

N° 134

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 décembre 2017

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de résolution de M. Gérard LARCHER, Président du Sénat, visant à **pérenniser et adapter la procédure de législation en commission**,*

Par M. Philippe BAS,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François Pillet, Jean-Pierre Sueur, François-Noël Buffét, Jacques Bigot, Mmes Catherine Di Folco, Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, MM. Loïc Hervé, André Reichardt, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonnacarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Sébastien Leroux, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

**Voir les numéros :**

**Sénat :** 98 et 135 (2017-2018)



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	5
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	7
<b>I. LE SÉNAT PIONNIER DES PROCÉDURES LÉGISLATIVES SIMPLIFIÉES ET DE LA LÉGISLATION EN COMMISSION</b> .....	9
A. DE PREMIÈRES INITIATIVES INABOUTIES AU DÉBUT DES ANNÉES 1990 : LES PROCÉDURES ABRÉGÉES .....	9
B. DE NOUVELLES POTENTIALITÉS DE SIMPLIFICATION OUVERTES PAR LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE DE JUILLET 2008 .....	16
C. L'EXPÉRIMENTATION DE LA PROCÉDURE D'EXAMEN EN COMMISSION DE 2015 À 2017.....	18
D. LES PROCÉDURES SIMPLIFIÉES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	22
E. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION : PÉRENNISER ET ADAPTER LA PROCÉDURE DE LÉGISLATION EN COMMISSION .....	24
<b>II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : APPROUVER LA PROCÉDURE DE LÉGISLATION EN COMMISSION, SOUS RÉSERVE DE QUELQUES PRÉCISIONS ET CLARIFICATIONS</b> .....	38
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	41
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES</b> .....	49
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	51



## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 6 décembre 2017, sous la présidence de **M. François Pillet, vice-président**, la commission a examiné le rapport de **M. Philippe Bas, rapporteur**, et établi son texte sur la proposition de résolution (n° 98, 2017-2018) visant à **pérenniser et adapter la procédure de législation en commission**, présentée par **M. Gérard Larcher, Président du Sénat**.

Après avoir rappelé l'**expérimentation de la procédure d'examen en commission**, instaurée à titre temporaire par la réforme du Règlement du Sénat de 2015, le rapporteur a présenté la **procédure de législation en commission**, destinée à lui succéder de façon définitive, assortie de quelques adaptations.

Il a indiqué que cette procédure visait à **simplifier l'examen en séance des projets de loi et des propositions de loi ou de résolution** ne nécessitant pas d'importants débats, en raison de leur caractère technique ou consensuel et de leur portée politique limitée. Le recours à cette procédure pourrait être décidé par la Conférence des présidents, à l'initiative du Président du Sénat, du Gouvernement, du président de la commission saisie au fond du texte ou d'un président de groupe.

Comme le permet l'article 44 de la Constitution et conformément à la loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, cette procédure **limite l'exercice du droit d'amendement à la réunion de commission**, de sorte que **le texte adopté par la commission serait directement mis aux voix en séance**, à l'issue d'une brève présentation et d'explications de vote des groupes. En contrepartie, la réunion de commission serait soumise aux **règles de publicité applicables à la séance**. L'ensemble des sénateurs pourrait **participer aux débats de la commission**, sans toutefois voter s'ils n'en sont pas membres.

Innovations par rapport à la procédure expérimentale d'examen en commission, cette procédure pourrait **s'appliquer à une partie seulement d'un texte** et des amendements seraient admis en séance pour assurer le respect de la Constitution, procéder à une coordination ou corriger une erreur matérielle.

Cette procédure comporte des garanties, en prévoyant la **possibilité de s'y opposer**, pour le Gouvernement, le président de la commission saisie au fond ou un président de groupe, au stade de la décision de la Conférence des présidents, puis après l'établissement du texte par la commission.

Sur la proposition de son rapporteur, la commission a adopté **cinq amendements** visant à clarifier la rédaction de la proposition de résolution et à préciser les conséquences du rejet du texte par la commission, le cas échéant par l'adoption d'une motion, en prévoyant le **retour à la procédure normale**.

La commission a **adopté** la proposition de résolution **ainsi modifiée**.



---

Mesdames, Messieurs,

Le 20 novembre 2017, après une large consultation des présidents de groupe et des présidents de commission, le président Gérard Larcher a déposé une proposition de résolution (n° 98, 2017-2018) visant à pérenniser et adapter la procédure de législation en commission. Cette initiative doit permettre de disposer de façon définitive dans notre Règlement d'une procédure permettant de mettre aux voix directement, en séance, sans droit d'amendement, le texte du projet de loi ou de la proposition de loi ou de résolution tel qu'adopté par la commission en application de l'article 42 de la Constitution.

La faculté d'une telle procédure simplifiée a été ouverte par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui a prévu à l'article 44 de la Constitution que le droit d'amendement pouvait dorénavant s'exercer « *en séance ou en commission* », permettant ainsi de limiter le droit d'amendement à la seule réunion de la commission, chargée d'établir son texte.

Le Sénat a mis en œuvre en 2015 et 2016, à titre expérimental, une telle procédure, alors appelée procédure d'examen en commission, instaurée par la précédente modification du Règlement, résultant d'une résolution adoptée le 13 mai 2015. Votre commission ayant eu recours à plusieurs reprises à cette procédure, de façon globalement satisfaisante, elle a souscrit à la logique de la présente proposition de résolution.

Le dépôt de cette proposition intervient quelques semaines seulement après le terme, au 30 septembre 2017, de la période d'expérimentation de la procédure d'examen en commission. La proposition tire les enseignements de cette expérimentation et, sans remettre en cause le dispositif conçu en 2015, qu'elle renomme procédure de législation en commission, procède à quelques ajustements et surtout innove en prévoyant de permettre une application de la procédure sur une partie seulement d'un texte et pas uniquement sur un texte dans son ensemble.

Alors que le Président de la République, lors de sa déclaration devant le Parlement réuni en Congrès le 3 juillet 2017, a souhaité une rénovation de la procédure législative, estimant que « *la navette pourrait être simplifiée* » car « *le rythme de conception des lois doit savoir répondre aux besoins de la société* », une telle proposition de résolution simplifierait indéniablement le travail législatif, sans qu'il soit nécessaire de modifier la Constitution.

L'adoption d'une telle modification de notre Règlement confirmerait d'ailleurs le caractère pionnier du Sénat, depuis le début des années 1990, en matière de procédure législative simplifiée.

Alors que le Président de la République a indiqué aux parlementaires réunis en Congrès : « *je pense même que vous devriez pouvoir, dans les cas les plus simples, voter la loi en commission* », votre rapporteur ne peut que constater que notre assemblée procède déjà ainsi, expérimentalement, depuis deux ans, et s'apprête, avec la présente proposition de résolution, à s'engager plus avant dans le développement de la législation en commission.

Cette proposition de résolution constitue la première étape d'une plus vaste modernisation de notre Règlement, à laquelle le président Gérard Larcher souhaite procéder, avec l'accord du Bureau et de la Conférence des présidents. Cette modernisation s'inscrit dans le cadre de cette réflexion plus globale sur l'efficacité de la procédure législative et la réforme de nos institutions ouverte par le Président de la République – réflexion conduite, s'agissant de notre assemblée, par le président Gérard Larcher, en y associant tous les groupes politiques au sein d'un groupe de travail *ad hoc*. En sa qualité de président de votre commission des lois, votre rapporteur est membre de droit de ce groupe de travail, tandis que notre collègue François Pillet en est le rapporteur.

Votre rapporteur concède qu'une période d'adaptation sera nécessaire, pour permettre à nos collègues de se familiariser avec cette nouvelle procédure de législation en commission et avec des modalités différentes d'exercice de leur droit d'amendement.

En revanche, si cette procédure simplifiée doit nous permettre d'alléger la séance publique de discussions secondaires d'un point de vue politique et d'ainsi gagner du temps, elle ne doit pas nous conduire à la résignation face au phénomène de l'inflation législative, dont votre rapporteur tient à rappeler que la responsabilité première incombe au Gouvernement, tant par le nombre et le volume de ses projets de loi que par l'exercice de son droit d'amendement : il ne s'agit donc pas, pour le Sénat, de se doter d'une capacité accrue d'absorption du flux des textes gouvernementaux pour alimenter ce phénomène. Comme l'a annoncé le Président de la République le 3 juillet, il est nécessaire de « *mettre un terme à la prolifération législative* ».

Comme il est d'usage en matière de modification de notre Règlement, votre rapporteur a entendu en audition l'ensemble des présidents de groupe et des présidents de commission. À son initiative, votre commission a apporté quelques précisions et clarifications à la proposition de résolution, s'agissant notamment des conséquences procédurales du rejet du texte en commission.

---

## I. LE SÉNAT PIONNIER DES PROCÉDURES LÉGISLATIVES SIMPLIFIÉES ET DE LA LÉGISLATION EN COMMISSION

Dès le début des années 1990, à l'initiative notamment de notre regretté collègue Jacques Larché, alors président de votre commission des lois, le Sénat a fait preuve de volontarisme dans la mise en place de procédures législatives simplifiées, permettant d'aller plus vite et d'alléger les débats en séance, lorsque l'objet du projet ou de la proposition de loi s'y prête.

À l'époque, le Conseil constitutionnel avait fortement limité la portée des évolutions souhaitées par le Sénat, au nom de la préservation du droit d'amendement en séance. Nous avons donc dû restreindre nos ambitions aux procédures dites abrégées.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a permis de surmonter, dans certaines conditions précisées par la loi organique, cette jurisprudence constitutionnelle restrictive, de sorte que le Sénat a pu aller plus loin, dans les réformes de son Règlement intervenues en 2009 et 2015, avancées qui devraient être prolongées avec l'adoption de la présente proposition de résolution.

Quant à l'Assemblée nationale, elle n'a pas modifié son Règlement sur cette question à la suite de la révision constitutionnelle de 2008, de sorte qu'elle conserve les seules procédures dites simplifiées, à la portée limitée, mises en place au début des années 1990 au vu de l'expérience sénatoriale. En revanche, sur ces nouvelles bases constitutionnelles, elle s'est dotée du temps législatif programmé, autorisant la mise aux voix d'un texte dans un délai donné, sans que tous les amendements aient nécessairement été discutés – procédure que le Sénat n'a pas jugé bon d'adopter, compte tenu de sa tradition pluraliste.

Ces procédures modifient largement voire radicalement les conditions de discussion des textes législatifs en séance publique, en limitant l'expression de nos collègues voire en supprimant leur droit d'amendement, de sorte que leur mise en œuvre exige – légitimement, selon votre commission – un certain consensus politique. À cet égard, pour mémoire, il existait à la Chambre des députés sous la III<sup>e</sup> République une procédure de délibération sans débats, qui avait été formalisée dans son Règlement en 1915, sur la base d'une coutume déjà ancienne, et qui était assortie d'un droit d'opposition conduisant au retrait du texte de l'ordre du jour.

### *A. DE PREMIÈRES INITIATIVES INABOUTIES AU DÉBUT DES ANNÉES 1990 : LES PROCÉDURES ABRÉGÉES*

À la fin des années 1980 et au début des années 1990, qui virent la naissance de l'obstruction parlementaire, les assemblées étaient confrontées, lors des deux sessions d'automne et de printemps, à un ordre du jour législatif de plus en plus chargé et à des amendements de plus en plus nombreux, conduisant à des séances de plus en plus longues et à la multiplication des séances de nuit comme des sessions extraordinaires. Dans ce contexte, avant la

révision constitutionnelle de 1995 qui a instauré la session unique, laquelle fut une autre forme de réponse au même phénomène, l'idée est apparue de créer des procédures législatives simplifiées, pour gagner du temps en séance, en particulier pour l'examen de textes à caractère plus technique.

On invoquait notamment le modèle italien pour défendre le principe de la législation en commission, simplement ratifiée en séance publique.

#### **La procédure de législation en commission au Sénat italien**

Conformément à l'article 72 de la Constitution de la République italienne<sup>1</sup>, plusieurs procédures législatives simplifiées sont prévues par les règlements des assemblées.

La procédure législative ordinaire prévoit que le texte est envoyé à une commission, qui l'examine et qui peut l'amender, puis discuté en séance plénière.

Cette procédure ordinaire est obligatoire pour certains textes :

- en matière constitutionnelle et électorale ;
- ayant trait à la délégation de pouvoirs législatifs ;
- autorisant la ratification des traités internationaux ;
- relatifs à l'approbation des budgets et des lois de règlement.

Pour les autres catégories de textes, deux procédures plus rapides sont prévues par le règlement du Sénat, donnant des pouvoirs accrus aux commissions.

D'une part, l'examen des textes peut être entièrement délégué à une commission, sans passage en séance plénière. La commission examine le texte et procède au vote au nom du Sénat. Elle a donc pleine capacité législative. On parle alors de « *commissioni in sede deliberante* ». Tous les sénateurs peuvent proposer des amendements au texte ainsi examiné. La commission applique les règles de vote de la séance plénière.

D'autre part, une commission a aussi la capacité de rédiger un projet de texte qui sera soumis à l'assemblée plénière sans que celle-ci puisse l'amender. On parle alors de « *commissioni in sede redigente* ». L'assemblée plénière procède simplement au vote final par déclarations de vote. Cette procédure est utilisée pour des textes techniques et urgents, de portée mineure.

Lors de ces procédures spéciales, le Gouvernement, un dixième des sénateurs ou un cinquième des membres de la commission peuvent demander le retour à la procédure normale.

---

<sup>1</sup> « Tous projets ou propositions de loi, présentés à l'une des deux Chambres sont, suivant les dispositions de son règlement, examinés par une commission et ensuite par cette même assemblée qui les adopte, article par article et par un vote final.

« Le règlement prévoit des procédures simplifiées pour les projets ou propositions de loi dont l'urgence est déclarée.

« Il peut aussi prévoir dans quels cas et sous quelles formes l'examen et l'adoption des projets ou propositions de loi sont envoyés à des commissions, même permanentes, composées de manière à reproduire la représentation proportionnelle des groupes parlementaires. Dans ces cas aussi, jusqu'au moment de leur adoption définitive, le projet ou la proposition de loi sont remis à l'assemblée, si le Gouvernement ou un dixième des membres de l'assemblée ou un cinquième des membres de la commission demandent qu'ils soient discutés et votés par cette même assemblée ou qu'ils soient soumis à son adoption finale par de simples explications de vote. Le règlement détermine les formes de publicité des travaux des commissions.

« La procédure normale d'examen et d'adoption directe par l'assemblée est toujours adoptée pour les projets ou propositions de loi en matière constitutionnelle et électorale et pour ceux portant délégation législative, autorisation de ratifier des traités internationaux, adoption de budgets et de comptes. »

Le Sénat ayant été le premier à innover, il fut également le premier à encourir la censure du Conseil constitutionnel dans ce domaine des procédures législatives simplifiées.

Ainsi, dans un premier temps, le Sénat modifia son Règlement par une résolution<sup>1</sup> adoptée le 4 octobre 1990, sur le rapport de notre regretté collègue Jacques Larché<sup>2</sup>, afin notamment d'y introduire un nouveau chapitre VII bis consacré aux « *procédures abrégées* » (articles 47 *ter* et suivants), instaurant une procédure de vote sans débat et une procédure de vote après débat restreint. La décision de recourir à ces procédures revenait à la Conférence des présidents, sur demande du Président du Sénat, du président de la commission saisie au fond, d'un président de groupe ou du Gouvernement. Elle exigeait l'accord de tous les présidents de groupe et ne pouvait concerner certains types de textes (révisions constitutionnelles, lois organiques, lois de finances, textes relatifs aux collectivités locales ou aux libertés publiques...). La Conférence des présidents fixait un délai limite pour le dépôt des amendements des sénateurs, avec une application normale, notamment, des règles de recevabilité.

Ensuite, dans le cas du vote après débat restreint, l'exercice normal du droit d'amendement était maintenu en séance, avec un débat plus limité que dans la procédure normale, tandis que, dans le cas du vote sans débat, l'ensemble du texte était mis aux voix en séance avec les amendements acceptés par la commission, les amendements ayant été écartés par la commission ne pouvant pas être présentés. Dans la seconde procédure, le Gouvernement pouvait de droit participer aux débats de la commission.

