




3

Une nouvelle méthode pour écrire la loi



Lorsque les citoyens se plaignent de lois trop longues, trop nombreuses ou trop complexes, lorsque l'instabilité des textes devient une réalité, il faut veiller à empêcher que la qualité de la législation se dégrade au point de porter atteinte aux fondements de l'État de droit. Or, il existe un lien entre la dégradation de la qualité de la loi et les conditions de travail des assemblées.

Sans doute, au cours des années passées, des réformes ont-elles été mises en œuvre pour améliorer la rédaction des textes législatifs. Des instances ont

été créées à cet effet. Le suivi de l'application des lois a été renforcé.

Sans doute aussi la dégradation de la qualité de la norme est-elle due à des causes trop profondes pour que l'on puisse prétendre apporter des réponses définitives. Influences du droit international, de la construction européenne et de la décentralisation, émergence de nouveaux sujets, pression de l'actualité, préférence pour la loi plutôt que pour le contrat, nombreux sont les facteurs qui pèsent sur les conditions de son élaboration.

Pourtant, des progrès sont possibles. Le constituant, au mois de juillet 2008, puis les députés, à travers la réforme de leur Règlement, ont défini de nouvelles règles. Une manière différente d'écrire la loi s'impose progressivement, au sein des commissions parlementaires et sur les bancs de l'Assemblée. L'objectif est clair : **améliorer les conditions du travail parlementaire pour renforcer la qualité de la loi**, asseoir sa légitimité et, corrélativement, servir la sécurité juridique et la démocratie.

L'écriture de la loi en commission

L'examen des textes par les commissions parlementaires est une étape essentielle pour l'élaboration de la législation.

Certes, les projets présentés par le Gouvernement sont déjà le produit d'arbitrages, de négociations et de concertations. Le Conseil d'État, obligatoirement consulté en vertu de la Constitution, a apporté son éclairage avant l'adoption d'un texte par le Conseil des ministres.

Néanmoins, députés et sénateurs peuvent vouloir faire prévaloir des options différentes de celles qui ont été retenues par le Gouvernement. En outre, de nombreuses imperfections subsistent dans les projets de loi et il convient de les corriger.

De ce point de vue, c'est d'abord au sein des commissions parlementaires que ce travail s'effectue. Et ce dans des conditions renouvelées.

sont examinés, avant d'être débattus en séance publique, par une commission permanente ou une commission spéciale constituée à cet effet. Soucieux de mettre un terme à la multiplication des commissions qui, sous les Républiques antérieures, harcelaient le Gouvernement et fragilisaient l'équilibre des projets de loi, le constituant avait, en 1958, limité à six le nombre de ces commissions permanentes.



Cinquante ans plus tard, il semblait utile, eu égard au périmètre excessif de certaines d'entre elles, de porter de six à huit le nombre maximum des commissions permanentes. L'Assemblée nationale a donc créé deux nouvelles commissions : l'une pour les questions liées au développement durable et à l'aménagement du territoire, l'autre pour les affaires culturelles et l'éducation.

La réforme doit permettre aux députés de se spécialiser davantage, et à la loi de mieux appréhender les matières concernées par ce redécoupage.



Les huit commissions permanentes de l'Assemblée nationale, définies à l'article 36 de son Règlement, sont désormais les suivantes :

- › Commission des affaires culturelles et de l'éducation.
- › Commission des affaires économiques.
- › Commission des affaires étrangères.
- › Commission des affaires sociales.

- › Commission de la défense nationale et des forces armées.
- › Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.
- › Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.
- › Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

L'effectif de chacune de ces commissions est égal à un huitième de celui de l'Assemblée, soit soixante-dix membres environ.

REPÈRES

Les études d'impact : une obligation nouvelle pour l'exécutif

En vertu de l'article 39 de la Constitution et des dispositions de la loi organique du 15 avril 2009, le Gouvernement doit joindre à ses projets des documents, qualifiés d'« études d'impact », qui « définissent les objectifs » poursuivis par la loi, « recensent les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles » et « exposent les motifs du recours à une nouvelle législation ».

