

N° 360

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 mai 1996.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi, ADOPTÉE AVEC MODIFICATIONS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN DEUXIÈME LECTURE, tendant à créer un Office parlementaire d'évaluation de la législation.

Par M. Michel RUFIN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; René-Georges Laurin, Germain Authié, Pierre Fauchon, François Giacobbi, Charles Jolibois, Robert Pagès, vice-présidents ; Michel Rufin, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyest, Paul Masson, secrétaires ; Guy Allouche, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, Pierre Biarnès, François Blaizot, André Bohl, Christian Boanet, Mme Nicole Borvo, MM. Philippe de Bourgoing, Charles Ceccaldi-Raynaud, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Charles de Cuttoli, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoeye, Christian Demuynck, Michel Dreyfus-Schmidt, Patrice Gélard, Jean-Marie Girault, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Lucien Lanier, Guy Lèguevaques, Daniel Millaud, Georges Othily, Jean-Claude Peyronnet, Claude Pradille, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Jean-Pierre Schosteck, Jean-Pierre Tizon, Alex Türk, Maurice Ulrich.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème légis.) : Première lecture : 2104, 2161 et T.A.383.
Deuxième lecture : 2520, 2571 et T.A. 482.

Sénat : Première lecture : 390 (1994-1995), 185 et T.A.69 (1995-1996).
Deuxième lecture : 244 (1995-1996).

Parlement.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	3
EXPOSE GENERAL	5
TABLEAU COMPARATIF	9

CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le 14 mai 1996, sous la présidence de M. Jacques Larché, président, la commission a examiné, sur le rapport de M. Michel Rufin, la proposition de loi, adoptée en deuxième lecture par l'Assemblée nationale, tendant à créer un Office parlementaire d'évaluation de la législation.

Elle a adopté **un amendement** tendant à :

- préciser que l'Office est composé de deux Délégations constituées l'une à l'Assemblée nationale et l'autre au Sénat ;

- supprimer la faculté de transférer à l'Office le contrôle de l'application des lois ;

- ne pas retenir l'autosaisine de l'Office ;

- réserver à l'auteur de la saisine la décision de publier les travaux de l'Office.

Mesdames, Messieurs,

L'Assemblée nationale, suivant une suggestion du président de sa commission des Lois, notre collègue M. Pierre Mazeaud, reprenant une proposition de loi présentée par M. François Sauvadet, a adopté, en juillet 1995, une proposition de loi tendant à créer un Office parlementaire d'évaluation de la législation.

*

Considérant que la création d'une telle structure était de nature à contribuer utilement à la réflexion du Parlement sur l'amélioration et l'adaptation de notre législation, le Sénat a approuvé, le 31 janvier 1996, le principe de la création de cette instance parlementaire spécialisée composée à parité de députés et de sénateurs.

- Le dispositif finalement retenu résultait d'un amendement de synthèse présenté par le Gouvernement et prévoyant que l'Office serait **composé de deux Délégations** constituées au sein de chaque assemblée par des représentants des commissions permanentes et des groupes politiques.

Cette solution permettait en effet de créer une structure commune aux deux assemblées tout en préservant, le cas échéant, la spécificité de chacune d'entre elles dans le respect du bicamérisme.

- Il était précisé que la mission de l'Office consistait à « *rassembler des informations et à procéder à des études pour évaluer l'adéquation de la législation aux situations qu'elle régit* ». Le Sénat n'avait pas retenu, en revanche, les références souhaitées par l'Assemblée nationale à l'amélioration et la simplification de la législation dans la mesure où ces deux préoccupations lui semblaient par nature inhérentes à la démarche évaluative.

De même, il a estimé que les conditions actuelles d'exercice du contrôle de l'application des lois par la Conférence des présidents à partir des travaux réalisés par ses commissions permanentes étant satisfaisantes, il n'était pas justifié d'en transférer la responsabilité à l'Office.

- De manière générale, le texte adopté par le Sénat s'efforçait d'assurer **l'insertion de l'Office dans les structures parlementaires préexistantes, dans le respect de leurs missions constitutionnelles**. C'est ainsi qu'il rappelait tout d'abord que la mission d'évaluation de l'Office s'exerçait « *sans préjudice des compétences des commissions permanentes* ».

C'est ainsi également qu'il **supprimait la faculté pour l'Office de s'autosaisir** et disposait que les évaluations seraient réalisées à la demande soit d'une commission, soit du Bureau de l'une des assemblées, soit d'un président de groupe ; dans ce dernier cas, la saisine était effectuée par l'intermédiaire du Bureau de l'assemblée concernée.

Dans le même esprit, le texte adopté par le Sénat prévoyait que **les travaux de l'Office seraient remis à l'auteur de la saisine**, autrement dit que l'Office n'avait pas la maîtrise de leur publication, celle-ci revenant naturellement à celui qui l'avait saisi.

