence à l'examen en commission n'était plus nécessaire par cohérence avec l'amendement adopté à l'article 2 et qu'il n'était pas utile de rappeler dans la loi organique la présence du Gouvernement en séance, disposition en effet redondante avec l'article 31 de la Constitution « *les membres du Gouvernement ont accès aux deux assemblées. Ils sont entendus quant ils le demandent* ».

Par ailleurs, le texte présenté par le Gouvernement écarte la faculté d'amender une proposition de résolution mais donne à son auteur la possibilité de la rectifier après l'examen en commission.

L'Assemblée nationale a précisé cette disposition en indiquant que l'auteur de la proposition de résolution ou son premier signataire peut la rectifier après son inscription à l'ordre du jour jusqu'au terme de son examen en séance.

Votre commission suggère par un **amendement** que cette rectification puisse être faite à compter du dépôt de la proposition de résolution. Elle estime par ailleurs que la notion d'auteur recouvre nécessairement le premier signataire de la proposition et que la rédaction retenue par l'Assemblée nationale peut être simplifiée sur ce point.

Par souci d'équilibre, afin d'éviter que cette rectification ne soit le moyen de méconnaître les exigences posées par le deuxième alinéa de l'article 34-1 de la Constitution alors même que le Gouvernement ne pourrait plus s'opposer à la proposition après son inscription à l'ordre du jour, le Gouvernement conserverait la faculté de s'opposer à une rectification s'il estime qu'elle met en cause sa responsabilité ou qu'elle comporte une injonction à son égard.

L'exclusion du droit d'amendement sur les propositions de résolutions ne paraît pas contraire à la Constitution. En effet, comme l'a rappelé le Conseil Constitutionnel<sup>1</sup>, « *les dispositions constitutionnelles concernant l'exercice de ce droit d'amendement (...) visent exclusivement les projets ou propositions de loi* ».

Ainsi, le Sénat a pu supprimer en 1999 le droit d'amendement du Gouvernement sur les propositions de résolution présentées en application de l'article 88-4 de la Constitution<sup>2</sup> alors même que l'article 44 de la Constitution prévoit que « *les membres du Parlement et du Gouvernement ont le droit d'amendement* ».

En revanche, l'argument avancé dans les débats à l'Assemblée nationale selon lequel l'impossibilité d'amender permettrait de mieux préserver l'intention de l'auteur de l'amendement ne convainc pas entièrement. D'abord, la proposition de résolution, si elle est adoptée, a vocation à devenir l'expression de l'assemblée tout entière et pas seulement l'expression d'une personne ou d'un groupe politique. Ensuite, l'amendement de la proposition peut être la condition de son adoption par l'assemblée. Il n'implique d'ailleurs pas la dénaturation de la volonté initiale de l'auteur de la proposition. Celui-ci peut préférer le succès d'un texte remanié à l'échec programmé d'une proposition dont il aurait conservé l'entière maîtrise.

---

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, décision n°92-314 DC du 17 décembre 1992.

<sup>2</sup> Résolution du 27 mai 1999 modifiant l'article 73 bis du Règlement du Sénat.

Cependant, la faculté donnée à l'auteur de la proposition de résolution jointe avec l'éventualité d'un examen préalable en commission -que votre commission vous propose de rétablir- corrigent pour partie l'exclusion du droit d'amendement. En effet, le débat en commission pourrait faire apparaître les modifications qui rendraient la proposition acceptable pour la majorité de l'assemblée ; l'auteur serait ainsi informé des conditions auxquelles son initiative pourrait être adoptée, libre à lui d'en tenir compte ou non. Le mécanisme serait assez proche de celui retenu par le Congrès des députés espagnols où la proposition de résolution est mise aux voix avec les seuls amendements acceptés par l'auteur de la proposition de résolution.

Enfin, l'Assemblée nationale a adopté avec les avis favorables de la commission des lois et du Gouvernement, un amendement présenté par Mme Delphine Batho et M. Jérôme Lambert, rectifié à la demande de la commission des lois, prévoyant que les propositions de résolution doivent être adoptées à la majorité absolue des suffrages exprimés.

Votre commission estime que cette référence à la procédure habituelle de calcul des majorités constitue une précision inutile qu'elle vous propose de supprimer par un **amendement**. Il va de soi que ni la Constitution, ni le projet de loi organique n'autorise les règlements des assemblées à prévoir une majorité qualifiée pour l'adoption des résolutions.

Votre commission vous soumet également un **amendement** rédactionnel et vous propose d'adopter l'article 5 **ainsi modifié**.

## **CHAPITRE II DISPOSITIONS, PRISES EN VERTU DE L'ARTICLE 39 DE LA CONSTITUTION, RELATIVES À LA PRÉSENTATION DES PROJETS DE LOI**

Le chapitre II comporte cinq articles relatifs aux conditions de présentation des projets de loi.

Votre commission vous soumet un **amendement** tendant à simplifier l'intitulé de ce chapitre.

### *Article 6*

#### **Exposé des motifs des projets de loi**

Cet article tend à prévoir que les projets de loi sont précédés de l'exposé de leurs motifs.

Il ne s'agit pas d'une innovation, mais de l'inscription dans la loi organique, parmi les conditions de présentation des projets de loi, d'un élément ancien de la tradition parlementaire.

En effet, lorsqu'ils sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie, les projets de loi sont précédés d'un exposé des motifs présentant, d'une part, les raisons pour lesquelles le Gouvernement soumet ce texte au Parlement et, d'autre part, le contenu de chaque disposition du projet.

La nécessité d'exposer les motifs des projets de loi est apparue dès la période révolutionnaire. Ainsi, l'article 56 de la Constitution de 1793 disposait que « *les projets de loi sont précédés d'un rapport* » et l'article 3 de la loi du 19 nivôse an VIII (9 janvier 1800) concernant les opérations et communications respectives des autorités chargées par la Constitution de concourir à la formation de la loi prévoyait qu'« *après qu'un orateur du Conseil d'Etat a lu au corps législatif le projet de loi, et en a exposé les motifs, l'on dépose sur le bureau trois expéditions* ».

L'exposé des motifs apparaît donc inséparable du projet de loi, comme l'a souligné le Conseil constitutionnel dans sa décision du 7 avril 2005. Sous la III<sup>e</sup> République, il était même publié au Journal officiel avec le texte définitif de la loi<sup>1</sup>.

Plusieurs circulaires du Premier ministre relatives aux règles d'élaboration et de publication des textes publiés au Journal officiel ont en outre rappelé que « *les projets de loi sont toujours précédés d'un exposé des motifs* »<sup>2</sup>.

Aussi le Conseil constitutionnel a-t-il jugé que l'exposé des motifs devait également accompagner les projets de loi soumis à référendum, satisfaisant ainsi aux « *exigences de clarté et de loyauté de la consultation* »<sup>3</sup>.

Relevant de la seule appréciation du Gouvernement, l'exposé des motifs complète l'information du Parlement sur les projets de loi qui lui sont soumis. Il n'apparaît plus sur les documents présentant le texte adopté par l'une ou l'autre assemblée.

Élément essentiel d'explication et de présentation, l'exposé des motifs a d'ailleurs été rendu obligatoire pour les propositions de loi. L'instruction générale du Bureau du Sénat dispose en effet que les propositions de loi doivent être « *précédées d'un exposé des motifs* » (V, Dépôts, I).

L'article 6 du projet de loi organique consacre par conséquent un élément traditionnel de notre pratique parlementaire.

---

<sup>1</sup> *Cahiers du Conseil constitutionnel n° 19, commentaire de la décision du 7 avril 2005, de Villiers et Peltier.*

<sup>2</sup> *Circulaires du Premier ministre du 30 janvier 1997 et du 1<sup>er</sup> juillet 2004.*

<sup>3</sup> *Décision du 7 avril 2005, de Villiers et Peltier. Le Conseil constitutionnel estime que « l'exposé des motifs, qui, conformément à la tradition républicaine, accompagne un projet de loi et présente les motifs pour lesquels son adoption est proposée, est inséparable de ce projet ». Il considère que « dans son principe, la communication au corps électoral du projet de loi, y compris son exposé des motifs, met en œuvre l'article 11 de la Constitution et satisfait aux exigences de clarté et de loyauté de la consultation ».*

Dès lors, un projet de loi dépourvu d'exposé des motifs ne satisferait pas aux conditions de présentation fixées par la loi organique et la Conférence des présidents de la première assemblée saisie pourrait refuser son inscription à l'ordre du jour, en application de l'article 39 de la Constitution.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 6 **sans modification**.

#### *Article 7*

### **Évaluation préalable au dépôt des projets de loi**

Cet article définit le contenu des documents joints aux projets de loi et retraçant les travaux d'évaluation préalable.

L'Assemblée nationale a adopté en première lecture un amendement présenté par M. Jean-Luc Warsmann, président et rapporteur de la commission des lois, réécrivant entièrement cet article et intégrant des propositions issues de plusieurs groupes.

#### **1) La transmission des documents d'évaluation préalable dès l'examen du projet de loi par le Conseil d'Etat**

Le premier alinéa de l'article 7 prévoyait initialement que les documents rendant compte des travaux d'évaluation préalable seraient joints aux projets de loi lors de leur dépôt sur le bureau de l'assemblée saisie.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale fait référence à « *l'étude d'impact réalisée* », revenant ainsi au terme qu'utilisaient les circulaires du Premier ministre dans les années 1995-1998. Il prévoit par ailleurs la transmission de ces documents au Conseil d'État lorsqu'il procède à l'examen du projet de loi, puis leur dépôt sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que le projet de loi.

Le moment de la transmission des documents d'évaluation paraît déterminant pour assurer la qualité de leur contenu. Il ne s'agit pas tant, en effet, de les transmettre au Conseil d'État pour lui permettre d'apprécier l'opportunité du texte : ce n'est pas son rôle. Il s'agit surtout de veiller à ce que les évaluations soient conduites le plus en amont possible, et non lorsque la rédaction du projet de loi est achevée.

Ainsi, dans son rapport au Premier ministre, le groupe de travail sur la qualité de la réglementation présidé par M. Bruno Lasserre souligne que « *les études d'impact réalisées selon les prescriptions des circulaires de 1995 et 1998 ont vu leur intérêt diminuer au fur et à mesure du décalage de réalisation de l'étude qui, in fine, était rédigée après l'élaboration du texte et conçue comme une justification sommaire des arbitrages rendus et non comme une analyse objective des impacts d'un projet* »<sup>1</sup>. Ce rapport relève que « *la nécessité de procéder aussitôt que possible à l'étude d'impact ne fait donc pas de débat* ».

---

<sup>1</sup> Pour une meilleure qualité de la réglementation, Rapport au Premier ministre, la Documentation française, 2004, p. 7.

En effet, l'enjeu essentiel de l'évaluation préalable est bien de vérifier qu'il n'est pas possible d'atteindre plus aisément et plus efficacement l'objectif fixé par une autre voie que l'adoption d'un texte législatif. On peut en attendre une réduction du nombre des lois votées chaque année, une organisation plus cohérente de leur contenu et une meilleure application. Les dispositions constitutionnelles relatives aux conditions de présentation des projets de loi n'ont donc pas pour seul objet de compléter l'information du Parlement, chaque assemblée procédant à des auditions et des études qui remplissent cette mission. Elles visent également à améliorer le processus d'élaboration des projets de loi.

## **2) Le contenu de l'évaluation**

L'Assemblée nationale a considérablement développé et précisé en première lecture le contenu des documents qui devront accompagner le dépôt des projets de loi.

Aux termes de la version initiale de l'article 7, l'évaluation préalable devait tout d'abord comporter l'appréciation de la législation existante, définir les objectifs de la réforme, présenter les options autres que l'adoption de nouvelles règles de droit et une estimation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales du projet.

L'évaluation devait ensuite rendre compte des consultations conduites avant la saisine du Conseil d'Etat et analyser l'application dans le temps de la nouvelle législation, ainsi que les mesures transitoires.

Enfin, le dernier alinéa de l'article tendait à prévoir une modulation du contenu de l'évaluation en fonction de l'ampleur de la réforme envisagée, de son urgence, de ses conséquences pour les comptes publics ou du nombre de personnes qu'elle affecterait.

L'Assemblée nationale a adopté en première lecture, à l'initiative de son rapporteur, un dispositif beaucoup plus étendu, prévoyant que les documents rendant compte de l'étude d'impact comprennent :

- une appréciation de la législation existante, y compris au regard du droit européen et de son application en métropole et outre-mer ;
- la définition des objectifs du texte et l'exposé des options qui permettraient de ne pas prendre de nouvelles règles de droit ;
- une estimation des conséquences économiques, sociales et environnementales des dispositions législatives proposées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées ;
- l'analyse de l'impact des dispositions envisagées en termes d'égalité entre les femmes et les hommes ;
- une présentation des coûts et bénéfices financiers attendus pour les administrations publiques, les personnes physiques et morales, et les petites et moyennes entreprises, la méthode de calcul retenue devant être précisée ;

- l'évaluation des conséquences pour l'emploi public des dispositions proposées.

Si les députés ont maintenu la nécessité d'exposer dans ces documents les consultations menées avant la saisine du Conseil d'Etat, ainsi que les conditions d'application dans le temps et les mesures transitoires proposées, ils ont ajouté que l'évaluation préalable devait également analyser **l'application outre-mer** des propositions soumises au Parlement.

L'Assemblée nationale a par ailleurs intégré les préoccupations relatives à l'application des lois dans l'étude d'impact, en prévoyant que les documents accompagnant les projets de loi dressent la liste des textes d'application nécessaires, en mentionnant leurs principales orientations et le délai prévisionnel de leur publication.

Ces documents comporteraient en outre un calendrier prévisionnel d'évaluation de la législation.

Enfin, les députés ont supprimé le dernier alinéa du texte initial de l'article 7, qui tendait à moduler le contenu de l'évaluation préalable en fonction de l'ampleur et de l'urgence de la réforme proposée, ainsi que de son incidence sur les comptes publics et du nombre de personnes concernées.

Le rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale a estimé qu'il fallait « *laisser le moins de place possible à une appréciation unilatérale* » du degré de précision de l'étude d'impact<sup>1</sup>. La suppression de cette modulation du contenu permettrait donc d'assurer que « *toutes les évaluations préalables qui seront transmises au Parlement* » seront « *suffisamment précises et détaillées* ».

Votre commission considère que le contenu des études d'impact devra apporter au Parlement une information étendue sur les conditions d'élaboration du projet de loi, sur ses objectifs et sur ses conséquences. Elle souligne que l'étude d'impact doit être un facteur d'amélioration de la qualité de la loi, en incitant le Gouvernement à étudier l'ensemble des options possibles et à **ne recourir à la législation que s'il s'agit du moyen le plus pertinent pour atteindre l'objectif fixé**.

L'évaluation préalable doit en outre apporter des garanties sur la bonne articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur et en cours d'élaboration. Il s'agit d'éviter que le Parlement n'adopte des textes qu'il devra modifier quelques mois plus tard pour les rendre compatibles avec une directive communautaire.

Votre commission estime en outre que la description du contenu de l'étude d'impact ne doit pas donner lieu à une énumération trop détaillée, au risque d'omettre certains éléments, mais privilégier des catégories globales et appeler à une information précise. Lors de son audition devant votre

---

<sup>1</sup> Rapport fait au nom de la commission des lois par M. Jean-Luc Warsmann, Assemblée nationale, n° 1375, janvier 2009, p 100.

commission, M. Jean Gicquel, professeur de droit constitutionnel à l'université Paris I, s'est d'ailleurs déclaré défavorable à une énumération trop longue, qui serait nécessairement incomplète et risquerait d'alourdir le travail du Gouvernement et du Parlement<sup>1</sup>.

Aussi votre commission vous soumet-elle un **amendement** tendant à réécrire l'article 7, afin de prévoir que l'étude d'impact doit être lancée dès le début de l'élaboration du projet de loi. Les documents rendant compte de l'étude d'impact devraient par ailleurs présenter **les motifs pour lesquels, parmi toutes les options possibles, le Gouvernement retient celle de la législation**. Ils devraient en outre exposer, 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, c'est-à-dire en métropole et outre-mer, dans le ou les domaines visés par le projet de loi ;

- les modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées 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'Etat ;

- la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires, leurs orientations principales et le délai prévisionnel de leur publication.

Votre commission suggère de ne pas faire un sort particulier à l'évaluation des coûts et bénéfices financiers du projet de loi pour les petites et moyennes entreprises, car elles constituent une catégorie de personnes morales, visées par ailleurs. L'amendement proposé tend en outre à retirer de l'étude l'analyse de l'impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes, qui paraît relever de l'appréciation du Parlement lui-même.

---

<sup>1</sup> *Bulletin des commissions du Sénat, semaine 15, 31 janvier 2009, p. 2388.*

Votre commission considère que la liste des textes d'application nécessaires ne doit mentionner, à ce stade très préliminaire, que leurs orientations principales, afin de ne pas empiéter sur le pouvoir réglementaire du Gouvernement. Au surplus, le contenu des textes d'application sera en grande partie déterminé par le texte qu'adoptera finalement le Parlement.

Enfin, votre commission vous propose de supprimer la référence au calendrier prévisionnel d'évaluation de la législation, estimant que les fonctions d'évaluation et de contrôle relèvent des prérogatives parlementaires. A cet égard, elle souligne que le premier alinéa de l'article 24 de la Constitution dispose, dans sa rédaction issue de la révision du 23 juillet 2008, que le Parlement « *évalue les politiques publiques* », ce qui inclut l'évaluation de la législation. Le Parlement ne saurait suivre, dans l'exercice de cette fonction d'évaluation, un calendrier établi par le Gouvernement.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 7 **ainsi modifié**.

#### *Article 8*

#### **Délai d'examen des études d'impact par la Conférence des présidents**

Cet article prévoit que la Conférence des présidents de l'assemblée sur le bureau de laquelle un projet de loi a été déposé en premier lieu doit se prononcer, dans un délai de dix jours suivant ce dépôt, sur le respect des prescriptions du chapitre II de la loi organique.

Cette disposition vise à mettre en œuvre l'article 39, avant-dernier alinéa, de la Constitution, afin de permettre à la Conférence des présidents de la première assemblée saisie de refuser l'inscription à l'ordre du jour d'un projet de loi, lorsqu'elle juge que l'évaluation préalable ne remplit pas les exigences fixées par la loi organique.

Il convient en effet de fixer un délai pour que la Conférence des présidents se prononce, afin de ne pas faire peser sur l'organisation de l'ordre du jour une incertitude prolongée.

L'Assemblée nationale a adopté, en première lecture, un amendement tendant à donner à la Conférence des présidents la possibilité de constater, dans les dix jours suivant le dépôt du projet de loi et des documents d'évaluation, que ceux-ci ne répondent pas aux prescriptions de la loi organique.

Les députés ont en effet estimé que la rédaction initiale comportait une ambiguïté, paraissant obliger la Conférence des présidents à se prononcer explicitement sur le respect ou la méconnaissance des dispositions organiques relatives à l'évaluation préalable.

Le texte adopté par les députés lève cette ambiguïté : la Conférence des présidents, si elle estime que l'étude d'impact n'est pas satisfaisante, devra se prononcer dans les dix jours suivant le dépôt du projet de loi ; passé ce délai, son silence vaudra validation de l'évaluation préalable.