Dans sa décision n° 90-278 DC du 7 novembre 1990 portant sur cette résolution, le Conseil constitutionnel censura les dispositions relatives à la procédure de vote sans débat, considérant que celle-ci « *porte atteinte au droit d'amendement, reconnu à chaque parlementaire par le premier alinéa de l'article 44 de la Constitution* ».

Plus largement, le Conseil considéra que « *l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi par la commission saisie au fond constitue une phase de la procédure législative* » et donc qu'il était « *loisible à une assemblée parlementaire, par les dispositions de son règlement, d'accroître le rôle législatif préparatoire de la commission saisie au fond du texte (...), dans le but de permettre une accélération de la procédure législative prise dans son ensemble* », à la condition que « *les modalités pratiques retenues à cet effet [soient] conformes aux règles de valeur constitutionnelle de la procédure législative ; qu'en particulier, il leur faut respecter aussi bien les prérogatives*

---

<sup>1</sup> Résolution modifiant les articles 16, 24, 29 et 48 du Règlement du Sénat et introduisant dans celui-ci des articles 47 *ter*, 47 *quater*, 47 *quinquies*, 47 *sexies*, 47 *septies*, 47 *octies*, 47 *nonies* et 56 bis A. Cette résolution était le résultat d'une réflexion engagée par la remise au Bureau du Sénat, en janvier 1990, d'un rapport de MM. Henri de Raincourt, Guy Allouche et Gérard Larcher.

<sup>2</sup> Rapport n° 433 (1990-1991) de M. Jacques Larché, fait au nom de la commission des lois, sur la proposition de résolution tendant à modifier les articles 16, 21, 48 et 70 du Règlement du Sénat et tendant à insérer dans celui-ci un article 42 bis et un article 56 bis A, déposé le 27 juin 1990. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/rap/189-433/189-433.html>

---

*conférées au Gouvernement dans le cadre de cette procédure que les droits des membres de l'assemblée concernée et, notamment, l'exercice effectif du droit d'amendement garanti par le premier alinéa de l'article 44 de la Constitution ».*

Aussi le Sénat dut-il, dans un second temps, modifier son Règlement à nouveau pour prendre en compte la contrainte ainsi énoncée par le Conseil constitutionnel. Dans une résolution<sup>1</sup> adoptée le 18 décembre 1991, sur le rapport de notre regretté collègue Etienne Dailly<sup>2</sup>, le Sénat reprit, entre autres dispositions, la question des procédures abrégées, en particulier celle du vote sans débat. Cette résolution prévoyait la conversion de la procédure de vote sans débat en procédure de vote après débat restreint en cas de demande en ce sens du Gouvernement, cette conversion étant de droit en cas de dépôt par ce dernier d'amendements après la réunion de commission, permettant « *d'assurer la sauvegarde des droits conférés au Gouvernement en matière d'amendement et de détermination des textes inscrits à l'ordre du jour prioritaire* » selon le Conseil constitutionnel. Ensuite, outre la publication au *Journal officiel* des débats de la commission en cas de vote sans débat, avec un délai de cinq jours entre cette publication et le vote en séance, le Sénat avait surtout prévu que les auteurs des amendements écartés par la commission auraient la faculté de les reprendre en séance, avec un temps de parole spécifique, à condition de le faire savoir avant la clôture de la discussion générale, permettant ainsi un vote sur tous les amendements. De ce fait, la différence entre vote sans débat et vote après débat restreint devenait relativement limitée.

Dans sa décision n° 91-301 DC du 15 janvier 1992 portant sur cette résolution, le Conseil constitutionnel a estimé que « *se trouve pleinement assuré l'exercice du droit d'amendement* » dans la nouvelle procédure de vote sans débat, dont les modalités « *ne portent atteinte ni au droit d'amendement des membres du Sénat ni aux prérogatives du Gouvernement dans la procédure législative* ».

Bien qu'admettant l'objectif d'accélération de la procédure législative, cette jurisprudence fit néanmoins perdre beaucoup d'intérêt aux procédures simplifiées, dès lors qu'elle exigeait le maintien du droit d'amendement en séance. Ceci étant, les deux assemblées se sont bien dotées de telles procédures, l'Assemblée nationale à la suite du Sénat.

---

<sup>1</sup> Résolution rendant le Règlement du Sénat conforme aux nouvelles dispositions de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, relatif aux commissions d'enquête et de contrôle parlementaires et modifiant certains de ses articles en vue d'accroître l'efficacité des procédures en vigueur au Sénat.

<sup>2</sup> Rapport n° 185 (1991-1992) de M. Etienne Dailly, fait au nom de la commission des lois, sur la proposition de résolution tendant à rendre le Règlement du Sénat conforme aux nouvelles dispositions de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatif aux commissions d'enquête et de contrôle parlementaire, déposé le 16 décembre 1991. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/191-185/191-185.html>

**Chapitre VII bis du Règlement du Sénat, relatif aux procédures abrégées,  
tel qu'il résulte de la résolution du 18 décembre 1991**

« Art. 47 *ter*

« 1. - 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, peut décider le vote sans débat ou le vote après débat restreint d'un projet ou d'une proposition de loi. Elle fixe un délai limite pour le dépôt des amendements.

« 2. - Le vote sans débat ou le vote après débat restreint ne peut être décidé qu'avec l'accord de tous les présidents des groupes politiques.

« Art. 47 *quater*

« 1. - Lorsqu'il y a lieu à vote sans débat, la commission ne peut se réunir pour procéder à l'examen du texte et des amendements qui s'y rapportent avant un délai de soixante-douze heures suivant l'expiration du délai limite pour le dépôt des amendements. Chaque sénateur et le Gouvernement sont immédiatement informés de la date, du lieu et de l'objet de la réunion.

« 2. - Le ou l'un des signataires de chaque amendement peut participer aux débats de la commission. La participation du Gouvernement est de droit. Par dérogation à l'alinéa 1 de l'article 18, les ministres peuvent, lors de cette réunion, assister aux votes.

« 3. - Lorsque le Gouvernement soulève, au cours de cette réunion, une exception d'irrecevabilité fondée sur l'article 41 de la Constitution, le débat est suspendu et le Président du Sénat en est immédiatement avisé. L'irrecevabilité est admise de droit lorsqu'elle est confirmée par le Président du Sénat.

« 4. - S'il y a désaccord entre le Président du Sénat et le Gouvernement, il est procédé conformément à l'alinéa 6 de l'article 45 du Règlement.

« 5. - Lorsqu'une exception d'irrecevabilité est fondée sur les dispositions de l'article 40 de la Constitution ou sur l'une des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances, l'irrecevabilité est appréciée par la commission des finances.

« Art. 47 *quinquies*

« 1. - Lorsqu'il y a lieu à vote sans débat en séance publique, les amendements rejetés par la commission peuvent avant la clôture de la discussion générale être repris par leur auteur qui dispose de cinq minutes pour les présenter ; il est ensuite procédé au vote sur ces amendements, sur ceux adoptés par la commission lorsqu'il en existe, ainsi que sur l'article auquel ils se rapportent. La même procédure s'applique aux sous-amendements sur lesquels la commission n'a pas statué.

« 2. - Le Président met enfin aux voix l'ensemble du texte, y compris, pour les articles autres que ceux adoptés en application de l'alinéa précédent, les amendements retenus par la commission. Avant le vote sur l'ensemble, la parole peut être accordée, pour cinq minutes, à un représentant de chaque groupe.

« 3. - Le rapport de la commission reproduit, en annexe, le texte des amendements qu'elle a rejetés.

« Art. 47 *sexies*

« 1. - Lorsqu'il y a lieu à débat restreint, peuvent seuls intervenir le Gouvernement, le président et le rapporteur de la commission saisie au fond ainsi que les auteurs d'amendements et, sur chaque amendement, un orateur d'opinion contraire. Les interventions autres que celles du Gouvernement ne peuvent excéder cinq minutes.

« 2. - Sous réserve des dispositions du troisième alinéa de l'article 44 de la Constitution, le Président ne met aux voix que les amendements, les articles et l'ensemble du projet ou de la proposition.

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

« Art. 47 septies

« 1. - Le vote sans débat est converti de plein droit en vote après débat restreint lorsque le Gouvernement le demande. Cette demande doit être formulée au plus tard quatre jours avant la date prévue pour le vote du texte en séance publique.

« 2. - La conversion en vote après débat restreint est de droit lorsque le Gouvernement a déposé un ou plusieurs amendements après que la commission a statué.

« Art. 47 octies

« Les projets ou propositions pour lesquels le vote sans débat ou après débat restreint a été décidé ne peuvent faire l'objet des initiatives mentionnées à l'article 44 du Règlement que lors de la réunion de la commission ou, en séance publique, que lorsqu'elles émanent de la commission compétente ou du Gouvernement.

« Art. 47 nonies

« Ne peuvent faire l'objet d'une procédure de vote sans débat ou de vote après débat restreint les projets et propositions de loi portant révision de la Constitution, les projets et propositions de loi organiques ou portant amnistie, les projets de loi de finances, les projets de loi de l'article 38 de la Constitution, les projets de loi tendant à autoriser la prorogation de l'état de siège, les projets ou propositions de loi relatifs au régime électoral des assemblées parlementaires et des assemblées 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, ni les lois soumises au Parlement en application du second alinéa de l'article 10 de la Constitution.

Ces dispositions relatives aux procédures abrégées sont à nouveau en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2017, à l'issue de la période d'expérimentation de la procédure dite d'examen en commission instaurée en 2015, présentée *infra*.

Les procédures abrégées n'ont presque jamais été utilisées. Ainsi, en avril 1991, un premier projet de loi<sup>1</sup> fit l'objet d'une demande de vote après débat restreint, formulée conjointement par les commissions des lois et des affaires économiques, avant que cette dernière y renonce, puis un second projet de loi<sup>2</sup> fit l'objet de la même demande, à l'initiative de la commission des lois, mais le groupe communiste s'y opposa. En mai 1991, une nouvelle demande de vote après débat restreint, concernant cette fois une proposition de loi<sup>3</sup>, ne rencontra pas l'opposition du groupe communiste, de sorte que ce texte put être adopté selon cette procédure le 10 juin 1991. En mai 1992, c'est-à-dire après la mise en application de la résolution du 18 décembre 1991, la commission des

<sup>1</sup> *Projet de loi relatif aux sociétés anonymes de crédit immobilier.*

<sup>2</sup> *Projet de loi modifiant le code de l'organisation judiciaire et instituant la saisine pour avis de la Cour de cassation.*

<sup>3</sup> *Proposition de loi tendant à supprimer les sanctions contre les avocats prévues à l'article 75 de l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945 sur le Conseil d'État.*

---

lois demanda à nouveau l'application de la procédure de débat restreint, pour un projet de loi<sup>1</sup>, sans rencontrer d'opposition, mais la deuxième lecture du texte eut lieu devant le Sénat selon la procédure ordinaire. Par la suite, cette procédure de vote après débat restreint n'a plus jamais été utilisée, alors que la procédure de vote sans débat n'a même jamais été appliquée.

Par la suite, sur la proposition de notre regretté collègue Serge Vinçon, alors président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, formulée dès janvier 2006 dans le cadre d'une réflexion sur l'amélioration du travail sénatorial, une procédure simplifiée a été conçue pour l'examen des projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation d'une convention internationale ou fiscale<sup>2</sup>.

Cette procédure a d'abord été mise en place de façon expérimentale et coutumière, sur la base d'un consensus au sein de la Conférence des présidents. Elle prévoyait, sous réserve de l'accord de tous les groupes, comme pour les procédures abrégées, sur décision de la Conférence des présidents, un simple vote sans aucun débat ni prise de parole en séance publique dès lors que les textes étaient adoptés en commission. Par comparaison avec les procédures abrégées, cette procédure faisait l'économie de la discussion générale, pour des textes qui ne donnaient déjà pas lieu, en pratique, au dépôt d'amendements. Un droit d'opposition était prévu pour permettre à chaque groupe de demander le retour à la procédure normale, après la décision de la Conférence des présidents, de sorte que le droit de veto des groupes pouvait s'exercer à deux étapes de la procédure. Ce dispositif a connu une première application en juin 2006, pour sept textes.

Cette procédure extrêmement rapide en séance, sans la présence des rapporteurs ni celle des ministres concernés, a été codifiée dans le Règlement du Sénat à l'occasion de la résolution<sup>3</sup> du 2 juin 2009, adoptée après la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, sur le rapport de notre ancien collègue Patrice Gélard<sup>4</sup>. Dans sa décision n° 2009-582 DC du 25 juin 2009, le Conseil constitutionnel a implicitement validé ce nouveau dispositif.

---

<sup>1</sup> *Projet de loi relatif au code de la propriété intellectuelle.*

<sup>2</sup> *Le temps dégagé par cette procédure simplifiée devait en principe permettre d'organiser en séance, en contrepartie, plusieurs débats de politique étrangère. La commission des finances, compétente en matière de conventions fiscales, a accepté cette nouvelle procédure.*

<sup>3</sup> *Résolution tendant à modifier le Règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat.*

<sup>4</sup> *Rapport n° 427 (2008-2009) de M. Patrice Gélard, fait au nom de la commission des lois, sur la proposition de résolution tendant à modifier le Règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat, déposé le 20 mai 2009. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :*

<http://www.senat.fr/rap/108-427/108-427.html>

**Chapitre VII *ter* du Règlement du Sénat, relatif à la procédure d'examen simplifié des textes relatifs à des conventions internationales ou fiscales, tel qu'il résulte de la résolution du 2 juin 2009**

« Art. 47 *decies*

« 1. - À la demande du Président du Sénat, du président de la commission saisie au fond, d'un président de groupe ou du Gouvernement, à moins que l'une de ces autorités ne s'y oppose, la Conférence des présidents peut décider le vote sans débat d'un projet de loi tendant à autoriser la ratification ou l'approbation d'une convention internationale ou d'une convention fiscale. En cas d'urgence, le Sénat peut prendre la même décision.

« 2. - Un président de groupe peut demander le retour à la procédure normale, dans un délai fixé par la Conférence des présidents ou, selon le cas, par le Sénat.

« 3. - Lors de la séance plénière, le président met directement aux voix l'ensemble du projet de loi. »

Cette procédure est vite devenue, dès sa mise en place, la procédure ordinaire pour l'examen de la plupart des conventions internationales. Le droit d'opposition est parfois utilisé, pour des conventions suscitant des débats de nature politique, mais votre rapporteur constate que cette procédure donne large satisfaction et n'appelle pas d'observation ou de modification. De plus, elle permet de compenser, en partie, le retard récurrent observé, du fait du Gouvernement, dans l'examen des conventions internationales.

Ainsi, avant la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le bilan des procédures législatives simplifiées, en raison de l'obstacle de la jurisprudence restrictive du Conseil constitutionnel, est resté mitigé au Sénat.

***B. DE NOUVELLES POTENTIALITÉS DE SIMPLIFICATION OUVERTES PAR LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE DE JUILLET 2008***

La question des procédures législatives simplifiées a été profondément renouvelée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, laquelle a permis de surmonter la jurisprudence constitutionnelle restrictive de 1990. L'intention du constituant était d'ailleurs expresse sur ce point.

La loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République a complété le premier alinéa de l'article 44 de la Constitution, lequel prévoyait déjà que « *les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement* », en indiquant 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* ». Cette disposition traduisait la proposition n° 36 formulée par le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, présidé

---

par M. Édouard Balladur<sup>1</sup> : *« permettre l'examen approfondi de certains textes en commission avec simple ratification en séance publique après explications de vote ».*

Dans son rapport de première lecture sur le projet de révision<sup>2</sup>, notre ancien collègue Jean-Jacques Hyest considérait ainsi :

*« Si la Constitution n'écarte nullement l'exercice du droit d'amendement en commission, elle garantit, 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 disposition proposée pour compléter l'article 44 permettrait d'assouplir ce principe : le droit d'amendement s'exerçant en séance ou en commission, l'examen d'un amendement en commission suffirait à satisfaire l'exigence constitutionnelle. L'auteur d'un amendement rejeté en commission ne serait donc plus fondé à le soumettre de nouveau devant la formation plénière de son assemblée. L'enjeu de la disposition proposée par la révision constitutionnelle est de favoriser le recours aux procédures simplifiées d'examen des textes en séances publiques. »*

En application de la nouvelle rédaction du premier alinéa de l'article 44 de la Constitution, le législateur organique est intervenu pour fixer le cadre de l'exercice du droit d'amendement, en prévoyant notamment la possibilité pour les règlements des assemblées de mettre en place une procédure législative simplifiée supprimant le droit d'amendement en séance publique.

