

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE MME MUGUETTE JACQUAINT

1. **Démission d'un député** (p. 2).
2. **Modification de l'ordre du jour** (p. 2).
3. **Amnistie.** – Communication relative à la désignation d'une commission mixte paritaire (p. 2).
4. **Office parlementaire d'évaluation de la législation.** – Discussion d'une proposition de loi (p. 2).
M. Arnaud Cazin d'Honinchtun, rapporteur de la commission des lois.
M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice.
DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 5)
MM. Pierre Albertini,
Raoul Béteille,
Rémy Auchédé,
Mme Véronique Neiertz.
Clôture de la discussion générale.
DISCUSSION DE L'ARTICLE UNIQUE (p. 10)
Amendement n° 8 de la commission des lois : MM. le rapporteur, le garde des sceaux. – Adoption.
Amendement n° 2 rectifié de Mme Neiertz : Mme Véronique Neiertz, MM. le rapporteur, le garde des sceaux. – Rejet.

Amendement n° 4 rectifié de Mme Neiertz et n° 6 de M. Hyst : Mme Véronique Neiertz, le président, MM. le rapporteur, Jean-Jacques Hyst, le garde des sceaux. – Rejet de l'amendement n° 4 rectifié ; adoption de l'amendement n° 6.

Amendement n° 7 rectifié : M. Jean-Jacques Hyst. – Retrait.

Amendement n° 1 de M. Auchédé : MM. Rémy Auchédé, le rapporteur, le garde des sceaux. – Rejet.

Amendements n° 5 de M. Hyst et 3 de Mme Neiertz : M. Jean-Jacques Hyst, Mme Véronique Neiertz, MM. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois ; le rapporteur, le garde des sceaux, Pierre Albertini, Gérard Saumade. – Adoption de l'amendement n° 5 ; l'amendement n° 3 n'a plus d'objet.

Mme le président.

Adoption de l'article unique modifié de la proposition de loi.

5. **Dépôt de rapports** (p. 15).
6. **Dépôt d'un projet de loi modifié par le Sénat** (p. 15).
7. **Ordre du jour** (p. 15).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTICE DE Mme MUGUETTE JACQUAIN, vice-président

La séance est ouverte à quinze heures.

Mme le président. La séance est ouverte.

1

DÉMISSION D'UN DÉPUTÉ

Mme le président. M. le président de l'Assemblée nationale a reçu de M. Pierre Hérisson, député de la deuxième circonscription de Haute-Savoie, une lettre l'informant qu'il se démettait de son mandat de député.

Acte est donné de cette démission qui sera notifiée à M. le Premier ministre.

2

MODIFICATION DE L'ORDRE DU JOUR

Mme le président. M. le président de l'Assemblée nationale a reçu de M. le ministre des relations avec le Parlement la lettre suivante :

« Paris, le 19 juillet 1995.

« Monsieur le président,

« J'ai l'honneur de vous informer qu'en application de l'article 48 de la Constitution, le Gouvernement modifie comme suit l'ordre du jour de l'Assemblée nationale :

« Jeudi 20 juillet, à dix heures, et éventuellement l'après-midi :

« Lecture des conclusions de la commission mixte paritaire ou nouvelle lecture de la proposition de loi tendant à relever de 18,6 p. 100 à 20,6 p. 100 le taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée à compter du 1^{er} août 1995 ;

« Deuxième lecture du projet de loi, modifié par le Sénat, portant règlement définitif du budget de 1993.

« Je vous prie de croire, monsieur le président, en l'assurance de ma haute considération. »

L'ordre du jour est ainsi modifié.

3

AMNISTIE

Communication relative à la désignation d'une commission mixte paritaire

Mme le président. M. le président de l'Assemblée nationale a reçu de M. le Premier ministre la lettre suivante :

« Paris, le 19 juillet 1995.

« Monsieur le président,

« Conformément à l'article 45, alinéa 2, de la Constitution, j'ai l'honneur de vous faire connaître que j'ai décidé de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant amnistie.

« Je vous serais obligé de bien vouloir, en conséquence, inviter l'Assemblée nationale à désigner ses représentants à cette commission.

« J'adresse ce jour à M. le président du Sénat une demande tendant aux mêmes fins.