Votre commission relève que la nécessité, pour la Conférence des présidents, de se prononcer dans les dix jours suivant le dépôt du projet de loi pourrait entraîner **des difficultés lorsque le texte est déposé en dehors des périodes de session.**

En effet, si le projet de loi était déposé début août, la Conférence des présidents devrait se réunir, le cas échéant, à seule fin d'émettre une appréciation sur l'étude d'impact accompagnant ce texte. Ainsi, le Gouvernement pourrait être tenté de déposer ses projets de loi en dehors des sessions, afin d'éviter un examen approfondi des études d'impact.

Le dispositif ne paraît donc pas assurer les conditions optimales d'exercice de cette nouvelle prérogative par le Parlement.

Aussi votre commission vous soumet-elle un **amendement** tendant à prévoir que le délai dont dispose la Conférence des présidents pour constater la méconnaissance des dispositions organiques relatives à l'étude d'impact est **suspendu jusqu'au dixième jour qui précède le début de la session.**

Ainsi, la Conférence des présidents qui est traditionnellement réunie à la fin du mois de septembre pour établir l'ordre du jour des premières semaines de la session ordinaire pourra, le cas échéant, se prononcer sur les études d'impact accompagnant les projets de loi déposés au cours de l'été. Elle le fera dans un délai qui permettra au Gouvernement de demander l'inscription de ces projets de loi à l'ouverture de la session.

Ce dispositif devrait néanmoins inciter le Gouvernement à déposer avant la fin de la session ordinaire, ou de la session extraordinaire de juillet, les projets de loi qu'il souhaite inscrire à l'ordre du jour au début de la session suivante et limiter, par conséquent, le dépôt tardif de projets de loi que le Parlement aurait à examiner au cours des premiers jours de la session, en octobre.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 8 **ainsi modifié.**

#### *Article 9*

(art. 26-1 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958  
sur le Conseil constitutionnel)

#### **Examen des conditions de présentation des projets de loi par le Conseil constitutionnel**

Le quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution dispose qu'en cas de désaccord entre la Conférence des présidents de la première assemblée saisie d'un projet de loi et le Gouvernement sur l'appréciation des conditions de présentation de ce texte, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel, qui doit alors statuer dans un délai de huit jours.

La saisine du Conseil constitutionnel pourrait donc intervenir si le Gouvernement jugeait infondé le refus de la Conférence des présidents d'inscrire un projet de loi à l'ordre du jour, en raison d'une étude d'impact insuffisante.

Dans une telle situation, le Gouvernement aurait la possibilité de revoir son étude d'impact et de déposer des documents plus complets, afin d'obtenir l'inscription du projet de loi à l'ordre du jour, ou de contester la position de la Conférence des présidents. Le Conseil constitutionnel serait alors l'arbitre de ce désaccord et devrait procéder à une analyse de la conformité de l'étude d'impact aux dispositions du chapitre II de la loi organique.

• **L'insertion du dispositif dans l'ordonnance portant loi organique sur le Conseil constitutionnel**

Si l'article 39 de la Constitution expose clairement les conditions d'intervention du Conseil constitutionnel, cette nouvelle fonction doit être intégrée dans l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

**Tel est l'objet de l'article 9 du projet de loi organique**, qui insère dans cette ordonnance un chapitre III bis intitulé « *de l'examen des conditions de présentation des projets de loi* ».

Ce nouveau chapitre prendrait place après celui consacré à l'examen des textes de forme législative en application de l'article 37 de la Constitution, et avant celui traitant de l'examen des fins de non-recevoir, en application de l'article 41 de la Constitution. Il comprendrait un nouvel **article 26-1** prévoyant que l'autorité saisissant le Conseil constitutionnel aux fins de statuer sur le respect des dispositions organiques relatives à la présentation des projets de loi, c'est-à-dire le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre, avise aussitôt l'autre autorité de cette saisine (premier alinéa).

Ce dispositif reprend celui défini par l'article 27 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, aux termes duquel lorsque le Conseil constitutionnel est saisi par le Gouvernement ou par le président d'une des deux assemblées de l'irrecevabilité d'une proposition ou d'un amendement au motif qu'il ne relèverait pas du domaine de la loi, l'autorité à l'origine de la saisine doit aviser aussitôt l'autre autorité compétente. En revanche, lorsque le Conseil constitutionnel est saisi d'un traité ou d'une loi en application des articles 54 et 61 de la Constitution, il lui appartient d'en informer immédiatement le Président de la République, le Premier ministre et les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat (article 18, second alinéa, de l'ordonnance du 7 novembre 1958).

La procédure de contrôle du respect des conditions de présentation des projets de loi consiste, comme celle de l'article 41 de la Constitution, à demander au Conseil constitutionnel de trancher un désaccord entre une assemblée et le Gouvernement.

Il n'est toutefois pas indifférent pour l'assemblée qui sera saisie du projet de loi en second lieu de savoir que l'étude d'impact accompagnant ce texte fait l'objet d'une contestation.

Aussi votre commission vous soumet-elle un **amendement** tendant à prévoir, au premier alinéa du nouvel article 26-1 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, que lorsque le Conseil constitutionnel est saisi conformément au quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution, il avise immédiatement le Premier ministre et les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Le second alinéa du nouvel article 26-1 prévoit en outre que la décision du Conseil constitutionnel, qui doit intervenir dans un délai de huit jours aux termes de l'article 39, avant-dernier alinéa, de la Constitution, sera motivée. Le juge constitutionnel est également tenu de motiver ses décisions relatives à la conformité à la Constitution d'une loi organique, d'une loi, du règlement d'une assemblée parlementaire ou d'un traité (article 20 de l'ordonnance du 7 novembre 1958), au caractère législatif ou réglementaire d'une disposition (article 26) et à la recevabilité au regard de l'article 41 de la Constitution d'une proposition ou d'un amendement (article 28).

Le Conseil constitutionnel devrait par ailleurs notifier sa décision au président de l'assemblée intéressée et au Premier ministre, comme il le fait pour ses déclarations relatives au caractère législatif ou réglementaire d'une proposition ou d'un amendement (article 29 de l'ordonnance).

Ces deux catégories de décision ont en effet une conséquence directe sur le déroulement de la procédure législative<sup>1</sup>. Cependant, les décisions relatives au contenu des études d'impact intéressent également l'assemblée qui sera saisie du projet de loi en second lieu et qui pourra utiliser ces documents d'évaluation.

Ainsi, par cohérence avec la modification proposée au premier alinéa, l'**amendement** que vous soumet votre commission tend à prévoir que la décision du Conseil constitutionnel est notifiée aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, ainsi qu'au Premier ministre.

Enfin, la décision prise par le Conseil constitutionnel en application de l'article 39, avant-dernier alinéa, de la Constitution, serait publiée au Journal officiel de la République française, comme les déclarations de conformité à la Constitution des lois, traités et règlements des assemblées.

Si le Conseil constitutionnel juge que la présentation du projet de loi dont il a été saisi répond aux exigences définies par la loi organique, la Conférence des présidents de l'assemblée saisie en premier lieu ne pourra plus s'opposer à l'inscription de ce texte à l'ordre du jour, au sein des semaines réservées par priorité à l'ordre du jour fixé par le Gouvernement (article 48, deuxième alinéa, de la Constitution).

---

<sup>1</sup>Les déclarations relatives au caractère législatif ou réglementaire d'une proposition ou d'un amendement permettent de reprendre une discussion que la saisine en application de l'article 41 de la Constitution a suspendue, et établissent la recevabilité ou l'irrecevabilité de la proposition ou de l'amendement visé.

En revanche, si le Conseil constitutionnel estime que les conditions de présentation des projets de loi ont été méconnues, le Gouvernement devra retirer son projet, ou en compléter l'évaluation, en se fondant, le cas échéant, sur les motifs de la décision rendue par le juge constitutionnel.

**• L'examen des études d'impact par le Conseil constitutionnel dans le cadre de l'article 61 de la Constitution**

Le Conseil constitutionnel pourrait-il en outre examiner le respect des règles relatives à la présentation des projets de loi dans le cadre du contrôle de constitutionnalité prévu par l'article 61, deuxième alinéa, de la Constitution ?

La question ne se pose guère pour les lois dont l'évaluation préalable aura été validée par le Conseil, saisi après un désaccord entre le Gouvernement et la Conférence des présidents de l'assemblée devant laquelle le projet de loi a été déposé en premier lieu. En effet, Il n'y aura pas lieu, dans ce cas, d'examiner à nouveau le contenu de l'étude d'impact.

En revanche, la question pourrait apparaître dans les hypothèses où la Conférence des présidents :

- n'aurait pas constaté d'insuffisance dans la présentation du projet de loi ;

- aurait estimé que l'étude d'impact ne répondait pas aux exigences organiques et aurait obtenu des compléments du Gouvernement, sans contestation, ni saisine du Conseil constitutionnel.

Selon M. Jean-Luc Warsmann, président et rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale, la jurisprudence observée par le Conseil constitutionnel quant à la procédure de l'article 41 de la Constitution est la plus susceptible d'éclairer le contrôle dont pourrait faire l'objet la présentation des projets de loi, dans le cadre du contrôle de constitutionnalité de la loi définitivement adoptée.

En effet, dans la procédure de l'article 39, avant-dernier alinéa, comme dans celle de l'article 41, second alinéa, le rôle du Conseil constitutionnel est d'arbitrer un désaccord entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, en se livrant lui-même à une appréciation du respect des textes.

Ainsi, dans sa décision du 30 juillet 1982 dite « *Prix et revenus* », le juge constitutionnel considère que « *par les articles 34 et 37, alinéa premier, la Constitution n'a pas entendu frapper d'inconstitutionnalité une disposition de nature réglementaire contenue dans une loi, mais a voulu, à côté du domaine réservé à la loi, reconnaître à l'autorité réglementaire un domaine propre et conférer au Gouvernement, par la mise en œuvre des procédures spécifiques des articles 37, alinéa 2, et 41, le pouvoir d'en assurer la protection contre d'éventuels empiètements de la loi* »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Décision n° 82-143 DC du 30 juillet 1982, Loi sur les prix et les revenus, considérant 11.

Le Conseil constitutionnel estime par conséquent que si le Gouvernement le laisse faire, le Parlement peut empiéter sur le domaine réglementaire.

Le juge constitutionnel fonde sa décision sur le « *caractère facultatif* » des procédures définies aux articles 37, deuxième alinéa -qui permet après la promulgation de la loi et par la voie d'un déclassement, de restituer au Gouvernement l'exercice de son pouvoir réglementaire- et 41, permettant au Gouvernement de s'opposer, au cours de la procédure parlementaire et par la voie d'une irrecevabilité, à l'insertion d'une disposition réglementaire dans une loi.

Le rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale considère que, « *de la même manière, la procédure instituée à l'article 39 de la Constitution n'a pas pour objet de créer un nouveau motif d'inconstitutionnalité de la loi mais seulement de conférer à la Conférence des présidents de la première assemblée saisie d'un projet de loi la faculté de faire respecter les conditions dans lesquelles ce projet de loi doit être présenté* ».

Il ajoute que « *cette procédure n'a de sens que si le conflit d'interprétation est épuisé avant l'examen de la loi* », si bien que la méconnaissance des règles de présentation des projets de loi ne saurait être invoquée par l'auteur d'une saisine sur le fondement de l'article 61 de la Constitution.

L'analogie entre la procédure de l'article 39 et la jurisprudence constitutionnelle relative aux empiètements de la loi sur le domaine du règlement paraît cependant rencontrer des limites. En effet, comme l'a relevé M. Pierre-Yves Gahdoun, professeur de droit public à l'université Jean Moulin Lyon III, devant votre commission, l'obligation posée par l'article 39 en matière de présentation des projets de loi n'a rien de facultatif<sup>1</sup>. Ainsi, le texte constitutionnel emploie le présent de l'indicatif, qui a valeur d'obligation : « *la présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique* ».

M. Pierre-Yves Gahdoun a indiqué que le Conseil constitutionnel pourrait donc :

- soit estimer que cette nouvelle obligation lui donne une compétence pour se prononcer sur les études d'impact, y compris lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'article 61 de la Constitution ;

- soit considérer que l'existence, d'une procédure spécifique de contrôle préventif par la conférence des présidents l'empêche de statuer en la matière, lorsqu'il est saisi dans le cadre de l'article 61 de la Constitution.

---

<sup>1</sup> Cf. bulletin des commissions, semaine du 19 janvier 2009, p. 2207.  
<http://www.senat.fr/bulletin/20090119/lois.html#toc7>

Il a jugé que la position du Conseil constitutionnel demeurerait incertaine.

Au surplus, s'agissant du respect des domaines législatif et réglementaire, la Constitution prévoit non seulement une procédure « *préventive* » (article 41), mais aussi une procédure « *curative* » (article 37). Elle ne comporte en revanche qu'un mécanisme préventif pour le respect des conditions de présentation des projets de loi.

Toutefois, votre rapporteur, qui exerçait la même fonction lors de l'examen de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, estime qu'en imposant de nouvelles règles de présentation des projets de loi, l'intention du pouvoir constituant n'était pas de créer un nouveau motif de contestation de la conformité des lois à la Constitution, mais de donner au Parlement une information plus complète sur les projets de loi que lui soumet le Gouvernement.

Il s'agit d'améliorer la préparation et la présentation des projets de loi, en confiant aux assemblées et, en cas de désaccord avec le Gouvernement, au Conseil constitutionnel, l'appréciation du respect des prescriptions de la loi organique. Ainsi, l'étude d'impact ne pourra plus faire l'objet de contestation après l'inscription du texte à l'ordre du jour de la première assemblée saisie et ne devrait, *a fortiori*, connaître aucune mise en cause valable après l'adoption définitive du projet de loi. Enfin, la loi organique confirme cette analyse en prévoyant pour l'exercice du pouvoir d'appréciation de la Conférence des présidents, un délai qui ne lui permettra pas de repousser indéfiniment l'inscription d'un projet de loi à l'ordre du jour.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 9 **ainsi modifié**.

#### *Article 10*

### **Catégories de projets de loi échappant à l'obligation d'évaluation préalable ou soumis à des obligations de présentation spécifiques**

Cet article tend à définir les catégories de projets de loi dont le dépôt ne serait pas soumis à la présentation de documents d'évaluation préalable (premier alinéa) et celles pour lesquelles s'appliqueraient des règles de présentation spécifiques (trois derniers alinéas).

#### **1) Projets de loi non soumis à l'obligation de présentation d'une étude d'impact**

Dans sa version initiale, le premier alinéa de l'article 10 prévoyait que l'article 7 de la loi organique, définissant le contenu des documents d'évaluation joints aux projets de loi lors de leur dépôt devant la première assemblée saisie, ne s'appliquerait pas à plusieurs catégories de textes :

- les projets de révision constitutionnelle ;
- les projets de loi de finances ;
- les projets de loi de financement de la sécurité sociale ;

- les projets de loi de programmation ;
- les projets de loi de ratification d'ordonnances ;
- les projets de loi relatifs aux états de crise.

Ces textes n'auraient donc été soumis à aucune autre obligation de présentation que celle de l'exposé des motifs et, pour les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, celles prévues par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et par la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS).

En effet, l'objet spécifique de certaines catégories de projets de loi conduit à les exclure du dispositif d'évaluation préalable. Ainsi, les projets de révision constitutionnelle comportent des dispositions qui ne se prêteraient guère à une étude d'impact.

En revanche, les projets de loi organique ne sont pas dispensés de l'obligation d'évaluation préalable. En effet, si l'évaluation des conséquences économiques et financières de tels textes peut sans doute être succincte lorsqu'ils traitent de l'organisation des pouvoirs publics, elle pourra être plus développée, par exemple, pour les projets de loi organique portant statut des collectivités d'outre-mer. Il semble en outre souhaitable que le Parlement dispose, dès leur dépôt, d'informations sur les objectifs des projets de loi organique, sur leur insertion dans notre ordre juridique et leurs modalités d'application, comme le prévoit l'article 7 du présent texte.

L'Assemblée nationale a cependant apporté, à l'initiative de son rapporteur, plusieurs modifications au premier alinéa de l'article 10.

*a) Les projets de loi de ratification des ordonnances*

Les députés ont supprimé les projets de loi de ratification d'ordonnances de la liste des textes exonérés des obligations d'évaluation préalable, insérant ensuite un nouvel alinéa relatif à la présentation détaillée des conséquences des dispositions dont la ratification est proposée.

*b) Les projets de loi relatifs aux états de crise*

Après plusieurs interventions relatives à la définition du champ des projets de loi relatifs aux états de crise, les députés ont choisi de préciser que seuls échapperaient à l'obligation de présentation d'une évaluation préalable les projets de loi prorogeant des états de crise.

En effet, les projets de loi relatifs aux états de crise ne visent que les projets de loi relatifs à la prolongation de l'état d'urgence, puisque l'état de siège et la déclaration de guerre ne font pas l'objet de projets de loi. Aussi l'Assemblée nationale a-t-elle préféré mentionner les projets de loi prorogeant des états de crise.

Il apparaît en outre que ces textes ne peuvent être soumis à une évaluation préalable, car leur préparation et leur examen interviennent dans une grande rapidité. La loi autorisant la prolongation de l'état d'urgence doit ainsi être promulguée au plus tard douze jours après la déclaration de l'état d'urgence<sup>1</sup>.

*c) Les projets de loi de programmation*

L'Assemblée nationale a par ailleurs précisé que seuls les projets de lois de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques<sup>2</sup> seraient exonérés de l'obligation d'évaluation préalable prévue par le projet de loi organique.

Certains documents prévus par la LOLF, comme le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, présenté au cours du dernier trimestre de la session ordinaire<sup>3</sup>, et le rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la Nation, joint au projet de loi de finances de l'année<sup>4</sup>, apportent en effet une information détaillée au Parlement. Un rapport présentant le contexte, les objectifs et les conditions de réalisation de la programmation des finances publiques est en outre annexé aux projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques.

Par conséquent, seuls les autres projets de loi de programmation, c'est-à-dire ceux qui « *déterminent les objectifs de l'action de l'Etat* »<sup>5</sup>, seraient soumis à l'obligation d'évaluation préalable.

Votre rapporteur considère en effet que ce type de textes, permettant au Gouvernement d'associer le Parlement à la détermination de certaines politiques, suppose une réflexion préliminaire approfondie. La transmission d'une étude d'impact à la première assemblée saisie paraît indispensable pour lui permettre de saisir les fondements de la politique proposée par le Gouvernement.

*d) Les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale*

Le projet de loi initial excluait entièrement les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale de l'obligation de dépôt de documents rendant compte d'une l'évaluation préalable en application de l'article 39 de la Constitution.

---

<sup>1</sup> Lors de la dernière mise en œuvre de l'état d'urgence, le projet de loi tendant à proroger cet état de crise fut déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 14 novembre 2005, soit six jours après l'adoption des décrets déclarant l'état d'urgence, et la loi n° 2005-1425 du 18 novembre 2005 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 fut promulguée quatre jours après son dépôt devant la première assemblée saisie.

<sup>2</sup> Article 34, avant-dernier alinéa, de la Constitution.

<sup>3</sup> Article 48 de la LOLF.

<sup>4</sup> Article 50 de la LOLF.

<sup>5</sup> Article 34, antépénultième alinéa de la Constitution.

