

Décision n° 2014 – 12 FNR

Article 39 de la Constitution

Historique

Source : services du Conseil constitutionnel © 2014

Sommaire

I - Réflexions et propositions du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République	3
II - Première lecture	5
III – Deuxième lecture	46
IV - Texte adopté en Congrès	63

Table des matières

I - Réflexions et propositions du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République	3
II - Première lecture	5
A. Assemblée nationale	5
❑ Projet de loi n° 820 déposé le 23 avril 2008	5
❑ Commission des lois	5
▪ Compte rendu n° 61, 20 mai 2008 (art. 88 RAN).....	5
▪ Rapport n° 892 de M. Warsmann, déposé le 15 mai 2008	5
❑ Commission de la défense	10
▪ Avis n° 883 de Monsieur Guy Teissier déposé le 13 mai 2008 - RAS	10
❑ Commission des affaires culturelles	10
▪ Avis n° 881 déposé le 13 mai 2008 par M. Benoist Apparu - RAS	10
❑ Commission des affaires étrangères	10
▪ Avis n° 890 déposé le 14 mai 2008 par M. Axel Poniatowski - RAS.....	10
❑ Discussion en séance publique	11
▪ Compte rendu intégral des débats – 3 ^e Séance du 27 mai 2008	11
▪ Amendements Assemblée Nationale déposés sur le texte n° 820, 1 ^e lecture	15
B. Sénat	21
❑ Projet de loi n° 365 déposé le 3 juin 2008	21
❑ Commission des lois	21
▪ Rapport n° 387 de M. Jean-Jacques Hyest, déposé le 11 juin 2008.....	21
❑ Commission des affaires étrangères	23
▪ Avis n° 388 déposé le 11 juin 2008 par M. Josselin de Rohan - RAS	23
❑ Discussion en séance publique	23
▪ Compte rendu intégral des débats du 23 juin 2008	23
▪ Amendements Sénat déposés sur le texte n° 365, 1 ^{ère} lecture	41
III – Deuxième lecture	46
A. Assemblée nationale	46
❑ Projet de loi n° 993 déposé le 25 juin 2008	46
❑ Commission des lois	46
▪ Rapport n° 1009 de M. Warsmann, déposé le 2 juillet 2008.....	46
❑ Discussion en séance publique	49
▪ Compte rendu intégral des débats – Séance du 9 juillet 2008 – 2 ^e séance	49
▪ Amendements Assemblée Nationale déposés sur le texte n° 993, 2 ^e lecture	50
B. Sénat	52
❑ Projet de loi n° 459 déposé le 10 juillet 2008.....	52
❑ Commission des lois	53
▪ Rapport n° 462 de M. Jean-Jacques Hyest, déposé le 10 juillet 2008	53
❑ Discussion en séance publique	54
▪ Compte rendu intégral des débats – Séance du 16 juillet 2008.....	54
▪ Amendements Sénat déposés sur le texte n° 459, 2 ^e lecture	60
IV - Texte adopté en Congrès	63

I - Réflexions et propositions du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République

(...)

Chapitre 2 Un parlement renforcé

(...)

B – L'amélioration du travail législatif

Le constat est désormais bien établi : l'« inflation législative » est devenue l'un des aspects les plus manifestes du mauvais fonctionnement des institutions. Des lois trop nombreuses, trop longues, trop peu appliquées et trop souvent modifiées : telle est l'une des raisons pour lesquelles nos concitoyens ont parfois une image peu flatteuse de l'activité de leurs élus. Comment en finir avec cet activisme normatif, largement imputable, au demeurant, au Gouvernement ?

Quatre orientations se sont imposées d'elles-mêmes au Comité : améliorer la préparation de la loi ; donner tout son sens au droit d'amendement ; mieux organiser les débats parlementaires ; faire du travail en commission le pivot de la vie parlementaire.

1 – Mieux préparer la loi

Le Comité a relevé que les défauts qui entachent la loi ne peuvent être imputés au seul Parlement. La plupart des textes adoptés par les assemblées sont d'origine gouvernementale et bien des amendements défendus en séance publique par des membres du Parlement auxquels il est fréquemment fait reproche de dénaturer la loi ou d'en augmenter le volume sont, en fait « inspirés » par le Gouvernement. Le phénomène est trop connu pour qu'on s'y attarde davantage.

Deux séries de propositions ont paru au Comité devoir s'imposer.

a) *Les études d'impact*

En premier lieu, le Conseil d'Etat a mis en relief, dans deux études, la nécessité d'assortir les projets de loi d'une étude d'impact préalable analysant avec une précision suffisante les raisons pour lesquelles, compte tenu des effets de la législation existante, il est utile de légiférer à nouveau. Le Comité a souhaité faire siennes les conclusions de ces études. Il recommande en particulier, que l'existence de ces études d'impact soit une condition de la recevabilité d'un projet de loi au Parlement, à charge pour le Conseil constitutionnel de vérifier, juste après le dépôt du texte et à la demande de soixante députés ou de soixante sénateurs, que ce document satisfait aux exigences qu'une loi organique pourrait prévoir (**Proposition n° 25**). Si la décision du Conseil constitutionnel statuant dans un délai de huit jours, emportait constatation du défaut d'étude préalable au sens de ces dispositions, le projet de loi serait réputé non déposé et le Gouvernement devrait régulariser la présentation de son texte.

-38- Un Parlement renforcé

Texte en vigueur

Article 39

L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement.

Les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales et les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France sont soumis en premier lieu au Sénat.

Proposition du Comité

Article 39

L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement.

Les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées.

Ils sont élaborés dans des conditions fixées par une loi organique qui précise les documents dont ils doivent être assortis. Le Conseil constitutionnel peut être saisi, dans les huit jours suivant leur dépôt, par le Président de l'assemblée saisie ou, selon les cas, par soixante députés ou soixante sénateurs aux fins de vérifier le respect de ces conditions. Il statue dans un délai de huit jours. Dans le cas où il constate que les règles fixées par la loi organique ont été méconnues, le projet est réputé ne pas avoir été déposé.

Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales et les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France sont soumis en premier lieu au Sénat.

(...)

II - Première lecture

A. Assemblée nationale

□ **Projet de loi n° 820 déposé le 23 avril 2008**

L'article 39 de la Constitution est complété par un troisième alinéa ainsi rédigé :

« Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, en vue de son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée. »

□ **Commission des lois**

▪ **Compte rendu n° 61, 20 mai 2008 (art. 88 RAN)**

Article 14 (art. 39 de la Constitution) : Avis du Conseil d'État sur les propositions de loi :

La Commission a repoussé les amendements n° 190 de **M. François Goulard**, n° 444 de M. Bernard Debré, n° 204 de **M. Claude Goasguen**, n° 31 de M. Patrick Ollier, n° 178 de Mme Marie-Jo Zimmermann n° 394 de M. Jean-Claude Sandrier, n° 162 de M. Jacques Myard et n° 525 de **M. Arnaud Montebourg**.

▪ **Rapport n° 892 de M. Warsmann, déposé le 15 mai 2008**

Article 14

(art. 39 de la Constitution)

Avis du Conseil d'État sur les propositions de loi

Cet article complète l'article 39 de la Constitution par un troisième alinéa permettant au président de chaque assemblée de soumettre à l'avis du Conseil d'État toute proposition de loi avant son examen en commission. Cette procédure s'inspire de celle qui prévaut aujourd'hui pour les projets de loi.

1. Une mission consultative du Conseil d'État ancienne et reconnue par la Constitution

L'article 39, dans sa rédaction en vigueur, prévoit que tout projet de loi, avant son adoption en Conseil des ministres, doit avoir été soumis pour avis au Conseil d'État.

Muette sur les attributions juridictionnelles du Conseil d'État et plus généralement sur l'existence d'une juridiction administrative¹, la Constitution du 4 octobre 1958 impose ainsi la consultation du Conseil d'État sur les projets de loi avant qu'ils soient délibérés en Conseil des ministres. Cette mission consultative est ancienne. Elle apparaît d'ailleurs comme relativement spécifique à la France².

En effet, elle avait déjà été reconnue constitutionnellement par l'article 52 de la Constitution consulaire du 22 frimaire an VIII (1799), par l'article 75 de la Constitution républicaine du 4 novembre 1848 et par l'article 50 de la Constitution impériale du 14 janvier 1852. M. Michel Bernard, président de section au Conseil d'État, soulignait ainsi, en 1994, le lien historique entre l'importance des fonctions consultatives de celui-ci et la présence d'un

¹ *La décision n° 86-224 DC du Conseil constitutionnel du 23 janvier 1987, Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence, a toutefois reconnu, dans l'existence d'un contentieux administratif autonome, aux contours d'ailleurs limités, un principe fondamental reconnu par les lois de la République.*

² *Selon Marceau Long, « S'il y a une exception française en matière de juridiction administrative, elle touche, peut-être, moins à l'existence de la juridiction qu'à l'exercice par elle de fonctions consultatives, car bien d'autres pays, notamment sur le continent européen, ont des juges administratifs, mais rares sont ceux qui ont donné à cette juridiction des attributions consultatives » (« Mon expérience de la fonction consultative du Conseil d'État de 1987 à 1995 », Revue du droit public, 1998, numéro spécial « Les 40 ans de la V^e République », page 1421).*

exécutif fort : « *en renforçant les pouvoirs du Gouvernement, la Constitution (de 1958) a par là-même accru le rôle du Conseil d'État qui a pour mission de le conseiller* », tout en précisant qu'« *en instituant un contrôle de constitutionnalité des lois, elle a donné une nouvelle dimension aux avis du Conseil d'État sur les projets de loi* »³. Il reste que c'est l'ordonnance du 31 juillet 1945 sur le Conseil d'État qui imposa cette consultation pour tous les projets de loi. Elle dispose, dans son article 21, que « *le Conseil d'État participe à la confection des lois ou ordonnances dans les conditions fixées par l'ordonnance du 31 juillet 1945. Il est saisi par le président du Gouvernement provisoire (le Premier ministre) des projets établis par les ministres ; il donne son avis sur ces projets et propose les modifications de rédaction qu'il juge nécessaires.* »

Il s'agit d'une formalité substantielle, c'est-à-dire obligatoire, sous peine de vicier la procédure d'adoption du projet de loi, mais aussi constitutionnellement sanctionnée. En effet, cette consultation ne répondrait pas aux exigences constitutionnelles si le texte déposé sur le bureau de celle des deux assemblées parlementaires appelée à en délibérer la première soulevait une question essentielle que le Conseil d'État n'aurait pas été en mesure d'examiner. Le Conseil des ministres ne serait pas éclairé, comme l'a voulu le constituant, par l'avis du Conseil d'État.

En conséquence, comme l'a jugé le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2003-468 DC du 3 avril 2003⁴ confirmant sa décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990⁵, dans le cas où, après avoir recueilli l'avis du Conseil d'État, le Premier ministre envisage d'apporter au projet de loi des modifications substantielles, il doit soit consulter à nouveau le Conseil d'État si le projet n'a pas été déjà déposé, soit, si le projet est déjà déposé, lui soumettre pour avis une « lettre rectificative », qui devra être délibérée en Conseil des ministres puis déposée sur le bureau de l'assemblée saisie du projet initial. Mais, il peut également faire ultérieurement usage de son droit d'amendement.

Les avis que le Conseil d'État rend dans ce cadre ne sont pas publics. Le Gouvernement, qui est l'unique destinataire des avis qu'il demande au Conseil d'État, peut seul lever le secret qui les caractérise. Une proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale par MM. Pierre Mazeaud et Robert Pandraud, enregistrée le 20 avril 1993 mais jamais inscrite à l'ordre du jour, avait envisagé de faire de la publicité des avis le principe, de la confidentialité l'exception.

La règle du secret correspond d'abord à l'idée que, dans ses formations administratives, le Conseil d'État est un organe directement lié au pouvoir exécutif et chargé de l'aider. Dans une réponse à une question orale, au Sénat, le Premier ministre, M. Pierre Mauroy, avait ajouté que « *cette règle répond (...) à une exigence d'efficacité : la valeur des avis du Conseil d'État dépend, dans une large mesure, de la liberté d'appréciation qu'il exerce sur les questions qui lui sont soumises, liberté qu'une instance non politique ne peut trouver qu'à l'abri de toute publicité* »⁶. Comme l'écrit M. Yves Jégouzo, « *le conseiller du Gouvernement aide, corrige, parfois morigène* »⁷. Des mentions de ces avis sont néanmoins publiées dans le rapport annuel du Conseil d'État.

2. Une mission consultative étendue aux propositions de loi

La procédure consistant à associer le Conseil d'État aux propositions de loi est ancienne. Dès 1947, par la voix de René Cassin, le Conseil d'État avait souhaité pouvoir être associé à l'étude de propositions de loi d'origine parlementaire⁸. Conçue comme une aide complémentaire, elle s'avérerait d'autant plus utile que la loi s'inscrit désormais dans un contexte constitutionnel et conventionnel supra-législatif contraignant et sanctionné. D'ailleurs, tous les observateurs l'ont souligné : l'avènement d'un contrôle de constitutionnalité de la loi attentif et actif a profondément modifié le sens et la portée des avis donnés sur les projets de loi et renforcé le rôle du Conseil d'État⁹.

À la différence de la procédure prévue pour les projets de loi, interne à la « machine gouvernementale », qui intervient avant que le texte du projet n'ait réellement d'existence juridique par l'effet de son adoption en Conseil

³ M. Michel Bernard, « *Le renouveau de la fonction consultative du Conseil d'État sous la V^e République* », Rapport public 1994, Paris, La documentation française, Études et documents du Conseil d'État, n° 46, 1995, page 439.

⁴ Décision n° 2003-468 DC du 3 avril 2003, Loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques, considérants 5 à 10.

⁵ Décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990, Loi de finances pour 1991, considérants 3 à 6 ; également, décision n° 2000-433 DC du 27 juillet 2000, Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, considérants 2 à 4.

⁶ Journal officiel Débats Sénat, 2 octobre 1982, page 4304.

⁷ M. Yves Jégouzo, « À propos de la fonction consultative du Conseil d'État », Juger l'administration, administrer la justice, Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle, Paris, Dalloz, 2007, page 506.

⁸ In M. Louis Fougère (direction), Le Conseil d'État, 1799-1974, Paris, Éditions du CNRS, 1975, page 852.

⁹ M. Marceau Long, « *Le Conseil d'État et l'injonction consultative : de la consultation à la décision* », Revue française de droit administratif, 1992, page 787.

des ministres, la procédure proposée dans le présent article, d'une part, s'applique à un texte qui existe déjà, qui a déjà fait l'objet d'un dépôt, et, d'autre part, ne revêt qu'un caractère facultatif.

Le présent article reprend la proposition n° 28 du « comité Balladur » qui a estimé utile pour la qualité du travail législatif que « *le Conseil d'État puisse être saisi pour avis de celles des propositions de loi qui sont inscrites à l'ordre du jour de l'une ou l'autre assemblée* ». Il convient de rappeler que, dans sa proposition n° 27, il estimait également utile de modifier le code de justice administrative aux fins de permettre que les « *avis émis par le Conseil d'État sur les projets de loi dont il est saisi en application de l'article 39 de la Constitution soient rendus publics. Ainsi serait mis un terme aux rumeurs qui entourent ces avis, dont la publication n'est autorisée, au cas par cas, par le Gouvernement, qu'à la fin de chaque année.* »¹⁰

Le présent projet de loi constitutionnelle prévoit un renvoi à une loi ordinaire pour définir les conditions dans lesquelles le Conseil d'État pourrait être saisi par le président de chaque assemblée d'une proposition de loi avant son examen en commission.

Il convenait de préciser, notamment, si cette saisine ne s'applique qu'à la première assemblée saisie ou bien à chaque assemblée, au stade initial de l'examen d'une proposition de loi, en première lecture, ou bien à n'importe quelle étape de la procédure. Tel que libellé, le nouvel alinéa de l'article 39 ne pourrait pas permettre, par exemple, que le Président de l'Assemblée nationale, saisi d'une proposition de loi adoptée par le Sénat en première lecture, la transmette pour avis au Conseil d'État. Elle ne pourrait pas non plus permettre au Président du Sénat de saisir le Conseil d'État d'une proposition de loi transmise par l'Assemblée nationale qui l'a adoptée en première lecture. Dans tous les cas, le législateur devra déterminer un délai dans lequel le Conseil d'État serait amené à se prononcer, sous peine de risquer de voir retarder par trop l'examen de propositions de loi qu'il est prévu d'inscrire à l'ordre du jour.

De la même façon, il conviendra de prévoir les conséquences d'une telle saisine sur la procédure suivie par chaque assemblée. Dans l'état du droit, les propositions de loi, en application de l'article 81 du Règlement de l'Assemblée nationale, sont transmises au Bureau ou à certains de ses membres délégués par lui à cet effet pour examiner leur recevabilité au regard de l'article 40 de la Constitution. Recevable, la proposition est déposée ; ce dépôt est annoncé en séance publique ou, hors période de séance, au *Journal officiel*. Le dépôt étant assuré, la proposition est renvoyée devant la commission compétente. Elle peut faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour. L'article 24 du Règlement du Sénat prévoit un schéma identique.

La procédure envisagée par le présent article trouverait son plein effet avant l'examen effectif de la proposition par la commission, éventuellement dès son dépôt, dès lors que le Président de l'assemblée concernée le juge opportun.

En effet, l'expérience montrant que les propositions de loi sont parfois inscrites à l'ordre du jour, voire déposées, dans des délais très brefs avant l'examen en commission, en particulier dans le cadre de l'ordre du jour complémentaire ou réservé, l'introduction d'une étape supplémentaire, nécessitera sans doute de suspendre la procédure ou bien exigera une programmation plus respectueuse des contraintes inhérentes à un examen sérieux de chaque initiative, sous peine de rendre une telle procédure d'avis inutile.

Aussi peut-on espérer de l'introduction de la possibilité de saisine du Conseil d'État par le Président de l'assemblée intéressée non seulement un complément utile d'information mais également une contrainte supplémentaire susceptible d'inciter les initiateurs d'une proposition de loi à déposer leur texte suffisamment à l'avance pour permettre son examen dans les meilleures conditions. Dans ce contexte, s'avérerait plus difficile l'inscription à l'ordre du jour d'une proposition de loi dont le texte ne serait pas encore connu une semaine avant son passage en séance publique, séance pourtant réservée au groupe à l'initiative de la proposition et programmée de longue date dans le cadre de l'ordre du jour réservé aux initiatives parlementaires.

La loi, ou à défaut les règlements de chaque assemblée, devra également déterminer les conséquences de la prise en compte éventuelle d'un avis du Conseil d'État qui jugerait l'initiative juridiquement incertaine. Cet avis sera-t-il pris en compte au stade de la commission qui pourra proposer des modifications au texte initialement déposé ou bien faudra-t-il prévoir le dépôt d'un nouveau texte ? En tout état de cause, de la même façon que l'avis du Conseil d'État ne lie pas le Gouvernement lorsqu'il est saisi sur le fondement du premier alinéa de l'article 39 de la Constitution, l'avis qu'il rendra dans le cadre proposé par le présent article ne liera pas l'assemblée destinataire.

L'ANALYSE PAR LE CONSEIL D'ÉTAT DU DISPOSITIF D'AVIS
INSTITUÉ À L'ARTICLE 39 DE LA CONSTITUTION

Intervention de M. Jean-Marc SAUVÉ, Vice-président du Conseil d'État,
auditionné par le rapporteur, le lundi 5 mai 2008

¹⁰ « Comité Balladur », op. cit., page 40.

Ce texte crée à mes yeux un dispositif utile et même nécessaire compte tenu, notamment, des dispositions nouvelles qui sont proposées à l'article 48 de la Constitution pour l'ordre du jour des assemblées. Le renforcement du rôle du Parlement dans la fixation de cet ordre du jour et la part croissante des lois qui seront issues de propositions de loi appellent presque corrélativement ou mécaniquement que l'intervention du Conseil d'État, dans le processus législatif, ne se limite pas aux seuls projets de loi. L'objectif d'amélioration de la qualité de la réglementation, qui est largement partagé, milite aussi pour que tous les textes soumis à débat sinon fassent tous, sinon puissent faire, l'objet d'un avis du Conseil d'État, quelle que soit leur origine, gouvernementale ou parlementaire.

Au passage, le dispositif proposé permettra de faire l'économie de deux procédures ou méthodes de travail également insatisfaisantes.

La première a consisté dans la reprise par le Gouvernement, sous forme de demande d'avis au Conseil d'État, des principales questions que pouvait poser une proposition de loi, ce qui a été fait, par exemple, en 2000, avec la proposition de loi organique relative aux lois de finances. Je crois qu'il est plus convenable que le Conseil d'État puisse se prononcer directement sur une proposition de loi à la demande du Président de l'assemblée concernée.

La seconde méthode qui a été utilisée a consisté à présenter sous forme de proposition de loi ce qui est en réalité un projet de loi, rédigé par le Gouvernement afin d'éviter, un avis du Conseil d'État, dont on pourrait redouter qu'il ne fût pas favorable.

Le texte qui vous est soumis met donc sur la voie de l'extinction, d'une part, un artifice, et, d'autre part, un mécanisme de contournement de l'article 39. (...)

Cela étant, je suis conscient que ce simple alinéa qui est un élément d'un dispositif d'ensemble plus vaste et plus ambitieux, conduit à modifier le positionnement du Conseil d'État dans nos institutions.

Si l'article 39 de la Constitution est modifié, comme le propose le projet de loi constitutionnelle, le Conseil d'État, dans son rôle consultatif cessera de s'inscrire exclusivement au cœur du pouvoir exécutif, ce qu'il est peu ou prou depuis le XII^e siècle et l'émergence du Conseil du Roi ou depuis la Constitution du 22 frimaire An VIII qui a créé le Conseil dans sa forme moderne.

Le Conseil d'État sera, en effet, comme conseil et comme juge, à l'interface entre les pouvoirs publics et la société française. Cette évolution de son positionnement, le Conseil d'État ne la subit pas, il l'accueille avec faveur.

Le mécanisme proposé par le projet de loi constitutionnelle sur ce point est extrêmement sobre mais me paraît suffisant. Il est très différent que ce qui existe pour les projets de loi pour lesquels l'avis du Conseil d'État est à la fois préalable et obligatoire.

Le projet de loi constitutionnelle propose un dispositif optionnel, relevant du président de chaque assemblée. L'avis du Conseil d'État serait sollicité, en outre, sur un texte cristallisé, une proposition de loi déjà déposée en vue de son examen en commission, alors que, pour les projets de loi, l'avis du Conseil d'État précède le moment même où le Gouvernement arrête son texte. C'est d'ailleurs cette chronologie qui explique qu'en l'état de la législation, les avis du Conseil d'État sur les projets de loi ne soient pas rendus publics.

Ces différences dans la procédure applicable aux projets et aux propositions de loi apparaissent pleinement justifiées pour des raisons qui s'expliquent d'elles-mêmes. Il y a un seul Gouvernement mais plus de neuf cents parlementaires, ce qui suffit à justifier, d'une part, le moment de l'avis et, d'autre part, la sélectivité de la saisine du Conseil d'État pour les propositions de loi. En outre, l'inscription dans la Constitution de l'obligation du Conseil d'État de consulter sur toutes les propositions de loi examinées en commission représenterait certainement une trop grande rupture par rapport à la situation actuelle et pourrait susciter des contraintes et donc des difficultés aussi bien du côté du Parlement que du Conseil d'État.

Le dispositif souple qui est proposé permettra donc d'acclimater dans de meilleures conditions la nouvelle procédure d'avis.

Le troisième alinéa de l'article 39 pose toutefois plusieurs questions qu'il convient d'examiner attentivement, j'en recense à ce stade au moins six. Quels seront les critères de sélection des propositions de loi soumises à l'avis du Conseil d'État et, plus exactement, parmi celles destinées à être examinées en commission, comment seront choisies celles qui viendront au Conseil ? Si les considérations d'opportunité sont appelées à jouer un grand rôle dans cette sélection, il serait souhaitable que les saisines soient prévisibles. Quels seront les délais d'examen des propositions et comment s'équilibrera le plan de charge des formations consultatives du Conseil d'État entre les textes d'origine gouvernementales et les propositions de loi ? L'auteur de la proposition ou le Parlement sera-t-il représenté dans la procédure devant le Conseil d'État, et dans l'affirmative, selon

quelles modalités ? Le Gouvernement ou l'administration jouera-t-il un rôle dans cette procédure et notamment pourra-t-il être entendu, fut-ce comme expert ? Quelles seront les modalités de l'avis rendu par le Conseil ? Quelle sera la publicité de cet avis, qui en sera le destinataire ?

Les réponses données à ces questions devront pour certaines d'entre elles être apportées par la loi à laquelle renvoie le troisième alinéa proposé de l'article 39. Pour le surplus, elles procéderont de la pratique aussi bien du Parlement que du Conseil. Le Conseil d'État a commencé à réfléchir à toutes ces questions. Il souhaite se concerter à leur sujet avec les assemblées et être associé, en amont même de la procédure d'avis de l'article 39, à la préparation de la loi qui fera application du projet de loi constitutionnelle.

Dans le cadre de l'objectif d'amélioration de la qualité du processus d'élaboration de la loi en général, au-delà de la seule question des propositions de loi, le rapporteur souhaite insister sur l'utilité d'engager dès aujourd'hui une action efficace en faveur de la mise en œuvre d'études d'impact accompagnant les projets de loi, au moins les plus importants d'entre eux.

Ainsi que le soulignait le Conseil d'État dans son *Rapport public* de 2006, « *il est (...) aujourd'hui nécessaire de s'interroger sur l'opportunité de recourir à un instrument juridique de rang plus élevé dans la hiérarchie des normes que la circulaire et tendant à fixer quelques obligations de procédure, en particulier à subordonner le dépôt d'un projet de loi devant les assemblées à ce qu'il soit assorti d'une évaluation préalable de l'impact de la réforme* ». Il ajoutait que « *ces règles pourraient figurer dans une loi organique, prise sur le fondement d'un alinéa ajouté à l'article 39 de la Constitution en vue d'organiser la procédure d'élaboration et de dépôt des projets de loi devant le Parlement* ». Il envisageait même à cette époque que « *la prochaine réforme constitutionnelle annoncée par le Président de la République pour l'inscription dans la Constitution de l'abolition de la peine de mort pourrait offrir l'occasion de cette modification* »¹¹.

Le Conseil d'État suggérait alors que l'étude d'impact puisse, notamment, présenter les raisons du choix d'une stratégie normative plutôt que d'une autre stratégie, les conséquences du projet de texte sur le secteur concerné, les conditions d'insertion de ce projet dans l'ordre juridique. Puis, il faisait l'hypothèse que cette évaluation préalable formalisée puisse, comme dans plusieurs pays, former « *un élément de la régularité de la procédure* »¹².