L'article 16 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, validé sans aucune observation par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009, dispose ainsi :

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

Ce mécanisme est ainsi assis sur l'adoption du texte de la commission, innovation majeure de la révision de juillet 2008 dans la procédure législative. Conformément aux dispositions déjà prévues par les règlements des assemblées en matière de procédures législatives simplifiées, il ménage, pour les groupes en particulier, un droit d'opposition.

---

<sup>1</sup> Le rapport du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/074000697.pdf>

<sup>2</sup> Rapport n° 387 (2007-2008) de M. Jean-Jacques Hyest, fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République, déposé le 11 juin 2008. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/rap/107-387/107-387.html>

Toutefois, dans un premier temps, en dehors de la procédure d'examen simplifiée des conventions internationales au Sénat, les assemblées n'ont pas souhaité refondre les procédures simplifiées prévues dans leurs règlements. En particulier, le groupe de travail constitué au Sénat pour élaborer la réforme du Règlement à la suite de la révision constitutionnelle a préféré sanctuariser le droit d'amendement. Par la suite, seul le Sénat a cherché à tirer parti de ces potentialités offertes par la nouvelle rédaction de l'article 44 de la Constitution.

### **C. L'EXPÉRIMENTATION DE LA PROCÉDURE D'EXAMEN EN COMMISSION DE 2015 À 2017**

Résultat d'une concertation conduite par le Président du Sénat au sein d'un groupe de réflexion sur les méthodes de travail de notre assemblée créé en novembre 2014, la résolution<sup>1</sup> adoptée le 13 mai 2015, sur le rapport de notre ancien collègue Jean-Jacques Hyest<sup>2</sup>, a instauré, entre autres, un dispositif expérimental dénommé « procédure d'examen en commission », prévoyant que le droit d'amendement ne s'exerçait qu'en commission et permettant de mettre directement aux voix en séance publique le texte de la commission, sauf en cas d'exercice d'un droit d'opposition à l'usage de cette procédure.

Dans sa décision n° 2015-712 DC du 11 juin 2015 sur cette résolution, le Conseil constitutionnel a vérifié, au fil d'une analyse dense et en formulant des réserves, mais sans aucune censure, que cette procédure était bien conforme à la Constitution en ce qu'elle ne portait pas atteinte au droit d'amendement du Gouvernement en commission ni au droit de sous-amendement en commission et qu'elle permettait de contester la conformité d'un texte à la Constitution, par le dépôt et la discussion de l'exception d'irrecevabilité. Il a précisé, sous forme de réserves, que cette procédure n'était pas applicable aux projets de révision constitutionnelle, aux projets de loi de finances et aux projets de loi de financement de la sécurité sociale, qu'elle devait comprendre un examen systématique de la recevabilité financière des amendements de commission et que le président de la commission comme le président de séance devaient veiller au « respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire » dans le cadre de la direction des débats et de la distribution de la parole en commission puis en séance.

Ainsi, la procédure d'examen en commission pouvait être décidée par la Conférence des présidents, à la demande notamment du président de la commission saisie du texte ou d'un président de groupe. Plus exactement, le texte du Règlement précisait que la Conférence des présidents pouvait décider

---

<sup>1</sup> Résolution réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace.

<sup>2</sup> Rapport n° 427 (2014-2015) de M. Jean-Jacques Hyest, fait au nom de la commission des lois, sur la proposition de résolution tendant à réformer les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace, déposé le 6 mai 2015. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/rap/l14-427/l14-427.html>

que « le droit d'amendement des sénateurs et du Gouvernement s'exerce uniquement en commission », sauf opposition, en particulier, d'un président de groupe. La date de la réunion de commission destinée à établir le texte ainsi que le délai limite pour le dépôt des amendements de commission étaient fixés par la Conférence des présidents, sur proposition de la commission, le Gouvernement et tous les sénateurs devant en être informés. Cette réunion était publique, le Gouvernement ainsi que les sénateurs auteurs d'amendements non membres de la commission ayant la possibilité d'y assister, sans participer aux votes. Les règles du débat en séance étaient applicables à cette réunion.

Un second droit d'opposition était prévu, dans les trois jours suivant la publication du rapport de la commission, permettant le retour à la procédure normale. Il s'agissait de mettre les groupes et le Gouvernement en mesure, le cas échéant, de s'opposer au texte issu des travaux de la commission, au vu de ce texte. Sans opposition, le texte de la commission pouvait finalement être mis aux voix en séance publique, après les interventions du Gouvernement et de la commission ainsi que des explications de vote pour un représentant par groupe pendant sept minutes et un sénateur non-inscrit pendant trois minutes.

**Chapitre VII bis du Règlement du Sénat, relatif à la procédure d'examen en commission, tel qu'il résulte de la résolution du 13 mai 2015**

« Art. 47 *ter*

« 1. - À la demande du Président du Sénat, du président de la commission saisie au fond, d'un président de groupe ou du Gouvernement, la Conférence des présidents peut décider que le droit d'amendement des sénateurs et du Gouvernement s'exerce uniquement en commission, dans les conditions mentionnées aux alinéas 1 et 2 de l'article 28 *ter*.

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

« 3. - Sur la proposition du président de la commission saisie au fond, la Conférence des présidents fixe la date de la réunion consacrée à l'examen des amendements et le délai limite pour le dépôt des amendements.

« 4. - Les sénateurs et le Gouvernement sont immédiatement informés de la date de la réunion et de celle du délai limite.

« 5. - Le Gouvernement peut participer à l'ensemble de la réunion de même que les signataires des amendements s'ils ne sont pas déjà membres de la commission. Cette réunion est publique.

« 6. - Les règles du débat en séance sont applicables en commission, sauf dispositions contraires du présent article.

« 7. - À la fin de la réunion, la commission statue sur l'ensemble du texte.

« 8. - Le rapport de la commission reproduit le texte des amendements non adoptés et rend compte des débats en commission. Le texte adopté par la commission fait l'objet d'une publication séparée.

« 9. - Au cours de cette procédure, aucune des motions mentionnées à l'article 44 du Règlement ne peut être présentée, sauf l'exception d'irrecevabilité.

« 10. - Le Gouvernement, le président de la commission saisie au fond ou un président de groupe peut demander le retour à la procédure normale au plus tard dans les trois jours suivant la publication du rapport. Dans ce cas, la Conférence des présidents ou le Sénat fixe la date de l'examen du texte adopté par la commission en séance publique ainsi que le délai limite pour le dépôt des amendements de séance.

« 11. - Lors de la séance, seuls peuvent intervenir le Gouvernement, les rapporteurs des commissions pendant dix minutes et, pour explication de vote, un représentant par groupe pendant sept minutes, ainsi qu'un sénateur ne figurant sur la liste d'aucun groupe pendant trois minutes. Le Président met aux voix l'ensemble du texte adopté par la commission. »

Cette procédure a été en vigueur jusqu'au dernier renouvellement du Sénat, de sorte, comme l'a précisé le Conseil constitutionnel dans sa décision, « qu'à défaut d'une nouvelle modification du Règlement d'ici le 1<sup>er</sup> octobre 2017, les dispositions du chapitre VII bis du Règlement dans leur rédaction antérieure à la présente résolution seront à nouveau en vigueur ». Ainsi, à compter de cette date, les dispositions relatives aux procédures abrégées ont été rétablies.

La procédure d'examen en commission a été utilisée à quatre reprises, pour six textes :

- en octobre 2015 pour la proposition de loi organique et la proposition de loi ordinaire relatives à la dématérialisation du *Journal officiel*<sup>1</sup> ;

- en octobre 2015 également pour la seconde lecture de la proposition de loi organique portant diverses dispositions relatives à la collectivité de Saint-Barthélemy<sup>2</sup> ;

- en avril 2016 pour la seconde lecture du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-1127 du 10 septembre 2015 portant réduction du nombre minimal d'actionnaires dans les sociétés anonymes non cotées<sup>3</sup> ;

- en octobre 2016 pour le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-462 du 14 avril 2016 portant création de l'Agence nationale de santé publique et modifiant l'article 166 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, ainsi que pour le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-966 du 15 juillet 2016 portant simplification de procédures mises en œuvre par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé et comportant diverses dispositions relatives aux produits de santé<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Réunion de la commission pour l'établissement de ses textes le 7 octobre 2015 puis examen en séance publique le 12 octobre 2015.

<sup>2</sup> Réunion de la commission pour l'établissement de son texte le 14 octobre 2015 puis examen en séance publique le 22 octobre 2015.

<sup>3</sup> Réunion de la commission pour l'établissement de son texte le 6 avril 2016 puis examen en séance publique le 28 avril 2016.

<sup>4</sup> Réunion de la commission pour l'établissement de ses textes le 19 octobre 2016 puis examen en séance publique le 27 octobre 2016.

---

Les deux premiers recours à cette procédure, concernant trois textes, en octobre 2015, ont été décidés par la Conférence des présidents sur proposition du Président du Sénat et les deux suivants, concernant trois textes également, sur proposition du groupe Les Républicains. Les quatre premiers textes avaient été envoyés à votre commission des lois et les deux derniers à la commission des affaires sociales.

En outre, en février 2016, votre commission avait envisagé le recours à cette procédure pour deux textes d'initiative sénatoriale en première lecture, la proposition de loi tendant à permettre le maintien des communes associées en cas de création d'une commune nouvelle ainsi que la proposition de loi visant à augmenter de deux candidats remplaçants la liste des candidats au conseil municipal, mais les présidents des groupes RDSE et CRC s'y opposèrent lors de la réunion de la Conférence des présidents.

Le bilan tiré de cette expérimentation s'avère globalement positif. Elle a permis d'accélérer les débats en séance publique, tout en permettant un débat pluraliste et approfondi en commission, de façon souple et fluide, en associant tous les sénateurs qui le souhaitent, avec l'adoption d'amendements autres que ceux du rapporteur seulement dans certains cas.

L'exposé des motifs de la proposition de résolution affirme à juste titre que *« le bilan de la mise en œuvre de la procédure d'examen en commission après deux années d'expérimentation est positif »*, car celle-ci *« a permis d'éviter le dédoublement du droit d'amendement, en commission et en séance »*. Il estime également que *« le formalisme propre à la séance a été respecté afin d'assurer la clarté et la sincérité des débats en commission mais il n'en a pas pour autant altéré le caractère spontané et interactif »*. Il indique que *« la possibilité pour les groupes minoritaires et d'opposition de s'exprimer a été pleinement préservée, que ce soit en commission, dans la discussion générale et lors de la discussion des articles, ou en séance publique »*.

Les auditions de votre rapporteur conduisent à la même conclusion d'un bilan positif, même s'il faut constater que cette procédure a été utilisée sur des textes présentant un faible enjeu politique, qui auraient de toute façon pris peu de temps en séance, et sur lesquels ont été déposés en commission très peu voire pas d'amendements. Le droit d'opposition reconnu, notamment, à chaque groupe limite de fait la possibilité de recourir plus largement à cette procédure, qui supprime le droit d'amendement en séance. Un tel droit d'opposition est reconnu depuis les années 1990 par les règlements des deux assemblées et a été consacré par le législateur organique en 2009, afin de garantir un consensus très large. De plus, dans les faits, les réunions des commissions ont été organisées pour permettre la participation effective et systématique du Gouvernement.

La proposition de résolution aujourd'hui soumise à votre commission vise à pérenniser dans notre Règlement une procédure législative simplifiée, en procédant à certains ajustements de la procédure d'examen en commission.

#### **D. LES PROCÉDURES SIMPLIFIÉES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Étant en mesure de tirer les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel n° 90-278 DC du 7 novembre 1990 sur la première résolution du Sénat, l'Assemblée nationale introduisit dans son Règlement, par une résolution du 7 mai 1991, une « procédure d'adoption simplifiée » pour les projets et les propositions de loi<sup>1</sup>. Cette procédure a donné lieu par la suite à des ajustements, notamment avec une résolution du 25 mars 1998, qui l'a renommée « procédure d'examen simplifiée », et avec la résolution du 27 mai 2009, adoptée dans le prolongement de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

À partir de 1998, le Règlement de l'Assemblée nationale a distingué une procédure pour les projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation d'une convention internationale, avec une mise aux voix directe de l'ensemble du texte, et une procédure pour les autres textes, comportant un nombre limité d'interventions. Cette distinction a été supprimée en 2009.

En dépit de la révision constitutionnelle, la faculté a été maintenue en 2009 de pouvoir présenter, en séance, des amendements sur le texte faisant l'objet de cette procédure. Depuis 2009, le Règlement distingue simplement le cas dans lequel le texte fait l'objet d'amendements de celui dans lequel il ne fait pas l'objet d'amendements.

La mise en œuvre de la procédure d'examen simplifiée est décidée par la Conférence des présidents, sur proposition notamment de la commission saisie du texte. Un droit d'opposition peut être invoqué, en particulier par les présidents de groupe, au plus tard la veille de la discussion, ayant pour effet le retour à la procédure normale. En l'absence d'amendements, le texte est mis aux voix directement, tandis qu'en présence d'amendements, ceux-ci comme les articles qu'ils modifient sont discutés, avant la mise aux voix de l'ensemble du texte. Le délai limite pour le dépôt des amendements des députés correspond à celui prévu pour le droit d'opposition. En cas de dépôt d'un amendement par le Gouvernement au-delà de ce délai, le texte est retiré de l'ordre du jour, sans préjudice des prérogatives du Gouvernement en matière d'ordre du jour.

Contrairement aux procédures abrégées au Sénat, la procédure permet donc de faire l'économie de la discussion générale.

---

<sup>1</sup> Dans sa décision n° 91-292 DC du 23 mai 1991, résolution modifiant les articles 43, 44, 81, 83, 87, 91, 103 à 108, 126, 127 et 146 du Règlement de l'Assemblée nationale (cons. 22 à 31), le Conseil constitutionnel a validé la procédure, tout en précisant que « le recours à la procédure d'adoption simplifiée d'un texte n'est conforme à la Constitution que pour autant que la commission saisie au fond ait été au préalable mise à même de procéder à l'examen de ce texte » et ne saurait « faire échec à l'application des règles relatives à la fixation par le Gouvernement de l'ordre du jour prioritaire ».

**Chapitre V du titre II du Règlement de l'Assemblée nationale,  
relatif à la procédure d'examen simplifiée**

« Art. 103

« 1. La Conférence des présidents peut décider, à la demande du Président de l'Assemblée, du Gouvernement, du président de la commission saisie au fond ou du président d'un groupe, qu'un projet ou une proposition de loi sera examiné selon la procédure d'examen simplifiée.

« 2. La demande doit être présentée avant son examen en commission ou, si elle est présentée par le président de la commission saisie au fond, après consultation de celle-ci. Dans ce dernier cas, la discussion intervient après un délai d'au moins un jour franc.

« Art. 104

« 1. La décision de la Conférence des présidents d'engager la procédure d'examen simplifiée est affichée et notifiée au Gouvernement.

« 2. Les projets et propositions pour lesquels la procédure d'examen simplifiée est demandée ne peuvent faire l'objet des initiatives visées à l'article 91, alinéas 5 et 10, et à l'article 128, alinéa 2.

« 3. Au plus tard la veille de la discussion à 13 heures, le Gouvernement, le président de la commission saisie au fond ou le président d'un groupe peuvent faire opposition à la procédure d'examen simplifiée.

« 4. L'opposition est adressée au Président de l'Assemblée qui la notifie au Gouvernement, à la commission saisie au fond ainsi qu'aux présidents des groupes, la fait afficher et l'annonce à l'Assemblée.

« 5. En cas d'opposition, le texte est examiné conformément aux dispositions du chapitre IV du présent titre.

« Art. 105

« 1. Les amendements des députés et des commissions intéressées sont recevables jusqu'à l'expiration du délai d'opposition.