Toutefois, les députés ont relevé que si ces projets de loi devaient être assortis, en application de dispositions organiques spécifiques, de rapports et d'annexes, celles de leurs dispositions qui ne relèvent pas exclusivement de la loi de finances ou de la loi de financement de la sécurité sociale, ne sont pas visées par ces documents. Aussi l'Assemblée nationale a-t-elle souhaité prévoir une évaluation préalable de ces dispositions dites « *non exclusives* ».

#### • Les projets de loi de finances

La loi organique relative aux lois de finances définit la liste des annexes explicatives, analyses et rapports qui doivent être joints au projet de loi de finances de l'année (articles 50 et 51), aux projets de loi de finances rectificative (article 53) et aux projets de loi de règlement (article 54).

L'article 55 de la LOLF dispose en outre que « *chacune des dispositions d'un projet de loi de finances affectant les ressources ou les charges de l'Etat fait l'objet d'une évaluation chiffrée de son incidence au titre de l'année considérée et, le cas échéant, des années suivantes* ».

Le rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale estime que les documents joints aux projets de loi de finances « *portent sur les dispositions qui doivent obligatoirement figurer en loi de finances, et non sur celles qui sont susceptibles de figurer le cas échéant dans un autre projet de loi* »<sup>1</sup>.

Aux termes de l'article 34 de la LOLF, ne relèvent pas exclusivement des projets de loi de finances :

- les dispositions relatives aux ressources de l'Etat qui affectent l'équilibre budgétaire (2° du I) ;
- les dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire (a du 7° du II) ;
- les dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année (b du 7° du II) ;
- les modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales (c du 7° du II) ;
- l'approbation des conventions financières (d du 7° du II) ;
- les dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques (e du 7° du II) ;
- les dispositions relatives à la comptabilité de l'Etat et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics (f du 7° du II).

En application du projet de loi organique initial, de telles dispositions auraient été soumises à une étude d'impact si elles avaient figuré dans un projet de loi ordinaire, mais y auraient échappé si le Gouvernement les avait intégrées à un projet de loi de finances.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 1375, Assemblée nationale, p. 116.

Aussi l'Assemblée nationale a-t-elle adopté, avec un avis de sagesse du Gouvernement, un amendement de son rapporteur prévoyant que les dispositions des projets de loi de finances ne relevant pas exclusivement de ces projets de loi doivent être accompagnées d'une étude d'impact conforme aux prescriptions de l'article 7 de la loi organique.

Toutefois, les députés ont choisi d'exonérer les études d'impact relatives aux dispositions non exclusives des projets de loi de finances du mécanisme de sanction prévu par l'article 39 de la Constitution. En effet, la possibilité, pour la Conférence des présidents de la première assemblée saisie<sup>1</sup>, de refuser l'inscription à l'ordre du jour du texte, au motif que les documents joints à son dépôt de répondraient pas aux exigences de la loi organique, risquerait de réduire les délais constitutionnels de discussion du projet de loi de finances.

Il s'agit en l'occurrence de **concilier deux dispositions constitutionnelles concurrentes**. Ainsi, l'article 47 de la Constitution, consacré au vote des projets de loi de finances par le Parlement, dispose que « *si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance* »<sup>2</sup>.

Aussi M. Jean-Luc Warsmann, président et rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale, juge-t-il que « *la faculté ouverte par le quatrième alinéa de l'article 39 de la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale ne saurait être mise en œuvre [pour un projet de loi de finances] sans porter préjudice à l'Assemblée nationale elle-même* »<sup>3</sup>.

A la faculté de refuser l'inscription à l'ordre du jour, dans les dix jours suivant le dépôt, s'ajouterait d'ailleurs celle, pour le président de l'Assemblée nationale et pour le Premier ministre, de saisir le Conseil constitutionnel en cas de désaccord, celui-ci devant alors statuer dans les huit jours.

**L'articulation entre le dispositif de contrôle du contenu des études d'impact et le respect des délais constitutionnels d'examen des projets de loi de finances se révèle donc impossible.**

Toutefois, la solution retenue par l'Assemblée nationale, excluant l'application des articles 8 et 9 du présent projet de loi organique aux dispositions des projets de loi de finances soumis à l'obligation d'évaluation préalable, paraît contredire les dispositions de l'article 39, avant-dernier alinéa, de la Constitution.

---

<sup>1</sup> Aux termes de l'article 39, deuxième alinéa, de la Constitution, les projets de loi de finances sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale.

<sup>2</sup> Ces délais sont toutefois suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session (article 47, dernier alinéa).

<sup>3</sup> Rapport cit. n° 1375, p. 117.

En effet, si le troisième alinéa de cet article renvoie à la loi organique la définition des conditions de présentation des projets de loi déposés devant le Parlement, l'avant-dernier alinéa expose clairement les conditions de contrôle du respect des dispositions organiques : « *la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues* » et en cas de désaccord entre le Gouvernement et la Conférence des présidents, « *le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel* ».

**La Constitution ne prévoit donc aucune possibilité d'exonération de ce contrôle, dès lors que le projet de loi est soumis par la présente loi organique à l'obligation d'évaluation préalable. L'obligation et la sanction ne peuvent être dissociées.**

Dès lors, si votre commission partage la volonté affirmée par les députés d'améliorer l'information du Parlement sur les dispositions non exclusives des projets de loi de finances, elle estime que les conditions de présentation de ces dispositions pourraient être précisées au sein de la LOLF. Ainsi, ce régime ne ferait pas peser sur les projets de loi de finances le risque d'un raccourcissement des délais de discussion.

Votre commission vous soumet par conséquent un **amendement** tendant à supprimer le dispositif visant à organiser, en application de l'article 39 de la Constitution, l'évaluation préalable des dispositions non exclusives des projets de loi de finances.

Elle vous propose par ailleurs un **amendement** tendant à insérer un article additionnel après l'article 10, afin d'intégrer au sein de la LOLF une obligation d'évaluation approfondie des dispositions des projets de loi de finances qui pourraient aussi bien figurer dans des projets de loi ordinaires.

• **Les projets de loi de financement de la sécurité sociale**

L'Assemblée nationale a également souhaité développer l'évaluation préalable des dispositions non exclusives des projets de loi de financement de la sécurité sociale.

Aux termes du V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, entrent dans cette catégorie :

- les dispositions ayant un effet sur les recettes des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit, relatives à l'affectation de ces recettes, ou ayant un effet sur les dépenses de ces régimes ou organismes ;

- les dispositions modifiant les règles relatives aux cotisations et contributions affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement ;

- les dispositions relatives à la trésorerie et à la comptabilité des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit ;

- les dispositions relatives au transfert, à l'amortissement et aux conditions de financement de l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base, et à l'utilisation de ces réserves ;

- les dispositions modifiant les règles relatives à la gestion des risques par les régimes obligatoires de base ainsi que les règles d'organisation ou de gestion interne de ces régimes et des organismes concourant à leur financement, si elles ont pour objet ou pour effet de modifier les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale ;

- les dispositions améliorant l'information et le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale ;

- les dispositions relatives aux organismes qui financent et gèrent des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie.

Ainsi, les députés ont adopté un amendement tendant à soumettre ces dispositions des projets de loi de financement de la sécurité sociale à une évaluation préalable, mais rendant ensuite inapplicable à cette évaluation les procédures de contrôle de la Conférence des présidents et d'arbitrage du Conseil constitutionnel. Les conditions de discussion des projets de loi de financement de la sécurité sociale sont en effet encadrées par l'article 47-1 de la Constitution, aux termes duquel l'Assemblée nationale doit se prononcer en première lecture dans les vingt jours suivant le dépôt du texte.

Le dispositif adopté par les députés appelle donc les mêmes observations que celui relatif aux projets de loi de finances. L'évaluation préalable définie en application de l'article 39 de la Constitution ne peut être dissociée des prérogatives de contrôle de la Conférence des présidents et du Conseil constitutionnel.

Aussi votre commission vous soumet-elle un **amendement** tendant à supprimer l'application de cette évaluation aux dispositions non exclusives des projets de loi de financement de la sécurité sociale.

Les conditions d'évaluation préalable de ces dispositions peuvent cependant être précisées dans le cadre des règles organiques relatives aux documents spécifiques accompagnant ces projets de loi (article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale). Tel est l'objet de l'article additionnel que votre commission vous propose d'insérer après l'article 10 du projet de loi organique.

L'information du Parlement sur les dispositions non exclusives des projets de loi de financement de la sécurité sociale et les conditions d'élaboration de ces dispositions seront ainsi améliorées, sans risque d'atteinte au délai d'examen de ces textes par l'Assemblée nationale.

## 2) Les projets de loi d'habilitation

Le deuxième alinéa de l'article 10 du projet de loi organique tendait à dispenser de l'évaluation préalable définie par l'article 7 les projets de loi par lesquels le Gouvernement demande l'autorisation de prendre des mesures par ordonnances, en application de l'article 38 de la Constitution.

Ces projets de loi auraient cependant dû être accompagnés, lors de leur dépôt, de la « *présentation d'éléments d'évaluation succincts* ». Cette notion apparaît vague et donne peu d'indications sur les informations que communiquerait le Gouvernement à la première assemblée saisie. Une telle imprécision pouvait en outre constituer une source d'incertitude pour l'exercice du contrôle de la Conférence des présidents sur le respect des prescriptions organiques.

L'Assemblée nationale a d'ailleurs apporté en première lecture deux précisions à cet alinéa, à l'initiative de son rapporteur.

Afin de lever toute ambiguïté sur les textes visés par le régime dérogatoire proposé, les députés ont substitué à la notion de « *projets de loi de ratification* » celle de « *dispositions des projets de loi* » par lesquelles le Gouvernement demande une habilitation à prendre des ordonnances. On pouvait en effet se demander si l'évaluation succincte s'appliquerait aux seules demandes d'habilitation figurant dans le projet de loi ou à son ensemble. Il est désormais clair que seules les dispositions tendant à obtenir une telle autorisation pourront être soumises au régime dérogatoire d'évaluation.

L'Assemblée nationale a également souhaité que ces dispositions fassent l'objet d'une évaluation plus développée. Le dépôt des projets de loi comportant des demandes d'habilitation devrait par conséquent être accompagné, pour ces dispositions, des documents visés au deuxième alinéa de l'article 7 de la loi organique, c'est-à-dire notamment :

- d'une appréciation de la législation existante ;
- de l'exposé des options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles ;
- de l'estimation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, et des conséquences pour l'emploi public.

Toutefois, l'estimation des conséquences des dispositions que le Gouvernement envisagerait de prendre par voie d'ordonnances pourrait n'être que « *succincte* ».

Par ailleurs, les documents d'évaluation qui devront accompagner le dépôt des projets de loi comportant des dispositions tendant à demander une habilitation à prendre des ordonnances seront soumis au contrôle de la Conférence des présidents, et le cas échéant, à celui du Conseil constitutionnel.

Votre commission estime que l'information du Parlement sur les demandes d'habilitation doit être développée. Le Conseil constitutionnel juge d'ailleurs que le Gouvernement doit « *indiquer avec précision au Parlement, lors du dépôt d'un projet de loi d'habilitation et pour la justification de la demande présentée par lui, quelle est la finalité des mesures qu'il se propose de prendre* ». <sup>1</sup>

Le juge constitutionnel estime en outre, dans sa décision des 25 et 26 juin 1986, que le Gouvernement « *n'est pas tenu de faire connaître la teneur des ordonnances qu'il prendra en vertu de cette habilitation* » et qu'il « *ne lui est pas interdit de faire dépendre cette teneur des résultats de travaux et d'études dont il ne connaîtra que plus tard les conclusions.* » <sup>2</sup>

Votre commission vous soumet donc un **amendement** tendant à préciser la nature des informations que le Gouvernement devra apporter au Parlement sur les dispositions par lesquelles il demande l'autorisation de prendre des ordonnances.

En effet, s'il ne paraît guère pertinent de prévoir une évaluation des conséquences économiques s'agissant d'une habilitation, il paraît indispensable que le Parlement dispose d'éléments précis sur les objectifs des mesures envisagées et sur leur articulation avec le droit européen et le droit interne. L'étude d'impact relative à l'évaluation de ces dispositions devrait ainsi présenter :

- les objectifs poursuivis, les autres options possibles et les raisons conduisant à recourir à des ordonnances ;
- leur articulation avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration et leur impact sur l'ordonnancement juridique interne ;
- l'état d'application du droit sur le territoire national dans les domaines visés par ces dispositions ;
- les modalités de leur application dans le temps et leurs conditions d'application outre-mer ;
- les consultations menées avant la saisine du Conseil d'Etat.

L'amendement précise en outre que les documents d'évaluation doivent être joints aux dispositions visées dès leur transmission au Conseil d'Etat et qu'ils doivent être déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que le projet de loi dans lequel figurent ces dispositions.

Cette évaluation serait définie par référence aux documents dont l'article 7 établit la liste.

---

<sup>1</sup> Décision n° 76-72 DC du 12 janvier 1977.

<sup>2</sup> Décision n° 86-207 DC des 25 et 26 juin 1986.

### 3) La ratification des ordonnances

L'Assemblée nationale a adopté en première lecture un amendement présenté par M. Jean-Luc Warsmann, président et rapporteur de la commission des lois, prévoyant une obligation d'évaluation préalable des projets de loi de ratification d'ordonnances.

Ainsi, après avoir supprimé ces projets de loi de la liste des textes échappant au dispositif général d'évaluation préalable (premier alinéa de l'article 10), les députés ont souhaité insérer un nouvel alinéa, afin de prévoir que si l'étude d'impact définie à l'article 7 ne concerne pas ces textes, les dispositions prévoyant la ratification d'ordonnances doivent néanmoins être accompagnées de la présentation détaillée des conséquences des ordonnances.

Ces documents d'évaluation seraient soumis à l'appréciation de la Conférence des présidents de la première assemblée saisie qui pourrait, dans les dix jours suivant le dépôt du projet de loi, constater que les dispositions de la loi organique ont été méconnues et refuser l'inscription du texte à l'ordre du jour.

Votre commission considère que l'étude d'impact relative à des dispositions visant à ratifier des ordonnances doit apporter sur ces ordonnances les mêmes informations que sur un projet de loi.

Elle vous soumet donc un **amendement** tendant à prévoir que les dispositions prévoyant la ratification d'ordonnances sont accompagnées, dès leur transmission au Conseil d'Etat, d'une étude d'impact composée de documents relatifs :

- à l'articulation des ordonnances avec le droit européen et à leur impact sur l'ordre juridique interne ;
- à l'état l'application du droit dans le ou les domaines visés par les ordonnances ;
- aux modalités d'application dans le temps des ordonnances ;
- aux conditions d'application outre-mer des ordonnances ;
- à l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, des coûts et bénéfiques et des conséquences sur l'emploi public des ordonnances ;
- aux consultations menées avant la saisine du Conseil d'Etat ;
- à la liste prévisionnelle des textes d'application.

Cette étude d'impact serait en outre définie par référence à l'article 7 et s'intégrerait donc pleinement dans le cadre général de la présentation des projets de loi. Elle s'appliquera dès l'entrée en vigueur du chapitre II de la présente loi organique<sup>1</sup>, y compris pour le dépôt de dispositions visant à ratifier des ordonnances qui auraient été prises en application d'habilitations accordées par le Parlement avant cette date.

---

<sup>1</sup> Voir l'article 14 du présent projet de loi organique.

#### **4) Les projets de loi autorisant la ratification des traités ou accords internationaux**

Le dernier alinéa de l'article 10 tend à dispenser les projets de loi présentés au titre de l'article 53 de la Constitution du dispositif commun d'évaluation préalable, pour les soumettre à des règles spécifiques.

Ainsi, les projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation des traités ou accords internationaux devraient être accompagnés, lors de leur dépôt, de documents :

- précisant les objectifs poursuivis par les traités ou accords ;
- estimant les conséquences économiques, financières, sociales et environnementales de ces traités ou accords ;
- analysant les effets de ces traités ou accords sur l'ordre juridique français.

Le Gouvernement adresse aux commissions des affaires étrangères des assemblées des études d'impact exposant l'état du droit existant et les effets du traité ou de l'accord sur l'ordonnement juridique interne, l'entrée en vigueur la convention internationale pouvant impliquer des modifications du droit.

Au Sénat, les rapporteurs des projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation présentent en général cette étude d'impact en annexe de leur rapport<sup>1</sup>.

Si les études d'impact actuellement transmises par le Gouvernement comportent parfois les déclarations interprétatives ou les réserves que la France envisage d'émettre lors de la ratification ou de l'approbation, la possibilité d'émettre de telles réserves ou déclarations est une prérogative du Gouvernement. Celui-ci peut en faire usage jusqu'à la ratification.

Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs jugé, dans sa décision du 9 avril 2003 relative à une résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale, que *« l'absence, depuis l'origine, de toute référence aux amendements dans l'article 47 du Règlement du Sénat<sup>2</sup>, ne saurait être interprétée comme accordant aux membres du Parlement compétence pour assortir de réserves, de conditions ou de déclarations interprétatives l'autorisation de ratifier un traité ou d'approuver un accord international non soumis à ratification »*<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir par exemple le rapport de notre collègue André Dulait sur le projet de loi autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérative du Brésil relatif à la coopération dans le domaine de la défense et au statut de leurs forces, n° 128, 2008-2009.

<sup>2</sup> Article relatif au vote des projets de loi autorisant la ratification des traités.

<sup>3</sup> Décision n° 2003-470 DC du 9 avril 2003, considérant n°18.

Toutefois, les réserves ou déclarations interprétatives revêtent parfois une importance déterminante, car elles peuvent conditionner l'approbation du traité ou de l'accord par la France. Il paraît donc légitime que le Parlement soit informé du contenu de ces réserves ou déclarations interprétatives, avant de se prononcer sur le projet de loi autorisant la ratification ou l'approbation.

Aussi, votre commission vous soumet-elle un **amendement** prévoyant que les documents joints au dépôt des projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation des traités ou accords présentent, le cas échéant, **les réserves ou déclarations interprétatives exprimées par la France**.

Par ailleurs, afin de compléter l'information du Parlement, l'amendement précise que ces documents présenteraient l'historique des négociations, ainsi que l'état des signatures et des ratifications de l'accord ou du traité. L'historique des négociations permettrait ainsi aux commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat de connaître les positions défendues par la France et par les autres Etats signataires, au cours des discussions relatives à chaque convention internationale.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 10 **ainsi modifié**.

*Article additionnel après l'article 10*

(art. 51 et 53 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001,  
art. L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale)

**Evaluation préalable des dispositions non exclusives  
des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale**

Votre commission vous propose d'intégrer au sein de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et du code de la sécurité sociale les règles relatives à l'évaluation préalable des dispositions non exclusives des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale.

En effet, l'Assemblée nationale a souhaité développer l'évaluation préalable de ces dispositions, qui peuvent également figurer dans des projets de loi ordinaires, dans le cadre de l'étude d'impact définie en application de l'article 39 de la Constitution<sup>1</sup>. Toutefois, l'évaluation ainsi prévue supposerait que la Conférence des présidents de la première assemblée saisie puisse refuser l'inscription du projet de loi à l'ordre du jour, si elle constatait que l'étude d'impact ne répond pas aux exigences de la loi organique. Cette faculté, indissociable du régime de présentation des projets de loi prévu par l'article 39, est cependant incompatible avec les délais d'examen des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, définis par les articles 47 et 47-1 de la Constitution.

