

# COMPTE RENDU ANALYTIQUE OFFICIEL

**Mercredi 18 février 2009**

APPLICATION DES ARTICLES 34-1, 39 ET 44 DE LA CONSTITUTION (Suite)

## SOMMAIRE

<b>DÉPÔT D'UN RAPPORT .....</b>	<b>1</b>
<b>ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE (Candidatures).....</b>	<b>1</b>
<b>RAPPELS AU RÈGLEMENT .....</b>	<b>1</b>
<b>APPLICATION DES ARTICLES 34-1, 39 ET 44 DE LA CONSTITUTION (Suite).....</b>	<b>2</b>
<b><i>Discussion des articles (Suite)</i></b>	<b>2</b>
Article 7	2
Articles additionnels	16
Article 8	16
Article 9	18
Article 10	19
Article additionnel	21
<b>ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE (NOMINATIONS) .....</b>	<b>22</b>
<b>APPLICATION DES ARTICLES 34-1, 39 ET 44 DE LA CONSTITUTION (Suite).....</b>	<b>22</b>
<b><i>Discussion des articles (Suite)</i></b>	<b>22</b>
Chapitre III	22
Article 11	22
<b>CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS .....</b>	<b>23</b>
<b>APPLICATION DES ARTICLES 34-1, 39 ET 44 DE LA CONSTITUTION (Suite).....</b>	<b>24</b>
<b><i>Discussion des articles (Suite)</i></b>	<b>24</b>
Article 11 (Suite)	24
Articles additionnels	32
Article 11 <i>bis</i>	33
Article 11 <i>ter</i>	34
Article additionnel	34
Article 12	35
Articles additionnels	35
Article 14	36
Articles additionnels	37
<b><i>Vote sur l'ensemble</i></b>	<b>37</b>

## SÉANCE du mercredi 18 février 2009

70<sup>e</sup> séance de la session ordinaire 2008-2009

PRÉSIDENCE DE M. ROLAND DU LUART,  
VICE-PRÉSIDENT

SECRÉTAIRE : MME ANNE-MARIE PAYET.

*La séance est ouverte à 15 h 5.*

*Le procès-verbal de la précédente séance, constitué par le compte rendu analytique, est adopté sous les réserves d'usage.*

### Dépôt d'un rapport

**M. le président.** – M. le Premier ministre a transmis au Sénat, en application de l'article L. 531-4 du code de l'environnement, une demande d'avis sur le projet de nomination de Mme Catherine Brechignac aux fonctions de présidente du Haut conseil des biotechnologies.

Cette demande d'avis a été transmise à la commission des affaires économiques.

*Acte est donné de cette communication.*

### Organisme extraparlamentaire

#### (Candidatures)

**M. le président.** – Je rappelle au Sénat que M. le Premier ministre a demandé au Sénat de bien vouloir procéder à la désignation de cinq sénateurs appelés à siéger au sein du Conseil national de la montagne.

La commission des affaires économiques propose les candidatures de MM. François Fortassin, Jackie Pierre et Thierry Repentin ; la commission des affaires sociales propose la candidature de M. Paul Blanc ; la commission des lois propose la candidature de M. Jean-Pierre Vial.

Ces candidatures ont été affichées et seront ratifiées, conformément à l'article 9 du Règlement, s'il n'y a pas d'opposition à l'expiration du délai d'une heure.

### Rappels au Règlement

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Ce rappel au Règlement concerne l'organisation de nos travaux,

alors que nous discutons justement des rapports de l'exécutif et du législatif. Nous venons d'apprendre par voie de presse que nous examinerions en juillet, au cours d'une session extraordinaire, un projet de loi sur les collectivités territoriales. Comprenez notre étonnement, d'autant plus que Luc Chatel a évoqué devant la presse le changement de statut de La Poste, qui serait soumis au Parlement cet été ou cet automne !

Non seulement les sessions extraordinaires traitent depuis quelques années de sujets tout à fait ordinaires, mais nous en sommes désormais informés par la presse au lieu des voies normales. Cela est d'autant plus inadmissible qu'il s'agit d'un sujet aussi important que l'examen par le Sénat d'une loi sur les collectivités locales.

**M. Bernard Frimat.** – Jean-Marc Ayrault, président du groupe socialiste à l'Assemblée nationale, a démenti avoir passé un accord avec le président Bernard Accoyer sur la réforme du travail législatif, contrairement à ce que M. le ministre nous a annoncé. Cette information vient de faire l'objet d'une dépêche de l'AFP.

**M. Roland du Luart.** – Je vous donne acte de ces rappels au Règlement. Monsieur le ministre, pouvez-vous rassurer Mme Borvo Cohen-Seat sur notre agenda ?

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement.** – Nous sommes en février, le mois de juillet est encore loin, et ce n'est pas la presse qui décide des sessions extraordinaires ! Il n'existe pour l'instant aucun projet de loi sur les collectivités territoriales car nous ne disposons pas encore des conclusions d'Edouard Balladur. Il est donc trop tôt pour en parler !

Monsieur Frimat, j'ai lu les dépêches de l'AFP. J'ai effectivement parlé hier d'un accord entre les présidents des groupes de l'Assemblée nationale, mais celui-ci ne porte pas sur le temps global. Ayant participé aux nuits de débats sur ce sujet, je suis bien placé pour savoir que cela est peu probable... En revanche, j'ai évoqué un accord concernant le temps de parole des groupes d'opposition ou minoritaires, qui serait supérieur à celui relevant de la proportionnelle intégrale. M. Accoyer, en ouvrant la séance consacrée aux questions au Gouvernement, vient d'annoncer ces évolutions, qui s'appliqueraient à compter du 3 mars, et prévoient notamment une égalité majorité-opposition pour les questions. Laissons vivre tout cela.

**M. le président.** – Madame Borvo Cohen-Seat, je souhaite moi aussi vous rassurer. La commission Belot, qui rassemble des sénateurs de toutes les sensibilités, étudie la question des collectivités locales. C'est à partir de ce travail-là, en accompagnement du rapport Balladur, que nous aurons peut-être à réfléchir. Le Sénat existe !

## Application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution (Suite)

**M. le président.** – L'ordre du jour appelle la suite du projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

### Discussion des articles (Suite)

**M. le président.** – Après avoir examiné en priorité les articles 13, 13 bis et 13 ter, nous revenons à l'examen de l'article 7.

#### Article 7

*Il est joint aux projets de loi, dès leur transmission au Conseil d'État, un ou plusieurs documents qui rendent compte de l'étude d'impact réalisée. Ces documents sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi auxquels ils se rapportent.*

*Ces documents comprennent une appréciation, y compris au regard du droit européen, de la législation existante ainsi que de son application en métropole et, chaque fois que nécessaire, outre-mer, la définition des objectifs poursuivis et l'exposé des options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles. Pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, ils estiment les conséquences économiques, financières, sociales et environnementales des dispositions législatives proposées et en analysent l'impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes. En ce qui concerne les conséquences financières, ils distinguent les coûts et les bénéfices attendus de ces dispositions pour chacune des catégories et, chaque fois qu'elles seront concernées, pour les petites et moyennes entreprises, en précisant la méthode de calcul retenue. Ils évaluent, le cas échéant, les conséquences de ces dispositions pour l'emploi public.*

*Ces documents rendent compte des consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État. Ils analysent l'application dans le temps et, chaque fois que nécessaire, outre-mer des dispositions législatives envisagées et les mesures transitoires éventuellement proposées. Ils comprennent la liste des textes d'application nécessaires, mentionnent leurs orientations principales et le délai prévisionnel de leur publication. Ils indiquent le calendrier prévisionnel d'évaluation de la législation proposée.*

**M. Louis Mermaz.** – « Les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires », a écrit Montesquieu. (*M. Jean-Pierre Sueur applaudit*) Les textes étaient pourtant autrefois si bien rédigés que Stendhal souhaitait prendre le ton du code civil. Depuis, comme les vieux murs, les lois ont pris du ventre...

Le nouvel article 39-1 de la Constitution renvoie à une loi organique le soin de déterminer les règles de

présentation des projets de loi. Il n'est pas très explicite en ce qui concerne l'étude d'impact, mais l'intention de donner un ancrage constitutionnel aux évaluations *ex ante* ressort clairement des débats parlementaires. Le troisième alinéa fait de l'étude d'impact la condition de la recevabilité des textes.

Cette disposition, qui reprend une suggestion du comité Balladur, impose au Gouvernement de joindre à chaque projet de loi une étude d'impact. Toute la question est de savoir quel en sera le contenu.

Sans être hostile à leur principe, elles ne nous semblent pas, comme l'a indiqué M. Frimat lors des débats préparatoires, indispensables. Pour rééquilibrer les pouvoirs du législateur par rapport à ceux de l'exécutif, ce qui est plus que jamais nécessaire, il importe surtout que le Parlement se dote d'une capacité d'expertise autonome. De fait, malgré le dévouement de nos assistants parlementaires et des administrateurs de nos groupes, nous ne disposons pas, sinon de la capacité d'expertise des parlementaires américains, à tout le moins de la possibilité de conduire nos propres évaluations à armes égales avec le Gouvernement.

En outre, qui sera chargé de l'évaluation ? Un organisme privé, comme pour les ministres, ou un de ces nombreux organismes publics ? Pour réaliser l'étude d'impact d'un projet de loi sur les OGM, fera-t-on appel à Monsanto (*sourires à gauche*) ou à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments ? Mais, cette agence, qui a plutôt pour prérogative la veille sanitaire, devra être dotée de moyens correspondants pour remplir cette nouvelle mission. Se tournera-t-on donc vers l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail ? Mais son évaluation sera-t-elle crédible quand l'organisme est lui-même soumis à l'évaluation dans le cadre de la révision générale des politiques publiques ? On imagine sans peine la guerre que se livreront les scientifiques de Monsanto et de l'Afssa, sans oublier les chercheurs à l'honneur ces temps-ci par leur combat.

Comment garantir la crédibilité et l'impartialité de ces études d'impact ? En l'état, on peut craindre qu'elles répondent d'abord aux objectifs du ministre qui aura initié la réforme avec l'aide des agences et conseils placés sous l'autorité du Gouvernement. Entre parenthèses, leur multiplication revient d'ailleurs à dessaisir le Parlement d'une partie de son pouvoir... Ces innombrables structures -Centre d'analyse stratégique, Conseil d'analyse économique, Conseil d'orientation pour l'emploi ou encore Conseil d'orientation des retraites et j'en passe-, fournissent de l'emploi à notre République ! (*Sourires*)

Notre rapporteur a justifié l'intérêt de la mesure par les expériences probantes menées à l'étranger. Certes, mais les études d'impact y sont conduites dans un cadre très précis. Pour m'en tenir à l'exemple du Royaume-Uni...

**M. Jean-Jacques Hyest**, *président et rapporteur de la commission des lois*. – Monsieur Mermaz, vous ne respectez pas votre temps de parole !

**M. Louis Mermaz**. – ...une mission pour l'amélioration de la qualité de la réglementation évalue la cohérence normative des textes soumis à son examen.

**M. le président**. – Veuillez conclure.

**M. Louis Mermaz**. – Je poursuis donc rapidement mon intervention. (*Sourires*)

**M. Jean-Jacques Hyest**, *rapporteur*. – Si l'on ne respecte pas le Règlement...

**MM. Michel Mercier et Jean-Pierre Raffarin**. – C'est le nouveau Règlement ! (*Rires à droite et au centre*)

**M. Louis Mermaz**. – En bref, ces études d'impact doivent être menées de manière indépendante et il faut renforcer la capacité d'expertise du Parlement !

**M. Jean-Pierre Sueur**. – Je serai concis. (*Exclamations incrédules à droite et au centre*)

**M. Jean-Pierre Sueur**. – Je suis contre les études d'impact.

**M. Michel Mercier**. – Nous aussi !

**M. Jean-Pierre Sueur**. – Je n'ai pas déposé d'amendement de suppression car cela était inutile, la disposition figurant dans la Constitution.

**M. Jean-Jacques Hyest**, *rapporteur*. – Exact !

**M. Jean-Pierre Sueur**. – Pourquoi cette position tranchée ? Lors des travaux préparatoires, M. Renaud Denoix de Saint-Marc, alors vice-président du Conseil d'État...

**M. Jean-Jacques Hyest**, *rapporteur*. – ...et maintenant membre du Conseil constitutionnel !

**M. Jean-Pierre Sueur**. – ...nous a démontré combien les études d'impact étaient absolument nécessaires. Je pense tout le contraire pour la bonne raison que l'essentiel du travail parlementaire consiste justement à débattre de l'impact d'un texte. Bon courage à ceux qui seront choisis pour évaluer un texte sur les OGM ! Leur expertise, leur impartialité, leur crédibilité seront interrogées dès le début de la discussion générale. Monsieur Karoutchi, imaginons une étude d'impact sur le présent projet de loi : ce serait absurde ! Comment trancher entre la position de la droite, pour laquelle le texte rationalise le droit parlementaire, et celle de la gauche, qui soutient que le Gouvernement porte atteinte aux droits du Parlement ? Ces études d'impact, dont les députés ont détaillé le contenu, ce qui obligera le Gouvernement à produire des quantités de papier, sont une usine à gaz. Elles seront inutiles au Gouvernement, comme au Parlement. De fait, l'illusion serait de croire qu'il existe une vérité objective...

**M. Jean-Jacques Hyest**, *rapporteur*. – Je l'ai dit !

**M. Jean-Pierre Sueur**. – ...qui s'imposerait à tous. Or il n'en existe pas ! Notre position est donc claire : que le Gouvernement et le Parlement disposent de moyens d'analyse, mais inutile d'entretenir l'illusion des études d'impact !

**M. Yannick Bodin**. – Après MM. Mermaz et Sueur, je veux ajouter que cet article, même amélioré par les députés, présente des difficultés. Dans le projet de loi initial, le Gouvernement avait prévu de nombreuses exceptions à l'obligation de produire une évaluation, qui vidaient le texte de sa substance. Les députés ont défini de manière exhaustive le contenu des études d'impact afin que le Parlement puisse s'assurer de l'opportunité du texte de loi et refuser, notamment, les lois compassionnelles dictées par l'émotion. Si cette rédaction a l'avantage de ne pas réduire ce principe, voulu par le constituant, à une exception, l'énumération des documents sera nécessairement incomplète et, partant, source de discussions.

En outre, comme l'a souligné Jean Giquel, le Parlement risque d'être accablé par une masse de documents d'autant que la Conférence des Présidents dispose seulement de dix jours pour constater que les règles de présentation sont méconnues - nous y reviendrons à l'article 8. En mettant la barre aussi haut, il y a un risque de paralyser le droit constitutionnel d'initiative législative du Gouvernement, posé à l'article 39.

**M. Michel Charasse**. – Très bien !

**M. Yannick Bodin**. – L'initiative de la loi appartient aussi bien au Premier ministre qu'au Parlement. Il ne faudrait pas que le retard en matière d'évaluation par rapport aux autres pays européens nous conduise à une réforme décevante, voire inapplicable et dangereuse. Le mieux est parfois l'ennemi du bien...

La meilleure voie pour atteindre l'objectif visé est de donner de réels moyens d'expertise au Parlement. Notre commission des lois présente un amendement de réécriture n°10 qui tente une simplification.

**M. Jean-Jacques Hyest**, *rapporteur*. – Attendez que je le présente !

**M. Yannick Bodin**. – Mais celui-ci porte plus sur la forme que sur le fond.

**M. Jean-Jacques Hyest**, *rapporteur*. – Pas du tout !

**M. Yannick Bodin**. – D'où les sous-amendements que nous défendons. L'étude d'impact ne doit pas se substituer au travail du Parlement, mais le faciliter. Pour cela elle doit fournir des données tangibles, objectives, susceptibles de s'appliquer au plus grand nombre de textes. Encore une fois, je regrette que le Parlement soit dépourvu d'outils appropriés pour réaliser lui-même des évaluations et des contre-évaluations

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Très bien !

**M. Michel Charasse.** – Je n'aime pas beaucoup enfoncer des portes ouvertes... Mais, ceux qui ont de l'expérience comme moi, tel que le Premier ministre Raffarin, savent que, contrairement à ce que l'on pourrait croire, tous les projets de loi font déjà l'objet d'une étude d'impact.

**M. Jean-Jacques Hyst,** *rapporteur.* – Heureusement !

**M. Michel Charasse.** – La direction du budget réalise une étude sur l'incidence financière de chaque projet et, en l'absence d'autres études, élargit son analyse aux autres aspects du texte. Ce service remarquable, qui a un haut sens de l'État et de l'intérêt général, n'hésite pas à aller contre la pensée unique du moment. Or, comme beaucoup de projets de loi sont inspirés par l'opinion, l'étude finit vite dans un tiroir...

**M. Jean-Jacques Hyst,** *rapporteur.* – Exactement.

**M. Michel Charasse.** – Quel est l'intérêt de produire des études d'impact de complaisance ? C'est une manière de solliciter des études bidon, pour faire plaisir à l'opinion, c'est-à-dire aux journalistes, afin que la presse française puisse s'étaler en long, en large et en travers sur tous les défauts du projet !

En écartant l'étude d'impact de la direction du budget, la plus rigoureuse, on aboutira à l'étude d'opportunité. Les projets de loi seront plombés d'avance par des études *a priori* défavorables ou au contraire si favorables qu'elles en seront suspectes.

M. Mermaz, qui fut président de l'Assemblée nationale...

**M. Jean-Jacques Hyst,** *rapporteur.* – Et ministre !

**M. Michel Charasse.** – ...sait que les services de nos assemblées sont parmi les meilleurs de France !

**M. Jean-Jacques Hyst,** *rapporteur.* – Très bien.

**M. Michel Charasse.** – D'une grande neutralité, d'une grande technicité, ils sont tout à fait capables de réaliser une étude d'impact. Dans les rapports budgétaires, d'une grande qualité, on dit les quatre vérités, quelle que soit la couleur du rapporteur ! Et qu'en fait-on ? Rien, car les conclusions ne vont pas forcément dans le sens de l'opinion...

Ces paperasses dont on va nous encombrer auront pour seul effet de faire pression sur les parlementaires. Je suis très opposé à cette formule. Puisque c'est la mode, allons-y, mais en simplifiant le plus possible le texte car nous ne sommes pas sous le régime du mandat impératif. (*Applaudissements sur plusieurs bancs à droite ; Mme Nathalie Goulet applaudit également*)

**M. Jean-Pierre Raffarin.** – Je suis tout à fait d'accord. Il y a deux types d'étude d'impact : l'étude

objective, réalisée par le budget ou les services techniques, et l'étude subjective, inventée après coup, en fonction des sondages et des pronostics, qui n'a guère de fiabilité. (*Applaudissements sur plusieurs bancs à droite*)

**M. Michel Charasse.** – Très bien.

**M. le président.** – Amendement n°10, présenté par M. Hyst, au nom de la commission.

Rédiger comme suit cet article :

Les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact dès le début de leur élaboration. Les documents rendant compte de cette étude d'impact sont joints aux projets de loi, dès leur transmission au Conseil d'État. Ils sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi auxquels ils se rapportent.

Ces documents définissent les objectifs poursuivis par le projet de loi, recensent les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposent les motifs du recours à une nouvelle législation.

Ils exposent avec précision :

- l'articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration, et son impact sur l'ordre juridique interne ;

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

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

- les conditions d'application des dispositions envisagées dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l'absence d'application des dispositions à certaines de ces collectivités ;

- l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue ;

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

- les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État ;

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

**M. Jean-Jacques Hyst,** *rapporteur.* – Le Sénat, guère friand des études d'impact, s'était interrogé lors de la révision constitutionnelle. L'Assemblée nationale a rajouté beaucoup de choses et sa rédaction n'est ni

d'une extrême clarté, ni d'une grande poésie. Le texte initial était bien plus sobre...

L'amendement exige que les études d'impact soient lancées dès le début de l'élaboration d'un projet de loi, et non pas *a posteriori*, pour justifier le texte proposé. Il s'agit d'en faire un outil de réforme et de doter la France d'un dispositif d'évaluation comparable à celui de nombreux pays. L'étude doit présenter les alternatives à une nouvelle loi, préciser l'articulation du texte avec le droit européen, en vigueur ou en cours d'élaboration; ainsi que les conditions d'application outre-mer, souvent oubliées. Il est également utile de connaître les principales orientations des textes d'application et leur délai prévisionnel de publication, sans toutefois empiéter sur la compétence réglementaire du Gouvernement.

Si l'on estime que les grands corps de l'État ont la vérité, et que le Parlement n'a qu'à se soumettre, quel besoin d'une étude? Le Parlement n'a pas de moyens, dites-vous? Si vous considérez qu'il n'est pas en mesure de faire la loi, c'est inquiétant! Nous disposons de fonctionnaires de grande qualité, tout à fait capables de nous aider à évaluer les lois.

**M. Michel Charasse.** – Exactement.

**M. Jean-Jacques Hyst,** *rapporteur.* – Si la quantité l'emporte sur la qualité, autant laisser le Gouvernement faire les lois!

Nous allons dans le même sens que l'Assemblée nationale, mais en simplifiant la rédaction et en supprimant l'énumération: si l'on commence par citer les PME, il faudra ajouter les chasseurs, les pêcheurs, que sais-je... (*M. Michel Charasse renchérit*)

La rédaction correspond aux objectifs de la révision constitutionnelle. Elle soumet le Gouvernement à une obligation, qui peut être vérifiée par le Conseil constitutionnel, mais sans être insupportable et peu productive.