L'amélioration de la qualité de la loi exige donc la mise en place d'une procédure rigoureuse qui passe, en particulier, par la présentation d'études d'impact en appui et soutien des projets de loi, conformément aux recommandations ainsi réitérées du Conseil d'État et aux propositions faites par le « comité Balladur »¹³.

Comme l'a rappelé le Vice-président du Conseil d'État lors de son audition par le rapporteur, « *on sait que le volume des lois a décuplé depuis les années 1960. Cette inflation va en s'accroissant au cours des dernières années. Par ailleurs, les dispositions législatives sont des dispositions qui sont de plus en plus instables. On évalue aujourd'hui à 10 % le pourcentage des dispositions des codes qui, chaque année, sont abrogées, modifiées ou créées. Pour le code général des impôts (CGI), ce pourcentage approche de 18 % par an. J'ai fait ce calcul pour l'année 2005 et 2006 : j'étais arrivé à un chiffre de 37,5 % de dispositions du CGI qui avaient été créées, modifiées ou abrogées. Je crois que l'enjeu de la maîtrise à la fois du volume de la norme et de sa stabilité est un enjeu absolument essentiel, démocratique, c'est une question de confiance dans la loi. C'est aussi, certainement, un enjeu économique, budgétaire. L'attractivité de notre pays dépend pour partie de la prévisibilité des lois qui y sont applicables.* » Il a souligné, en outre, que « *le Conseil d'État s'est prononcé sans ambages en 2006 pour la mise en place d'un mécanisme d'évaluation ex ante des projets de loi, de telle sorte que le Parlement puisse être en capacité de se prononcer sur la nécessité de légiférer et notamment sur les impacts de toutes natures que pourrait entraîner l'entrée en vigueur d'un dispositif législatif nouveau* ».

La Commission a rejeté un amendement de M. Arnaud Montebourg rendant publics les avis du Conseil d'État et imposant la réalisation d'études d'impact préalablement au dépôt d'un projet de loi.

M. René Dosière a présenté un amendement supprimant la priorité donnée au Sénat, en 2003, pour l'examen des projets de loi concernant l'organisation des collectivités territoriales et ceux relatifs aux Français établis hors de France. Cette disposition fait, dans ces domaines, de l'Assemblée nationale une assemblée de second rang par rapport à une chambre élue au suffrage indirect.

¹¹ Conseil d'État, « *Sécurité juridique et complexité du droit* », in *Rapport public 2006, Paris, La documentation française, Études et documents du Conseil d'État, n° 57, 2006, page 313.*

¹² *Ibid.*, page 314.

¹³ « *Comité Balladur* », *op. cit.*, page 38.

Le rapporteur a indiqué qu'il avait déposé un amendement répondant à l'objectif de M. Dosière s'agissant des Français établis hors de France. Ne souhaitant pas modifier la priorité donnée au Sénat pour les textes relatifs aux collectivités territoriales, il a donné un avis défavorable à l'amendement, que la Commission a alors *rejeté*.

Le rapporteur a présenté un amendement offrant un ancrage constitutionnel à la pratique des études d'impact qui devront être fournies avant l'examen d'un projet de loi. Ces études permettront de faire le point systématiquement sur le coût des mesures envisagées, sur leur nécessité ainsi que sur la faisabilité du recours à d'autres instruments juridiques que la loi. M. Alain Juppé, alors Premier ministre, avait tenté de généraliser cette pratique par la publication d'une circulaire, sans réussir à l'imposer dans les faits. Un ancrage constitutionnel est donc nécessaire.

Le rapporteur a par ailleurs indiqué que M. Jean-François Copé avait déposé un amendement n° 1 poursuivant le même objet, mais plus complet parce qu'il envisage des sanctions en cas de non-respect de la règle. Dans l'attente de la position du Gouvernement sur l'amendement n° 1, il a cependant suggéré d'adopter son amendement qui renvoie à une loi organique les modalités de mise en œuvre des études d'impact.

M. Arnaud Montebourg a indiqué que son groupe était favorable à l'évaluation des politiques publiques, y compris avant l'intervention du législateur. Dans la mesure où les circulaires se heurtent à l'inertie, il est nécessaire de constitutionnaliser les études d'impact, comme le permet le très intéressant amendement de M. Copé, qui a la préférence du groupe SRC.

La Commission a alors *adopté* l'amendement du rapporteur (amendement n° 66), rendant sans objet l'amendement n° 1 de M. Jean-François Copé.

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement de M. Jean-Christophe Lagarde conférant à la Conférence des Présidents de chaque assemblée, plutôt qu'à son Président, le pouvoir de soumettre pour avis au Conseil d'État une proposition de loi.

Après avoir *adopté* un amendement de précision du rapporteur (amendement n° 67), la Commission a examiné un amendement présenté par M. Bertrand Pancher donnant aux présidents de commissions permanentes le pouvoir de soumettre pour avis au Conseil d'État une proposition de loi.

Le rapporteur a estimé que l'objectif louable de l'amendement pourrait être atteint par la modification du règlement des assemblées en soulignant qu'il n'était pas souhaitable de consacrer dans la Constitution les présidents des commissions permanentes.

M. Bertrand Pancher a alors retiré l'amendement.

Après avoir *rejeté* un amendement de M. Jean-Claude Sandrier prévoyant la publicité des avis du Conseil d'État, la Commission a *adopté* un amendement du rapporteur supprimant la priorité donnée au Sénat pour l'examen des projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France en coordination avec les dispositions adoptées à l'article 9 du projet de loi (amendement n° 65).

La commission a *adopté* l'article 14 ainsi modifié.

□ Commission de la défense

- **Avis n° 883 de Monsieur Guy Teissier déposé le 13 mai 2008 - RAS**

□ Commission des affaires culturelles

- **Avis n° 881 déposé le 13 mai 2008 par M. Benoist Apparu - RAS**

□ Commission des affaires étrangères

- **Avis n° 890 déposé le 14 mai 2008 par M. Axel Poniatowski - RAS**

□ **Discussion en séance publique**

▪ **Compte rendu intégral des débats – 3^e Séance du 27 mai 2008**

Article 14

M. le président. La parole est à M. Jean-Christophe Lagarde, inscrit sur l'article 14.

M. Jean-Christophe Lagarde. Il eût été bon, dans les articles 14 et 15, d'associer les présidents des commissions aux nouvelles prérogatives du président de l'Assemblée. En effet, il peut être utile pour un parlementaire dès le travail en commission de soumettre son texte pour avis au Conseil d'État. De même, l'extension, à l'article 15, de l'opposition d'irrecevabilité, jusque-là réservée au Gouvernement, au président de l'assemblée saisie, aurait dû concerner également les présidents des commissions.

M. le président. Je suis saisi de deux amendements, n^{os} 395 et 204, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à M. Jean-Claude Sandrier, pour soutenir l'amendement n^o 395.

M. Jean-Claude Sandrier. Il est défendu.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Luc Warsmann, *rapporteur.* Défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la garde des sceaux. Même avis.

M. le président. La parole est à M. Marc Le Fur, pour soutenir l'amendement n^o 204.

M. Marc Le Fur. Monsieur le président, madame la garde des sceaux, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, si nous adoptions cet amendement, nous ferions la preuve que les droits et les moyens du Parlement sont effectivement renforcés. Aujourd'hui, le Gouvernement sollicite les avis du Conseil d'État sur ses projets de loi, mais il les garde par-devers lui, sans les communiquer au Parlement, qui ne dispose donc pas de cet utile élément d'appréciation. Puisqu'on nous parle d'études d'impact, autant faire en sorte que nous disposions de celle, juridique, réalisée par le Conseil d'État ! Ce serait le moyen d'améliorer la rédaction des textes et l'image du Parlement.

Comme aujourd'hui ces avis sur les projets de loi ne sont pas rendus publics, nous nous trouvons dans une situation malsaine car ils font parfois l'objet de fuites dans la presse, dont certaines personnes n'hésitent pas à se prévaloir. Mais leur publicité n'étant pas officielle, on ne peut pas répondre, ce qui donne un côté « bluff » tout à fait désagréable au débat parlementaire, en particulier lorsqu'on aborde des sujets comme la constitutionnalité éventuelle de certaines lois.

De plus, le projet de loi prévoit que désormais le Conseil d'État sera également sollicité sur les propositions de loi et que, naturellement son avis sera communiqué au Parlement et rendu public. Cette évolution va dans le sens de mon argument, puisque, à partir du moment où le Conseil d'État est sollicité pour les propositions de lois comme pour les projets de loi, il cesse d'être le seul conseil de l'exécutif pour devenir le conseil de l'État au sens plein du terme, c'est-à-dire de l'exécutif et du législatif.

Il me paraît donc indispensable que l'avis du Conseil d'État sur les projets de loi soit communiqué au Parlement et, de fait, rendu public. Je me permets également de souligner que c'était une des propositions formulées par Édouard Balladur qui – chacun connaît son itinéraire – fut membre du Conseil d'État et exerça les responsabilités gouvernementales qu'on sait. Il est donc mieux placé que quiconque pour dire tout l'intérêt de cette évolution.

M. le président. La parole est à M. Daniel Garrigue.

M. Daniel Garrigue. Cette initiative me paraît dangereuse pour deux raisons. La première est que le Conseil d'État a également ses travers : l'histoire montre qu'il a émis des avis dont la portée, loin d'être purement juridique, était d'ordre politique.

M. Jean-Christophe Lagarde. Comme cela, on le saura !

M. Daniel Garrigue. Le second danger, d'ordre plus général, serait de donner à des juridictions un rôle qui normalement n'est pas le leur en les incitant à empiéter sur le terrain politique alors qu'il leur revient de dire le droit ou d'apporter un conseil technique au Gouvernement dans l'élaboration des projets de lois. Nous avons trop tendance depuis quelque temps à donner aux juridictions la tentation de s'immiscer sur un terrain qui, je le répète, n'est pas le leur.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 204 ?

M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur. Défavorable. Si je comprends l'objectif initial de l'amendement, je tiens d'abord à souligner qu'on ne peut pas comparer le nouvel avis facultatif qui sera demandé au Conseil d'État sur les propositions de loi avec l'avis que le Gouvernement lui demande et qu'il est obligé de rendre.

Ensuite, je crains que si l'avis est systématiquement rendu public, il ne se trouve vidé de toute substance et que les recommandations ne se fassent dès lors à l'oral. Ainsi, en voulant instaurer une transparence qui n'a pas fondamentalement lieu d'être, puisque le Conseil d'État intervient comme conseil du Gouvernement, nous raterons l'objectif que nous poursuivons.

La commission n'a donc pas été convaincue par cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la garde des sceaux. Défavorable. Les amendements n°s 395 et 204 tendent à instaurer la publicité des avis du Conseil d'État. Or l'avis appartient à celui à qui il est rendu. Il faut donc laisser la liberté au destinataire de le rendre public ou non. Ainsi, chaque assemblée pourra rendre public l'avis du Conseil d'État quand elle le sollicitera. Le rapporteur a souligné avec raison qu'il valait mieux que le Gouvernement ne soit pas obligé de rendre publics ces avis car, si le Conseil d'État sait qu'ils le seront obligatoirement, il s'autocensurera.

M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur. C'est logique !

Mme la garde des sceaux. L'avis deviendra dès lors moins, voire peu circonstancié, donc peu utilisable pour le Gouvernement et encore moins pour le Parlement.

M. le président. La parole est à M. Jean-Jacques Urvoas.

M. Jean-Jacques Urvoas. Je ne suis pas choqué par la demande de confidentialité des avis du Conseil d'État : je sais bien que les défenseurs de la transparence tous azimuts se plaignent du secret tandis que les partisans de l'efficacité ou ceux qui sont attachés à la liberté y sont plutôt favorables.

La difficulté, c'est que les avis du Conseil d'État, théoriquement secrets, ne le sont pas dans la réalité et que la plupart de ceux qui s'y intéressent en ont communication. Les personnes auditionnées par la commission des lois sur le présent projet ont fait état de multiples reprises de l'avis du Conseil d'État, dont elles connaissaient la teneur. Cette situation nourrit des rumeurs stupides. Le plus simple est donc de rendre officiellement publics ces avis : la loyauté du débat politique y gagnera.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 395.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 204.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 300.

La parole est à M. René Dosière, pour le soutenir.

M. René Dosière. Cet amendement vise à revenir sur une décision aberrante prise en 2003 à la demande du Premier ministre de l'époque, qui souhaitait faire plaisir à ses nouveaux collègues sénateurs. Cette décision, qui a donné au Sénat une priorité obligatoire sur les textes concernant l'organisation des collectivités territoriales, me paraît, je le répète, tout à fait aberrante car rien ne peut justifier que la chambre élue au suffrage indirect ait priorité sur la chambre élue au suffrage universel direct. Rien ne peut justifier non plus un tel abaissement de l'Assemblée nationale par rapport à une assemblée qui n'a pas la même légitimité.

Je connais l'argument selon lequel le Sénat est compétent en matière de collectivités locales parce qu'il les représente. Mais un tel argument est indigent et même dangereux car il laisse penser que toute législation doit être soumise au bon vouloir du groupe de pression qu'elle concerne, ce qui est exagéré.

L'adoption de cet amendement n'interdirait évidemment pas au Gouvernement, au cas par cas, selon les circonstances, de déposer en première lecture au Sénat tel ou tel texte. Mais il ne s'agirait plus d'une obligation qui, je le répète, constitue un humiliant abaissement que l'Assemblée n'aurait jamais dû consentir.

Quoi qu'il en soit, « *Delenda est cumulatio !* » *(Sourires.)*

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur. Je donne acte à M. Dosière de la continuité de son argumentation tout au long des dernières années, mais la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 300, non sans proposer aussitôt un amendement n° 65, qui vise à retirer au Sénat la priorité obligatoire de l'examen des textes concernant les Français établis hors de France. En effet, à partir du moment où des députés représentant ces Français siègeront à l'Assemblée nationale, il n'y a plus aucune raison que le Sénat ait la priorité pour examiner les textes les concernant.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 300 ?

Mme la garde des sceaux. Défavorable, monsieur le président.

Si le Gouvernement, monsieur Dosière, partage votre souhait de supprimer la priorité obligatoire d'examen par le Sénat des projets de loi relatifs aux Français établis hors de France, en revanche, il ne voit aucun motif particulier de revenir sur la réforme de mars 2003, accordant au Sénat la priorité obligatoire d'examen des textes concernant l'organisation des collectivités territoriales.

M. Christophe Bouillon. Il n'y avait déjà aucun motif de l'accorder !

M. Manuel Valls. Réveillez-vous, les gaullistes !

M. le président. La parole est à M. René Dosière.

M. René Dosière. Je ne comprends les arguments ni de M. le rapporteur ni de Mme la garde des sceaux.

Alors que vous voulez supprimer la priorité obligatoire d'examen par le Sénat des projets de loi relatifs aux Français de l'étranger parce que nous allons devenir compétents dans ce domaine, au nom de quoi voulez-vous maintenir celle qui concerne les textes relatifs aux collectivités territoriales ? Parce que le Sénat est compétent en la matière ? Mais Jean-Jacques Urvoas nous l'a rappelé : il y a davantage de représentants des collectivités territoriales, c'est-à-dire de cumulards, à l'Assemblée nationale qu'au Sénat ! En conséquence, si une priorité devait être donnée au titre de la compétence, c'est à l'Assemblée nationale qu'elle devrait revenir ! Je ne comprends donc pas, je le répète, vos arguments en la matière.

Quoi qu'il en soit, « *Delenda est cumulatio !* » (*Sourires.*)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 300.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement, n° 65, de la commission.

Je considère, monsieur le rapporteur, que vous l'avez défendu.

M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur. Oui, monsieur le président.

M. le président. Le Gouvernement y est, je suppose, favorable...

Mme la garde des sceaux. Le Gouvernement, monsieur le président, s'en remet à la sagesse de l'Assemblée.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 65.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements, n°^{os} 66 rectifié et 299 rectifié, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 66 rectifié fait l'objet d'un sous-amendement n° 589 rectifié.

La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 66 rectifié et le sous-amendement n° 589 rectifié.

M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur. L'amendement n° 66 rectifié est si important que le président du groupe de l'Union pour un mouvement populaire, Jean-François Copé, a cosigné le sous-amendement dont il fait l'objet.

L'amendement vise à poser l'obligation, pour les projets de loi, d'être « élaborés dans des conditions fixées par une loi organique » tandis que le sous-amendement prévoit une sanction en cas de manquement à cette obligation, puisqu'il précise que les projets « ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour tant que les conférences des présidents constatent conjointement que les règles fixées par la loi organique sont méconnues ».

Il s'agit notamment de fonder un ancrage constitutionnel en vue de rendre obligatoire une étude d'impact avant le dépôt de tout projet de loi.

Un des maux français est l'abus de lois nouvelles qui ne cessent d'arriver sur le bureau de l'Assemblée nationale. Notre objectif est donc clairement de fermer d'un cran le robinet de la création législative en obligeant à l'avenir les gouvernements successifs à s'arrêter après l'écriture d'un projet de loi pour réaliser une étude visant à connaître le coût de son application comparé à celui des autres solutions non législatives permettant d'atteindre les mêmes objectifs. Le « rapport qualité-prix » de chacune des solutions, législative et non législatives, sera ainsi connu.

Nous souhaitons également que la loi organique prévoie des modalités de publicité de ces études d'impact afin que l'ensemble des organisations de notre pays puissent en prendre connaissance. Chacun sait, en effet, que certaines organisations professionnelles ne se manifestent pour évoquer les difficultés, la complexité ou la question du coût d'une disposition d'un projet de loi que devant la seconde assemblée saisie parce que ce n'est qu'au cours des débats devant la première assemblée que les médias ont informé l'opinion.

Cette mesure me paraît essentielle à la fois pour réduire la production législative et obtenir des textes d'un meilleur rapport qualité-prix pour nos concitoyens.

En 1996, Alain Juppé, alors Premier ministre, avait tenté d'introduire cette nouvelle manière de travailler. Il l'avait fait par une circulaire qui a été respectée quelques mois avant de tomber en désuétude. C'est la raison pour laquelle il nous paraît indispensable de donner un ancrage constitutionnel à ces nouveaux dispositifs, afin d'instaurer en France cette manière plus efficace de travailler, qui est utilisée dans un grand nombre de démocraties voisines.

C'est à mon sens un des amendements les plus importants que notre assemblée ait à examiner dans le cadre de cette révision.

M. le président. La parole est à M. Jean-Jacques Urvoas, pour soutenir l'amendement n° 299 rectifié.

M. Jean-Jacques Urvoas. Il est défendu, monsieur le président.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements et le sous-amendement ?

Mme la garde des sceaux. Le Gouvernement, qui partage votre souci d'améliorer la qualité de la législation, est favorable à l'amendement n° 66 rectifié. Le Conseil d'État en avait d'ailleurs relevé la nécessité dans son rapport annuel sur la sécurité juridique en 2006, et beaucoup de circulaires avaient été prises depuis plusieurs années, hélas sans succès. Le seul moyen de rendre les études d'impact obligatoires pour le Gouvernement est de les prévoir dans une loi organique.

Reste à déterminer comment sanctionner le non-respect de cette disposition. On peut envisager que les deux conférences des présidents bloquent la discussion du texte, comme le prévoit le sous-amendement n° 589 rectifié, ou bien, comme le proposait initialement M. Copé, prévoir une saisine du Conseil constitutionnel au tout début du processus législatif pour obliger le Gouvernement à revoir sa copie. Je me prononce en faveur de la première solution, à laquelle M. Copé s'est d'ailleurs rallié puisqu'il a cosigné le sous-amendement n° 589 rectifié.

M. le président. La parole est à Mme Catherine Coutelle.

Mme Catherine Coutelle. Mme Zimmermann avait déposé un amendement n° 178 rectifié qu'elle ne peut défendre, n'étant plus là. Elle demandait dans son exposé sommaire qu'en sus des études d'impact soit également imposée, préalablement au dépôt d'un projet de loi, une « étude de genre », c'est-à-dire une étude de l'impact du texte du point de vue de l'égalité entre hommes et femmes. J'avais moi-même déposé une proposition de loi visant à améliorer l'information du Parlement par la promotion d'études de genre. Ces études permettraient de lutter contre les inégalités et les discriminations entre les hommes et les femmes dans tous les domaines – économie, social, travail, santé, protection sociale, tâches domestiques, etc. Il faudrait prendre en compte cette dimension dans les lois organiques. Nous aurions aimé pouvoir voter l'amendement de Mme Zimmermann et, ainsi, lui assurer un second succès ce soir.

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 589 rectifié.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 66 rectifié, modifié par le sous-amendement n° 589 rectifié.

(L'amendement, ainsi modifié, est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 299 rectifié tombe.

Je suis saisi d'un amendement n° 421.

La parole est à M. Jean-Christophe Lagarde, pour le soutenir.

M. Jean-Christophe Lagarde. Monsieur le président, je tiens tout d'abord à faire observer à nos collègues qu'en adoptant le sous-amendement n° 589 rectifié, l'Assemblée vient curieusement de décider que les projets de loi ne pourront pas être inscrits à l'ordre du jour tant que les deux conférences des présidents constateront « conjointement » que les règles fixées par la loi organique ont été méconnues. Nous pourrions ainsi nous retrouver dans la situation où la conférence des présidents de l'Assemblée nationale considérerait que la loi organique n'a pas été respectée mais où nous devrions tout de même examiner un texte, la conférence des présidents du Sénat ayant décidé, elle, qu'elle l'a été.

M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur. Et inversement !

M. Jean-Christophe Lagarde. C'est curieux.

M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur. Non.

M. Jean-Christophe Lagarde. Comme je l'ai déjà indiqué dans mon intervention sur l'article, l'amendement n° 424 permettrait, quant à lui, à la conférence des présidents, et non pas seulement au président d'une assemblée, de soumettre une proposition de loi pour avis au Conseil d'État. Certes, l'actuel président de l'Assemblée nationale est très ouvert et donnera droit aux demandes qui lui paraîtront légitimes. Mais on pourrait se retrouver un jour dans une situation différente. Il me paraît donc logique de prévoir que la conférence des présidents pourra en débattre.

M. René Dosière. Par définition, tous les présidents sont ouverts !

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur. Défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la garde des sceaux. Défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 421.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 394.

M. Jean-Claude Sandrier. Il est défendu.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur. Défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la garde des sceaux. Défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 394.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 67.

La parole est à M. le rapporteur, pour le soutenir.

M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de précision.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la garde des sceaux. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 67.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 525.

La parole est à M. Jean-Yves Le Bouillonnet, pour le soutenir.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. Par cet amendement, nous proposons qu'une loi d'initiative citoyenne puisse être déposée par un vingtième des électeurs inscrits sur les listes électorales et qu'elle soit d'office inscrite à l'ordre du jour des assemblées après vérification du nombre et de la validité de signatures. Cela permettrait de donner toute sa place au citoyen dans le processus parlementaire. Une telle possibilité existe dans d'autres grandes démocraties.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur. Défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la garde des sceaux. Défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 525.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 14, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 14, ainsi modifié, est adopté.)

M. le président. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

▪ Amendements Assemblée Nationale déposés sur le texte n° 820, 1^e lecture

Rejeté

AMENDEMENT N° 395

présenté par

M. Sandrier, M. Braouezec, Mme Buffet, M. Bocquet, M. Muzeau, Mme Amiable, M. Asensi, M. Brard, M. Candelier, M. Chassaigne, M. Desallangre, Mme Fraysse, M. Gerin, M. Gosnat, M. Gremetz, M. Lecoq, M. Daniel Paul, M. Vaxès

ARTICLE 14

Avant l'alinéa 1 de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« Dans la première phrase du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution, après le mot : « avis » est inséré le mot : « public ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Les avis du conseil d'État doivent être rendus public afin d'éclairer les débats parlementaires.

Rejeté

AMENDEMENT N° 204

présenté par

M. Le Fur, M. Calméjane, M. Cosyns, M. Jean-Yves Cousin, M. Couve, Mme Dalloz, M. Dassault M. Decool, M. Dhuicq, M. Favennec, M. Ferrand, M. Gatignol, M. Gaudron, M. Goasguen M. Gonnot, M. Goulard, M. Labaune, M. Lejeune, M. Lezeau, M. Luca M. Alain Marc, Mme Marland-Militello, M. Martin (Marne), M. Méhaignerie, M. Christian Ménard, M. Morel-A-L'Huissier M. Mothron, M. Myard, M. Pélassard, M. Piron, M. Remiller, M. Reiss M. de Rocca Serra, M. Suguenot, M. Straumann, M. Tardy, M. Vandewalle, M. Vanneste, Mme Vasseur et M. Gérard Voisin

ARTICLE 14

Avant l'alinéa 1 de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« I. Dans la première phrase du dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution, après le mot : « déposés », sont insérés les mots : « avec cet avis, dans les conditions fixées par une loi organique, ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

En vertu de l'article 39 de la Constitution, le conseil d'État est consulté sur tout projet de loi avant sa délibération en conseil des ministres. Cet avis rendu au gouvernement, est en principe secret, sauf si le gouvernement en décide autrement. Le Parlement, en charge du vote de la loi ne peut donc en avoir connaissance, alors que cet avis constitue pourtant une source primordiale d'information sur les questions juridiques, notamment constitutionnelles, susceptibles d'être soulevées par le projet de loi.

Cette situation prive le travail législatif d'une importante garantie de qualité. Il paraît difficile de maintenir aujourd'hui cette règle du secret alors que le vote de la loi s'opère par ailleurs dans la plus grande transparence à l'égard des citoyens. Il ne s'agit pas, bien entendu, de porter atteinte au secret des délibérations gouvernementales, mais de permettre tout simplement au Parlement de connaître et prendre en considération l'avis donné par le conseil d'État sur le projet de loi qui lui a été transmis.

Dans le cadre de la modernisation de l'action du Parlement, les études d'impact de la législation se sont développées. Les parlementaires doivent également disposer d'une expertise juridique de qualité, d'éléments d'information précieux et d'une étude d'impact juridique. C'est pourquoi il est indispensable dans la perspective de la revalorisation du parlement d'adopter cet amendement

En outre, cette proposition figurait parmi les préconisations du Rapport remis par le Comité de Réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vème République présidé par Édouard Balladur.

Rejeté

AMENDEMENT N° 300

présenté par

M. Dosière, M. Urvoas, Mme Karamanli, M. Montebourg, M. Valls, M. Caresche, M. Vallini, M. Roman, M. Derosier, M. Le Bouillonnet, M. Le Roux, Mme Guigou et les membres du groupe Socialiste, radical, citoyen et divers gauche

ARTICLE 14

Avant l'alinéa 1 de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« I. – La dernière phrase du dernier alinéa de l'article 39 est supprimée. »

EXPOSÉ SOMMAIRE

En 2003, le Gouvernement a obtenu que l'Assemblée accepte un abaissement de ses pouvoirs, en accordant au Sénat la priorité obligatoire d'examen des textes concernant l'organisation des collectivités territoriales et les projets de loi relatifs aux Français établis hors de France.