Ainsi, afin de concilier le respect de ces délais et l'objectif d'amélioration de la préparation et de la présentation des dispositions non exclusives des projets de loi de finances et de financement de la sécurité

---

<sup>1</sup> Voir l'article 10 du projet de loi organique.

sociale, votre commission vous propose d'insérer dans la LOLF et dans le code de la sécurité sociale les règles d'évaluation préalable de ces dispositions. Cette évaluation préalable échappera par conséquent au régime défini par le présent projet de loi organique en application de l'article 39 de la Constitution.

S'agissant des dispositions non exclusives des projets de loi de finances, ces règles seraient insérées dans la LOLF :

- à l'article 51, relatif aux documents qui doivent accompagner le dépôt du projet de loi de finances de l'année ;

- à l'article 53, relatif aux documents joints à tout projet de loi de finances rectificative.

En ce qui concerne les dispositions non exclusives des projets de loi de financement de la sécurité sociale, les règles d'évaluation prendraient place au sein de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale, définissant les documents joints au dépôt de ces projets de loi.

Les informations que le Gouvernement devrait fournir au Parlement porteraient sur :

- les objectifs poursuivis, les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et les motifs du recours à une nouvelle législation ;

- l'état d'application du droit sur le territoire national dans le ou les domaines visés ;

- les modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées et les mesures transitoires proposées ;

- les conditions d'application outre-mer des dispositions envisagées ;

- 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 ;

- l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public ;

- la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires.

La liste des éléments sur lesquels porterait l'évaluation préalable reprend les principaux éléments de l'étude d'impact définie à l'article 7 du projet de loi organique.

En effet, les dispositions qui en seront l'objet seraient soumises, si elles figuraient au sein d'un projet de loi ordinaire, à l'intégralité de cette étude d'impact. Dès lors, il convient d'assurer au Parlement un niveau d'information équivalent lorsque ces dispositions sont intégrées à un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale.

Tel est l'objet de l'**amendement** que vous soumet votre commission afin d'**insérer un article additionnel après l'article 10**.

### **CHAPITRE III DISPOSITIONS, PRISES EN VERTU DE L'ARTICLE 44 DE LA CONSTITUTION, RELATIVES AU DROIT D'AMENDEMENT**

Ce chapitre comporte huit articles relatifs au droit d'amendement.

Votre commission vous soumet un **amendement** rédactionnel sur l'intitulé de cette division.

#### *Article 11*

#### **Conditions de présentation et délais de recevabilité des amendements - Présence du Gouvernement au sein des commissions**

Cet article détermine, d'une part, les modalités de présentation ainsi que les délais de recevabilité des amendements et, d'autre part, le principe de la présence du Gouvernement aux réunions de commission.

##### **1) Modalités de présentation des amendements**

Les conditions de présentation des amendements sont actuellement définies par les règlements des assemblées. Ainsi au Sénat (article 48, deuxième alinéa) l'amendement doit être rédigé par écrit, signé par l'un des auteurs, déposé sur le bureau du Sénat et sommairement motivé. Il en est de même à l'Assemblée nationale. Le projet de loi organique retient deux de ces principes de base : la formulation écrite et la motivation sommaire.

##### **2) Délais de recevabilité**

Au-delà du principe posé par le deuxième alinéa de l'article 44 de la Constitution selon lequel « *après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen du tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission* », les règles concernant les délais de recevabilité des amendements relèvent actuellement des règlements de chaque assemblée.

Le Sénat retient un dispositif très souple puisqu'il appartient à la Conférence des présidents, à la demande de la commission intéressée, de fixer un délai limite pour le dépôt des amendements (article 50 du Règlement du Sénat)– si tel est le cas, ce délai est fixé à 17 heures la veille du jour où doit commencer la discussion du texte (sauf si la Conférence des présidents prend une décision différente). Toutefois, si le rapport de la commission relatif au texte concerné n'a pas été distribué à midi la veille de l'ouverture de la discussion, le délai limite est reporté à l'ouverture de la discussion générale. Le délai limite n'est opposable ni aux amendements du Gouvernement ou de la commission saisie au fond ni aux amendements rectifiés et aux sous-amendements (Instruction générale du Bureau, chapitre V, paragraphe II).

A l'Assemblée nationale, les amendements doivent « *être présentés au plus tard la veille de la discussion [du texte concerné] à 17 heures* » (article 99 du Règlement de l'Assemblée nationale).

Ce principe est assorti de plusieurs exceptions :

- à défaut de la mise à disposition du rapport par voie électronique 48 heures avant le début de la discussion du texte, les amendements des députés sont recevables jusqu'au début de la discussion générale ;

- les amendements déposés par le Gouvernement, par la commission saisie au fond ou au nom d'une commission saisie pour avis peuvent être déposés après l'expiration du délai ;

- les sous-amendements ne sont pas soumis à délai ;

- le dépôt hors délai d'amendements par le Gouvernement ou par la commission saisie au fond ouvre un nouveau droit pour chaque parlementaire de déposer soit des amendements sur les articles concernés –soit des amendements susceptibles d'être mis en discussion commune.

Dans le texte présenté par le Gouvernement, le projet de loi organique propose que les amendements des membres du Parlement cessent d'être recevables après le début de l'examen du texte en séance. Il ouvre cependant aux règlements des assemblées la faculté de déterminer les conditions dans lesquelles est fixée une date antérieure à compter de laquelle ces amendements ne sont plus recevables. En outre, après l'expiration de ces délais, seraient seuls recevables les amendements déposés par le Gouvernement ou par la commission. Les sous-amendements demeureraient régis par les règles actuelles des règlements des assemblées.

Ce dispositif s'accorde avec la pratique actuelle observée dans notre assemblée. Il apparaît néanmoins plus restrictif que les dispositions actuelles du Règlement de l'Assemblée nationale. Aussi, les députés tout en l'approuvant -sous réserve de deux amendements rédactionnels- ont-ils souhaité l'assouplir en le complétant par une disposition inspirée de leur Règlement : lorsqu'un amendement est déposé par le Gouvernement ou par la commission au-delà du délai fixé pour le dépôt des amendements des parlementaires, ces derniers disposeraient d'un nouveau délai maximum de 24 heures pour déposer des amendements portant sur l'article qu'il est proposé d'amender ou venant en concurrence avec l'amendement déposé.

La précision selon laquelle ce délai est d'une durée maximale de 24 heures ne figure pas actuellement dans le Règlement, son application pourrait conduire à suspendre ou réserver l'examen d'un article au risque de retarder l'examen d'un texte. Elle peut, il est vrai, de ce fait, dissuader le Gouvernement de déposer des amendements au-delà du délai applicable aux parlementaires.

En tout état de cause, votre commission estime que s'il peut être justifié, dans certaines circonstances, d'ouvrir de nouveau un délai pour le dépôt des amendements des parlementaires, cette possibilité doit être prévue par le règlement de chaque assemblée et non par la loi organique. Elle vous propose un **amendement** en ce sens.

Par ailleurs, à l'initiative de sa commission des lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, les députés ont introduit un amendement donnant aux règlements des assemblées la faculté de déterminer les conditions dans lesquelles est fixée une date à compter de laquelle les **amendements des parlementaires sur le texte déposé par le Gouvernement ou transmis par l'autre assemblée ne sont plus recevables en commission.**

La détermination d'un délai particulier pour le dépôt des amendements devant la commission doit être appréciée au regard de l'organisation du travail en commission telle qu'elle résultera à compter du 1<sup>er</sup> mars 2009, de l'article 42 de la Constitution dans la rédaction issue de la révision constitutionnelle.

Dans le cadre de la procédure de droit commun, l'examen des amendements par la commission devrait s'articuler au moins en deux temps successifs : la première étape est destinée à élaborer le projet de texte qui sera soumis à la discussion en séance publique sur la base des amendements présentés par le rapporteur de la commission ainsi que par ses collègues sur le texte déposé par le Gouvernement ou transmis par l'autre assemblée ; la seconde, avant l'examen du texte en séance, est consacrée à l'examen des amendements sur le texte qu'elle a proposé et dont elle a connaissance avant la séance publique si la Conférence des présidents a fixé, selon les procédures actuelles des règlements des assemblées, consacrées par le second alinéa du présent article, un délai limite.

Un délai spécifique peut aussi être nécessaire, avant la première réunion de commission, pour permettre aux membres de la commission au fond de prendre connaissance et de discuter utilement des modifications proposées au projet ou à la proposition de loi en vue d'élaborer le texte soumis à l'examen en séance publique. Le projet de loi organique prévoit que ce délai pourrait être prévu pour le dépôt des amendements devant toutes les commissions y compris les commissions pour avis.

Cette disposition qui consacre une pratique suivie à l'Assemblée nationale ne revêt pas, selon votre commission, de caractère organique. Il appartient aux règlements de prévoir éventuellement ces délais. De tels délais ne devraient pas interdire à la commission, lors de sa première réunion, de procéder à la synthèse de différents amendements ou de prendre en compte des modifications qu'à la lumière du déroulement des débats et de l'avancée de la réflexion, les membres de la commission peuvent être conduits à proposer au cours de la réunion.

### **3) La présence du Gouvernement en commission**

Actuellement, les règlements des assemblées prévoient la possibilité pour le Gouvernement de participer aux réunions de commissions :

– au Sénat, « *les ministres ont accès dans les commissions. Ils doivent être entendus quand ils le demandent. Ils se retirent au moment du vote* » (article 18, 1<sup>er</sup> alinéa du Règlement du Sénat) ;

– à l'Assemblée nationale, «*la participation du Gouvernement est de droit*» aux «*débats de la commission* ». Cette formulation peut laisser entendre, comme tel est le cas au Sénat, que les ministres ne sont pas présents lors du vote (article 86, 5<sup>e</sup> alinéa du Règlement de l'assemblée nationale).

En pratique, le Gouvernement est entendu par les commissions, le plus souvent à leur demande. Il n'impose jamais sa présence.

Le projet de loi organique 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**. Cette rédaction issue d'un amendement présenté par M. Jean-Luc Warsmann ne modifie pas sur le fond la disposition proposée par le Gouvernement («*les amendements sont examinés et votés en commission en présence du Gouvernement, à sa demande ou répondant à l'invitation du bureau de la commission* »).

Si cette disposition est formellement placée par le projet de loi organique dans le chapitre consacré à l'application de l'article 44 de la Constitution, le Gouvernement, comme l'a indiqué M. Roger Karoutchi lors de son audition par votre commission le 3 mars dernier, la lie, sur le fond, à une autre disposition constitutionnelle, l'article 42 de la Constitution qui, dans la rédaction issue de la révision constitutionnelle prévoit que la discussion, en séance publique, porte sur le texte élaboré par la commission. Les députés ont d'ailleurs adopté un amendement écartant la disposition relative à la présence du Gouvernement pour les projets de révision constitutionnelle, les projets de loi de finances et les projets de loi organique qui, aux termes du deuxième alinéa de l'article 42 de la Constitution, sont discutés en première lecture en séance sur le texte présenté par le Gouvernement et pour les autres lectures, sur le texte transmis par l'autre assemblée.

Selon le Gouvernement, sa participation aux réunions des commissions lui permettrait en effet de connaître « en temps réel » les propositions de la commission et de faire valoir, en direct, le plus en amont possible, ses positions.

Le quatrième alinéa du présent article introduit ainsi deux changements par rapport aux principes actuels :

– sur la forme d'abord, les règles concernant la présence du Gouvernement au sein des commissions seraient inscrites dans la loi organique et non, comme aujourd'hui, dans le règlement de chaque assemblée ;

– sur le fond, ensuite, cette présence serait de droit pendant les délibérations et le vote des membres de la commission sur les amendements alors que les règlements des assemblées, de manière totalement explicite pour le Sénat et, sur un mode plus implicite pour l'Assemblée nationale, l'excluent pour le vote.

Aujourd'hui, le Gouvernement ne prend jamais part aux délibérations des commissions et la disposition proposée introduirait, si elle était adoptée dans sa rédaction actuelle, une modification profonde des principes et de la pratique observés non seulement sous la V<sup>ème</sup> République mais aussi sous les républiques précédentes.

Ni sous la III<sup>ème</sup> République, ni sous la IV<sup>ème</sup> République -régimes constitutionnels où le texte débattu en séance publique était déjà celui de la commission- le Gouvernement ne participait aux délibérations de la commission.

Cette pratique constante est d'ailleurs confirmée par Eugène Pierre dans son traité de droit politique, électoral et parlementaire : « *En France, les ministres ont le droit d'entrer dans les chambres d'une façon générale, c'est-à-dire qu'ils sont admis aux commissions et même aux comités secrets comme aux séances. Toutefois, il est d'usage constant qu'ils ne se rendent pas aux commissions avant d'y avoir été appelés ; il est également de principe qu'ils se retirent des commissions après y avoir été entendus et lorsque la délibération va s'ouvrir* »<sup>1</sup>.

Le système actuel garantit une très bonne articulation entre les commissions et le Gouvernement. Celui-ci peut être entendu en commission à sa demande ou à l'initiative des commissions, en audition close, ouverte, élargie ou non. En outre, plus en amont, le rapporteur a engagé les contacts préalables avec les ministères concernés (réunions avec les services, le cabinet, le ministre). Autant d'occasions pour le Gouvernement de faire connaître son point de vue au cœur de la procédure parlementaire. En outre, l'audition du ministre concerné par la commission compétente a toujours constitué, pour les textes les plus importants, la première étape du parcours législatif.

L'information du Gouvernement restera parfaitement assurée selon les pratiques actuelles. Il pourra être entendu avant le rapport mais aussi entre la présentation du rapport et la séance publique.

En revanche, la présence continue du Gouvernement en commission, telle qu'elle pourrait résulter de la rédaction proposée par le projet de loi organique, appelle de sérieuses objections.

Elle conduirait à amoindrir, voire à supprimer la spécificité de la séance publique marquée aujourd'hui par la rencontre avec le Gouvernement sur les amendements. La séance publique ne ferait en quelque sorte que dupliquer la réunion de commission.

Alors même que les réflexions en cours au sein de chaque assemblée convergent sur la nécessité de redonner à la séance publique son intérêt, la rédaction proposée risquerait de l'affaiblir davantage. En effet, elle conduirait probablement à une publicité accrue des travaux des commissions alors que ces derniers n'ont pour vocation que d'éclairer l'ensemble des sénateurs, seuls

---

<sup>1</sup> Eugène Pierre, *op. cit.* n° 639.

compétents pour voter la loi à l'issue des débats en séance publique, en présence du Gouvernement et dans le respect des règles de publicité indispensables à l'information des citoyens.

La faculté ainsi donnée au Gouvernement réduirait la portée de la novation constitutionnelle relative à la discussion en séance publique du texte de la commission qui a principalement pour objet de concentrer la séance publique sur les points les plus importants d'un texte.

Enfin, la composition et l'organisation actuelles des commissions leur permettent d'élaborer, dans un climat souvent dépassionné, des formules de compromis qui peuvent s'accorder avec les objectifs poursuivis par le Gouvernement -qu'il soit permis de rappeler ici le rôle joué par votre commission des lois dans la rédaction de l'amendement permettant de surmonter la crise provoquée par l'introduction dans la loi du 20 novembre 2007 relative à l'immigration d'une disposition autorisant des recours aux tests génétiques pour prouver la filiation à l'égard de la mère dans le cadre d'un regroupement familial. Le Gouvernement a, par ailleurs, toujours la faculté de convaincre sa majorité, en séance, de revenir sur les positions proposées par la commission.

Lors de l'examen du projet de révision constitutionnelle en juillet dernier M. Roger Karoutchi, secrétaire d'Etat aux relations avec le Parlement, avait d'ailleurs relevé que : « *L'examen en séance plénière du texte amendé par la commission (...) inverse en quelque sorte la charge des amendements. C'est en effet au Gouvernement qu'il incombera, s'il souhaite revenir au texte initial, de défendre sa position et d'amender le texte.* »<sup>1</sup>

La présence du Gouvernement en commission, à ce stade, ne serait justifiée que si les commissions disposaient d'un pouvoir de législation déléguée et que la séance publique n'avait pour seul objet que d'avaliser la proposition de la commission. Tel ne sera évidemment pas le cas au 1<sup>er</sup> mars dans le cadre de la procédure de droit commun -le texte proposé par la commission n'étant qu'une proposition qui sera amendée par les assemblées à l'initiative de leurs membres et du Gouvernement dans les mêmes conditions qu'aujourd'hui.

En revanche, si les règlements des assemblées mettent en place des procédures d'examen simplifié, comme le permettent la Constitution et l'article 12 du projet de loi organique, tendant à déplacer l'essentiel des débats de la séance publique vers la commission, la présence du Gouvernement en commission serait alors, et dans ce cas seulement, nécessaire.

Votre commission estime que s'il est justifié de garantir dans le texte organique la possibilité pour le Gouvernement de s'exprimer en commission, il importe cependant d'apporter trois modifications à la disposition proposée par le projet de loi organique.

---

<sup>1</sup> *Sénat, Séance du 23 juin 2008, compte-rendu intégral, p. 3246.*

En premier lieu, conformément au souhait du constituant -manifesté en particulier dans la rédaction de l'article 44 de la Constitution-, les modalités d'application de l'expression du Gouvernement devraient être définies comme tel est le cas aujourd'hui par les **règlements des assemblées**.

Ensuite, le droit ainsi conforté par la loi organique, serait réservé aux seuls **ministres** qui ne pourraient pas se faire représenter par des collaborateurs.

Enfin, il est souhaitable de préciser que les ministres, à leur demande sont « **entendus** » à l'occasion de l'examen d'un texte en commission. Cette rédaction est conforme à l'article 31 de la Constitution aux termes duquel « *les membres du Gouvernement ont accès aux deux assemblées. Ils sont entendus quand ils le demandent* » -formulation reprise textuellement par l'article 18 du Règlement du Sénat.

Ainsi, le Gouvernement interviendrait en commission pour exprimer une position sur un texte. En revanche, il ne participerait pas aux délibérations de la commission. Il convient de distinguer ainsi deux séquences qui, d'ailleurs, pourraient se répéter –d'une part, un temps d'échange entre le ministre et les membres de la commission au cours duquel les premiers ont tout loisir de communiquer et d'expliquer leur point de vue, d'autre part, un temps de délibération propre à la commission.

La rédaction proposée par votre commission sous la forme d'un **amendement** garantit au Gouvernement son droit d'expression en commission tout en ménageant une certaine souplesse. Compte tenu du dispositif proposé, il n'apparaît pas nécessaire d'écarter le droit pour les ministres d'intervenir en commission, comme l'avait prévu l'Assemblée nationale, pour les projets de révision constitutionnelle, les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 11 **ainsi modifié**.

#### *Article 11 bis*

#### **Evaluation préalable des amendements du Gouvernement**

Cet article additionnel adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, à l'initiative de M. Jean-Luc Warsmann, président et rapporteur de la commission des lois, permet aux règlements des assemblées de soumettre les amendements du Gouvernement à une étude d'impact.

Ce dispositif se fonde sur l'article 44 de la Constitution, aux termes duquel le droit d'amendement « *s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique* » et non sur l'article 39, relatif aux conditions de présentation des projets de loi. Il prend donc place au sein du chapitre III du présent projet de loi organique, rassemblant les dispositions relatives au droit d'amendement.

Ainsi, les règlements des assemblées pourraient prévoir que les amendements du Gouvernement doivent faire l'objet d'une étude d'impact. Cette étude devrait alors être communiquée à l'assemblée avant la discussion des amendements en séance.