**M. le président.** – Sous-amendement n°207 à l'amendement n°10 de M. Hyst, au nom de la commission, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

A la fin de la première phrase du deuxième alinéa de l'amendement n°10, supprimer les mots:

dès le début de leur élaboration

**M. Bernard Frimat.** – La rédaction de la commission est indéniablement meilleure que celle, exécration, de l'Assemblée nationale, où nous échappons de peu au raton laveur... La fonction d'une étude d'impact n'est pas d'empêcher le Gouvernement de présenter des projets de loi! Nos sous-amendements visent à simplifier encore le texte. Lors de la révision constitutionnelle, M. Hyst estimait que « c'est moins les conditions d'élaboration des projets de loi qu'il faut viser que les modalités de présentation de ceux-ci avant leur dépôt sur le Bureau de l'une des assemblées ».

Mme Dati a ajouté qu'il s'agissait de préciser les conditions de la présentation. Les mots « dès leur élaboration » vont donc au-delà de ce que voulait faire le constituant que vous avez été.

En outre, comment déterminer le moment où commence l'élaboration d'un texte? Pour la réforme de l'instruction par exemple, faut-il considérer que l'intervention du Président de la République devant la Cour de cassation marque le début du processus? Voyez la simplicité à laquelle serait confronté le Conseil constitutionnel s'il était saisi! Je n'ai pas voté la révision constitutionnelle mais les opinions des uns et des autres montrent combien sont mauvaises les études d'impact qu'ils ont adoptées!

**M. le président.** – Sous-amendement n°43 rectifié à l'amendement n°10 de M. Hyst, au nom de la commission, présenté par M. Détraigne, Mme Férat, M. Zocchetto, Mme N. Goulet, M. C. Gaudin, Mme Payet et M. Deneux.

Dans la dernière phrase du deuxième alinéa de l'amendement n°10, remplacer le mot:

Ils

par les mots:

Ces documents, ainsi que les avis du Conseil d'État,

**M. Yves Détraigne.** – Les avis du Conseil d'État doivent être systématiquement communiqués à la première assemblée saisie en même temps que le projet de loi concerné.

Il importe que la commission soit parfaitement éclairée, notamment sur les questions de sécurité juridique, puisque sa rédaction sera celle examinée dans l'hémicycle.

En outre, le nouvel article 39 de la Constitution autorise le président de l'assemblée à soumettre pour avis une proposition de loi au Conseil d'État. Pourquoi connaîtrions-nous son opinion sur les propositions de loi et non sur les projets de loi? Dorénavant, les deux textes seront discutés selon une même procédure.

**M. le président.** – Sous-amendement n°206 à l'amendement n°10 de M. Hyst, au nom de la commission, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Dans la deuxième phrase du deuxième alinéa de l'amendement n°10, après le mot:

déposés

insérer les mots:

, avec les avis rendus par ce dernier,

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Nous n'avons toujours pas obtenu de réponse claire à une question que nous avons déjà posée lors de la révision constitutionnelle: comment justifier ces études d'impact, outre l'affirmation d'une bonne intention?

Ce document suggère qu'il est possible de tenir un discours objectif sur un texte.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Ce serait pire si on ajoutait l'avis du Conseil d'État !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Or, c'est à nous qu'il revient d'apprécier l'incidence d'un texte législatif. La fausse bonne idée de l'étude d'impact ajoute inutilement de la complexité à nos débats tout en étant source de contestation.

En revanche, nous souhaitons que les avis du Conseil d'État soient désormais rendus publics, au moins pour nous éclairer sur l'impact juridique du projet de loi. Aujourd'hui, le Gouvernement connaît cet avis. Il en va de même pour certains parlementaires de la majorité...

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Et surtout de l'opposition !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – ...ou même de l'opposition.

Il serait donc plus clair et sincère de rendre ces avis publics. Cela ne porterait pas atteinte à l'autorité du Conseil d'État.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Si !

**M. Michel Charasse.** – Il rend des avis d'opportunité !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Monsieur Charasse, vous vous êtes longuement exprimé pendant le débat sur la révision constitutionnelle. (*On se récrie à droite*)

Malgré notre désaccord, il a été ajouté dans la Constitution que le Conseil d'État pourrait formuler un avis sur les propositions de loi. Conseiller du Gouvernement...

**M. Patrice Gélard, vice-président de la commission des lois.** – Pas du Parlement !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – ...il devient donc aussi conseiller du Parlement. Par conséquent, ses avis doivent être publics.

**M. le président.** – Sous-amendement n°208 à l'amendement n°10 de M. Hyst, au nom de la commission, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Dans le troisième alinéa de l'amendement n°10, supprimer les mots :

définissent les objectifs poursuivis par le projet de loi,

**M. Bernard Frimat.** – Ce n'est pas aux études d'impact qu'il appartient de définir l'objet poursuivi par la loi car ce rôle revient au politique !

On peut concevoir que l'étude d'impact examine les conséquences d'un texte mais l'objet de celui-ci est, par définition, d'essence politique, totalement distinct des éléments que l'on trouvera dans celle-là.

Le Gouvernement explique ses objectifs dans l'exposé des motifs. C'est pourquoi nous proposons de corriger en ce sens l'amendement qui tend à réécrire l'article, pour autant qu'il ne soit pas intangible ! Si tel était le cas, il faut le dire tout de suite.

Aucun gouvernement ne peut accepter que l'objet d'un projet de loi soit défini par quelqu'un d'autre que lui-même !

**M. Michel Charasse.** – Bravo !

**M. le président.** – Sous-amendement n°209 à l'amendement n°10 de M. Hyst, au nom de la commission, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Rédiger comme suit les huit derniers alinéas de l'amendement n°10 :

- l'état du droit, y compris au regard de la législation européenne, et de son application en métropole et outre-mer ;

- la valeur ajoutée attendue de ce projet de loi par rapport à l'existant ;

- l'impact sur l'ordonnement juridique ;

- les impératifs constitutionnels à respecter à l'exclusion des projets de loi de révision constitutionnelle ;

- les différentes options possibles en dehors de l'intervention de dispositions législatives nouvelles ;

- les modalités d'application dans le temps et, chaque fois que nécessaire, outre-mer, les dispositions législatives envisagées et les mesures transitoires éventuellement proposées ;

- les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État ;

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

**M. Louis Mermaz.** – Nous voulons équilibrer les études réalisées sur les textes d'origine gouvernementale ou parlementaire. Je suis d'accord avec les propos tenus par MM. Raffarin et Charasse quant à la qualité des études réalisées par notre assemblée.

Nous proposons de simplifier la présentation des études d'impact, puisqu'elles existeront. Pour l'essentiel, nous devrions y trouver une description de l'état du droit, l'apport de la législation proposée, les options susceptibles d'éviter le recours à de nouvelles dispositions législatives, les modalités d'application dans le temps ainsi que les principales orientations des décrets d'application.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Cela figure dans mon amendement !

**M. Louis Mermaz.** – Ainsi, les études d'impact seraient plus utiles pour alimenter le débat, qui doit avoir lieu au Parlement et nulle part ailleurs.



**M. Michel Charasse.** – Tout ça pour que la société civile fasse la loi à notre place !

**M. le président.** – Sous-amendement n°65 à l'amendement n°10 de M. Hiest, au nom de la commission, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin et Voynet et MM. Desessard et Muller.

Dans le cinquième alinéa de l'amendement n°10, après le mot :

européen

insérer les mots :

et international

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – L'étude d'impact doit comporter aussi une analyse des dispositions proposées au regard des engagements internationaux de la France.

Certes, la réécriture de l'article 7 proposée à l'amendement n°10 écarte certaines bombes à retardement qui se trouvaient dans la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale, mais le nouveau texte reste incomplet. Ainsi, l'articulation du projet de loi avec le droit européen est envisagée mais pas sa compatibilité avec les engagements internationaux.

Le droit international prime sur la loi nationale et la conventionalité de celle-ci est impérative. Si la transposition du droit européen est simple parce que courante, la cohérence de nos lois avec le droit international est beaucoup moins évidente.

**M. le président.** – Sous-amendement n°44 rectifié *ter* à l'amendement n°10 de M. Hiest, au nom de la commission, présenté par M. Détraigne et les membres du groupe UC.

Dans le septième alinéa de l'amendement n° 10, après le mot :

envisagées

insérer les mots :

, les textes législatifs et réglementaires à abroger

**M. Yves Détraigne.** – Amendement de bon sens qui ne présentera aucune difficulté d'application.

**M. le président.** – Sous-amendement n°210 à l'amendement n°10 de M. Hiest, au nom de la commission, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Supprimer les neuvième et dixième alinéas de l'amendement n° 10.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Il est regrettable qu'on ne puisse réécrire l'amendement 10 en séance. Je ne doute pas un instant, monsieur Hiest, qu'il ait fait l'objet d'un accord préalable, voire virtuel, avec votre homologue de l'Assemblée nationale. C'est regrettable car cette étude d'impact alourdira le processus législatif au nom d'*a priori* injustifiés. C'est pourquoi

nous proposons d'alléger cet amendement de deux alinéas particulièrement excessifs.

Nous n'avons rien contre les Terres australes et antarctiques françaises mais il ne faut pas succomber au présupposé selon lequel chaque loi aurait un impact territorial spécifique.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Et les articles 73 et 74 de la Constitution ?

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Et considérez le volume de 2 000 pages qu'il faudrait produire pour évaluer les conséquences de toutes natures de chaque disposition de chaque article de n'importe quelle loi sur chaque catégorie d'administration publique -chaque ministère, chaque service d'administration centrale ou décentralisée, chaque collectivité locale !- ainsi que sur chaque citoyen, association ou organisme ! C'est invraisemblable ! Monsieur Hiest, je connais votre bon sens, êtes-vous intimement convaincu du bien-fondé de ce texte ?

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Je n'ai pas à vous répondre.

**M. le président.** – Sous-amendement n°193 rectifié à l'amendement n°10 de M. Hiest, au nom de la commission, présenté par Mme M. André et MM. Yung et Bodin.

Dans le neuvième alinéa de l'amendement n° 10, après les mots :

conséquences économiques, financières, sociales

insérer les mots :

, en particulier au regard de l'égalité entre les femmes et les hommes,

**M. Yannick Bodin.** – Ce sous-amendement a été déposé par Mme André en sa qualité de présidente de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

La commission des lois du Sénat, estimant que la description de l'étude d'impact ne devait pas donner lieu à une énumération trop détaillée, propose dans son amendement n°10 une rédaction plus synthétique que celle issue des travaux des députés. Il est cependant regrettable qu'à cette occasion elle ait supprimé une disposition, ajoutée par l'Assemblée nationale, qui faisait obligation au Gouvernement « d'analyser l'impact du projet de loi en termes d'égalité entre les femmes et les hommes. ». Certes, dès lors qu'une étude d'impact évalue les conséquences sociales d'un projet de loi, elle doit nécessairement en examiner les effets au regard de l'égalité entre les femmes et les hommes. Mais ce qui devrait aller sans dire va mieux encore en le disant.

**M. le président.** – Sous-amendement n°211 rectifié à l'amendement n°10 de M. Hiest, au nom de la commission, présenté par MM. Vasselle et Martin.

Dans le neuvième alinéa de l'amendement n° 10, après les mots :

morales intéressées,

insérer les mots :

notamment pour les collectivités locales et leurs groupements,

**M. Pierre Martin.** – Sous-amendement de précision.

**M. le président.** – Sous-amendement n°214 à l'amendement n°10 de M. Hyst, au nom de la commission, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Après le neuvième alinéa de l'amendement n° 10, insérer un alinéa ainsi rédigé :

L'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur les services publics et leurs usagers ;

**Mme Éliane Assassi.** – Compte tenu de l'actuelle politique d'attaque contre les services publics, les parlementaires doivent connaître les conséquences de chaque réforme et son coût réel pour les usagers, qui en paieront la note. C'est une question de démocratie.

**M. le président.** – Sous-amendement n°213 à l'amendement n°10 de M. Hyst, au nom de la commission, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Dans l'avant-dernier alinéa de l'amendement n°10, après les mots :

les consultations

insérer les mots :

et négociations avec les partenaires sociaux et associatifs

**Mme Éliane Assassi.** – Nous proposons que les études d'impact rendent également compte des négociations avec les partenaires sociaux et associatifs afin d'éclairer au préalable la discussion législative sur les positions des principaux intéressés sur telle ou telle réforme. D'autant que les partenaires sociaux ou associatifs connaissent bien leur sujet. Les auditions des commissions permanentes ne sont pas publiques et les parlementaires non membres de ces commissions n'en ont pas connaissance. Elles ont souvent lieu très peu de temps avant l'examen en séance, parfois en même temps que les réunions de groupe, quand ce n'est pas en même temps que la séance publique. Nous proposons que les avis des partenaires sociaux et associatifs soient rendus publics en amont de la discussion parlementaire.

**M. le président.** – Sous-amendement n°61 à l'amendement n°10 de M. Hyst, au nom de la commission, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin et Voynet et MM. Desessard et Muller.

Compléter l'avant-dernier alinéa de l'amendement n° 10 par les mots :

, ainsi que les conclusions de ce dernier

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – Il faut mettre un terme au petit jeu du Gouvernement en la matière et intégrer dans l'étude d'impact les conclusions du Conseil d'État sur les projets de loi dont il est saisi. Ce n'est pas une atteinte à la séparation des pouvoirs : il n'y a aucune raison que ces conclusions, qui circulent souvent dans la presse, ne soient pas transmises au Parlement, surtout si elles ont eu pour effet de modifier profondément un texte. Par exemple, de nombreuses dispositions ont été retirées du projet de loi pénitentiaire et on ne sait pas pourquoi. Qui, ici, pourrait se prononcer contre cet impératif de transparence ?

**M. le président.** – Sous-amendement n°212 rectifié à l'amendement n°10 de M. Hyst, au nom de la commission, présenté par MM. Vasselle et Martin.

Dans le dernier alinéa de l'amendement n° 10, remplacer les mots :

leurs orientations principales

par les mots :

leur contenu

**M. Pierre Martin.** – Pour mesurer au mieux la portée du texte examiné, il faut connaître le contenu des textes d'application qui seront nécessaires.

**M. le président.** – Sous-amendement n°62 à l'amendement n°10 de M. Hyst, au nom de la commission, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin et Voynet et MM. Desessard et Muller.

Compléter l'amendement n° 10 par un alinéa ainsi rédigé :

Les dispositions du présent article sont applicables aux amendements présentés par le Gouvernement.

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – Il s'agit du droit d'amendement du Gouvernement.

Ces études d'impact sont facultatives et il revient au Règlement de chaque assemblée d'en fixer le principe. En outre, il serait souhaitable que les amendements du Gouvernement fassent l'objet, eux aussi, d'études préalables.

M. Bizet ne me démentira pas : rapporteur sur le texte relatif à la sécurité environnementale, il a assisté au dépôt de trois amendements gouvernementaux transposant trois directives européennes trois jours avant la séance publique !

Il faut donc rationaliser le pouvoir du Gouvernement pour mieux travailler en commission : cela nous évitera de voir surgir des amendements exonérés du dispositif prévu à l'article 7.

**M. le président.** – Amendement n°26, présenté par M. Mercier et les membres du groupe UC.

Rédiger comme suit cet article :

Il est joint aux projets de loi déposés sur le bureau de l'assemblée saisie un ou plusieurs documents qui rendent compte des travaux d'évaluation préalable réalisés.

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

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

La teneur de l'évaluation est fonction de l'ampleur de la réforme proposée et de son urgence ainsi que, le cas échéant, de l'importance de son incidence prévisible pour les comptes des administrations publiques ou du nombre de personnes directement concernées.

**M. Pierre Fauchon.** – L'accumulation des dispositions prévues dans cet article, même amélioré par notre excellent rapporteur, risque de se révéler vaine, illusoire et même dangereuse.

Vaine, car tout projet de loi porte en lui-même sa justification qu'il appartient à la commission saisie au fond d'évaluer. Illusoire car, comme on l'a maintes fois répété à gauche, les études d'impact se révèlent aléatoires et il n'est jamais facile d'évaluer les conséquences à terme d'une nouvelle loi. Dangereuse, enfin, car aucune délibération ne peut être totalement éclairée. Ainsi, on risque de ne pas tenir compte pour telle ou telle loi de la réaction du Vatican (*sourires*) ce qui pourrait se révéler dangereusement lacunaire !

Pour toutes ces raisons, il nous semble préférable d'en revenir au texte initial.

**Mme Nathalie Goulet.** – Très bien !

**M. le président.** – Amendement n°163 rectifié, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Rédiger comme suit cet article :

Il est joint aux projets de loi, dès leur transmission au Conseil d'État, les documents rendant compte de l'étude d'impact réalisée. Ces documents sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi auxquels ils se rapportent.

Ces documents comprennent un bilan de l'état du droit existant, y compris au regard de la législation européenne, de son application en métropole et, chaque fois que nécessaire, outre-mer. Ils comprennent également des données permettant d'apprécier la valeur ajoutée du projet de loi par rapport au droit existant, son impact sur l'ordonnement juridique, les impératifs constitutionnels à respecter sauf en ce qui concerne les projets de loi constitutionnelle, et les options possibles

en dehors de l'intervention de dispositions législatives nouvelles.

Ces documents rendent compte des consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État. Ils analysent l'application dans le temps et, chaque fois que nécessaire, outre-mer des dispositions législatives envisagées et les mesures transitoires éventuellement proposées. Ils comprennent la liste des textes d'application, leurs orientations principales et le délai prévisionnel de leur publication.

**M. Bernard Frimat.** – Nous avons déjà présenté cet amendement lors de la discussion de nos sous-amendements. Il peut donc être considéré comme défendu, tout comme nos amendements n°164 et 165.

L'amendement n°163 rectifié étant meilleur que celui de la commission, nous invitons M. Hiest à retirer le sien en notre faveur. Nous serions alors tous d'accord.

**M. le président.** – Amendement n°34 rectifié, présenté par MM. Charasse, Collin, Alfonsi, Barbier, Baylet et Chevènement, Mme Escoffier, M. Fortassin, Mmes N. Goulet et Laborde et MM. Marsin, Mézard, Milhau, de Montesquiou, Placade, Tropeano, Vall et Vendasi.

Rédiger comme suit la première phrase du premier alinéa de cet article :

Dès leur transmission au Conseil d'État, les projets de loi sont accompagnés d'une étude d'impact.

**M. Michel Charasse.** – Cet amendement mourra si celui de la commission est adopté. Ce n'est vraiment pas la peine de rédiger des paragraphes entiers ! Tout cela est bidon et fait pour amuser la galerie. De surcroît, cela nous empêche de délibérer librement car, derrière les études d'impact, on tente d'empêcher les élus du suffrage universel d'exprimer dans la loi la volonté générale. Le dispositif proposé est donc bidon et scandaleux !

**M. le président.** – Amendement n°95, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Dans la première phrase du premier alinéa de cet article, après les mots :

projets de loi

insérer les mots :

et aux propositions de loi inscrites à l'ordre du jour de l'assemblée en dehors des séances d'initiatives parlementaires

**Mme Éliane Assassi.** – Les études d'impact sont faites pour éviter l'inflation législative. Depuis 2003, les lois portant sur certains sujets se sont multipliées : entre 2002 et 2008, nous avons ainsi voté pas moins de seize lois relatives à la sécurité ! Avec des études

d'impact sérieuses et argumentées, nous pourrions espérer ne pas légiférer autant.

Mais nous avons des doutes, voire des craintes, sur les intentions réelles du Gouvernement : c'est pourquoi nous proposons que les propositions de loi fassent, elles aussi, l'objet d'études d'impact. Certaines propositions de loi sont en effet rédigées par le Gouvernement, ce qui lui permet de s'exonérer de l'avis du Conseil d'État. Nous proposons donc d'éviter ce détournement de procédure.

**M. le président.** – Amendement n°164, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Dans la première phrase du deuxième alinéa de cet article, remplacer le mot :

appréciation

par le mot :

présentation

**M. Bernard Frimat.** – Il est défendu.

**M. le président.** – Amendement n°35 rectifié, présenté par MM. Charasse, Collin, Alfonsi, Barbier, Baylet et Chevènement, Mme Escoffier, M. Fortassin, Mmes N. Goulet et Laborde et MM. Marsin, Mézard, Milhau, de Montesquiou, Placade, Tropeano et Vall.

Au deuxième alinéa de cet article, après les mots :

au regard

insérer les mots :

de la Constitution,

**M. Michel Charasse.** – Les études d'impact devront aussi se préoccuper de la conformité du projet de loi avec la Constitution. Cela permettra d'éviter au Parlement de subir la déconvenue d'une décision du Conseil constitutionnel.

**M. Jean-Jacques Hyst,** *rapporteur.* – C'est totalement aléatoire.

**M. Michel Charasse.** – Les projets de loi font l'objet systématique d'un examen par le Secrétariat général du Gouvernement : il faudrait que les parlementaires soient également destinataires de ce rapport.