« 2. Si, postérieurement à l'expiration du délai d'opposition, le Gouvernement dépose un amendement, le texte est retiré de l'ordre du jour.

« 3. Il peut être inscrit, au plus tôt, à l'ordre du jour de la séance suivante. La discussion a alors lieu conformément aux dispositions du chapitre IV du présent titre.

« Art. 106

« Lorsqu'un texte soumis à la procédure d'examen simplifiée ne fait l'objet d'aucun amendement, le Président met directement aux voix l'ensemble du texte, sauf décision contraire de la Conférence des présidents.

« Art. 107

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

« 2. Sous réserve des dispositions de l'article 44, alinéa 3, de la Constitution, le Président ne met aux voix que les amendements, les articles auxquels ils se rapportent et l'ensemble du texte. »

La procédure d'examen simplifiée est devenue la procédure ordinaire pour l'examen des conventions internationales, comme au Sénat.

En revanche, en pratique, elle est très rarement utilisée pour des projets ou propositions de loi. Ce fut le cas, par exemple, pour l'examen en première lecture, en 2003, de la loi n° 2003-339 du 14 avril 2003 portant ratification de l'ordonnance n° 2000-549 du 15 juin 2000 relative à la partie législative du code de l'éducation, issue d'un projet de loi, pour l'examen en première lecture, en 2005, de la loi n° 2005-844 du 26 juillet 2005 tendant à mettre à disposition du public les locaux dits du Congrès, au château de Versailles, issue d'une proposition de loi de l'Assemblée nationale, et pour l'examen en première lecture, en 2006, de la loi n° 2006-241 du 1<sup>er</sup> mars 2006 relative à la réalisation de la section entre Balbigny et La Tour-de-Salvagny de l'autoroute A 89, issue d'une proposition de loi sénatoriale. Aucun texte n'a été examiné depuis 2006 suivant cette procédure.

Si l'Assemblée nationale n'a pas modifié sur ce point son Règlement de façon substantielle après la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, votre rapporteur relève toutefois qu'elle a instauré le « temps législatif programmé », rendu possible lui aussi, de même que la procédure d'examen en commission, par la nouvelle rédaction du premier alinéa de l'article 44 de la Constitution, selon lequel 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* ». Le cadre de ce dispositif a également été fixé par la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, dans ses articles 17 à 19. Dans un contexte et suivant des modalités certes différents, le temps législatif programmé permet d'encadrer la durée des débats en séance publique.

#### ***E. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION : PÉRENNISER ET ADAPTER LA PROCÉDURE DE LÉGISLATION EN COMMISSION***

Sur la base du bilan de l'expérimentation de la procédure d'examen en commission, en 2015 et 2016, le Président du Sénat a déposé la proposition de résolution soumise à l'examen de votre commission, instaurant, cette fois à titre pérenne, une procédure de « législation en commission ». Cette proposition a été déposée à l'issue d'une concertation avec les présidents de groupe et les présidents de commission. Un certain nombre de remarques et d'observations ont été prises en compte, notamment dans l'exposé des motifs de la proposition.

Nonobstant la dénomination donnée à cette nouvelle procédure, votre rapporteur indique que les textes qui en feront l'objet resteront votés en séance publique, même si le droit d'amendement ne s'exercera plus qu'en commission, laquelle accueillera également l'essentiel du débat. Ainsi, il ne s'agit pas d'un mécanisme par lequel le Sénat déléguerait entièrement son pouvoir législatif à une commission, à l'image de ce qui peut exister au Sénat italien.

---

Ainsi, le dispositif de cette nouvelle procédure a été élaboré à partir de celui de la procédure expérimentale d'examen en commission, mais il en diffère sur certains aspects et, surtout, il innove sur deux points, avec la possibilité d'**appliquer la procédure sur une partie de texte seulement**, et pas uniquement sur l'ensemble d'un texte, au nom d'un « *meilleur équilibre entre les travaux en commission et en séance publique* » selon l'exposé des motifs de la proposition de résolution – selon lequel « *de nombreux projets de loi comportent (...) des parties très techniques* », ce qui justifierait de se dispenser de leur examen en séance –, et la possibilité de **présenter, dans certains cas très limitativement circonscrits, des amendements en séance** sur les dispositions ayant fait l'objet d'un examen en commission suivant cette nouvelle procédure.

En premier lieu, alors que la procédure d'examen en commission était décrite dans un seul article 47 *ter* du Règlement, la procédure de législation en commission est détaillée sur trois articles 47 *ter* à 47 *quinquies*, améliorant sa structure formelle et sa lisibilité.

En deuxième lieu, s'agissant de la **décision d'engager cette procédure**, elle reviendrait à la seule Conférence des présidents, comme dans la procédure d'examen en commission, sur proposition du Président du Sénat, du président de la commission saisie au fond du texte, du président d'un groupe ou du Gouvernement. Dans ce cas, le droit d'amendement ne s'appliquerait qu'en commission, dans les conditions prévues par le Règlement pour l'établissement du texte de la commission en application de l'article 42 de la Constitution. La proposition de résolution prévoit que la procédure pourrait concerner « *tout ou partie d'un texte* », c'est-à-dire pas uniquement l'ensemble d'un texte, mais aussi un chapitre, un titre ou seulement certains articles d'un texte, qui pourrait être un projet de loi ou une proposition de loi ou de résolution.

Par ailleurs, la proposition de résolution indique de façon expresse que cette procédure n'est pas applicable aux projets de révision constitutionnelle, aux projets de loi de finances et aux projets de loi de financement de la sécurité sociale. Cette impossibilité, implicite dans la rédaction antérieure, ne faisait pas de doute dans la mesure où il est fait exception de ces textes, à l'article 42 de la Constitution, pour l'établissement du texte de la commission. Néanmoins, la mention expresse de cette impossibilité contribue à la lisibilité du Règlement.

En décidant d'appliquer la procédure de législation en commission, la Conférence des présidents fixerait également, sur proposition du président de la commission, la date de réunion de la commission pour l'examen du rapport et pour l'établissement de son texte ainsi que le délai limite pour le dépôt des amendements de commission. Il est prévu, comme dans la procédure d'examen en commission, que les sénateurs et le Gouvernement sont immédiatement informés de ces dates.

En troisième lieu, s'agissant de la **possibilité de s'opposer à la mise en œuvre de la procédure de législation en commission** – autrement appelée « droit de veto » par certains présidents de groupe entendus en audition par votre rapporteur –, la proposition de résolution reprend à l'identique ce qui était prévu dans la procédure d'examen en commission, c'est-à-dire la faculté pour le Gouvernement, le président de la commission saisie au fond et tout président de groupe de s'opposer à deux stades : d'une part, lors de la réunion de la Conférence des présidents qui statue sur la question et, d'autre part, à la suite de la réunion de la commission, donc concrètement au vu du texte adopté par la commission. Outre l'opposition de principe qui peut s'exprimer dès la première étape, en fonction de la nature ou de la portée du texte, cette seconde étape doit permettre, selon votre rapporteur, d'exprimer un désaccord avec les modifications apportées par la commission, lesquelles ne pouvaient pas être connues dès la réunion de la Conférence des présidents. Le maintien de ces deux stades pour former opposition apparaît ainsi cohérent. Les auditions de votre rapporteur ont d'ailleurs montré l'attachement de plusieurs présidents de groupe à cette architecture du droit d'opposition.

Plus précisément, alors que le second droit d'opposition pouvait être formulé au plus tard dans les trois jours de la publication du rapport dans la procédure d'examen en commission, la proposition de résolution simplifie le dispositif, en prévoyant une expression du droit d'opposition au plus tard, sauf décision contraire de la Conférence des présidents, le vendredi qui précède la semaine au cours de laquelle le texte est examiné en séance. Cette simplification permet également d'éviter la situation dans laquelle l'expiration du droit d'opposition intervient un samedi ou un dimanche.

De plus, la proposition de résolution permet que soit demandé un retour à la procédure normale sur une partie du texte seulement, que celui-ci ait fait l'objet de la procédure de législation en commission dans son ensemble ou pour certains articles seulement. Un tel retour partiel à la procédure normale permet de prendre en compte la diversité des cas de figure, par exemple celui dans lequel un groupe souhaiterait soumettre à la délibération du Sénat une disposition modifiée par la commission, à l'exclusion des autres, tout en ne contraignant pas à un examen complet du texte selon la procédure normale lorsque seulement certaines dispositions sont contestées.

En quatrième lieu, s'agissant de l'**organisation et de la publicité des travaux de la commission**, la proposition de résolution précise que les règles de publicité et de débat en séance sont applicables à la réunion de la commission, sauf dispositions contraires, et que le Gouvernement comme tous les sénateurs peuvent assister à cette réunion. Ces dispositions sont plus simples : d'une part, elles systématisent l'application des règles de publicité de la séance et, d'autre part, elles permettent utilement à tous les sénateurs qui le souhaitent d'assister à la réunion, alors que la procédure d'examen en commission restreignait cette faculté aux seuls sénateurs auteurs d'amendements qui n'étaient pas membres de la commission. Il semble logique à votre rapporteur que tous les sénateurs

---

intéressés puissent participer au débat en commission, même s'ils ne présentent pas d'amendements.

Votre rapporteur précise cependant que les sénateurs qui ne seraient pas membres de la commission, s'ils pourraient librement participer au débat de la commission, ne disposeraient pas, logiquement, de la possibilité de voter.

Si l'application des règles du débat en séance est prévue, comme dans la procédure d'examen en commission – règles qui recouvrent notamment l'organisation d'une discussion générale avant la discussion des amendements, la durée des interventions ou encore l'interdiction d'intervenir à nouveau sur la même disposition –, votre rapporteur considère que cette disposition doit être vue comme supplétive, en cas de difficulté dans la conduite des débats, comme ce fut le cas dans la pratique de l'expérimentation de la procédure d'examen en commission, et ne doit pas altérer la souplesse et la fluidité des délibérations des commissions. Les auditions de votre rapporteur ont d'ailleurs montré que les commissions, sous l'autorité de leur président, avaient des pratiques très diverses en la matière, qu'il juge nécessaire de respecter<sup>1</sup>. En tout état de cause, l'application des règles du débat en séance publique relèvera de l'appréciation du président de la commission dans sa direction des débats de la commission, dans le respect des exigences constitutionnelles de clarté et de sincérité du débat parlementaire<sup>2</sup>. Au surplus, votre rapporteur observe que les débats en commission sont parfois plus rapides et d'autres fois plus lents qu'en séance publique : certains amendements sont parfois mis aux voix très rapidement, sans guère de débat, contrairement à la séance, tandis que d'autres peuvent donner lieu à des interventions répétées de certains collègues lors d'échanges plus nourris et plus spontanés, ce qui n'est pas possible en séance.

La proposition de résolution prévoit aussi la possibilité de présenter en commission toutes les motions, à l'exception logique du renvoi en commission, alors que la procédure d'examen en commission ne prévoyait que la possibilité de l'exception d'irrecevabilité, par cohérence avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel ayant trouvé un fondement constitutionnel à cette motion<sup>3</sup>. Est également prévu, comme dans la procédure d'examen en commission, que la commission, à la fin de sa réunion, statue sur l'ensemble du texte, comme c'est l'usage pour l'examen de tous les textes en commission.

---

<sup>1</sup> À titre d'exemple, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication et la commission des affaires économiques pratiquent une forme de limitation des temps de parole dans leurs débats, selon des règles coutumières qui leur sont propres.

<sup>2</sup> Voir notamment Conseil constitutionnel, décision n° 2005-526 DC du 13 octobre 2005, résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale (cons. 5), décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité (cons. 2 à 7), et décision n° 2015-712 DC du 11 juin 2015, résolution réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace (notamment cons. 2 et 38).

<sup>3</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 2003-470 DC du 9 avril 2003, résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale (cons. 9 et 10). Les membres des assemblées doivent avoir « la possibilité effective (...) de contester la conformité à la Constitution des dispositions du texte ».

Toutefois, la proposition de résolution ne précise pas les **conséquences sur la procédure de l'adoption d'une motion, ni celles du rejet du texte, par la commission**. En tout état de cause, l'adoption de l'exception d'irrecevabilité ou de la question préalable entraîne le rejet du texte. Dès lors que l'adoption d'une motion par la commission ne saurait faire obstacle aux règles constitutionnelles en matière d'inscription à l'ordre du jour, le texte ainsi rejeté doit être examiné en séance. En cas de rejet du texte par la commission et donc en l'absence de texte de la commission au sens de l'article 42 de la Constitution, l'examen porte en séance sur le texte déposé ou transmis<sup>1</sup>. La solution doit être la même dans le cadre de la procédure de législation en commission, en cas évidemment de rejet du texte par la commission, mais aussi en cas d'adoption par la commission d'une motion entraînant le rejet du texte.

Votre rapporteur considère que la seule conséquence envisageable du rejet du texte par la commission, puisque celui-ci doit être examiné en séance, doit être le retour à la procédure normale pour la suite de l'examen du texte, c'est-à-dire pour l'examen en séance publique. Cela suppose en conséquence l'organisation normale d'une discussion générale et la possibilité de présenter des amendements de séance, dans les conditions prévues par la procédure ordinaire. Il ne saurait être question de reprendre la procédure au stade de l'élaboration du texte de la commission : conformément à l'article 42 de la Constitution, la commission aura bien déjà statué sur le texte, en le rejetant, soit directement soit par l'adoption d'une motion ayant cet effet, de sorte que rien n'exige de reprendre la procédure normale au début ou ne fait obstacle au passage à l'étape suivante de la procédure.

En cas de retour à la procédure normale, la procédure expérimentale d'examen en commission prévoyait de réunir la Conférence des présidents pour qu'elle fixe la date d'examen du texte en séance publique et le délai limite pour le dépôt des amendements de séance. La proposition de résolution supprime utilement cette obligation de réunir la Conférence des présidents, puisque celle-ci aura déjà dû prévoir la date d'examen en séance, dans le cadre de sa mission normale de préparation de l'ordre du jour de notre assemblée, ainsi que le délai limite pour le dépôt des amendements spécifiquement autorisés dans le cadre de la procédure, dont le régime est présenté *infra*. Il n'y a donc pas lieu de prévoir de façon obligatoire et systématique une nouvelle réunion de la Conférence des présidents. En pratique néanmoins, celle-ci pourra être amenée à se réunir, en fonction de l'impact du retour à la procédure normale sur l'organisation des travaux du Sénat.

En revanche, votre rapporteur doute de la pertinence de permettre la présentation en commission des motions préjudicielles et incidentes, « dont l'objet est de subordonner un débat à une ou plusieurs conditions en rapport avec le texte en discussion et dont l'effet, en cas d'adoption, est de faire renvoyer le débat

---

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 2012-655 DC du 24 octobre 2012, loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social (cons. 2).

---

*jusqu'à réalisation de la ou desdites conditions* », selon l'article 44, alinéa 4, de notre Règlement. En effet, il semble relativement complexe d'articuler l'adoption de ces motions avec la procédure de législation en commission, d'autant qu'elles ne peuvent être présentées sur des textes inscrits par le Gouvernement, selon l'article 44, alinéa 7, et que leur présentation soulève des difficultés pour des textes inscrits à l'initiative d'un groupe en application de l'article 48, alinéa 5, de la Constitution. Il serait plus simple de limiter la possibilité de présenter des motions en commission à l'exception d'irrecevabilité et à la question préalable.

Par ailleurs, comme pour la procédure d'examen en commission, il est prévu que le rapport de la commission « *reproduit le texte des amendements non adoptés et rend compte des débats en commission* » et que le texte adopté par la commission fait l'objet d'une publication séparée. Votre rapporteur s'interroge sur la nécessité de reproduire dans le rapport les amendements non adoptés, dès lors qu'ils sont publiés dans le dossier législatif sur le site internet du Sénat et se trouvent, de ce fait, aisément accessibles. De plus, il observe que les deux autres dispositions sont redondantes avec des dispositions existantes, puisque l'article 23 du Règlement prévoit déjà la publication d'un « *compte rendu détaillé des réunions des commissions* » et que l'article 28 *ter* dispose déjà que le texte de la commission doit faire l'objet d'une publication distincte de celle du rapport de la commission. S'agissant de la mention du compte rendu des débats de la commission, elle apparaît néanmoins nécessaire, car elle permet de déroger à la disposition générale selon laquelle doivent s'appliquer les règles de publicité en séance, lesquelles comportent l'établissement d'un compte rendu analytique et d'un compte rendu intégral, ce double compte rendu ne paraissant pas d'utilité pour la réunion de la commission, y compris dans la procédure de législation en commission.