Il appartiendrait aux règlements des assemblées d'organiser les nouvelles conditions de présentation des amendements du Gouvernement. Le contrôle du respect de ces conditions de présentation relèverait de la seule assemblée ayant édicté ces règles.

M. Roger Karoutchi, secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement, a estimé, lors de l'examen de ce dispositif à l'Assemblée nationale, que *« s'agissant des amendements, la Constitution ne prévoyant aucune procédure spécifique, le Conseil constitutionnel sera amené, le cas échéant, à censurer en aval les dispositions pour vice de procédure, dans le cadre du contrôle classique des lois. Cela pourrait ouvrir la voie à des contestations purement formelles de la loi après son adoption devant le Conseil constitutionnel, ce que le constituant a précisément voulu éviter en organisant un mécanisme préalable de purge »*<sup>1</sup>.

Considérant cependant que l'amendement de la commission des lois de l'Assemblée nationale pouvait *« répondre à l'exigence d'informer précisément les parlementaires sur ce qu'ils votent »*, le Gouvernement lui a donné un avis de sagesse.

Toutefois, l'évaluation préalable des amendements du Gouvernement étant laissée à l'appréciation des règlements des assemblées, elle ne constituerait pas un motif de contrôle pour le Conseil constitutionnel qui a jugé, dans sa décision du 22 juillet 1980, que *« les dispositions des règlements des assemblées parlementaires n'ont pas valeur constitutionnelle »*<sup>2</sup>.

La méconnaissance de l'obligation d'évaluation préalable instituée par le règlement d'une assemblée pourrait en revanche constituer un motif de rejet de l'amendement par cette assemblée.

Votre rapporteur souligne que le dispositif retenu par les députés n'institue pas une évaluation préalable systématique des amendements du Gouvernement, mais donne à chaque assemblée la possibilité de soumettre la discussion de ces amendements à la communication préalable d'une étude d'impact. Il s'agit ainsi d'assurer l'information complète du Parlement, en particulier lorsque le Gouvernement dépose, sur ses propres projets de loi, parfois très peu de temps avant leur discussion, des amendements tendant à insérer des articles additionnels dont la portée justifie un examen très approfondi.

---

<sup>1</sup> Voir le Journal officiel des débats, Assemblée nationale, troisième séance du mardi 20 janvier 2009, p. 728.

<sup>2</sup> Décision n° 80-117 DC du 22 juillet 1980, Loi sur la protection et le contrôle des matières nucléaires, considérant 3.

Le dispositif d'étude d'impact organisé en application de l'article 39 de la Constitution vise en effet à améliorer la préparation des projets de loi, l'information du Parlement et la qualité de la législation. Dès lors, il serait regrettable que le Gouvernement se dispense de l'obligation d'étude d'impact des projets de loi en déposant des amendements dont la substance appellerait pourtant une évaluation.

Il reviendrait au règlement de chaque assemblée de définir les conditions dans lesquelles les amendements du Gouvernement sont soumis à cette évaluation. L'amendement initial de M. Jean-Luc Warsmann, président et rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale, évoquait un mécanisme prévoyant qu'un amendement du Gouvernement doit faire l'objet d'une évaluation préalable, si le président de l'assemblée, le président de la commission saisie au fond du projet de loi ou le président d'un groupe en fait la demande<sup>1</sup>. Il est préférable que chaque assemblée définisse elle-même cette procédure, qui relève du règlement.

Votre commission estime que le texte adopté par l'Assemblée nationale doit être précisé. Elle vous soumet par conséquent un **amendement** tendant à rapprocher la rédaction de l'article 11 *bis* de celle de l'article 11 *ter*, afin d'harmoniser le régime d'évaluation applicable aux amendements. Ainsi, les règlements des assemblées pourraient déterminer les modalités selon lesquelles les amendements du Gouvernement font l'objet d'une étude d'impact. Il s'agirait alors d'une étude d'impact spécifique, définie par le règlement, et non de l'étude d'impact prévue par l'article 7 du projet de loi organique.

Le règlement de chaque assemblée déterminerait la portée du dispositif. En effet, si certains amendements gouvernementaux sont susceptibles de modifier profondément un texte, d'autres n'apportent que des précisions rédactionnelles ou techniques, qui ne justifient pas une évaluation préalable.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 11 *bis* **ainsi modifié**.

#### *Article 11 ter*

#### **Evaluation préalable des amendements des membres du Parlement**

Cet article additionnel adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, à l'initiative de M. Jean-Luc Warsmann, président et rapporteur de la commission des lois, avec un avis de sagesse du Gouvernement, permet aux règlements des assemblées d'organiser l'évaluation préalable des amendements déposés par leurs membres ou par la commission saisie au fond.

Comme pour l'évaluation préalable des amendements du Gouvernement, il appartiendrait à chaque assemblée de définir ou non cette procédure au sein de son règlement. Ce régime s'inscrirait parmi les règles

---

<sup>1</sup> *Rapport cité p. 139.*

relatives aux conditions d'exercice du droit d'amendement (article 44, premier alinéa de la Constitution) et non dans le cadre des conditions de présentation des projets de loi (article 39, troisième alinéa).

Toutefois, cette évaluation ne s'appliquerait pas à tous les amendements des membres du Parlement et des commissions mais seulement à certains d'entre eux, alors que le dispositif prévu initialement par l'article 11 bis visait tous les amendements présentés par le Gouvernement.

En effet, l'article additionnel adopté par l'Assemblée nationale propose une évaluation préalable facultative des amendements des députés ou des sénateurs et de la commission saisie au fond. Il n'y serait procédé, pour les amendements déposés par des membres de l'assemblée, que si leur auteur ou leur premier signataire en faisait la demande. L'évaluation préalable ne pourrait donc, procédant d'une démarche de l'auteur de l'amendement, être détournée afin d'affaiblir le droit d'amendement des députés et des sénateurs.

Il appartiendrait en revanche au règlement de chaque assemblée de définir, s'agissant des amendements de la commission saisie au fond, les autorités susceptibles de demander une évaluation préalable à leur discussion en séance.

Comme pour les amendements du Gouvernement, l'évaluation préalable devrait être communiquée à l'assemblée avant la discussion en séance publique de l'amendement auquel elle se rapporte. Aussi faudrait-il alors que le règlement définisse un délai de présentation des demandes d'évaluation suffisant pour que celles-ci puissent être réalisées et produites à temps, au risque de rendre l'amendement irrecevable.

Enfin, chaque assemblée, si elle décidait d'inscrire dans son règlement cette procédure facultative d'évaluation préalable des amendements d'origine parlementaire, devrait déterminer les conditions de réalisation de l'évaluation.

Le rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale évoque dans son rapport le développement « *en interne* » d'un « *organe ad hoc* », ou le recours à des personnes extérieures<sup>1</sup>. En tout état de cause, les principes d'autonomie des assemblées parlementaires et de séparation des pouvoirs paraissent imposer qu'une telle évaluation soit effectuée au sein des assemblées elles-mêmes.

Votre commission vous soumet un **amendement** tendant à supprimer la référence au premier signataire. Il suffit en effet, au sein de la loi organique, d'indiquer que l'évaluation préalable d'un amendement peut être demandée par son auteur. La définition de l'auteur de l'amendement peut ensuite être précisée par le règlement, selon l'appréciation de chaque assemblée.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 11 *ter* **ainsi modifié**.

---

<sup>1</sup> Rapport cité p. 141.

## Article 12

### Procédure d'examen simplifié

Cet article donne aux règlements des assemblées, s'ils instituent une procédure d'examen simplifiée des textes, la faculté de prévoir que le texte adopté par la commission saisie au fond est seul mis en discussion en séance sans qu'il puisse être amendé.

Les députés ont encadré ce dispositif à l'initiative de leur commission des lois avec l'avis favorable du Gouvernement :

- d'une part, en permettant au Gouvernement, au président de la commission saisie au fond et au président d'un groupe de s'y opposer. Cette garantie a conduit l'Assemblée nationale à supprimer le critère très imprécis retenu par la version initiale du texte qui réservait la procédure simplifiée aux « textes qui s'y prêtent » ;

- d'autre part, en supprimant la faculté, autorisée par la version initiale du projet de loi, pour le Gouvernement ou la commission, de présenter des amendements sur le texte adopté par la commission. En effet, il apparaissait contestable de laisser au Gouvernement et à la commission le droit exclusif d'amender le texte issu de la commission alors que cette faculté aurait été interdite pour les parlementaires.

#### **1) Les procédures abrégées actuellement prévues par les règlements des assemblées**

Le dispositif relatif aux procédures abrégées prévu au chapitre VII *bis* du Règlement du Sénat a été introduit par la résolution du 4 octobre 1990 dont plusieurs dispositions avaient été censurées par le Conseil constitutionnel<sup>1</sup>.

En retrait par rapport aux ambitions initiales de la proposition de résolution, il est triplement encadré.

- En premier lieu, **il ne peut pas porter sur les textes dont l'importance justifie l'examen complet en séance plénière** (article 47 *nonies*) : textes constitutionnels, organiques ou portant amnistie, projets de lois de finances, projets d'habilitation à légiférer par voie d'ordonnance et de ratification des ordonnances (article 38 de la Constitution), projets de loi autorisant la prorogation de l'état de siège, projets ou propositions de loi relatifs au régime électoral des assemblées parlementaires et locales, concernant les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources, concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques et, enfin, lois soumises à une nouvelle délibération à la demande du Président de la République (article 10, 2<sup>ème</sup> alinéa, de la Constitution).

---

<sup>1</sup> Voir exposé général.

- Ensuite, les procédures abrégées ne peuvent être mises en oeuvre qu'avec **l'accord de tous les présidents des groupes politiques** (article 47 *ter*, 2<sup>ème</sup> alinéa). Elles sont décidées par la Conférence des présidents, à la demande du Président du Sénat, du président de la commission saisie au fond, d'un président de groupe ou du Gouvernement.

- En troisième lieu, dans le cadre du **vote sans débat**, le transfert de la séance publique vers la commission compétente de l'essentiel de l'examen du texte est entouré de garanties destinées à assurer, en commission, l'organisation la plus ouverte et transparente possible des débats (article 47 *quater*) : la commission ne peut se réunir pour examiner le texte et les amendements qui s'y rapportent **avant un délai de 72 heures** suivant l'expiration du délai limite pour le dépôt des amendements. En outre, chaque sénateur et le Gouvernement sont immédiatement informés de la date, du lieu et de l'objet de la réunion.

Par ailleurs, le **Gouvernement** participe de droit à la réunion (et, contrairement à la règle fixée au premier alinéa de l'article 18, peut assister aux votes) tandis que l'auteur de chaque amendement peut défendre son amendement devant la commission.

Les **exceptions d'irrecevabilité** prévues aux articles 40 (irrecevabilité financière) et 41 (domaine réglementaire) de la Constitution peuvent être soulevées lors du débat en commission et sont appréciées respectivement par la commission des finances et par le Président du Sénat dans les mêmes conditions qu'elles l'auraient été en séance publique. En outre, les exceptions, questions ou motions définies à l'article 44 du Règlement sont également examinées en commission sauf dans le cas où elles émanent de celle-ci ou du Gouvernement et font alors l'objet d'un examen en séance publique. Enfin, la **publicité des débats** en commission est assurée par la publication du compte rendu intégral au Journal officiel (article 16, 9<sup>ème</sup> alinéa, du Règlement), le rapport de la commission reproduisant en annexe le texte des amendements rejetés par la commission.

En séance publique, dans le cadre du vote sans débat, les **amendements rejetés par la commission peuvent avant la clôture de la discussion générale être repris par leurs auteurs** qui disposent de cinq minutes pour les présenter (article 47 *quinquies*).

Ces amendements, le cas échéant, ceux de la commission ainsi que l'article auquel ils se rapportent sont mis aux voix.

Avant le vote sur l'ensemble du texte, la parole peut être accordée, pour cinq minutes, à un représentant de chaque groupe.

Le vote sans débat est converti de plein droit en vote après débat restreint lorsque le Gouvernement le demande (au plus tard quatre jours avant la date prévue pour le vote du texte en séance publique) ou quand celui-ci a déposé un ou plusieurs amendements après la réunion de commission.

La faculté donnée au signataire de l'amendement de le défendre de nouveau en séance publique dans le cas où il n'aurait pas été repris par la commission -faculté qui fait suite à la censure du Conseil constitutionnel- a retiré, comme le soulignait le rapport du groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale, une grande partie de son intérêt pratique au vote sans débat. Il n'a du reste jamais été mis en oeuvre.

**Le vote après débat restreint** autorise quant à lui une discussion sur les articles au cours de laquelle peuvent seuls intervenir le Gouvernement, le président et rapporteur de la commission saisie au fond, les auteurs d'amendements et sur chaque amendement, un orateur d'opinion contraire ; les interventions autres que celles du Gouvernement sont fixées à cinq minutes au plus (article 47 *sexies*).

Depuis 1991, le vote après débat restreint n'a été utilisé qu'à deux reprises :

- le 10 juin 1991, sur la proposition de loi relative aux sanctions contre les avocats au Conseil d'Etat (durée du débat : douze minutes dont sept minutes pour le rapporteur et le ministre) ;

- le 15 mai 1992, sur le projet de loi relatif au code de la propriété intellectuelle (durée du débat : trente cinq minutes).

Par ailleurs, le groupe communiste s'était opposé au vote après débat restreint d'un projet de loi instituant la saisine pour avis de la Cour de cassation le 18 avril 1991.

## **2) La procédure d'examen simplifiée à l'Assemblée nationale**

L'Assemblée nationale a également mis en place une procédure d'examen simplifiée dont les modalités sont définies aux articles 103 à 107 de son Règlement.

L'initiative des recours à la procédure d'examen simplifiée appartient concurremment au Président de l'Assemblée nationale, au Gouvernement, au président de la commission saisie au fond et au président d'un groupe. La demande n'est recevable que si elle concerne un texte qui n'a pas encore été examiné en commission ou si elle est présentée par le président de la commission saisie au fond après que celle-ci a été consultée.

La décision de mise en œuvre de la procédure est prise par la Conférence des présidents à la condition qu'aucune opposition ne se soit manifestée en son sein.

En outre, jusqu'à la veille de la discussion (à 17 heures), le Gouvernement, le président de la commission saisie au fond ou le président d'un groupe peuvent s'opposer à la procédure ; le texte est alors examiné selon la procédure de droit commun ; en outre, si le Gouvernement dépose un amendement au delà du délai d'opposition, le texte est retiré de l'ordre du jour.

Le texte auquel est appliquée la procédure d'examen simplifiée ne peut faire l'objet d'une exception d'irrecevabilité, d'une question préalable, d'une motion tendant au renvoi en commission ou d'une motion d'ajournement.

L'examen simplifié en séance publique repose sur un **débat abrégé**. En effet, il s'organise de la manière suivante :

**La discussion générale**

- intervention du rapporteur de la commission au fond (dix minutes) ;
- intervention du rapporteur de la ou des commissions saisies pour avis (cinq minutes chacune) ;
- discussion globale au cours de laquelle chaque groupe peut s'exprimer pendant cinq minutes ;

**L'examen des articles**

- si aucun amendement n'est déposé, l'ensemble du texte est mis aux voix ;
- si des amendements sont déposés, seuls les articles auxquels ils se rapportent sont appelés. Sur chaque amendement, outre le Gouvernement, peuvent seuls intervenir l'un des auteurs, le représentant de la commission saisie au fond et un orateur contre ;

Seuls sont mis aux voix les amendements, les articles auxquels ils se rapportent, puis l'ensemble du texte.

Les **projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation d'un accord international** pour lesquels l'application de la procédure d'examen simplifiée a été décidée font quant à eux l'objet d'un régime particulier d'examen en séance publique défini à l'article 107 du Règlement de l'Assemblée nationale : en effet, ils sont directement mis aux voix sauf décision contraire de la Conférence des présidents.

Au Sénat, la Conférence des présidents a institué en 2006 une procédure simplifiée d'examen des conventions internationales permettant au président de séance de mettre directement aux voix les projets de loi autorisant la ratification de ces accords sans qu'intervienne aucune prise de parole. La décision de recourir à cette procédure doit être prise à l'unanimité des groupes.

Les procédures simplifiées n'ont pas connu le développement escompté. Plusieurs pistes avaient été envisagées, en particulier au Sénat dans le cadre du groupe de réflexion présidé par M. Daniel Hoeffel ou de la proposition de résolution n° 2013 (2003-2004) présentée par MM. Christian Poncelet, Josselin de Rohan, Michel Mercier, Jacques Pelletier, Henri de Raincourt et Xavier de Villepin, tendant à actualiser le Règlement du Sénat. Elles reposaient principalement sur un raccourcissement des temps de parole

-qui n'ont pas de support constitutionnel à la différence des conditions d'exercice du droit d'amendement<sup>1</sup>.

Les dispositions proposées par l'article 12 apparaissent **équilibrées** :

- elles respectent l'**autonomie** de chaque assemblée en leur donnant toute latitude d'apprécier l'opportunité de prévoir dans leur règlement une procédure d'examen simplifié ;

- elles renforcent l'**efficacité** d'une telle procédure en permettant, comme la rédaction de l'article 44 semble désormais l'autoriser, que seul le texte adopté par la commission saisie au fond soit mis en discussion en séance sans que puisse être discuté des amendements ;

- enfin, elles garantissent que la mise en œuvre de ce dispositif devra recueillir l'**assentiment de tous les groupes politiques**.

Selon votre commission, cette procédure pourrait ainsi être appliquée au-delà des seuls textes internationaux auxquels elle se trouve aujourd'hui cantonnée. Elle a pour avantage de permettre que des textes à caractère plus technique et politique puissent être examinés de manière rapide en séance publique - l'intérêt relatif de ce dispositif par rapport à la procédure de droit commun étant cependant désormais limité puisque les amendements de la commission qui constituent généralement la proportion la plus importante des amendements déposés sur ce type de texte, sont, à compter du 1<sup>er</sup> mars, en vertu de l'article 42 de la Constitution, intégrés au texte débattu en séance.

Sans doute la procédure d'examen simplifiée pourrait-elle être adaptée pour certains projets de loi autorisant la ratification d'ordonnance dans les extensions et adaptation du droit aux départements et aux collectivités d'outre-mer. A cet égard, les limitations actuelles fixées au champ d'application des procédures abrégées par le Règlement du Sénat pourraient être revues.

Par ailleurs, l'examen simplifié de textes implique un consensus entre tous les groupes. Le droit de veto reconnu à un président de groupe implique aussi la faculté, si la procédure a été engagée, de revenir à la procédure normale au cas où apparaîtraient des difficultés d'abord inaperçues.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 12 **sans modification**.

---

<sup>1</sup> A titre d'exemple, la proposition de résolution n° 2013 suggérait que seuls les articles sur lesquels des amendements ont été déposés soient appelés (sur chaque amendement, outre le Gouvernement, pourraient seuls intervenir un des auteurs et un orateur d'opinion contraire pour un temps limité à 5 minutes chacun et le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond).

*Article 13, 13 bis et 13 ter*

**Détermination de délais  
pour l'examen d'un texte en séance publique**

Ces trois articles déterminent, dans le cas où les règlements des assemblées institueraient une procédure fixant des délais pour l'examen d'un texte en séance, les effets que pourrait produire un tel dispositif ainsi que les conditions auxquelles ils devraient répondre.