**M. le président.** – Amendement n°96, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Dans la deuxième phrase du deuxième alinéa de cet article, remplacer les mots :

estiment les

par les mots :

contiennent une analyse approfondie des

**Mme Éliane Assassi.** – Les études doivent présenter des analyses approfondies plutôt que de

simples estimations. Le Président de la République se sert du Parlement et des projets de loi pour annoncer sa politique : des études d'impact permettraient de réfréner ces ardeurs.

Ainsi, il aurait été préférable de disposer d'études approfondies lors de la suppression des régimes spéciaux car nous nous serions aperçus que les contreparties allait coûter fort cher au budget de l'État : le *statu quo* aurait été préférable. Je ne sais si une étude d'impact aurait pu éviter cette réforme, mais elle nous aurait permis de prendre conscience des conséquences de nos votes.

**M. le président.** – Amendement n°97, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Compléter la deuxième phrase du deuxième alinéa de cet article par les mots :

et les conséquences sur les services publics et leurs usagers

**Mme Éliane Assassi.** – Il a été défendu lors de la présentation du sous-amendement n°213.

**M. le président.** – Amendement n°98, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Dans la première phrase du dernier alinéa de cet article, après le mot :

consultations

insérer les mots :

et négociations avec les partenaires sociaux et associatifs

**Mme Éliane Assassi.** – Il a également été défendu lors de la présentation du sous-amendement n°214.

**M. le président.** – Amendement n°36 rectifié, présenté par MM. Charasse, Collin, Alfonsi, Barbier, Baylet et Chevènement, Mme Escoffier, M. Fortassin, Mmes N. Goulet et Laborde et MM. Marsin, Mézard, Milhau, de Montesquiou, Placade, Tropeano, Vall et Vendasi.

Au troisième alinéa de cet article, remplacer les mots :

qui ont été menées avant la saisine

par les mots :

préalables à la saisine

**M. Michel Charasse.** – Amendement purement rédactionnel.

**M. le président.** – Amendement n°165, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé :

Sont également déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi

auxquels ils se rapportent, les avis rendus par le Conseil d'Etat sur ces mêmes projets de loi.

**M. Bernard Frimat.** – Il est défendu.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Le texte du Gouvernement a considérablement accru le rôle des études d'impact qui ont été voulues par le Parlement lors de la révision constitutionnelle. Pourtant, avec ces études d'impact, on risque de nous dire que nous n'avons pas le choix. La haute technocratie, dont le Conseil d'État, prétendra nous dicter nos décisions.

Notre assemblée souhaite, à juste titre, des études d'impact approfondies pour éviter l'inflation législative mais si l'on va trop dans le détail, elles n'auront plus aucun sens. J'ai allégé le dispositif par rapport au texte de l'Assemblée nationale.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Il reste encore du chemin à parcourir !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Certes, mais nous ne sommes pas pour autant d'accord avec vos sous-amendements que la commission n'a d'ailleurs pas pu examiner, mais comme la plupart sont identiques à vos amendements, elle a quand même une petite idée...

C'est pourquoi je suis défavorable au sous-amendement n°207 : les études d'impact doivent être lancées dès le début de la réflexion, et non lors de la rédaction du projet de loi comme il est d'usage aujourd'hui. D'ailleurs, les pays qui, comme le Canada ou la Grande-Bretagne, ont recours à ces études depuis plusieurs années, pratiquent de la sorte.

Sur l'avis du Conseil d'État, nous avons eu un long débat lors de la révision constitutionnelle, qui a d'ailleurs abouti à ce que nous puissions le requérir sur nos propositions de loi. D'abord, le Conseil d'État ne statue jamais en opportunité.

**M. Michel Charasse.** – Heureusement !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Il se contente d'une analyse juridique, dont on peut dire qu'elle n'éclaire pas toujours le Parlement...

**M. Michel Mercier.** – Il faut peut-être supprimer le Conseil d'État...

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – La décision ne nous appartient pas. Je reste en cohérence avec ce que nous avons décidé en juillet, laissons les avis du Conseil au Gouvernement. Quant à la publicité, elle ne ferait qu'alimenter la polémique alors que ces avis ne sont en rien des éléments de la discussion parlementaire. Je souhaite le retrait du sous-amendement n°43 rectifié, comme du 206.

Il n'est pas inutile que l'impact d'un texte soit évalué au regard des objectifs de celui-ci.

**M. Bernard Frimat.** – Vous écrivez que les documents « définissent » les objectifs. Ce n'est pas à l'étude d'impact de le faire.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Avis défavorable au sous-amendement n°208. Il faut bien que les objectifs soient définis.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Ils le sont par l'exposé des motifs !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Je vous rappelle que nous visons aussi les modalités de présentation des textes.

Avis très défavorable au sous-amendement n°209. Il y a des spécialités législatives outre-mer, j'en ai assez de voir arriver des ordonnances de 100 ou 120 articles parce qu'on a oublié d'adapter la législation à l'outre-mer. Ces mentions sont indispensables.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Ce n'est pas ça qui calmera la situation outre-mer !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – La situation de notre droit interne par rapport au droit européen est particulière. Comme l'a souligné le Conseil constitutionnel à plusieurs reprises, la participation de la France à l'Union européenne est inscrite dans la Constitution. Il existe une forme d'interpénétration des ordres juridiques européens et internes. En outre, la notion de droit européen inclut le droit de l'Union européenne et le droit du Conseil de l'Europe, c'est-à-dire la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). L'étude d'impact devra donc vérifier la compatibilité entre le texte présenté et la CEDH. Le rapport au droit international ne justifie pas la même évaluation. Défavorable au sous-amendement n°65.

Le sous-amendement n°44 rectifié *ter* vise les textes législatifs et réglementaires devant être abrogés après l'adoption du projet de loi en discussion. Si la commission a souhaité simplifier le contenu des études d'impact, elle a estimé utile le complément proposé. Avis favorable.

Le sous-amendement n°210 propose de supprimer l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales ainsi que celles sur l'emploi public. A l'Assemblée nationale, tous les groupes en ont rajouté... Mais ces évaluations, d'ailleurs souvent menées par Bercy...

**M. Michel Charasse.** – Elles sont objectives et ne font plaisir à personne ! C'est pour ça qu'elles finissent dans des tiroirs !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – ...ne peuvent être négligées, en particulier au regard des limites portées au droit d'amendement par l'article 40 de la Constitution. Avis défavorable.

Sur le sous-amendement n°193 rectifié : l'évaluation des conséquences sociales paraît inclure l'impact en termes d'égalité entre les hommes et les femmes -le Gouvernement nous le confirmera certainement. Nous avons essayé d'éviter l'énumération de principes de valeur constitutionnelle, sinon il faudrait aussi mentionner, par exemple, le

refus de toutes les discriminations... Discriminations qu'il faut combattre sans toutefois tomber dans la caricature. La Halde a mené une très intéressante étude sur les discriminations au détriment des seniors, à laquelle certains d'entre nous seront sans doute attentifs... (*Sourires*) On y apprend qu'il faudrait éviter de faire lire dans les écoles le poème de Ronsard *Mignonne allons voir si la rose*, au motif qu'il véhicule une image très négative des seniors...

**M. Jean-Pierre Sueur.** – C'est grotesque !

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Mais c'est la Halde qui le dit... Sur le sous-amendement n°211, il est évident que les collectivités territoriales et leurs groupements comptent au nombre des administrations publiques. Retrait.

L'étude d'impact ne saurait se substituer au travail du Parlement : avis défavorable au sous-amendement n°214. Même avis au sous-amendement n°213, les consultations menées avant l'avis du Conseil d'État peuvent inclure des négociations avec les partenaires sociaux et associatifs. N'entrons pas dans un catalogue. Avis défavorable de même au sous-amendement n°61. L'évaluation préalable des amendements du Gouvernement doit-elle être systématique ? La question sera de toute façon traitée à l'article 11 *bis*. Nous y reviendrons.

Sur le sous-amendement n°212 : l'étude d'impact ne peut porter sur les textes d'application d'un projet de loi qui n'est pas encore voté et peut donc être modifié par le Parlement. Demander que leur contenu fût précisé, outre que la démarche empiéterait sur le domaine réglementaire, aurait, à ce stade, quelque chose de vexatoire pour les parlementaires. Je vous rappelle l'existence des articles 34 et 38 de la Constitution.

**M. Michel Mercier.** – Et 41 !

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Je souhaite le retrait. J'ai été tenté de dire tout le bien que je pense de l'amendement n°26...

**M. Pierre Fauchon.** – Succombez donc !

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Le texte du Gouvernement était clair mais les exigences du dialogue entre les deux assemblées nous imposent de tenir compte du travail de l'Assemblée nationale. Je salue en tout cas les efforts de M. Fauchon, et le soutien indéfectible qu'il manifeste à l'égard du Gouvernement... (*Sourires*) Son amendement tombera si celui de la commission est adopté.

**M. Michel Mercier.** – Peut-être...

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – La commission est enfin défavorable à tous les autres amendements.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement.** – Je vous entends dire : « Finalement, à quoi rime cet article ? » Jusqu'à

présent, les parlementaires de tous les bancs, à chaque projet de loi, déploieraient de manquer d'éléments d'appréciation sur l'impact des mesures et la portée des changements. Et aujourd'hui, vous vous demandez pourquoi vous vouliez des études d'impact !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Ce n'est pas exact.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Le Gouvernement a présenté une rédaction sobre. Puis, à l'Assemblée nationale, de nombreux amendements ont été présentés, à gauche et à droite : la commission et le Gouvernement en ont accepté plusieurs. Le texte en est devenu un peu...

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Confus !

**M. Michel Charasse.** – Lourd !

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – C'est cela. Heureusement, l'excellent travail de votre commission aboutit à une rédaction qui recueille le plein accord du Gouvernement. Du reste, M. Hyst et M. Warsmann ont eu des discussions, avec un résultat tangible. Je suis donc favorable à l'amendement n°10. Avis défavorable au sous-amendement n°207. Je rappelle à M. Détraigne que le débat sur le rôle du Conseil d'État a déjà eu lieu, longuement, lors de la révision constitutionnelle...

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Oui !

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – ...et que les dispositions qu'ils proposent n'ont pas été retenues à l'époque. Il n'y a donc pas lieu de les faire entrer par la loi organique -du reste le Conseil constitutionnel y trouverait à redire. Sur le fond, je ne suis pas convaincu par l'idée : quelles que soient leurs couleurs politiques respectives, Gouvernement et Parlement ont des règles de fonctionnement et des moyens de contrôle mutuel. Le Conseil d'État n'est pas une troisième chambre...

**M. Michel Charasse.** – Contrairement à ce qu'il croit !

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Ses avis sont transmis à qui les a demandés. Il y a parfois des fuites...

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Souvent !

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – ...mais je ne suis pas partisan de donner au Conseil d'État le rôle d'une troisième chambre.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Surtout pas.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Par conséquent, retrait ou rejet du n°43 rectifié. Défavorable au n°206 ; même avis sur le n°208, je ne vois pas l'utilité de cette précision.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Elle est conforme à ce que vous souhaitez !

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Défavorable aux sous-amendements n°209 et 65.

Favorable au n°44 rectifié *ter* : si le Gouvernement doit dire ce qu'apporte le nouveau projet de loi par rapport au droit existant, il est logique qu'il précise quels textes sont abrogés. Défavorable aux n°s 210, 193 rectifié ; retrait du n°211 rectifié, même si je comprends sa motivation ; défavorable aux n°s 214, 213, 61, retrait du n°212 rectifié, inutile car le texte est clair ; défavorable au n°62. Retrait ou rejet de l'amendement n°26, qui obscurcirait la rédaction de la commission. Défavorable aux n°s 163 rectifié, 164 et 165. Quant au n°34 rectifié...

**M. Michel Charasse.** – Il tombera !

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Oui. Défavorable au n°95 ; le n°35 rectifié tombera aussi, comme le n°36 rectifié. Défavorable aux n°s 96, 97, 98 et 165.

**M. Bernard Frimat.** – Je regrette l'incapacité du rapporteur et du ministre à répondre sur le fond à nos propositions. (*M. le rapporteur le conteste.*) Ils font même dire à nos amendements le contraire de ce que nous avons écrit.

Hier, sur l'article 13, il fallait régler une conformité *a posteriori* : l'Assemblée nationale avait statué, interdiction de rouvrir le débat ! Aujourd'hui, nous avons affaire à un quasi-conforme *a priori* : nous devons voter un texte négocié avec M. Warsmann ; l'Assemblée a obtenu satisfaction et votera conforme. Une seule petite modification est acceptée, relative à la liste des textes à abroger : ceux-ci figurent systématiquement dans la loi, ils seront désormais mentionnés aussi dans les études. Quel apport décisif !

Pourtant, sur les résolutions, et par deux fois, des amendements qui suscitaient l'hostilité de la commission et du Gouvernement ont été accueillis avec des sentiments plus partagés par nos collègues et, à l'issue du débat, ont été adoptés à l'unanimité. On voit de même ici quelles réactions suscitent les études d'impact, l'intervention de M. Raffarin en témoigne.

J'en donne acte à M. le rapporteur, la rédaction de l'Assemblée nationale était une usine à gaz. Nous avons progressé. Mais le texte porte toujours l'empreinte de M. Warsmann et il demeure donc d'une grande confusion. Vous auriez tout de même pu accepter quelques amendements. Je persiste à penser que c'est au Gouvernement, non aux études d'impact, d'affirmer les objectifs d'un projet de loi. Nous passons à côté d'une occasion, parce que vous vous enfermez dans des négociations internes. Vous y êtes à l'aise, ébattez-vous.

**M. Michel Charasse.** – D'où vient cette invention des études d'impact ? Quelle utilité y a-t-il, pour l'intérêt général et l'œuvre législative, à encombrer nos assemblées de tonnes de papier ? J'y vois surtout une volonté d'empêcher, une manière de céder au penchant favori des Français : ne rien faire. C'est

aussi une façon de soumettre le politique, M. Frimat l'a bien dit, au technique, alors que nous devrions en être dégagés. Aucune des grandes lois qui ont forgé la République n'aurait été adoptée après une étude d'impact, je songe à l'amendement Wallon ou à la loi sur la laïcité de 1905, surtout son article 4.

Qui sera chargé des études d'impact : le Gouvernement ? Il sera suspect. Les *lobbies* ? Intéressés. Les cabinets privés ? Rémunérés.

Que se passe-t-il si l'étude d'impact est impossible ? Je ne pense pas que les constituants, en votant cet article 39-1, ont envisagé ce cas.

Essayons d'imaginer une étude d'impact sur le plan de relance. Comme il s'agit d'une crise sans précédent, il n'y a pas de référence, nous ne pouvons savoir où nous allons ni envisager les répercussions des mesures prises, et encore moins présenter les études des experts, qui n'ont rien vu venir. Ce que l'on peut résumer ainsi : « Passe devant avec la lampe, je te suis avec le revolver et, s'il pleut, sors ton parapluie. » L'étude d'impact conclura que les crédits manquent pour les parapluies... (*Sourires*)

D'un point de vue rédactionnel, je préfère le texte de la commission, qui aurait pu être amélioré par certains sous-amendements. Mais je ne crois pas à ces études d'impact : ce n'est pas avec ce genre d'ânerie que l'on renforcera l'État, la République, la démocratie, l'esprit civique.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Michel Charasse vient de le démontrer brillamment, de nombreuses déclarations en témoignent : nous ne souhaitons pas nous engager dans cette voie. Je constate un large accord en ce sens. Certes, il faut tenir compte des contraintes politiques, et M. Hiest s'applique, avec le rapporteur de l'Assemblée nationale, à ce que ce texte soit moins mauvais que la version initiale. Toutefois, nous ne sommes pas à huit jours près sur un sujet aussi important.

**M. Alain Gournac.** – Vous voulez le retarder !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Non, mais nous avons voté une cinquantaine de textes en un an : imaginez quel travail aurait été nécessaire s'il avait fallu accompagner chacun d'une étude d'impact ! Et en supprimant cet article, nous nous placerions en position de force vis-à-vis de l'Assemblée nationale pour aboutir à un résultat plus proche de notre pensée. Ainsi, le Sénat jouerait pleinement son rôle.

S'agissant du sous-amendement n°207, il n'y a effectivement pas de définition juridique du début de l'élaboration d'un projet de loi. Quand a été initiée la loi sur l'audiovisuel ? Le matin où, devant un parterre médusé et une ministre de la culture qui n'en était pas informée, Nicolas Sarkozy a déclaré que le Président de la République désignerait les présidents des sociétés publiques ? Quand l'idée a germé dans son esprit ? Ce moment est inconnu et inconnaissable.

Les lois relèvent de choix politiques : on peut contester ces derniers, mais pas en évaluer l'impact. A défaut, nous allons créer un embrouillamini. En outre, il n'est pas besoin d'étude d'impact pour nous informer des objectifs d'un projet de loi. L'exposé des motifs suffit.

**M. Jean-Pierre Michel.** – Cette discussion est surréaliste depuis le début. La commission, qui voulait un vote conforme sur l'article 13, nous amuse avec l'article 7, que la révision constitutionnelle n'imposait pas.

Certains ministères rédigent de très bons exposés des motifs, qui font le point sur la législation actuelle et indiquent les conséquences attendues des mesures prises, étudiées par des rapports préalables. Les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale nous fournissent également de bonnes informations. Monsieur le ministre, malgré votre attitude rassurante, vous voulez accroître l'inhibition des parlementaires, qui n'ont pas besoin des appréciations du Gouvernement pour examiner et voter la loi, en toute liberté.

S'il s'agit d'éviter l'inflation législative, c'est au Gouvernement de cesser ce tournoi de projets souvent déposés en urgence, procédure qui limite la liberté des parlementaires et le dialogue entre les deux assemblées cher au président Hiest. Enfin, balayons devant notre porte : nous votons des lois, pas des règlements. Ce matin, la commission des lois a examiné un projet très important. Or, sur les nombreux amendements déposés, les trois quarts ne relèvent pas du domaine législatif.

**M. Alain Gournac.** – Deux cents amendements ont été rédigés par les socialistes !

**M. Jean-Pierre Michel.** – Quant au texte lui-même, seuls cinq articles apportent quelque chose, le reste étant constitué de positions de principe.

Le 7 juillet 2007, à Épinal, le Président de la République a exposé sa conception des relations entre les pouvoirs : non plus une séparation, mais une collaboration, qui aboutit à une prééminence de l'exécutif, et surtout de lui-même. Ainsi, certains ministres sont assistés en séance de conseillers techniques de l'Élysée. C'est inconstitutionnel, et la Conférence des Présidents devrait éviter que cela ne se produise : seul le Gouvernement est responsable devant le Parlement et participe à l'élaboration de la loi.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – C'est important !

**M. Jean-Pierre Michel.** – Certes, le Président de la République s'arroge le droit de publier des textes dont il veut saisir le Gouvernement afin que nous les votions...

**M. le président.** – Veuillez conclure.

**M. Jean-Pierre Michel.** – Je préfère la rédaction du sous-amendement n°207 et de l'amendement n°163

rectifié de M. Frimat à celle de l'amendement n°10 du rapporteur.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Effectivement, c'est un véritable embrouillamini.

Tous les parlementaires souhaitent disposer d'une évaluation des lois avant et après le vote. Michel Charasse parle de grandes lois, mais nous examinons surtout des lois d'opportunité, répétitives, d'affichage... (*M. Michel Charasse en convient*) Il est utile que le Gouvernement dise ce qu'apporte une loi par rapport à la précédente. Mme Assassi l'a rappelé au sujet des lois pénales, notamment. Nous sommes donc favorables à une évaluation.

Que doivent contenir les études d'impact ? Non les objectifs politiques du texte, qui sont déjà présentés dans l'exposé des motifs, mais des éléments d'appréciation tels que les conséquences du projet de loi sur la législation en vigueur, sur les services publics, sur les finances publiques.

Concernant les avis du Conseil d'État, je n'insisterai pas, considérant que la question a été tranchée lors de la révision constitutionnelle. Mais, s'il est acquis que le Conseil d'État apporte un éclairage juridique utile, rien ne justifie que ses avis ne soient pas communiqués aux parlementaires. Le catalogue de précisions, introduit par les députés, rend le dispositif inintelligible. Je le regrette car nous aurions pu trouver une rédaction qui satisfasse les besoins du Parlement. Aussi notre groupe ne votera pas le dispositif.

**M. François Fortassin.** – Études d'impact ou évaluation, peu importe la sémantique : le principe est surréaliste ! L'adopter correspondrait, pour le Parlement, à une espèce de suicide collectif ! (*Marques d'ironie sur le banc de la commission*) De fait, cela revient à substituer aux politiques des experts...

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Et c'est reparti pour un tour !

**M. François Fortassin.** – Inutile que le Parlement continue de travailler ! De fait, si l'évaluation est positive, le projet doit être retenu et le débat parlementaire n'aura plus de sens ; si l'avis est négatif, le projet sera remisé dans un tiroir. Quelle curieuse idée de la politique, au sens noble du terme, et de notre mission de parlementaire ! Le principe des études d'impact est tout à la fois saugrenu et farfelu. (*Marques d'approbation sur divers bancs*)

**M. Jean Louis Masson.** – A choisir entre la rédaction de l'Assemblée nationale et celle de la commission, je préfère incontestablement celle de l'Assemblée nationale. En outre, depuis mon premier mandat de député, j'ai toujours considéré profondément scandaleux de ne pas être destinataire des avis du Conseil d'État alors que ceux-ci sont connus de la presse ! Ce n'est pas digne d'une véritable démocratie !