« Veuillez agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération. »

Cette communication a été notifiée à M. le président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

Les candidatures devront parvenir à la présidence avant le jeudi 20 juillet, à douze heures.

A l'expiration de ce délai, elles seront affichées.

Si le nombre des candidats n'est pas supérieur au nombre des sièges à pourvoir, la nomination prendra effet immédiatement.

Dans le cas contraire, elle aura lieu par scrutin.

4

OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION DE LA LÉGISLATION

Discussion d'une proposition de loi

Mme le président. L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi de M. Pierre Mazeaud, tendant à créer un Office parlementaire d'évaluation de la législation (n^{os} 2104, 2161).

Le rapport de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République porte également sur la proposition de loi (n° 369) de M. François Sauvadet et plusieurs de ses collègues tendant à créer un Office parlementaire chargé de contrôler et d'évaluer l'application des lois.

La parole est à M. Arnaud Cazin d'Honinchtun, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Arnaud Cazin d'Honinchtun, rapporteur. Madame le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, quelque chose ne va pas dans le monde de la loi. Nos lois se multiplient, deviennent plus opaques et finissent bien souvent par se neutraliser. Qui ne voit d'ailleurs qu'une instabilité législative dans un domaine donné est bien souvent le révélateur d'une crise autrement plus profonde ? La loi n'est alors que le paravent de notre indécision collective.

Plus profondément, la proposition de loi qui vient à l'ordre du jour traduit une réflexion sur le contenu et l'application même de nos lois, qui n'est que le reflet d'une évolution dans l'idée que l'on se fait de la loi.

Au XVIII^e siècle, expression générale, immuable, impersonnelle de la volonté collective, la loi ne se discutait pas. C'était la loi. Et, d'ailleurs, tout le système de la séparation des pouvoirs était fondé sur la différence entre celui qui élaborait la loi, le législateur, celui qui l'exécutait, l'exécutif, et celui qui la contrôlait, le judiciaire. Or nous en sommes venus aujourd'hui à une conception plus opératoire et, en quelque sorte, plus consumériste de nos lois. La loi est souvent particulière, elle est momentanée, et son mérite se juge moins à ce qu'elle prescrit qu'aux effets qu'elle produit. En d'autres termes, on juge la loi à ses effets.

C'est pourquoi, mes chers collègues, la proposition de loi qui vous est soumise, pendant de l'Office d'évaluation des politiques publiques, traduit un renouveau dans l'esprit des lois et marque un tournant d'une société plus fluide, où la règle de droit ne bénéficie d'une présomption d'inafaillibilité que pour autant que ses résultats sont au rendez-vous.

Venons-en à la proposition de loi elle-même, présentée par M. Pierre Mazeaud, proposition de loi n° 2104, qui fait suite à la proposition de loi n° 369 de M. François Sauvadet, laquelle s'inspirait du même esprit. La discussion porte sur la proposition de loi déposée par M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois.

Elle tend à créer un Office parlementaire d'évaluation de la législation, plus ou moins calquée sur l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques et sur l'Office d'évaluation des politiques publiques dont nous avons examiné la constitution hier.

Pourquoi cet Office parlementaire ? Pour trois raisons.

Première raison : un besoin de démocratie. Nul n'est censé ignorer la loi, mais personne ne peut plus la connaître. Réconcilier le citoyen avec ses lois, c'est d'abord élaguer, simplifier, supprimer les doublons, bref rendre accessible. Un texte confus, un texte illisible est, par définition, un texte dans lequel seul le citoyen avisé se retrouvera. Le citoyen de base, lui, y perdra son latin – à défaut d'y perdre son français. (*Sourires.*)

Deuxième raison : la réforme de l'Etat. L'Etat ne peut échapper à ce permanent mouvement de réflexion de tous les acteurs de notre société sur leur efficacité et sur les moyens de l'améliorer. Or, trop souvent, monsieur le

ministre, la loi est un signe extérieur de richesse ministérielle, sans que l'on se soit au préalable interrogé sur l'existence d'un autre moyen pour parvenir à l'objectif visé. Quand un problème se pose, la solution ne passe pas forcément par l'élaboration d'une nouvelle loi. Une action d'information ou de persuasion peut se révéler aussi utile qu'un texte normatif, qui, ne l'oublions pas, « découpe » dans des tranches de liberté. En d'autres termes, il y a une rationalisation des choix législatifs comme il y a une rationalisation des choix budgétaires.