En matière de publicité, outre la publication d'un compte rendu, qui constitue la modalité première de publicité de nos travaux, l'application des règles de la séance suppose de permettre l'accueil du public et d'organiser la retransmission audiovisuelle des réunions de commission.

En cinquième lieu, s'agissant de l'**examen du texte en séance publique**, la proposition de résolution s'inspire directement de ce qui était prévu dans la procédure d'examen en commission, tout en distinguant le cas de l'examen partiel selon la procédure de législation en commission.

Lorsque la procédure s'applique à l'ensemble du texte, le président de séance met aux voix l'ensemble du texte établi par la commission, après un nombre limité d'interventions : celles du Gouvernement et des rapporteurs, d'une part, et les explications de vote, d'autre part, à raison d'un orateur par groupe et d'un sénateur ne figurant sur la liste d'aucun groupe. Alors qu'une durée globale est attribuée pour les commissions, une durée individuelle est prévue pour chaque groupe. Les durées d'intervention sont toutefois réduites par rapport à la procédure d'examen en commission – de dix à sept minutes pour les commissions, de sept à cinq minutes pour les orateurs des groupes, la durée pour le sénateur non-inscrit restant inchangée à trois minutes –, mais il

est prévu que la Conférence des présidents puisse décider d'autres modalités, lesquelles peuvent notamment concerner, selon votre rapporteur, la durée ou le nombre des interventions, « *en fonction par exemple de la taille des textes et du stade de la lecture* » selon l'exposé des motifs de la proposition de résolution.

En outre, dans la logique de rapidité de cette procédure simplifiée, la proposition de résolution interdit la présentation des motions, sauf l'exception d'irrecevabilité, pour la raison constitutionnelle déjà évoquée *supra*. En tout état de cause, certaines motions auront déjà pu être présentées en commission et le droit d'opposition aura également pu être utilisé antérieurement, de sorte que la présentation d'une motion apparaît sans objet au stade de la séance publique, même si la procédure d'examen en commission n'excluait pas la présentation des motions en séance.

Lorsque la procédure ne s'applique qu'à une partie d'un texte, le même dispositif est prévu qu'en cas d'application à l'ensemble du texte, avec des durées d'intervention plus réduites – cinq minutes pour la commission et deux minutes et demie pour les orateurs des groupes et le sénateur non-inscrit –, avant une mise aux voix globale par le président de séance de l'ensemble des articles ayant fait l'objet de la procédure de législation en commission, cette mise aux voix intervenant avant le vote sur l'ensemble du texte – et donc avant les explications de vote sur l'ensemble, ce qui pourra conduire à deux séries d'explications de vote successives : sur les articles soumis à la procédure de législation en commission puis sur l'ensemble du texte. Cette façon de procéder semble néanmoins cohérente à votre rapporteur, par préférence à une mise aux voix des articles suivant l'ordre du texte, pour des raisons de clarté des débats, mais aussi pour des raisons de coordination évoquées *infra*.

En cas d'application partielle de la procédure à un texte, toutes les motions pourraient être présentées en séance, dans les conditions normales, ce qui semble cohérent à votre rapporteur, puisqu'une partie du texte doit être examinée selon la procédure normale. Il serait au demeurant illusoire d'exiger en pratique que les motions ne portent que sur cette seule partie du texte.

En dernier lieu, s'agissant de **l'exercice du droit d'amendement en séance**, à la différence de la procédure d'examen en commission, la proposition de résolution autorise le dépôt de certains amendements sur les dispositions ayant fait l'objet de la procédure de législation en commission. Ceci concerne de la même manière le cas d'application de la procédure à l'ensemble d'un texte ou à une partie seulement d'un texte.

Seraient seuls recevables « *les amendements visant à assurer le respect de la Constitution, opérer une coordination avec les textes en vigueur ou en cours d'examen ou avec le texte en discussion ou procéder à la correction d'une erreur matérielle* ». La proposition de résolution reprend ici la rédaction de l'article 48, alinéa 7, du Règlement, concernant les amendements recevables après la première lecture par dérogation à la règle dite de l'« entonnoir », selon laquelle sont seuls recevables les amendements en relation directe avec une disposition restant en

discussion<sup>1</sup>. La proposition de résolution ajoute toutefois la possibilité d'une coordination au sein du même texte ou avec les textes en vigueur, et pas uniquement avec d'autres textes en cours d'examen devant le Parlement. Un délai limite spécifique pour le dépôt de ces amendements serait fixé par la Conférence des présidents en même temps qu'elle décide de mettre en œuvre la procédure de législation en commission.

Une telle faculté d'amendement peut s'avérer utile pour la commission comme pour le Gouvernement, afin notamment de corriger une erreur ou de procéder à une coordination omise en commission. Elle peut s'avérer plus utile encore en cas d'application de la procédure de législation en commission à une partie de texte, car il peut apparaître nécessaire de procéder à une coordination dans une disposition ainsi examinée pour tenir compte d'une modification apportée à une disposition examinée en séance selon la procédure ordinaire. Pour cette raison d'ailleurs, votre rapporteur juge pertinent de mettre aux voix les articles examinés selon la procédure de législation en commission avant le vote sur l'ensemble, c'est-à-dire après l'examen de l'ensemble des articles du texte examinés en séance suivant la procédure ordinaire : le cas échéant, il sera possible, à ce stade, de présenter des amendements de coordination.

Les amendements n'entrant pas dans ces catégories devraient donc être déclarés irrecevables par la commission, ainsi que le prévoit la proposition de résolution, de façon cohérente avec les prérogatives dont disposent déjà les commissions en matière de contrôle de recevabilité, en particulier à l'article 48 du Règlement.

Ce droit d'amendement, très strictement encadré, semble donc légitime à votre rapporteur et ne dénature pas la logique de la procédure en séance.

En outre, lorsque la procédure de législation en commission s'applique à une partie de texte seulement, la proposition de résolution précise utilement, reprenant une formulation déjà connue pour les amendements à partir de la deuxième lecture, à l'article 48, alinéa 6, du Règlement<sup>2</sup>, que ne pourrait « être reçu d'amendement qui remettrait en cause » les articles adoptés par la commission suivant la procédure de législation en commission. Là encore, la proposition de résolution confie à la commission la responsabilité de déclarer irrecevables de tels amendements. Sans cette précaution en matière de recevabilité, le recours partiel à la procédure de législation en commission ne présenterait plus aucun intérêt, puisque des amendements, par exemple portant articles additionnels, pourraient remettre en cause les dispositions ainsi adoptées en commission.

---

<sup>1</sup> « Il peut être fait exception aux règles édictées ci-dessus pour assurer le respect de la Constitution, opérer une coordination avec d'autres textes en cours d'examen ou procéder à la correction d'une erreur matérielle. »

<sup>2</sup> « En conséquence, il ne sera reçu, au cours de la deuxième lecture ou des lectures ultérieures, aucun amendement ni article additionnel qui remettrait en cause, soit directement, soit par des additions qui seraient incompatibles, des articles ou des crédits budgétaires votés par l'une et l'autre assemblée dans un texte ou avec un montant identique. »

Le délai limite fixé pour le dépôt des amendements aux articles devant être examinés selon la procédure ordinaire serait le même que celui fixé pour le dépôt des amendements autorisés sur les articles examinés selon la procédure de législation en commission : la Conférence des présidents fixerait un seul délai limite pour l'ensemble, selon la proposition de résolution.

Enfin, dans l'hypothèse du retour à la procédure normale, et donc du plein rétablissement du droit d'amendement en séance, il est prévu, pour des motifs de simplicité que partage votre rapporteur, que le délai limite soit le même que celui déjà arrêté par la Conférence des présidents pour le dépôt des amendements autorisés dans la procédure de législation en commission, sauf décision contraire de la Conférence des présidents. Une telle disposition évite d'en revenir, en l'absence de réunion de la Conférence des présidents – laquelle dispose seule de la prérogative de fixer un délai limite, sur proposition de la commission<sup>1</sup> –, à la règle par défaut, résultant de l'article 13 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 précitée, selon laquelle le délai limite est fixé à l'ouverture de la discussion du texte en séance.

**Chapitre VII bis du Règlement du Sénat, relatif à la législation en commission,  
tel qu'il résulterait de la proposition de résolution visant  
à pérenniser et adapter la procédure de législation en commission**

« Art. 47 *ter*

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

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

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

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

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

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

---

<sup>1</sup> Article 50 du Règlement.

« 7. - Toutes les motions mentionnées à l'article 44, à l'exception de celle tendant au renvoi à la commission, peuvent être déposées.

« 8. - À la fin de la réunion, la commission statue sur l'ensemble du texte.

« 9. - Le rapport de la commission reproduit le texte des amendements non adoptés et rend compte des débats en commission. Le texte adopté par la commission fait l'objet d'une publication séparée.

« 10. - Le retour à la procédure normale peut être demandé sur tout ou partie du texte par le Gouvernement, le président de la commission saisie au fond ou un président de groupe, au plus tard le vendredi précédant la semaine au cours de laquelle est examiné le texte en séance, sauf décision contraire de la Conférence des Présidents. Dans ce cas, le délai limite pour le dépôt des amendements est celui fixé en application de l'alinéa 3, sauf décision contraire de la Conférence des Présidents.

« Art. 47 *quater*

« 1. - Sur les dispositions adoptées par la commission selon la procédure de législation en commission, sont seuls recevables, dans les conditions fixées à l'article 50, les amendements visant à assurer le respect de la Constitution, opérer une coordination avec les textes en vigueur ou en cours d'examen ou avec le texte en discussion ou procéder à la correction d'une erreur matérielle.

« 2. - Lorsque la procédure de législation en commission s'applique sur une partie du texte, il ne peut être reçu d'amendement qui remettrait en cause les dispositions de cette partie adoptées par la commission.

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

« Art. 47 *quinquies*

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

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

Les auditions des présidents de groupe et présidents de commission conduites par votre rapporteur ont montré une adhésion relativement large à l'objectif poursuivi par la proposition de résolution, illustrant le consensus auquel est parvenu le Président du Sénat, en ménageant les différents points de vue, en particulier ceux des groupes réservés à l'égard de cette procédure.

Les présidents des groupes CRCE et RDSE ont néanmoins fait part de leur réticence voire de leur opposition de principe à cette procédure, même s'ils

n'envisagent pas d'y faire obstacle de façon systématique. L'hémicycle demeure le lieu de l'expression publique et pluraliste, qui ne saurait être remis en cause. La distinction entre des textes prétendument techniques, pouvant être soumis à cette nouvelle procédure, et des textes prétendument politiques, méritant un examen complet dans l'hémicycle - de même que la distinction dans un même texte entre des dispositions techniques et des dispositions politiques - a pu de la même manière être contestée devant votre rapporteur.

Dès lors, la faculté conservée aux présidents de groupe, conformément à la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, de s'opposer au recours à cette procédure représente une garantie pour qu'il n'en soit pas fait un usage qui pourrait être jugé excessif ou inapproprié, au détriment du droit d'amendement et de la liberté d'expression de nos collègues, prérogatives individuelles qui doivent être préservées.

Les personnes entendues s'accordent pour considérer que l'hémicycle doit demeurer le lieu des débats politiques importants, car le débat en séance, quelles que soient les modalités d'organisation et de publicité des réunions des commissions, présente les meilleures garanties d'expression pluraliste et de publicité des travaux parlementaires, au bénéfice notamment des groupes les plus faibles numériquement. L'idée a également été formulée que la séance permet au Sénat de délibérer à nouveau sur un choix opéré par la commission, le cas échéant en revenant sur la position arrêtée par celle-ci.

Certaines personnes ont néanmoins émis l'idée d'une suppression du droit d'opposition ou tout au moins de la subordination de ce droit à la réunion d'un nombre suffisant de sénateurs, afin de favoriser, sans risque de blocage, un développement de cette procédure simplifiée bien plus important que ce nous avons connu dans le cadre de l'expérimentation de la procédure d'examen en commission. L'objectif ici mis en avant est d'éviter plus structurellement la redondance entre les débats de séance et de commission, avec la reproduction en séance d'amendements déjà discutés et écartés en commission. Il semble à votre rapporteur qu'un tel objectif excède ce que l'on peut attendre, à ce stade, de la procédure de législation en commission, à laquelle nos collègues ne sont pas encore, par construction, habitués.

En outre, prenant en compte certaines observations d'ordre pratique, l'exposé des motifs de la proposition de résolution indique que la procédure de législation en commission pourra conduire, à terme, à « *une évolution de l'agenda sénatorial, afin de permettre aux commissions de disposer de davantage de temps pour l'examen des textes qui leur sont soumis* » et « *pour étendre au mardi ou au mercredi après-midi les plages réservées aux réunions des commissions permanentes* », c'est-à-dire en même temps que la séance publique. En effet, la nouvelle procédure de législation en commission pourra exiger, dans certains cas, des réunions plus longues en commission ou à d'autres moments que le mercredi matin, comme l'a montré l'expérimentation de la procédure d'examen en commission, *a fortiori* si le Gouvernement est présent. De plus, la présence du Gouvernement se

---

conçoit moins aisément le mercredi matin, prioritairement et traditionnellement réservé aux travaux législatifs des commissions<sup>1</sup>, alors que se réunit le conseil des ministres. Votre rapporteur considère cependant, comme le suggère la rédaction de la proposition de résolution – inchangée sur cette question par rapport à la procédure d'examen en commission –, que la présence effective du Gouvernement à la réunion de la commission n'est pas une condition de la procédure de législation en commission, dès lors que celui-ci a toujours la faculté d'être présent et de faire savoir qu'il souhaite participer à la réunion : le développement de cette nouvelle procédure ne peut pas être entravé par des difficultés ou des exigences d'agenda du Gouvernement, qui peut, sans difficulté majeure, être représenté par l'un de ses membres le mercredi matin.

Concernant les modalités concrètes de publicité, l'exposé des motifs de la proposition de résolution évoque la possibilité pour les commissions « *de mobiliser (...) la régie mobile pour la captation vidéo des débats* » et envisage, selon un calendrier de réalisation qui pourrait être accéléré au vu de la pratique de la procédure de législation en commission, un équipement de toutes les salles de commission de « *caméras fixes commandées à distance par une régie, comme pour la séance publique* ». Votre rapporteur ajoute que les commissions ont également la possibilité de se réunir dans les salles Clemenceau et Médicis, déjà équipées d'un tel dispositif technique et permettant, en outre, d'accueillir du public.

Les présidents de commission entendus par votre rapporteur ont été particulièrement attentifs aux aspects pratiques de la nouvelle procédure et aux conditions matérielles nécessaires à son développement. Certains ont également insisté sur la nécessité de pouvoir accueillir, matériellement, les sénateurs qui ne seraient pas membres de la commission. Là encore, les salles Clemenceau et Médicis devraient être prioritairement utilisées pour appliquer la procédure de législation en commission, compte tenu de leur configuration.

Plusieurs personnes entendues en audition par votre rapporteur se sont interrogées sur la prise en compte de la participation des sénateurs à des réunions de commission consacrées à des textes examinés selon la procédure de législation en commission, qu'il s'agisse d'une commission dont ils ne sont pas membres, réunie un mercredi matin, ou qu'il s'agisse de la commission dont ils sont membres, réunie à un autre moment que le mercredi matin, dans le cadre du régime de retenue financière prévu à l'article 23 *bis* de notre Règlement. En effet, ce dispositif applique un premier seuil de retenue en cas d'absence, au cours d'un même trimestre de la session ordinaire, notamment « *à plus de la moitié ou, pour les sénateurs élus outre-mer, à plus des deux tiers de l'ensemble des réunions des commissions permanentes ou spéciales convoquées le mercredi matin et consacrées à l'examen de projets de loi ou de propositions de loi ou de résolution* ».