**M. Patrice Gélard**, *vice-président de la commission*. – Vous n’y êtes pas du tout !

**M. Jean-Jacques Hiest**, *rapporteur*. – Bien que le Sénat se soit montré réservé sur les études d’impact lors de la révision constitutionnelle, notre commission doit prendre acte du vote des députés. Tout de même, reconnaissons que les objectifs du projet de loi sont un élément objectif d’appréciation !

**M. Bernard Frimat**. – Ils figurent déjà dans l’exposé des motifs !

**M. Jean-Jacques Hiest**, *rapporteur*. – Peut-être, mais de manière trop succincte. Que le Gouvernement nous donne des éléments de comparaison, des indications sur la cohérence du dispositif avec la législation européenne et ses conséquences financières va dans la bonne direction : nous nous sommes tellement plaints de ne pas avoir les moyens de nous prononcer... Par exemple, si nous savons que telle nouvelle disposition de la procédure pénale mobilisera cinq magistrats, nous pourrions mesurer ses conséquences sur l’organisation du tribunal de grande instance. Bref, ces éléments d’appréciation permettront au parlementaire de se déterminer librement, j’y insiste. Entendons-nous bien : la commission ne cherche nullement à faire plaisir à l’Assemblée nationale, il n’y a pas eu de petits arrangements ; son but est de renforcer l’information du Parlement et de trouver une formule plus adéquate pour cette disposition qui ne nous a jamais enthousiasmés.

**M. Roger Karoutchi**, *secrétaire d’État*. – Pourquoi des études d’impact ? Parce que le législateur a souvent voté sans savoir combien coûtait le dispositif, dans quelle direction il allait...

**M. Michel Charasse**. – Il ne veut pas le savoir !

**M. Roger Karoutchi**, *secrétaire d’État*. – Ces études, qui pourront être contradictoires le cas échéant, n’ont pas vocation à se substituer aux politiques mais à les éclairer. Monsieur Fortassin, il ne s’agit pas de choisir la technocratie contre le politique.

*Le sous-amendement n°207 n’est pas adopté.*

**M. Yves Détraigne**. – Après ce long débat, au cours duquel j’ai parfois été perdu (*sourires*), je reste partagé. Les avis du Conseil d’État seraient utiles aux parlementaires sans que celui-ci ne devienne, pour autant, une troisième chambre. De surcroît, certains éléments retenus par les députés sont bien plus suspects de subjectivité que les avis du Conseil d’État... Je maintiens donc le sous-amendement n°43 rectifié.

**M. Jean-Pierre Michel**. – Très bien !

**M. Patrice Gélard**, *vice-président de la commission*. – Lors de la révision constitutionnelle, nous avons défendu la position suivante : le Conseil d’État est le conseiller juridique du Gouvernement. S’il

devenait celui du Parlement, le risque serait grand que ses avis s’imposent à nous...

**M. Jean-Jacques Hiest**, *rapporteur*. – Exact !

**M. Patrice Gélard**, *vice-président de la commission*. – ...et qu’il redevienne une troisième chambre.

**M. Michel Charasse**. – Comme sous Napoléon !

**M. Patrice Gélard**, *vice-président de la commission*. – Au reste, c’est exactement ce qu’il souhaite ! C’est la raison pour laquelle le Sénat avait chassé cette disposition de la Constitution. Toutefois, je comprends que l’on se plaigne de ne pas recevoir les avis du Conseil d’État quand, pour de mystérieuses raisons, l’opposition en est toujours informée...

**Voix à droite**. – Bizarre, bizarre !

**M. Patrice Gélard**, *vice-président de la commission*. – Le Sénat n’a nullement besoin des avis du Conseil d’État ! Il peut demander l’avis d’autres experts, avis tout aussi pertinents.

Si nous avons eu l’avis du Conseil d’État sur la loi outre-mer, nous y serions encore engloutis !

Laissons les avis passer par la bande, comme à l’heure actuelle. Cela évite de faire du Conseil d’État la troisième chambre qu’il souhaite être ! (*Applaudissements sur plusieurs bancs à droite*)

**M. Michel Charasse**. – Ce n’est pas la première fois que cette question vient en discussion. Laissez moi dire que l’avis du Conseil d’État dans le débat parlementaire, c’est du fantasme !

**M. Patrice Gélard**, *vice-président de la commission*. – Exactement.

**M. Michel Charasse**. – Si vous y voyez la panacée universelle, vous serez très déçus ! Heureusement que les avis ne sont pas vendus en kiosque : les ventes s’écrouleraient... (*Sourires*)

Le Conseil d’État est le conseiller juridique du Gouvernement. (*M. le rapporteur approuve*) Si l’on publie tous les travaux préparatoires à une loi avant qu’elle ne devienne projet de loi, on exigera demain tous les documents préparatoires à une proposition de loi : les notes de vos assistants, les lettres reçues de diverses associations, les propos tenus dans les sections... On interdira à l’exécutif d’organiser des réunions de travail sur la préparation d’un projet de loi qui ne donnent pas lieu à procès-verbal ! C’est une entorse grave au principe sacré du droit à la réflexion politique préalable du Gouvernement ou du parlementaire.

Ceux qui ont exercé des responsabilités ministérielles le savent : dans 90 % de ses avis, le Conseil d’État ne fait aucune observation, ou se contente de modifications de forme, sans commentaire. Sur les 10 % restants, 99 % se réduisent à une note de moins de dix lignes appelant

l'attention du Gouvernement sur la compatibilité du texte avec un accord international ou un autre texte en discussion, et 1 % comporte une appréciation d'opportunité -qui n'a rien à faire là, car le Conseil n'est pas une assemblée élue, et n'a pas à participer au débat politique !

Je serais prêt à me rallier au sous-amendement de M. Détraigne s'il visait les avis « autres que d'opportunité », mais nous serions noyés sous les papiers au bout de six mois ! (*Sourires*) Pour des raisons pratiques et par sens de l'État, je ne voterai pas ce sous-amendement.

**M. Michel Mercier.** – Si les avis du Conseil d'État ne sont finalement pas grand-chose, ce n'est pas la peine d'avoir autant de conseillers d'État -je ne parle pas du contentieux !

J'admets que le Gouvernement veuille garder pour lui ces avis, mais alors, qu'il ne rejette pas nos amendements en séance en s'abritant derrière un avis du Conseil, qu'il ne transmet pas, comme on le voit trop souvent !

**M. Michel Charasse.** – C'est vrai.

**M. Michel Mercier.** – On nous assure que telle proposition est inconstitutionnelle, *dixit* telle note blanche -malencontreusement égarée... Je l'ai entendu encore récemment lors de la loi audiovisuelle. Soit l'avis n'a pas servi, et l'on n'en fait pas état, soit on l'appelle à l'appui de la discussion, et il faut alors le transmettre !

*Les sous-amendement n°43 rectifié, n°206, n°208, n°209 et n°65 ne sont pas adoptés.*

*Le sous-amendement n°44 rectifié ter est adopté.*

*Le sous-amendement n°210 n'est pas adopté, non plus que le sous-amendement n°193 rectifié.*

*Le sous-amendement n°211 est retiré.*

*Le sous-amendement n°214 n'est pas adopté, non plus que le sous-amendement n°213 et le sous-amendement n°61.*

*Le sous-amendement n°212 est retiré.*

*Le sous-amendement n°62 n'est pas adopté.*

**M. Bernard Frimat.** – Nous voterons contre l'amendement n°10. Aucun de nos sous-amendements n'a été accepté, et son adoption ferait tomber tous les autres. Si le groupe centriste veut voir son amendement n°26 mis aux voix, il lui faut voter contre celui de la commission, puisque le rapporteur n'a pas saisi la perche que nous lui tendions en se ralliant à notre amendement, autrement mieux rédigé !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je fais une ultime tentative, désespérée...

**M. Nicolas About.** – C'est beau !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – D'une beauté teintée de mélancolie...

Si vous persistiez à adopter cet amendement n°10, vous voteriez une disposition irréaliste, inapplicable, exorbitante au regard des droits du Parlement. Beaucoup d'entre vous savent d'ailleurs que nous avons raison ! Il faudra fournir à l'appui de chaque projet de loi une véritable encyclopédie. Ce n'est pas sérieux !

*L'amendement n°10 sous-amendé est mis aux voix par scrutin public à la demande du groupe socialiste.*

**M. le président.** – Voici les résultats du scrutin :

Nombre de votants.....	342
Nombre de suffrages exprimés.....	304
Majorité absolue des suffrages exprimés .....	153

Pour l'adoption .....	162
Contre .....	142

*Le Sénat a adopté.*

*L'article 7 est ainsi rédigé.*

*En conséquence, tous les autres amendements deviennent sans objet.*

### Articles additionnels

**M. le président.** – Amendement n°99, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Après l'article 7, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Les avis du Conseil d'État sur les projets de loi sont rendus publics simultanément à leur communication au Gouvernement.

Amendement n°100, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Après l'article 7, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Tout président de groupe peut solliciter l'avis du Conseil d'État sur une proposition de loi inscrite à l'ordre du jour d'une assemblée.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Ils ont déjà été défendus.

*Les amendements n°s 99 et 100, repoussés par la commission et le Gouvernement, ne sont pas adoptés.*

### Article 8

*La Conférence des présidents de l'assemblée sur le bureau de laquelle le projet de loi a été déposé dispose d'un délai de dix jours suivant le dépôt pour constater que les règles fixées par le présent chapitre sont méconnues.*

*L'amendement n°37 rectifié n'est pas soutenu.*

**M. le président.** – Amendement n°166, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Au début de cet article, après le mot :

déposé

insérer les mots :

s'en saisit pour examen de sa propre initiative ou à la demande d'un président de groupe. Elle

**M. Bernard Frimat.** – Aux termes du projet de loi, l'absence de décision négative explicite pendant dix jours vaut reconnaissance tacite du respect des règles régissant la présentation des projets de loi. En cas de désaccord entre le Gouvernement et la Conférence des Présidents, la procédure parlementaire prendra dès le départ un tour primesautier avec l'arbitrage du Conseil constitutionnel...

Nous demandons que la Conférence des Présidents vérifie effectivement le respect des prescriptions organiques, afin d'éviter que le simple fait d'avoir laissé dormir les documents ne vaille approbation.

Nous voulons être sûrs que la Conférence des Présidents aborde le sujet, en autorisant un président de groupe à l'y inciter.

**M. le président.** – Amendement n°101, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

I. - Dans cet article, après le mot :

constater

insérer les mots :

à l'unanimité

II. - Compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé :

Si l'unanimité n'est pas atteinte, le Conseil constitutionnel est automatiquement saisi.

**Mme Josiane Mathon-Poinat.** – Pour exclure tout abus du fait majoritaire, la Conférence des Présidents devra constater à l'unanimité le respect des prescriptions relatives aux études d'impact.

**M. le président.** – Amendement n°167, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Compléter cet article par une phrase ainsi rédigée :

Elle se prononce à la majorité des trois cinquièmes.

**M. Bernard Frimat.** – La perspective est analogue à celle qui vient d'être exposée, mais nous ne voulons pas attribuer de droit de veto à un groupe, fût-il minoritaire.

La majorité qualifiée des trois cinquièmes est nécessaire pour une décision aussi importante, puisqu'elle doit exclure du débat le déplorable dispositif des études d'impact.

Supposons qu'un Gouvernement ne soit pas en harmonie avec l'une des deux assemblées. Associer l'opposition au constat du respect des normes édictées par la loi organique est une garantie contre toute

opération de retardement, non conforme à l'esprit des dispositions instituant les études d'impact.

Une Conférence des Présidents peut ne pas utiliser son pouvoir majoritaire à bon escient. On peut du moins le craindre, en raison de certaines déclarations.

Par nature, la Conférence des Présidents est le lieu où sont élaborés les accords permettant de faire fonctionner une assemblée parlementaire.

**M. le président.** – Amendement n°11 rectifié, présenté par M. Hiest, au nom de la commission.

Compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé :

Lorsque le Parlement n'est pas en session, ce délai est suspendu jusqu'au dixième jour qui précède le début de la session suivante.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Hors session, le Parlement ne peut examiner les études d'impact : nous aménageons le délai.

**M. le président.** – Amendement n°102, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Compléter cet article par deux alinéas ainsi rédigés :

Une fois cette décision prise, la Conférence des présidents de la seconde assemblée est immédiatement saisie aux fins de se prononcer sur la même question.

En cas de désaccord entre les deux assemblées, le Conseil constitutionnel est saisi.

**Mme Josiane Mathon-Poinat.** – Le Sénat et l'Assemblée Nationale doivent pouvoir, chacun, se prononcer sur les conditions de dépôt d'un projet de loi.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Les modalités de réunion de la Conférence des Présidents sont définies par le Règlement de chaque assemblée. Dès lors, la précision apportée par l'amendement n°166 ne relève pas de la loi organique, non plus que l'amendement n°167.

Avis défavorable au n°101 : les conditions dans lesquelles statue la Conférence des Présidents relèvent de la décision de chaque assemblée. En outre, il ne saurait y avoir de saisine automatique du Conseil constitutionnel, *a fortiori* lorsque l'unanimité n'est pas atteinte. Ce n'est pas ce que prévoit la Constitution.

Avis défavorable au n°102 qui est en contradiction avec l'article 39 de la Constitution, aux termes duquel il appartient à la Conférence des Présidents de la première assemblée saisie de se prononcer. Le Conseil constitutionnel ne peut en outre être saisi que par le Premier ministre ou le président de l'assemblée intéressée.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Avis favorable au n°11 rectifié, défavorable aux autres amendements.

*L'amendement n°166 n'est pas adopté, non plus que les amendements n°s 101 et 167.*

**M. Bernard Frimat.** – Nous qui conservons notre liberté de vote parce que nous ne sommes pas tenus, comme le rapporteur, par des contraintes d'ordre tactique, nous voterons l'amendement n°11 rectifié parce qu'il évite des situations ubuesques. Un éminent collègue disait : « Il arrive qu'une intervention me fasse changer d'avis, jamais de vote... ». Je regrette que, ayant sans doute changé d'avis, vous ayez persisté à rejeter nos amendements, sans même argumenter : ils apportaient des garanties à l'opposition. Votre erreur, c'est de vous penser majoritaires pour l'éternité ! Je l'ai dit lors de la discussion générale : dans ce débat nous cherchons à vous protéger contre vos propres excès parce que le destin, inexorable, d'une majorité, c'est de devenir opposition. Vous avez donc tort d'abuser aujourd'hui de votre position dominante, même si c'est un peu moins flagrant ici qu'à l'Assemblée nationale.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Vous ne cessez de dire que je ne réponds pas. C'est insultant ! Je réponds que vos amendements relèvent du règlement, pas de la loi organique et c'est largement suffisant comme explication ! Et vous oubliez que l'on va modifier les règles du vote en Conférence des Présidents ! Moi aussi, j'ai été parlementaire dans l'opposition !

*L'amendement n°11 rectifié est adopté.*

*L'amendement n°102 n'est pas adopté.*

*L'article 8, modifié, est adopté.*

## Article 9

*Après le chapitre III du titre II de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, il est inséré un chapitre III bis ainsi rédigé :*

« CHAPITRE III BIS

### « De l'examen des conditions de présentation des projets de loi

*« Art. 26-1. - Lorsque survient le désaccord mentionné au quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution, celle des deux autorités qui fait usage du pouvoir, conféré par cet alinéa, de saisir le Conseil constitutionnel en avise aussitôt l'autre.*

*« La décision du Conseil constitutionnel est motivée et notifiée au président de l'assemblée intéressée et au Premier ministre. Elle est publiée au Journal officiel. »*

**M. le président.** – Amendement n°12, présenté par M. Hiest, au nom de la commission.

I. - Rédiger comme suit le premier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 26-1 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 :

Le Conseil constitutionnel, saisi conformément au quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution, avise

immédiatement le Premier ministre et les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat.

II. - Dans la première phrase du second alinéa du même texte, remplacer les mots :

au président de l'assemblée intéressée

par les mots :

aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Il faut assurer l'information des présidents des deux assemblées lorsque le Conseil constitutionnel est saisi en application de l'article 39 de la Constitution, pour trancher un désaccord sur l'appréciation du contenu de l'étude d'impact jointe à un projet de loi.

**M. le président.** – Amendement n°38 rectifié, présenté par MM. Charasse, Collin, Alfonsi, Barbier, Baylet et Chevènement, Mme Escoffier, M. Fortassin, Mmes N. Goulet et Laborde et MM. Marsin, Mézard, Milhau, de Montesquiou, Placade, Tropeano, Vall et Vendasi.

Dans le premier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 26-1 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958, remplacer les mots :

fait usage du pouvoir, conféré par cet alinéa, de saisir le Conseil constitutionnel

par les mots :

saisit le Conseil constitutionnel

**Mme Anne-Marie Escoffier.** – Il est défendu.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Retrait car il est satisfait.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Avis favorable au n°12. L'autre amendement est satisfait.

*L'amendement n°38 rectifié est retiré.*

*L'amendement n°12 est adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°39 rectifié, présenté par MM. Charasse, Collin, Alfonsi, Barbier, Baylet et Chevènement, Mme Escoffier, M. Fortassin, Mmes N. Goulet et Laborde et MM. Marsin, Mézard, Milhau, de Montesquiou, Placade, Tropeano, Vall et Vendasi.

Dans le second alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 26-1 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958, après les mots :

du Conseil constitutionnel

insérer les mots :

, qui statue dans les délais prévus au troisième alinéa de l'article 61 de la Constitution,

**Mme Anne-Marie Escoffier.** – Il faut préciser que le Conseil doit se prononcer dans le délai d'un mois ou de huit jours à la demande du Gouvernement.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – L'avant-dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution donne au Conseil constitutionnel un délai de huit jours pour se prononcer sur les études d'impact qui feraient l'objet de contestation. Il s'agit d'un délai spécifique, qui ne peut être remplacé par celui de l'article 61. Retrait.

*L'amendement n°39 rectifié est retiré.*

*L'article 9, modifié, est adopté.*

## Article 10

*L'article 7 n'est pas applicable aux projets de révision constitutionnelle, aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale, aux projets de loi de programmation visés au vingt et unième alinéa de l'article 34 de la Constitution ainsi qu'aux projets de loi prorogeant des états de crise. Les dispositions des projets de loi de finances visées au 2° du I et au 7° du II de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances sont accompagnées de documents rendant compte de l'étude d'impact réalisée conformément à l'article 7 de la présente loi. Les articles 8 et 9 ne sont pas applicables. Les dispositions des projets de loi de financement de la sécurité sociale visées au V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale sont accompagnées de documents rendant compte de l'étude d'impact réalisée conformément à l'article 7 de la présente loi. Les articles 8 et 9 ne sont pas applicables.*

*L'article 7 n'est pas applicable aux dispositions des projets de loi par lesquelles le Gouvernement demande au Parlement, en application de l'article 38 de la Constitution, l'autorisation de prendre des mesures par ordonnances. Toutefois, ces dispositions sont accompagnées de la présentation des documents visés au deuxième alinéa de l'article 7 de la présente loi, l'estimation des conséquences des dispositions qu'il est envisagé d'adopter par voie d'ordonnance pouvant être succincte.*

*L'article 7 n'est pas applicable aux dispositions des projets de loi prévoyant la ratification d'ordonnances. Toutefois, ces dispositions sont accompagnées de la présentation détaillée des conséquences des ordonnances.*

*L'article 7 n'est pas applicable aux projets de loi présentés au titre de l'article 53 de la Constitution. Toutefois, le dépôt de ces projets est accompagné de documents précisant les objectifs poursuivis par les traités ou accords, estimant leurs conséquences économiques, financières, sociales et environnementales et analysant leurs effets sur l'ordre juridique français.*

**M. le président.** – Amendement n°103, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Supprimer cet article.

**Mme Éliane Assassi.** – Même si nous avons voté contre l'article 7, nous nous interrogeons sur les textes

auxquels il pourra s'appliquer, compte tenu de toutes les exceptions que prévoit cet article 10.

**M. le président.** – Amendement identique n°168, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Nous avons assisté tout à l'heure à une pénible péripétie. Tous, vous pensiez que la procédure d'impact était déraisonnable, irréaliste, inapplicable mais vous avez cru devoir la voter, pour des raisons tactiques. Ces études d'impact que vous prenez la responsabilité d'inscrire dans la loi, moins nous serons tenus de les faire, mieux ce sera. Alors, nous n'allons pas demander qu'elles s'appliquent à davantage de textes !

*L'amendement n°168 est retiré ainsi que l'amendement n°169.*

*L'amendement n°103 est retiré.*

**M. le président.** – Amendement n°13, présenté par M. Hyst, au nom de la commission.

Supprimer les quatre dernières phrases du premier alinéa de cet article.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Les députés souhaitent une information complète sur les dispositions non exclusives des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, c'est-à-dire sur des dispositions qui peuvent aussi se trouver dans des projets de loi ordinaires.

Lorsqu'elles figureront dans des projets de loi ordinaires, ces dispositions non exclusives seront soumises à l'étude d'impact prévue à l'article 7. En revanche, les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale échapperont aux études d'impact car ils sont déjà assortis d'une masse importante de documents d'évaluation et d'information.