Ces documents doivent permettre aux parlementaires de disposer de toutes les données nécessaires pour éclairer leur choix, dès l'examen des textes en commission. Un avis négatif de la Conférence des Présidents sur la qualité des évaluations remises par le Gouvernement peut faire obstacle à l'inscription du projet de loi à l'ordre du jour.

Les documents qui rendent compte de l'étude d'impact sont imprimés et distribués en même temps que le projet de loi auxquels ils se rapportent. Les députés ont souhaité qu'ils

soient mis à disposition par voie électronique « afin de recueillir toutes les observations qui peuvent être formulées » (article 83 du Règlement).

Dans le cadre de la réforme de leur Règlement, les députés ont également souhaité que des études d'impact puissent être réalisées sur des amendements. Le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques peut être saisi à cet effet (article 146-6 du Règlement, cf. chapitre IV).



Le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État une proposition de loi déposée par l'un des membres de son assemblée

Dans le même esprit les parlementaires ont voulu pouvoir soumettre certaines propositions de loi au Conseil d'État. Le dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution prévoit, depuis le mois de juillet 2008, que « dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose ».

Les dispositions nécessaires à l'exercice de cette compétence ont été insérées dans l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et le code de justice administrative (loi du 15 juin 2009) :

- › Le président d'une assemblée parlementaire peut saisir le Conseil d'État d'une proposition de loi déposée par un membre de cette assemblée, avant son examen en commission.



- › L'auteur de la proposition de loi, informé de cette intention, dispose d'un délai de cinq jours francs pour s'y opposer.
- › L'auteur de la proposition de loi peut produire devant le Conseil d'État toutes observations. Il est entendu à sa demande par le rapporteur. Il peut participer, avec voix consultative, aux séances au cours desquelles l'avis du Conseil d'État est délibéré.
- › L'avis du Conseil d'État est adressé au président de l'assemblée à l'origine de la saisine, qui le communique à l'auteur de la proposition.

La publicité des travaux des commissions est renforcée par plusieurs dispositions

Ainsi, les auditions des rapporteurs désignés pour suivre particulièrement tel ou tel texte de loi sont désormais ouvertes à l'ensemble des membres de la commission concernée (article 46),

ce qui permet à l'opposition de participer à ce travail préparatoire.

Un document faisant état de l'avancement des travaux conduits par le rapporteur de la commission saisie au fond doit être mis à disposition des commissaires la semaine précédant l'examen d'un texte en commission, sous réserve qu'un délai de six semaines sépare le dépôt du début de la discussion (article 86). Ce « pré-rapport » fournira aux députés concernés des informations utiles dans la perspective de la réunion de la commission.

Les règles relatives à la publicité des réunions des commissions (définies par l'article 46) sont modifiées : forgées à une époque où la publicité était l'exception, elles ne correspondaient plus aux nécessités de notre temps.