Troisième raison de cet office : renforcer les pouvoirs du Parlement. Tout se passe trop souvent comme si l'intervention parlementaire correspondait à un temps, certes fort, du processus législatif portant exclusivement sur le contenu de la loi mais non sur son application ni sur ses effets. L'expérience, somme toute récente, du contrôle de l'application des lois se traduit hélas ! plus souvent par une approche quantitative que par une approche qualitative. La séparation des pouvoirs doit, pour être efficace, quitter le champ strict du vote de la loi, pour aller au-delà, dans le respect des prérogatives de l'exécutif et du judiciaire. Le Canada a mis sur pied un système mixte de contrôle de l'exécution des lois qui semble donner satisfaction.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Tout à fait !

M. Arnaud Cazin d'Honinchtun, rapporteur. J'en viens à un deuxième point : les missions de l'Office.

Le triptyque est simple : contrôler, simplifier, évaluer.

Le contrôle, d'abord : faire en sorte que les lois ne demeurent pas lettre morte, et veiller, en liaison avec les commissions permanentes, à ce que les textes d'application soient pris sans retard excessif et conformément aux prescriptions des textes législatifs.

Deuxième mission : simplifier. Et là, nous sommes dans le prolongement de l'œuvre entreprise par la commission de codification, qui constitue un premier stade de la simplification, mais qui, comme vous le savez, ne s'exerce qu'à droit constant.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. C'est vrai !

M. Arnaud Cazin d'Honinchtun, rapporteur. Après avoir recensé, élagué, rassemblé, il faut, mes chers collègues, simplifier et élaborer les modifications que le simple inventaire des textes existants appelle tout naturellement.

Troisième mission : évaluer, comme le dit de manière très heureuse l'auteur de la proposition, l'adéquation de la législation aux situations qu'elle régit. C'est sans doute la partie la plus novatrice de cette proposition. Nous interrogeons-nous assez souvent, par exemple, sur la proportionnalité, quelles que soient les matières, entre les incriminations et les sanctions ? Nous préoccuons-nous suffisamment d'adapter la législation publique qu'elle concerne ? Et n'y a-t-il pas une fâcheuse tendance, en matière sociale notamment, à faire encore plus compliqué à mesure que le public auquel on s'adresse est en difficulté ?

Toutes ces missions, l'Office pourra les assurer par plusieurs moyens.

Premier moyen : un comité juridique, composé de spécialistes, de professeurs d'université, de membres des professions judiciaires, de membres du Conseil d'Etat, de représentants du Médiateur. La commission des lois n'a pas jugé nécessaire d'énumérer minutieusement toutes les

catégories qui pourraient avoir accès à ce comité juridique, lequel sera un peu la « conscience juridique » de l'Office d'évaluation des lois. C'est à l'Office lui-même qu'il reviendrait, si vous nous suiviez, de déterminer les conseils dont il devrait s'entourer.

Deuxième moyen : le recours à des études, pour lesquelles l'Office disposera d'un budget, imputé sur les budgets des deux assemblées.

Troisième point : l'organisation et le fonctionnement de l'Office.

L'Office serait composé de dix députés et de dix sénateurs – si vous suiviez l'avis du rapporteur –, le président et le vice-président ne pouvant appartenir à la même assemblée. Le renouvellement se ferait au début de chaque session ordinaire à l'Assemblée nationale et au début de chaque renouvellement triennal au Sénat. Chaque groupe politique serait – de façon que soit assuré un équilibre entre tous les courants – représenté à l'Office, le surplus étant réparti à la proportionnelle.

Quant au comité juridique, c'est – je l'ai déjà évoqué – dans le règlement intérieur que devraient être précisés le nombre de ses membres et sa composition.

La saisine – et ceci nous paraît important – serait le fait du président de l'une ou de l'autre assemblée, d'une commission, permanente ou spéciale, d'un président de groupe politique, de soixante députés ou de quarante sénateurs. L'Assemblée nationale aura à déterminer s'il est préférable d'avoir au préalable le filtre du bureau de chaque assemblée.

Enfin, le rapporteur de votre commission des lois a pensé qu'il convenait que l'Office soit absolument maître de la publicité donnée à ses travaux, quel que soit l'avis final de l'auteur de la saisine.