---

<sup>1</sup> L'article 23 *bis*, alinéa 3, du Règlement du Sénat dispose ainsi :

« Le Sénat consacre, en principe, aux travaux des commissions permanentes ou spéciales le mercredi matin, éventuellement le mardi matin avant les réunions des groupes et, le cas échéant, une autre demi-journée fixée en fonction de l'ordre du jour des travaux en séance publique. »

Afin de répondre à ces interrogations, votre rapporteur ne peut que rappeler les termes du rapport<sup>1</sup> de notre ancien collègue Jean-Jacques Hyest, rapporteur de la résolution<sup>2</sup> adoptée par le Sénat le 13 mai 2015, qui a instauré ce dispositif de retenue financière :

*« Votre rapporteur précise que l'obligation de présence à plus de la moitié des réunions des commissions permanentes ou spéciales convoquées le mercredi matin sur un ordre du jour législatif permet de couvrir les cas dans lesquels un sénateur participe à la réunion d'une autre commission permanente que celle à laquelle il appartient, soit en qualité de rapporteur pour avis, soit pour soutenir une proposition ou des amendements qu'il a déposés devant cette commission, s'il y a été autorisé en vertu de l'article 18, alinéa 3, du Règlement. En outre, la participation à une commission spéciale vaudrait également participation à la commission permanente dont on est membre. »*

Une telle interprétation vaudrait évidemment dans l'hypothèse où un sénateur participerait, un mercredi matin, à une réunion de commission autre que celle à laquelle il appartient, dans le cadre de la procédure de législation en commission.

L'innovation consistant à permettre l'application de la procédure de législation en commission à une partie de texte a aussi suscité de nombreuses réflexions de la part des personnes entendues en audition.

Si votre rapporteur souscrit à l'idée d'une application de cette nouvelle procédure à une partie de texte seulement, dès lors que la « densité politique » n'est pas toujours aussi forte pour l'ensemble des dispositions d'un même texte et que certaines d'entre elles n'appellent pas de débat particulier en séance, il s'interroge cependant sur la cohérence de ce nouveau mécanisme avec la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 précitée et souhaite rendre compte des observations exprimées lors de ses auditions quant à sa faisabilité pratique.

D'une part, la « procédure d'examen simplifiée d'un texte » prévue par l'article 16 de la loi organique prévoit que « le texte adopté par la commission saisie au fond est seul mis en discussion en séance ». Au vu de cette rédaction comme des travaux préparatoires de la loi organique, seule paraît être envisagée l'adoption en séance dans son ensemble du texte établi par la commission en application de l'article 42 de la Constitution. Cette rédaction n'exclut pas pour autant une procédure partielle, situation qui n'avait pas été imaginée en 2009, de sorte que la portée de cette interrogation doit être relativisée.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 427 (2014-2015) de M. Jean-Jacques Hyest, fait au nom de la commission des lois, sur la proposition de résolution tendant à réformer les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace, déposé le 6 mai 2015. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/14-427/14-427.html>

<sup>2</sup> Résolution réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace.

---

D'autre part, selon plusieurs présidents de commission entendus en audition, une application partielle exigera une organisation plus complexe des travaux de commission, du point de vue de la participation du Gouvernement et des sénateurs qui ne sont pas membres de la commission. Paradoxalement, une solennité et une publicité plus grandes seraient données, en commission, à l'examen des dispositions du texte jugées les moins importantes puisque faisant l'objet de la procédure simplifiée.

Par exemple, pour l'examen d'un texte comportant des chapitres ayant vocation à être discutés en séance et d'autres seulement en commission, devra-t-on organiser deux réunions distinctes, dans deux salles différentes, ou inviter nos collègues à sortir lorsque seront examinés les chapitres discutés en séance ou bien pourra-t-on examiner l'ensemble du texte au cours d'une même réunion, à laquelle ils pourront assister, tout en distinguant les dispositions pour lesquelles le droit d'amendement ne s'exercera qu'en commission, sous les réserves énoncées précédemment, de celles pour lesquelles il pourra également s'exercer à nouveau en séance ? En outre, même si le Gouvernement peut déjà assister à l'ensemble de la réunion de commission pour l'établissement de son texte s'il le souhaite, pourra-t-on encore faire une distinction ? Votre rapporteur estime que toutes les options sont envisageables et qu'il appartiendra à chaque commission de retenir celle qui lui semblera la plus appropriée.

La gestion des amendements portant article additionnel, selon la partie du texte sur laquelle ils s'imputeraient, pourra aussi soulever des difficultés, de même que les coordinations à opérer, en séance, entre les articles soumis à la procédure ordinaire et ceux examinés selon la procédure simplifiée, ou encore le contrôle de recevabilité spécifique des amendements, pour s'assurer qu'ils ne remettent pas en cause les articles examinés selon la procédure de législation en commission.

Nécessairement subjective, la distinction entre les mesures essentielles d'un texte qui méritent d'être débattues en séance et celles, plus subalternes, uniquement examinées en commission pourra également s'avérer délicate et exigera en pratique un travail préalable minutieux de la commission et de son rapporteur. Ce travail de discernement ne permettra sans doute pas d'écarter complètement de la séance les dispositions perçues comme techniques, dès lors qu'elles sont l'accessoire direct de dispositions essentielles, mais il devra veiller à garantir l'homogénéité et la cohérence de la discussion en séance publique et à ne pas porter atteinte aux exigences de clarté et de sincérité de nos débats en commission comme en séance.

Néanmoins, une telle procédure appliquée à une partie de texte peut contribuer à concentrer les débats en séance sur les aspects les plus essentiels ou discutés d'un texte, laissant à la seule commission l'examen des aspects les plus techniques ou consensuels. Elle pourrait également permettre d'acclimater plus facilement cette nouvelle manière de légiférer, qui ne saurait soustraire à la délibération publique, dans l'hémicycle, les sujets sur lesquels nos collègues tiennent à s'exprimer dans une plus grande solennité.

## II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : APPROUVER LA PROCÉDURE DE LÉGISLATION EN COMMISSION, SOUS RÉSERVE DE QUELQUES PRÉCISIONS ET CLARIFICATIONS

À l'initiative de son rapporteur, votre commission des lois a adopté **5 amendements**, afin d'améliorer la lisibilité de la proposition de résolution et d'apporter quelques précisions et clarifications sur certains aspects.

Sans remettre en cause l'économie générale du texte ni l'architecture de cette nouvelle procédure de législation en commission, au vu des observations exposées *supra*, ces modifications visent notamment à :

- préciser que la procédure est applicable aux projets et propositions de loi ainsi qu'aux propositions de résolution ;

- clarifier la notion de « partie de texte », en précisant que la procédure de législation en commission peut s'appliquer à certains articles seulement d'un texte, puisque l'article constitue l'unité de vote et de discussion des textes, et par extension à des subdivisions du texte regroupant plusieurs articles ;

- clarifier le régime des motions en commission, en se limitant à celles entraînant le rejet du texte, c'est-à-dire l'exception d'irrecevabilité et la question préalable, à l'exclusion des motions préjudicielles et incidentes, le renvoi en commission étant déjà exclu par la proposition de résolution ;

- préciser, en matière de publicité, que le rapport de la commission n'a pas à reproduire les amendements non adoptés, car ils sont publiés sur Internet et aisément accessibles, et qu'il comprend, par dérogation avec les règles de la séance, un compte rendu détaillé ;

- expliciter les conséquences de l'adoption d'une motion entraînant le rejet du texte ainsi que celles du rejet du texte lui-même, en prévoyant dans ce cas le retour à la procédure normale pour l'examen en séance.

Votre commission a également apporté des modifications de nature rédactionnelle, visant notamment à la précision et à la clarté du texte, ainsi qu'à la cohérence rédactionnelle des différents articles de notre Règlement.

La réussite de cette nouvelle procédure dépendra de la pratique qui sera retenue. Il appartiendra à la Conférence des présidents et aux commissions d'examiner, pour chaque projet ou proposition de loi, l'opportunité d'appliquer cette procédure, de façon à l'acclimater et à la rendre familière à nos collègues, suivant une démarche consensuelle associant l'ensemble des groupes.

Une telle procédure ne saurait toutefois être généralisée et ne peut se concevoir que par exception à la procédure ordinaire, qui devra continuer à être suivie pour les textes les plus importants politiquement, car on n'imagine guère nos collègues accepter de se priver d'une expression en séance publique sur de tels textes - sauf pour les dispositions plus accessoires, pouvant faire l'objet

---

d'une procédure partielle de législation en commission. On peut concevoir que cette procédure simplifiée s'applique prioritairement aux textes consensuels et dotés d'une portée politique limitée ou à des deuxièmes lectures pour des textes ne soulevant pas de controverse majeure, puisque le débat en séance aura déjà eu lieu en première lecture.

En outre, partageant l'avis des autres présidents de commission, votre rapporteur considère que cette procédure, pour être attractive, ne devra pas importer de façon excessive en réunion de commission le formalisme, l'apparat et la rigidité de la séance publique : la souplesse et la liberté des débats en commission – et plus globalement les spécificités du travail en commission – devront être préservées. Il s'agit bien d'une réunion normale de commission, destinée à l'établissement d'un texte, assortie simplement de règles renforcées de publicité. Votre rapporteur estime donc, notamment, que la présence des huissiers de séance n'est pas nécessaire ou que l'application des règles du débat en séance ne doit pas être impérative, mais supplétive et laissée à l'appréciation de chaque commission, en fonction des circonstances.

\*

\* \*

Votre commission a **adopté** la proposition de résolution visant à pérenniser et adapter la procédure de législation en commission **ainsi modifiée**.



---

## EXAMEN EN COMMISSION

---

MERCREDI 6 DÉCEMBRE 2017

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Le Président de la République a souhaité que la loi soit davantage adoptée en commission. Il devait savoir que le Sénat avait pris les devants puisqu'après son élection à la présidence du Sénat en 2014, M. Gérard Larcher avait mis en place un groupe de réflexion, dont les rapporteurs étaient MM. Alain Richard et Roger Karoutchi, à l'issue duquel la procédure d'examen en commission a été expérimentée à partir de 2015, avant de devenir caduque au dernier renouvellement du Sénat. C'est pour conforter l'avance du Sénat dans la modernisation du travail législatif que le président Larcher propose cette résolution, nécessaire pour pérenniser la procédure d'examen en commission, renommée procédure de législation en commission.

La procédure de législation en commission permet à la conférence des présidents de décider que le droit d'amendement sur un projet de loi ou une proposition de loi ou de résolution s'exercera uniquement au sein de la commission saisie au fond, celle-ci pouvant accueillir les sénateurs qui n'en sont pas membres, ses travaux étant rendus publics comme en séance publique. Les amendements adoptés par la commission saisie au fond permettront l'établissement d'un texte qui ne sera pas examiné article par article en séance, mais fera l'objet d'une présentation courte et d'explications de vote des groupes, le vote portant sur l'ensemble du texte uniquement, sans droit d'amender. Pour que cette procédure reste l'exception et non la règle, des garde-fous ont été établis. Ainsi, chaque président de groupe disposera d'un droit de veto, qui pourra être opposé initialement lors de la réunion de la conférence des présidents, mais également après l'adoption du texte de la commission selon la nouvelle procédure, si l'un des présidents de groupe souhaite le retour à la procédure normale pour la suite des travaux.

Si les travaux de la commission sont ouverts aux sénateurs qui n'en sont pas membres, je précise que ceux-ci ne votent pas. La décision reste à la commission. Ils peuvent néanmoins défendre leurs amendements et participer aux débats.

Si la proposition de résolution est adoptée, cette procédure deviendra permanente.

Je précise qu'une innovation est introduite, qui permet de n'appliquer la nouvelle procédure qu'à une partie seulement d'un texte, sur décision de la conférence des présidents. Quant à la séance, seuls des amendements de coordination ou tendant à assurer le respect de la

Constitution ou la correction d'une erreur matérielle pourraient être présentés, si nécessaire.

Cette proposition de résolution a fait l'objet d'une concertation très approfondie par le Président du Sénat, mais aussi par moi-même, puisque j'ai entendu tous les présidents de groupe et tous les présidents de commission. C'est pourquoi je suis convaincu que nous pouvons l'adopter sans changement substantiel, sous réserve de quelques aménagements.

**M. François Pillet, président.** – Merci de ce propos introductif qui rafraîchit la mémoire des sénateurs présents depuis au moins trois ans et qui présente cette procédure particulière aux nouveaux sénateurs. Le double veto est de nature à rassurer tout le monde, car il sera toujours possible de revenir à la procédure normale.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – J'ai noté les premiers mots du rapporteur : « *Le Président de la République a souhaité* ». Quel curieux régime démocratique, dans lequel le Président de la République peut souhaiter influencer le fonctionnement du Parlement. Aux États-Unis, il aurait été renvoyé dans ses buts !

Les problèmes de fonctionnement de notre système sont-ils le fait du caractère bavard de nos interventions ou de l'encombrement de l'ordre du jour par des propositions de loi ? Il me semble que les projets de loi représentent pourtant 95 % de nos travaux. C'est par ce flux intarissable qu'il faudrait commencer. Un vice-président du Conseil d'État disait, il est vrai, que la loi était le moyen le moins onéreux de répondre à un problème...

La distinction entre textes techniques et textes politiques me paraît douteuse. Derrière des formulations techniques se cachent parfois des choix fondamentaux. Il ne faudrait pas que l'on aille vers une adoption d'amendements en catimini.

Notre expérimentation est réduite. Celle que j'ai vécue m'a paru satisfaisante, mais parce qu'un consensus s'était dégagé.

S'agissant de la proposition de résolution, je note les évolutions positives de sa rédaction, qui apportent des garanties de nature à calmer les débats. En revanche, il est malvenu de réduire le temps de parole des explications de vote en séance de sept à cinq minutes. Il faut qu'il y ait au moins un endroit où l'on puisse expliquer la position de chaque groupe. Si celle-ci est technique, elle ne peut pas être bien expliquée en cinq minutes.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Notre groupe avait voté en faveur de l'expérimentation. De manière générale, il est bon de donner plus de pouvoir aux commissions, comme c'est le cas dans nombre de parlements étrangers. Cela n'enlève rien à nos futurs débats constitutionnels.

Faisons attention à ce que le cœur du travail parlementaire soit préservé, avec la navette, ce qui n'est pas antinomique d'une place accrue du travail en commission. Le dispositif présente toutes garanties, avec le droit

d'opposition des groupes, et nous avons aujourd'hui sept groupes. La liberté des groupes est intégralement préservée. D'ailleurs, l'ensemble des groupes ont plusieurs fois été favorables à la procédure de législation en commission.

Il est également important que la séance d'examen en commission soit publique, comme la séance publique.

Nous avons déposé trois amendements d'ordre technique.

**Mme Françoise Gatel.** – Il est positif d'expérimenter et de s'interroger sur la procédure législative, qui nécessite de temps en temps une révision. L'expérimentation favorise un avis motivé sur la proposition de résolution. D'aucuns critiqueront une législation en catimini, mais parfois, à une heure du matin, bien que nous soyons dans l'hémicycle, nos échanges, si intéressants soient-ils, se font devant un auditoire confidentiel...

L'ouverture de la réunion à tous les sénateurs et la publicité des débats sont des éléments de sécurité primordiaux, de même que l'exclusion de certains textes de la possibilité de faire l'objet de cette procédure.

Nous pouvons nous engager dans une modernisation de la procédure législative et une revalorisation des commissions sereinement, puisque la liberté des groupes est tout à fait garantie. La grande sagesse du Sénat me pousse à être favorable à cette procédure, qui sera mise en œuvre avec discernement. Cela n'aurait pas été le cas dans d'autres instances...

**Mme Agnès Canayer.** – Le constat de la nécessité d'améliorer le travail parlementaire est partagé. La procédure de législation en commission a été testée. Au sein du Bureau du Sénat, sous la houlette de Mme Valérie Létard, un groupe réfléchit à ces questions et notamment à cette proposition de résolution. Des garde-fous garantissent les droits de l'opposition et de l'ensemble des groupes, dans une vision équilibrée.

Plus prosaïquement, il faut aussi dédier à cette procédure un lieu plus solennel que nos salles de commissions exigües.