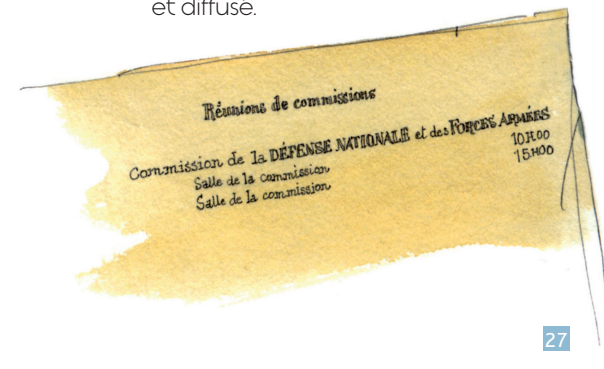
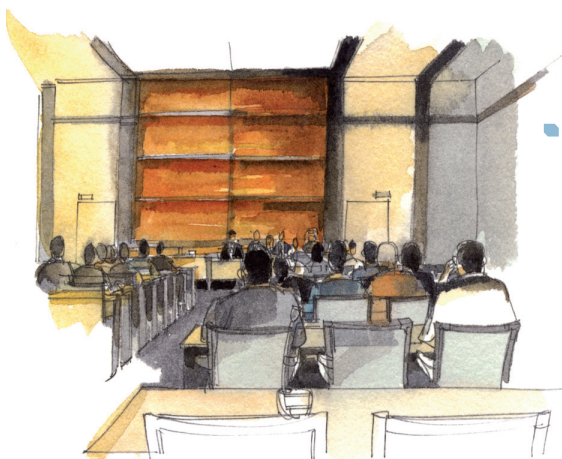
- › Il est désormais affirmé, à titre liminaire, que le bureau de chaque commission peut recourir aux moyens de son choix pour organiser cette publicité : l'évolution est significative puisque la publicité ne prévalait auparavant que pour les auditions.
- › À l'issue de chaque réunion, un compte rendu est publié, faisant état des travaux et des votes de la commission ainsi que des interventions prononcées devant elle.
- › Sur décision du bureau, un compte rendu audiovisuel peut être produit et diffusé.

Le travail législatif en commission est réorganisé en profondeur

Le souci de garantir aux assemblées, et donc aux commissions, le temps dont elles ont besoin pour effectuer un travail approfondi, est une dimension forte de la révision constitutionnelle. L'article 42, alinéa 3, de la Constitution dispose désormais que : « La discussion en séance, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir, devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt. » Devant la seconde assemblée ce délai est de quatre semaines à compter de la transmission du texte. Les seules exceptions sont celles qui sont prévues par l'alinéa suivant de l'article 42 : les délais précités ne s'appliquent pas pour les projets de loi de finances, les projets de loi de financement de la sécurité sociale, les projets relatifs aux états de crise ; ils sont également écartés si la procédure accélérée (qui permet au Gouvernement de réduire le nombre des lectures devant les deux assemblées) est engagée.

Fortes de ces garanties, les assemblées avaient la possibilité de repenser en profondeur le mode d'organisation du travail de leurs commissions. L'Assemblée nationale en a fait usage.

Deux règles d'organisation interne ont d'abord été posées pour l'ensemble des textes, sous réserve des dispositions particulières prévues pour les lois de finances et de financement de la sécurité sociale par les articles 117-1 et 117-2 du Règlement :





Les commissions pour avis (auxquelles le texte n'a pas été renvoyé mais qui estiment avoir un point de vue à faire valoir) doivent se réunir avant les commissions saisies au fond pour défendre devant elles leurs éventuels amendements (article 87 du Règlement).

Tous les députés peuvent déposer des amendements devant toutes les commissions, qu'ils en soient membres ou non (article 86).

D'autres règles visent, plus fondamentalement, à mieux organiser le travail des commissions :

Les commissions ne doivent pas se réunir quand l'Assemblée tient séance, sauf pour terminer l'examen d'un texte inscrit à l'ordre du jour (article 41). Cette règle doit permettre aux députés de mieux maîtriser leur agenda et de ne plus être soumis à des obligations de présence incompatibles entre elles.

Les amendements autres que ceux du Gouvernement, du président et du rapporteur de la commission doivent en principe être transmis par leurs auteurs au secrétariat de la commission au plus tard le troisième

jour ouvrable précédant la date de début de l'examen du texte à 17 heures (article 86). Ce délai de trois jours permet, aux rapporteurs notamment, de mieux étudier, avant la réunion de la commission, la portée des propositions faites par les députés.

Sauf en cas d'engagement de la procédure accélérée, un délai de sept jours doit être respecté, en première lecture, entre la mise en ligne du texte de la commission et le début de son examen en séance (article 86). Les députés disposent ainsi du temps nécessaire pour proposer, le cas échéant, des modifications au texte discuté dans l'hémicycle.