**1) La situation actuelle : seule la discussion générale peut être limitée dans sa durée**

Dans le cadre de la procédure législative, seule la discussion générale peut être organisée. Encore ne s'agit-il que d'une faculté laissée à l'initiative de la Conférence des présidents -il est vrai très généralement utilisée.

Au Sénat, la Conférence des présidents peut décider l'organisation de la discussion générale qui fixe alors, dans le cadre des séances prévues à l'ordre du jour, la durée globale du temps dont disposeront les orateurs des différents groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe. Ce temps est ensuite réparti par le Président du Sénat de manière à garantir à chaque groupe un temps minimum identique - le temps demeurant disponible étant ensuite réparti entre les groupes et les sénateurs non inscrits en proportion de leur importance numérique (article 29 *bis*, 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> alinéas).

Les inscriptions de parole sont faites, au plus tard la veille du jour de l'ouverture du débat, par les présidents de groupes qui indiquent au Président du Sénat l'ordre dans lequel ils souhaitent que les orateurs qu'ils inscrivent soient appelés ainsi que la durée de leur intervention (article 29 *bis*, 3<sup>ème</sup> alinéa).

L'ordre des interventions est déterminé par tirage au sort entre les groupes au début de chaque session : il est appliqué lors de la première discussion générale organisée puis décalé d'un rang pour les discussions générales suivantes afin que chacun des groupes bénéficie à tour de rôle du premier rang (article 29 *bis*, 4<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> alinéas).

A l'Assemblée nationale, la Conférence des présidents peut décider d'organiser la discussion générale (article 49 du Règlement de l'Assemblée nationale) et, dans ce cas, elle dispose de deux options :

- soit l'organisation « prédéterminée » du débat prévue par l'article 132 du Règlement de l'Assemblée nationale pour les déclarations du Gouvernement (une fois la répartition faite par le président de l'Assemblée nationale du temps global entre les groupes en fonction de leur importance numérique, chaque groupe dispose, en principe, pour l'orateur qu'il désigne, d'un temps de parole de 30 minutes ; le temps supplémentaire, s'il y a lieu, étant réparti par le groupe entre deux orateurs au plus disposant chacun d'un temps de 5 minutes au moins) ;

- soit une organisation adaptée selon l'importance de chaque texte selon les mêmes principes qu'au Sénat (à l'exception du tirage au sort pour la détermination de l'ordre des interventions)

En dehors de la discussion générale, les motions de procédure et la discussion des articles sont réglées par des dispositions propres fixant le **temps de parole** de chaque orateur (par exemple au Sénat, sur un **amendement** : cinq minutes pour l'auteur et un orateur contre ; sur un article : cinq minutes pour chaque sénateur ; **explication de vote** sur un amendement, sur un article ou sur l'ensemble d'un texte : cinq minutes pour chaque sénateur ; à l'Assemblée nationale, les explications de vote de cinq minutes chacune peuvent être autorisées par le président de l'Assemblée à raison d'un orateur par groupe).

Cependant, les règlements des deux assemblées, selon des dispositions comparables, permettent la **clôture** d'une discussion à toutes les phases de l'examen en séance publique : discussion générale, discussion d'un article, explication de vote portant sur un amendement, un article ou l'ensemble du texte en discussion<sup>1</sup>.

Au Sénat (article 38 du Règlement du Sénat), elle ne peut être proposée par le président de séance ou par tout membre du Sénat qu'après que deux orateurs d'avis contraire sont intervenus.

Si la demande de clôture concerne la discussion d'un article ou les explications de vote autres que celles portant sur l'ensemble du texte, elle n'ouvre droit à aucun débat. Lorsqu'elle concerne la discussion générale ou les explications de vote sur l'ensemble d'un texte, elle ouvre droit à un débat auquel peuvent participer l'auteur de la demande, un orateur d'opinion contraire, chacun pour une durée n'excédant pas cinq minutes, le président et le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement -à l'Assemblée nationale, le débat n'est possible que sur la clôture de la discussion générale.

Le président consulte le Sénat. Si elle est votée, la clôture a un **effet immédiat**. Cependant, lorsqu'elle concerne les explications de vote sur l'ensemble du projet ou de la proposition de loi en discussion, le président peut autoriser un orateur de chacun des groupes qui ne se sont pas encore exprimés à expliquer son vote sur le texte pour une durée n'excédant pas cinq minutes.

Le recours à la clôture est rare. Elle a été utilisée pour la dernière fois, au Sénat, en février et mars 2006, sur le projet de loi relatif à l'égalité des chances (13 demandes de clôture des explications de vote sur des amendements). A l'Assemblée nationale, la clôture a été décidée sur la discussion de l'article 13 du présent projet de loi organique, le 20 janvier 2009.

---

<sup>1</sup> A l'Assemblée nationale, la clôture ne peut pas s'appliquer aux explications de vote sur l'ensemble d'un texte.

## 2) La durée programmée de l'examen d'un texte : un dispositif déjà expérimenté par les députés

L'organisation de l'ensemble de la discussion d'un texte a déjà, par le passé, été mise en œuvre par les députés. Ainsi, sous la III<sup>ème</sup> République, une résolution votée par la chambre le 22 janvier 1935 instaura une procédure d'organisation des débats<sup>1</sup>. La Conférence des présidents pouvait proposer à la chambre de fixer la durée des débats sur un projet ou une proposition ainsi que la date d'ouverture du scrutin. Ce dispositif prévoyait la date limite du vote sur le passage à la discussion des articles ainsi que sur les diverses sections du projet, le temps de parole étant réparti entre les orateurs partisans du projet, le Gouvernement et la commission, d'une part, et les adversaires du projet, d'autre part<sup>2</sup>.

Sous la IV<sup>ème</sup> République, l'article 39 du Règlement permettait l'organisation de tout débat sur décision de l'Assemblée, à l'initiative du président de l'Assemblée, de la commission intéressée, de la Conférence des présidents ou de tout député.

La Conférence des présidents<sup>3</sup>, par délégation de pouvoir de l'Assemblée, décidait alors souverainement de l'organisation du débat et fixait l'heure limite à laquelle les votes auraient lieu. Cette organisation concernait toutes les interventions dans la discussion générale mais aussi sur les motions, les articles, les amendements, les explications de vote et même les interruptions de séance et les pointages des scrutins dus à l'initiative d'un membre d'un groupe, seules les suspensions éventuelles n'étant pas comprises.

En cas de dépassement du temps de parole, le président avait le droit, après avertissement, de décider que les paroles de l'orateur ne figureraient pas au journal officiel. Une fois épuisé le temps accordé à chaque groupe, les amendements qui n'avaient pas été défendus étaient lus par le Président et mis aux voix sans débat. Ce principe, comme le soulignait le doyen Marcel Prelot dans son cours de droit parlementaire français à l'Institut d'études politiques de Paris, était difficile à appliquer : « *En fait, il est à peu près impossible d'empêcher le membre d'un groupe qui a déposé un amendement de le justifier. D'ordinaire, il y a comme un gentlemen's agreement entre le président et celui auquel il donne ainsi la parole, hors du temps réservé, pour que celui-ci n'en abuse pas* »<sup>4</sup>. Par ailleurs, la commission pouvait faire savoir

---

<sup>1</sup> Article 43 bis du Règlement.

<sup>2</sup> Le dernier tour étant toujours laissé « à un adversaire du projet ou à un orateur de la minorité ».

<sup>3</sup> Dans ce cas, elle se réunissait ensuite dans une formation particulière élargie aux rapporteurs des commissions saisies au fond ou pour avis, aux orateurs inscrits et à un membre du Gouvernement, à l'exclusion des présidents des autres commissions permanentes.

<sup>4</sup> Pour Marcel Prelot, le débat organisé constituait un progrès : « sans doute les délais sont souvent transgressés, mais qu'en serait-il s'il n'y avait pas de délais ? Par conséquent, même avec certains accrocs faits à l'horaire, le débat organisé est préférable en soi au régime du débat ordinaire. Pour mon compte, j'opinerai volontiers en faveur de la généralisation du débat organisé, tout débat l'étant en principe. Le débat organisé deviendrait donc la procédure de droit commun au lieu du débat illimité comme aujourd'hui. » (cours de droit parlementaire français, Institut d'études politiques, 1957-1958, p. 90).

qu'elle remettait une partie du temps qui lui restait à la disposition des groupes qui avaient épuisé le leur. Il était également possible, pour un groupe, de transférer son temps de parole à un autre groupe. Enfin, s'il devenait manifeste, au cours des débats, que les temps de parole étaient devenus insuffisants, l'Assemblée, sur proposition d'un de ses membres, pouvait décider sans débat d'augmenter le temps de parole de chaque groupe.

Ce dispositif avait été pour l'essentiel reproduit au début de la V<sup>ème</sup> République à l'article 49 du Règlement de l'Assemblée nationale.

Toutefois, la résolution du 23 octobre 1969 modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale a restreint cette procédure à la seule discussion générale sur un texte. Elle a supprimé par ailleurs la faculté pour la conférence des présidents de fixer l'heure limite des votes.

Deux propositions de résolution présentées en 2006 par M. Jean-Louis Debré, alors président de l'Assemblée nationale, avaient eu pour objet, d'une part, de globaliser la phase de la discussion des articles<sup>1</sup> -la présentation des motions étant intégrées dans la discussion générale-, d'autre part, de fixer une durée programmée de la discussion des articles sous la forme d'un « *crédit-temps* » accordé à chaque groupe.

La commission des lois avait unifié cette double formule dans une procédure unique, la « *procédure d'examen renforcé* » en la réservant aux textes dont la durée pourrait excéder 20 heures.

Le temps de parole entre les groupes était réparti de sorte que l'opposition dispose d'un temps de parole au moins égal à celui de la majorité et que les groupes n'appartenant ni à la majorité ni à l'opposition et les députés non inscrits bénéficient d'un temps de parole proportionnel à leurs effectifs. Par ailleurs, un temps personnel non déléguable, de 10 minutes aurait été reconnu à tout député. Enfin, les temps de parole auraient pu être augmentés sur décision de l'Assemblée dans le cas où ils seraient « *manifestement* » devenus insuffisants. Cependant, faute d'accord politique sur cette proposition, les dispositions avaient été retirées avant leur examen en séance publique (7 juin 2006)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> M. Jean-Louis Debré, propositions de résolution n<sup>os</sup> 2795 et 2796, Assemblée nationale, XII<sup>ème</sup> législature, 17 janvier 2006.

<sup>2</sup> La proposition de loi constitutionnelle, déposée au Sénat le 12 juillet 2007, par M. Jean-Pierre Bel prévoyait (2<sup>ème</sup> alinéa de l'article 26) que le « Gouvernement peut, après avis de la Conférence des présidents de l'assemblée saisie, fixer un délai pour l'examen d'un projet de loi. A l'expiration de ce délai, qui ne peut être inférieur à une semaine, l'assemblée se prononce par un seul vote sur les dispositions du texte qu'elle n'a pas encore examinées, en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement ». Cette disposition était présentée comme la contrepartie de la suppression du 3<sup>ème</sup> alinéa de l'article 49 au sein d'un nouvel équilibre institutionnel différent de celui résultant de la révision de juillet 2008.

### 3) Le dispositif proposé par le projet de loi organique

Lors des débats sur la révision constitutionnelle, au Sénat, M. Roger Karoutchi, secrétaire d'Etat aux relations avec le Parlement, avait estimé que des durées programmées -qui devaient être « *généreuses et consensuelles* »- allaient « *dans le sens d'une meilleure organisation des travaux des assemblées* » et qu'il n'était d'ailleurs « *pas nécessaire d'adapter notre Constitution pour ce faire* »<sup>1</sup>.

Le projet de loi organique se borne à prévoir les effets qu'une organisation de la durée des discussions en séance publique pourrait emporter ainsi que les garanties dont un tel dispositif devrait être assorti.

Il n'impose nullement aux assemblées de mettre en œuvre une organisation des débats législatifs.

Cette faculté est laissée à l'entière initiative de chaque assemblée.

L'article 13 du présent texte les autorise seulement, dans le cas où une telle procédure aurait été instituée, à prévoir les conditions dans lesquelles les amendements déposés par les parlementaires pourraient être mis aux voix sans discussion. Il s'agit ici encore d'une simple possibilité à laquelle les règlements des assemblées doivent, au surplus, fixer des « conditions ».

Par ailleurs, la mention des délais au pluriel, laisse aux assemblées la possibilité de fixer un délai global pour l'ensemble de l'examen du texte en séance ou des délais distincts pour les différentes phases de la discussion.

Cette globalisation ne concernerait que les amendements des membres du Parlement mais non les amendements de la commission (*a priori* en nombre limité puisque les modifications que celle-ci propose seront intégrées dans le texte soumis à la discussion) et ceux du Gouvernement.

Le projet de loi organique n'est contraignant que dans les deux limites assignées aux règlements des assemblées s'ils devaient mettre en œuvre cette procédure :

- la première introduite par l'Assemblée nationale à l'initiative de sa commission des lois avec l'avis favorable du Gouvernement prévoit que les règlements doivent prévoir d'accorder un temps supplémentaire de discussion, à la demande d'un président de groupe, aux membres du Parlement lorsqu'un amendement a été déposé par le Gouvernement ou par la commission après la forclusion du délai de dépôt des amendements des parlementaires ;

- la seconde, adoptée sous la forme d'un article additionnel 13 *bis* à l'initiative de MM. François Sauvadet, Jean-Christophe Lagarde et les membres du Nouveau centre, en accord avec le Gouvernement impose aux règlements des assemblées de garantir le droit d'expression de tous les groupes parlementaires, en particulier celui des groupes d'opposition et des groupes minoritaires.

---

<sup>1</sup> Sénat, compte rendu intégral des débats, séance du lundi 23 juin 2008, JO, p. 3258.

En tout état de cause, une fois écoulé le temps de parole, les amendements qui n'ont pu être présentés en séance seraient obligatoirement mis aux voix.

Enfin, à l'initiative de M. Thierry Mariani contre l'avis de la commission mais avec l'avis de sagesse du Gouvernement, les députés ont également souhaité, sous la forme d'un article additionnel 13 *ter*, donner la possibilité aux règlements des assemblées, dans le cas où ils impartissent des délais pour l'examen d'un texte, de déterminer les conditions dans lesquelles la parole peut être donnée, à l'issue du vote du dernier article du 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.

Les professeurs de droit constitutionnel entendus par votre commission se sont montrés plutôt favorables au dispositif proposé par l'article 13 du projet de loi organique. Ainsi, le professeur Guy Carcassonne a souligné le caractère dissuasif du seul énoncé de la règle prévue par cet article. Il a considéré que l'obstruction, si elle était souvent provoquée par l'attitude du Gouvernement, ne grandit pas l'opposition et affaiblit le Parlement dans son ensemble ; pour lui, elle n'a jamais empêché l'adoption d'un texte et, contrairement à certaines affirmations, n'a jamais précédé mais toujours suivi une forte mobilisation sociale.

Selon le professeur Pierre Avril, l'accroissement de la production législative depuis plusieurs années implique une organisation plus systématique des débats parlementaires.

L'article 13 n'emporte aucune obligation pour les assemblées. Le Sénat ne connaît pas, dans la même mesure, les situations d'obstruction auxquelles l'Assemblée nationale peut être confrontée. Il n'est donc nul besoin pour lui de mettre en œuvre des dispositions qu'il n'a d'ailleurs à aucun moment retenues dans son Règlement, contrairement à l'Assemblée nationale.

Ainsi, votre commission estime que les dispositions prévues par les articles 13, 13 *bis* et 13 *ter* ne devraient pas trouver d'application pour notre assemblée. Soucieuse du respect de l'autonomie de chaque assemblée, elle considère cependant qu'il n'appartient pas au Sénat de priver l'Assemblée nationale, si elle le souhaite, de la possibilité de recourir éventuellement aux dispositions autorisées par ces articles dans le cadre des garanties fixées par la loi organique.

Elle vous propose en conséquence d'adopter les articles 13, 13 *bis* et 13 *ter* **sans modification.**

## CHAPITRE IV DISPOSITIONS TRANSITOIRES

### *Article 14*

#### **Entrée en vigueur**

Cet article tend à définir les conditions d'entrée en vigueur des dispositions du projet de loi organique.

Le **premier alinéa** vise à prévoir l'entrée en vigueur dès le 1<sup>er</sup> mars 2009 des dispositions relatives aux résolutions parlementaires (chapitre premier) et de celles relatives au droit d'amendement (chapitre III).

L'article 46 (I) de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 dispose que le nouvel article 34-1 relatif aux résolutions et l'article 44, relatif à l'exercice du droit d'amendement, dans sa nouvelle rédaction, entrent en vigueur dans les conditions fixées par la loi organique nécessaire à leur application.

Or, les nouvelles dispositions des articles 42, concernant la discussion en séance du texte adopté par la commission, 48, relatif à la fixation de l'ordre du jour, et le nouvel article 50-1, créant une possibilité de débat d'initiative gouvernementale ou parlementaire, entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2009 (article 46, II, de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008).

Aussi avait-il semblé souhaitable et cohérent de prévoir l'entrée en vigueur à la même date du droit de voter des résolutions, qui constituera, comme les débats de l'article 50-1, une nouvelle possibilité d'expression pour le Parlement, et des modalités organiques d'exercice du droit d'amendement, élément essentiel du travail des commissions. Les dispositions des chapitres premier et III du projet de loi organique auront en outre un impact direct sur la fixation de l'ordre du jour, qui devra intégrer la discussion des propositions de résolution et l'examen en séance d'un texte enrichi des amendements adoptés par la commission.

Toutefois, il apparaît que la présente loi organique ne devrait pas être promulguée avant le 1<sup>er</sup> 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, puisqu'il s'agit d'une loi organique relative au Sénat. Elle doit ensuite être soumise au Conseil constitutionnel, en application de l'article 61, premier alinéa, de la Constitution.

Votre commission vous soumet par conséquent un **amendement** visant à supprimer le premier alinéa du présent article, si bien que les chapitres premier et III entreront en vigueur dès la publication de la loi organique.

Le **second alinéa** de l'article 14 tend à prévoir l'application aux projets de loi déposés à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2009 des dispositions relatives aux études d'impact (chapitre II) et à l'évaluation préalable des amendements (articles 11 *bis* et 11 *ter*). Le projet de loi organique initial rendait les dispositions du chapitre II applicables aux projets de loi déposés à

compter du 1<sup>er</sup> octobre 2009. L'article 46 de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 renvoie en effet à la loi organique d'application la définition des conditions d'entrée en vigueur de la nouvelle rédaction de l'article 39 de la loi constitutionnelle.

L'Assemblée nationale a souhaité, à l'initiative du président et rapporteur de la commission des lois, avancer au 1<sup>er</sup> septembre 2009 cette entrée en vigueur, afin d'assurer au Parlement le bénéfice des nouvelles modalités de présentation des projets de loi pour les textes qui seraient déposés dans le mois précédant l'ouverture de la prochaine session ordinaire.

Cette modification permettra de donner tout leur effet à ces dispositions, tout en laissant au Gouvernement un délai de six mois (de mars à août 2009) pour mettre en œuvre les procédures d'évaluation nécessaires à la réalisation des études d'impact sur les projets de loi. Les assemblées disposeront du même délai pour définir les modalités selon lesquelles les amendements font l'objet d'une évaluation.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 14 **ainsi modifié**.