Rien ne peut justifier que la seconde chambre, élue au suffrage indirect, ait la priorité sur la première, élue au suffrage direct.

De plus, la présente révision propose une représentation à l'Assemblée nationale des Français établis hors de France.

Adopté

AMENDEMENT N° 65

présenté par

M. Warsmann, rapporteur

au nom de la commission des lois

ARTICLE 14

Avant l'alinéa 1 de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« I. – Dans la dernière phrase du dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution, les mots : « et les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France » sont supprimés. »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Amendement de coordination avec la possibilité ouverte aux Français établis hors de France de désigner des députés.

Adopté

AMENDEMENT N° 66 Rect.

présenté par

M. Warsmann, rapporteur

au nom de la commission des lois

ARTICLE 14

Après l'alinéa 1 de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« Les projets de loi sont élaborés dans des conditions fixées par une loi organique. »

EXPOSÉ SOMMAIRE

L'amélioration de la qualité de la loi exige la mise en place d'une procédure rigoureuse qui passe, notamment, par la présentation d'études d'impact en appui et soutien des projets de loi, conformément aux recommandations réitérées du Conseil d'État et aux propositions faites par le comité constitutionnel présidé par M. Édouard Balladur.

Comme l'a rappelé le vice-président du Conseil d'État lors de son audition par le rapporteur de la commission des Lois, « on sait que le volume des lois a décuplé depuis les années 1960. Cette inflation va en s'accroissant au cours des dernières années. Par ailleurs, les dispositions législatives sont des dispositions qui sont de plus en plus instables. On évalue aujourd'hui à 10 % le pourcentage des dispositions des codes qui, chaque année, sont abrogées, modifiées ou créées. Pour le code général des impôts (CGI), ce pourcentage approche de 18 % par an. J'ai fait ce calcul pour l'année 2005 et 2006, je n'ai pas réévalué pour 2007 : j'étais arrivé à un chiffre de 37,5 % de dispositions du CGI qui avaient été créées, modifiées ou abrogées.

« Je crois que l'enjeu de la maîtrise à la fois du volume de la norme et de sa stabilité est un enjeu absolument essentiel, démocratique, c'est une question de confiance dans la loi. C'est aussi, certainement, un enjeu économique, budgétaire. L'attractivité de notre pays dépend pour partie de la prévisibilité des lois qui y sont applicables.

« Le Conseil d'État s'est prononcé sans ambages en 2006 pour la mise en place d'un mécanisme d'évaluation ex ante des projets de loi, de telle sorte que le Parlement puisse être en capacité de se prononcer sur la nécessité de légiférer et notamment sur les impacts de toutes natures que pourrait entraîner l'entrée en vigueur d'un dispositif législatif nouveau. »

Adopté

SOUS-AMENDEMENT N° 589 Rect.

présenté par

M. Warsmann et M. Copé

à l'amendement n° 66 rect. de la commission des lois

à l'ARTICLE 14

Compléter cet amendement par l'alinéa suivant :

« Ils ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour tant que les conférences des présidents constatent conjointement que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Faute d'être sanctionné, le dispositif des études d'impact risquerait d'avoir une portée limitée. C'est pourquoi il est proposé que les Conférences des Présidents, qui organisent, dans chaque assemblée, les travaux de celle-ci et

auxquelles la présente révision donne précisément la mission de fixer l'ordre du jour, puissent vérifier si l'étude d'impact répond aux critères qui seront définis dans la loi organique.

Tombe

AMENDEMENT N° 299 Rect.

présenté par

M. Urvoas, M. Montebourg, M. Valls, M. Caresche, M. Vallini, M. Roman
M. Derosier, M. Le Bouillonnet, M. Le Roux, Mme Guigou, Mme Karamanli
et les membres du groupe Socialiste, radical, citoyen et divers gauche

ARTICLE 14

Après l'alinéa 1 de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« Ils sont élaborés dans des conditions fixées par une loi organique qui précise les documents dont ils doivent être assortis. »

EXPOSÉ SOMMAIRE

La première des modifications proposées vise à encadrer l'élaboration des projets de lois. Il s'agit ainsi d'imposer au Gouvernement de préparer sérieusement ses projets et d'en faire la démonstration en assortissant chaque dépôt de documents dont la liste pourra être établie par une loi organique. Une telle disposition est destinée à encourager notamment le recours aux études d'impact qui contribuent à assurer la qualité de la législation. De telles études permettent en effet de prévenir des décalages entre les effets attendus et les effets réellement provoqués par les lois. Cet amendement s'inscrit dans la perspective tracée par le rapport de la Commission Balladur qui préconisait un recours plus fréquent à de telles études.

La seconde des modifications proposées vise à permettre au Président d'une assemblée de saisir le Conseil d'État pour avis concernant une proposition de loi. Un tel amendement constitue la contrepartie naturelle du partage de l'ordre du jour et offre aux parlementaires la même assistance juridique que celle dont bénéficie le Gouvernement pour ses projets de loi. Cet amendement devrait ainsi avoir un impact positif sur la qualité des propositions de loi. Enfin, la dernière des propositions de modifications vise à rendre public les avis rendus par le Conseil d'État sur les projets et les propositions. Une telle mesure est inspirée par le souci de transparence de la procédure d'élaboration des lois. Le Conseil d'État statuant en droit et en opportunité, son avis est susceptible d'éclairer les citoyens sur le sens des décisions du législateur.

Non Soutenu

AMENDEMENT N° 178 Rect.

présenté par

Mme Zimmermann et Mme Greff

ARTICLE 14

Après l'alinéa 1 de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« Ils sont élaborés dans des conditions fixées par une loi organique qui précise les documents dont ils doivent être assortis. »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Comme l'ont fait valoir le Conseil d'État puis le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^{ème} République, les projets de loi devraient être assortis au moment de leur dépôt « d'une étude d'impact préalable » pour une meilleure qualité du travail législatif.

Destinée à évaluer la nécessité de légiférer et les incidences administratives, juridiques, sociales, budgétaires et économiques de la réforme proposée, cette étude devrait être également l'occasion de procéder à l'analyse de son impact en termes d'égalité hommes/femmes.

La législation pour égalitaire qu'elle soit n'est pas nécessairement neutre dans ses répercussions sur la situation respective des femmes et des hommes. Par exemple, il est avéré que compte tenu de la structure de leurs carrières professionnelles, les mêmes règles de calcul des pensions de retraites se révèlent en fait plus pénalisantes pour les femmes que pour les hommes.

Pour que cette préoccupation soit prise en compte suffisamment en amont et de façon systématique dans l'élaboration des politiques publiques, il serait indispensable qu'une telle étude accompagne le dépôt de chaque projet de loi.

Rejeté

AMENDEMENT N° 421

présenté par
M. Sauvadet, M. Lagarde
et les membres du groupe Nouveau Centre

ARTICLE 14

Dans l'alinéa 2 de cet article, après le mot :
« président »,
insérer les mots :

« ou la conférence des présidents ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Cet amendement permet à la conférence des présidents de chacune des assemblées parlementaires, au sein de laquelle tous les groupes parlementaires sont représentés, de soumettre pour avis au Conseil d'État, une proposition de loi déposée par l'un des membres de son assemblée.

Rejeté

AMENDEMENT N° 394

présenté par

M. Sandrier, M. Braouezec, Mme Buffet, M. Bocquet, M. Muzeau,
Mme Amiable, M. Asensi, M. Brard, M. Candelier, M. Chassaigne, M. Desallangre,
Mme Fraysse, M. Gerin, M. Gosnat, M. Gremetz, M. Lecoq, M. Daniel Paul, M. Vaxès

ARTICLE 14

Dans l'alinéa 2 de cet article, substituer aux mots :
« peut soumettre »,
le mot :

« soumet ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Les auteurs de cet amendement estiment que toute proposition de loi devant être débattue, doit être soumise au conseil d'État pour avis, comme les projets de loi.

Adopté

AMENDEMENT N° 67

présenté par

M. Warsmann, rapporteur
au nom de la commission des lois

ARTICLE 14

Dans l'alinéa 2 de cet article, substituer aux mots :
« en vue de »,
le mot :

« avant ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Amendement de précision.

Rejeté

AMENDEMENT N° 525

présenté par

M. Montebourg, M. Valls, M. Caresche, M. Urvoas, M. Vallini, M. Roman
M. Derosier, M. Le Bouillonnet, M. Le Roux, Mme Guigou, Mme Karamanli
et les membres du groupe Socialiste, radical, citoyen et divers gauche

ARTICLE 14

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Une loi d'initiative citoyenne peut être proposée par un vingtième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Après vérification du nombre et de la validité des signatures par les assemblées parlementaires, le texte est inscrit d'office à l'ordre du jour des assemblées. »

EXPOSÉ SOMMAIRE

L'amendement ici présenté vise à proposer l'institution d'un droit d'initiative citoyenne. Une telle proposition devrait réunir l'assentiment d'un vingtième du corps électoral. La consécration constitutionnelle d'une telle procédure permettrait de revivifier notre démocratie en permettant aux citoyens de jouer un rôle de premier plan en dehors des élections.

B. Sénat

□ **Projet de loi n° 365 déposé le 3 juin 2008**

Article 14

L'article 39 de la Constitution est ainsi modifié :

1° Dans la dernière phrase du dernier alinéa, les mots : « et les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France » sont supprimés ;

2° Il est ajouté trois alinéas ainsi rédigés :

« Les projets de loi sont élaborés dans des conditions fixées par une loi organique.

« Ils ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour tant que les Conférences des Présidents constatent conjointement que les règles fixées par la loi organique sont méconnues.

« 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. »

□ **Commission des lois**

▪ **Rapport n° 387 de M. Jean-Jacques Hyest, déposé le 11 juin 2008**

Article 14 (art. 39 de la Constitution)

Suppression de la priorité donnée au Sénat pour examiner les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France - Conditions d'élaboration des projets de loi - Avis du Conseil d'Etat sur les propositions de loi

Cet article comporte trois séries de dispositions poursuivant des objets distincts.

1. La suppression de la priorité d'examen du Sénat relative aux projets de loi concernant les instances représentatives des Français établis hors de France

Tirant les conséquences du troisième alinéa de l'article 24 de la Constitution, qui, en l'état, prévoit que le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales de la République et que les Français établis hors de France y sont représentés, **le constituant a doté ce dernier d'une priorité d'examen** à la fois sur les **projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales et sur ceux relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France, en 2003**, lors de la révision constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République¹⁴.

La priorité d'examen sur les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France avait été insérée à l'initiative de notre collègue Christian Cointat au cours des débats au Sénat sur le projet de loi constitutionnelle.

Cette priorité d'examen a eu comme conséquence de « **constitutionnaliser** » **l'existence des instances représentatives des Français établis hors de France**.

L'article 39 actuel précise que cette priorité s'applique **sans préjudice du premier alinéa de l'article 44**, qui prévoit le droit d'amendement des membres du Parlement et du Gouvernement. Cette nuance préserve donc le droit d'initiative des députés, qui peuvent toujours déposer des propositions de loi dans ce domaine, ainsi que leur droit d'amendement, tout comme celui du Gouvernement, au cours de la navette parlementaire.

Concernant en particulier les projets de loi relatifs à l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) ou aux sénateurs élus par nos compatriotes expatriés, la priorité d'examen n'est en fait que la consécration d'une pratique parlementaire, qui voyait déjà le Sénat connaître en premier lieu de ces textes.

Parmi les textes récents ayant bénéficié de cette procédure, peuvent être mentionnées la loi n° 2004-805 du 9 août 2004 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger, qui a transformé ce dernier en Assemblée des Français de l'étranger et les lois n° 2005-821 et 2005-822 du 20 juillet 2005 qui ont simplifié les modalités

¹⁴ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003.

d'inscription des Français établis hors de France en instituant des listes électorales consulaires (tenues par les postes consulaires et certaines ambassades) valables pour l'élection présidentielle comme pour l'élection des membres de l'AFE.

Or, en première lecture, l'Assemblée nationale a supprimé la priorité d'examen dont bénéficie le Sénat sur les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France.

Cette suppression mettrait fin à une spécificité sénatoriale.

Mais elle est cohérente avec la modification de l'article 24 de la Constitution par l'article 9 du présent texte prévoyant que les Français établis hors de France seraient désormais représentés **dans les deux chambres.**

La priorité d'examen accordée au Sénat était justifiée par son rôle exclusif de représentation des Français établis hors de France.

A l'avenir, les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France, comme dans les autres matières de droit commun, pourraient être déposés soit dans l'une, soit dans l'autre assemblée.

En pratique cependant, en raison des liens privilégiés de notre Haute assemblée avec nos compatriotes expatriés et de l'expertise dont le Sénat a fait preuve de longue date sur les textes de loi qui les concernent, les futurs projets de loi devraient être le plus souvent déposés en premier lieu sur son bureau.

Toutefois, votre commission sera attentive aux diverses propositions tendant à préserver l'inscription des instances représentatives des Français établis hors de France dans la Constitution.

2. L'élaboration des projets de loi

La seconde disposition proposée par cet article résulte d'un amendement voté par les députés à l'initiative de MM. Jean-Luc Warsmann et Jean-François Copé. Elle prévoit que les projets de loi sont « **élaborés** » dans des conditions fixées par une loi organique. Ces textes ne pourraient être inscrits à l'ordre du jour tant que les Conférences des présidents constatent conjointement que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. L'objectif visé par les auteurs de ces amendements est, comme l'a rappelé M. Jean-Luc Warsmann lors des débats, *« de fermer d'un cran le robinet de la création législative en obligeant à l'avenir les gouvernements successifs à s'arrêter après l'écriture d'un projet de loi pour réaliser une étude visant à connaître le coût de son application comparé à celui des autres solutions non législatives permettant d'atteindre les mêmes objectifs. Le « rapport qualité-prix » de chacune des solutions, législatives et non législatives, sera ainsi connu. »*

Votre commission partage les préoccupations auxquelles répond cet amendement. Elle estime cependant que la référence aux conditions d'élaboration du projet de loi n'est ni suffisamment précise ni vraiment explicite.

D'une part, doit apparaître clairement que les règles fixées dans la loi organique ne pourraient concerner que le Gouvernement et l'élaboration des projets de loi **avant leur dépôt** au Parlement.

D'autre part, elles porteraient en pratique, comme le recommandait le rapport du Comité présidé par M. Edouard Balladur, sur la réalisation d'**études d'impact** par le Gouvernement.

Votre commission vous propose en conséquence un **amendement** afin de prévoir que la **présentation** du projet de loi déposé devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique.

Cette disposition implique que, lors du dépôt, le texte soit accompagné d'une analyse approfondie de ses effets attendus -analyse qui ne saurait se réduire aux études d'impact, souvent superficielles, dont les projets de loi ont été assortis, par le passé, selon un usage plutôt aléatoire. Le Gouvernement serait ainsi tenu de s'interroger davantage sur les conséquences des dispositions qu'il propose et leur « *valeur ajoutée* » par rapport au droit existant.

La loi organique devrait détailler le type d'informations que le Gouvernement serait tenu de réunir ainsi que les conditions dans lesquelles celles-ci seraient transmises au Parlement, au plus tard, lors du dépôt du projet de loi concerné. Il appartiendrait ensuite à chaque assemblée d'apprécier ces informations, de les valider, de les compléter par le travail d'investigation conduit dans le cadre des commissions permanentes et de juger *in fine* si le projet de loi répond à une véritable nécessité.

Votre commission estime par ailleurs qu'il appartient à la Conférence des présidents de la **première assemblée saisie** -et non aux Conférences des présidents des deux assemblées intervenant conjointement- de constater que les règles fixées par la loi organique sont méconnues.

Dans l'hypothèse où le Gouvernement se heurterait à un refus, il pourrait choisir de déposer le projet de loi devant l'autre assemblée, sous réserve que sa Conférence des présidents considère, pour sa part, que les exigences posées dans la loi organique sont satisfaites.

3. Avis du Conseil d'Etat sur les propositions de loi

La troisième disposition prévue par le présent article permet au président d'une assemblée de soumettre pour avis au Conseil d'Etat, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par un des membres de cette assemblée. Cette mesure, préconisée par le groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale présidé par M. Daniel Hoeffel en 2002, avait été reprise par le « Comité Ballardur » (proposition n° 28). Elle ouvre une simple faculté¹⁵, susceptible d'éclairer utilement les assemblées. Une loi simple définirait les conditions dans lesquelles cette mesure serait mise en oeuvre. Elle pourrait prévoir la publicité de ces avis ainsi, d'ailleurs, que des avis rendus sur les projets de loi.

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

□ Commission des affaires étrangères

- **Avis n° 388 déposé le 11 juin 2008 par M. Josselin de Rohan - RAS**

□ Discussion en séance publique

- **Compte rendu intégral des débats du 23 juin 2008**

Article 14

L'article 39 de la Constitution est ainsi modifié :

1° Dans la dernière phrase du dernier alinéa, les mots : « et les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France » sont supprimés ;

2° Il est ajouté trois alinéas ainsi rédigés :

« Les projets de loi sont élaborés dans des conditions fixées par une loi organique.

« Ils ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour tant que les Conférences des Présidents constatent conjointement que les règles fixées par la loi organique sont méconnues.

« 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. »

M. le président. Je suis saisi de trois amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

Les deux premiers sont identiques.

L'amendement n° 199 est présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et les membres du groupe communiste républicain et citoyen.

L'amendement n° 280 rectifié est présenté par MM. Mercier, Amoudry, Badré et Biwer, Mmes Dini, Férat et Payet, MM. Deneux et Merceron, Mme Morin-Desailly, MM. Nogrix, J.L. Dupont, Dubois, C. Gaudin, Zocchetto, Pozzo di Borgo et les membres du groupe Union centriste - UDF.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Avant le 1° de cet article, insérer un alinéa ainsi rédigé :

...° Dans la première phrase du dernier alinéa, après le mot : « avis » est inséré le mot : « public » ;

La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, pour présenter l'amendement n° 199.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. L'article 39 de la Constitution prévoit que le Conseil d'État est obligatoirement saisi de tous les projets de loi avant leur adoption par le conseil des ministres et leur dépôt devant le Parlement. Cette compétence du Conseil d'État concerne l'ensemble des textes normatifs de valeur législative et constitutionnelle.

¹⁵ Elle peut apparaître comme le pendant de la possibilité que le Gouvernement s'est donnée de consulter le Conseil d'Etat sur des propositions de loi (par exemple la proposition de loi tendant à rénover la discussion budgétaire présentée par M. Didier Migaud en 2000).

Les séances des sections administratives et de l'assemblée générale du Conseil d'État ne sont pas ouvertes au public. Si un certain nombre d'avis sont publiés au rapport annuel du Conseil d'État, les avis sont destinés au seul Gouvernement et ne sont rendus publics que si le Gouvernement en décide ainsi.

Par cet amendement, nous demandons la publicité de ces avis. D'une part, nous considérons que, si ces avis ne sont pas publics, ils ne sont pas secrets pour tout le monde. L'accessibilité à géométrie variable de tels documents pose déjà un problème. D'autre part, en raison de l'expertise juridique qu'ils délivrent, ces documents sont précieux pour l'information et la formation du jugement des parlementaires. Enfin, cela éviterait la suspicion et les situations délicates dans lesquelles, après que le ministre s'y est engagé en commission et dans le respect total de la Constitution qui ne le lui interdit en rien, l'avis n'est jamais transmis.

Je rappelle pour ceux qui n'y ont pas assisté que, lors des débats au Sénat sur le projet de loi relatif à la réforme portuaire, notre groupe a fait un rappel au règlement afin d'attirer l'attention du ministre sur la non-transmission de l'avis du Conseil d'État sur ce projet, alors même que ledit ministre s'y était engagé publiquement devant la commission des affaires économiques.

Le ministre nous a répondu qu'il n'était pas de tradition de transmettre les avis du Conseil d'État et qu'en outre il s'agissait, en l'occurrence, non pas d'un avis à proprement parler, mais de quelques modifications rédactionnelles, donc rien qui puisse retenir l'attention du Parlement. C'est savoureux !

Le ministre s'est alors à nouveau engagé à nous faire parvenir le document qui était, selon nous, fondamental, au regard de l'atteinte au domaine public portée par le projet de loi.

Plusieurs jours après la fin des débats, nous avons reçu, de la part des services du ministère, un document de quelques lignes, ni signé ni daté, livrant une analyse postérieure au débat et qui, par conséquent, ne pouvait être confondu avec les remarques, toujours antérieures, du Conseil d'État.

Cette attitude est d'autant plus déplaisante que l'on ne saurait imaginer un seul instant que le Conseil d'État se contente de quelques lignes sur un sujet aussi important, alors que les projets de loi qui lui sont adressés sont instruits par un rapporteur et donnent lieu à un projet amendé ou à une note de rejet, elle-même discutée et votée. Si ce n'était pas le cas, on pourrait s'interroger fortement sur la qualité et la raison d'être de sa fonction consultative !

Pour toutes les raisons que je viens d'évoquer, nous vous demandons d'adopter notre amendement, qui permettra enfin d'éviter que les ministres ne se déjugent et de rendre les avis publics pour tous.

M. le président. La parole est à Mme Anne-Marie Payet, pour présenter l'amendement n° 280 rectifié.

Mme Anne-Marie Payet. Cet amendement vise à rendre public les avis du Conseil d'État lorsque celui-ci est saisi d'un projet de loi.

L'obligation de consulter le Conseil d'État revêt une importance toute particulière dans la mesure où plus de 80 % des lois sont d'initiative gouvernementale. Si l'avis est obligatoire, celui-ci est traditionnellement secret, la publicité étant réservée au Gouvernement et au Conseil constitutionnel lorsque ce dernier est saisi d'un recours.

Cette règle du secret n'est mentionnée dans aucun texte, ni dans la Constitution, ni dans l'ordonnance de juillet 1945, ni dans le décret du 30 juillet 1963. Le secret relève davantage de la tradition et peut trouver un fondement juridique dans l'obligation de discrétion et de secret professionnel faite aux fonctionnaires.

Si le secret peut se justifier par le fait que le Gouvernement est le destinataire de cet avis, il n'en est pas de même pour le maintien de cette obligation s'agissant des parlementaires. Cela se justifie d'autant moins que le Gouvernement se prévaut fréquemment des avis du Conseil d'État au cours des débats devant le Parlement, sans en donner la teneur ou en ne la faisant connaître que partiellement.

Enfin, et c'est certainement le plus regrettable, le contenu de l'avis est très souvent reproduit dans la presse.

Pour toutes ces raisons, nous souhaitons que cet avis soit rendu public.

M. le président. L'amendement n° 466, présenté par MM. Frimat, Badinter, Bel, Collombat, Dreyfus-Schmidt, C. Gautier, Mauroy, Peyronnet, Sueur, Yung et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Avant le 1° de cet article, insérer deux alinéas ainsi rédigés :

...° Après la première phrase du deuxième alinéa, il est inséré une phrase ainsi rédigée :

« Les avis du conseil d'État sur les projets de loi sont rendus publics après leur adoption en conseil des ministres. »

La parole est à M. Yannick Bodin.

M. Yannick Bodin. Cet amendement tend à rendre publics les avis du Conseil d'État, après leur adoption en conseil des ministres.

Chacun a bien compris qu'il ne s'agit ni de remettre en cause la fonction de conseiller du Gouvernement qui est dévolue au Conseil d'État ni de porter atteinte au secret des délibérations du Gouvernement, puisque celui-ci est libre de s'écarter de l'avis du Conseil d'État. C'est pour cette raison qu'il est précisé dans cet amendement que les avis du Conseil d'État sont rendus publics uniquement à l'issue de leur adoption par le conseil des ministres.

Il s'agit en fait, avec cet amendement, d'améliorer le travail des parlementaires en leur procurant une meilleure information et en leur permettant de débattre des projets de loi en toute connaissance de cause. En effet, cela peut leur permettre de mieux connaître les intentions et les objectifs du Gouvernement.

Que le Gouvernement soit informé, c'est tout à fait normal. Mais que le Parlement ne le soit pas, alors que nous essayons d'engager l'un et l'autre le dialogue, c'est plus difficilement acceptable.

Enfin, disons-le franchement, ces avis font souvent, voire systématiquement, l'objet de fuites, totales ou partielles. Si cet amendement est adopté, il sera mis fin au caractère aléatoire de la confidentialité de ceux-ci.

Rappelons d'ailleurs que le comité Balladur « a estimé utile à la qualité du travail législatif que les avis émis par le Conseil d'État sur les projets de loi dont il est saisi, en application de l'article 39 de la Constitution, soient rendus publics ».

Ainsi serait mis un terme aux rumeurs qui entourent cet avis dont la publication n'est autorisée, au cas par cas, par le Gouvernement qu'à la fin de chaque année. D'ailleurs, dans nos propres débats, rappelons-le, les rapporteurs font souvent référence à ces avis, mais sans les communiquer aux membres de la commission.

En un mot comme en cent, nous vous proposons tout simplement de faire en sorte que les rumeurs cessent et que nous disposions d'informations exactes.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Jacques Hyst, *rapporteur.* Nous allons mettre beaucoup de choses dans la Constitution !

Le débat sur la publicité des avis du Conseil d'État sur les projets de loi revient de façon récurrente. Nous aborderons ultérieurement la question des propositions de loi.

Généralement, nos collègues de l'opposition ont connaissance des avis du Conseil d'État avant nous. (*M. Michel Charasse s'exclame.*) C'est sans doute la marque d'une respiration de la démocratie...

Pour ma part, j'estime que cette disposition ne doit pas figurer dans la Constitution.

Je rappelle que le Conseil d'État est le conseil du Gouvernement. (*M. Yannick Bodin s'exclame.*) Laissez-moi terminer, monsieur Bodin ! Décidément, les Seine-et-Marnais, cet après-midi ... ! (*Sourires.*)

Mme Nicole Bricq. Je n'ai rien dit !

M. Jean-Jacques Hyst, *rapporteur.* Vous m'avez interpellé tout à l'heure !

Le Conseil d'État donne un avis au Gouvernement sur les projets de loi. Cette procédure est utile lorsque le Conseil d'État n'est pas entièrement d'accord, mais elle provoque des polémiques. Or si ces avis sont rendus publics, les polémiques seront encore plus importantes.

Le conseil, c'est une chose, la décision politique, c'est le Gouvernement qui la prend !

Je ne suis pas certain qu'il faille systématiquement publier les avis du Conseil d'État. Mais, en tout état de cause, cette disposition ne doit pas figurer dans la Constitution.

La commission émet donc un avis défavorable sur ces trois amendements.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Rachida Dati, *garde des sceaux.* Le Gouvernement partage tout à fait la préoccupation d'améliorer la qualité de la législation. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle l'article du projet de loi constitutionnelle introduit l'avis du Conseil d'État pour les propositions de loi.