L'écriture de la loi dans l'hémicycle

La loi ayant été examinée en commission, le débat se déplace vers la séance publique.

Les conditions dans lesquelles les députés examinent alors les dispositions qui leur sont soumises sont également modifiées.

Sauf exceptions, les amendements doivent être déposés au plus tard trois jours ouvrables avant le début de la discussion

Comme en commission, les amendements doivent être déposés plus en amont de la séance.

Auparavant, le dépôt des amendements était possible jusqu'à la veille de la discussion à 17 heures et il n'était pas rare que le Gouvernement, le rapporteur et les députés découvrent certaines propositions au moment d'en débattre.

Désormais, sauf décision contraire de la Conférence des Présidents, les amendements des députés doivent être présentés au plus tard le troisième jour ouvrable précédant le début de la discussion du texte à 17 heures, soit le vendredi à 17 heures pour un texte inscrit à l'ordre du jour le mardi suivant.

Après l'expiration de ce délai, ne sont plus recevables que les amendements déposés par le Gouvernement ou la commission saisie au fond. Lorsque le Gouvernement ou la commission font usage de cette faculté, les délais ne

sont plus opposables aux amendements portant sur l'article qu'il est proposé de modifier ou venant en concurrence avec l'amendement déposé lorsque celui-ci tend à insérer dans le texte une disposition additionnelle.

REPÈRES

Le Gouvernement peut assister aux travaux des commissions

Cette faculté figurait déjà dans le Règlement de l'Assemblée (articles 45 et 86). Elle a cependant acquis une portée nouvelle.

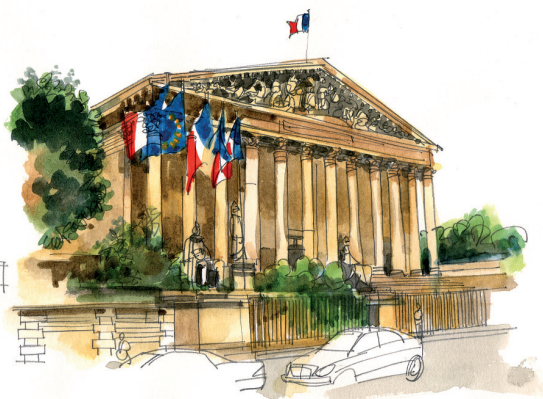
Le Conseil constitutionnel a jugé, en effet, le 9 avril 2009, que les dispositions issues de la révision de la Constitution du mois de juillet 2008 (notamment le fait que la discussion des projets et propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission, voir ci-après) impliquaient « que le Gouvernement puisse participer aux travaux des commissions consacrés à l'examen des projets et propositions de loi ainsi que des amendements dont ceux-ci font l'objet et assister aux votes destinés à arrêter le texte sur lequel portera la discussion en séance ».

Toutefois, s'agissant des lois qui continuent à être examinées en séance sur la base du projet initial du Gouvernement, notamment les lois de finances et de financement de la sécurité sociale, il est précisé que les ministres ne peuvent pas assister aux votes en commission (article 117-1 du Règlement).



Le délai de dépôt demeure non opposable aux sous-amendements (article 99 du Règlement).

Des règles particulières sont prévues, s'agissant des délais de dépôt, pour les amendements portant sur la seconde partie du projet de loi de finances de l'année (article 119).



La discussion s'engage sur la base du texte adopté par la commission

Depuis 1958, la discussion des projets de loi portait, devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement ; une assemblée saisie d'un texte voté par l'autre assemblée délibérait sur le texte qui lui était transmis. Il appartenait donc à la commission, en séance publique, de déposer des amendements.

L'inversion de cette règle est l'un des principaux changements décidés au mois de juillet 2008. Le nouvel article 42 de la Constitution dispose que « la discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission ». Ce principe connaît des exceptions, mais

elles sont limitées : les règles antérieures continuent à s'appliquer lorsque la commission n'adopte pas de texte ainsi que pour les projets de révision constitutionnelle, les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale.