Pour les dispositions non exclusives, l'Assemblée nationale a toutefois souhaité prévoir une évaluation préalable lorsqu'elles figurent dans un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Elle a cependant exclu l'application du contrôle de la Conférence des Présidents et du Conseil constitutionnel afin de préserver les délais constitutionnels de discussion de ces projets de loi.

Or, l'article 39 de la Constitution lie l'évaluation préalable des projets de loi et le contrôle de cette évaluation par la Conférence des Présidents de la première assemblée saisie et, le cas échéant, par le Conseil constitutionnel. En voulant soumettre les dispositions non exclusives des projets de loi de finances et de financement à l'obligation d'évaluation préalable, tout en les exonérant de la procédure de contrôle par la Conférence des Présidents et par le Conseil constitutionnel, cet article ne respecte pas les termes de la Constitution.

Il convient donc de sortir l'évaluation préalable des dispositions non exclusives du régime défini en application de l'article 39 de la Constitution.

L'amendement n°17 proposera d'organiser au sein de la Lolf et du code de la sécurité sociale l'évaluation des dispositions non exclusives des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale. Je suis sûr que le président de la commission des affaires sociales appréciera.

**M. Nicolas About**, *président de la commission des affaires sociales*. – Absolument !

**M. Roger Karoutchi**, *secrétaire d'État*. – Le Gouvernement est favorable à cet amendement et à l'amendement de conséquence n°17.

*L'amendement n°13 est adopté.*

**M. le président**. – Amendement n°104, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Supprimer les deuxième et troisième alinéas de cet article.

**Mme Éliane Assassi**. – Même logique que pour notre précédent amendement.

**M. le président**. – Amendement n°14, présenté par M. Hiest, au nom de la commission.

Rédiger comme suit le deuxième alinéa de cet article :

Les dispositions des projets de loi par lesquelles le Gouvernement demande au Parlement, en application de l'article 38 de la Constitution, l'autorisation de prendre des mesures par ordonnances sont accompagnées, dès leur transmission au Conseil d'État, des documents visés aux deuxième à septième alinéas et à l'avant-dernier alinéa de l'article 7. Ces documents sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi comprenant les dispositions auxquelles ils se rapportent.

**M. Jean-Jacques Hiest**, *rapporteur*. – Il convient de préciser les conditions d'évaluation préalable des dispositions par lesquelles le Gouvernement demande une habilitation pour prendre des ordonnances.

**M. le président**. – Amendement n°15, présenté par M. Hiest, au nom de la commission.

Rédiger comme suit l'avant-dernier alinéa de cet article :

Les dispositions des projets de loi prévoyant la ratification d'ordonnances sont accompagnées, dès leur transmission au Conseil d'État, d'une étude d'impact composée des documents visés aux huit derniers alinéas de l'article 7. Ces documents sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi comprenant les dispositions auxquelles ils se rapportent.

**M. Jean-Jacques Hiest**, *rapporteur*. – Nous visons cette fois les dispositions tendant à ratifier des ordonnances.

**M. Roger Karoutchi**, *secrétaire d'État*. – Avis défavorable à l'amendement n°104.

Le Gouvernement s'en remet à la sagesse de la Haute assemblée sur l'amendement n°14 car s'il souhaite que le Parlement soit tenu informé de ses intentions en matière d'ordonnances, il ne lui paraît pas constitutionnel d'être tenu de donner tous les détails du contenu de ces ordonnances.

Le Gouvernement est en revanche favorable à l'amendement n°15.

**M. Jean-Jacques Hiest**, *rapporteur*. – Nous ne demandons pas au Gouvernement le contenu de l'ordonnance lors du dépôt de la loi d'habilitation mais simplement les éléments relatifs à la nécessité de prendre des ordonnances, à l'articulation avec le droit européen, aux modalités d'application dans le temps et à l'application éventuelle à l'outre-mer. Concernant ce dernier point, les gouvernements successifs ont pris beaucoup de retard en matière de législation outre-mer : ce que nous proposons permettra de gagner du temps.

Nous ne demandons absolument pas au Gouvernement de nous transmettre le contenu des ordonnances. Les conditions que nous mettons me paraissent tout à fait acceptables.

Avis défavorable sur l'amendement n°104.

**M. Roger Karoutchi**, *secrétaire d'État*. – Vos explications m'ont éclairé : avis favorable à l'amendement n°14.

*L'amendement n°104 n'est pas adopté.*

*L'amendement n°14 est adopté,  
ainsi que l'amendement n°15.*

**M. le président**. – Amendement n°105, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Supprimer le dernier alinéa de cet article.

**Mme Éliane Assassi**. – Même logique que pour les deux amendements précédents.

**M. le président**. – Amendement n°16, présenté par M. Hiest, au nom de la commission.

Après le mot :

environnementales

rédiger comme suit la fin du dernier alinéa de cet article :

, analysant leurs effets sur l'ordre juridique français et présentant l'historique des négociations, l'état des signatures et des ratifications, ainsi que, le cas échéant, les réserves ou déclarations interprétatives exprimées par la France.

**M. Jean-Jacques Hiest**, *rapporteur*. – Il convient de compléter la liste des documents qui accompagnent, lors de leur dépôt, les projets de loi

autorisant la ratification ou l'approbation des traités ou accords internationaux.

Ces documents présenteraient l'historique des négociations, c'est-à-dire le rappel des positions prises par la France et les autres États parties dans le cadre des négociations, l'état des signatures et des ratifications et les réserves ou déclarations interprétatives déjà exprimées par la France.

Nous avons rédigé cet amendement en liaison avec la commission des affaires étrangères.

**M. le président.** – Sous-amendement n°63 à l'amendement n°16 de M. Hyst, au nom de la commission, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin et Voynet et MM. Desessard et Muller.

Dans le dernier alinéa de l'amendement n°16, après le mot :

ratifications,

insérer les mots :

les annexes,

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – Lors de l'audition de M. Karoutchi, nous lui avons demandé que nous soient transmis, lors du dépôt des projets de loi de ratification, les annexes et les déclarations interprétatives. Il n'y avait pas semblé opposé. L'amendement de la commission est incomplet puisqu'il ne fait pas référence aux annexes, qui sont parfois fondamentales. Ainsi, la Convention de Berne pour la protection de la vie sauvage comporte quatre annexes dans lesquelles sont détaillées les différentes espèces de flore et de faune protégées et les méthodes de chasse interdites.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Je souhaite le retrait de l'amendement n°105 : celui de la commission nous paraît plus adapté.

Je demande également le retrait du sous-amendement n°63 car les annexes aux traités sont systématiquement transmises par le Gouvernement.

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – Si M. le ministre le confirme, je retire.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Avis défavorable sur l'amendement n°105. Avis favorable sur l'amendement de la commission. Enfin, je confirme que les annexes font partie intégrante des conventions et qu'elles sont, à ce titre, transmises.

*Le sous-amendement n°63 est retiré.*

*L'amendement n°105 n'est pas adopté.*

**M. Michel Charasse.** – Pour quelles raisons, monsieur le rapporteur, avez-vous indiqué « les réserves ou déclarations interprétatives exprimées par la France » et non pas par l'ensemble des parties signataires ? Il ne serait pas inutile que nous en soyons informés.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Nous avons rédigé cet amendement avec la commission des affaires étrangères et je suis extrêmement prudent sur cette question. Il faut que les réserves soient celles qui ont déjà été exprimées car on peut en exprimer jusqu'à la ratification. Sauf étude d'impact, (*sourires*) je ne suis pas en mesure de vous suivre sur ce terrain-là, monsieur Charasse.

**M. Michel Charasse.** – Si les réserves figurent dans le projet de loi de ratification, ma proposition n'a pas lieu d'être.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Si nous en disposons, elles figureront bien évidemment dans le projet de loi. Mais vous savez comme moi que l'état de la ratification d'un projet de loi évolue de jour en jour. Pour la mise en œuvre de certaines conventions internationales, il a ainsi fallu attendre une ultime signature. Je préfère ne pas modifier cet amendement.

*L'amendement n°16 est adopté.*

*L'article 10, modifié, est adopté.*

### **Article additionnel**

**M. le président.** – Amendement n°17, présenté par M. Hyst, au nom de la commission.

Après l'article 10, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. L'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances est complété par un 8° ainsi rédigé :

« 8° Pour les dispositions relevant du 2° du I et du 7° du II de l'article 34, une évaluation préalable comportant les documents visés aux dix derniers alinéas de l'article 7 de la loi organique n° ..... du ..... relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. »

II. A l'article 53 de la même loi organique, il est ajouté un 4° ainsi rédigé :

« 4° Pour les dispositions relevant du 2° du I et du 7° du II de l'article 34, une évaluation préalable comportant les documents visés aux dix derniers alinéas de l'article 7 de la loi organique n° ..... du ..... relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. »

III. Le III de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale est complété par un 10° ainsi rédigé :

« 10° Comportant, pour les dispositions relevant du V de l'article L.O. 111-3, les documents visés aux dix derniers alinéas de l'article 7 de la loi organique n° ..... du ..... relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. »

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** –  
Coordination.

*L'amendement n°17, accepté par le Gouvernement, est adopté ; l'article additionnel est inséré.*

## Organisme extraparlamentaire (Nominations)

**M. le président.** – Je rappelle que les commissions des affaires économiques, des affaires sociales et des lois ont proposé cinq candidatures pour un organisme extraparlamentaire. La Présidence n'ayant reçu aucune opposition, je proclame MM. Paul Blanc, François Fortassin, Jackie Pierre, Thierry Repentin et Jean-Pierre Vial membres du Conseil national de la montagne.

## Application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution (Suite)

Discussion des articles (Suite)

### Chapitre III

*Dispositions, prises en vertu de l'article 44 de la Constitution, relatives au droit d'amendement)*

**M. le président.** – Amendement n°18, présenté par M. Hiest, au nom de la commission.

Rédiger comme suit l'intitulé de cette division :

Dispositions relatives au droit d'amendement prises en vertu de l'article 44 de la Constitution

*L'amendement rédactionnel n°18,  
accepté par le Gouvernement, est adopté.*

### Article 11

*Les amendements sont présentés par écrit et sont sommairement motivés.*

*Les amendements des membres du Parlement cessent d'être recevables après le début de l'examen du texte en séance. Les règlements des assemblées peuvent déterminer les conditions dans lesquelles est fixée une date antérieure à compter de laquelle ces amendements ne sont plus recevables.*

*Après l'expiration de ces délais, sont seuls recevables les amendements déposés par le Gouvernement ou par la commission saisie au fond. Lorsqu'un amendement est déposé par le Gouvernement ou par la commission saisie au fond après que le délai de dépôt des amendements des membres du Parlement a expiré, le droit, pour les membres du Parlement, de déposer des amendements, portant sur l'article qu'il est proposé d'amender ou venant en concurrence avec l'amendement déposé s'il porte article additionnel, est ouvert à nouveau, pour une durée qui ne peut excéder vingt-quatre heures.*

*Le Gouvernement, à sa demande ou en réponse à l'invitation d'une commission, peut être présent lors de l'examen et du vote des amendements en commission.*

*L'alinéa précédent n'est pas applicable à l'examen et au vote des amendements aux projets de révision*

*constitutionnelle, aux projets de loi de finances et aux projets de loi de financement de la sécurité sociale.*

*Les règlements des assemblées peuvent déterminer les conditions dans lesquelles est fixée une date à compter de laquelle les amendements des membres du Parlement au texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie ou transmis par l'autre assemblée ne sont plus recevables en commission.*

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Je demande la priorité pour les amendements portant sur le quatrième alinéa de cet article, soit les amendements n°s 69, 109 rectifié, 20, 67, 173, 41 rectifié et 174.

*La priorité, acceptée par le Gouvernement,  
est de droit.*

**M. Bernard Frimat.** – N'ayant pas été prévenus de cette soudaine demande de priorité, nous sommes dans l'incapacité d'en mesurer les conséquences. Il nous reste une demi-heure de séance avant la Conférence des Présidents, je vous demande, monsieur le président, de suspendre immédiatement. Depuis le début de la discussion, nous n'avons pas abusé des scrutins publics et n'avons jamais demandé de suspension de séance. Pour moi, notre *gentleman's agreement* est rompu. Le droit le plus élémentaire des parlementaires est celui de comprendre. Ce qui vient d'advenir n'est pas digne de la façon dont nous avons débattu jusqu'ici. Nous allons donc quitter la séance. Vous pourrez ainsi continuer vos petits arrangements entre amis. Pourquoi achever un débat de cette qualité avec une telle pantalonnade ? Je veux vous dire mon courroux.

**M. le président.** – Attendez !

**M. Bernard Frimat.** – Nous n'avons rien à attendre ! (*Mmes et MM. les sénateurs du groupe socialiste quittent l'hémicycle*)

**M. le président.** – Je suis d'accord pour suspendre immédiatement.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Je trouve les propos de M. Frimat particulièrement désagréables à l'égard de la commission. J'ai demandé la priorité pour des amendements portant sur le quatrième alinéa de l'article, qui traite des conditions dans lesquelles le Gouvernement est présent en commission. Le sujet ne divise pas le Sénat. Nous souhaitons régler la question avant la réunion de la Conférence des Présidents. Je regrette de n'avoir pas prévenu mes collègues, mais j'ai constaté que M. Frimat était de plus en plus désagréable au fil de l'après-midi. Pour avoir beaucoup travaillé avec lui, je trouve que son comportement n'est ni loyal ni confraternel.

**M. le président.** – L'article 11 est très important et nécessite réflexion et sérénité. Mieux vaut suspendre.

*La séance est suspendue à 18 h 35.*



PRÉSIDENCE DE MME MONIQUE PAPON,  
VICE-PRÉSIDENTE

*La séance reprend à 21 h 35.*

### Conférence des Présidents

**Mme la présidente.** – Voici les conclusions de la Conférence des Présidents sur l'ordre du jour des prochaines séances du Sénat.

#### JEUDI 19 FÉVRIER 2009

A 9 heures 30 :

Ordre du jour prioritaire :

- Conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

- Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification de la convention entre la République française et la République fédérale d'Allemagne en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur les successions et sur les donations (ensemble un protocole).

- Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République arabe syrienne en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu.

- Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Australie tendant à éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et à prévenir l'évasion fiscale.

- Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'avenant entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'État du Qatar amendant la convention du 4 décembre 1990 en vue d'éviter les doubles impositions et l'accord sous forme d'échange de lettres du 12 janvier 1993.

- Éventuellement, suite du projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

- Projet de loi relatif à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et guidés et portant diverses dispositions relatives aux transports (urgence déclarée).

A 15 heures et le soir :

- Questions d'actualité au Gouvernement.

Ordre du jour prioritaire :

- Suite de l'ordre du jour du matin.

#### SUSPENSION DES TRAVAUX EN SÉANCE PLÉNIÈRE :

du samedi 21 février 2009  
au dimanche 1er mars 2009.

#### SEMAINE RÉSERVÉE PAR PRIORITÉ AU GOUVERNEMENT

#### MARDI 3 MARS 2009

A 9 heures 30 :

- Dix-huit questions orales.

Ordre du jour fixé par le Gouvernement :

A 15 heures et le soir :

- Projet de loi pénitentiaire (texte de la commission).

#### MERCREDI 4 MARS 2009

A 15 heures et le soir :

- Désignation des 36 membres de la mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer.

Ordre du jour fixé par le Gouvernement :

- Suite du projet de loi pénitentiaire.

#### JEUDI 5 MARS 2009

A 9 heures 30 :

Ordre du jour fixé par le Gouvernement :

- Suite du projet de loi pénitentiaire.

A 15 heures et le soir :

- Questions d'actualité au Gouvernement.

Ordre du jour fixé par le Gouvernement :

- Suite de l'ordre du jour du matin.

#### Éventuellement, VENDREDI 6 MARS 2009

Ordre du jour fixé par le Gouvernement :

A 9 heures 30, à 15 heures et le soir :

- Suite du projet de loi pénitentiaire.

#### SEMAINE RÉSERVÉE PAR PRIORITÉ AU GOUVERNEMENT

#### MARDI 10 MARS 2009

Ordre du jour fixé par le Gouvernement :

A 9 heures 30, 15 heures et le soir :

- Projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer (urgence déclarée).

#### MERCREDI 11 MARS 2009

Ordre du jour fixé par le Gouvernement :

A 15 heures et le soir :

- Suite du projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer.

#### **JEUDI 12 MARS 2009**

Ordre du jour fixé par le Gouvernement :

A 9 heures 30, à 15 heures et le soir :

- Suite du projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer.

#### **Éventuellement, VENDREDI 13 MARS 2009**

Ordre du jour fixé par le Gouvernement :

A 9 heures 30, à 15 heures et le soir :

- Suite du projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer.

#### **SEMAINE SÉNATORIALE DE CONTRÔLE ET D'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES**

#### **MARDI 17 MARS 2009**

A 9 heures 30 :

- Seize questions orales.

A 15 heures :

- Débat sur l'avenir de la presse (aides financières à la presse, métier de journaliste et distribution).

A 17 heures 30 :

- Déclaration du Gouvernement, suivie d'un débat, préalable au Conseil européen des 19 et 20 mars.

#### **MERCREDI 18 MARS 2009**

A 15 heures :

- Débat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales.

#### **JEUDI 19 MARS 2009**

A 9 heures 30 :

- Question orale avec débat du groupe socialiste sur l'application de la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.

A 15 heures :

- Questions d'actualité au Gouvernement.

- Question orale avec débat de Mme Michèle André à M. Brice Hortefeux, ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, sur politique de lutte contre les violences faites aux femmes.

#### **SEMAINE D'INITIATIVE SÉNATORIALE**

#### **MARDI 24 MARS 2009**

A 15 heures :

- Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures (texte de la commission).

#### **MERCREDI 25 MARS 2009**

A 15 heures :

- Suite de la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures.

#### **JEUDI 26 MARS 2009**

Journée mensuelle des groupes de l'opposition et des groupes minoritaires.

A 9 heures 30 et à 15 heures :

Dans l'attente de la définition de règles permanentes, la Conférence des Présidents a décidé d'attribuer à titre transitoire deux sujets au groupe socialiste et un sujet au groupe CRC-SPG et au groupe RDSE.

*L'ordre du jour est ainsi réglé.*

#### **Application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution (Suite)**

**Mme la présidente.** – L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

#### **Discussion des articles (Suite)**

#### **Article 11 (Suite)**

**Mme la présidente.** – Dans la discussion des articles, nous en sommes parvenus à l'article 11. M. le président et rapporteur de la commission des lois ayant renoncé à sa demande de priorité pour les amendements portant sur le quatrième alinéa, nous examinerons les amendements dans l'ordre normal.

Amendement n°106, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Supprimer cet article.

**Mme Éliane Assassi.** – Nous protestons contre l'organisation de nos travaux : après l'adoption de l'article 13, nous revenons à l'article 11 qui contient plusieurs dispositions relatives au droit d'amendement.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Nous avons procédé ainsi à la demande du groupe socialiste ! Vous ne manquez pas d'air !

**Mme Éliane Assassi.** – Mais la question du droit d'amendement est d'ores et déjà réglée : dorénavant la Conférence des Présidents pourra, si le Règlement de l'assemblée le prévoit, décider d'imposer un temps global de discussion sur les textes de loi, ce qui empêchera de débattre des amendements. Vous me répondrez qu'il ne s'agit que d'une possibilité offerte aux assemblées par la loi organique ; pourquoi donc

l'avoir inscrite dans ce texte, si vous ne souhaitez pas la mettre en œuvre ? Il serait incompréhensible que l'une des chambres mette en place ce dispositif et pas l'autre.

Le droit d'amendement est mort : le crédit-temps de l'article 13, la procédure d'examen simplifié de l'article 12, les conditions de dépôt en séance publique ou en commission prévues par l'article 11 ont eu raison de lui. Il s'agit selon la majorité d'empêcher l'obstruction, de renforcer l'efficacité du travail parlementaire et de « permettre une organisation des débats centrée sur les sujets essentiels », comme l'écrit M. Warsmann dans son rapport. J'estime pourtant que les débats parlementaires sont déjà centrés sur les sujets essentiels ! Je n'ai pas l'impression de perdre mon temps en défendant dans cet hémicycle l'opinion de mon groupe et celle du public !

Mais la majorité sénatoriale veut aller vite, adopter des textes en catimini, en commission et loin des caméras, ou selon une procédure simplifiée, voire sans débats ni amendements.

Nous aurions souhaité que les délais de dépôts des amendements d'origine parlementaire soient alignés sur ceux des amendements du Gouvernement : ce n'est pas le cas. Nous sommes catégoriquement opposés à la présence du Gouvernement en commission, que l'article 31 de la Constitution n'impose nullement. Ce que vous cherchez à faire, c'est à déplacer le débat parlementaire de la séance publique vers les commissions, où tous les petits arrangements sont possibles.

Pour toutes ces raisons, nous vous proposons de supprimer l'article 11.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Avis défavorable. Je reviendrai tout à l'heure sur la question de la présence du Gouvernement en commission. Pour le reste, cet article ne fait que consacrer dans la loi organique des règles qui figuraient déjà dans le Règlement des assemblées, sans que nul ne s'en plaignît.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Même avis.