En revanche, le Gouvernement ne partage pas votre position s'agissant de la publicité de l'avis du Conseil d'État, d'abord parce que cet avis appartient à celui qui le demande, ce dernier pouvant tout à fait en faire la publicité s'il le souhaite. Mais si l'avis est d'emblée public, avant même que le destinataire en ait connaissance, cela risque de brider le Conseil d'État lorsqu'il doit rendre des avis plus circonstanciés. Il faut donc laisser le destinataire en faire la publicité s'il le souhaite.

Je prendrai l'exemple des textes émanant du ministère de la justice, qu'ils portent sur les peines plancher ou sur la rétention de sûreté : les avis ont été rendus publics et une grande transparence a été de mise.

Il est, en particulier, préférable de ne pas obliger le Gouvernement à rendre publics ces avis.

Peut-être considérerez-vous, monsieur Frimat, que je ferme la porte une fois de plus, mais la proposition du groupe socialiste de rendre publics les avis du Conseil d'État sur les projets de loi après leur adoption en conseil des ministres suscite elle aussi des réserves.

Le Gouvernement est défavorable à ces trois amendements.

M. le président. La parole est à M. Pierre Fauchon, pour explication de vote sur les amendements identiques n^{os} 199 et 280 rectifié.

M. Pierre Fauchon. Je suis au regret de ne pas être de l'avis de mes amis du groupe de l'UC-UDF auteurs de l'amendement n^o 280 rectifié.

Je partage, en revanche, celui de M. le rapporteur : il serait inutile, superflu et éventuellement dangereux de « sacraliser » les avis du Conseil d'État en les rendant publics, car cela en ferait inévitablement l'une des étapes du processus législatif. Celui-ci, qui est déjà assez compliqué comme cela, s'en trouverait brouillé, car une telle publication ne manquerait pas de donner lieu à une polémique. Ce qui se passe en amont de l'examen du projet du Gouvernement ne regarde que ce dernier. (*Mme Nicole Borvo Cohen-Seat s'exclame.*)

Certes, des fuites se produisent, comme pour toutes les choses confidentielles, mais ce n'est pas une raison pour légaliser les fuites ! L'avis du Conseil d'État reste un avis privé donné au Gouvernement, qui en fait ce qu'il juge devoir en faire en son âme et conscience. N'en faisons pas un élément de la procédure législative et, par voie de conséquence, un objet de polémique.

C'est la raison pour laquelle je ne suis pas favorable à ces amendements.

M. le président. La parole est à M. Michel Charasse, pour explication de vote.

M. Michel Charasse. Comme vient de le dire M. Pierre Fauchon, l'avis du Conseil d'État est, depuis l'avènement de la III^e République, c'est-à-dire depuis bientôt 150 ans, réservé au Gouvernement.

Si d'ailleurs nous adoptons, dans un moment, la disposition tendant à ouvrir la possibilité de consultation du Conseil d'État pour les propositions de loi, cet avis sera réservé au Parlement.

M. Jean-Jacques Hvest, *rapporteur.* Eh oui !

M. Michel Charasse. Si le Parlement veut le rendre public, il le rendra public.

M. Jean-Jacques Hvest, *rapporteur.* Voilà !

M. Michel Charasse. De même, aujourd'hui, si le Gouvernement veut le rendre public, il le rend public.

Il faut quand même savoir, parce que l'on fantasme beaucoup sur ces avis, que, la plupart du temps, ils sont surtout juridiques, mais parfois teintés d'opportunité.

Madame Borvo Cohen-Seat, sur des textes très importants, j'ai vu passer, pendant quatorze ans, à l'Élysée, dans le dossier du Président de la République, des avis du Conseil d'État qui étaient quelquefois de trois lignes, de deux paragraphes ou d'un seul, bien qu'il se soit agi de sujets majeurs.

La plupart du temps, il n'y a pas de note,...

M. Jean-Jacques Hvest, *rapporteur.* Exact !

M. Michel Charasse. ... il y a le texte plus ou moins rerédigé par le Conseil d'État.

Quelquefois, cependant, il s'agit effectivement d'un avis d'opportunité. La plupart du temps, il est d'une portée superficielle, par exemple une simple recommandation de bon sens : « Faites attention ! Vous avez adopté, voilà deux ans, un texte comportant des dispositions contraires à celles-ci ! »

Dans quelques cas, cet avis est très désagréable pour le Gouvernement.

M. Jean-Jacques Hvest, *rapporteur.* C'est vrai !

M. Michel Charasse. La fonction consultative du Conseil d'État n'étant pas une fonction juridictionnelle, le Gouvernement n'est donc pas tenu de suivre les avis rendus.

M. Jean-Jacques Hvest, *rapporteur.* Eh oui !

M. Michel Charasse. Si ses avis sont rendus publics, à la suite de deux ou trois polémiques qui feront scandale, ou bien le Conseil d'État choisira de ne plus rien dire et de ne plus rien écrire, et ne s'exprimera plus sauf verbalement et en privé, ou bien le législateur – comme, en l'occurrence, cela relève du domaine réglementaire, ce sont les dispositions réglementaires qui régissent le Conseil d'État qui s'appliqueront – interviendra pour rappeler au Conseil d'État que ce dernier doit désormais émettre non plus des avis d'opportunité, mais des avis purement juridiques sur les articles.

J'estime que ce serait une mauvaise solution, même si je comprends parfaitement la démarche de celles et de ceux qui demandent à consulter ces avis. Mais la procédure est ainsi faite. Si nous avons une procédure d'avis sur les propositions du Parlement,...

M. Jean-Jacques Hvest, *rapporteur.* On va voir !

M. Michel Charasse. ... dans ce cas, les assemblées pourraient décider de les rendre publics comme un élément des travaux préparatoires de la loi.

En revanche, madame le garde des sceaux, monsieur le secrétaire d'État, nous pourrions peut-être réfléchir à une solution qui conduirait le Gouvernement à donner au moins le sens général de ces avis, sans entrer dans les détails : nous saurions ainsi s'ils sont favorables ou non, ce qui lèverait une grande partie du mystère.

Tout cela est délicat, et, non plus que M. Pierre Fauchon, je ne peux voter ces amendements : il faut tout de même laisser au Gouvernement le droit de s'entourer des avis et des conseils qu'il veut,...

M. Jean-Jacques Hyest, *rapporteur*. Eh oui !

M. Michel Charasse. ... faute de quoi, mes chers collègues, il vous faudra bientôt révéler les avis de vos assistants parlementaires. Je ne suis pas sûr que cela vous arrange ! (*Sourires sur les travées de l'UMP.*)

M. le président. La parole est à M. Yannick Bodin, pour explication de vote.

M. Yannick Bodin. Nous regrettons bien entendu que ni le Gouvernement ni la commission ne soient favorables à l'amendement n° 466, mais il ne s'agit que d'un regret, nous ne sommes pas pour autant désespérés...

M. Roger Karoutchi, *secrétaire d'État*. Non !

M. Yannick Bodin. ... puisque, fort heureusement, dans la pratique, ces avis sont, pour l'essentiel, publiés dans la presse ! Nous eussions préféré que leur publication fût prévue dans la Constitution, mais, faisant contre mauvaise fortune bon cœur, nous nous contenterons de la presse quotidienne.

M. Jacques Valade. Quelle mentalité !

M. Yannick Bodin. Quant à savoir s'il s'agit ou non d'une nouvelle ouverture, madame la garde des sceaux, j'ai le sentiment que la porte est fermée depuis déjà pas mal de jours et qu'il n'y a rien de changé cet après-midi !

M. le président. La parole est à M. Jean-René Lecerf, pour explication de vote.

M. Jean-René Lecerf. La question de la publicité des avis du Conseil d'État ne me paraît pas représentative du clivage entre majorité et opposition. C'est la raison pour laquelle, personnellement, je voterai ces amendements.

En effet, lorsque j'ai été élu parlementaire, je pensais naïvement que les avis du Conseil d'État étaient réservés au Gouvernement et que ce dernier les diffusait s'il le souhaitait.

M. Michel Charasse. Oui !

M. Jean-René Lecerf. Cependant, j'ai pu m'en apercevoir, ce n'est pas du tout ainsi que cela se passe : c'est par des personnes autres que les membres du Gouvernement que j'étais informé desdits avis, y compris lorsque j'étais rapporteur.

Mme Nicole Bricq. Bien sûr !

M. Jean-René Lecerf. J'apprenais leur teneur, par exemple, de la bouche de collègues autrefois conseillers d'État ou ministres. Je remercie d'ailleurs très vivement l'un de mes collègues de l'opposition ici présent, que j'apprécie beaucoup, de m'avoir fait connaître parfois, quand j'étais rapporteur, les avis du Conseil d'État.

Aujourd'hui, connaissant mieux les milieux de la presse parisienne, il m'arrive d'être informé de ces avis par les responsables de la rubrique judiciaire des grands journaux parisiens.

Ces procédés ne me semblant pas particulièrement convenables, il serait selon moi beaucoup plus sage de rendre les avis publics.

Mme Nicole Bricq. Voilà !

M. le président. La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, pour explication de vote.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. M. Lecerf a tout dit. J'ajouterai cependant que, puisque c'est le Parlement qui vote la loi, qu'il soit informé des avis du Conseil d'État sur un projet du Gouvernement me paraîtrait tout à fait logique !

Il n'y a pas, d'un côté, le Gouvernement qui préparerait des lois en suivant sa propre voie, et, de l'autre, le Parlement qui en élaborerait d'autres. Non ! C'est le Parlement qui vote la loi, que le texte soit d'origine gouvernementale ou parlementaire.

Il est donc tout à fait normal que le Parlement, avant de voter, sache quel est l'avis du Conseil d'État sur un projet du Gouvernement.

M. Jean-Jacques Hyest, *rapporteur*. Parfois, il vaut mieux ne pas le savoir !

M. le président. La parole est à Mme Anne-Marie Payet.

Mme Anne-Marie Payet. Je retire l'amendement n° 280 rectifié, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 280 rectifié est retiré.

Je mets aux voix l'amendement n° 199.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 466.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 45 rectifié *bis*, présenté par M. Cointat, Mmes Garriaud-Maylam et Kammermann et M. Ferrand, est ainsi libellé :

Supprimer le 1° de cet article.

La parole est à M. Christian Cointat.

M. Christian Cointat. Par voie d'amendement, l'Assemblée nationale a supprimé, à l'article 39 de la Constitution, toute référence aux Français de l'étranger. Cet amendement trouve son origine à gauche, celle-ci voulant enlever toute priorité au Sénat dans l'examen des textes relatifs aux collectivités territoriales ou aux Français établis hors de France. Finalement, seuls ces derniers ont fait les frais de l'opération.

M. Jean-Jacques Hyst, *rapporteur.* Parce qu'ils auront des députés !

M. Christian Cointat. Je constate d'ailleurs que nos collègues socialistes vont tenter de poursuivre l'opération s'agissant des textes relatifs aux collectivités territoriales, au travers de l'amendement qui suit.

En réalité, cette question de priorité est sans doute pour le moins curieuse, car il me paraît tout de même naturel que l'assemblée la plus compétente, s'agissant d'un domaine qui relève de sa spécialité, puisse se prononcer en premier afin d'éclairer les députés, qui sont appelés à trancher en dernier ressort. Cela me semble tellement évident que je suis étonné de ces manifestations de susceptibilité !

Le vrai problème n'est pas là : il tient à la politique définie lors de l'élaboration de la Constitution de la V^e République.

En effet, ses rédacteurs ont alors choisi de prendre en compte les Français de l'étranger en décidant qu'ils seraient représentés, comme tous les citoyens, à l'Assemblée nationale, cette dernière représentant tous les Français, quel que soit leur lieu de résidence. Le Sénat représente, lui, les collectivités de citoyens, autrement dit les collectivités territoriales.

Il se trouve que, à cette époque, il a été décidé de permettre aux Français de l'étranger de s'inscrire sur les listes électorales en France dans une commune de rattachement et de participer à l'élection des députés par ce biais.

C'est pourquoi les Français de l'étranger ont aujourd'hui des députés ! Il ne faut pas croire qu'ils sont privés de représentation nationale : ils sont représentés par des députés élus dans les départements de la République française.

Par ailleurs, si les Français de l'étranger sont représentés à l'Assemblée nationale en tant que citoyens, force est de constater qu'ils ont une spécificité tout à fait particulière, et, aux termes de l'article 24 de la Constitution, il a été reconnu qu'ils formaient non pas une collectivité territoriale, mais une collectivité de fait, et qu'à ce titre ils devaient être représentés au Sénat.

Le fait qu'ils soient représentés par des députés spécifiques ne change rien : les Français établis hors de France constitueront toujours demain une collectivité de fait, qui va d'ailleurs être renforcée par la création de députés et qui devra naturellement se transformer en une collectivité de droit.

Il ne manquait aux Français de l'étranger que la création de sièges de député pour que les attributs d'une collectivité de plein exercice – une collectivité extraterritoriale, bien entendu – soient réunis. Aucun citoyen français ne peut être privé de l'appartenance à une collectivité publique de la République.

Pour l'instant, les Français établis hors de France relèvent des communes, mais, dès lors qu'ils voteront pour élire des députés spécifiques, comment justifier qu'ils puissent continuer très longtemps à participer à la désignation des conseillers généraux, des conseillers régionaux, des conseillers municipaux ?

Par conséquent, c'est un problème de fond qui se pose. L'Assemblée nationale l'a parfaitement compris, puisqu'elle reconnaît que si, de par la Constitution, Saint-Martin et Saint-Barthélemy doivent avoir des sénateurs spécifiques en tant que collectivités, elles n'ont pas forcément à avoir de députés spécifiques, et que la situation actuelle, avec une circonscription englobant une partie de la Guadeloupe, pourrait être maintenue.

Telle est en tout cas la position qu'ont adoptée un certain nombre de députés.

Dans ces conditions, il est évident que traiter de manière différenciée, à l'article 39 de la Constitution, les Français établis hors de France remet en cause l'émergence, que j'appelle de mes vœux et qui doit être organisée autour de l'Assemblée des Français de l'étranger élue au suffrage universel, de la collectivité formée par cette catégorie de nos compatriotes, une collectivité d'outre-frontières, certes extraterritoriale, mais néanmoins publique.

Cette remise en cause est très indirecte. Je reconnais que plus aucune spécificité n'est indiquée à l'article 24 de la Constitution pour le Sénat, mais, pour autant, cette spécificité, comme je viens de le démontrer, existera toujours demain.

Il est donc quelque peu regrettable, mes chers collègues, que, pour des raisons de susceptibilité aucunement fondées, puisque ce sont les députés qui ont le dernier mot et qui doivent être éclairés en connaissance de cause avant de prendre leur décision finale, la collectivité des Français établis hors de France se voit appliquer un traitement différent de celui qui est réservé aux collectivités territoriales.

Plus grave encore, alors que nous avons, en 2003, modifié la Constitution de façon à préciser que la France est organisée de manière décentralisée, les Français établis hors de France, qui sont au nombre d'environ 2,3 millions, sont les seuls à ne pas être encore organisés ainsi dans leur vie quotidienne, c'est-à-dire pour ce qui n'a rien à voir avec les pouvoirs régaliens de l'État.

M. le président. Veuillez conclure, mon cher collègue !

M. Christian Cointat. Il est donc utile de bien montrer que cette collectivité existe.

Voilà pourquoi j'ai déposé cet amendement. Je souhaitais, mes chers collègues, vous expliquer la situation, attirer votre attention sur cette évolution, qu'il faut arriver à maîtriser, sans altérer l'esprit ayant présidé à la rédaction de la Constitution de la V^e République. Je vous invite à maintenir la rédaction actuelle de l'article 39 de la Constitution, car il serait dommage de revenir aujourd'hui sur des dispositions que nous avons tous votées en 2003.

M. le président. L'amendement n° 463, présenté par MM. Frimat, Badinter, Bel, Dreyfus-Schmidt, C. Gautier, Mauroy, Peyronnet, Sueur, Yung et les membres du groupe Socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit le 1^o de cet article : 1^o La seconde phrase du second alinéa est supprimée.

La parole est à M. Richard Yung.

M. Richard Yung. À titre personnel, je fais miens dans une très large mesure, ce qui n'est pas le cas de tous les membres de mon groupe, les propos que vient de tenir M. Cointat. Cela tient sans doute à notre spécificité de représentants des Français de l'étranger.

Cela étant, si notre assemblée devait continuer dans la même voie que l'Assemblée nationale, nous irions pour notre part plus loin en demandant le parallélisme des formes, c'est-à-dire la suppression de l'examen prioritaire par le Sénat non seulement des textes relatifs aux Français établis hors de France, mais également des textes relatifs aux collectivités territoriales.

En effet, cette priorité législative, similaire à celle dont bénéficie l'Assemblée nationale pour les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale, déséquilibre d'une part l'institution parlementaire, puisqu'elle instaure sur ce point la primauté du Sénat sur l'Assemblée nationale, et obscurcit d'autre part les règles de la procédure.

Par ailleurs, bien qu'elle s'inspire des règles applicables à l'examen des projets de loi de finances, la priorité sénatoriale ne bénéficie pas d'une légitimité comparable à celle de l'Assemblée nationale s'agissant de la procédure d'élaboration du budget.

Enfin, la définition des textes pour l'examen desquels le Sénat dispose d'un droit de priorité est insuffisante. À l'image de la notion imprécise de projet de loi de finances sous la III^e et la IV^e Républiques, la caractérisation des projets de loi dont « le principal objet est l'organisation des collectivités territoriales » est incertaine. Je pourrais en donner plusieurs exemples.

Pour toutes ces raisons, nous invitons le Sénat à voter notre amendement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Jacques Hvest, *rapporteur.* Je salue la passion de M. Cointat pour la représentation au Parlement, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, des Français établis hors de France !

La théorie très originale de la collectivité de fait sans territoire est intéressante.

Cela étant, je rappelle que, en 2003, il avait d'abord été établi que le Sénat examinerait en premier lieu les textes concernant les collectivités territoriales. Comme notre assemblée avait le monopole de la représentation des Français établis hors de France, il était bien naturel que, sur la proposition de M. Cointat, d'ailleurs, nous ayons étendu cette priorité aux textes les concernant.

Si cette priorité se justifie toujours dans le premier cas parce que le Sénat continue d'assurer la représentation des collectivités territoriales, la création de députés représentant les Français de l'étranger entraîne, en bonne logique, qu'il n'y ait plus de priorité d'une assemblée sur l'autre dans le second cas.

M. Michel Charasse. Pour l'instant, il n'y en a pas !

M. Jean-Jacques Hyst, *rapporteur.* Nous verrons plus tard quelles sont les mesures transitoires à prendre.

Nous ne pouvons donc, monsieur Cointat, être favorables à l'amendement que vous avez défendu, l'Assemblée nationale ayant tiré la conséquence logique de la création de députés des Français établis hors de France.

En revanche, nous avons réintroduit à l'article 34 de la Constitution la mention des institutions représentant les Français établis hors de France, celle-ci ayant été supprimée à l'article 39.

Je vous demande donc de bien vouloir retirer votre amendement, tout en comprenant parfaitement vos arguments. À défaut, la commission émettra un avis défavorable.

Cela étant, vous semblez en fait regretter, dans votre for intérieur, la création de députés représentant les Français établis hors de France ! (*M. Christian Cointat rit.*) Ne pas y procéder aurait d'ailleurs facilité les choses, puisqu'un nombre maximal de députés a été fixé !

Par ailleurs, la commission est également défavorable à l'amendement n° 463, car il n'y a à mon sens aucune raison de revenir sur ce que nous avons voté en 2003. Il me paraît nécessaire, dans cette période, d'insister sur la qualité de représentant des collectivités territoriales du Sénat.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Rachida Dati, *garde des sceaux.* Monsieur Cointat, vous souhaitez maintenir la priorité accordée au Sénat pour l'examen des projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français de l'étranger. Je ne reprendrai pas les arguments que vient de donner M. le rapporteur.

Vous souhaitez également conserver dans la Constitution la mention de ces mêmes instances. Sur ce point, le Gouvernement vous a pleinement suivi, puisque nous sommes très attachés également à l'existence de telles institutions, qui contribuent à maintenir le lien entre nos compatriotes installés à l'étranger et notre pays. C'est pourquoi le Gouvernement a soutenu votre amendement tendant à compléter l'article 34 de la Constitution.

S'agissant de l'amendement n° 45 rectifié *bis*, je comprends tout à fait son objet. Les Français établis hors de France constituent certes une communauté, mais non une collectivité territoriale. C'est pourquoi je vous invite à retirer cet amendement ; à défaut, le Gouvernement y sera défavorable.

Par ailleurs, aucun motif particulier n'amène à réviser la loi de mars 2003 en ce qui concerne l'examen en premier lieu par le Sénat des projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales, puisque le Sénat continue, aux termes de l'article 24 de la Constitution, d'assurer la représentation des collectivités territoriales.

Cette priorité se justifie, c'est pourquoi nous sommes défavorables à cet amendement.

M. le président. Monsieur Cointat, l'amendement n° 45 rectifié *bis* est-il maintenu ?

M. Christian Cointat. J'indiquerai à l'adresse de M. le rapporteur que je ne regrette pas que le M. le Président de la République se soit penché avec attention sur la situation des Français établis hors de France et ait pensé que la meilleure façon de régler une partie de leurs problèmes était d'épauler les sénateurs les représentant par des députés et de leur permettre d'avoir voix au chapitre au sein de l'Assemblée nationale.

Il ne peut s'agir là d'une erreur, puisque le Président de la République est à l'origine de cette disposition (*Rires sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*), qui va dans la bonne direction. Il va donc de soi que je me réjouis qu'elle ait été prise, mais je reconnais que, comme pour toute bonne chose, il faut veiller à ce que le meilleur ne devienne pas le pire. C'était le sens de mon amendement.

Je tiens à dire aussi qu'il s'agit pour nous non pas d'insister, au travers de cet amendement, sur la priorité accordée au Sénat en tant que telle, mais sur la nécessité d'instaurer une égalité de traitement entre la collectivité de droit et la collectivité de fait.

Cela étant dit, madame la ministre, vous avez su comprendre les Français établis hors de France en acceptant l'inscription à l'article 34 de la Constitution de leurs instances représentatives, ce qui était le plus important. Dans ces conditions, puisque le Gouvernement a bien montré qu'il s'intéressait aux Français établis hors de France et qu'il était prêt à poursuivre la réflexion sur ce sujet, je retire mon amendement.

M. Charles Pasqua. Très bien !

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Tout ça pour ça !

M. le président. L'amendement n° 45 rectifié *bis* est retiré.

La parole est à M. Jean-Pierre Raffarin, pour explication de vote sur l'amendement n° 463.

M. Jean-Pierre Raffarin. Je comprends la position de M. Cointat et ses deux idées complémentaires : la reconnaissance des Français établis hors de France dans la Constitution et le maintien de la priorité sénatoriale pour l'examen des textes relatifs à leurs instances représentatives.

Je suivrai l'avis du Gouvernement, mais qu'il me soit permis de regretter ce recul pour le Sénat, car la loi de 2003 dispose que le Sénat examine en priorité les textes relatifs à l'organisation des collectivités territoriales ou aux instances représentatives des Français de l'étranger.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Il faudrait la moderniser.

M. Jean-Pierre Raffarin. Pourquoi avait-on institué une telle priorité ? Parce que la qualité du travail législatif du Sénat permet quelquefois d'orienter les débats de manière plus tempérée, et souvent plus moderne !

M. Robert del Picchia. Très bien !

M. Jean-Pierre Raffarin. On l'a vu à propos d'un texte aussi difficile que le projet de loi relatif aux organismes génétiquement modifiés : s'agissant de textes complexes, commencer la discussion au Sénat permet souvent de trouver les voies de l'avenir.

Je regrette que si nous gardons en effet la priorité pour l'examen des textes relatifs à l'organisation des collectivités territoriales, conformément à ce que prévoyait la loi de 2003, nous la perdions maintenant pour les textes concernant les instances représentatives des Français établis hors de France.

Je le répète, il s'agit, pour le Sénat, d'un recul que je déplore ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et sur certaines travées de l'UC-UDF.*)

M. le président. La parole est à M. Bernard Frimat, pour explication de vote.

M. Bernard Frimat. La passion de M. Cointat est connue et sympathique. Sur nos travées, M. Yung et Mme Cerisier-ben Guiga défendent avec la même ardeur les Français qui sont établis hors de France.

M. Robert del Picchia. Très bien !

M. Bernard Frimat. Cela étant, je ne peux pas suivre M. Cointat s'agissant de la notion de collectivité de fait. Les Français établis hors de France sont pleinement citoyens, doivent exprimer cette citoyenneté de toutes les façons et être représentés au Parlement, mais ils ne constituent pas, pour autant, une collectivité de fait. Une telle logique nous mènerait à établir un conseil général des Français établis hors de France et un conseil régional des Français établis hors de France : tout cela n'aurait pas beaucoup de sens ! (*M. Richard Yung acquiesce.*) Quoi qu'il en soit, M. Cointat a retiré son amendement.

Quant à l'amendement n° 463 tendant à retirer au Sénat la priorité pour l'examen des textes concernant les collectivités territoriales, il ne s'agit pas, pour nous, de faire une mauvaise manière à la majorité sénatoriale.

C'est d'ailleurs lorsque vous étiez Premier ministre, monsieur Raffarin, qu'il a été proposé que le Sénat soit saisi en premier lieu des textes relatifs aux instances représentatives des Français de l'étranger. Cette disposition avait sa cohérence, puisque le Sénat était la seule chambre où ces derniers comptaient des représentants. De la même manière, on peut comprendre que l'on supprime aujourd'hui cette priorité.

Cela étant, la priorité dont bénéficie le Sénat est plus théorique que réelle, et on en a eu très vite la démonstration.

Souvenons-nous du débat sur le projet de loi organique relatif à l'expérimentation par les collectivités territoriales, qui s'était conclu par un amendement de notre collègue Yves Fréville prévoyant que les dotations de l'État seraient prises en compte dans la notion d'autonomie financière.

Or, ce texte a été discuté d'abord à l'Assemblée nationale, et le Conseil constitutionnel n'a pas pour autant invalidé la loi pour ce motif. Pourtant, quoi de plus important, s'agissant des collectivités territoriales, que ce débat sur l'autonomie financière, au cœur de la décentralisation ? Néanmoins, il n'a pas commencé dans notre hémicycle.

Par conséquent, pourquoi constitutionnaliser un principe que le Conseil constitutionnel lui-même n'a pas respecté dans sa jurisprudence.

Un second argument semblera peut-être plus polémique.

Le texte peut être indifféremment déposé à l'Assemblée nationale ou au Sénat. Le Gouvernement a donc toujours la possibilité de soumettre d'abord au Sénat un texte concernant les collectivités territoriales. Cela relève de sa responsabilité, et c'est une responsabilité que je lui laisse bien volontiers, quelle que soit son orientation politique.

Enfin, on nous affirme qu'un texte relatif à l'organisation des collectivités territoriales doit être examiné en premier lieu par le Sénat parce que celui-ci assure leur représentation. Or, sans vouloir revenir sur un débat que nous avons déjà eu et que nous aurons encore, je rétorquerai simplement que, à nos yeux, le Sénat assure de moins en moins bien cette représentation.