Dans ces conditions, le travail préalable des commissions acquiert une importance nouvelle. Il n'est plus nécessaire, en séance, de recommencer entièrement ce qui a déjà été fait quelques jours auparavant, de débattre une seconde fois de tous les amendements y compris les plus techniques ou les plus consensuels. Le texte de la commission sert de base à la discussion, chacun, y compris le Gouvernement, ayant la faculté de proposer des modifications.

La gestion du temps devient une dimension importante

Le nombre d'amendements, qui était compris entre 1.000 et 2.000 par an il y a quarante ans, est depuis quelques années de l'ordre de 25.000 en moyenne annuelle. C'est pourquoi les modalités du déroulement des travaux en séance devaient être modifiées. Toute une série de dispositions ont été adoptées afin de faire prévaloir l'essentiel sur l'accessoire :

- › L'exception d'irrecevabilité (motion pouvant être débattue au début de l'examen d'un texte lorsqu'un groupe estime qu'il comporte des dispositions contraires à la Constitution) et la question préalable (motion dont l'objet est de faire décider qu'il n'y a pas lieu à délibérer) sont fusionnées en une motion unique appelée « motion de rejet préalable » (article 91 du Règlement).
- › La limitation applicable à certains temps de parole (par exemple pour les interventions sur les articles ou sur les amendements) est ramenée de cinq à deux minutes (articles 48, 54, 57, 58, 59, 91, 95, 100, 122 et 128).



- › Le président peut ne donner la parole qu'à un seul orateur pour répondre à la commission et au Gouvernement lorsque leur avis est identique (article 56).
- › La demande de quorum (qui a pour objet de faire vérifier, au moment d'un vote, si la majorité absolue des députés est présente dans l'enceinte de l'Assemblée) est encadrée : pour qu'une telle demande soit recevable,

la majorité des députés du groupe dont elle émane doit elle-même être présente dans l'hémicycle ; la séance peut reprendre quinze minutes après, et non plus une heure après (article 61).

Les conditions sont créées d'une meilleure programmation et d'une meilleure planification des travaux parlementaires

Les députés ont également souhaité parvenir à une meilleure programmation de leurs travaux.

Comment s'organiser et prétendre bien travailler lorsque l'on ne sait pas à quel moment débutera la discussion d'un texte, à quel moment elle se terminera ? Lorsque l'on n'a pas la garantie que les indications dont on dispose ne seront pas bouleversées à tout moment ?

Des règles permettant de programmer les travaux parlementaires ont figuré, de 1935 à 1969, dans le Règlement. Des procédures de cette nature existent au Royaume-Uni, en Allemagne, en Italie, en Espagne. Des propositions allant dans ce sens ont été faites, au cours de la période récente, par des représentants de la majorité comme de l'opposition.

Le constituant ayant, en 2008, renforcé les droits de l'opposition et encadré les moyens dont dispose le Gouvernement pour contraindre le Parlement à se ranger à son avis (notamment l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, cf. chapitre II), il était indispensable de recourir à cette programmation – sauf à vouloir priver la majorité des moyens



dont elle a besoin pour mettre en œuvre son programme et ses orientations.