- Enfin, le texte adopté par le Sénat supprimait toutes les dispositions relatives au **fonctionnement interne** de l'Office (y compris le comité juridique), préférant renvoyer au règlement intérieur le soin de les déterminer.

*

- **En deuxième lecture, l'Assemblée nationale n'a pas retenu la composition bicamérale de l'Office** dans la crainte, semble-t-il, qu'elle conduise à des évaluations concurrentes (§ I).

- S'agissant **en revanche de la composition de l'Office**, elle a suivi la suggestion du Sénat en prévoyant d'assurer une **représentation des commissions permanentes aux côtés de celle des groupes politiques** ainsi que la présidence annuelle alternée des présidents des commissions des Lois (§ II).

- Pour ce qui concerne les **missions de l'Office**, l'Assemblée nationale a tenu compte, pour partie, des objections du Sénat en considérant que le contrôle de l'application des lois ne devait pas relever de plein droit de la compétence de l'Office mais qu'il s'agissait d'une simple faculté à la discrétion des commissions permanentes (§I).

- L'articulation retenue par le Sénat entre le rôle de l'Office et celui des commissions permanentes a en revanche été modifiée dans deux domaines

importants. L'Assemblée nationale a en effet rétabli la **faculté pour l'Office de s'autosaisir** (§ III) et lui a confié à nouveau le soin de décider la **publication de ses travaux** après les avoir communiqués, le cas échéant, à l'auteur de la saisine (§ IV).

- Quant au souci du Sénat de renvoyer le plus possible au **règlement intérieur** le soin de préciser les modalités de fonctionnement de l'Office, l'Assemblée nationale y a souscrit.

*

Votre commission des Lois s'est réjoui de constater la convergence des analyses des deux assemblées, tant il est vrai qu'il paraissait difficile d'imaginer que le texte fondateur d'une structure commune put ne pas faire l'objet d'un accord entre elles.

Dans un souci de conciliation avec le point de vue de l'Assemblée nationale, et afin de faciliter la conclusion d'un tel accord, votre commission des Lois vous propose de modifier le texte de l'article unique en prenant en compte les propositions de l'Assemblée nationale sous la **condition essentielle que l'Office soit composé de Deux délégations constituées au sein de chaque assemblée** (§ I).

Cette position de principe s'inscrit très directement dans la logique du bicamérisme qui caractérise nos institutions.

- S'agissant de la définition de la **mission** de l'Office, votre commission des Lois vous propose de retenir l'évaluation législative et, comme le souhaite l'Assemblée nationale, l'objectif de simplification de la législation.

En revanche, il ne lui paraît pas opportun de confier à l'Office le soin d'assurer le contrôle de l'application des lois dont on a rappelé plus haut qu'il était effectué de façon satisfaisante, au Sénat, par la Conférence des présidents à partir des travaux réalisés par les commissions permanentes (§ I).

- Pour ce qui concerne la saisine et la publication des travaux, votre commission des Lois persiste à penser qu'une articulation satisfaisante du rôle de l'Office avec les compétences des groupes politiques et des commissions permanentes conduit à **écarter l'autosaisine et à renvoyer à l'auteur de la saisine le soin d'exploiter les travaux** (§ III et V). Sur ces deux points, elle vous propose donc de reprendre le texte que vous aviez adopté en première lecture.

- S'agissant du fonctionnement de l'Office et des Délégations, on renverra, comme le fait l'Assemblée nationale, au **règlement intérieur** qui est

soumis à l'approbation des Bureaux des deux assemblées, sans préjudice des modifications qui pourront être apportées, le cas échéant, au Règlement de chaque assemblée (§ VI).

* * *

*

Sous le bénéfice de ces observations et de l'amendement qu'elle vous propose, votre commission des Lois vous demande d'adopter la présente proposition de loi.

TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture	Propositions de la Commission
<p>Proposition de loi tendant à créer un Office parlementaire d'évaluation de la législation.</p>	<p>Proposition de loi tendant à créer un Office parlementaire d'évaluation de la législation.</p>	<p>Proposition de loi tendant à créer un Office parlementaire d'évaluation de la législation.</p>
<p>Article unique.</p>	<p>Article unique.</p>	<p>Article unique.</p>
<p>Il est inséré, après l'article 6 ter de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, un article 6 quater ainsi rédigé :</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
<p>« Art. 6 quater. — I. — Il est institué un Office parlementaire d'évaluation de la législation composé de deux délégations constituées l'une à l'Assemblée nationale et l'autre au Sénat. Chaque délégation est chargée, sans préjudice des compétences des commissions permanentes, de rassembler des informations et de réaliser ou de faire réaliser des études tendant, dans un domaine déterminé, à évaluer l'adéquation de la législation aux situations qu'elle régit.</p>	<p>« Art. 6 quater. — I. — Il est institué une délégation parlementaire dénommée « Office parlementaire d'évaluation de la législation », chargée, sans préjudice des compétences des commissions permanentes, de rassembler des informations et de procéder à des études pour évaluer l'adéquation de la législation aux situations qu'elle régit.</p>	<p>« Art. 6 quater — I. Il est institué un Office parlementaire d'évaluation de la législation composé de deux Délégations constituées l'une à l'Assemblée nationale et l'autre au Sénat.</p>
<p>« Lorsque les deux délégations décident de faire réaliser des travaux en commun, l'office est présidé alternativement pour un an par le président de chaque délégation et ses dépenses sont financées par moitié par chacune des as-</p>	<p>« L'office est également investi d'une mission de simplification de la législation.</p> <p>« Il peut être chargé, en accord avec les commissions permanentes, du contrôle de l'application des lois.</p>	<p>« L'Office est chargé, sans préjudice des compétences des commissions permanentes, de rassembler des informations et de procéder à des études pour évaluer l'adéquation de la législation aux situations qu'elle régit.</p>
	<p>Alinéa supprimé.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
		<p>Alinéa supprimé.</p>
		<p>Suppression maintenue de l'alinéa</p>

Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture	Propositions de la Commission
semblées.	« II. — L'office est composé :	« II. Chaque délégation de l'Office est composée :
« II. — Chaque délégation est composée du président de la commission des lois, président, ou son représentant, d'un membre de chaque commission permanente, membres de droit, ou de leurs représentants et de huit membres désignés, en tenant compte des membres de droit par les groupes politiques, de manière à assurer leur représentation proportionnelle.	« — des présidents des commissions des lois des deux assemblées ainsi que d'un membre de chacune des commissions permanentes, membres de droit ;	« - du président de la commission des Lois et d'un membre de chacune des commissions permanentes, membres de droit ;
« Les députés sont désignés au début de chaque législature pour la durée de celle-ci. Les sénateurs sont désignés après chaque renouvellement partiel.	« — de huit députés et de huit sénateurs, désignés par les groupes politiques de manière à assurer leur représentation proportionnelle en tenant compte des membres de droit. Les députés sont désignés au début de chaque législature pour la durée de celle-ci. Les sénateurs sont désignés après chaque renouvellement partiel.	« - de huit membres désignés par les groupes politiques de manière à assurer leur représentation proportionnelle en tenant compte des membres de droit.
« III. — Chaque délégation est saisie par :	« L'office est présidé, alternativement, pour un an, par le président de la commission des lois de l'Assemblée nationale et le président de la commission des lois du Sénat.	Alinéa sans modification.
« 1° Le Bureau de l'assemblée à laquelle elle appartient, soit à son initiative, soit à la demande d'un président de groupe, soit pour la délégation de l'Assemblée nationale, de soixante députés ou pour la délégation du Sénat, de quarante sénateurs ;	« III. — L'office est saisi par :	« Les députés sont désignés au début de chaque législature et pour la durée de celle-ci. Les sénateurs sont désignés après chaque renouvellement partiel.
« 2° une commission spéciale ou permanente de l'assemblée à laquelle	« 1° Le Bureau de l'une ou l'autre assemblée, soit à son initiative, soit à la demande d'un président de groupe ;	« III. Alinéa sans modification.
« 2° une commission spéciale ou permanente de l'assemblée à laquelle	« 2° Une commission spéciale ou permanente.	Alinéa sans modification.

Texte adopté par le Sénat
en première lecture

Texte adopté par l'Assemblée nationale
en deuxième lecture

Propositions de la
Commission

elle appartient.

« IV. — Pour chaque évaluation, les délégations peuvent faire appel à un ou plusieurs experts. Elles peuvent également faire procéder à des enquêtes auprès des services administratifs chargés de mettre en œuvre la législation étudiée, des professionnels auxquels elle s'applique et du public.

« Les travaux des délégations sont communiqués à l'auteur de la saisine.

« V. — Les dépenses afférentes à leur fonctionnement sont financées et exécutées comme des dépenses des assemblées parlementaires, dans les conditions fixées par l'article 7 ci-après. »

« Il peut également décider de procéder à des travaux de sa propre initiative.

« IV. — L'office peut faire appel à des experts. Il peut également faire procéder à des enquêtes auprès des services administratifs chargés de mettre en œuvre la législation étudiée, auprès des professions auxquelles elle s'applique ou du public concerné.

« Les travaux de l'office sont communiqués à l'auteur de la saisine. *Ils sont ensuite publiés, sauf décision contraire de l'office.*

« V. — L'office établit son règlement intérieur qui est soumis à l'approbation des Bureaux des deux assemblées.

« Ses dépenses sont financées et exécutées comme dépenses des assemblées parlementaires, dans les conditions fixées à l'article 7 ci-après. »

Alinéa supprimé.

« IV. Alinéa sans modification.

« V. Les travaux de l'Office sont communiqués à l'auteur de la saisine.

« VI. Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.