M. Jean-Pierre Raffarin. Pas aux nôtres !

M. Jean-Jacques Hyest, *rapporteur.* C'est reparti !

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Très bien !

M. Bernard Frimat. Symboliquement, prendre en compte le fait que la représentativité des collectivités territoriales ne coïncide pas avec celle du Sénat justifierait aussi que ce dernier ne soit plus prioritaire pour l'examen des textes concernant ces collectivités.

M. le président. La parole est à M. Robert del Picchia, pour explication de vote.

M. Robert del Picchia. Je voudrais simplement rappeler ou apprendre, peut-être, à notre assemblée que l'on trouve, dans les archives du Sénat, des documents très éclairants.

Autrefois, six sénateurs représentaient les anciennes colonies. Puis le constituant a supprimé la mention des sénateurs et écrit, à l'article 24, que le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales.

L'un de nos collègues de l'époque avait alors soulevé la question du devenir des sénateurs des Français de l'étranger, voués en effet à disparaître avec un tel texte. Le garde des sceaux avait admis qu'il fallait trouver une solution, et il avait été décidé d'ajouter dans la Constitution que les Français établis hors de France sont représentés au Sénat.

Une telle rédaction ne signifiait nullement que ces derniers n'étaient pas représentés à l'Assemblée nationale. Comme tous les Français, ils l'étaient, en théorie, mais puisque le scrutin ne pouvait être organisé à l'étranger à cette époque, ils ne pouvaient participer à l'élection des députés. Cette question étant désormais réglée, grâce à la mise en place de centres de vote à l'étranger, les Français établis hors de France peuvent maintenant être représentés à l'Assemblée nationale.

Quant au Gouvernement, je dirai, à la suite de notre collègue Jean-Pierre Raffarin, que le Sénat travaille tellement bien sur ces sujets qu'il continuera probablement de déposer les textes relatifs aux instances représentatives des Français de l'étranger d'abord sur le bureau de la Haute Assemblée. C'est en tout cas ce que nous souhaitons, madame le garde des sceaux !

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. Très bien !

M. Bernard Frimat. C'est ce que l'on appelle une autocritique...

M. le président. La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, pour explication de vote.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Je soutiendrai l'amendement de nos collègues socialistes, car je partage l'idée selon laquelle, par votre fait, mesdames, messieurs les membres de la majorité, le Sénat représente de moins en moins bien les collectivités territoriales, dans la mesure où sa composition ne reflète pas le vote de leurs habitants. Il ne faudrait tout de même pas trop cultiver ce paradoxe, sinon nous y perdrons tous...

En effet, concernant les Français de l'étranger, ils ne peuvent exister que par leur nombre, or vous affirmez que le Sénat a vocation à représenter les collectivités, indépendamment du chiffre de leur population.

M. Henri de Raincourt. Ce n'est pas vrai !

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Comme vous le voyez, à trop vouloir tirer sur la corde et prouver tout et son contraire, on en arrive à se contredire assez facilement !

M. le président. La parole est à M. Richard Yung, pour explication de vote.

M. Richard Yung. Je souhaite revenir très rapidement sur cette notion de collectivité des Français de l'étranger.

Nous le sentons bien, nous nous heurtons à un grand scepticisme et probablement aussi à un obstacle d'ordre juridique. Néanmoins, telle est bien l'évolution qui est en train de se dessiner. M. Frimat a fait référence, tout à l'heure, à un conseil général des Français de l'étranger. Or c'est très exactement ce que nous avons en tête !

Aujourd'hui, l'Assemblée des Français de l'étranger, instance représentative des Français établis hors de France, est élue au suffrage universel direct. Il est donc tout à fait envisageable qu'à terme cette assemblée se voie confier certains des pouvoirs dont dispose un conseil général et devienne ainsi son équivalent. Nous aurons alors bien une collectivité des Français de l'étranger, même si elle ne sera pas fondée sur un territoire. C'est le sens de l'histoire !
(*M. Christian Cointat applaudit.*)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 463.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je suis saisi de quatre amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

Les deux premiers sont identiques.

L'amendement n° 21 rectifié *bis* est présenté par M. Charasse, Mme N. Goulet et MM. Fortassin et Alfonsi.

L'amendement n° 464 est présenté par MM. Frimat, Badinter, Bel, Collombat, Dreyfus-Schmidt, C. Gautier, Mauroy, Peyronnet, Sueur, Yung et les membres du groupe Socialiste, apparentés et rattachés.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Supprimer les deuxième et troisième alinéas du 2° de cet article.

La parole est à M. Michel Charasse, pour présenter l'amendement n° 21 rectifié *bis*.

M. Michel Charasse. Je propose la suppression des deuxième et troisième alinéas du 2° de l'article 14, car, je dois le dire, je les trouve incompréhensibles !

De quoi s'agit-il ? D'élaborer une loi organique sur l'organisation du travail gouvernemental ? Mais, jusqu'à présent, c'est le Premier ministre qui est le maître de l'organisation du travail gouvernemental, en organisant comme il le veut les différents groupes de travail et comités, notamment interministériels. De son côté, le Président de la République peut convoquer les conseils interministériels.

S'agit-il d'inscrire dans la loi organique l'obligation de publier l'ensemble des travaux préparatoires et des notes réalisées en interne par le Gouvernement ? Veut-on du coup, dans la foulée, rendre obligatoire la publication de l'avis du Conseil d'État ?

Vraiment, je ne comprends pas du tout ce que tout cela signifie ! À mes yeux, une telle disposition ne peut que ralentir et compliquer encore plus le fonctionnement de Matignon et des ministères, sans aucun bénéfice pour personne.

Par conséquent, je propose de la supprimer, sauf si l'on me démontre qu'elle est indispensable. Il n'y a d'ailleurs jamais eu de loi organisant le fonctionnement du travail gouvernemental depuis la III^e République, et on a toujours bien fonctionné comme cela.

En outre, le système prévu est assez complexe, et je doute que la commission ou le Gouvernement puissent nous éclairer. L'article incriminé prévoit en effet que les projets de loi « ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour tant que les conférences des présidents constatent conjointement que les règles fixées par la loi organique sont méconnues ». Mais va-t-on les interroger à chaque fois ou va-t-on attendre qu'elles se réveillent spontanément ? Si, un jour, les conférences des présidents ne le font pas spontanément et ne disent rien, le Conseil constitutionnel ne manquera pas de sanctionner et d'annuler !

De plus, cette procédure jouera-t-elle seulement en première lecture ou à tout moment, tout au long des lectures successives ? En première lecture, la conférence des présidents de la première assemblée saisie devra-t-elle solliciter celle de l'autre assemblée, puisqu'il faut, lorsque les règles sont méconnues, qu'elles le constatent conjointement ?

Mes chers collègues, croyez-vous vraiment que, quand la France est confrontée à des difficultés nombreuses, à des problèmes graves qui doivent être réglés en urgence pour tenir notre place en Europe et dans le monde, on a le temps de s'amuser avec des plaisanteries pareilles ? Cela apporte quoi ?

M. Charles Pasqua. De la confusion !

M. le président. La parole est à M. Bernard Frimat, pour présenter l'amendement n° 464.

M. Bernard Frimat. Si la commission des lois propose certaines améliorations rédactionnelles au travers de l'amendement n° 112 venant en discussion juste après le nôtre, elles ne portent pas sur le fond du dispositif. Or ce dernier, qui a été inséré à la suite de l'adoption d'un amendement à l'Assemblée nationale, vise à prévoir une loi organique, dont le contenu nous est totalement inconnu,...

M. Jean-Jacques Hyest, *rapporteur.* Par définition !

M. Bernard Frimat. ... ayant vocation à régir les conditions d'élaboration des projets de loi par le Gouvernement. L'Assemblée nationale a donc inventé une loi précisant comment devront être préparés les projets de loi dans l'avenir !

En outre, par le troisième alinéa du 2° de l'article 14, elle a donné aux conférences des présidents des deux assemblées un pouvoir de maître d'école, puisqu'elles pourront refuser d'inscrire un projet de loi à l'ordre du jour si elles estiment que le Gouvernement ne l'a pas élaboré comme il fallait le faire.

M. Michel Charasse. Qu'en savent-elles ?

M. Bernard Frimat. Depuis le début de la semaine dernière, on nous rétorque régulièrement que nos propositions n'ont pas leur place dans la Constitution. S'agissant de la présente disposition, je suis tenté de vous retourner l'objection : doit-elle vraiment figurer dans la Constitution ?

Disant cela, je m'attaque, je le sais bien, à des auteurs d'amendements illustres, puisqu'il semble que cette disposition émane notamment de M. Copé. Or, en ces temps de recherche difficile d'une majorité des trois cinquièmes, tout ce qui vient de M. Copé a un prix exorbitant...

Tout cela pour obliger le Gouvernement à réaliser des études d'impact lors de l'élaboration d'un projet de loi : mais rien ne l'en empêche aujourd'hui !

Supposons un instant, par exemple, qu'une telle disposition ait existé à l'époque de l'élaboration du projet de loi relatif aux OGM.

Le Gouvernement aurait alors dû demander à des experts choisis par ses soins de procéder à une étude d'impact. Nul doute qu'après sa publication celle-ci aurait été immédiatement contestée par d'autres scientifiques. En outre, pourquoi aurions-nous dû, nous parlementaires, nous contenter des études d'impact effectuées à la demande du Gouvernement ? Nous n'aurions pas manqué de demander que d'autres études soient réalisées et que le Parlement se dote d'une capacité d'expertise autonome en la matière.

Il est peut-être souhaitable d'éviter la construction de telles usines à gaz, quelle que puisse être par ailleurs leur utilité... On se plaint parfois d'un délire législatif, mais nous tombons ici dans un délire constitutionnel ! Je le dis par avance, la rédaction proposée par la commission des lois est intelligente, mais elle ne règle pas le problème du contenu du dispositif, avec lequel je suis en complet désaccord.

Cela ne signifie pas que nous soyons hostiles *a priori* aux études d'impact. Toutefois, est-il vraiment indispensable d'imposer au Gouvernement, quel qu'il soit, des guides dans la phase qui précède l'élaboration du projet de loi ?

M. Michel Charasse. Très bien !

M. Bernard Frimat. On nous a pourtant dit que, dans cette même phase, il ne fallait surtout pas rendre publics les avis du Conseil d'État, dont tout le monde a connaissance au demeurant. Par conséquent, ne pensez-vous pas que le Sénat, s'il a vraiment du bon sens, ce dont je doute de plus en plus (*Murmures sur les travées de l'UMP.*),...

M. Philippe Marini. C'est de l'autocritique ?

M. Bernard Frimat. ... s'honorerait en supprimant cette disposition et en renonçant à ouvrir cette usine à gaz ?

M. Michel Charasse. Très bien !

M. le président. L'amendement n° 112, présenté par M. Hyst, au nom de la commission des lois, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit les deuxième et troisième alinéas du 2° de cet article :

« La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique.

« Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jean-Jacques Hyst, *rapporteur.* L'Assemblée nationale a prévu que les projets de loi soient « élaborés dans des conditions fixées par une loi organique ». Monsieur Frimat, c'est la reprise exacte d'une des propositions émises par le comité de réflexion présidé par M. Balladur. (*Mme Éliane Assassi s'exclame.*) Si vous voulez connaître l'auteur de cette disposition, c'est donc là que vous le trouverez, même s'il est vrai que cela avait été également suggéré par un certain nombre de députés.

Ces textes ne pourront être inscrits à l'ordre du jour « tant que les conférences des présidents constatent conjointement que les règles fixées par la loi organique sont méconnues ».

Ces dispositions suscitent chez vous un certain scepticisme, mon cher collègue. Pour sa part, la commission des lois partage les préoccupations auxquelles cet amendement tend à répondre. Elle estime cependant que la référence aux conditions d'élaboration des projets de loi n'est ni suffisamment précise ni vraiment explicite.

D'une part, il faudrait faire apparaître clairement que les règles fixées dans la loi organique ne pourront concerner que le Gouvernement et l'élaboration des projets de loi avant leur dépôt au Parlement.

D'autre part, ces règles porteraient, comme le recommandait dans son rapport le comité présidé par M. Balladur, sur la réalisation d'études d'impact par le Gouvernement.

C'est donc moins, en fait, les conditions d'élaboration des projets de loi qu'il convient de viser que les modalités de présentation de ceux-ci avant leur dépôt sur le bureau de l'une ou l'autre des deux assemblées.

M. Michel Charasse. Cela ne change rien du tout !

M. Jean-Jacques Hyst, *rapporteur.* L'amendement de la commission des lois vise à ce que le Gouvernement présente une analyse des effets attendus d'un texte, analyse qui ne saurait se réduire aux études d'impact, souvent superficielles, dont les projets de loi ont été assortis par le passé selon un usage plutôt aléatoire. D'ailleurs, il y a été renoncé. Il fut une époque où l'on procédait à des études d'impact, peut-être M. Charasse s'est-il livré à ce genre de sport quand il était au Gouvernement ?

M. Michel Charasse. Le ministère du budget en fait sur tous les projets de loi et se fait régulièrement « ramasser » lors des réunions d'arbitrage qui se tiennent à Matignon !

M. Jean-Jacques Hyst, *rapporteur*. De toute façon, les études d'impact sont réalisées à la suite du dépôt du projet de loi. Il faudrait les faire avant.

La loi organique devrait détailler le type d'informations que le Gouvernement serait tenu de réunir, ainsi que les conditions dans lesquelles celles-ci seraient transmises au Parlement, au plus tard lors du dépôt du projet de loi concerné. Il appartiendrait ensuite à chaque assemblée d'apprécier ces informations, de les valider, de les compléter, bien sûr, par le travail d'investigation conduit dans le cadre des commissions permanentes et de juger, *in fine*, si le projet de loi répond à une véritable nécessité.

Cependant, il n'est pas nécessaire, monsieur Charasse, que les deux conférences des présidents constatent conjointement que les règles fixées par la loi organique sont méconnues pour empêcher l'inscription d'un texte à l'ordre du jour.

Il appartient en effet à la conférence des présidents de l'assemblée saisie d'apprécier si ces conditions sont satisfaites. D'ailleurs, cela n'empêcherait pas le Gouvernement, le cas échéant, de déposer son texte sur le bureau de l'autre assemblée.

M. Michel Charasse. C'est ce que prévoit votre amendement, mais pas la rédaction actuelle de l'article !

M. Jean-Jacques Hyst, *rapporteur*. Élaboration et présentation, ce n'est pas la même chose, monsieur Charasse !

M. le président. Le sous-amendement n° 322, présenté par M. Vasselle, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit le deuxième alinéa de l'amendement n° 112 :

« La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat comporte une étude d'impact et répond aux conditions fixées par une loi organique. »

Ce sous-amendement n'est pas soutenu.

L'amendement n° 320, présenté par M. Marini, est ainsi libellé :

Compléter le deuxième alinéa du 2° de cet article par les mots :

d'initiative parlementaire

La parole est à M. Philippe Marini.

M. Philippe Marini. En lisant le texte qui nous parvient de l'Assemblée nationale – d'une manière, je le confesse, pas aussi approfondie que la commission des lois –, je me suis interrogé, mes questions étant d'ailleurs assez similaires à celles qui viennent d'être formulées, notamment par M. le rapporteur.

Il me semble que la disposition en débat risquerait, si nous ne l'amendions pas, de produire des conséquences susceptibles de se retourner contre le Parlement. J'ai compris qu'il s'agit de prescrire au Gouvernement lui-même des modalités de préparation de ses textes, mais j'ai observé que, *de facto*, la rédaction actuelle de l'article 14 soumet une large part de la procédure législative au Conseil d'État, et c'est sur cet aspect des choses que je souhaitais intervenir.

M. Charles Pasqua. Cela ne va pas recommencer !

M. Philippe Marini. En effet, en amont, le projet de loi organique serait obligatoirement soumis au Conseil d'État, et, en aval, le Conseil constitutionnel, dont on sait que la jurisprudence a une tendance assez spontanée à l'alignement sur celle du Conseil d'État, serait obligatoirement saisi.

Or, rares ont été les occasions, au moins ces dernières années, où le Conseil d'État s'est montré désireux d'accroître la marge de manœuvre du législateur. L'imprécision de l'alinéa considéré me semble comporter quelques menaces pour le Parlement.

C'est la raison pour laquelle j'ai suggéré, par cet amendement, qui est essentiellement un amendement de questionnement, que la loi organique dont il s'agit soit d'initiative parlementaire. Nous avons une très bonne référence en la matière avec la loi organique relative aux lois de finances, d'initiative parlementaire, qui a permis d'établir des règles du jeu à la suite de débats entre deux chambres dont les majorités étaient, à l'époque, d'orientations opposées. Ces règles du jeu me semblent aujourd'hui faire l'unanimité.

Par conséquent, j'aurais souhaité mieux comprendre les incidences concrètes des dispositions de l'article 14. La rédaction proposée par la commission des lois me paraît de nature à lever les incertitudes que j'ai soulignées. Je voulais néanmoins, tout en souscrivant à son analyse, obtenir des éléments d'appréciation propres à éclairer notre débat.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Jacques Hyst, *rapporteur*. La commission des lois propose un amendement de réécriture des deux alinéas en question de l'article 14 pour mieux en préciser la portée.

Il s'agit, pour l'essentiel, de demander au Gouvernement d'accompagner le projet de loi de certains éléments d'information complémentaires. Cela répond en partie à vos objections, monsieur Charasse.

Parmi les exigences relatives à la présentation des projets de loi, on peut penser aux études d'impact, mais aussi, comme le prévoit un autre amendement, aux annexes ou aux déclarations interprétatives concernant les accords internationaux, dont la ratification est soumise à l'autorisation du Parlement. La loi organique définira de manière complète ces conditions. La commission a estimé que ces dispositions introduites par les députés étaient utiles. Par conséquent, je demande le retrait des deux amendements tendant à leur suppression.

Enfin, l'amendement n° 112 répond largement à vos préoccupations, monsieur Marini, car la rédaction votée par l'Assemblée nationale était assez imprécise et pouvait donner à entendre que la loi organique déterminerait l'élaboration du projet de loi – ce qui n'est pas le cas –, y compris au cours de la procédure législative devant le Parlement.

En réalité, les députés, si je lis bien les comptes rendus des débats et les rapports, souhaitaient viser la nécessité d'accompagner les projets de loi notamment d'études d'impact approfondies.

C'est pourquoi la commission a prévu une loi organique pour définir les conditions de présentation des projets de loi, et bien marquer que les obligations prévues par cette loi s'imposent au Gouvernement avant ou lors du dépôt d'un texte devant le Parlement, mais n'interfèrent pas avec la procédure législative en tant que telle.

Rien n'interdira au Parlement de prendre l'initiative d'une proposition de loi organique fixant les conditions de la présentation des projets de loi, mais il me paraît difficile d'inscrire dans la Constitution que la loi organique qui les déterminera sera d'initiative parlementaire.

Je pense d'ailleurs que le projet de loi ou la proposition de loi organique doit être déjà en préparation, au moins dans certains esprits, sinon en cours de rédaction.

En tout état de cause, c'est nous qui voterons la loi organique. Ensuite, le Conseil constitutionnel se prononcera. La rédaction que j'ai proposée me paraît assez précise s'agissant des exigences posées pour la présentation des projets de loi. Nous répondons ainsi à une volonté depuis longtemps manifestée, et très largement exposée au sein du comité Ballardur. Notre rédaction donne, à mon sens, satisfaction aux souhaits des députés – et non d'un député en particulier...

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Rachida Dati, *garde des sceaux*. Monsieur le rapporteur, vous proposez de modifier la rédaction des dispositions introduites par l'Assemblée nationale pour encadrer par une loi organique les conditions d'élaboration des projets de loi.

Votre rédaction permet, en effet, de mieux cibler l'objectif visé. Il ne s'agit pas de régir entièrement par la loi organique les modalités d'élaboration des projets de loi, lesquelles comportent, comme vous le savez, un certain nombre de phases d'arbitrage, de consultation et autres. L'objectif est de préciser les conditions non de leur élaboration, mais de leur présentation, notamment en prévoyant les documents qui devront les accompagner, pour obliger le Gouvernement à fournir au Parlement de véritables études d'impact.

Si nous sommes tout à fait d'accord sur la nouvelle rédaction, nous pensons que le texte pourra encore être amélioré au cours de la navette parlementaire. En effet, il peut y avoir blocage en cas de désaccord entre le Gouvernement et la conférence des présidents sur le caractère suffisant ou non de l'étude d'impact. Il faudra prévoir un moyen de sortir d'une telle situation, ce que ne permet pas le texte actuel.

Messieurs Charasse et Frimat, vous proposez de supprimer l'encadrement de l'élaboration des projets de loi envisagé par l'Assemblée nationale.

Le Gouvernement ne peut pas vous suivre, car il partage pleinement la volonté exprimée par l'Assemblée nationale d'améliorer la qualité de la législation. Comme l'avait relevé le Conseil d'État, de nombreuses circulaires ont été prises en ce sens depuis plusieurs années sans véritable succès. Le seul moyen de rendre de telles dispositions obligatoires est donc de les instituer au moins par une loi organique. Cette dernière pourra par exemple obliger le Gouvernement à accompagner les projets de loi de véritables études d'impact. Il s'agit non pas, comme vous le craignez, d'interdire la concertation ministérielle préalable ni de rendre publics les avis du Conseil d'État, mais d'imposer, à l'échelon approprié, des règles en vue d'une meilleure qualité de la préparation de la loi.

L'adoption de l'amendement n° 112 devrait, je l'espère, lever certaines de vos réticences. En effet, il sera plus clair que l'intention du constituant est bien de préciser les conditions de présentation des projets de loi, notamment en énumérant les documents qui doivent les accompagner, plutôt que d'encadrer leurs conditions d'élaboration.

Enfin, monsieur Marini, vous proposez que le projet de loi organique qui précisera les conditions que devra respecter la présentation des projets de loi soit d'initiative parlementaire.

Le Gouvernement souhaite que le texte organique soit préparé en étroite concertation avec les deux assemblées. Il n'est toutefois pas souhaitable d'inscrire dans la Constitution qu'il devra nécessairement s'agir d'une proposition de loi. Cela interdirait d'ailleurs toute modification ultérieure par le Gouvernement.

Restons-en donc au principe de notre République selon lequel l'initiative de la loi appartient aussi bien au Premier ministre qu'au Parlement.

En résumé, le Gouvernement est favorable à l'amendement n° 112 et défavorable aux amendements n°s 21 rectifié *bis*, 464 et 320.

M. le président. La parole est à M. Michel Charasse, pour explication de vote sur les amendements identiques n°s 21 rectifié *bis* et 464.

M. Michel Charasse. Je ne souhaite pas insister sur ces amendements et je dirai donc juste un mot.

Il faut quand même savoir qu'en principe, chaque texte donne lieu à une étude d'impact, au moins de la part de la direction du budget du ministère du budget. Cela n'empêche pas le ministre du budget de se faire régulièrement « renvoyer dans ses buts » lors de tous les arbitrages à Matignon, surtout quand l'étude d'impact débouche sur un constat abominable. Au fond, qu'est-ce qu'une étude d'impact ? C'est un texte acariâtre, écrit par un grincheux, qui a systématiquement tort, pour doucher les enthousiasmes dispendieux... (*Sourires.*)

Première question : les études d'impact seront-elles expurgées avant publication ?

M. Charles Pasqua. Oui ! Il faut le préciser par amendement !

M. Michel Charasse. En effet, si elles le sont – et, à mon avis, elles le seront –, elles présentent un intérêt limité.

Cela étant, monsieur le président, je vais retirer mon amendement, mais j'en profite – et je n'y reviendrai pas – pour poser deux questions à M. Hiest sur son propre amendement.

Si je lis le texte de la commission des lois, les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. Si le Gouvernement affirme les avoir respectées et que la conférence des présidents soutient que ce n'est pas vrai, qui arbitre ?

M. Richard Yung. On ne sait pas !

M. Michel Charasse. Est-ce qu'on passe outre ? Est-ce qu'on change d'assemblée, en retirant le texte à l'une pour le déposer dans l'autre ? Comme Mme le garde des sceaux nous dit qu'il faudra affiner cela pendant la navette, voilà une situation à régler : en cas de désaccord entre le Gouvernement et la conférence des présidents, il faut que quelqu'un puisse arbitrer. En effet, on ne va quand même pas bloquer la vie gouvernementale parce qu'il y a une « chicaya » sur l'application d'une disposition législative de tête d'épingle perdue au fin fond d'une loi organique !

Seconde question, monsieur le rapporteur et cher ami : la loi organique concernera, bien entendu, la conférence des présidents du Sénat. Peut-on considérer qu'elle sera, de ce fait, « relative au Sénat » au sens de l'article 46, quatrième alinéa, de la Constitution ? Auquel cas, elle ne peut pas être votée sans notre accord.

M. Philippe Marini. Bonne question !

M. le président. L'amendement n° 21 rectifié *bis* est retiré.

La parole est à M. Bernard Frimat, pour explication de vote sur l'amendement n° 464.

M. Bernard Frimat. Je ne reprendrai pas les deux questions de Michel Charasse, auxquelles M. le rapporteur va se faire un plaisir de répondre !

Ne serait-ce que pour donner à mes collègues la possibilité de voter contre les dispositions considérées, je suis, pour ma part, dans l'obligation de maintenir l'amendement n° 464.

Je donne acte au président et rapporteur de la commission des lois que son texte constitue une amélioration par rapport à celui de l'Assemblée nationale et lève un certain nombre d'ambiguïtés rédactionnelles.

Il n'en demeure pas moins que tout cela me semble tout de même représenter un carcan inutile. Quels documents devront accompagner les projets de loi ? Ne pensez-vous pas que, plutôt que d'alourdir la présentation des textes, il vaudrait mieux centrer un peu plus notre travail législatif sur l'essentiel ? Je souhaiterais, pour ma part, affranchir le Parlement de la discussion récurrente de tous ces textes inutiles, destinés à « gérer » l'opinion publique et qui nous encombrant !

Parce qu'il nous semble que le Gouvernement a suffisamment d'esprit de responsabilité pour pouvoir de lui-même préparer et présenter une loi dans des conditions satisfaisantes – vous voyez que nous sommes optimistes ! –, je ne vois pas pourquoi on lui imposerait un tel carcan.

Nous maintenons donc l'amendement n° 464.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Jean-Jacques Hyest, *rapporteur.* M. Charasse m'a posé deux questions.

La réponse à la seconde est incontestablement positive, parce qu'il s'agit d'une loi organique qui concerne aussi bien l'Assemblée nationale que le Sénat.

M. Philippe Marini. Très bien !

M. Jean-Jacques Hyest, *rapporteur.* Quant à la première question, j'estime que quand un projet de loi est mal ficelé et qu'il manque d'éléments d'appréciation, une commission devrait pouvoir se déclarer dans l'incapacité de le rapporter. Ce serait beaucoup plus simple !