*L'amendement n°106 n'est pas adopté.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°107, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Rédiger comme suit premier alinéa de cet article :

Le droit d'amendement des membres du Parlement et du Gouvernement prévu à l'article 44 de la Constitution comprend le dépôt écrit, ou oral pour les sous-amendements, une présentation orale en séance par l'un des auteurs, sa discussion en séance et son vote.

**Mme Josiane Mathon-Poinat.** – Nous souhaitons inscrire dans la loi organique que le droit

d'amendement est un droit constitutionnel et individuel des membres du Parlement. Nous proposons donc de réécrire le premier alinéa de cet article, qui dispose dans sa rédaction actuelle : « Les amendements sont présentés par écrit et sommairement motivés ».

Si vous dites que cette réforme ne remet pas en cause le droit d'amendement, vous n'avez aucune raison de refuser celui-ci.

**Mme la présidente.** – Amendement n°170 rectifié, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Compléter le premier alinéa de cet article par deux phrases ainsi rédigées :

En séance publique, ils font l'objet d'un exposé oral par l'un des signataires. Cet exposé est suivi d'une discussion qui se conclut par un vote qui peut être précédé d'une ou plusieurs explications de vote.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Puisque le Gouvernement tient à inscrire dans la loi organique ce qui était dans le Règlement des assemblées, il faut bien compléter cet article en ajoutant cette précision. Il a déjà été décidé que tous les amendements présentés en commission devraient comporter un exposé des motifs -cette obligation concerne donc aussi les amendements du Gouvernement !- alors que nous avons l'habitude en commission des lois de recevoir aussi les amendements n'en comportant pas. On ne peut en rester là. Puisque nous avons beaucoup de soucis avec l'article 13 -dont je préfère ne pas parler ce soir pour ne pas gâcher l'atmosphère- j'utilise l'article 11 pour indiquer que tous les amendements font l'objet d'un exposé oral en séance publique.

En apportant ce complément utile, on renforcerait les engagements qu'a cru recevoir M. Mercier. Il serait absurde et inimaginable que des amendements puissent ne pas être présentés ; j'ai donc scrupule à l'expliquer et je serais dans un grand désarroi si cet amendement devait n'être pas voté.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – L'amendement n°107 soulève plusieurs difficultés liées entre autres à l'article 40 de la Constitution ; en outre il va contre l'article 13 de ce projet de loi, qui a déjà été voté. Défavorable, ne serait-ce que pour cette raison, qui s'applique aussi à l'amendement n°170 rectifié.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Vous voulez nous empêcher de parler mais je suis tenace.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Moi aussi, et même persévérant !

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Même avis.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Vous persévérez et vous signez !

*L'amendement n°107 n'est pas adopté,  
non plus que le n°170 rectifié.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°40 rectifié, présenté par MM. Charasse, Collin, Alfonsi, Barbier, Baylet et Chevènement, Mme Escoffier, M. Fortassin, Mmes N. Goulet et Laborde et MM. Marsin, Mézard, Milhau, de Montesquiou, Plancade, Tropeano et Vall.

Rédiger comme suit le deuxième alinéa de cet article :

Sauf si les règlements des assemblées prévoient des délais plus courts, les amendements des membres du Parlement ne sont plus recevables après le début de l'examen du texte en séance.

**Mme Anne-Marie Escoffier.** – Cet amendement est purement rédactionnel. Nous présentons l'exception avant la règle générale.

**Mme la présidente.** – Amendement n°171, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

À la fin de la première phrase du deuxième alinéa de cet article, remplacer les mots :

le début de l'examen du texte en séance

par les mots :

la fin de la discussion générale

**M. Bernard Frimat.** – Je tiens à rassurer M. Hiest et à dire toute notre considération pour la manière dont il préside la commission des lois. Cela, naturellement, n'empêche pas les désaccords.

Jusqu'à présent, la manière dont nous pouvons déposer des amendements était précisée dans le Règlement ; vous voulez lui donner force de loi organique, ce qui ne nous paraît nullement indispensable. En outre, il y a actuellement une souplesse telle que la Conférence des Présidents peut déterminer un certain nombre de dates en fonction de considérations concrètes ; cela nous a occupés un bon moment tout à l'heure. En inscrivant dans la loi organique, puisque vous tenez tant à celle-ci, que l'heure limite pour le dépôt des amendements est fixée à la fin de la discussion générale, on donnerait à la Conférence des Présidents la plus grande liberté.

Cela améliorerait les choses sans changer notre vote sur l'ensemble puisque, avec le vote de l'article 13, vous avez sciemment détruit ce qui aurait pu être un vote consensuel.

**Mme la présidente.** – Amendement n°111, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Dans la première phrase du deuxième alinéa de cet article, après le mot :

séance

insérer le mot :

publique

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Effectivement, il y a ce vote sur l'article 13...

Nous voulons que soit fixée une date limite antérieure à la réunion de la commission saisie au fond. La précision peut sembler inutile ici mais puisqu'il s'agit d'une loi organique nous légiférons pour l'ensemble du Parlement.

**Mme la présidente.** – Amendement n°112, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Compléter le deuxième alinéa de cet article par une phrase ainsi rédigée :

Ces délais ne s'appliquent pas aux sous-amendements.

**Mme Josiane Mathon-Poinat.** – Dans la pratique parlementaire, des sous-amendements peuvent être déposés à tout moment, en fonction de l'évolution du débat. Nous précisons que cela doit pouvoir continuer.

*L'amendement n°51 n'est pas soutenu.*

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – L'amendement n°40 est certes concis et bien rédigé mais nous préférons la rédaction de l'Assemblée nationale parce qu'elle offre une plus grande souplesse. Si cet amendement était voté, la Conférence des Présidents ne pourrait plus décider de modifier la date-limite de dépôt des amendements. Retrait ?

Défavorable à l'amendement n°171, dont l'application aurait pour effet de contraindre la commission à se réunir entre la discussion générale et la discussion des articles pour examiner les amendements.

En revanche, la précision apportée par l'amendement n°111 peut être utile : favorable. Même avis sur l'amendement n°112, pour vous rassurer.

**Mme Josiane Mathon-Poinat.** – Champagne !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Cela ne doit pas vous surprendre, vous le saviez !

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Retrait de l'amendement n°40 rectifié. Défavorable au n°171, le dépôt durant la discussion générale n'est pas la meilleure méthode. Il va de soi que la séance est publique, sauf lorsqu'une assemblée siège en comité secret en application de l'article 33 de la Constitution, mais je suis tout de même favorable au n°111. Le n°112 apporte peut-être une précision utile, avis favorable.

*L'amendement n°40 rectifié est retiré.*

*L'amendement n°171 n'est pas adopté.*

*L'amendement n°111 est adopté,  
ainsi que l'amendement n°112.*

*L'amendement n°51 n'est pas soutenu.*

*L'amendement n°114 est retiré.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°172 rectifié, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Après la première phrase du troisième alinéa de cet article, insérer une phrase ainsi rédigée :

Toutefois, ces amendements ne peuvent introduire dans un projet de loi, de dispositions nouvelles autres que celles qui sont en relation directe avec une des dispositions du texte en discussion à l'exception de celles dont l'adoption est soit justifiée par des exigences de caractère constitutionnel soit nécessitée par la coordination avec d'autres textes en cours d'examen au Parlement ou avec les conventions internationales ratifiées par la France.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Il importe de prévoir, le Gouvernement et la commission ayant la faculté de déposer des amendements après le délai-limite fixé par la Conférence des Présidents, que ces amendements ne peuvent être sans lien avec l'objet du texte. Je trouve un fort appui dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel : celui-ci a jugé contraires à la Constitution des articles issus d'amendements déposés souvent par le Gouvernement, parfois à la dernière minute, sans respect pour le travail parlementaire. Tout récemment encore, jeudi dernier, il a censuré des articles relatifs aux architectes des bâtiments de France...

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Amendement d'origine parlementaire !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – ...ou aux grands crus classés...

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Amendement d'origine parlementaire !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Certes, mais rassurez-vous, j'en ai un également pour M. Karoutchi. (*Sourires*) Le Sénat avait rejeté un amendement, la CMP a confirmé ce refus, mais M. Devedjian a cru bon de nous l'imposer quelques minutes avant la fin du débat. Cet amendement n'avait aucun rapport avec le texte et ne relançait rien ; et le Sénat d'abord, la CMP ensuite, l'avaient écarté. Heureusement, face à ce mauvais coup fait au Parlement par M. Devedjian, le Conseil constitutionnel a appliqué sa sage jurisprudence. Mieux vaut, pour l'avenir, interdire ces pratiques... et l'écrire dans la loi organique.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Votre préoccupation est légitime, mais il y a deux garanties nouvelles. D'abord, la commission des lois vous propose de renvoyer aux Règlements des assemblées la possibilité de lever le délai pour les amendements parlementaires, lorsque la commission ou le Gouvernement dépose des amendements hors délai. Ensuite, nous le verrons à l'article 11 *bis*, il nous suffira, dans un tel cas, de demander une étude d'impact.

Je ne comprends pas, du reste, que l'on se livre encore au genre de fantaisies que vous avez décrites, monsieur Sueur, car la jurisprudence du Conseil constitutionnel est très claire. Dans l'exemple des architectes des bâtiments de France, il était évident que le Conseil allait censurer. Dans un passé lointain, (*sourires*) un amendement de huit pages avait été déposé par le Gouvernement, qui modifiait toute une réglementation : si cela devait se produire à nouveau, il suffirait de rejeter, d'attendre la censure ou de demander une étude d'impact. L'amendement est donc superflu. Retrait ou rejet.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Même avis.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je pensais que nous en avions fini avec cette triste affaire des études d'impact. Nous sommes très contrariés que les dispositions aient été adoptées, nos collègues de la majorité sont très contrariés d'avoir dû les voter, alors que tous les orateurs, M. Raffarin le premier, avaient dit leurs réserves.

Je croyais les incidents de l'après-midi clos et le sujet classé. Mais voilà que M. le président-rapporteur de la commission des lois envisage les études d'impact comme une arme de dissuasion contre le Gouvernement ! (*Mme Nicole Borvo Cohen-Seat rit*) J'avais eu la naïveté de croire qu'elles étaient destinées à éclairer les débats.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Pas du tout !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – En outre, pour notre rapporteur, point n'est besoin d'écrire dans la loi organique ce que le Conseil constitutionnel dit. Mais il veut en revanche placer dans la loi tout ce qui figure déjà dans les Règlements...

Quoi qu'il en soit, nous avons appris ce soir une chose importante : l'impact des études atteindra le Gouvernement comme un boulet de canon. Nous pourrions simplement interdire le dépôt d'amendements sans rapport avec le texte après le délai-limite, mais M. Hyst préfère recourir à l'arme lourde des études d'impact.

*L'amendement n°172 rectifié n'est pas adopté.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°19, présenté par M. Hyst, au nom de la commission.

Rédiger comme suit la seconde phrase du troisième alinéa de cet article :

Ces délais peuvent être ouverts de nouveau pour les membres du Parlement dans les conditions prévues par les règlements des assemblées.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Cela relève des Règlements. La dernière phrase du troisième alinéa figure déjà dans le Règlement de l'Assemblée nationale.

*Le sous-amendement n°64 n'est pas soutenu.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°113, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

A la fin de la seconde phrase du troisième alinéa de cet article, supprimer les mots :

pour une durée qui ne peut excéder vingt-quatre heures

**Mme Éliane Assassi.** – C'est un amendement de repli. L'ajout de l'Assemblée nationale est positif, mais pourquoi une limitation dans le temps ? Le rapporteur me dira que nous avons satisfaction avec l'amendement n°19, mais il fait de la réouverture une faculté, non plus un droit comme dans le texte de l'Assemblée nationale.

Rien ne nous assure que les Règlements des assemblées prévoient la réouverture des délais de dépôt des amendements.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Avis défavorable : l'amendement n°19 de la commission renvoie les modalités de réouverture des délais au Règlement des assemblées. Cette solution assure une plus grande souplesse.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Avis favorable à l'amendement n°19, défavorable à l'amendement n°113.

*L'amendement n°19 est adopté.*

*L'amendement n°113 devient sans objet.*

*L'amendement n°69 n'est pas défendu.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°109 rectifié, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Supprimer le quatrième alinéa de cet article.

**Mme Josiane Mathon-Poinat.** – Dans la version adoptée par l'Assemblée nationale, le quatrième alinéa de l'article 11 prévoit que : « Le Gouvernement, à sa demande ou en réponse à l'invitation d'une commission, peut être présent lors de l'examen et du vote des amendements en commission. ». Nous sommes profondément opposés à cette possibilité. La présence du Gouvernement en commission dès le début du processus législatif déplacera le débat de la séance publique vers la commission. Cette crainte est partagée par le président Hiest, qui propose de réécrire cet alinéa en renvoyant aux Règlements des assemblées les modalités d'audition des ministres.

Les Règlements actuels des assemblées prévoient la possibilité pour le Gouvernement de participer aux réunions des commissions. Au Sénat, « les ministres ont accès dans les commissions » et « doivent être entendus quand ils le demandent », mais « ils se retirent au moment du vote ». L'inscription de nouvelles règles dans la loi organique modifierait profondément nos institutions : comment parler de renforcement des pouvoirs du Parlement si le Gouvernement peut intervenir dès le début de la

procédure législative ? Il s'agirait pour le Gouvernement de défendre ses amendements et de donner sa position « en temps réel », mais le lieu naturel de la confrontation avec le Parlement n'est-il pas la séance publique ? Nous ne pouvons accepter que tous nos débats se déroulent sous le contrôle du Gouvernement.

**Mme la présidente.** – Amendement n°20, présenté par M. Hiest, au nom de la commission.

I. - Rédiger comme suit le quatrième alinéa de cet article :

Les règlements des assemblées déterminent les modalités selon lesquelles les ministres sont entendus, à leur demande, à l'occasion de l'examen d'un texte en commission.

II. - En conséquence, supprimer l'avant dernier alinéa de cet article.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Nous souhaitons que le Règlement des assemblées fixe les modalités selon lesquelles les ministres sont entendus en commission. La formule est assez neutre pour que chaque assemblée puisse l'interpréter à sa guise. Ainsi, les députés souhaitaient que l'examen des textes en commission soit public, mais nous avons préféré que cela ne soit possible qu'à notre demande.

**M. Charles Revet.** – Très bien !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Si les réunions des commissions étaient publiques et le Gouvernement présent du début à la fin, pourquoi alors tenir des séances publiques ?

L'article 31 de la Constitution prévoit que les ministres sont entendus par les assemblées à leur demande. Cette disposition concernait à l'origine la seule séance publique, nous l'avons étendue aux commissions, à la demande des ministres ou sur notre invitation -c'est le cas le plus fréquent. Nous avons même parfois du mal à obtenir leur présence en commission -sauf lorsqu'il s'agit de ministres aussi sympathiques et disponibles que le ministre des relations avec le Parlement ! (*Sourires*)

Monsieur le ministre, vous estimez que les ministres doivent assister aux réunions des commissions parce que nous délibérerons en séance publique sur le texte élaboré par celles-ci. Il n'en a pourtant jamais été question lors des débats sur la révision constitutionnelle. Vous nous avez alors indiqué qu'il reviendrait désormais au Gouvernement de déposer des amendements « en séance plénière » pour défendre sa position. Nos thèses s'opposent donc : notre texte permettra au Conseil constitutionnel de déterminer si la vôtre ou la nôtre doit prévaloir.

Nous souhaitons qu'au Sénat soient distingués le temps de l'audition, de la délibération et du vote, et que la présence des ministres ne soit pas inscrite dans la loi organique. Nous avons toujours entendu les ministres dans de bonnes conditions lors de l'examen

en commission et continuerons à le faire, y compris lors de la délibération en séance publique sur les propositions de la commission.

Je rappelle en outre que ce sont les ministres qui doivent être entendus, non leurs collaborateurs !

**M. Charles Revet.** – Il est important de le préciser.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – Certains conseillers demandent à encadrer le travail parlementaire, et ce désir pourrait être renforcé par nos nouvelles responsabilités...

Cette position a obtenu un très large accord au sein de notre commission, même si le groupe socialiste présente un autre amendement.

*L'amendement n°67 n'est pas défendu.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°173, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Rédiger comme suit le quatrième alinéa de cet article :

Les ministres ont accès dans les commissions. Ils sont entendus de plein droit à leur demande, ou à l'invitation d'une commission. Ils se retirent au moment des votes.

**M. Bernard Frimat.** – Comme le président de la commission des lois, nous estimons que la présence permanente des ministres pendant le travail des commissions pose un problème important. Nous n'avons pas de divergence de fond sur ce point : les ministres doivent être entendus à leur demande ou sur invitation et se retirent au moment du vote. Notre amendement reprend les dispositions de l'actuel Règlement du Sénat. Les ministres n'ont, de toute façon, pas vocation à jouer les serre-files de la majorité, comme l'a indiqué Robert Badinter lors de l'audition de Roger Karoutchi.

Une interrogation demeure cependant : en renvoyant cette question aux Règlements des assemblées, l'amendement de la commission ouvre la possibilité à l'Assemblée nationale de s'organiser différemment.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – Absolument.

**M. Bernard Frimat.** – Les députés pourraient donc accepter la présence des ministres en commission 24 heures sur 24, quand ils siègent et quand ils votent. Le Conseil constitutionnel acceptera-t-il que les ministres soient traités différemment dans chaque assemblée ?

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – C'est déjà le cas aujourd'hui !

**M. Bernard Frimat.** – Les ministres assistent au vote ?

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Oui.

**M. Bernard Frimat.** – Si nous pouvons nous organiser différemment de l'Assemblée nationale,

nous pourrions donc trouver un accord sur une solution proche de la pratique actuelle du Sénat.

**Mme la présidente.** – Amendement n°41 rectifié, présenté par MM. Charasse, Collin, Alfonsi, Barbier, Baylet et Chevènement, Mme Escoffier, M. Fortassin, Mmes N. Goulet et Laborde et MM. Marsin, Mézard, Milhau, de Montesquiou, Plancade, Tropeano et Vall.

Compléter le quatrième alinéa de cet article par une phrase ainsi rédigée :

Les règlements des assemblées fixent les modalités de publication de la discussion des articles et des amendements en commission.

**Mme Anne-Marie Escoffier.** – Nous manquons souvent de documents écrits retraçant les intentions du législateur. Une telle information rendrait les articles plus lisibles.

**Mme la présidente.** – Amendement n°174, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Supprimer l'avant-dernier alinéa de cet article.

**M. Bernard Frimat.** – Amendement de coordination.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – L'amendement n°109 rectifié est satisfait par notre amendement n°20, dont j'ai déjà justifié la rédaction. L'amendement n°173 reprend le Règlement du Sénat. Or nous n'avons pas à imposer notre pratique à l'Assemblée nationale.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Eh oui !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – La réciproque est également vraie, encore que les députés ont voulu faire prévaloir leur pratique à plusieurs articles de ce projet de loi... Le rapport de leur commission des lois en témoigne. Puisque, sur le fond, aucune divergence ne nous sépare, je vous invite à voter l'amendement de la commission dont la rédaction me semble préférable.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Quel article du Règlement de l'Assemblée nationale autorise la présence des ministres en commission ?

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – L'article 86, cinquième alinéa, qui dispose que « la participation du Gouvernement est de droit » aux « débats de la commission ». Monsieur Sueur, en tant qu'ancien député comme moi, vous mesurez combien nos méthodes de travail diffèrent de celles de l'Assemblée nationale. De toute façon, l'amendement n°20 sera mis aux voix avant le n°173, ce qui vous obligera à vous déterminer clairement...

**M. Charles Revet.** – Bref, l'amendement est satisfait...

**M. Jean-Paul Emorine.** – Mais ils soutiendront que l'esprit n'est pas le même ! (*Sourires à droite*)

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Retrait ? La précision qu'introduit l'amendement n°41 rectifié ne relève pas de la loi organique. La publicité des débats en commission continuera d'être assurée par le *Bulletin des commissions* ainsi que le rapport qui fera également état du sort réservé aux amendements. Bref, puisque nous répondrons, dans la pratique, à cette préoccupation et, sans doute, dans le Règlement, peut-être pourriez-vous retirer l'amendement. Demande de retrait également de l'amendement n°174.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Hélas ! Cette fois-ci, le Gouvernement ne pourra donner un avis favorable... (*Sourires à droite*)

Revenons sur la différence entre les Règlements des deux chambres. En réalité, le Règlement de l'Assemblée nationale interdisait également, en son article 45, la présence des ministres en commission au moment du vote avant la réforme du 26 janvier 1994. Pour Pierre Mazeaud, la suppression de cette disposition a conféré aux décisions de la commission une autorité nouvelle et contribué à alléger les débats en séance publique en trouvant un compromis dès le débat en commission. (*Marques d'approbation à droite*) Ce point de vue n'est pas sans éclairer la situation actuelle... Depuis le début de ces débats, je répète que nous instituons un droit parlementaire nouveau...

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Exact !

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – ...et qu'il nous faudra expérimenter, tâtonner pour trouver un nouvel équilibre. Que le Sénat veuille maintenir son Règlement paraît un réflexe naturel. Mais, avec la révision constitutionnelle, il faut prendre acte de ce que la situation a changé. (*Marques de scepticisme sur les bancs socialistes*) Désormais, ce sera le texte de la commission qui sera examiné en séance publique, et non celui du Gouvernement. Celui-ci doit donc pouvoir défendre ses arguments, comme il le fait aujourd'hui dans l'hémicycle !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Mais il le pourra toujours !