## ANNEXE

### LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

---

#### Par le rapporteur (*auditions ouvertes aux membres de la commission*)

**M. Jacques Legendre**, président de la commission des Affaires culturelles

**M. Jean-Paul Emorine**, président de la commission des Affaires économiques

**M. Josselin de Rohan**, président de la commission des Affaires étrangères

**M. Nicolas About**, président de la commission des Affaires sociales

**M. Jean Arthuis**, président de la commission des finances

**M. Hubert Haenel**, président de la commission des Affaires européennes

**M. Henri de Raincourt**, président du groupe Union pour un Mouvement populaire

**M. Bernard Frimat**, vice-président du groupe socialiste

**M. Michel Mercier**, président du groupe Union centriste-UDF

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat**, présidente du groupe Communiste, Républicain et Citoyen

**M. François Fortassin**, représentant du groupe RDSE

**M. Philippe Adnot**, délégué de la réunion administrative des Sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe politique

#### Par la commission

**M. Roger Karoutchi**, secrétaire d'État chargé des Relations avec le Parlement

**M. Pierre Avril**, professeur émérite de droit public à l'université Paris-II Assas

**M. Guy Carcassonne**, professeur de droit public à l'université Paris-X Nanterre

**M. Pierre-Yves Gahdoun**, professeur de droit public à l'université Lyon-III

**M. Jean Gicquel**, professeur de droit constitutionnel à l'université Paris-I et co-directeur du Centre de recherche de droit constitutionnel



TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p><b>Constitution du 4 octobre 1958</b></p> <p><i>Art. 34-1.</i> — Les assemblées peuvent voter des résolutions dans les conditions fixées par la loi organique.</p> <p>Sont irrecevables et ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour les propositions de résolution dont le Gouvernement 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.</p>	<p><b>Projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution</b></p> <p>CHAPITRE I<sup>ER</sup></p> <p>DISPOSITIONS, PRISES EN VERTU DE L'ARTICLE 34-1 DE LA CONSTITUTION, RELATIVES AUX RÉSOLUTIONS PARLEMENTAIRES</p> <p>Article 1<sup>er</sup></p> <p>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.</p> <p>Article 2</p> <p>Le président de l'assemblée renvoie toute proposition de résolution à l'une des commissions mentionnées à l'article 43 de la Constitution.</p> <p>Il les transmet sans délai au Premier ministre.</p>	<p><b>Projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution</b></p> <p>CHAPITRE I<sup>ER</sup></p> <p>DISPOSITIONS, PRISES EN VERTU DE L'ARTICLE 34-1 DE LA CONSTITUTION, RELATIVES AUX RÉSOLUTIONS</p> <p>Article 1<sup>er</sup></p> <p><i>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.</i></p> <p>Le nombre de propositions de résolution pouvant être déposées par session ne peut être limité.</p> <p>Article 2</p> <p><b>Alinéa supprimé.</b></p> <p>Le président de chaque assemblée transmet sans délai toute proposition de résolution au Premier ministre.</p>	<p><b>Projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution</b></p> <p>CHAPITRE I<sup>ER</sup></p> <p>DISPOSITIONS RELATIVES AUX RÉSOLUTIONS PRISES EN VERTU DE L'ARTICLE 34-1 DE LA CONSTITUTION</p> <p>Article 1<sup>er</sup></p> <p><b>Alinéa supprimé.</b></p> <p>Le... ...de résolution déposées par un ou plusieurs membres d'une assemblée ne peut être limité.</p> <p>Article 2</p> <p><b>Maintien de la suppression de l'alinéa.</b></p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p><i>Les règlements des assemblées peuvent prévoir qu'une proposition de résolution est renvoyée à la com-</i></p>

Texte en vigueur —	Texte du projet de loi organique —	Texte adopté par l'Assemblée nationale —	Propositions de la commission —
	<p align="center">Article 3</p> <p>Lorsque le Premier ministre fait savoir au président de l'assemblée qu'une proposition de résolution contient une injonction à l'égard du Gouvernement ou que son adoption ou son rejet serait de nature à mettre en cause la responsabilité de celui-ci, cette proposition ne peut être examinée en commission ni inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée.</p>	<p align="center">Article 3</p> <p><i>Si le Premier ministre</i> estime qu'une proposition de résolution est irrecevable en application du <i>deuxième</i> alinéa de l'article 34-1 de la Constitution, <i>il le fait savoir au président</i> de l'assemblée intéressée avant que l'inscription à l'ordre du jour de cette proposition de résolution ne soit décidée.</p> <p align="center"><i>Article 3 bis (nouveau)</i></p> <p>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.</p>	<p align="center">Article 3</p> <p><i>Lorsque le Gouvernement</i> estime...</p> <p>...application du <i>second</i> alinéa... ...Constitution, <i>il informe de sa décision</i> le président...</p> <p align="center">...décidée.</p> <p align="center">Article 3 bis <i>(sans modification).</i></p>
	<p align="center">Article 4</p> <p>Une proposition de résolution ne peut être inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée moins de huit jours après son examen en commission.</p> <p>Une proposition de résolution ayant le même objet qu'une proposition antérieure ne peut être inscrite à l'ordre du jour avant l'expiration d'un délai de douze mois suivant la discussion en séance de la proposition antérieure.</p>	<p align="center">Article 4</p> <p>Une proposition de résolution ne peut être inscrite à l'ordre du jour d'une assemblée moins de huit jours francs après son dépôt.</p> <p>Une proposition de résolution ayant le même objet <i>et le même objectif</i> qu'une proposition de résolution antérieure ne peut être inscrite à l'ordre du jour de la même session.</p>	<p align="center">Article 4</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>Une... ...objet qu'une proposition...  ...session.</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
—	—	—	—
	Article 5	Article 5	Article 5
	<p>Au cours de la discussion des propositions de résolution en commission et en séance, les membres du Gouvernement sont entendus à leur demande.</p>	<p>Les propositions de résolution peuvent être rectifiées <i>après leur inscription à l'ordre du jour et jusqu'au terme de leur examen en séance</i> par leur auteur ou leur <i>premier signataire</i>. 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 <i>deuxième</i> alinéa de l'article 34-1 de la Constitution.</p>	<p><i>Jusqu'au terme de leur examen en séance</i>, les propositions de résolution peuvent être rectifiées par leur auteur. Le Gouvernement...</p>
	<p>Aucun amendement n'est recevable. Le texte mis aux voix est celui de la proposition initiale, le cas échéant rectifié par ses signataires après l'examen en commission.</p>	<p>Les propositions de résolution sont examinées et votées en séance. Elles ne peuvent faire l'objet d'aucun amendement.</p>	<p>...du second alinéa... ...Constitution.  (Alinéa sans modification).</p>
	CHAPITRE II	CHAPITRE II	CHAPITRE II
	<p>DISPOSITIONS, PRISES EN VERTU DE L'ARTICLE 39 DE LA CONSTITUTION, RELATIVES À LA PRÉSENTATION DES PROJETS DE LOI</p>	<p>DISPOSITIONS, PRISES EN VERTU DE L'ARTICLE 39 DE LA CONSTITUTION, RELATIVES À LA PRÉSENTATION DES PROJETS DE LOI</p>	<p>DISPOSITIONS RELATIVES À LA PRÉSENTATION DES PROJETS DE LOI PRISES EN VERTU DE L'ARTICLE 39 DE LA CONSTITUTION</p>
	Article 6	Article 6	Article 6
<p>Art. 39. — L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement.</p>	<p>Les projets de loi sont précédés de l'exposé de leurs motifs.</p>	<p>(Sans modification).</p>	<p>(Sans modification).</p>
<p>Les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à</p>			

Texte en vigueur —	Texte du projet de loi organique —	Texte adopté par l'Assemblée nationale —	Propositions de la commission —
<p>l'Assemblée nationale. Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat.</p> <p>La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique.</p> <p>Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours.</p> <p>Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut 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.</p>	<p>Article 7</p> <p>Il est joint aux projets de loi déposés sur le bureau de l'assemblée saisie un ou plusieurs documents qui rendent compte des travaux d'évaluation préalable réalisés.</p> <p>L'évaluation préalable comprend une appréciation</p>	<p>Article 7</p> <p><i>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.</i></p> <p>Ces documents <i>com-</i> <i>prennent une appréciation, y</i></p>	<p>Article 7</p> <p><i>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...</i></p> <p><i>...rapportent.</i></p> <p>Ces documents <i>défi-</i> <i>nissent les objectifs poursui-</i></p>

Texte en vigueur

Texte du projet  
de loi organique

Texte adopté par  
l'Assemblée nationale

Propositions  
de la commission

de la législation existante, la définition des objectifs poursuivis, l'exposé des options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles ainsi qu'une estimation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales de la réforme.

Elle rend compte des consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État. Elle analyse l'application dans le temps de la nouvelle législation et les mesures transitoires éventuellement proposées.

La teneur de l'évaluation est fonction de l'ampleur de la réforme pro-

*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, outremer 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.*

**Alinéa supprimé.**

*vis 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*

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Art. 73 et 74. — Cf. annexe.</p>	<p>posée et de son urgence ainsi que, le cas échéant, de l'importance de son incidence prévisible pour les comptes des administrations publiques ou du nombre de personnes directement concernées.</p>		<p><i>d'élaboration, et son impact sur l'ordre juridique interne ;</i></p> <p><i>- l'état d'application du droit sur le territoire national dans le ou les domaines visés par le projet de loi ;</i></p> <p><i>- les modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées et les mesures transitoires proposées ;</i></p> <p><i>- 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 ;</i></p> <p><i>- 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 ;</i></p> <p><i>- l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public ;</i></p> <p><i>- les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État ;</i></p> <p><i>- la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires, leurs orientations</i></p>

Texte en vigueur —	Texte du projet de loi organique —	Texte adopté par l'Assemblée nationale —	Propositions de la commission —
	<p align="center">Article 8</p> <p>La Conférence des présidents de l'assemblée sur le bureau de laquelle le projet de loi a été déposé se prononce sur le respect des règles fixées par le présent chapitre dans un délai de dix jours suivant le dépôt.</p>	<p align="center">Article 8</p> <p>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 mécon nues.</p>	<p align="center">Article 8</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p align="center"><i>Ce délai est suspendu jusqu'au dixième jour qui précède le début de la session.</i></p>
<p><i>Art. 39. — Cf. supra.</i></p>	<p align="center">Article 9</p> <p>Est inséré, après le chapitre III du titre II de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, un chapitre III bis ainsi rédigé :</p> <p align="center">« Chapitre III bis</p> <p align="center">« De l'examen des conditions de présentation des projets de loi</p> <p align="center">« Art. 26-1. —</p> <p>Lorsque survient le désaccord évoqué 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.</p> <p align="center">« La décision du Conseil constitutionnel est motivée et notifiée au président de l'assemblée intéressée et au Premier ministre. Elle est publiée au <i>Journal officiel de la République française.</i> »</p>	<p align="center">Article 9</p> <p>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 :</p> <p align="center"><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p align="center"><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p align="center">« Art. 26-1. —</p> <p>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.</p> <p align="center">« La décision du Conseil constitutionnel est motivée et notifiée au président de l'assemblée intéressée et au Premier ministre. Elle est publiée au <i>Journal officiel.</i> »</p>	<p align="center">Article 9</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p align="center"><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p align="center"><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p align="center">« 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.</p> <p align="center">« La... ...notifiée aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat et au... ...officiel. »</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<i>Art. 34. — Cf. annexe.</i>	<p>Article 10</p> <p>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 à l'article 34 de la Constitution, aux projets de loi de ratification d'ordonnances ainsi qu'aux projets de loi relatifs aux états de crise.</p>	<p>Article 10</p> <p>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. <i>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<sup>er</sup> 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.</i></p>	<p>Article 10</p> <p>L'article...</p> <p>...crise.</p>
<b>Code de la sécurité sociale</b>	<p>L'article 7 n'est pas applicable aux projets de loi par lesquels le Gouvernement demande au Parlement, en application de l'article 38 de la Constitution, l'autorisation de prendre des mesures par ordonnances. Toutefois le dépôt de ces projets est accompagné de la présentation d'éléments d'évaluation succincts.</p>	<p><i>L'article 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.</i></p>	<p>Les dispositions...</p> <p>...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 com-</p>
<b>Constitution du 4 octobre 1958</b>	<p><i>Art. 38. — Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.</i></p> <p>Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le</p>		

<b>Texte en vigueur</b> —	<b>Texte du projet de loi organique</b> —	<b>Texte adopté par l'Assemblée nationale</b> —	<b>Propositions de la commission</b> —
<p>Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse.</p>			<p><i>prenant les dispositions auxquelles ils se rapportent.</i></p>
<p>À l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif.</p>		<p><i>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.</i></p>	<p><i>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.</i></p>
<p><i>Art. 53</i> — Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi.</p>	<p>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.</p>	<p>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.</p>	<p>L'article...</p>
<p>Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés.</p>			
<p>Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées.</p>			<p>...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.</p>
<p><b>Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances</b></p>			<p><i>Article 10 bis (nouveau)</i></p>
<p><i>Art. 51.</i> — Sont joints au projet de loi de finances de l'année :</p>			<p><i>I. — L'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances est complété par un 8° ainsi rédigé :</i></p>
<p>.....</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>7° Des annexes générales prévues par les lois et règlements destinées à l'information et au contrôle du Parlement.</p>			
<p>Art. 53. — Sont joints à tout projet de loi de finances rectificative :</p>			
<p>1° Un rapport présentant les évolutions de la situation économique et budgétaire justifiant les dispositions qu'il comporte ;</p>			
<p>2° Une annexe explicative détaillant les modifications de crédits proposées ;</p>			
<p>3° Des tableaux récapitulant les mouvements intervenus par voie réglementaire et relatifs aux crédits de l'année en cours.</p>			
<p><b>Code de la sécurité sociale</b></p>			
<p>Art. L.O. 111-4. — III. — Sont jointes au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année des annexes :</p>			
<p>.....</p>			
<p>9° Justifiant, d'une part, les besoins de trésorerie</p>			
			<p>« 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. »</p>
			<p>II. — À l'article 53 de la même loi organique, il est ajouté un 4° ainsi rédigé :</p>
			<p>« 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. »</p>
			<p>III. — Le III de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale est complété par un 10° ainsi rédigé :</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>des régimes et organismes habilités par le projet de loi de financement de l'année à recourir à des ressources non permanentes et détaillant, d'autre part, l'effet des mesures du projet de loi de financement ainsi que des mesures réglementaires ou conventionnelles prises en compte par ce projet sur les comptes des régimes de base et de manière spécifique sur ceux du régime général, ainsi que sur l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, au titre de l'année à venir et, le cas échéant, des années ultérieures.</p>	<p>CHAPITRE III</p> <p>DISPOSITIONS, PRISES EN VERTU DE L'ARTICLE 44 DE LA CONSTITUTION, RELATIVES AU DROIT D'AMENDEMENT</p>	<p>CHAPITRE III</p> <p>DISPOSITIONS, PRISES EN VERTU DE L'ARTICLE 44 DE LA CONSTITUTION, RELATIVES AU DROIT D'AMENDEMENT</p>	<p>« 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. »</p>
<p><b>Constitution du 4 octobre 1958</b></p>	<p>Article 11</p>	<p>Article 11</p>	<p>Article 11</p>
<p><i>Art. 44.</i> — 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.</p>	<p>Les amendements sont présentés par écrit et sont sommairement motivés.</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>
<p>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</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>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.</p>	<p>Les amendements des membres des assemblées cessent d'être recevables après le début de l'examen du texte. 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.</p>	<p>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.</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
	<p>Après l'expiration de ces délais, sont seuls recevables les amendements déposés par le Gouvernement ou par la commission saisie au fond.</p>	<p>Après l'expiration de ces délais, sont seuls recevables les amendements déposés par le Gouvernement ou par la commission saisie au fond. <i>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.</i></p>	<p>Après...</p> <p>...fond. <i>Ces délais peuvent être ouverts de nouveau pour les membres du Parlement dans les conditions prévues par les règlements des assemblées.</i></p>
	<p>Les amendements sont examinés et votés en commission en présence du Gouvernement, à sa demande ou répondant à l'invitation du bureau de la commission.</p>	<p><i>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.</i></p>	<p><i>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.</i></p>
		<p><i>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</i></p>	<p><b>Alinéa supprimé.</b></p>

Texte en vigueur —	Texte du projet de loi organique —	Texte adopté par l'Assemblée nationale —	Propositions de la commission —
		<p><i>et aux projets de loi de financement de la sécurité sociale.</i></p>	
		<p><i>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.</i></p>	<p><b>Alinéa supprimé.</b></p>
		<p><i>Article 11 bis (nouveau)</i></p>	<p>Article 11 bis</p>
		<p>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.</p>	<p>Les... ...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.</p>
		<p><i>Article 11 ter (nouveau)</i></p>	<p>Article 11 ter</p>
		<p>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.</p>	<p>Les...  ...auteur, ou des amendements...  ...séance.</p>
	<p>Article 12</p>	<p>Article 12</p>	<p>Article 12</p>
	<p>Les règlements des assemblées peuvent, s'ils instituent une procédure d'examen simplifié pour des textes qui s'y prêtent, prévoir que le texte adopté par la commission saisie au fond est seul mis en discussion, sauf amendement du Gouverne-</p>	<p>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</p>	<p>(Sans modification).</p>

Texte en vigueur —	Texte du projet de loi organique —	Texte adopté par l'Assemblée nationale —	Propositions de la commission —
	<p>ment ou de la commission.</p> <p>Article 13</p> <p>Les règlements des assemblées peuvent, s'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte, déterminer les conditions dans lesquelles les amendements déposés par les membres du Parlement peuvent être mis aux voix sans discussion.</p>	<p>groupe, prévoir que le texte adopté par la commission saisie au fond est seul mis en discussion en séance.</p> <p>Article 13</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p><i>Article 13 bis (nouveau)</i></p> <p>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.</p>	<p>Article 13</p> <p><i>(Sans modification).</i></p> <p>Article 13 bis</p> <p><i>(Sans modification).</i></p>

Texte en vigueur —	Texte du projet de loi organique —	Texte adopté par l'Assemblée nationale —	Propositions de la commission —
		<p><i>Article 13 ter (nouveau)</i></p> <p>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.</p>	<p>Article 13 <i>ter</i></p> <p><i>(Sans modification).</i></p>
	<p>CHAPITRE IV</p> <p>DISPOSITIONS TRANSITOIRES</p>	<p>CHAPITRE IV</p> <p>DISPOSITIONS TRANSITOIRES</p>	<p>CHAPITRE IV</p> <p>DISPOSITIONS TRANSITOIRES</p>
	<p>Article 14</p> <p>Les dispositions du chapitre I<sup>er</sup> et du chapitre III de la présente loi entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2009.</p> <p>Celles de son chapitre II sont applicables aux projets de loi déposés à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2009.</p>	<p>Article 14</p> <p><i>Les dispositions du chapitre I<sup>er</sup> et du chapitre III de la présente loi entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2009.</i></p> <p><i>Celles de son chapitre II et des articles 11 bis et 11 ter sont applicables aux projets de loi déposés à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2009.</i></p>	<p>Article 14</p> <p><b>Alinéa supprimé.</b></p> <p><i>Les dispositions du chapitre II...</i> <i>...11 ter de la présente loi sont...</i> <i>...2009.</i></p>

## ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

<b>Constitution du 4 octobre 1958</b> .....	<b>107</b>
<i>Art. 34, 73 et 74</i>	
<b>Code de la sécurité sociale</b> .....	<b>110</b>
<i>Art. L.O. 111-3 et L.O. 111-4</i>	
<b>Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances</b> .....	<b>117</b>
<i>Art. 51</i>	

## **Constitution du 4 octobre 1958**

*Art. 34.*– La loi fixe les règles concernant :

- les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ; les sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;

- la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités ;

- la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats ;

- l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie.