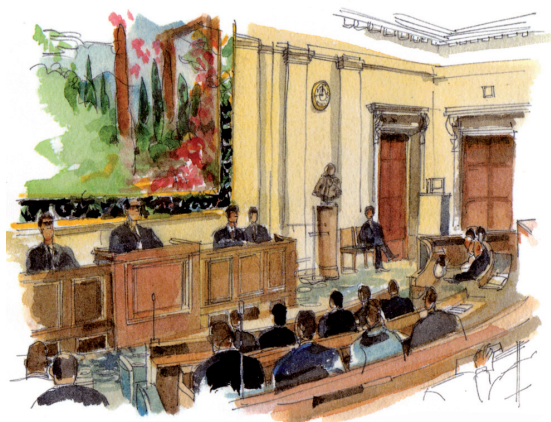
Sur le fondement du nouvel article 44 de la Constitution, qui prévoit que le droit d'amendement s'exerce « *selon les conditions fixées par les règlements des assemblées* », et dans le cadre déterminé par la loi organique à laquelle il est fait référence, l'Assemblée nationale a donc institué le « temps législatif programmé » (articles 49 et 55 du Règlement). Ce nouveau dispositif doit permettre de fixer à l'avance la durée d'un débat, sans pour autant limiter le droit d'amendement. Un temps de parole global est attribué aux groupes et il leur appartient de l'utiliser comme ils le souhaitent.

Les modalités pratiques de mise en œuvre de ce dispositif sont les suivantes :

› Il est reconnu à la Conférence des Présidents la possibilité de fixer la durée non seulement de la discussion générale mais de l'ensemble d'un texte y compris l'examen des articles. Il s'agit d'une faculté.



› Chaque groupe dispose d'un temps minimum, lequel est plus important pour les groupes ayant déclaré appartenir à l'opposition que pour les autres.



› Le temps supplémentaire éventuellement décidé est attribué à raison de 60 % aux groupes d'opposition et réparti entre eux en proportion de leur importance numérique, les 40 % restant revenant aux autres groupes et étant répartis entre eux selon la même règle.

› Toutes les interventions des députés, à l'exception de celles du président et du rapporteur de la commission saisie au fond et, le cas échéant, des rapporteurs des commissions saisies pour avis, sont décomptées du temps réparti entre les groupes.

› Les interventions des présidents des groupes ne sont pas prises en compte, dans la limite d'une heure lorsque le temps global accordé aux groupes et aux non inscrits s'élève à 40 heures ou moins, dans la limite de deux heures au-delà.

› Est décompté le temps consacré aux suspensions de séance, sans que le temps décompté puisse excéder la durée demandée.

› Le temps consacré aux rappels au Règlement peut être décompté dès lors que le Président considère qu'ils n'ont aucun rapport avec le Règlement ou le déroulement de la séance.

› Lorsque le Gouvernement ou la commission saisie au fond fait usage de la faculté qui leur est reconnue de déposer un ou plusieurs amendements après l'expiration des délais opposables aux députés, un temps supplémentaire est attribué à chaque groupe pour la discussion de l'article sur lequel l'amendement a été déposé ou, le cas échéant, de l'article additionnel.

› Lorsqu'un groupe a épuisé le temps qui lui a été attribué, la parole est refusée à ses membres. Un amendement déposé par un député appartenant à ce groupe est mis aux voix sans débat (mais on rappellera qu'un amendement fait l'objet d'un exposé des motifs, qu'il est mis en ligne et que son dispositif écrit est publié au *Journal officiel*). Le président du groupe concerné ne peut plus demander de scrutin public, excepté sur l'ensemble d'un texte.

› Chaque député peut prendre la parole, à l'issue du vote du dernier article du texte en discussion, pour une explication de vote personnelle de cinq minutes. Le temps consacré à ces explications de vote n'est pas décompté du temps global réparti entre les groupes.

La réforme est mise en œuvre selon des modalités qui garantissent le droit d'expression de tous les groupes parlementaires, en particulier celui des groupes d'opposition et des groupes minoritaires. Les dispositions particulières prévues à cet effet ont été présentées au chapitre 1^{er}.

Le temps législatif programmé n'est pas applicable aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale ainsi qu'aux révisions constitutionnelles (articles 118, 119 et 121-1 du Règlement).

L'encadrement de la durée des débats doit encourager les uns et les autres à privilégier les discussions de fond. Les parlementaires et le Gouvernement ont une vision plus claire de l'ordre du jour. Du temps de séance peut être réservé à l'initiative parlementaire, à l'évaluation des politiques publiques et au contrôle du Gouvernement.