Cela étant, on a choisi d'élaborer un dispositif plus complexe. Nous verrons bien comment il fonctionnera, mais je ne suis pas choqué que l'on dispose que tout projet de loi soit au moins assorti d'une étude d'impact sérieuse, portant non seulement sur l'incidence financière du dispositif, mais aussi sur le bilan de l'application de la législation que l'on veut modifier. Nous aurions d'ailleurs intérêt à mener le même type de travail d'évaluation de notre côté : le Parlement s'en trouverait peut-être un peu plus respecté !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 464.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 112.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Monsieur Marini, l'amendement n° 320 est-il maintenu ?

M. Philippe Marini. Je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 320 est retiré.

Je suis saisi de quatre amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

Les deux premiers sont identiques.

L'amendement n° 87 est présenté par MM. Gélard, Portelli et Lecerf.

L'amendement n° 465 est présenté par MM. Frimat, Badinter, Bel, Collombat, Dreyfus-Schmidt, C. Gautier, Mauroy, Peyronnet, Sueur, Yung et les membres du groupe Socialiste, apparentés et rattachés.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Supprimer le dernier alinéa du 2° de cet article.

La parole est à M. Jean-René Lecerf, pour présenter l'amendement n° 87.

M. Jean-René Lecerf. Les auteurs de cet amendement estiment que le Conseil d'État, qui est d'abord le conseiller du Gouvernement, n'a pas vocation à devenir celui du Parlement. De surcroît, il risquerait de se transformer progressivement en une nouvelle chambre dont les avis deviendraient rapidement incontournables.

Or, autant les auteurs de l'amendement sont favorables au bicamérisme, autant ils sont hostiles au multicamérisme. Ils estiment que le Parlement doit être laissé libre de choisir ses experts en fonction des différents textes qui lui sont soumis et qu'aucun monopole, ni même aucune priorité, ne devrait être réservé au Conseil d'État.

Dans ces conditions, la référence qui est faite à l'avis de ce dernier avant l'examen en commission d'une proposition de loi paraît pour le moins inutile.

M. le président. La parole est à M. Bernard Frimat, pour présenter l'amendement n° 465.

M. Bernard Frimat. Cet amendement vient d'être excellemment défendu par M. Jean-René Lecerf. Je m'en voudrais presque d'abîmer sa démonstration en y ajoutant mes arguments !

Le Conseil d'État est le conseiller du Gouvernement. Qu'il le reste ! On nous a même expliqué tout à l'heure qu'il fallait qu'il conseille l'exécutif avec suffisamment de discrétion pour que le Parlement n'en soit pas averti, celui-ci étant, de toute façon, au courant !

À présent, on nous affirme qu'une proposition de loi pourra être transmise au Conseil d'État par le président de l'assemblée concernée. Mais en fonction de quelles considérations un texte sera-t-il ou non soumis au Conseil d'État pour avis ? Qu'est-ce qui nous garantit que sa transmission au Conseil d'État ne deviendra pas, simplement, un nouveau moyen de ralentir la procédure législative ?

Il me semble que nous sommes dans la confusion la plus totale. Le Conseil d'État, quelque grands que soient ses talents, n'a déjà que trop tendance à vouloir se comporter comme une chambre parlementaire pour que nous ne lui demandions pas d'être notre conseiller !

Si nous avons besoin de conseils, nous pouvons les prendre auprès de qui nous l'entendons, et laisser le Conseil d'État – cette grande institution pour laquelle j'exprime toute mon admiration – jouer pleinement son rôle de conseiller du Gouvernement et de plus haute juridiction administrative.

M. le président. L'amendement n° 198 rectifié, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et les membres du groupe Communiste Républicain et Citoyen, est ainsi libellé :

I. - Dans le dernier alinéa de cet article, remplacer les mots :

peut soumettre

par les mots :

soumet

II. - Compléter le même alinéa par les mots :

appartenant à un groupe parlementaire soutenant le Gouvernement.

La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Cet amendement vise à obliger les présidents des assemblées à soumettre toutes les propositions de loi au Conseil d'État.

En effet, au cours de ces dernières années, nous avons vu proliférer des propositions de loi que le Gouvernement inspirait et faisait adopter par sa majorité afin précisément d'éviter de les soumettre au Conseil d'État.

Je citerai plusieurs exemples à cet égard, que vous connaissez déjà, mes chers collègues : la proposition de loi de M. Pascal Clément, alors président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, relative à la lutte contre la récidive, en 2005 ; celle de M. Patrick Ollier, député, sur la remise en cause des 35 heures, en 2005 ; celle de notre collègue Jean Arthuis, relative à la Banque de France, en 2006 ; celle de notre collègue Michel Mercier, sur le contrôle comptable du RMI, en 2008.

Je pourrais évoquer d'autres textes – je n'ai pris que les plus récents et les plus marquants – pour lesquels il est clair que le Gouvernement s'est abrité derrière un ou plusieurs membres de sa majorité afin d'éviter le passage par le Conseil d'État, dont pourtant les avis ne sont pas publics – vous refusez d'ailleurs qu'ils le soient, chers collègues de la majorité –, mais vous préférez multiplier les précautions !

Pour ma part, ce qui me gêne, ce n'est pas que les propositions de loi soient transmises au Conseil d'État, c'est qu'une autorité puisse décider des textes qui seront soumis, ou non, à cet examen, qui devrait en fait concerner les propositions de loi inspirées par le Gouvernement.

M. Jean-Pierre Raffarin. Pour une fois, vous avez raison !

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Cela étant, je retire mon amendement, au profit des amendements de suppression.

M. le président. L'amendement n° 198 rectifié est retiré.

L'amendement n° 281 rectifié, présenté par MM. Mercier, Amoudry, Badré et Biwer, Mmes Dini, Férat et Payet, MM. Deneux et Merceron, Mme Morin-Desailly, MM. Nogrix, J.L. Dupont, Dubois, C. Gaudin, Zocchetto, Pozzo di Borgo et les membres du groupe Union centriste - UDF, est ainsi libellé :

Compléter le dernier alinéa du 2° de cet article par une phrase ainsi rédigée :

Ces avis sont publics.

La parole est à Mme Anne-Marie Payet.

Mme Anne-Marie Payet. Cet amendement vise à rendre publics les avis du Conseil d'État lorsque celui-ci se trouve saisi d'une proposition de loi. Il s'agit d'un amendement de coordination avec l'amendement n° 280 rectifié.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. Le Conseil d'État, parmi d'autres institutions, dispose d'une capacité d'expertise tout à fait éminente.

J'ai apprécié la remarque de Mme Borvo Cohen-Seat : il est effectivement arrivé que des propositions de loi soient largement inspirées par le Gouvernement, certes rarement (*Mme Nicole Borvo Cohen-Seat s'exclame.*), non pas d'ailleurs pour éviter le passage par le Conseil d'État, mais, me semble-t-il, pour accélérer la procédure législative.

En revanche, je ne suis pas d'accord avec vous en ce qui concerne la proposition de loi de M. Pascal Clément sur la récidive : cet exemple est mal choisi, car il s'agissait vraiment d'une initiative parlementaire.

Cette considération mise à part, la commission a estimé souhaitable d'ouvrir aux présidents des assemblées la faculté, car il n'y seront nullement obligés, de solliciter l'avis du Conseil d'État quand une proposition de loi semble poser quelques problèmes juridiques.

Nous n'avons donc pas proposé de supprimer cette disposition, qui reprend d'ailleurs une suggestion du rapport, publié en juillet 2002, du groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale, qui s'était réuni à l'époque sous la présidence de notre ancien collègue Daniel Hoeffel. Comme je crois qu'il s'agit d'une bonne idée et qu'il faut la préserver, j'émetts un avis défavorable sur les amendements identiques n^{os} 87 et 465.

En ce qui concerne l'amendement n^o 281 rectifié, il n'est pas nécessaire de préciser dans la Constitution que les avis du Conseil d'État seront publics, car cela va de soi si l'Assemblée nationale et le Sénat en sont les destinataires. Il est d'ailleurs parfois déjà difficile de tenir un secret quand on est deux ; à 577 ou à 348 – car tel sera bientôt l'effectif de la Haute Assemblée – cela me paraît totalement impossible ! (*Sourires.*)

Je demande donc le retrait de cet amendement.

M. le président. Madame Payet, l'amendement n^o 281 rectifié est-il maintenu ?

Mme Anne-Marie Payet. Non, je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n^o 281 rectifié est retiré.

Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements identiques n^{os} 87 et 465 ?

Mme Rachida Dati, garde des sceaux. Messieurs Lecerf et Frimat, vous proposez de supprimer un article du projet de loi constitutionnelle qui tend à autoriser le Parlement à solliciter, par l'intermédiaire du président de chaque assemblée, l'examen par le Conseil d'État d'une proposition de loi.

Cette possibilité nouvelle permettra au Parlement de demander une expertise complémentaire. Elle ne peut que contribuer au renforcement de la sécurité juridique et à l'amélioration de la qualité de la législation. Elle est cohérente avec le renforcement des pouvoirs du Parlement, en particulier avec la plus grande place qui sera accordée aux propositions de loi et le partage de l'ordre du jour.

Enfin, elle n'est aucunement l'expression d'une défiance à l'égard des parlementaires, bien au contraire, puisqu'il s'agit d'une simple faculté à la disposition du Parlement, qui ne saisira le Conseil d'État que s'il en décide ainsi.

Pour toutes ces raisons, le Gouvernement émet un avis défavorable sur les amendements n^{os} 87 et 465.

M. le président. La parole est à M. Gérard Longuet, pour explication de vote sur les amendements identiques n^{os} 87 et 465.

M. Gérard Longuet. Une fois n'est pas coutume, je me trouve en désaccord avec Mme le garde des sceaux sur l'amendement n^o 87 cosigné par M. Gélard et défendu excellemment par Jean-René Lecerf.

En effet, l'adoption de la disposition en question, généreuse en apparence, aboutirait en réalité, me semble-t-il, à créer trois catégories de propositions de loi : celles qui auraient fait l'objet d'un avis favorable du Conseil d'État, et qui constitueraient en quelque sorte des propositions de loi de première classe ; celles, de deuxième classe, qui auraient recueilli un avis négatif du Conseil d'État, ...

M. Michel Charasse. La carte famille nombreuse !

M. Gérard Longuet. ... au motif que tel ou tel dispositif ne serait pas bon ; enfin, les propositions de loi de troisième classe, qui n'auraient même pas fait l'objet d'un tel examen, ce que certains de nos collègues ne manqueraient pas de reprocher au cours de la discussion.

Je crains que le Conseil d'État ne soit horriblement gêné de se mêler de nos travaux et que nous ne le placions dans une situation impossible. Par conséquent, pour lui rendre service (*Sourires.*), je suggère que nous renoncions à le solliciter et que nous votions l'amendement n^o 87.

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Raffarin, pour explication de vote.

M. Jean-Pierre Raffarin. Mes chers collègues, voilà désormais plusieurs jours, et autant de nuits, que nous travaillons ensemble et que M. Frimat ne cesse de demander quels gestes d'ouverture nous accomplissons. Cette fois, en suivant M. Lecerf, nous allons satisfaire aussi M. Frimat !

Pour ma part, au moment où l'on accorde au Parlement de nouveaux pouvoirs afin d'équilibrer nos institutions, je suis tout à fait hostile à l'idée que celui-ci dispose du même conseil que le Gouvernement. Cette mesure contreviendrait à l'esprit de cette réforme, qui vise à donner aux assemblées toute la capacité législative nécessaire : les faire passer par le même intermédiaire que le Gouvernement rendrait notre démarche législative ambiguë.

Il s'agit là d'une question fondamentale. Les procédures doivent être distinctes, il y va de la maturité du Parlement. Madame le garde des sceaux, vous le savez mieux que quiconque : la qualité de la production législative du Sénat est telle que le passage par le Conseil d'État ne constitue pas une voie impérative.

M. le président. La parole est à M. Bernard Frimat, pour explication de vote.

M. Bernard Frimat. J'ai entendu avec plaisir que M. Gérard Longuet s'apprêtait à voter l'amendement n° 87 présenté par M. Jean-René Lecerf. Cependant, il s'est gardé de mentionner notre amendement identique n° 465.

Mes chers collègues de la majorité, dans un souci d'ouverture, pour que vous n'ayez aucun scrupule de conscience, que vous vous sentiez tous parfaitement à l'aise et que vous adoptiez en toute quiétude l'amendement n° 87, je me rallie à cette proposition et je retire l'amendement n° 465 ! (*Sourires sur les travées de l'UMP.*)

M. Gérard Longuet. Nous étions prêts à voter votre amendement !

M. Dominique Braye. Vous nous ôtez la joie de voter pour vous !

M. le président. L'amendement n° 465 est retiré.

Je mets aux voix l'amendement n° 87.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 14, modifié.

(L'article 14 est adopté.)

M. le président. Je rappelle que les amendements portant articles additionnels après l'article 14 ont été examinés en priorité le jeudi 19 juin au soir.

▪ **Amendements Sénat déposés sur le texte n° 365, 1^{ère} lecture**

Rejeté

Amendement n°199

présenté par

Mmes BORVO COHEN-SEAT, ASSASSI, MATHON-POINAT

et les membres du Groupe Communiste Républicain et Citoyen

Article 14

Avant le 1° de cet article, insérer un alinéa ainsi rédigé :

...° Dans la première phrase du dernier alinéa, après le mot : « avis » est inséré le mot : « public » ;

Objet

Les avis du Conseil d'Etat doivent être rendus public afin d'éclairer les débats parlementaires.

Retiré

Amendement n°280

présenté par

MM. MERCIER, AMOUDRY, BADRÉ et BIWER, Mmes DINI, FÉRAT et PAYET, MM. DENEUX et

MERCERON, Mme MORIN-DESAILLY, MM. NOGRIX, J.L. DUPONT, DUBOIS, C. GAUDIN,

ZOCCHETTO, POZZO di BORGO

et les membres du Groupe Union centriste – UDF

Article 14

Avant le 1° de cet article, insérer un alinéa ainsi rédigé :

...° Dans la première phrase du deuxième alinéa, après le mot : « avis », est inséré le mot : « public » ;

Objet

Cet amendement vise à rendre public les avis du Conseil d'Etat lorsqu'il est saisi d'un projet de loi.

NB :La présente rectification porte sur la liste des signataires.

Rejeté

Amendement n°466

présenté par

MM. FRIMAT, BADINTER, BEL, COLLOMBAT, DREYFUS-SCHMIDT, C. GAUTIER, MAUROY,

PEYRONNET, SUEUR, YUNG

et les membres du Groupe Socialiste, apparentés et rattachés

Article 14

Avant le 1° de cet article, insérer deux alinéas ainsi rédigés :

...° Après la première phrase du deuxième alinéa, il est inséré une phrase ainsi rédigée :

« Les avis du conseil d'État sur les projets de loi sont rendus publics après leur adoption en conseil des ministres. »

Objet

L'objet de cet amendement est de prévoir que les avis du Conseil d'État sur les projets de loi sont rendus publics après leur adoption en conseil des ministres. Il ne s'agit pas de remettre en cause la fonction de conseiller du Gouvernement dévolue au Conseil d'État ni de porter atteinte au secret des délibérations du Gouvernement, libre de s'écarter de l'avis du Conseil d'État. Par ailleurs, ces avis faisant systématiquement l'objet de fuites, il sera mis fin au caractère aléatoire de la confidentialité de ceux-ci.

Rejeté

Amendement n°463

présenté par

MM. FRIMAT, BADINTER, BEL, DREYFUS-SCHMIDT, C. GAUTIER, MAUROY, PEYRONNET, SUEUR, YUNG

et les membres du Groupe Socialiste, apparentés et rattachés

Article 14

Rédiger comme suit le 1° de cet article :

1° La seconde phrase du second alinéa est supprimée.

Objet

L'objet de cet amendement est de supprimer la priorité d'examen des textes concernant l'organisation des collectivités territoriales qui ne se justifie pas dans la mesure où le Sénat n'est plus représentatif de la société et des collectivités d'aujourd'hui et aussi parce que cette priorité est inutile dans la mesure où l'Assemblée nationale a le dernier mot.

Retiré

Amendement n°45

présenté par

M. COINTAT, Mmes GARRIAUD-MAYLAM et KAMMERMANN et M. FERRAND

Article 14

Supprimer le 1° de cet article.

Objet

L'Assemblée nationale, sur proposition de sa Commission des Lois, a supprimé l'examen prioritaire par le Sénat des projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français de l'étranger. Cette procédure avait été instaurée à la suite d'un amendement des sénateurs représentant les Français établis hors de France appartenant à la majorité sénatoriale.

Nous vous demandons de rétablir cette disposition.

Le rapporteur de la Commission des Lois de l'Assemblée nationale a présenté cette suppression comme une conséquence de la création des députés représentant les Français établis hors de France. Or, il ne s'agit en aucun cas d'une « conséquence » de cette création. En effet, que dirait-on si l'on supprimait les conseils généraux ou les conseils régionaux sous prétexte qu'il existe des députés ? La suppression de la reconnaissance des instances représentatives des Français de l'étranger aboutit à supprimer d'une part leur Assemblée des Français de l'étranger qui est pour eux, toutes choses égales par ailleurs, l'équivalent d'un conseil général et les comités consulaires qui sont pour eux, sous la même réserve, l'équivalent d'un conseil municipal.

La suppression de la référence aux instances représentatives des Français établis hors de France à l'article 39 de la Constitution présente un double inconvénient :

Elle rompt le lien établi par l'article 24 et par l'article 39 actuel de la Constitution entre les collectivités territoriales de la République et la communauté de fait que représentent les Français établis hors de France. L'affirmation de ce lien a été voulue par le général de Gaulle en 1958. Elle a été confirmée par le Gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin, et par le Parlement, singulièrement par notre Haute Assemblée, il y a à peine cinq ans, dans le cadre de la réforme constitutionnelle de la décentralisation. Supprimer cette disposition reviendrait à retirer aux Français de l'étranger pris dans leur globalité la qualité de Communauté spécifique par analogie avec les collectivités territoriales et créerait ainsi une discrimination à leur encontre. Aucune justification valable de la discrimination ainsi opérée n'a été donnée à l'Assemblée nationale.

La suppression adoptée par l'Assemblée a également pour effet d'ôter toute reconnaissance constitutionnelle aux instances représentatives des Français établis hors de France, parmi lesquelles l'Assemblée des Français de l'étranger. Il s'agit d'une regrettable atteinte à l'organisation des Français de l'étranger.

L'article 39 de la Constitution prévoyait que les instances représentatives des Français établis hors de France seraient régies par la loi. L'amendement adopté par l'Assemblée nationale remet en cause cette avancée démocratique. Or, les Français de l'étranger qui sont des citoyens à part entière, demandent que leurs instances élues au suffrage universel direct, soient régies par la loi et non par de simples décrets, arrêtés ou circulaires. Il

est, en effet, conforme à nos principes républicains que des instances élues au suffrage universel relèvent, pour ce qui concerne les principes essentiels de leur organisation et de leur fonctionnement, du domaine de la loi. Enfin, ni le Comité Balladur ni le projet de loi constitutionnelle n'avaient prévu la suppression de la référence aux projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France. En conséquence, nous vous demandons de bien vouloir supprimer la discrimination introduite par l'Assemblée nationale et rétablir dans leurs droits les instances représentatives des Français de l'étranger.
NB :La présente rectification porte sur la liste des signataires.

Retiré

Amendement n°21

présenté par

M. CHARASSE, Mme N. GOULET et MM. FORTASSIN et ALFONSI

Article 14

Supprimer les deuxième et troisième alinéas du 2° de cet article.

Objet

On ne voit pas ce que la loi organique peut avoir à dire ou à ajouter en ce qui concerne la procédure actuelle de préparation des projets de loi.

S'agit-il d'interdire la concertation ministérielle préalable ? Les comités et les conseils interministériels ? Les communications préparatoires en Conseil des ministres ou en Conseil de défense ? S'agit-il de rendre toutes ces procédures publiques ? De rendre publics les avis du Conseil d'État ? Les débats du Conseil d'État ? Les notes préparatoires internes des ministères ?

Vraiment, on voit mal ce que la loi organique peut avoir à organiser, préciser ou compléter. La pratique gouvernementale est laissée à l'appréciation de chaque Premier ministre. L'avis du Conseil d'État est obligatoire et la saisine du Conseil des ministres aussi. Veut-on rendre obligatoire la publication de l'avis du Conseil d'État, même s'il est plus d'opportunité que de droit ? Et laisser faire la politique de la France par d'autres que l'exécutif et le législatif ?

La procédure de préparation des projets de loi est parfaitement décrite par l'article 39 et s'il y a des manquements, le Conseil constitutionnel ne manque pas de les relever et de les sanctionner, comme il l'a fait dans le passé.

Cette disposition ne peut que compliquer encore un peu plus le fonctionnement des ministères et de Matignon, sans aucun bénéfice pour personne.

Il est proposé de la supprimer.

NB :La présente rectification porte sur la liste des signataires.

Rejeté

Amendement n°464

présenté par MM. FRIMAT, BADINTER, BEL, COLLOMBAT, DREYFUS-SCHMIDT, C. GAUTIER, MAUROY, PEYRONNET, SUEUR, YUNG

et les membres du Groupe Socialiste, apparentés et rattachés

Article 14

Supprimer les deuxième et troisième alinéas du 2° de cet article.

Objet

Ce nouvel alinéa introduit lors de l'examen de ce projet de loi par l'Assemblée nationale, renvoie les modalités d'élaboration de la loi à une loi organique de manière, aux termes des explications apportées à l'Assemblée nationale, à donner un ancrage constitutionnel aux évaluations ex ante des projets de loi. Si l'intention est louable, le renvoi à une loi organique ouvre la voie à d'autres conditions sur lesquelles nous n'avons aucune information. Par ailleurs, ces études d'impact seront difficilement réalisables sur tous les projets de loi, notamment les plus importants et les plus sensibles, par exemple le projet de loi sur les OGM. Qui fera l'étude d'impact ? Quelle sera sa crédibilité ? L'expérience que nous avons de ce système a déjà fait la preuve de son intérêt limité. La meilleure voie pour atteindre l'objectif visé est de donner de réels moyens d'expertise au Parlement

Enfin la sanction proposée en cas de non respect des conditions posées à l'inscription à l'ordre du jour est inopportune.

Adopté

Amendement n°112

présenté par M. HYEST

au nom de la Commission des Lois

Article 14

Rédiger comme suit les deuxième et troisième alinéas du 2° de cet article :

« La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique.

« Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des Présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues.

Non soutenu

Sous- Amendement n° 322 , à l'amendement n° 112 de M. HYEST au nom de la Commission des Lois présenté par M. VASSELLE

Article 14

Rédiger comme suit le deuxième alinéa de l'amendement n° 112 :

« La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée Nationale ou le Sénat comporte une étude d'impact et répond aux conditions fixées par une loi organique.

Objet

L'amendement de la Commission prévoit que la présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée Nationale ou le Sénat doit répondre aux conditions fixées par une loi organique.

Il apparaît important de le compléter en inscrivant dans la Constitution l'obligation pour les projets de loi de comporter une étude d'impact.

Cette étude d'impact, dont les contours seront dessinés par la loi organique, devra comporter un volet économique et financier, comprenant notamment une analyse détaillée du coût de la réforme pour les finances publiques et les agents économiques, mais également un volet juridique avec une évaluation de la législation existante, la justification de la nécessité des règles de droit nouvelles et le détail des modifications et abrogations proposées.

Afin qu'elle soit véritablement efficace, devra lui être jointe une annexe dans laquelle figurera la liste complète des mesures d'application envisagées par le Gouvernement, un échéancier précis de l'application de la loi ainsi que les projets de textes d'application.

Après l'entrée en vigueur d'une loi, le Gouvernement devra présenter, à l'issue d'un délai fixé, un rapport sur son application mentionnant les textes réglementaires publiés et les circulaires édictées pour la mise en oeuvre de ladite loi. Il comportera également la liste des dispositions qui n'ont pas encore fait l'objet des textes d'application nécessaires en justifiant, pour chacune d'entre elles, les motifs de retard.

Ainsi mentionnée dans la Constitution et encadrée, l'étude d'impact ne pourra plus se contenter d'être "superficielle" et aléatoire.

Retiré

Sous- Amendement n° 320

présenté par M. MARINI

Article 14

Compléter le deuxième alinéa du 2° de cet article par les mots :
d'initiative parlementaire

Objet

Au moment où l'on recherche un accroissement des pouvoirs du Parlement, il serait pour le moins paradoxal qu'une part non négligeable de la procédure législative soit entre les mains du gouvernement qui disposerait du pouvoir d'initiative en la matière. Par ailleurs, le projet de loi organique serait soumis en amont au conseil d'État, conseil du gouvernement, dont la vocation comme la pratique ne semblent pas être de favoriser l'action du Parlement.

L'expérience de la LOLF démontre que le Parlement est le mieux placé pour élaborer des textes qui touchent de près à l'activité législative.

Il est donc proposé de préciser que la loi organique concernée serait d'initiative parlementaire.

Adopté

Amendement n°87

présenté par MM. GÉLARD, PORTELLI et LECERF

Article 14

Supprimer le dernier alinéa du 2° de cet article.

Objet

Le Conseil d'État n'a pas vocation à être le conseiller du Parlement. De surcroît, il risquerait de devenir progressivement une nouvelle chambre dont les avis seraient incontournables. Il faut laisser le Parlement libre de choisir ses experts en raison des examens des différents textes qui lui sont soumis.

Retiré

Amendement n°465

présenté par MM. FRIMAT, BADINTER, BEL, COLLOMBAT, DREYFUS-SCHMIDT, C. GAUTIER, MAUROY, PEYRONNET, SUEUR, YUNG

et les membres du Groupe Socialiste, apparentés et rattachés

Article 14

Supprimer le dernier alinéa du 2° de cet article.

Objet

L'objet de cet amendement est de supprimer la possibilité donnée au président de chacune des deux assemblées, de soumettre au Conseil d'État des propositions de loi avant leur examen en commission. Encore une fois aucune explication n'a été fournie sur les modalités de mise en œuvre de cette saisine qui pourrait par ailleurs être utilisée pour retarder l'examen d'une proposition de loi. Le Conseil d'État est le conseiller du Gouvernement, pas des assemblées parlementaires.

Retiré

Amendement n°198

présenté par Mmes BORVO COHEN-SEAT, ASSASSI, MATHON-POINAT

et les membres du Groupe Communiste Républicain et Citoyen

Article 14

I. -Dans le dernier alinéa de cet article, remplacer les mots :

peut soumettre

par les mots :

soumet

II. -Compléter le même alinéa par les mots :

appartenant à un groupe parlementaire soutenant le Gouvernement.

Objet

Les auteurs de cet amendement estiment que toute proposition de loi devant être débattue, doit être soumise au Conseil d'Etat pour avis, comme les projets de loi.