**M. François Pillet, président.** – Rassurez-vous, les salles Clemenceau ou Médicis seront privilégiées.

**Mme Josiane Costes.** – Le groupe RDSE est tout à fait d'accord avec cette proposition de résolution, compte tenu de ces garde-fous, qui nous conviennent.

#### EXAMEN DES ARTICLES

##### *Article unique*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Mon amendement COM-8 est de clarification rédactionnelle.

*L'amendement rédactionnel COM-8 est adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – *Avis défavorable à l'amendement COM-4, qui prévoit que l'auteur de la proposition de loi puisse demander lui-*

même son examen selon la procédure de législation en commission. Cette décision est prise en conférence des présidents. Il appartiendra à l'auteur de la proposition de loi de convaincre son président de groupe ou de commission que celle-ci mérite l'examen selon cette procédure.

*L'amendement COM-4 n'est pas adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Je suis réservé à l'égard de l'amendement COM-1. Si nous faisons l'inventaire des catégories de textes qui ne feront pas l'objet de cette procédure d'examen, nous devons longuement réfléchir à une énumération limitative. Je suis d'accord que jamais une révision constitutionnelle ne doit faire l'objet de cette procédure, mais j'ai suffisamment confiance en la conférence des présidents pour ne pas appliquer la procédure de législation en commission à une proposition de révision constitutionnelle.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Le texte en vigueur prévoit cette limitation pour les projets de loi constitutionnelle. Si l'on a cru devoir l'écrire, il est logique d'adopter la même attitude pour les propositions de loi.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Monsieur Sueur, je reconnais que votre position n'est pas inacceptable. J'en ai pris une autre. La procédure garantit qu'il n'y aura pas de révision constitutionnelle ainsi.

*L'amendement COM-1 n'est pas adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement COM-5, qui accorde le droit de veto à soixante sénateurs. Le droit de veto, notamment, de chaque président de groupe est suffisant, d'autant qu'il suffit d'être dix pour constituer un groupe.

*L'amendement COM-5 n'est pas adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Il n'y a pas de raison de distinguer les textes déposés d'abord au Sénat ou d'abord à l'Assemblée nationale pour appliquer cette procédure. Avis défavorable à l'amendement COM-6.

*L'amendement COM-6 n'est pas adopté.*

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – Je souhaite interroger le rapporteur sur l'alinéa 9 de la proposition de résolution. Que comprenez-vous de la non-obligation de présence du Gouvernement ?

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Nous avons seulement repris la règle appliquée pendant l'expérimentation. Lors des débats qui ont eu lieu selon cette procédure, la faculté de présence du Gouvernement s'est transformée en présence automatique d'un ministre.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je me réjouis de l'attitude constante de la commission des lois sur ce sujet. Dans la procédure normale, aucun ministre n'est venu en commission pour l'établissement du texte, sauf à deux ou trois reprises. Nous avons montré que nous n'avons pas apprécié cette venue.

---

Cela permet un travail plus serein en commission. Le pouvoir exécutif est déjà omniprésent en séance publique, c'est suffisant.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Mon amendement COM-9 précise que seules les motions tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité et la question préalable peuvent être présentées en commission, à l'exception de la motion tendant au renvoi en commission et des motions préjudicielles et incidentes. Il s'agit également de préciser la suite de la procédure, dès lors que la commission rejette un texte : elle aura bien statué sur le texte, conformément à l'article 42 de la Constitution et ce sera un retour à la procédure normale.

*L'amendement COM-9 est adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Mon amendement COM-10 est de simplification.

*L'amendement COM-10 est adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement COM-2 ajoute l'obligation de réunir la conférence des présidents en cas de retour à la procédure normale après l'examen en commission. Ce n'est pas nécessaire.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – C'était un scrupule. Je souhaitais que le passage de la procédure en commission à la procédure normale ne se traduise pas par une restriction du délai de dépôt des amendements en séance publique. La sagesse y pourvoira.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Je le pense aussi.

*L'amendement COM-2 n'est pas adopté.*

*Les amendements rédactionnels COM-11 et COM-12 sont adoptés.*

#### *Article additionnel après l'article unique*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement COM-3 limite le nombre de textes susceptibles d'être inscrits par un groupe dans son espace réservé. Nous sortons de notre sujet. Demande de retrait.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Nous nous sommes mis d'accord pour que deux projets ou propositions de loi au maximum soient inscrits, dans la mesure où un seul texte a déjà du mal à être voté, surtout si un groupe qui s'y oppose dépose de nombreux amendements, ce qui est son droit. Nous avons envisagé cette question à la lumière nouvelle de la procédure de législation en commission, qui permettrait d'examiner plus de textes. Néanmoins j'accepte de le retirer.

*L'amendement COM-3 est retiré.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement COM-7 est satisfait par les dispositions actuelles de notre règlement sur le mécanisme de retenue financière et l'interprétation qui en a été faite dès ses débuts en cas d'absences en commission. Cet amendement veut prendre en compte la

procédure de législation en commission dans ce mécanisme. Il n'y a pas de retenue si l'absence est provoquée par la participation à une autre commission, en l'espèce en cas d'examen d'un texte selon la procédure de législation en commission. J'espère apaiser nos collègues sur ce point.

*L'amendement COM-7 n'est pas adopté.*

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Le groupe CRCE votera contre cette proposition de résolution dans la mesure où nous ne pouvons pas laisser croire que le dysfonctionnement de la procédure législative est imputable au Parlement. Nous ne pouvons pas accepter d'intérioriser ces accusations.

*La proposition de résolution est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article unique</b>			
<b>M. BAS, rapporteur</b>	8	Clarification rédactionnelle	<b>Adopté</b>
M. GRAND	4	Possibilité pour l'auteur d'une proposition de loi de demander son examen selon la procédure de législation en commission	<b>Rejeté</b>
M. LECONTE	1	Impossibilité d'appliquer la procédure de législation en commission aux propositions de loi constitutionnelle	<b>Rejeté</b>
M. GRAND	5	Possibilité pour soixante sénateurs de s'opposer à la procédure de législation en commission	<b>Rejeté</b>
M. GRAND	6	Impossibilité d'appliquer la procédure de législation en commission pour la première lecture des textes déposés en premier lieu au Sénat	<b>Rejeté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	9	Motions susceptibles d'être présentées en commission et suite de la procédure en cas de rejet du texte en commission	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	10	Simplification	<b>Adopté</b>
M. LECONTE	2	Obligation de réunir la conférence des présidents en cas de retour à la procédure normale	<b>Rejeté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	11	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	12	Rédactionnel	<b>Adopté</b>

---

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Articles additionnels après l'article unique</b>			
M. LECONTE	3	Nombre de textes susceptibles d'être inscrits par un groupe dans son espace réservé	<b>Retiré</b>
M. GRAND	7	Prise en compte de la procédure de législation en commission dans le mécanisme de retenue financière en cas d'absences en commission	<b>Rejeté</b>



---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### Présidents des commissions permanentes

**Mme Sophie Primas**, présidente de la commission des affaires économiques

**M. Christian Cambon**, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

**M. Alain Milon**, président de la commission des affaires sociales

**Mme Catherine Morin-Desailly**, présidente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication

**M. Hervé Maurey**, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

**M. Vincent Éblé**, président de la commission des finances

### Représentants des groupes politiques et des sénateurs ne figurant la liste d'aucun groupe

**M. Bruno Retailleau**, président du groupe Les Républicains

**M. Didier Guillaume**, président du groupe socialiste et républicain

**M. Hervé Marseille**, président du groupe Union Centriste

**M. Alain Richard**, membre du groupe La République En Marche

**M. Jean-Claude Requier**, président du groupe du Rassemblement Démocratique et Social européen,

**M. Yvon Collin**, membre du groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen

**Mme Éliane Assassi**, présidente du groupe communiste républicain citoyen et écologiste

**M. Claude Malhuret**, président du groupe Les Indépendants - République et Territoires

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



## TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de résolution	Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture
<b>Règlement du Sénat</b>	<b>Proposition de résolution visant à pérenniser et adapter la procédure de législation en commission</b>	<b>Proposition de résolution visant à pérenniser et adapter la procédure de législation en commission</b>
<b>Chapitre VII Bis</b>	<b>Article unique</b>	<b>Article unique</b>
<b>Des procédures abrégées</b>	Le chapitre VII <i>bis</i> du Règlement est ainsi rédigé :	Le chapitre VII <i>bis</i> du Règlement est ainsi rédigé : ①
Art. 47 ter	« CHAPITRE VII BIS	« CHAPITRE VII BIS ②
	« <i>Législation en commission</i>	« <i>Législation en commission</i> ③
	« Art. 47 ter	« Art. 47 ter ④
1. – 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, peut décider le vote sans débat ou le vote après débat restreint d'un projet ou d'une proposition de loi. Elle fixe un délai limite pour le dépôt des amendements.	« 1. – À la demande du Président du Sénat, du président de la commission saisie au fond, du président d'un groupe ou du Gouvernement, la Conférence des Présidents peut décider que, <del>sur tout ou partie d'un texte, à l'exception des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale,</del> le droit d'amendement des sénateurs et du Gouvernement s'exerce uniquement en commission, dans les conditions mentionnées aux alinéas 1 et 2 de l'article 28 <del>ter</del> du présent Règlement.	« 1. – À la demande du Président du Sénat, du président de la commission saisie au fond, du président d'un groupe ou du Gouvernement, la Conférence des Présidents peut décider que le droit d'amendement des sénateurs et du Gouvernement <u>sur un projet de loi ou une proposition de loi ou de résolution</u> s'exerce uniquement en commission, dans les conditions mentionnées aux alinéas 1 et 2 de l'article 28 <i>ter</i> . ⑤
		<b>Amdt COM-8</b>
		« 1 <i>bis</i> . – <u>La procédure de législation en commission n'est pas applicable aux projets de révision constitutionnelle, aux projets de loi de finances et aux projets de loi de financement de la sécurité sociale.</u> ⑥
		<b>Amdt COM-8</b>
2. – Le vote sans débat ou le vote après débat restreint ne peut être décidé qu'avec l'accord de tous les présidents des groupes politiques.	« 2. – La procédure de législation en commission ne peut être décidée en cas d'opposition du Gouvernement, du président de la commission saisie au fond ou d'un président de groupe.	« 2. – La procédure de législation en commission ne peut être décidée en cas d'opposition du Gouvernement, du président de la commission saisie au fond ou d'un président de groupe. ⑦

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition de résolution**

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

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

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

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

« 7. – ~~« Toutes les motions mentionnées à l'article 44, à l'exception de celle tendant au renvoi à la commission, peuvent être déposées.~~

« 8. – À la fin de la réunion, la commission statue sur l'ensemble du texte.

**Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture**

« 2 bis. – La procédure de législation en commission peut être décidée sur certains articles seulement d'un projet de loi ou d'une proposition de loi ou de résolution.

**Amdt COM-8**

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

**Amdt COM-8**

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

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

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

« 7. – « Seules les motions tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité et la question préalable peuvent être présentées en commission. Leur adoption entraîne le rejet du texte et le retour à la procédure normale pour sa discussion en séance.

**Amdt COM-9**

« 8. – « Sans préjudice de l'alinéa précédent, à la fin de la réunion, la commission statue sur l'ensemble du texte. Le rejet du texte entraîne le retour à la procédure

⑧

⑨

⑩

⑪

⑫

⑬

⑭

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition de résolution**

**Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture**

normale pour sa discussion en séance.

**Amdt COM-9**

« 9. – Le rapport de la commission comprend un compte rendu détaillé des débats en commission.

(15)

**Amdt COM-10**

« 10. – Le retour à la procédure normale peut être demandé, le cas échéant sur certains articles seulement du texte, par le Gouvernement, le président de la commission saisie au fond ou un président de groupe, au plus tard le vendredi précédant la semaine au cours de laquelle est examiné le texte en séance, sauf décision contraire de la Conférence des Présidents.

(16)

**Amdt COM-9**

« 11. – En cas de retour à la procédure normale, le délai limite pour le dépôt des amendements en séance est celui fixé en application de l'alinéa 3, sauf décision contraire de la Conférence des Présidents.

(17)

**Amdt COM-9**

« Art. 47 quater

« 1. – Sur les dispositions faisant l'objet de la procédure de législation en commission, sont seuls recevables en séance, dans les conditions fixées à l'article 50, les amendements visant à assurer le respect de la Constitution, opérer une coordination avec une autre disposition du texte en discussion, avec d'autres textes en cours d'examen ou avec les textes en vigueur ou procéder à la correction d'une erreur matérielle.

(18)

(19)

**Amdt COM-11**

« 2. – Lorsque la procédure de législation en commission s'applique sur certaines articles seulement du texte, il ne peut être reçu en séance aucun amendement qui remettrait en cause les dispositions faisant l'objet

(20)

« 9. – Le rapport de la commission ~~reproduit le texte des amendements non adoptés et rend compte~~ des débats en commission. ~~Le texte adopté par la commission fait l'objet d'une publication séparée.~~

« 10. – Le retour à la procédure normale peut être demandé sur ~~tout ou partie~~ du texte par le Gouvernement, le président de la commission saisie au fond ou un président de groupe, au plus tard le vendredi précédant la semaine au cours de laquelle est examiné le texte en séance, sauf décision contraire de la Conférence des Présidents. ~~Dans ce cas, le délai limite pour le dépôt des amendements est celui fixé en application de l'alinéa 3, sauf décision contraire de la Conférence des Présidents.~~

Art. 47 quater

1. – Lorsqu'il y a lieu à vote sans débat, la commission ne peut se réunir pour procéder à l'examen du texte et des amendements qui s'y rapportent avant un délai de soixante-douze heures suivant l'expiration du délai limite pour le dépôt des amendements. Chaque sénateur et le Gouvernement sont immédiatement informés de la date, du lieu et de l'objet de la réunion.

2. – Le ou l'un des signataires de chaque amendement peut participer aux débats de la commission. La participation du Gouvernement est de droit. Par dérogation à l'alinéa 1 de l'article 18, les ministres peuvent, lors

« Art. 47 quater

« 1. – Sur les dispositions ~~adoptées par la commission selon~~ la procédure de législation en commission, sont seuls recevables, dans les conditions fixées à l'article 50, les amendements visant à assurer le respect de la Constitution, opérer une coordination avec ~~les textes en vigueur ou~~ en cours d'examen ou avec ~~le texte en discussion~~ ou procéder à la correction d'une erreur matérielle.

« 2. – Lorsque la procédure de législation en commission s'applique sur ~~une partie~~ du texte, il ne peut être reçu ~~d'~~ amendement qui remettrait en cause les dispositions ~~de cette partie adoptées par la commission.~~

## Dispositions en vigueur

de cette réunion, assister aux votes.

3. – Lorsque le Gouvernement soulève, au cours de cette réunion, une exception d'irrecevabilité fondée sur l'article 41 de la Constitution, le débat est suspendu et le Président du Sénat en est immédiatement avisé. L'irrecevabilité est admise de droit lorsqu'elle est confirmée par le Président du Sénat.

4. – S'il y a désaccord entre le Président du Sénat et le Gouvernement, il est procédé conformément à l'alinéa 6 de l'article 45 du Règlement.

5. – Lorsqu'une exception d'irrecevabilité est fondée sur les dispositions de l'article 40 de la Constitution ou sur l'une des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances, l'irrecevabilité est appréciée par la commission des finances.

### Art. 47 quinquies

1. – Lorsqu'il y a lieu à vote sans débat en séance publique, les amendements rejetés par la commission peuvent avant la clôture de la discussion générale être repris par leur auteur qui dispose de deux minutes et demie pour les présenter ; il est ensuite procédé au vote sur ces amendements, sur ceux adoptés par la commission lorsqu'il en existe, ainsi que sur l'article auquel ils se rapportent. La même procédure s'applique aux sous-amendements sur lesquels la commission n'a pas statué.

2. – Le Président met enfin aux voix l'ensemble du texte, y compris, pour les articles autres que ceux adoptés en application de l'alinéa précédent, les amendements retenus par la commission. Avant le vote sur l'ensemble, la parole peut

## Texte de la proposition de résolution

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

### « Art. 47 quinquies

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

« 2. – Lorsque la procédure de législation en commission s'applique sur ~~une partie du~~ certains articles seulement, le Président met aux voix l'ensemble des articles adoptés selon cette procédure avant le vote sur l'ensemble. Seuls peuvent intervenir le Gouvernement, les

## Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

de cette procédure.