La loi fixe également les règles concernant :

- le régime électoral des assemblées parlementaires, des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ;

- la création de catégories d'établissements publics ;

- les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État ;

- les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé.

La loi détermine les principes fondamentaux :

- de l'organisation générale de la Défense nationale ;

- de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;

- de l'enseignement ;

- de la préservation de l'environnement ;

- du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;

- du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État.

Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.

Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique.

*Art. 73.*– Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.

Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement.

Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement, à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement.

Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique.

La disposition prévue aux deux précédents alinéas n'est pas applicable au département et à la région de La Réunion.

Les habilitations prévues aux deuxième et troisième alinéas sont décidées, à la demande de la collectivité concernée, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Elles ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

La création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités.

*Art. 74.*– Les collectivités d’outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d’elles au sein de la République.

Ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l’assemblée délibérante, qui fixe :

- les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ;
- les compétences de cette collectivité ; sous réserve de celles déjà exercées par elle, le transfert de compétences de l’État ne peut porter sur les matières énumérées au quatrième alinéa de l’article 73, précisées et complétées, le cas échéant, par la loi organique ;
- les règles d’organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante ;
- les conditions dans lesquelles ses institutions sont consultées sur les projets et propositions de loi et les projets d’ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières à la collectivité, ainsi que sur la ratification ou l’approbation d’engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence.

La loi organique peut également déterminer, pour celles de ces collectivités qui sont dotées de l’autonomie, les conditions dans lesquelles :

- le Conseil d’État exerce un contrôle juridictionnel spécifique sur certaines catégories d’actes de l’assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu’elle exerce dans le domaine de la loi ;
- l’assemblée délibérante peut modifier une loi promulguée postérieurement à l’entrée en vigueur du statut de la collectivité, lorsque le Conseil constitutionnel, saisi notamment par les autorités de la collectivité, a constaté que la loi était intervenue dans le domaine de compétence de cette collectivité ;
- des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population, en matière d’accès à l’emploi, de droit d’établissement pour l’exercice d’une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier ;
- la collectivité peut participer, sous le contrôle de l’État, à l’exercice des compétences qu’il conserve, dans le respect des garanties accordées sur l’ensemble du territoire national pour l’exercice des libertés publiques.

Les autres modalités de l’organisation particulière des collectivités relevant du présent article sont définies et modifiées par la loi après consultation de leur assemblée délibérante.

## Code de la sécurité sociale

*Art. L.O. 111-3.*– I. - La loi de financement de la sécurité sociale de l'année comprend quatre parties :

- une partie comprenant les dispositions relatives au dernier exercice clos ;
- une partie comprenant les dispositions relatives à l'année en cours ;
- une partie comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir ;
- une partie comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir.

A. - Dans sa partie comprenant les dispositions relatives au dernier exercice clos, la loi de financement de la sécurité sociale :

1° Approuve les tableaux d'équilibre par branche du dernier exercice clos des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, du régime général et des organismes concourant au financement de ces régimes, ainsi que les dépenses relevant du champ de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie constatées lors de cet exercice ;

2° Approuve, pour ce même exercice, les montants correspondant aux recettes affectées aux organismes chargés de la mise en réserve de recettes au profit des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et ceux correspondant à l'amortissement de leur dette ;

3° Approuve le rapport mentionné au II de l'article L.O. 111-4 et, le cas échéant, détermine, dans le respect de l'équilibre financier de chaque branche de la sécurité sociale, les mesures législatives relatives aux modalités d'emploi des excédents ou de couverture des déficits du dernier exercice clos, tels que ces excédents ou ces déficits éventuels sont constatés dans les tableaux d'équilibre prévus au 1°.

B. - Dans sa partie comprenant les dispositions relatives à l'année en cours, la loi de financement de la sécurité sociale :

1° Rectifie les prévisions de recettes et les tableaux d'équilibre des régimes obligatoires de base et du régime général par branche, ainsi que des organismes concourant au financement de ces régimes ;

2° Rectifie les objectifs de dépenses par branche de ces régimes, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base, ainsi que leurs sous-objectifs ayant été approuvés dans la précédente loi de financement de la sécurité sociale ;

3° Rectifie l'objectif assigné aux organismes chargés de l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base et les prévisions de recettes affectées aux fins de mise en réserve à leur profit.

C. - Dans sa partie comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir, la loi de financement de la sécurité sociale :

1° Approuve le rapport prévu au I de l'article L.O. 111-4 ;

2° Détermine, pour l'année à venir, de manière sincère, les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale compte tenu notamment des conditions économiques générales et de leur évolution prévisible. Cet équilibre est défini au regard des données économiques, sociales et financières décrites dans le rapport prévu à l'article 50 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances. A cette fin :

a) Elle prévoit, par branche, les recettes de l'ensemble des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, celles du régime général, ainsi que les recettes des organismes concourant au financement de ces régimes. L'évaluation de ces recettes, par catégorie, figure dans un état annexé ;

b) Elle détermine l'objectif d'amortissement au titre de l'année à venir des organismes chargés de l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base et elle prévoit, par catégorie, les recettes affectées aux organismes chargés de la mise en réserve de recettes à leur profit ;

c) Elle approuve le montant de la compensation mentionnée à l'annexe prévue au 5° du III de l'article L.O. 111-4 ;

d) Elle retrace l'équilibre financier de la sécurité sociale dans des tableaux d'équilibre présentés par branche et établis pour l'ensemble des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, pour le régime général ainsi que pour les organismes concourant au financement de ces régimes ;

e) Elle arrête la liste des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement habilités à recourir à des ressources non permanentes, ainsi que les limites dans lesquelles leurs besoins de trésorerie peuvent être couverts par de telles ressources.

D. - Dans sa partie comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir, la loi de financement de la sécurité sociale :

1° Fixe les charges prévisionnelles des organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base ;

2° Fixe, par branche, les objectifs de dépenses de l'ensemble des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, ceux du régime général, ainsi que, le cas échéant, leurs sous-objectifs. La liste des éventuels sous-objectifs et la détermination du périmètre de chacun d'entre eux sont fixées par le Gouvernement après consultation des commissions parlementaires saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale ;

3° Fixe l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base ainsi que ses sous-objectifs. La définition des composantes

des sous-objectifs est d'initiative gouvernementale. Les commissions parlementaires saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale sont consultées sur la liste des sous-objectifs et la définition des composantes de ces sous-objectifs. Le nombre de sous-objectifs ne peut être inférieur à cinq.

II. - La loi de financement de l'année et les lois de financement rectificatives ont le caractère de lois de financement de la sécurité sociale.

La loi de financement rectificative comprend deux parties distinctes. Sa première partie correspond à la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général. Sa deuxième partie correspond à la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives aux dépenses.

Seules des lois de financement peuvent modifier les dispositions prises en vertu du I.

III. - L'affectation, totale ou partielle, d'une recette exclusive des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit ou des organismes finançant et gérant des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, à toute autre personne morale ne peut résulter que d'une disposition de loi de financement. Ces dispositions sont également applicables, sous réserve des dispositions de l'article 36 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, à l'affectation d'une ressource établie au profit de ces mêmes régimes et organismes à toute autre personne morale que l'Etat.

IV. - Seules des lois de financement peuvent créer ou modifier des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale non compensées aux régimes obligatoires de base.

Cette disposition s'applique également :

1° A toute mesure de réduction ou d'exonération de contributions affectées aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale, ou aux organismes concourant à leur financement ou à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit, ou aux organismes finançant et gérant des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ;

2° A toute mesure de réduction ou d'abattement de l'assiette de ces cotisations et contributions ;

3° A toute modification des mesures non compensées à la date de l'entrée en vigueur de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

V. - A. - Peuvent figurer dans la partie de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année comprenant les dispositions relatives à l'année en cours, outre celles prévues au B du I, les dispositions ayant un effet sur les recettes des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette

ou à la mise en réserve de recettes à leur profit, relatives à l'affectation de ces recettes, sous réserve des dispositions de l'article 36 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 précitée, ou ayant un effet sur les dépenses de ces régimes ou organismes.

B. - Peuvent figurer dans la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir, outre celles prévues au C du I, les dispositions :

1° Ayant un effet sur les recettes de l'année des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, ou relatives, sous réserve des dispositions de l'article 36 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 précitée, à l'affectation de ces recettes ;

2° Ayant un effet sur les recettes de l'année ou des années ultérieures des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, ou relatives, sous réserve des dispositions de l'article 36 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 précitée, à l'affectation de ces recettes, à la condition qu'elles présentent un caractère permanent ;

3° Modifiant les règles relatives aux cotisations et contributions affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement ;

4° Relatives à la trésorerie et à la comptabilité des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit ;

5° Relatives au transfert, à l'amortissement et aux conditions de financement de l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base, et relatives à la mise en réserve de recettes au profit des régimes obligatoires de base et à l'utilisation de ces réserves, à la condition que ces dernières opérations aient une incidence sur les recettes de l'année ou, si elles ont également une incidence sur les recettes des années ultérieures, que ces opérations présentent un caractère permanent.

C. - Peuvent figurer dans la partie de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir, outre celles prévues au D du I, les dispositions :

1° Ayant un effet sur les dépenses de l'année des régimes obligatoires de base ou sur les dépenses de l'année des organismes concourant à leur financement qui affectent directement l'équilibre financier de ces régimes ;

2° Ayant un effet sur les dépenses de l'année ou des années ultérieures des régimes obligatoires de base ou sur les dépenses des organismes concourant à leur financement qui affectent directement l'équilibre financier de ces régimes, à la condition qu'elles présentent un caractère permanent ;

3° Modifiant les règles relatives à la gestion des risques par les régimes obligatoires de base ainsi que les règles d'organisation ou de gestion interne de ces régimes et des organismes concourant à leur financement, si elles ont pour objet ou pour effet de modifier les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale ;

4° Améliorant l'information et le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

D. - Peuvent également figurer dans la loi de financement, dans les conditions et sous les réserves prévues au A et aux 1°, 2° et 3° du B et du C du présent V, les dispositions relatives aux organismes qui financent et gèrent des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie.

VI. - Lorsque des dispositions législatives ou réglementaires sont susceptibles d'avoir un effet sur les recettes ou les dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, des organismes concourant à leur financement ou des organismes chargés de l'amortissement de leur dette, les conséquences de chacune d'entre elles doivent être prises en compte dans les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses de la plus prochaine loi de financement.

*[Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005.]*

VII. - Les comptes des régimes et organismes de sécurité sociale doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de leur patrimoine et de leur situation financière.

VIII. - La mission d'assistance du Parlement et du Gouvernement, confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47-1 de la Constitution, comporte notamment :

1° La production du rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, prévu à l'article L.O. 132-3 du code des juridictions financières ;

2° La production d'un avis sur la cohérence des tableaux d'équilibre par branche du dernier exercice clos, mentionnés au I du présent article ;

3° La production du rapport, mentionné à l'article L.O. 132-2-1 du code des juridictions financières, de certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes des organismes nationaux du régime général et des comptes combinés de chaque branche et de l'activité de recouvrement du régime général, relatifs au dernier exercice clos, établis conformément aux dispositions du présent livre. Ce rapport présente le compte rendu des vérifications opérées aux fins de certification.

*Art. L.O. 111-4.- I. -* Le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année est accompagné d'un rapport décrivant les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses par branche des régimes obligatoires de base et du régime général, les prévisions de recettes et de dépenses des organismes concourant au financement de ces régimes ainsi que l'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour les quatre années à venir. Ces prévisions sont établies de manière cohérente avec les perspectives d'évolution des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques présentées dans le rapport joint au projet de loi de finances de l'année en application de l'article 50 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

II. - Le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année est accompagné d'un rapport décrivant les mesures prévues pour l'affectation des excédents ou la couverture des déficits constatés à l'occasion de l'approbation des tableaux d'équilibre relatifs au dernier exercice clos dans la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives au dernier exercice clos.

III. - Sont jointes au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année des annexes :

1° Présentant, pour les années à venir, les programmes de qualité et d'efficience relatifs aux dépenses et aux recettes de chaque branche de la sécurité sociale ; ces programmes comportent un diagnostic de situation appuyé notamment sur les données sanitaires et sociales de la population, des objectifs retracés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié, une présentation des moyens mis en œuvre pour réaliser ces objectifs et l'exposé des résultats atteints lors des deux derniers exercices clos et, le cas échéant, lors de l'année en cours. Cette annexe comprend également un programme de qualité et d'efficience relatif aux dépenses et aux recettes des organismes qui financent et gèrent des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ;

2° Présentant, pour les années à venir, les objectifs pluriannuels de gestion et les moyens de fonctionnement dont les organismes des régimes obligatoires de base disposent pour les atteindre, tels qu'ils sont déterminés conjointement entre l'Etat et les organismes nationaux des régimes obligatoires de base et indiquant, pour le dernier exercice clos, les résultats atteints au regard des moyens de fonctionnement effectivement utilisés ;

3° Rendant compte de la mise en œuvre des dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année en cours et des mesures de simplification en matière de recouvrement des recettes et de gestion des prestations de la sécurité sociale mises en œuvre au cours de cette même année ;

4° Détaillant, par catégorie et par branche, la liste et l'évaluation des recettes de l'ensemble des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, du régime général, du régime des salariés agricoles, du régime des non-salariés agricoles et des régimes des non-salariés non agricoles, ainsi que de chaque organisme concourant au financement de ces régimes, à l'amortissement de leur dette, à la mise en réserve de recettes à leur profit ou gérant des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble de ces régimes ;

5° Enumérant l'ensemble des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement et de réduction de l'assiette ou d'abattement sur l'assiette de ces cotisations et contributions, présentant les mesures nouvelles introduites au cours de l'année précédente et de l'année en cours ainsi que celles envisagées pour l'année à venir et évaluant l'impact financier de l'ensemble de ces mesures, en précisant les modalités et le montant de la compensation financière à laquelle elles donnent lieu, les moyens permettant d'assurer la neutralité de cette compensation pour la trésorerie desdits régimes et organismes ainsi que l'état des créances. Ces mesures sont ventilées par nature, par branche et par régime ou organisme ;

6° Détaillant les mesures ayant affecté les champs respectifs d'intervention de la sécurité sociale, de l'Etat et des autres collectivités publiques, ainsi que l'effet de ces mesures sur les recettes, les dépenses et les tableaux d'équilibre de l'année des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, du régime général et des organismes concourant au financement de ces régimes, et présentant les mesures destinées à assurer la neutralité des opérations pour compte de tiers effectuées par les régimes obligatoires de base de sécurité sociale et les organismes concourant à leur financement pour la trésorerie desdits régimes et organismes ;

7° Précisant le périmètre de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie et sa décomposition en sous-objectifs, et analysant l'évolution, au regard des besoins de santé publique, des soins financés au titre de cet objectif. Cette annexe présente les modifications éventuelles du périmètre de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ou de la composition des sous-objectifs, en indiquant l'évolution à structure constante de l'objectif ou des sous-objectifs concernés par les modifications de périmètre. Elle précise les modalités de passage des objectifs de dépenses des différentes branches à l'objectif national de dépenses d'assurance maladie. Cette annexe indique également l'évolution de la dépense nationale de santé ainsi que les modes de prise en charge de cette dépense. Elle rappelle, le cas échéant, l'alerte émise par une autorité indépendante désignée par la loi ;

8° Présentant, pour le dernier exercice clos, le compte définitif et, pour l'année en cours et l'année suivante, les comptes prévisionnels, justifiant l'évolution des recettes et des dépenses et détaillant l'impact, au titre de l'année à venir et, le cas échéant, des années ultérieures, des mesures contenues dans le projet de loi de financement de l'année sur les comptes :

a) Des organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base, à l'amortissement de leur dette et à la mise en réserve de recettes à leur profit ;

b) Des organismes financés par des régimes obligatoires de base ;

c) Des fonds comptables retraçant le financement de dépenses spécifiques relevant d'un régime obligatoire de base ;

d) Des organismes qui financent et gèrent des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ;

9° Justifiant, d'une part, les besoins de trésorerie des régimes et organismes habilités par le projet de loi de financement de l'année à recourir à des ressources non permanentes et détaillant, d'autre part, l'effet des mesures du projet de loi de financement ainsi que des mesures réglementaires ou conventionnelles prises en compte par ce projet sur les comptes des régimes de base et de manière spécifique sur ceux du régime général, ainsi que sur l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, au titre de l'année à venir et, le cas échéant, des années ultérieures.

IV. - Tous les trois ans, le Gouvernement adresse au Parlement, en même temps que le projet de loi de financement de l'année, un document présentant la liste des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et précisant le nombre de leurs cotisants actifs et retraités titulaires de droits propres.

V. - Sont également transmis au Parlement :

1° Le rapport de la Cour des comptes prévu à l'article L.O. 132-3 du code des juridictions financières ;

2° Un rapport présentant les comptes, au titre de l'année en cours et de l'année à venir, des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, ceux du régime général, ainsi que les comptes des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette, à la mise en réserve de recettes à leur profit et des organismes qui financent et gèrent des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ;

3° Un rapport présentant le compte rendu des vérifications opérées notamment en application du 3° du VIII de l'article L.O. 111-3 du présent code.

### **Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances**

*Art. 51.* – Sont joints au projet de loi de finances de l'année :

1° Une annexe explicative comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat ;

2° Une analyse des changements de la présentation budgétaire faisant connaître leurs effets sur les recettes, les dépenses et le solde budgétaire de l'année concernée ;

3° Une présentation des recettes et des dépenses budgétaires et une section de fonctionnement et une section d'investissement ;

4° Une annexe explicative analysant les prévisions de chaque recette budgétaire et présentant les dépenses fiscales ;

4° bis Une présentation des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement, indiquant en particulier, pour les programmes dotés de crédits limitatifs, le taux de mise en réserve prévu pour les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et celui prévu pour les crédits ouverts sur les autres titres ;

5° Des annexes explicatives développant conformément aux dispositions de l'article 5, pour l'année en cours et l'année considérée, par programme ou par dotation, le montant des crédits présentés par titre et présentant, dans les mêmes conditions, une estimation des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chaque programme précisant :

a) La présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ;

b) L'évaluation des dépenses fiscales ;

c) La justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure, aux crédits ouverts par la loi de finances de l'année en cours et à ces mêmes crédits éventuellement majorés des crédits reportés de l'année précédente, en indiquant leurs perspectives d'évolution ultérieure ;

d) L'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;

e) Par catégorie, présentée par corps ou par métier, ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'Etat et la justification des variations par rapport à la situation existante ;

f) Une présentation indicative des emplois rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public prévue au II de l'article 5 et la justification des variations par rapport à la situation existante ;

6° Des annexes explicatives développant, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant du découvert ou des recettes et des crédits proposés par programme ou par dotation. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chacun d'entre eux, dans les conditions prévues au 5° en justifiant les prévisions de recettes et, le cas échéant, son découvert ;

7° Des annexes générales prévues par les lois et règlements destinées à l'information et au contrôle du Parlement.