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Monsieur Sueur, j'en suis d'accord, mais ne me reprochez pas d'avoir soutenu une loi qui revalorise les droits du Parlement !

Comprenez-moi bien : je ne dis pas que le débat législatif aura lieu en commission, et non en séance publique, mais que l'absence du Gouvernement lors des délibérations de la commission posera problème, compte tenu de la révision constitutionnelle. Malgré toute l'amitié et le respect que j'ai pour le président de la commission des lois, je dois donc repousser, pour la première fois lors de ce débat, un de ses amendements. Je m'engage à ce que, sur ce texte, ce soit la dernière fois !

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Certes, il faut trouver un nouvel équilibre. Encore faudrait-il que la balance

penche un peu plus du côté du Parlement... Le Gouvernement défend déjà sa position lors des débats en commission. Que lui apporterait sa présence au moment du vote sinon, pardonnez-moi de l'exprimer ainsi, lui permettre d'exercer des pressions ? Au demeurant, son acharnement à faire adopter cette disposition me semble suspect. Nous voterons donc les amendements qui suppriment l'avant-dernier alinéa de l'article.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Pour plus de clarté, je demande la priorité sur l'amendement n°20 de la commission. (*Assentiment*)

*La priorité, acceptée par le Gouvernement, est de droit.*

**M. Nicolas Alfonsi.** – J'ai écouté avec attention les arguments de M. le ministre. Toutefois, pour moi, autoriser la présence du ministre au moment des délibérations revient à déplacer le débat législatif en commission. Restons-en à l'amendement de la commission. Celle-ci s'est frayé un passage, elle a trouvé une formule raisonnable par rapport au texte qui nous vient de l'Assemblée nationale, formule qui tient compte des contraintes qui s'imposent à elle.

Nous voterons donc l'amendement de la commission.

**M. Christian Cointat.** – Très bien !

**Mme Nathalie Goulet.** – Nous allons naturellement voter l'amendement n°20, qui sauvegarde l'autonomie du Sénat et reprend l'esprit du Règlement en voie d'élaboration.

Par la suite, j'expliquerai mon vote sur l'amendement n°41.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Il cherra !

**M. Jean-Patrick Courtois.** – Le groupe UMP souscrit à l'amendement qui affirme le droit d'expression du Gouvernement en commission, dans un cadre souple. La rédaction proposée préserve l'autonomie de chaque assemblée.

Comme la discussion en hémicycle portera sur le texte de la commission, il est évident que le Gouvernement devra pouvoir s'exprimer devant celle-ci. Il ne s'agit pas de maintenir la simple audition actuelle destinée à présenter le projet de loi, mais de faire valoir son avis sur les amendements, car les commissaires doivent se prononcer en toute connaissance de cause.

Toutefois, de nombreux membres de notre groupe estiment que le Gouvernement ne doit pas être présent lors du vote en commission pour ne pas porter atteinte à la séparation des pouvoirs. (*Applaudissements à droite.*)

**M. Christian Cointat.** – Très bien !

**M. Gérard Longuet.** – M. Courtois vient d'exprimer avec concision, précision et autorité ce que je voulais



dire, car l'amendement n°20 éclaire la nature du bicamérisme.

Élu quatre fois à l'Assemblée nationale, j'ai soutenu le Gouvernement avec conviction, mais je rappelle que les députés sont élus au scrutin uninominal à deux tours dans le sillage de l'élection présidentielle. Étant les seuls habilités à censurer le Gouvernement, ils entretiennent avec l'exécutif une relation différente de la nôtre. Comme nous sommes fondamentalement des législateurs, nous avons vocation à conserver un espace de liberté qui justifie le bicamérisme, en gardant sur l'actualité immédiate le recul nécessaire pour améliorer parfois un texte dans un sens que le Gouvernement n'avait pas envisagé, même si nous l'appuyons.

Au Sénat, le travail en commission doit reposer sur le libre engagement des sénateurs. Nous appartenons à des groupes politiques, qui doivent assurer la coordination avec l'exécutif qu'ils soutiennent, sans empêcher les législateurs en commission d'exprimer d'abord une liberté et une conviction ! (*Applaudissements et exclamations « très bien ! » à droite*)

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Nous voterons l'amendement de la commission, mais sans voir ce qui justifie de traiter différemment les deux assemblées. Cette interrogation est analogue à celle que j'avais exprimée à propos de l'article 13.

Aujourd'hui, le Gouvernement vient quand il veut en commission à l'Assemblée nationale. Il n'est guère concevable qu'une commission sénatoriale refuse de le recevoir...

De par la révision constitutionnelle, nous examinerons en séance publique le projet de loi dans la rédaction de la commission, qui pourra différer du texte initial. La présence du Gouvernement lors du vote en commission serait contraire à l'esprit de l'innovation constitutionnelle, qui doit conférer une certaine autonomie à tout le Parlement par rapport au projet gouvernemental.

Finalement, cette question intéresse surtout la majorité du moment, car un ministre ne risque pas d'intimider les parlementaires d'opposition.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Comme bien d'autres ici, j'ai été député pendant dix ans. A ce titre, j'ai participé aux réunions de l'immense commission des affaires culturelles, familiales et sociales. Je ne me souviens pas d'avoir jamais vu un ministre présent lors des scrutins. Comme secrétaire d'État, je me suis rendu à de nombreuses reprises devant les commissions de l'Assemblée nationale du Sénat, mais je n'aurais jamais eu l'idée d'y rester lors des débats ou des votes.

Ma deuxième remarque reprend l'argument de Robert Badinter : la présence du Gouvernement au moment de s'exprimer peut porter atteinte à

l'indépendance de chacun, exigée par la séparation des pouvoirs.

Enfin, la fonction ministérielle représente une charge très lourde.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Certes !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Comment serait-il possible à une même personne de suivre tous les travaux de la commission, avant de reprendre le collier pour la séance publique ? Ce serait une tâche excessive ! M. Hyst a évoqué l'intervention d'un collaborateur...

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Il n'en est pas question !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – ...mais notre assemblée ne saurait l'accepter.

Nous n'avons pas voté la révision constitutionnelle, mais le fait est que la séance publique discutera désormais le texte de la commission. Le ministre pourra présenter ses amendements à tout moment ; il pourra défendre sa position, même contre la rédaction souhaitée par la commission. Il le fait d'ailleurs en ce moment. Le texte de départ sera différent, mais le ministre aura strictement les mêmes droits et devoirs qu'aujourd'hui.

Il n'est donc pas bon qu'il soit présent lorsque la commission discute les amendements. En fait, sa venue n'aura de justification que pour exprimer une position forte et déterminante.

Nous voterons l'amendement présenté par le rapporteur.

**M. Bernard Frimat.** – Ainsi, le ministre fera aujourd'hui l'unanimité du Sénat, fût-ce contre sa proposition.

Qu'il s'agisse de la règle dite « de l'entonnoir » ou des contraintes liées à l'article 40, notre pratique plus respectueuse des parlementaires a évolué sous l'influence du Conseil constitutionnel pour se rapprocher de celle en vigueur à l'Assemblée nationale. Une brèche est donc ouverte.

On pourrait accepter la présence du Gouvernement en commission, si celle-ci devait adopter la loi. Or, ce pouvoir ne lui a pas été conféré.

**M. Charles Revet.** – Heureusement !

**M. Bernard Frimat.** – La séance publique n'est donc pas vidée de sa substance. Elle examinera le projet de loi du Gouvernement tel que la commission l'aura modifié. On peut penser que certaines possibilités de dialogue existent entre un Gouvernement et sa majorité, même en dehors de l'enceinte parlementaire.

S'il est en désaccord avec la commission, le ministre déposera des amendements.

Chacun sera alors devant ses responsabilités. Il est déjà arrivé que des amendements adoptés en commission soient repoussés en séance plénière parce que le dialogue entre le Gouvernement et sa majorité avait permis de contrer le consensus qui s'était dégagé en commission.

Nous allons donc voter cet amendement.

*L'amendement n°20 est adopté.*

**Mme la présidente.** – C'est l'unanimité.

*Les amendements n°s 173, 41 rectifié et 174 deviennent sans objet.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°21, présenté par M. Hiest, au nom de la commission.

Supprimer le dernier alinéa de cet article.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – La détermination des délais applicables au dépôt des amendements examinés lors de la réunion de la commission consacrée à l'élaboration du texte de celle-ci relève davantage du règlement que de la loi organique. C'est pourquoi nous vous proposons de supprimer cet alinéa.

**Mme la présidente.** – Amendement identique n°108, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

**Mme Josiane Mathon-Poinat.** – Le Gouvernement et la majorité veulent déplacer le débat public vers les commissions mais comment peut-il avoir lieu si les parlementaires ne peuvent même plus y déposer d'amendements ? Après la limitation du droit d'amendement en séance publique, vous voulez faire de même en commission. C'est inacceptable et nous demandons la suppression de cet alinéa.

**Mme la présidente.** – Amendement n°110, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Dans le dernier alinéa de cet article, après les mots :

les amendements

insérer les mots :

du rapporteur et

**Mme Josiane Mathon-Poinat.** – Amendement de repli : le délai de dépôt des amendements doit s'appliquer tant au rapporteur qu'aux autres parlementaires.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – L'amendement n°108 est satisfait par celui de la commission et l'amendement n°110 tombera si celui de la commission est adopté.

Les Règlements pourraient prévoir des délais pour le dépôt des amendements en commission et, dans ce cas, comme la commission des lois l'a d'ailleurs expérimenté depuis février pour les textes qui la

concernent, ces délais concerneraient aussi les amendements du rapporteur.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Avis favorable sur les amendements identiques n°s 21 et 108 : cette suppression ne doit cependant pas être interprétée comme un refus de la mesure : il est simplement préférable qu'elle figure dans le Règlement des assemblées.

Avis défavorable sur l'amendement n°110.

*Les amendements identiques n°s 21 et 108 sont adoptés.*

*L'amendement n°110 devient sans objet.*

*L'amendement n°68 n'est pas défendu.*

**Mme Nathalie Goulet.** – Il est d'autant plus important de préciser que le Règlement de notre assemblée prévoira un compte rendu intégral des réunions de commissions que le Gouvernement n'y sera pas représenté systématiquement. Il faut donc qu'il sache exactement ce qui s'est dit. L'amendement de Mme Escoffier, qui a été défendu mais qui est tombé, ne disait pas autre chose. Ce compte rendu sera essentiel car l'intention du législateur s'exprimera surtout en commission. Nous en avons d'ailleurs parlé lors de la révision constitutionnelle.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Des comptes rendus intégraux, certainement pas, mais fidèles, bien évidemment, comme nous le faisons d'ailleurs déjà dans le bulletin des commissions. Cela nous permettra d'avoir une vision synthétique des débats, notamment quand le Gouvernement nous fera l'honneur de venir en commission. (*Sourires*)

*L'article 11, modifié, est adopté.*

### Articles additionnels

**Mme la présidente.** – Amendement n°115 rectifié, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Après l'article 11, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

La discussion en séance publique ne peut avoir lieu qu'à l'issue d'un délai de deux semaines suivant la remise du rapport établi par la commission principalement saisie.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Il faut que les parlementaires disposent d'un délai suffisant pour étudier le texte adopté par la commission. Une des principales innovations de la révision constitutionnelle réside dans le fait que les parlementaires examineront en séance publique le projet de loi modifié par la commission. Aujourd'hui, nous ne disposons que d'une semaine entre le passage en commission et la séance publique. Avec la nouvelle procédure, il faudra plus de temps pour que les groupes puissent examiner le texte remanié par la commission.

Vous allez nous répondre que le Règlement fixera les délais. Mais les difficultés et la confusion que nous

avons notées lors des débats récents nous inquiètent : rien n'indique que le Gouvernement va ralentir sa production législative, malgré la révision constitutionnelle. Je me suis d'ailleurs étonnée, dans un rappel au Règlement, que la presse puisse déjà nous annoncer une session extraordinaire pour cet été. (*MM. Jean-Jacques Hyst, rapporteur, et Roger Karoutchi, secrétaire d'État, s'exclament*) Certes, il faut se méfier des annonces faites dans la presse.

Avec l'ordre du jour partagé, allez-vous tenter d'accélérer encore un peu plus le rythme du travail parlementaire en gavant nos assemblées de textes préparés à la hâte ? Nous ne voulons pas que la séance publique devienne une simple formalité : elle doit rester le moment important de l'élaboration de la loi. Le meilleur moyen de lui conserver ce rôle, c'est de prévoir un délai suffisamment long entre la commission et la séance publique.

**Mme la présidente.** – Amendement n°175, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Après l'article 11, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

La discussion en séance publique ne peut avoir lieu qu'à l'issue d'un délai de deux semaines suivant la remise du rapport établi par la commission saisie au fond.

**M. Bernard Frimat.** – Cet amendement est défendu, car il est quasi identique au précédent.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Avis défavorable car ces amendements sont incompatibles avec la procédure accélérée prévue par l'article 42 de la Constitution.

*Les amendements n°115 rectifié et n°175, repoussés par le Gouvernement, ne sont pas adoptés.*

### Article 11 bis

*Les règlements des assemblées peuvent prévoir que les amendements du Gouvernement doivent faire l'objet d'une étude d'impact communiquée à l'assemblée avant leur discussion en séance.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°176, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste et apparentés.

Supprimer cet article.

**M. Bernard Frimat.** – Cet article doit être supprimé car le Gouvernement doit pouvoir déposer en toute liberté des amendements à tout moment. En outre, cet article ne résulte d'aucune obligation constitutionnelle : il n'a donc pas sa place dans cette loi organique.

Lors des débats qui ont précédé l'adoption de la révision constitutionnelle, il a été précisé que les règles fixées dans la loi organique ne pourraient concerner les projets de loi qu'avant leur dépôt au Parlement. Il n'a jamais été dit que cela serait possible durant le débat parlementaire car le Gouvernement

doit pouvoir déposer des amendements à tout moment. Certes, il est souhaitable qu'il n'abuse pas de cette faculté pour éviter de transformer des projets de loi en véritables régiments de cavalerie.

Pour quelles raisons nos collègues de l'Assemblée sont-ils à ce point obsédés par les études d'impact ? Comment faire si un ministre dépose un amendement en séance ? Lui dirons-nous qu'il faut une étude d'impact et que l'on va suspendre la séance pendant 24 heures pour lui laisser le temps de produire cette étude ? Et ce soir, une dépêche tombe : le président du groupe UMP de l'Assemblée souhaite réunir tous les mois un groupe pour rendre compte des études d'impact ! Vite, vaccinons un certain nombre de députés contre cette impactomanie galopante et dangereuse !

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Il s'agit d'une simple faculté ouverte aux deux assemblées : dans le cas d'un amendement important, pourquoi se priver de la possibilité de disposer d'une étude d'impact ? Avis défavorable.

*L'amendement n°176, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°22, présenté par M. Hyst, au nom de la commission.

Rédiger comme suit cet article :

Les règlements des assemblées peuvent déterminer les modalités selon lesquelles les amendements du Gouvernement font l'objet d'une étude d'impact communiquée à l'assemblée avant leur discussion en séance.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Il convient d'harmoniser la rédaction des articles 11 bis et 11 ter relatifs au régime d'évaluation applicable aux amendements du Gouvernement, des parlementaires et de la commission.

Le Règlement ne peut en effet que définir les modalités des études d'impact mais non pas décider si les amendements des uns ou des autres doivent en faire, ou non, l'objet.

**Mme la présidente.** – Amendement n°116, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Dans cet article, remplacer les mots :

peuvent prévoir

par le mot :

prévoient

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – La discussion a montré que le dispositif prévu pour les études d'impact était plutôt confus, raison pour laquelle nous ne l'avons pas voté malgré notre désir d'évaluation. J'ai donc quelque scrupule à défendre cet amendement. Il est cependant évident que tous les amendements doivent être évalués, ne serait-ce que pour qu'on sache

pourquoi le Gouvernement propose de modifier son propre texte...

*L'amendement n°66 n'est pas soutenu.*

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Il faut laisser toute latitude aux assemblées. Imaginez que le Gouvernement souhaite revenir à son texte après que la commission l'a amendé : lui demandera-t-on de procéder à l'étude d'impact qu'il a déjà réalisée ? Avis défavorable.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Avis favorable à l'amendement de la commission et défavorable à celui du groupe CRC-SPG.

*L'amendement n°22 est adopté et devient l'article 11 bis.*

*L'amendement n°116 devient sans objet.*

### **Article 11 ter**

*Les règlements des assemblées peuvent déterminer les conditions dans lesquelles des amendements des membres du Parlement, à la demande de leur auteur ou de leur premier signataire, ou des amendements de la commission saisie au fond peuvent faire l'objet d'une évaluation préalable communiquée à l'assemblée avant leur discussion en séance.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°177, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Supprimer cet article.

**M. Bernard Frimat.** – Même logique qu'à l'amendement précédent. Cette exigence d'étude d'impact tourne à l'obsession.

*L'amendement n°177, auquel la commission et le Gouvernement sont présumés défavorables, n'est pas adopté.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°23, présenté par M. Hiest, au nom de la commission.

Dans cet article, supprimer les mots :

ou de leur premier signataire

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Je l'ai déjà défendu.

*L'amendement n°23, accepté par le Gouvernement, est adopté.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°178, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Dans cet article, remplacer les mots :

évaluation préalable

par les mots :

étude d'impact

*L'amendement rédactionnel n°178, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.*

*L'article 11 ter, modifié, est adopté.*

### **Article additionnel**

**Mme la présidente.** – Amendement n°117, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Avant l'article 12, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'irrecevabilité des amendements en fonction des articles 40 et 41 de la Constitution ne peut intervenir qu'après présentation de l'amendement en séance publique par son auteur.

**Mme Josiane Mathon-Poinat.** – Les articles 40 et 41 de la Constitution, qui restreignent le droit d'amendement, ne précisent pas le moment où doit être soulevée l'exception d'irrecevabilité qu'ils organisent.

Le premier bride toute initiative budgétaire des parlementaires, le second limite le champ des amendements au domaine législatif. L'application de ces dispositions est de plus en plus stricte, comme en témoigne la pratique récente du Sénat. Durant des décennies, l'article 40 a été interprété ici dans un sens favorable à l'expression parlementaire, à la différence de l'Assemblée Nationale -cette différence était notamment justifiée par la possibilité qu'a l'autre chambre de renverser le Gouvernement. Avec la Lolf, dont l'objectif non avoué était de réduire l'impact du débat parlementaire sur les finances publiques, la pratique de l'Assemblée nationale a été appliquée ici. C'est désormais la commission des finances et non plus le service de la séance qui décide de la vie ou de la mort d'un amendement avant sa présentation en séance publique. Son auteur est ainsi privé de la possibilité de tenter de convaincre ses collègues de la compatibilité de sa proposition avec l'article 40.

Pire, cette interprétation restrictive de l'article 40 prive les parlementaires de tout débat contradictoire sur des politiques économiques, financières, culturelles ou sociales alternatives qui, au vu de la situation actuelle, mériteraient pourtant d'être explorées. D'où notre amendement.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Ne reprenons pas le débat sur les modalités d'application de l'article 40. Quand on voit comment les choses se passent à l'Assemblée nationale, on ne peut pas soutenir qu'il n'y a pas de débats contradictoires. L'article 41 n'interdit pas par principe qu'un amendement puisse être présenté en séance publique. Avis défavorable.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Même avis.

*L'amendement n°117 n'est pas adopté.*

## Article 12

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

**Mme la présidente.** – Amendement n°118, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Supprimer cet article.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – La procédure simplifiée porte gravement atteinte au droit d'expression des parlementaires. Que sa mise en oeuvre soit désormais soumise à l'assentiment de tous les présidents de groupe ne change rien à notre opposition. Le rapport Balladur avait déjà en son temps suscité notre inquiétude ; on y proposait en effet une extension de cette procédure dont seules auraient été exclues les lois de finances et les lois constitutionnelles.

La conjugaison des articles 12 et 13 corsète un peu plus le droit d'expression des parlementaires. Une brèche est ouverte, qui exigera la plus grande vigilance des présidents de groupe. Mieux vaut supprimer l'article 12.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – La procédure simplifiée est utile, nous la pratiquons sans difficulté par exemple pour certaines conventions internationales. On pourrait très bien imaginer qu'elle fût mise en oeuvre pour les textes de codification ou la ratification de certaines ordonnances. Raison pour laquelle elle a sa place dans la loi organique. Avis défavorable.

*L'amendement n°118, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°179, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Dans cet article, remplacer les mots :

d'un texte

par les mots :

d'un projet de loi ou d'une proposition de loi

et les mots :

le texte adopté

par les mots :

le projet de loi ou la proposition de loi adoptés

et les mots :

est seul

par les mots :

sont seuls

**M. Bernard Frimat.** – Amendement rédactionnel et de précision.

**Mme la présidente.** – Amendement n°180, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Dans cet article, remplacer les mots :

ou du président d'un groupe

par les mots :

et qu'elle a reçu l'approbation de tous les présidents de groupe

**M. Bernard Frimat.** – Avec la rédaction de l'Assemblée nationale, le silence vaut approbation. Ce serait tellement bien si on pouvait appliquer la procédure simplifiée à tous les textes ! Et tellement mieux de se passer de la séance publique ! Quel beau Parlement nous aurions alors ! Cette procédure est une telle atteinte au droit d'amendement qu'on ne pourrait l'admettre -nous la pratiquons sans difficulté pour certaines conventions internationales- qu'après approbation expresse de tous les présidents de groupe. Certains groupes ont peu de moyens, d'autres ne sont pas à l'abri d'une inattention. Si c'est vraiment la recherche d'un accord général qui vous motive, adoptez notre amendement.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Le projet de loi fait sans cesse référence à « un texte » ; l'amendement n°179 ne me paraît pas utile. Je ne vois pas trop la différence évoquée par M. Frimat ; de surcroît, la formulation de l'Assemblée nationale est plus souple que la sienne. Avis défavorable.