Retiré

Amendement n°281

présenté par MM. MERCIER, AMOUDRY, BADRÉ et BIWER, Mmes DINI, FÉRAT et PAYET, MM. DENEUX et MERCERON, Mme MORIN-DESAILLY, MM. NOGRIX, J.L. DUPONT, DUBOIS, C. GAUDIN, ZOCCHETTO, POZZO di BORGO

et les membres du Groupe Union centriste - UDF

Article 14

Compléter le dernier alinéa du 2° de cet article par une phrase ainsi rédigée :

Ces avis sont publics.

Objet

Amendement de coordination qui vise à rendre public les avis du Conseil d'Etat lorsqu'il est saisi d'une proposition de loi.

NB :La présente rectification porte sur la liste des signataires.

III – Deuxième lecture

A. Assemblée nationale

□ **Projet de loi n° 993 déposé le 25 juin 2008**

Article 14

L'article 39 de la Constitution est ainsi modifié :

1° Dans la dernière phrase du dernier alinéa, les mots : « et les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France » sont supprimés ;

2° Sont ajoutés deux alinéas ainsi rédigés :

« La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique.

« Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. »

□ **Commission des lois**

▪ **Rapport n° 1009 de M. Warsmann, déposé le 2 juillet 2008**

(...)

Article 14 (art. 39 de la Constitution)

Présentation des projets de loi et avis du Conseil d'État sur les propositions de loi

Dans le projet de loi constitutionnelle initial, le présent article avait pour seul objet de compléter l'article 39 de la Constitution par un troisième alinéa ouvrant la faculté au président de chaque assemblée de soumettre à l'avis du Conseil d'État toute proposition de loi avant son examen en commission.

En première lecture, l'Assemblée nationale, par coordination avec l'introduction d'une représentation en son sein des Français établis hors de France, a supprimé la priorité d'examen des projets de loi relatifs aux instances de ces Français accordée au Sénat depuis 2003.

Par ailleurs, elle a prévu qu'une loi organique fixe les conditions dans lesquelles les projets de loi devaient être élaborés, ouvrant ainsi la voie à la réalisation d'authentiques études d'impact.

1. La suppression de la priorité d'examen du Sénat relative aux projets de loi concernant les instances représentatives des Français établis hors de France

- La position de l'Assemblée nationale en première lecture

À l'initiative de la commission des Lois, avec un avis de sagesse du Gouvernement, l'Assemblée nationale, lors de sa troisième séance du 27 mai 2008, a supprimé la disposition qui donne au Sénat la priorité de l'examen des projets de loi relatifs aux institutions représentatives des Français établis hors de France.

En effet, dès lors que le Sénat ne serait plus la seule assemblée à représenter ces derniers en application de l'article 24 de la Constitution tel que modifié par l'article 9 du présent projet de loi constitutionnelle, il

apparaîtrait encore moins nécessaire de maintenir cette disposition introduite lors de la révision constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République du 28 mars 2003.

- La position du Sénat en première lecture

Confirmant cette position, la commission des Lois du Sénat, sans présenter pour autant d'amendement, s'est dite « attentive aux diverses propositions tendant à préserver l'inscription des instances représentatives des Français établis hors de France dans la Constitution ». Elle s'est, en conséquence, déclarée favorable à la mention adoptée à l'article 11 du présent projet de loi constitutionnelle de ces instances dans l'article 34 de la Constitution¹⁶.

2. La présentation des projets de loi

- La position de l'Assemblée nationale en première lecture

Dans le droit fil des propositions faites par le « comité Balladur », l'Assemblée nationale, en première lecture, a également adopté un amendement de la commission des Lois sous-amendé par un sous-amendement cosigné par le rapporteur et le président du groupe de l'Union pour un mouvement populaire (UMP), notre collègue Jean-François Copé, prévoyant que les projets de loi sont « élaborés dans des conditions fixées par une loi organique ». La réalisation de ces conditions sera soumise au jugement des Conférences des Présidents qui, conjointement, autoriseront ou non l'inscription à l'ordre du jour du projet considéré.

Cette disposition permettra d'imposer au Gouvernement de joindre à ses projets de loi une étude d'impact susceptible de présenter les effets, notamment financiers, des mesures proposées, de justifier leur « valeur ajoutée », d'explicitier les consultations réalisées, donnant ainsi aux assemblées parlementaires une base d'étude plus solide que le seul exposé politique des motifs.

- La position du Sénat en première lecture

La commission des Lois du Sénat a approuvé cette mesure sous deux réserves :

- elle a proposé de substituer à la notion d'« élaboration » la notion de « présentation » des projets de loi ;
- elle a estimé qu'« il appartient à la Conférence des Présidents de la première assemblée saisie – et non aux Conférences des Présidents des deux assemblées intervenant conjointement – de constater que les règles fixées par la loi organique sont méconnues » ; en conséquence, « dans l'hypothèse où le Gouvernement se heurterait à un refus, il pourrait choisir de déposer le projet de loi devant l'autre assemblée, sous réserve que sa Conférence des Présidents considère, pour sa part, que les exigences posées dans la loi organique sont satisfaites »¹⁷.

Avec un avis favorable du Gouvernement, le Sénat a adopté l'amendement de sa commission des Lois lors de sa séance du 23 juin 2008¹⁸.

- La position de la Commission

Le rapporteur de la commission des Lois du Sénat ayant précisé à l'appui de son amendement que, nonobstant le changement de rédaction proposée, « la loi organique (visée) devrait détailler le type d'informations que le Gouvernement serait tenu de réunir, ainsi que les conditions dans lesquelles celles-ci seraient transmises au Parlement, au plus tard lors du dépôt du projet de loi concerné. Il appartiendrait ensuite à chaque assemblée d'apprécier ces informations, de les valider, de les compléter, bien sûr, par le travail d'investigation conduit dans le cadre des commissions permanentes et de juger, in fine, si le projet de loi répond à une véritable nécessité. »

¹⁶ Sous-amendement n° 504 présenté par M. Christian Cointat : voir commentaires sur l'article 11 du présent projet de loi constitutionnelle modifiant l'article 34 de la Constitution, page 101.

¹⁷ M. Jean-Jacques Hyest, op. cit., page 125.

¹⁸ Amendement n° 112.

Cette analyse rejoignant celle effectuée par l'Assemblée nationale en première lecture, le rapporteur est favorable à ce que soit retenue la rédaction du Sénat, qui pourrait cependant être utilement complétée par un mécanisme explicite d'arbitrage entre les différents acteurs grâce à une saisine du Conseil constitutionnel, dont les modalités d'intervention pourraient être précisées dans ladite loi organique.

3. Les avis du Conseil d'État sur les propositions de loi

- La position de l'Assemblée nationale en première lecture

À l'initiative de la commission des Lois, l'Assemblée nationale, avec un avis favorable du Gouvernement, a adopté un amendement de portée rédactionnelle précisant que le Conseil d'État pouvait être saisi d'une proposition de loi « avant » son passage en commission plutôt qu'« en vue de » de son examen, levant ainsi une ambiguïté qui pouvait laisser penser que la consultation du Conseil d'État commandait l'examen de la proposition.

- La position du Sénat en première lecture

La commission des Lois du Sénat a proposé d'adopter cette disposition dans les termes retenus par l'Assemblée nationale. Contre son avis et celui du Gouvernement, le Sénat, à l'initiative, notamment, de M. Patrice Gélard¹⁹, a cependant considéré que cette disposition n'était pas nécessaire et l'a supprimée.

À l'appui de leur amendement, ses auteurs, par la voix de M. Jean-René Lecerf, ont estimé que « le Conseil d'État, qui est d'abord le conseiller du Gouvernement, n'a pas vocation à devenir celui du Parlement », que « de surcroît, il risquerait de se transformer progressivement en une nouvelle chambre dont les avis deviendraient rapidement incontournables » et que « le Parlement doit être laissé libre de choisir ses experts en fonction des différents textes qui lui sont soumis et qu'aucun monopole, ni même aucune priorité, ne devrait être réservé au Conseil d'État ».

- La position de la Commission

Malgré la pertinence de certaines de ces craintes ou critiques, il serait incompréhensible de priver les assemblées d'une faculté supplémentaire de recourir à une expertise juridique diversifiée sur les propositions de loi appelées à être examinées effectivement par une commission.

La Commission a adopté un amendement du rapporteur permettant au Gouvernement, ou à la Conférence des Présidents de la première assemblée saisie d'un projet de loi, de saisir le Conseil constitutionnel en cas de désaccord sur le respect des règles organiques régissant la présentation des projets de loi (amendement n° 13).

Puis, elle a adopté un amendement du même auteur permettant au président de l'assemblée parlementaire concernée de consulter le Conseil d'État sur une proposition de loi avant qu'elle ne soit examinée par l'une de ses commissions (amendement n° 14).

La Commission a rejeté un amendement de M. Arnaud Montebourg autorisant de telles consultations et prévoyant la publicité de l'ensemble des avis rendus par le Conseil d'État sur les projets comme les propositions de loi.

Puis, la Commission a adopté l'article 14 ainsi modifié.

¹⁹ Amendement n° 87.

□ **Discussion en séance publique**

▪ **Compte rendu intégral des débats – Séance du 9 juillet 2008 – 2^e séance**

Article 14

M. le président. Sur l'article 14, je suis saisi d'un amendement n° 195.

La parole est à M. Arnaud Montebourg, pour soutenir cet amendement.

M. Arnaud Montebourg. Il est défendu.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur. Défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la garde des sceaux. Défavorable également.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 195.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 13.

La parole est à M. le rapporteur, pour le soutenir.

M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de précision.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la garde des sceaux. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 13.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je suis saisi de trois amendements, n°s 268, 94 et 14, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 14 fait l'objet d'un sous-amendement n° 300.

L'amendement n° 268 est-il défendu, monsieur Montebourg ?

M. Arnaud Montebourg. Oui, monsieur le président.

M. le président. La parole est à M. Jacques Myard, pour défendre l'amendement n° 94.

M. Jacques Myard. Il me paraît souhaitable que le président de l'Assemblée – vous, en l'occurrence – puisse soumettre les propositions de loi au Conseil d'État avant leur examen en commission. Les avis de cette institution « muscleraient » les textes. En outre, une telle possibilité est de nature à renforcer le pouvoir du Parlement.

M. le président. Merci pour votre attention monsieur Myard : j'y suis très sensible ! *(Sourires.)*

Le sous-amendement n° 300 est-il défendu, monsieur Montebourg ?

M. Arnaud Montebourg. Oui, monsieur le président.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 14 et donner l'avis de la commission sur les amendements et le sous-amendement en discussion.

M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur. L'amendement n° 14 est défendu.

Avis défavorable aux amendements n°s 268 et 94, et favorable au sous-amendement n° 300.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la garde des sceaux. Défavorable aux amendements n°s 268 et 94 ; favorable au sous-amendement n° 300.

M. Jérôme Chartier. Avis favorable de la commission et du Gouvernement à un sous-amendement de M. Montebourg : cela mérite d'être souligné !

M. Jean-Christophe Lagarde. Voilà une belle concession !

M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur. Nous sommes au-delà de l'ouverture ! *(Sourires.)*

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 268.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 94.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 300.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Je constate que le vote est acquis à l'unanimité.

Je mets aux voix l'amendement n° 14, modifié par le sous-amendement n° 300.

(L'amendement, ainsi modifié, est adopté.)

M. le président. Je constate que le vote est également acquis à l'unanimité.

Je suis saisi d'un amendement n° 196.

La parole est à M. Arnaud Montebourg, pour le soutenir.

M. Arnaud Montebourg. Je doute que l'avis soit aussi favorable pour cet amendement.

L'un des principaux reproches que nous adressons au texte depuis le début de nos débats est le renvoi à des lois organiques. Dès lors que celles-ci touchent aux droits de l'opposition, nous souhaitons être associés à leur élaboration selon des conditions particulières. C'est pourquoi nous proposons un quorum particulier pour l'adoption de la loi organique visée par cet article de la Constitution.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur. Défavorable : tous les groupes seront associés.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la garde des sceaux. Défavorable également.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 196.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 14, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 14, ainsi modifié, est adopté.)

▪ Amendements Assemblée Nationale déposés sur le texte n° 993, 2^e lecture

Rejeté

AMENDEMENT N° 195

présenté par

M. Montebourg, M. Valls, M. Caresche, M. Urvoas, M. Vallini, M. Roman,
M. Le Bouillonnet, M. Le Roux, M. Derosier, Mme Guigou, Mme Karamanli
et les membres du groupe Socialiste, radical, citoyen et divers gauche

ARTICLE 14

Supprimer l'alinéa 5 de cet article.

EXPOSÉ SOMMAIRE

La disposition introduite par le Sénat vise à faire de la Conférence des Présidents le seul juge des conditions fixées par la loi organique relative aux documents qui doivent accompagner les projets de loi. Un tel dispositif permettrait à la Conférence des Présidents d'une des deux assemblées de bloquer indéfiniment des projets gouvernementaux sans recours possible. En supprimant cet alinéa, la compétence reviendrait naturellement à la Cour constitutionnelle compétente pour vérifier la compatibilité entre les lois ordinaires et les lois organiques.

Adopté

AMENDEMENT N° 13

présenté par

M. Warsmann, rapporteur
au nom de la commission des lois

ARTICLE 14

Compléter l'alinéa 5 de cet article par la phrase suivante :

« En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours. »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Amendement de précision : il convient de prévoir un mécanisme d'arbitrage entre les pouvoirs publics en cas de conflit persistant, notamment sur la qualité de l'étude d'impact transmise par le Gouvernement à l'appui du projet de loi qu'il a déposé devant l'une des assemblées parlementaires.

Rejeté

AMENDEMENT N° 268

présenté par

M. Montebourg, M. Valls, M. Caresche, M. Urvoas, M. Vallini, M. Roman,
M. Le Bouillonnet, M. Le Roux, M. Derosier, Mme Guigou, Mme Karamanli
et les membres du groupe Socialiste, radical, citoyen et divers gauche

ARTICLE 14

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Les avis rendus par le Conseil d'État sur les projets de loi comme sur les propositions de loi sont rendus publics. »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Cet amendement vise à rendre public les avis rendus par le Conseil d'État sur les projets et les propositions. Une telle mesure est inspirée par le souci de transparence de la procédure d'élaboration des lois. Le Conseil d'État statuant en droit et en opportunité, son avis est susceptible d'éclairer les citoyens sur le sens des décisions du législateur.

Rejeté

AMENDEMENT N° 94

présenté par

M. Myard

ARTICLE 14

Compléter cet article par un dernier alinéa ainsi rédigé:

« 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. Les avis du Conseil d'État sont rendus publics. »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Cet amendement a pour objet de compléter l'article 39 de la Constitution en prévoyant de rétablir la possibilité pour les assemblées de soumettre les propositions de loi au conseil d'État et de rendre publics ces avis, dans l'intérêt d'une meilleure information des membres des assemblées.

Adopté

AMENDEMENT N° 14

présenté par

M. Warsmann, rapporteur

au nom de la commission des lois

ARTICLE 14

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« 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. »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Retour au texte de l'Assemblée nationale : il n'est pas utile de priver les assemblées de la faculté de recourir à l'expertise juridique du Conseil d'État sur les propositions de loi.

Adopté

SOUS-AMENDEMENT N° 300

présenté par

M. Montebourg, M. Valls, M. Caresche, M. Urvoas, M. Vallini, M. Roman,
M. Le Bouillonnet, M. Le Roux, M. Derosier, Mme Guigou, Mme Karamanli
et les membres du groupe Socialiste, radical, citoyen et divers gauche

à l'amendement n° 14 de la commission des lois

à l'ARTICLE 14

Compléter l'alinéa 2 de cet amendement par les mots :

« sauf si ce dernier s'y oppose ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

L'avis du Conseil d'Etat est censé servir l'auteur de la proposition de loi et non à ralentir la procédure législative. Afin que cette procédure s'inscrive dans une perspective de recherche de qualité et ne serve pas de moyen d'obstruction, il est nécessaire de prévoir que l'auteur de la proposition de loi pourra s'opposer à cette demande d'avis.

Rejeté

AMENDEMENT N° 196

présenté par

M. Montebourg, M. Valls, M. Caresche, M. Urvoas, M. Vallini, M. Roman,
M. Le Bouillonnet, M. Le Roux, M. Derosier, Mme Guigou, Mme Karamanli
et les membres du groupe Socialiste, radical, citoyen et divers gauche

ARTICLE 14

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« La loi organique visée par cet article est adoptée à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein de chaque assemblée »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Cet article du projet de loi constitutionnelle opère deux renvois à la loi organique afin que celle-ci détermine les conditions d'application de la disposition constitutionnelle. La loi organique devra notamment déterminer les documents devant être présentés par le Gouvernement au moment du dépôt de projets de loi. Ces mesures d'application ont une portée fondamentale puisqu'elles renvoient aux conditions d'élaboration des lois avec comme objectif l'amélioration de leur qualité. Dans ces conditions, il est impératif que l'opposition puisse jouer un rôle au moment de l'adoption de ces règles d'application. C'est la raison pour laquelle cet amendement prévoit que la loi organique visée par cet article devra être adoptée à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein de chaque assemblée.

B. Sénat

□ Projet de loi n° 459 déposé le 10 juillet 2008

Article 14

L'article 39 de la Constitution est ainsi modifié :

1° Dans la dernière phrase du dernier alinéa, les mots : « et les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France » sont supprimés ;

2° Sont ajoutés trois alinéas ainsi rédigés :

« La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique.

« Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours.

« Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'Etat, 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. »

□ **Commission des lois**

▪ **Rapport n° 462 de M. Jean-Jacques Hyst, déposé le 10 juillet 2008**

(...)

I. LES POINTS D'ACCORD ENTRE LES DEUX ASSEMBLÉES

A. LES DISPOSITIONS APPROUVÉES PAR LE SÉNAT EN PREMIÈRE LECTURE DANS LES MÊMES TERMES QUE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

B. LES DISPOSITIONS MODIFIÉES PAR LE SÉNAT ET ADOPTÉES SANS MODIFICATION DE FOND PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

(...)

3. Un travail parlementaire approfondi et valorisé

(...)

L'Assemblée nationale a approuvé la rédaction proposée par le Sénat au terme de laquelle la **présentation du projet de loi** -et non, comme l'avait d'abord proposé les députés, le mode d'élaboration des projets de loi- déposé devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique ainsi que la faculté donnée à la Conférence des présidents de la première assemblée saisie de s'opposer à l'inscription à l'ordre du jour d'un texte dont elle constaterait qu'il ne satisfait pas aux exigences mentionnées par la loi organique -la version d'abord votée par les députés impliquait l'intervention conjointe des Conférences des présidents des deux assemblées. Elle a toutefois opportunément prévu, en cas de désaccord, la possibilité pour le président de l'assemblée intéressée ou pour le Premier ministre, de saisir le Conseil constitutionnel appelé à statuer dans les huit jours (article 14 du projet de loi constitutionnelle - article 39 de la Constitution).

II. LES QUESTIONS ENCORE EN DISCUSSION À L'ISSUE DE LA DEUXIÈME LECTURE DEVANT L'ASSEMBLÉE NATIONALE

4. Les pouvoirs et l'organisation des travaux du Parlement

(...)

Saisine du Conseil d'Etat sur une proposition de loi

(art. 14 du projet de loi constitutionnelle - article 39 de la Constitution)

L'Assemblée nationale a rétabli la possibilité, supprimée par le Sénat en première lecture, pour le président d'une assemblée de soumettre pour avis au Conseil d'Etat, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée. Elle a néanmoins adopté un sous-amendement, à l'initiative du groupe socialiste, permettant à l'auteur de la proposition de loi de refuser que celle-ci soit soumise à l'avis du Conseil d'Etat.

Cette disposition est une simple faculté que la précision introduite en deuxième lecture par les députés a, en outre encadrée. Par ailleurs, les observations du Conseil d'Etat peuvent être utiles. Votre commission était favorable en première lecture à cette disposition.

Conditions d'entrée en vigueur des disposition du projet de loi Constitutionnel

Article 14	Article 39	Suppression de la priorité donnée au Sénat pour examiner les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France	A compter de la publication de la loi constitutionnelle
		Conditions d'élaboration des projets de loi	Dans les conditions prévues par la loi organique d'application
		Avis du Conseil d'Etat sur les propositions de loi	Dans les conditions prévues par la loi d'application

□ Discussion en séance publique

▪ Compte rendu intégral des débats – Séance du 16 juillet 2008

Article 14

L'article 39 de la Constitution est ainsi modifié :

1° Dans la dernière phrase du dernier alinéa, les mots : « et les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France » sont supprimés ;

2° Sont ajoutés trois alinéas ainsi rédigés :

« La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique.

« Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours.

« 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. »

M. le président. L'amendement n° 116, présenté par MM. Frimat, Badinter, Bel, Collombat, Dreyfus-Schmidt, C. Gautier, Mauroy, Peyronnet, Sueur, Yung et les membres du groupe Socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Avant le 1° de cet article, insérer deux alinéas ainsi rédigés :

...° Après la première phrase du deuxième alinéa, il est inséré une phrase ainsi rédigée :

« Les avis du Conseil d'État sur les projets de loi sont rendus publics après leur adoption en conseil des ministres. »

La parole est à M. Bernard Frimat.

M. Bernard Frimat. Cet amendement concerne un problème que nous avons déjà évoqué en première lecture – c'est le propre de la deuxième lecture que d'amener à revenir sur des thèmes déjà abordés lors de la première lecture –, celui de la publicité des avis du Conseil d'État.

Nous savons tous que le secret qui entoure les avis émis sur les projets de loi par le Conseil d'État, en tant que conseiller du Gouvernement, est des plus relatifs puisque nombre de nos collègues bénéficient en fait de la possibilité d'en prendre connaissance.

Alors que le Sénat avait, quant à lui, considéré que le Conseil d'État devait conseiller uniquement le Gouvernement, l'Assemblée nationale a réintroduit l'idée selon laquelle il pourrait conseiller aussi le Parlement puisque le président de l'assemblée concernée aura la faculté de lui soumettre pour avis des propositions de loi.

Mais qui sera destinataire de cet avis ? L'auteur de la proposition de loi ? Sera-t-il alors censé le garder secret ou pourra-t-il le rendre public ? Dans ce dernier cas, il y aurait, d'un côté des avis rendus publics sur les propositions

de loi et, de l'autre, des avis faussement secrets sur les projets de loi. Il serait beaucoup plus simple de mettre le droit en rapport avec la réalité et de rendre ces avis publics.

On nous a dit, en première lecture, que cela pouvait entraîner des controverses. Mais maintenir le secret uniquement sur les avis concernant les projets de loi risquerait de faire naître la confusion. C'est pourquoi nous proposons de faire ce pas vers la simplicité.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Jacques Hvest, rapporteur. Nous avons effectivement supprimé, en première lecture, la disposition permettant – car il s'agit d'une simple faculté – que le Conseil d'État donne des avis sur les propositions de loi. L'Assemblée nationale l'a rétablie, en précisant toutefois que l'auteur de la proposition de loi peut s'y opposer, faute de quoi il risquerait de considérer que sa proposition n'est soumise au Conseil d'État que parce qu'on n'en veut pas.

L'équilibre qui a été trouvé à l'Assemblée nationale nous a semblé satisfaisant. Personnellement, en première lecture, j'y étais favorable.

Cela étant, M. Frimat traite d'un autre sujet puisqu'il évoque les avis du Conseil d'État sur les projets de loi. Or il n'est pas question d'inscrire dans la Constitution que les avis du Conseil d'État sur les projets de loi seront rendus publics ou non. Il y aura une loi : nous pourrons en rediscuter. C'est d'ailleurs une question qui est soulevée en permanence. En général, l'opposition est informée des avis du Conseil d'État avant la majorité ; c'est un état de fait. Quelquefois, nous avons connaissance de l'avis du Conseil d'État par des collègues de l'opposition qui bénéficient de réseaux. Tant mieux !

M. Jean-Pierre Fourcade. C'est dans *Libération* !

M. Jean-Jacques Hvest, rapporteur. Cela étant, nous préférons quand même être dans la majorité plutôt que dans l'opposition !

Quoi qu'il en soit, la commission émet un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État. Monsieur Frimat, le Gouvernement partage votre préoccupation d'améliorer la qualité de la législation. Telle est la raison pour laquelle l'article 14 prévoit la possibilité, pour le Parlement, de saisir pour avis le Conseil d'État d'une proposition de loi.

En revanche, le Gouvernement ne partage pas votre position pour ce qui concerne la publicité des avis rendus par le Conseil d'État. L'avis appartient à celui à qui il est rendu. Il faut, me semble-t-il, laisser chaque destinataire libre de lui donner la publicité qu'il souhaite. En particulier, il est préférable de ne pas obliger le Gouvernement à rendre publics les avis du Conseil d'État. C'est, nous le savons bien, un des facteurs de la liberté dont le Conseil d'État sait faire preuve à l'égard du Gouvernement. Il est plus facile de faire au Gouvernement toutes les observations qui lui paraissent utiles si ces avis conservent un caractère confidentiel. Il serait dommage de risquer de mettre à mal cette liberté. Le fait que l'avis soit rendu public avant ou après le passage du projet en conseil des ministres est sans incidence à cet égard.

Monsieur Frimat, voilà pourquoi je souhaite le retrait de cet amendement. À défaut, le Gouvernement en demandera le rejet.

M. le président. Monsieur Frimat, l'amendement n° 116 est-il maintenu ?

M. Bernard Frimat. Je le maintiens. Les amis de M. Karoutchi se chargeront de le rejeter ! (*Sourires sur les travées du groupe CRC et du groupe socialiste.*)

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Chacun son boulot !

M. le président. La parole est à M. Michel Dreyfus-Schmidt, pour explication de vote.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Évidemment, comme il s'agit de la deuxième lecture, vous ne voulez pas qu'il y ait la moindre modification.

M. Jean-Jacques Hvest, rapporteur. C'est la même chose qu'en première lecture !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Et pourtant, tout le monde estime normal que les avis du Conseil d'État sur les projets de loi soient rendus publics.

Vous dites que tout le monde les connaît. Je ne sais pas comment ceux qui les connaissent font pour les connaître mais, moi, je ne les connais pas !

M. Jean-Jacques Hvest, rapporteur. Demandez à M. Badinter !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Il y aurait des réseaux, nous dites-vous ! S'il y a des réseaux et si tout le monde peut connaître ces avis, autant ne pas être hypocrite !

Si vous aviez accepté des propositions telles que celle-ci, aussi logiques que celle-ci, vous auriez peut-être rendu plus acceptable l'ensemble du projet de loi constitutionnelle, nous aurions pu être séduits par cette réforme. Mais vous ne voulez rien changer ! Vous allez même jusqu'à enlever des droits au Parlement tout en affirmant le contraire ! Là où tout le monde devrait être d'accord, vous ne l'êtes pas ! Vous pouvez être fiers de vous en adoptant une telle attitude... Pour notre part, nous maintenons notre position.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 116.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 117, présenté par MM. Frimat, Badinter, Bel, Collombat, Dreyfus-Schmidt, C. Gautier, Mauroy, Peyronnet, Sueur, Yung et les membres du groupe Socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Supprimer les deuxième et troisième alinéas du 2° de cet article.