### Amdt COM-11

« 3. – La commission saisie au fond est compétente pour se prononcer sur la recevabilité des amendements et des sous-amendements dans les cas prévus au présent article. (21)

### « Art. 47 quinquies (22)

« 1. – Lorsque la procédure de législation en commission s'applique sur l'ensemble du texte, aucune des motions mentionnées à l'article 44 ne peut être présentée en séance, sauf l'exception d'irrecevabilité. Lors de la séance, le Président met aux voix l'ensemble du texte adopté par la commission. Seuls peuvent intervenir le Gouvernement, les représentants des commissions pour une durée ne pouvant excéder sept minutes et, pour explication de vote, un représentant par groupe pour une durée ne pouvant excéder cinq minutes chacun, ainsi qu'un sénateur ne figurant sur la liste d'aucun groupe pour une durée ne pouvant excéder trois minutes, sauf décision contraire de la Conférence des Présidents. (23)

### Amdt COM-12

« 2. – Lorsque la procédure de législation en commission s'applique sur certaines articles seulement, lors de la séance, le Président met aux voix l'ensemble des articles adoptés selon cette procédure avant le vote sur l'ensemble du texte. Seuls peuvent (24)

## Dispositions en vigueur

être accordée, pour deux minutes et demie, à un représentant de chaque groupe.

3. – Le rapport de la commission reproduit, en annexe, le texte des amendements qu'elle a rejetés.

### *Art. 47 sexies*

1. – Lorsqu'il y a lieu à débat restreint, peuvent seuls intervenir le Gouvernement, le président et le rapporteur de la commission saisie au fond ainsi que les auteurs d'amendements et, sur chaque amendement, un orateur d'opinion contraire. Les interventions autres que celles du Gouvernement ne peuvent excéder deux minutes et demie.

2. – Sous réserve des dispositions du troisième alinéa de l'article 44 de la Constitution, le Président ne met aux voix que les amendements, les articles et l'ensemble du projet ou de la proposition.

3. – Avant le vote sur l'ensemble, la parole peut être accordée, pour deux minutes et demie, à un représentant de chaque groupe.

### *Art. 47 septies*

1. – Le vote sans débat est converti de plein droit en vote après débat restreint lorsque le Gouvernement le demande. Cette demande doit être formulée au plus tard quatre jours avant la date prévue pour le vote du texte en séance publique.

2. – La conversion en vote après débat restreint est de droit lorsque le Gouvernement a déposé un ou plusieurs amendements après que la commission a statué.

## Texte de la proposition de résolution

~~rapporteurs~~ des commissions ~~pendant~~ cinq minutes et, pour explication de vote, un représentant par groupe et un sénateur ne figurant sur la liste d'aucun groupe ~~pendant~~ deux minutes et demie, sauf décision contraire de la Conférence des Présidents. »

## Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

intervenir le Gouvernement, les représentants des commissions pour une durée ne pouvant excéder cinq minutes et, pour explication de vote, un représentant par groupe et un sénateur ne figurant sur la liste d'aucun groupe pour une durée ne pouvant excéder deux minutes et demie chacun, sauf décision contraire de la Conférence des Présidents. »

### **Amdt COM-12**

**Dispositions en vigueur**

*Art. 47 octies*

Les projets ou propositions pour lesquels le vote sans débat ou après débat restreint a été décidé ne peuvent faire l'objet des initiatives mentionnées à l'article 44 du Règlement que lors de la réunion de la commission ou, en séance publique, que lorsqu'elles émanent de la commission compétente ou du Gouvernement.

*Art. 47 nonies*

Ne peuvent faire l'objet d'une procédure de vote sans débat ou de vote après débat restreint les projets et propositions de loi portant révision de la Constitution, les projets et propositions de loi organiques ou portant amnistie, les projets de loi de finances, les projets de loi de l'article 38 de la Constitution, les projets de loi tendant à autoriser la prorogation de l'état de siège, les projets ou propositions de loi relatifs au régime électoral des assemblées parlementaires et des assemblées 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, ni les lois soumises au Parlement en application du second alinéa de l'article 10 de la Constitution.

**Texte de la proposition de résolution**

**Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture**

---

## AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

### ARTICLE UNIQUE

Amendement n° COM-1 présenté par

MM. LECONTE, SUEUR et les membres du groupe socialiste et républicain

Alinéa 5

Après les mots :

à l'exception des projets

insérer les mots :

et des propositions

### OBJET

La proposition de résolution prévoit qu'il ne peut être recouru à la procédure de législation en commission pour les projets de révision constitutionnelle, les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale. Cela s'explique par le fait que ces trois types de projets de loi ne donnent pas lieu à l'élaboration d'un texte par la commission (article 42 alinéa 2 de la Constitution).

Nous proposons par cet amendement de prévoir que la procédure de législation en commission ne peut non plus être mise en œuvre pour les propositions de loi constitutionnelle. Bien que ces textes ne rentrent pas dans ceux fixés à l'article 42 alinéa 2 de la constitution, nous considérons que, de par leur nature, les propositions de loi de révision constitutionnelle n'ont pas lieu d'être examinées selon une procédure d'examen abrégé.

Amendement n° COM-2 présenté par

MM. LECONTE, SUEUR et les membres du groupe socialiste et républicain

Alinéa 14, seconde phrase

Après les mots :

Dans ce cas,

rédigé ainsi la fin de cette phrase :

la Conférence des Présidents ou le Sénat fixe la date de l'examen du texte adopté par la commission en séance publique ainsi que le délai limite pour le dépôts des amendements de séance.

### OBJET

Cet amendement, qui concerne les modalités pratiques de retour à la procédure normale, vise à conserver les règles qui prévalaient lors de l'expérimentation du dispositif entre 2015 et 2017.

La proposition de résolution prévoit en effet qu'en cas de retour à la procédure normale, la date limite pour le dépôt des amendements est celle fixée par la Conférence des présidents au cours de laquelle le recours à la procédure de législation en commission est décidé. Il ne nous paraît ni logique ni souhaitable que le délai limite de dépôt des amendements de séance en cas de retour à la procédure normale soit celui qui aura été déterminé lors du recours à la procédure de législation en commission et non pas au moment du retour à la procédure normale.

En pratique, cela pourrait aboutir à des délais de dépôt d'amendement particulièrement contraints avec un retour à la procédure normale acté un vendredi soir et un délai de dépôt d'amendement au lundi midi suivant. Et le fait que la proposition de loi prévoit que cela vaut "sauf décision contraire de la Conférence des Présidents" ne nous paraît pas être une garantie suffisante.

Nous proposons donc par cet amendement de conserver ce que prévoyait le dispositif expérimenté entre 2015 et 2017. A savoir qu'en cas de retour à la procédure normale, la Conférence des Présidents ou le Sénat fixe la date de la séance et le délai limite de dépôt des amendements de séance. Ainsi il pourrait être tenu compte des circonstances de l'espèce pour adapter le délai limite de dépôt d'amendements et ainsi assurer aux sénateurs et leurs collaborateurs de disposer du temps nécessaire pour préparer la séance dans les meilleures conditions.

Amendement n° COM-4 présenté par

MM. GRAND et CHAIZE, Mmes PROCACCIA et DUMAS, M. HOUVERT,  
Mme GARRIAUD-MAYLAM et MM. PACCAUD et REVET

Alinéa 5

Après le mot : « groupe », insérer les mots : « , de son auteur ».

### OBJET

La rédaction de l'article 47 ter fixe la liste des personnes habilitées à demander à la Conférence des Président l'examen d'un texte selon la procédure de législation en commission, à savoir :

- Le Président du Sénat
- Le Président de la commission saisie au fond
- Le Président d'un groupe
- Le Gouvernement

L'article 39 de la Constitution précise que l'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement.

Depuis quelques années, on constate une augmentation de la part des propositions de loi dans le total des textes définitivement adoptés par le parlement :

12<sup>ème</sup> législature (2002-2007) : 12,3 %

13<sup>ème</sup> législature (2007-2012) : 17,8 %

14<sup>ème</sup> législature (2012-2017) : 24,5 %

Aussi, afin d'accroître l'examen des propositions de loi déposées au Sénat, il est proposé d'autoriser l'auteur de l'initiative parlementaire à demander l'examen de son texte selon la procédure de législation en commission.

Amendement n° COM-5 présenté par

MM. GRAND et CHAIZE, Mmes PROCACCIA et DUMAS, M. HOUPERT,  
Mme GARRIAUD-MAYLAM et MM. PACCAUD et REVET

Alinéa 6

Après le mot : « fond », rédiger ainsi la fin de cet alinéa : « , d'un président de groupe ou de soixante sénateurs. ».

### OBJET

Comme pour l'engagement de la procédure accélérée par le Gouvernement, il convient d'être vigilant sur une éventuelle utilisation abusive de la procédure de législation en commission.

Si l'expérimentation menée entre 2015 et 2017 présente un bilan positif de cette procédure mise en œuvre à seulement quatre reprises, il convient de s'assurer qu'elle ne deviendra pas la règle.

La rédaction de l'article 47 ter précise que cette procédure n'est pas applicable aux projets de révision constitutionnelle, aux projets de loi de finances et aux projets de loi de financement de la sécurité sociale.

Par définition, elle reste applicable à l'ensemble des autres textes.

Sur les six textes ayant déjà fait l'objet de cette procédure, on peut constater qu'ils ont été très faiblement amendés (entre 0 et 8) et qu'ils comportaient un faible nombre d'articles (entre 2 et 12).

Si cette procédure peut s'avérer efficace pour des textes techniques, il convient de s'assurer qu'une minorité de blocage pourra s'opposer à son utilisation.

Cette mesure est d'autant plus importante que tout sénateur pourra certes assister à la réunion de la commission et y défendre ses amendements, mais il ne pourra prendre part aux votes.

Aussi, il est proposé que soixante sénateurs puissent s'opposer à l'utilisation de la procédure d'examen en commission, indépendamment des groupes politiques.

#### Amendement n° COM-6 présenté par

MM. GRAND et CHAIZE, Mme DUMAS, MM. BONHOMME et HOUPERT, Mme GARRIAUD-MAYLAM et MM. PACCAUD et REVET

#### Alinéa 6

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

« Elle ne peut s'appliquer en première lecture aux textes soumis en premier lieu au Sénat. »

#### OBJET

Il convient d'être vigilant sur une éventuelle utilisation abusive de la procédure de législation en commission.

La rédaction de l'article 47 ter précise que cette procédure n'est pas applicable aux projets de révision constitutionnelle, aux projets de loi de finances et aux projets de loi de financement de la sécurité sociale.

Par définition, elle reste applicable à l'ensemble des autres textes.

Tout sénateur pourra assister à la réunion de la commission et y défendre ses amendements, mais il ne pourra prendre part aux votes.

Ainsi, en cas d'engagement de la procédure accélérée, un sénateur pourra être privé de voter les amendements sur l'intégralité de la procédure législative de l'examen en commission à celui en commission mixte paritaire.

Par ailleurs, l'article 39 de la Constitution prévoit que les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat.

Il est donc proposé que cette procédure ne puisse s'appliquer à l'examen des textes en première lecture soumis en premier lieu au Sénat.

#### ARTICLE 2 BIS

Amendement n° COM-5 présenté par

M. GRAND

Alinéa 2

Supprimer cet alinéa.

#### OBJET

Cet alinéa apporte des précisions qui relèvent du domaine réglementaire.

L'article L. 299 correspond à l'élection des sénateurs dans les départements où les élections ont lieu au scrutin majoritaire dont les modalités réglementaires sont fixées article R149 qui renvoie aux pièces exigées par l'article R99. Ce dernier article sera modifié suite à l'adoption de la nouvelle rédaction de l'article L. 155 à l'article 1<sup>er</sup> A de cette proposition de loi.

Il est donc proposé de supprimer cet alinéa.

Amendement n° COM-6 présenté par

M. GRAND

I. - Alinéa 3

Remplacer les mots : « deux phrases ainsi rédigées », par les mots : « une phrase ainsi rédigée » ;

II. - Alinéa 4

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Elle doit être accompagnée de l'acceptation écrite de chaque candidat dans des conditions fixées par décret. ».

**OBJET**

Ces alinéas apportent des précisions qui relèvent du domaine réglementaire et auraient leur place à l'article R151 du code électoral.

Il est donc proposé de fixer par décret les modalités de l'acceptation écrite des candidats aux élections sénatoriales dans départements où elles ont lieu à la représentation proportionnelle lors de la déclaration de candidature.

**ARTICLE 3**

Amendement n° COM-7 présenté par  
M. GRAND

Alinéa 3

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Elle doit être accompagnée de l'acceptation écrite de chaque candidat dans des conditions fixées par décret. » ;

**OBJET**

Cet alinéa apporte des précisions qui relèvent du domaine réglementaire et auraient leur place à l'article R183 du code électoral.

Il est donc proposé de fixer par décret les modalités de l'acceptation écrite des candidats aux élections régionales lors de la déclaration de candidature.

Amendement n° COM-8 présenté par  
M. GRAND

Alinéas 4 et 5

Supprimer ces alinéas.

**OBJET**

Ces alinéas apportent des précisions qui relèvent du domaine réglementaire et auraient leur place à l'article R183 du code électoral.

Il est donc proposé de supprimer ces deux alinéas.

Amendement n° COM-9 présenté par

---

M. GRAND

Alinéas 6 et 7

Supprimer ces alinéas.

**OBJET**

Ces alinéas apportent des précisions qui relèvent du domaine réglementaire.

De plus, l'article L. 347 rend l'enregistrement des déclarations de candidatures pour l'élection des conseillers à l'Assemblée de Corse nécessairement compatible avec les dispositions de l'article L. 347 modifié dans ce même article 3.

Il est donc proposé de supprimer ces deux alinéas.

**ARTICLE 4**

Amendement n° COM-10 présenté par

M. GRAND

Alinéas 2 et 3

Supprimer ces alinéas.

**OBJET**

Ces alinéas apportent des précisions qui relèvent du domaine réglementaire et auraient leur place à l'article 3 de la loi n° 79-160 du 28 février 1979 portant application de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

Il est donc proposé de supprimer ces deux alinéas.

Amendement n° COM-11 présenté par

M. GRAND

Alinéa 5

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Elle doit être accompagnée de l'acceptation écrite de chaque candidat dans des conditions fixées par décret. ».

**OBJET**

Cet alinéa apporte des précisions qui relèvent du domaine réglementaire et auraient leur place à l'article 3 de la loi n° 79-160 du 28 février 1979 portant application de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

Il est donc proposé de fixer par décret les modalités de l'acceptation écrite des candidats aux élections européennes lors de la déclaration de candidature.

**ARTICLE 5**

Amendement n° COM-12 présenté par

M. GRAND

Alinéa 2

Supprimer cet alinéa.

**OBJET**

L'article L. 433 concerne l'élection des conseillers municipaux en Nouvelle Calédonie.

L'article R265 rend applicable en Nouvelle Calédonie l'article R128 sur les modalités de déclaration de candidature pour l'élection des conseillers municipaux dans les communes de plus de 1000 habitants visé à l'article 1<sup>er</sup> de cette proposition de loi.

Il est donc proposé de supprimer cet alinéa.

Amendement n° COM-13 présenté par

M. GRAND

Alinéa 5

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Elle doit être accompagnée de l'acceptation écrite de chaque candidat dans des conditions fixées par décret. » ;

**OBJET**

Cet alinéa apporte des précisions qui relèvent du domaine réglementaire et auraient leur place à l'article R351 du code électoral.

Il est donc proposé de fixer par décret les modalités de l'acceptation écrite des candidats à l'élection des conseillers de l'assemblée de Guyane et à l'assemblée de Martinique lors de la déclaration de candidature.

Amendement n° COM-14 présenté par  
M. GRAND

Alinéas 6 et 7

Supprimer ces alinéas.

**OBJET**

Ces alinéas apportent des précisions qui relèvent du domaine réglementaire et auraient leur place à l'article R351 du code électoral.

Il est donc proposé de supprimer ces deux alinéas.