*L'amendement n°179 n'est pas adopté, non plus que l'amendement n°180.*

*L'article 12 est adopté.*

## Articles additionnels

**Mme la présidente.** – Amendement n°132, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Avant l'article 14, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

La Conférence des Présidents de chaque assemblée est réunie pour se prononcer sur la mise en oeuvre de la procédure accélérée prévue par l'article 45 de la Constitution.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – La nouvelle procédure accélérée d'examen des textes de loi instaurée par l'article 45 révisé de la Constitution tend à perpétuer l'inflation législative dont nous souffrons depuis trop longtemps. Il est à craindre que l'ordre du jour partagé ne soit qu'un gadget masquant la mainmise persistante du pouvoir exécutif sur le Parlement. Réduit à sa seule fonction de contrôle, celui-ci perdrait son rôle premier de législateur.

M. Hiest s'est réjoui du nouveau délai de six semaines entre le dépôt d'un projet ou d'une proposition de loi et sa discussion en séance publique. Mais l'article 42 de la Constitution précise que cette mesure ne s'appliquera pas si la procédure accélérée a été engagée. Grâce à ce subterfuge, le Gouvernement pourra faire examiner un texte en séance deux semaines après son adoption en conseil des ministres, comme ce fut le cas en 2002 pour le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République. Cette précipitation nuit bien davantage à la qualité de la loi et à l'efficacité du travail législatif que le droit d'amendement !

La procédure de veto prévue par l'article 45 est extrêmement lourde : seule l'opposition conjointe des Conférences des Présidents des deux assemblées pourrait empêcher la mise en œuvre de la procédure accélérée. Nous voulons renforcer et solenniser cette procédure de veto en inscrivant dans la loi organique que la Conférence des Présidents de chaque assemblée se réunit dès que le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée pour se prononcer sur celle-ci.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – L'article 45 de la Constitution dispose que les Conférences des Présidents des deux assemblées peuvent s'opposer conjointement à la procédure accélérée. Point n'est besoin de prévoir que chacune de ces instances doit se réunir chaque fois que le Gouvernement décide d'engager cette procédure. D'ailleurs, cet amendement sort du champ de la loi organique. Avis défavorable.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – La Constitution ne prévoit pas que les conditions d'application de la procédure accélérée doivent être précisées dans une loi organique. Avis défavorable.

*L'amendement n°132 n'est pas adopté.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°133, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Avant l'article 14, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Avant la mise en œuvre de l'article 44, alinéa 3, de la Constitution par le Gouvernement, la Conférence des Présidents de l'assemblée concernée se réunit.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Cet amendement s'explique par son texte même.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – L'assemblée saisie ne peut s'opposer à une demande de « vote bloqué » de la part du Gouvernement. Une réunion de la Conférence des Présidents n'aurait donc aucun effet. Avis défavorable.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Même avis.

*L'amendement n°133 n'est pas adopté.*

## Article 14

*Les dispositions du chapitre I<sup>er</sup> et du chapitre III de la présente loi entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2009.*

*Celles de son chapitre II et des articles 11 bis et 11 ter sont applicables aux projets de loi déposés à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2009.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°24, présenté par M. Hiest, au nom de la commission.

Rédiger comme suit cet article :

Les dispositions du chapitre II et des articles 11 bis et 11 ter de la présente loi sont applicables aux projets de loi déposés à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2009.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – L'adoption définitive du projet de loi organique devrait avoir lieu après le 1<sup>er</sup> mars 2009, mais certaines dispositions devraient s'appliquer dès cette date.

Les dispositions des chapitres I et III entreront en vigueur dès la publication de la loi ; le premier alinéa de cet article devient donc inutile.

**Mme la présidente.** – Amendement n°135, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

I. - Dans le premier alinéa de cet article, supprimer les mots :

et du chapitre III

II. - Après le premier alinéa du même article, insérer un alinéa ainsi rédigé :

Les dispositions du chapitre III de la présente loi entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2009.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Nous pensons au contraire qu'il faut laisser le temps aux assemblées de modifier leur Règlement.

**Mme la présidente.** – Amendement n°136, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Dans le second alinéa de cet article, remplacer le mot :

septembre

par le mot :

avril

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Il est curieux de constater que les dispositions relatives à la limitation du temps de discussion au Parlement s'appliqueront immédiatement alors que celles concernant les études d'impact entreront en vigueur plus tard. Nous souhaitons mieux coordonner l'entrée en vigueur des articles de cette loi organique que nous ne voterons pas... (*Rires*)

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – A l'inverse de l'amendement n°135, celui de la commission prévoit que les chapitres I et III seront appliqués dès la

publication du texte : à cette date, les nouvelles dispositions de la Constitution relatives à la discussion du texte de la commission en séance et à la fixation de l'ordre du jour seront déjà entrées en vigueur.

En revanche, il faut laisser le temps au Gouvernement de mettre en place les circuits nécessaires à l'élaboration des études d'impact. La date d'entrée en vigueur des articles concernés, initialement fixée au 1<sup>er</sup> octobre 2009, a été avancée au 1<sup>er</sup> septembre afin que les projets de loi déposés peu avant le début de la prochaine session ordinaire soient eux aussi soumis à cette obligation.

Avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup>135 et 136.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Avis favorable à l'amendement n°24 et défavorable aux amendements n<sup>os</sup>135 et 136.

*L'amendement n°24 est adopté.*

*L'amendement n°135 n'est pas adopté, non plus que l'amendement n°136.*

*L'article 14, modifié, est adopté.*

### Articles additionnels

**Mme la présidente.** – Amendement n°137, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Après l'article 14, ajouter un article additionnel ainsi rédigé :

L'article L.O. 500 du code électoral est abrogé.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Nous saisissons toute occasion pour dénoncer l'injustice qui consiste à faire élire un sénateur par un nombre si réduit d'électeurs que je n'ose même pas le rappeler... Nous proposons donc de supprimer le siège de sénateur de Saint-Barthélemy.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Il serait dommage d'infliger la mort civile à notre collègue... (*Rires*)

**M. Charles Revet.** – D'autant qu'ils sont sympathiques !

**M. René Garrec.** – Un amendement sénaticide ! (*Nouveaux rires*)

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Avis défavorable.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Même avis.

*L'amendement n°137 n'est pas adopté.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°138, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Après l'article 14, ajouter un article additionnel ainsi rédigé :

L'article L.O. 527 du code électoral est abrogé.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Il s'agit cette fois de Saint-Martin.

*L'amendement n°138, rejeté par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.*

### Vote sur l'ensemble

**M. Jean-Patrick Courtois.** – Ce projet de loi organique constitue la deuxième étape d'une modification profonde de nos institutions, après la révision constitutionnelle de juillet dernier. Au cours de nos débats, qui se sont tenus dans une ambiance extrêmement sereine, nous avons abordé les questions de fond de manière respectueuse et sans caricature. Je tiens à féliciter M. Hiest pour son travail de grande qualité : par ses qualités d'écoute, il a permis au Sénat de prendre toute sa place dans la revalorisation du Parlement. Je souhaite également rendre un hommage appuyé à M. le ministre chargé des relations avec le Parlement dont chacun a pu apprécier la pugnacité, l'engagement, l'esprit d'ouverture et de dialogue vis-à-vis de ses anciens collègues sénateurs.

Nous avons une occasion unique d'améliorer la qualité du travail législatif et de renforcer les pouvoirs du Parlement dans le respect du bicamérisme.

Un nouveau droit est accordé aux parlementaires : celui de voter des résolutions, qui leur permettront d'exprimer leur point de vue au lieu d'inscrire dans la loi des dispositions sans portée juridique.

Grâce aux études préalables, nous pourrions apprécier les conséquences des projets de loi. Les administrations, le pouvoir exécutif et le législateur seront tenus de s'interroger à l'avance sur l'intérêt de légiférer. La nouvelle rédaction de l'article 7, proposée par M. le rapporteur, simplifie et clarifie opportunément ces dispositions.

Le chapitre III relatif au droit d'amendement met en place un cadre juridique très souple.

La nouvelle rédaction de l'article 11 renvoie aux Règlements des assemblées le soin de déterminer les conditions dans lesquelles le Gouvernement peut être entendu, à sa demande, en commission. Cette rédaction équilibrée garantit au Gouvernement son droit d'expression en commission tout en préservant l'autonomie des assemblées.

Autre volet important, l'institution de procédures simplifiées pour des textes qui ne se prêtent pas à la polémique. Nous espérons que ces procédures qui existent déjà mais sont peu utilisées le seront davantage afin de désencombrer la séance publique.

Enfin, les Règlements des assemblées pourront attribuer une durée programmée à certains débats législatifs : il s'agit de mieux organiser les débats, non

de réduire le temps d'examen du texte en séance. Ainsi chaque assemblée fonctionnera au mieux, conformément à ses souhaits, ses traditions et à ses propres règles.

Les Français ont besoin d'un Parlement revalorisé, qui relaie plus directement leurs préoccupations, qui légifère moins et mieux et qui améliore la qualité de la loi. Ils ont besoin d'un Parlement qui contrôle plus efficacement l'application des lois et l'action gouvernementale. Pour ces raisons, l'UMP votera ce projet de loi organique, tel qu'enrichi par les pertinentes propositions de notre rapporteur. *(Applaudissements sur les bancs UMP)*

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Mon propos tranchera avec celui-ci. *(Sourires)*

Je ne puis cacher ma déception après ce débat. Il y avait trois points d'inégale importance, et d'abord celui des résolutions. Elles seront possibles dès lors qu'elles ne remettront pas en cause, si peu que ce soit, l'action du Gouvernement, et que celui-ci voudra bien octroyer la possibilité d'en débattre. On veut éviter des lois bavardes ? Je crains que le temps du Parlement ne soit largement occupé par des débats sans effet concret.

Les études d'impact ? Notre débat de cet après-midi a été terrible. Il faut vraiment la grande indulgence de M. Courtois pour considérer que l'amendement de M. Hiest simplifie le dispositif ! La simplification ainsi vantée est vraiment homéopathique et l'on va se retrouver avec des dispositions que leur grand nombre va rendre ingérables. Et l'on n'évitera pas pour autant un débat politique -dont je ne pense pas qu'il doive être évité. La politique porte entre autres sur l'évaluation des conséquences d'une décision, son impact. Ne rêvons pas d'une étude d'impact préalable qui aurait toute l'objectivité de la science, ce serait une pure illusion. J'ajoute que ces études d'impact causeront beaucoup de travail pour pas grand-chose alors que nos assemblées disposent d'excellents collaborateurs et que notre capacité d'expertise pourrait être accrue.

Pour ce qui est, enfin, du droit d'amendement, la majorité sénatoriale s'est comportée de manière inacceptable en refusant d'adopter le moindre amendement sur un texte mal rédigé et contradictoire. Personne n'a pu justifier le dispositif du temps limité ni pu dire comment il serait compatible avec le droit d'amendement. En votant cela, vous ouvrez la possibilité que des parties entières de la loi ne soient pas soumises au débat, que des amendements ne soient pas discutés, qu'il n'y ait pas d'explications de vote. Cela est contraire à toutes les libertés parlementaires et à la passion que nous mettons tous à assumer notre rôle.

Cette prétention de « rationaliser » le travail parlementaire, qui revient en fait à brider son initiative et son expression, est toujours une erreur. En commettant cette erreur vous vous mettez en

contradiction avec l'histoire de la République. Si ces règles avaient été en vigueur auparavant, aucun des grands débats qui ont illustré l'histoire parlementaire n'aurait pu avoir lieu.

**M. Bernard Frimat.** – Je peux comprendre que le frein mis au droit d'amendement ne gêne pas nos collègues de l'UMP, puisqu'ils n'en déposent pas et n'en défendent donc pas, ne cherchent pas à s'expliquer ni à convaincre. Heureusement que le président Hiest était là : grâce à lui nous avons pu débattre et obtenir quelques petits éclaircissements.

L'article 13 obéit à un but précis : bâillonner l'opposition à l'Assemblée nationale, qui a le dernier mot. Il vous faut satisfaire votre soif de pouvoir absolu. Point de Parlement sans grands débats, mais vous ne voulez pas d'un grand Parlement, vous voulez seulement ratifier les fougades du Président de la République et ses dernières inventions. Vous faites de l'abus de position dominante et cela ne manquera pas de vous retomber un jour sur le coin de la figure, quand vous regretterez d'avoir mis en place ces bâillons. *(Le ministre manifeste son impatience)* Je regrette de doucher votre enthousiasme, monsieur le ministre !

Il s'en est fallu de peu que nous votions à minuit, l'heure du crime, cet article 13 !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Vous vous réjouissez d'arriver à vos fins dans un délai acceptable, au terme d'un débat serein, et non restreint. Nous avons voté contre la Constitution de 1958 et contre ses modifications, qui vont toujours vers un présidentielisme de plus en plus affirmé -lequel n'est pas un régime présidentiel. Vous avez arraché une réforme constitutionnelle à une voix près, réforme dont vous nous disiez qu'elle revaloriserait le rôle du Parlement : nous ne l'avons pas cru et nous voyons aujourd'hui que nous avons raison.

Vous votez l'article 13 en jurant que vous ne l'appliquerez pas, vous participez ainsi à une limitation des droits du Parlement. Chaque fois qu'on a voulu limiter les droits du Parlement, ç'a été un recul général de la démocratie. On le voit aujourd'hui, pas seulement ici, mais aussi dans des pratiques qui peuvent être sournoises.

Nous sommes donc inquiets. Et il n'y a pas seulement l'article 13. Le nouveau droit de résolution s'est réduit à la possibilité d'émettre des vœux pieux... si le Premier ministre est d'accord ! Les dispositions de la loi organique touchant l'évaluation des projets de loi mourront et seront oubliées, tout comme la circulaire de 1995 qui imposait déjà des études d'impact parce que complexes et inapplicables. La procédure accélérée est généralisée, forme d'urgence qui limite aussi notre intervention.

Et avec quelle célérité le Gouvernement nous a soumis ce projet de loi organique, avant d'autres sur des sujets importants ! Lorsqu'il s'agit de limiter les



droits des parlementaires, il ne traîne pas ! Mais il a éludé une question essentielle. Chaque assemblée a une certaine autonomie dans l'élaboration de son Règlement. Le professeur Gicquel, qui a l'habitude de travailler avec M. Gélard -bien discret dans ce débat- juge que de notables différences de fonctionnement d'une assemblée à l'autre seraient anormales, affectant la procédure législative. Elles seraient à mon sens une véritable incongruité. Le Conseil constitutionnel nous apportera sans doute une réponse sur ce point.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Probablement.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Le législateur, le constituant, s'en remet au Conseil constitutionnel !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Il y est obligé !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Vous auriez pu avoir le courage de refuser cette disposition, ce qui n'aurait de toute façon pas supprimé les différences entre les deux assemblées.

Nous voterons contre ce texte. Nous avons eu grand plaisir à débattre, même si la majorité est restée presque muette. Hélas, votre objectif est atteint et les libertés parlementaires, limitées. (*Applaudissements sur les bancs CRC-SPG*)

**M. Nicolas Alfonsi.** – Je ferai en quelques mots la synthèse des sensibilités de mon groupe.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Rude tâche...

**M. Nicolas Alfonsi.** – Dans la Constitution de l'an VIII, il y avait Bonaparte. Dans cette loi organique, il y a l'article 13. Sans cet article, un consensus aurait peut-être été possible. Du reste, la moitié du groupe socialiste aurait pu voter l'article 13. Mais une conception théologique du droit d'amendement domine et le droit de parler étant consubstantiel au Parlement, nous avons sauté comme des cabris, croyant que les dispositions visaient à nous faire taire. C'est inexact, mais le débat s'est finalement limité autour d'un point. MM. Mercier et Fauchon voulaient avoir confirmation que les Règlements seraient libéraux, M. Sueur récupérait les propos du ministre dans le sens qui lui convenait. Je veux souligner que les problèmes de l'Assemblée nationale nous importent, car nous votons la loi.

Nos discussions auraient été plus sereines si l'on avait pris en compte la modification de la réforme constitutionnelle que je n'ai pas votée. Je serais presque tenté de voter la loi organique, car M. Portelli a évoqué les avancées : maîtrise d'une partie de l'ordre du jour par le Parlement, comme l'a montré tout à l'heure la lecture des conclusions de la Conférence des Présidents, discussion en séance publique sur le texte issu des travaux des commissions. La situation est difficile, nous nous abstenons donc, même si, je le répète, j'étais tenté par un vote positif.

A l'Assemblée nationale, lorsque le ministre M. Chandon nous a proposé en 1986 de porter la garde à vue de deux à quatre jours, un de mes collègues socialistes m'a demandé de voter contre. En raison des problèmes du terrorisme, chez moi, j'inclinai à voter pour mais j'ai accepté de voter contre, si la gauche s'engageait, lorsqu'elle serait à nouveau aux affaires, à revenir au délai antérieur : elle ne l'a jamais fait.

M. Sueur annonce que le rôle du Parlement va être abaissé. Si nous revenons aux affaires, modifierons-nous la loi organique ? J'en doute.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Et moi je l'espère.

*Le projet de loi organique est mis aux voix par scrutin public de droit.*

**Mme la présidente.** – Voici les résultats du scrutin :

Nombre de votants.....	336
Nombre de suffrages exprimés.....	320
Majorité absolue des suffrages exprimés .....	161
Pour l'adoption .....	180
Contre .....	140

*Le Sénat a adopté.*

*Prochaine séance aujourd'hui, jeudi 19 février 2009 à 9 h 30.*

*La séance est levée à minuit et quart.*

*Le Directeur du service du compte rendu analytique :*

**René-André Fabre**

des comptes économiques de la Nation (n°213, 2008-2009).

## ORDRE DU JOUR

du jeudi 19 février 2009

### A 9 HEURES 30

1. Conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

Rapport de M. Dominique Braye, rapporteur pour le Sénat (n°224, 2008-2009).

2. Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification de la convention entre la République française et la République fédérale d'Allemagne en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur les successions et sur les donations (ensemble un protocole) (n°144, 2007-2008).

Rapport de M. Adrien Gouteyron, fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (n°211, 2008-2009).

3. Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de la convention entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République arabe syrienne en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu (n°274, 2007-2008).

Rapport de M. Adrien Gouteyron, fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (n° 212, 2008-2009).

4. Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de la convention entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de l'Australie tendant à éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et à prévenir l'évasion fiscale (n°275, 2007-2008).

Rapport de M. Adrien Gouteyron, fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et

5. Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'avenant entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de l'État du Qatar amendant la convention du 4 décembre 1990 en vue d'éviter les doubles impositions et l'accord sous forme d'échange de lettres du 12 janvier 1993 (n°38, 2008-2009).

Rapport de M. Adrien Gouteyron, fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (n°214, 2008-2009).

6. Projet de loi relatif à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et guidés et portant diverses dispositions relatives aux transports (Urgence déclarée) (n°501, 2007-2008).

Rapport de M. Francis Grignon, fait au nom de la commission des affaires économiques (n°184, 2008-2009).

### A 15 HEURES ET LE SOIR

7. Questions d'actualité au Gouvernement.

8. Suite de l'ordre du jour du matin.

---

## DÉPÔTS

La Présidence a reçu de :

- M. le Premier ministre un projet de loi ratifiant l'ordonnance n°2008-858 du 28 août 2008 portant diverses dispositions d'adaptation du droit de l'outre-mer.

- M. le Premier ministre un projet de loi ratifiant l'ordonnance n°2008-860 du 28 août 2008 relative à l'adaptation de la législation douanière applicable à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon ;

- M. Christian Cambon une proposition de loi relative à la solidarité des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans le domaine de l'alimentation en eau et de l'assainissement des particuliers ;

- Mme Jacqueline Panis un avis présenté au nom de la commission des affaires économiques sur la

proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, de simplification et de clarification du droit et d'allégement des procédures (texte de la commission : n°210, 2008-2009) ;

- Mme Françoise Henneron un avis présenté au nom de la commission des affaires sociales sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, de simplification et de clarification du droit et d'allégement des procédures (texte de la commission : n°210, 2008-2009) ;

- M. Christian Gaudin un rapport d'information fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur l'enquête de la Cour des comptes relative aux engagements du Centre national d'études spatiales (CNES) dans les programmes de l'Agence spatiale européenne (ASE) ;

- M. Roland Ries un rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes sur les droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers (E 3903).

---

## ERRATUM

### au compte rendu du mardi 17 février 2009

Page 31, colonne de gauche, 22<sup>e</sup> ligne avant la fin, bien lire : « *Or c'est précisément ce que l'article 13 fabrique à l'envers.* »