La parole est à M. Jean-Pierre Sueur.

M. Jean-Pierre Sueur. Permettez-moi, monsieur le président, mes chers collègues, de rappeler les termes des deuxième et troisième alinéas du 2° de l'article 14 :

*« La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique.

« Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues ».

Derrière cette rédaction, se cache une idée qui doit, à notre avis, rejoindre le cimetière des fausses bonnes idées. Elle avait été défendue avec force par l'ancien vice-président du Conseil d'État, notamment au cours d'une réunion à laquelle il nous avait conviés. Il s'agit de prévoir qu'une étude d'impact doit être présentée avant le dépôt d'un projet de loi, ou même que celui-ci ne peut être déposé devant le Parlement que s'il a donné lieu préalablement à une étude d'impact. Cette idée magnifique recueille l'assentiment de brillants esprits, mais nous ne faisons pas partie de ceux qui l'approuvent. En effet, il suffit de considérer les choses très concrètement pour examiner les conséquences d'une telle mesure.

Prenons, mes chers collègues, l'exemple de ce projet de loi constitutionnelle. Certains membres des ministères concernés devraient établir une étude sur l'impact présumé des dispositions inscrites dans ce projet de loi constitutionnelle. Ainsi, les ministères seraient conduits à élaborer des textes qui entreraient nécessairement dans le débat politique. Or l'impact de telle ou telle mesure, c'est justement l'objet du débat politique. Croire qu'il pourrait y avoir, préalablement au débat politique, une sorte d'étude « objective » qui détaillerait l'impact prévisible des mesures proposées dans ledit projet de loi relève de la pure illusion !

Ma démonstration vaut pour pratiquement tous les projets de loi, mais permettez-moi de citer également, monsieur le président, le projet de loi relatif aux organismes génétiquement modifiés. Imaginez l'étude d'impact réalisée par le ministère chargé du sujet.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Celui de Borloo !

M. Jean-Pierre Sueur. Quelle que soit la qualité de ladite étude, le débat parlementaire commencerait par la contestation vigoureuse de ses assertions et de ses conclusions. Sur un tel sujet, c'est d'emblée tout le débat qui est politique, et notre rôle est précisément de l'engager.

En revanche, il serait bien utile de doter le Parlement de moyens supplémentaires pour procéder aux évaluations nécessaires. Nous sommes d'accord pour que le Gouvernement et les groupes parlementaires puissent recourir à leur expertise propre, mais l'idée d'ajouter une étude d'impact censée être neutre est une pure utopie.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Très bien !

M. le président. L'amendement n° 16, présenté par M. Vasselle, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit le deuxième alinéa du 2° de cet article :

« La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat comporte une étude d'impact et répond aux conditions fixées par une loi organique.

Cet amendement n'est pas soutenu.

Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 117 ?

M. Jean-Jacques Hyst, *rapporteur.* La commission l'a déjà expliqué, il lui semble intéressant que la loi organique détermine les documents qui devront accompagner un projet de loi. L'étude d'impact est l'un des éléments de travail qui ont été cités, mais ce n'est pas le seul. Il peut tout aussi bien s'agir d'une évaluation de la loi précédente, des rapports rédigés par tel organisme, telle commission ou tel groupe de travail qui auront été saisis.

La commission est défavorable à cet amendement parce qu'elle considère que les projets de loi doivent être accompagnés d'un certain nombre d'éléments propres à éclairer le Parlement.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Voilà une réponse qui manque d'impact ! (*Sourires sur les travées du groupe socialiste.*)

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Roger Karoutchi, *secrétaire d'État.* Le Gouvernement ne peut rejoindre les auteurs de cet amendement, car il partage pleinement le souci exprimé par l'Assemblée nationale d'améliorer la qualité de la législation.

Comme l'avait d'ailleurs relevé le Conseil d'État, de nombreuses circulaires ont été prises en la matière depuis plusieurs années, mais sans succès véritable. Une loi organique pourra notamment obliger le Gouvernement à accompagner les projets de loi de véritables études d'impact. Il s'agit simplement de prévoir des règles de meilleure qualité pour préparer la loi.

Dans ces conditions, je vous demande, monsieur le sénateur, de bien vouloir retirer votre amendement ; à défaut, le Gouvernement émettra un avis défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 117.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. L'amendement n° 118, présenté par MM. Frimat, Badinter, Bel, Collombat, Dreyfus-Schmidt, C. Gautier, Mauroy, Peyronnet, Sueur, Yung et les membres du groupe Socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Supprimer le dernier alinéa du 2° de cet article.

La parole est à M. Jean-Pierre Sueur.

M. Jean-Pierre Sueur. Le dernier alinéa du 2° de l'article 14 permet au président de chacune des deux assemblées de soumettre au Conseil d'État des propositions de loi avant leur examen en commission, dans les conditions prévues par la loi, sauf si l'auteur de la proposition de loi s'y oppose.

En première lecture, le Sénat avait supprimé cette disposition. Si vous étiez cohérents, mes chers collègues, et si l'impératif du vote conforme ne sévissait pas, vous devriez voter notre amendement.

Les objections émises en première lecture par le Sénat sont toujours pertinentes et justifient la demande de suppression de cette disposition, dont la portée a certes été amoindrie au cours de la navette puisque la demande d'avis sera facultative, au gré de la volonté non seulement du président de l'assemblée, mais aussi de l'auteur de la proposition.

Quoi qu'il en soit, cette disposition relève d'une grave confusion.

C'est une banalité de le rappeler, le Conseil d'État a deux fonctions : une fonction juridictionnelle et une fonction de conseil auprès du Gouvernement. À ce titre, il n'a donc pas à être le conseiller du Parlement. C'est confondre les genres que de solliciter l'avis du Conseil d'État sur une proposition de loi qui relève de la seule initiative du Parlement.

La confusion tient donc d'abord au fait que l'on méconnaît la différence entre l'exécutif et le législatif. Au demeurant, M. le président de la République a, à cet égard, donné cet après-midi une belle leçon de confusion ! L'exemple vient de haut, certes, mais, à tout prendre, nous sommes désolés de constater que la confusion dans ce domaine progresse de cette manière...

La confusion vient aussi de ce que, dans l'intervalle de quelques jours, le Sénat aura adopté des positions radicalement différentes. Où est donc sa crédibilité ?

En tout état de cause, nous ne jugeons pas de bonne politique de demander l'avis du Conseil d'État sur les propositions de loi, tout en rappelant que, selon nous, il convient que les avis du Conseil d'État sur les projets de loi soient rendus publics, ne serait-ce que pour respecter le principe d'égalité, puisque certains en ont connaissance cependant que d'autres demeurent dans l'ignorance.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Jacques Hyest, *rapporteur.* Manifestement, notre collègue Jean-Pierre Sueur n'a pas compris ce qu'était la navette !

M. Robert Bret. Surtout avec un vote conforme !

M. Jean-Jacques Hyest, *rapporteur.* Si nous adoptons les mêmes positions qu'en première lecture, il n'y aura jamais d'accord ! (*M. Jean-Pierre Sueur s'exclame.*)

Le fait de soumettre une proposition de loi à l'avis du Conseil d'État n'est qu'une simple faculté souhaitée par les députés. De plus, à la demande des députés de l'opposition, l'auteur de la proposition de loi peut le refuser, pour éviter toute pression des présidents des assemblées.

Après avoir lu avec attention les débats de l'Assemblée nationale et dialogué avec mon collègue rapporteur, cette disposition ne m'a pas paru constituer l'un des motifs d'opposition du Sénat pour parvenir à un accord entre nos deux assemblées.

M. Robert Bret. C'est regrettable !

M. Jean-Jacques Hvest, *rapporteur.* C'est pourquoi la commission a émis un avis défavorable sur cet amendement.

M. Robert Bret. La commission mixte paritaire a déjà eu lieu ?

M. Jean-Jacques Hvest, *rapporteur.* J'ai parlé de « dialogue », mon cher collègue ! Nous continuons le dialogue !

M. Robert Bret. Un dialogue interne à la majorité !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Roger Karoutchi, *secrétaire d'État.* Par cet amendement, il est proposé de supprimer la possibilité pour le Parlement de solliciter, par l'intermédiaire du président d'une assemblée, l'examen d'une proposition de loi par le Conseil d'État.

Il s'agit simplement de permettre au Parlement de solliciter une expertise juridique complémentaire, qui ne peut être que bénéfique au renforcement de la sécurité juridique et à l'amélioration de la qualité de la législation. Cette décision est cohérente avec le renforcement des pouvoirs du Parlement et notamment avec la place plus grande qui sera donnée aux propositions de loi dans le partage de l'ordre du jour.

En deuxième lecture, l'Assemblée nationale a adopté avec l'accord du Gouvernement, j'y insiste, un sous-amendement socialiste prévoyant expressément que la saisine du Conseil d'État ne pourrait avoir lieu qu'avec l'autorisation de l'auteur de la proposition de loi. Il s'agit donc bien là d'une simple faculté mise à la disposition du Parlement si le président de l'assemblée et l'auteur de la proposition de loi le souhaitent, et uniquement dans ce cas.

Dans ces conditions, le Gouvernement est défavorable à cet amendement.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. C'est quand même incroyable !

M. Jean-Jacques Hvest, *rapporteur.* C'est vous qui êtes incroyable !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Vous nous donnez des leçons sur la navette. Normalement, celle-ci doit se poursuivre jusqu'à l'obtention d'un accord entre les deux assemblées.

M. Patrice Gélard, *vice-président de la commission des lois.* Il va y avoir accord !

M. Jean-Jacques Hvest, *rapporteur.* On va y arriver !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Cela ne veut pas dire que l'on doit systématiquement refuser tout amendement, au motif que l'on veut obtenir un vote conforme.

M. Jean-Jacques Hvest, *rapporteur.* Ce n'est pas ce que j'ai dit !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Peut-être, mais c'est pourtant exactement ce que vous faites !

M. Jean-Jacques Hvest, *rapporteur.* Je m'en suis déjà expliqué hier, mais vous n'étiez pas là, monsieur Dreyfus-Schmidt. Vous n'avez rien compris au dialogue que nous avons engagé avec l'Assemblée nationale !

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Monsieur le président, M. le président de la commission des lois a l'habitude d'interrompre les orateurs !

M. Patrice Gélard, *vice-président de la commission des lois.* Vous aussi, monsieur Dreyfus-Schmidt !

M. Jean-Jacques Hvest, *rapporteur.* Et encore plus que moi !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Résultat : vous n'acceptez aucun amendement. Vous venez encore de refuser que l'avis du Conseil d'État soit rendu public.

En revanche, vous voulez que le président d'une assemblée puisse 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. C'est une inégalité, car les membres de l'opposition pourraient s'y opposer, alors que ceux de la majorité, évidemment, l'accepteraient.

Ce n'est absolument pas acceptable, mais peu importe ! Puisque cela a été voté, il faut le conserver ! C'est comme ça !

Nous le déplorons vivement et, bien évidemment, pour ce qui nous concerne, nous voterons l'amendement n° 118.

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Sueur, pour explication de vote.

M. Jean-Pierre Sueur. Monsieur le président, je n'avais pas prévu d'expliquer mon vote. Mais, ayant entendu la leçon de M. le président de la commission des lois sur la navette que nous aurions mal comprise, je me permets quelques observations.

M. Jean-Jacques Hyst, *rapporteur.* Vous êtes même opposé aux amendements socialistes de l'Assemblée nationale !

M. Jean-Pierre Sueur. Je vous répondrai aussi sur ce point, monsieur le président de la commission des lois, puisque vous avez bien voulu m'interrompre, ce dont, moi, je vous remercie ! (*Sourires.*)

Je soulignerai tout d'abord que, lors de la première lecture, d'éminents collègues de notre assemblée, MM. Patrice Gélard et Jean-René Lecerf, ont tenu des propos tout à fait remarquables sur ce sujet.

En présentant leur amendement commun, M. Jean-René Lecerf a déclaré : « le Conseil d'État, qui est d'abord le conseiller du Gouvernement, n'a pas vocation à devenir celui du Parlement. De surcroît, il risquerait de se transformer progressivement en une nouvelle chambre dont les avis deviendraient rapidement incontournables. [...] le Parlement doit être laissé libre de choisir ses experts en fonction des différents textes qui lui sont soumis et qu'aucun monopole, ni même aucune priorité, ne devrait être réservé au Conseil d'État. »

Vous constaterez que je cite les bons auteurs !

J'en viens à la navette.

Monsieur le président de la commission des lois, le groupe socialiste du Sénat a le droit d'avoir une position différente de celle du groupe socialiste de l'Assemblée nationale. Vous le savez, le parti socialiste est très pluraliste...

M. Dominique Brave. Oh oui !

M. Jean-Pierre Sueur. ... et les points de vue s'expriment librement en son sein ! (*Rires et exclamations sur les travées de l'UMP.*)

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. C'est l'hôpital qui se moque de la charité !

M. Jean-Pierre Sueur. C'est d'ailleurs quelque chose que vous aurez du mal à contester, mes chers collègues !

Par ailleurs, vous parlez d'accord, mais nous sentons bien la difficulté à laquelle nous nous heurtons. Vous avez décidé que cette lecture du texte serait la dernière – il n'y aura donc qu'une navette – et que le texte devait donc être adopté conforme en raison de la tenue du Congrès lundi prochain. Dès lors, les conditions dans lesquelles nous travaillons sont telles que la rédaction finalement adoptée sera loin du niveau que l'on pourrait attendre d'un texte aussi important que la Constitution !

Tout à l'heure, il a été question des propositions de résolution, dont l'examen est subordonné à l'avis du Gouvernement. Eh bien, plusieurs collègues de la majorité m'ont confié dans la salle des Conférences : « Vous avez tout à fait raison, mais nous ne pouvons rien faire puisque la décision a été prise d'obtenir un vote conforme. » Tout le monde sait cela !

Nous aurions pu également poursuivre la discussion sur cette affaire d'avis du Conseil d'État. Et il en est de même pour bien d'autres sujets !

Je regrette vraiment que, sur un débat aussi fondamental, on ne prenne pas davantage de temps.

Monsieur le président Hyst, vous nous parlez de vos négociations, de vos discussions.

M. Jean-Jacques Hyst, *rapporteur.* J'ai parlé de dialogue avec l'Assemblée nationale !

M. Jean-Pierre Sueur. Mais dialogue entre qui et qui ?

M. Jean-Jacques Hyst, *rapporteur.* Entre rapporteurs, évidemment !

M. Jean-Pierre Sueur. « Évidemment », dites-vous. Mais je veux mettre les points sur les i !

M. Jean-Jacques Hyst, *rapporteur.* C'est toujours comme ça !

M. Jean-Pierre Sueur. C'est peut-être toujours comme ça, mais ce dialogue n'a lieu qu'entre le groupe UMP de l'Assemblée nationale et le groupe UMP du Sénat !

En revanche, lors de la tenue d'une commission mixte paritaire, les représentants de l'opposition sont invités à participer au débat, et c'est normal !

M. Robert Bret. Ce n'est pas leur conception du débat démocratique !

M. Jean-Pierre Sueur. Selon la conception qui est la vôtre, la fixation de ce qui doit être le droit et l'écriture de la nouvelle Constitution se décide lors de réunions du groupe majoritaire qui se tiennent ici, à l'Assemblée nationale, à Matignon, à l'Élysée... Telle n'est pas notre conception !

À l'heure où M. le Président de la République nous fait un certain nombre de propositions ou d'observations par le biais d'un entretien accordé au *Monde* – et je vois que plusieurs collègues sont, en ce moment même, absorbés par la lecture de ce journal –, nous pouvons constater que la méthode d'élaboration de ce texte est totalement contraire aux déclarations en question ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-René Lecerf, pour explication de vote.

M. Jean-René Lecerf. Effectivement, je pourrais me sentir quelque peu mal à l'aise puisque, voilà moins d'un mois, je faisais adopter à la quasi-unanimité le même amendement de suppression, avec le renfort de mes collègues Gérard Longuet et Jean-Pierre Raffarin.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Ils ne sont pas là !

M. Jean-Pierre Fourcade. J'avais voté contre !

M. Jean-René Lecerf. Effectivement, quelques collègues avaient voté contre, mais ils se comptent sur les doigts d'une seule main, et encore suis-je généreux !

Sur ce sujet comme sur d'autres, en un mois, je n'ai évidemment pas changé d'opinion. Je continue de considérer que cet avis du Conseil d'État sur les propositions de loi est au mieux inutile, au pis regrettable.

De même, je continue de penser que le fait de rendre public un avis du Conseil d'État sur les projets de loi constituerait une avancée et épargnerait aux rapporteurs cette espèce de chasse au trésor qui consiste à se procurer ledit avis. Ils finissent toujours par l'obtenir, mais au prix d'une dommageable perte de temps !

De même, je considère qu'il s'agit à tout le moins d'une maladresse, mais plus vraisemblablement d'une erreur, de prévoir dans la Constitution que les ministres reprendront immédiatement leur fonction de parlementaire, éjectant ainsi leur suppléant !

M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État. Oh !

M. Jean-René Lecerf. Mon avis est resté le même sur tous ces sujets. J'essaie seulement de les mettre en regard, d'une part, du renforcement des pouvoirs du Parlement,...

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Il n'y en a pas !

M. Jean-René Lecerf. ... et, d'autre part, des pouvoirs nouveaux qui sont donnés aux citoyens, notamment à travers l'institution de l'exception d'inconstitutionnalité. C'est pourquoi, bien que je n'aie pas changé d'avis, je voterai différemment. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 118.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'article 14.

(*L'article 14 est adopté.*)

▪ Amendements Sénat déposés sur le texte n° 459, 2^e lecture

Rejeté

Amendement n°116

présenté par MM. FRIMAT, BADINTER, BEL, COLLOMBAT, DREYFUS-SCHMIDT, C. GAUTIER, MAUROY, PEYRONNET, SUEUR, YUNG

et les membres du Groupe Socialiste, apparentés et rattachés

Article 14

Avant le 1^o de cet article, insérer deux alinéas ainsi rédigés :

...° Après la première phrase du deuxième alinéa, il est inséré une phrase ainsi rédigée :

« Les avis du conseil d'État sur les projets de loi sont rendus publics après leur adoption en conseil des ministres. »

Objet

En première lecture, la garde des sceaux a indiqué au Sénat que « l'avis appartient à celui qui le demande, ce dernier pouvant tout à fait en faire la publicité s'il le souhaite ». Cette déclaration laisse penser que l'accès aux avis du Conseil d'État est possible. Mais en pratique, le gouvernement ne rend jamais public les avis du Conseil d'État qui lui sont destinés.

Dès lors que sera accordée au Parlement la faculté de recueillir l'avis du Conseil d'État sur les propositions de loi, l'assistance juridique du Conseil d'État va se banaliser. Peut-on imaginer l'absence de publicité sur les avis à destination des parlementaires et parallèlement le maintien du secret sur les avis du Conseil d'État relatifs aux projets de loi ? Il y aurait là une discordance injustifiée et incompréhensible.

Le rapporteur de la commission des lois a fait part, en première lecture, des risques de controverses auxquelles donnerait lieu inévitablement la publicité de ces avis. Mais s'il y a polémique, cela signifie qu'il existe un problème sérieux qui doit être porté à la connaissance de la représentation nationale. On a souvent vu par le passé des dispositions entrant dans cette catégorie, retirées de l'avant-projet de loi pour être réintroduites sous forme d'amendement à l'occasion de l'examen du texte.

Sur ce sujet, nous pensons qu'il faut en rester simplement à l'objectif sur lequel était fondée la proposition du comité de M. Balladur, à savoir que la publicité des avis émis par le Conseil d'État sera utile à la qualité du travail législatif.

Non-Soutenu

Amendement n°16

présenté par M. VASSELLE

Article 14

Rédiger comme suit le deuxième alinéa du 2° de cet article :

« La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée Nationale ou le Sénat comporte une étude d'impact et répond aux conditions fixées par une loi organique.

Objet

Le texte proposé prévoit que la présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée Nationale ou le Sénat doit répondre aux conditions fixées par une loi organique.

Il apparaît important de le compléter en inscrivant dans la Constitution l'obligation pour les projets de loi de comporter une étude d'impact.

Cette étude d'impact, dont les contours seront dessinés par la loi organique, devra comporter un volet économique et financier, comprenant notamment une analyse détaillée du coût de la réforme pour les finances publiques et les agents économiques, mais également un volet juridique avec une évaluation de la législation existante, la justification de la nécessité des règles de droit nouvelles et le détail des modifications et abrogations proposées.

Afin qu'elle soit véritablement efficace, devra lui être jointe une annexe dans laquelle figurera la liste complète des mesures d'application envisagées par le Gouvernement, un échéancier précis de l'application de la loi ainsi que les projets de textes d'application.

Après l'entrée en vigueur d'une loi, le Gouvernement devra présenter, à l'issue d'un délai fixé, un rapport sur son application mentionnant les textes réglementaires publiés et les circulaires édictées pour la mise en oeuvre de ladite loi. Il comportera également la liste des dispositions qui n'ont pas encore fait l'objet des textes d'application nécessaires en justifiant, pour chacune d'entre elles, les motifs de retard.

Ainsi mentionnée dans la Constitution et encadrée, l'étude d'impact ne pourra plus se contenter d'être "superficielle" et aléatoire.

Rejeté

Amendement n°117

présenté par MM. FRIMAT, BADINTER, BEL, COLLOMBAT, DREYFUS-SCHMIDT, C. GAUTIER, MAUROY, PEYRONNET, SUEUR, YUNG

et les membres du Groupe Socialiste, apparentés et rattachés

Article 14

Supprimer les deuxième et troisième alinéas du 2° de cet article.

Objet

En première lecture, l'Assemblée nationale avait adopté sur proposition de son rapporteur de la commission des lois, proposition sous-amendée par M. Copé, une disposition prévoyant que les projets de loi sont « élaborés dans des conditions fixées par une loi organique ». Il revient aux conférences des Présidents le soin de veiller au respect de ces conditions et d'autoriser ou de refuser conjointement, l'inscription à l'ordre du jour du projet considéré. Cette disposition reprend une suggestion émise par le comité Balladur afin d'imposer au gouvernement de joindre à ses projets de loi une étude d'impact.

Le Sénat a entériné cette mesure. Il a proposé de substituer à la notion d'« élaboration » la notion de « présentation » des projets de loi et a renvoyé à la conférence des Présidents de la première assemblée saisie - et non aux conférences des Présidents des deux assemblées intervenant conjointement - de constater que les règles fixées par la loi organique sont méconnues.

En deuxième lecture, l'Assemblée nationale s'est rangée à la rédaction sénatoriale mais le rapporteur a souhaité néanmoins la compléter « par un mécanisme explicite d'arbitrage ... grâce à une saisine du Conseil constitutionnel, dont les modalités d'intervention pourraient être précisées dans la loi organique. » L'Assemblée nationale a donc adopté, un amendement du rapporteur de la commission des lois permettant au gouvernement, ou à la conférence

des Présidents de la première assemblée saisie d'un projet de loi, de saisir le Conseil constitutionnel en cas de désaccord sur le respect des règles organiques régissant la présentation des projets de loi.

Sans être hostile au principe des études d'impact, nous pensons qu'il n'est pas indispensable d'imposer au gouvernement qu'il fournisse un mode d'emploi du projet qu'il a déposé. Par ailleurs, nous estimons que le renvoi à une loi organique ouvre la voie à d'autres conditions sur lesquelles nous ne disposons d'aucune information. Ni la première lecture au Sénat, ni la deuxième lecture à l'Assemblée nationale n'ont apporté des éclaircissements sur ce point. Enfin, le recours au mécanisme d'arbitrage alourdit la procédure et pourrait être détourné de son objet, en cas de majorité discordante entre l'assemblée intéressée et le gouvernement, à seule fin de retarder l'examen du projet de loi. Nous continuons à penser qu'il vaudrait mieux que le Parlement se dote d'une capacité d'expertise qui lui serait propre et qui serait autonome par rapport à celle du gouvernement. C'est la raison pour laquelle nous demandons la suppression de ces dispositions.

Rejeté

Amendement n°118

présenté par MM. FRIMAT, BADINTER, BEL, COLLOMBAT, DREYFUS-SCHMIDT, C. GAUTIER, MAUROY, PEYRONNET, SUEUR, YUNG

et les membres du Groupe Socialiste, apparentés et rattachés

Article 14

Supprimer le dernier alinéa du 2° de cet article.

Objet

Le dernier alinéa du 2° de l'article 14 permet au président de chacune des deux assemblées, de soumettre au Conseil d'État des propositions de loi avant leur examen en commission, dans les conditions prévues par la loi, sauf si l'auteur de la proposition de loi s'y oppose.

En première lecture, le Sénat avait supprimé cette disposition contre l'avis du rapporteur et du gouvernement. Deux amendements identiques de suppression avaient été déposés, le premier par Patrice Gélard et Jean-René Lecerf, le second par le groupe socialiste. Les auteurs de l'amendement de suppression avaient expliqué que « le Conseil d'État, qui est d'abord le conseiller du Gouvernement, n'a pas vocation à devenir celui du Parlement », que « de surcroît, il risquerait de se transformer progressivement en une nouvelle chambre dont les avis deviendraient rapidement incontournables » et que « le Parlement doit être laissé libre de choisir ses experts en fonction des différents textes qui lui sont soumis et qu'aucun monopole, ni même aucune priorité, ne devrait être réservé au Conseil d'État ». Au regard de l'évolution du débat, le groupe socialiste avait préféré retirer son amendement.

En deuxième lecture, l'Assemblée nationale a rétabli cette faculté. Son rapporteur de la commission des lois a estimé qu'il serait incompréhensible de priver les assemblées d'une faculté supplémentaire de recourir à une expertise juridique diversifiée.

Nous pensons que les objections émises au Sénat en première lecture sont toujours pertinentes et qu'elles justifient la demande de suppression de cette disposition dont la portée a été amoindrie au cours de la navette puisque la demande d'avis sera facultative, au grès de la volonté, non seulement du président de l'assemblée, mais aussi de l'auteur de la proposition. Par ailleurs, l'application de cette saisine du Conseil d'État étant renvoyée à la loi, aucune précision sur les modalités de sa mise en œuvre n'a été apportée. Cette procédure est soumise à tant d'aléas qu'il est permis de douter de son intérêt.

IV - Texte adopté en Congrès

Article 15

L'article 39 de la Constitution est ainsi modifié :

1° Dans la dernière phrase du dernier alinéa, les mots : « et les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France » sont supprimés ;

2° Sont ajoutés trois alinéas ainsi rédigés :

« La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique.

« Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours.

« 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. »