Ayant ainsi présenté, trop longuement sans doute, l'économie du système qui vous est proposé, j'évoquerai les problèmes soulevés.

Un premier problème se pose sur les liens de l'Office avec les commissions permanentes de nos assemblées et leurs rôles respectifs. Il est vrai que l'on peut aussi avoir une autre conception et penser que c'est au rapporteur de chaque projet ou proposition de loi qu'il reviendrait d'assurer le suivi des textes d'application. On peut aussi penser, conformément à la réforme du règlement de 1988, qu'il revient à chaque commission permanente de désigner – et c'est ce que la commission des lois a fait – un rapporteur chargé de l'exécution des lois. La création de l'Office ne va-t-elle pas interférer avec le rôle des commissions permanentes ? Un des amendements qui vous est proposé a justement pour objet de préciser que le travail qu'elle effectuera ne pourra être réalisé qu'en étroite liaison avec chacune des commissions permanentes compétentes.

Un second problème, c'est – et M. le garde des sceaux y sera sensible – l'articulation avec le Gouvernement. Car tout le monde fait de l'évaluation aujourd'hui : le Commissariat général du Plan, le secrétariat général du Gouvernement, le Conseil d'Etat, le Médiateur, la Cour des comptes.

M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice. J'en passe, et des meilleurs ! (Sourires.)

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. Où commence l'évaluation parlementaire et où commence l'évaluation gouvernementale ? Sur tous ces sujets, mes chers collègues, inspirons-nous des conseils que cet office se propose de formuler. Soyons souples ! Ne mentionnons rien ! La pratique viendra suppléer le silence des textes.

Tel qu'il est conçu, cet office est une étape dans le perfectionnement de notre œuvre législative. Il ne faut pas en attendre plus qu'il ne pourra donner, et il sera ce que nous en ferons. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Très bien !

Mme le président. La parole est à M. le garde des sceaux, ministre de la justice.

M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice. Madame le président, mesdames, messieurs les députés, la proposition de loi soumise aujourd'hui à l'examen de votre assemblée – proposition de Pierre Mazeaud –, qui vient d'être rapportée de manière très claire par M. Cazin d'Honincthun, me donne à nouveau l'occasion de marquer l'attachement du Président de la République et du Gouvernement à la nécessaire revalorisation du rôle du Parlement.

Dans le message qu'il a adressé le 19 mai à l'Assemblée nationale et au Sénat, le Président de la République, Jacques Chirac, a appelé de ses vœux un Parlement « modernisé, renforcé dans ses moyens, reconnu dans ses missions ».

Cet objectif passe d'abord, à l'évidence, par un accroissement des prérogatives dont dispose le Parlement en matière d'information.

C'est pourquoi le Gouvernement a voulu soutenir dès le départ les efforts de Pierre Mazeaud pour mettre au point dans sa proposition de loi cet Office d'évaluation de la législation.

Cette proposition de loi a pour objet de compléter l'éventail des outils qui existent déjà dans ce domaine, en dotant l'Assemblée nationale et le Sénat d'un Office commun d'évaluation de la législation. Les parlementaires, de par leur proximité avec le corps électoral, sont évidemment à même d'apprécier, pour reprendre l'expression de Pierre Mazeaud, l'« indice de satisfaction » des textes compte tenu de leur impact sur les administrés qui en sont les destinataires.

Cette initiative rejoint ainsi les préoccupations qui ont été exprimées par le chef de l'Etat et par le Gouvernement : l'inflation législative que chacun a pu déplorer ces dernières années, loin de consolider l'Etat de droit, a rendu notre système juridique plus obscur et plus instable. Cette situation, comme l'a rappelé le Président de la République dans son message, « pénalise les plus faibles et entrave l'esprit d'entreprise au seul bénéfice de spécialistes qui font écran entre le citoyen et le droit ».

Aussi sommes-nous conviés, pour l'avenir, à une nouvelle méthode de législation : ainsi que l'a indiqué le Premier ministre à cette même tribune dans sa déclaration de politique générale, toute réforme nouvelle devra s'accompagner d'une abrogation correspondante de textes et d'une évaluation de ses conséquences, tant financières que pratiques, pour les citoyens comme pour les entreprises.

Mais nous avons, pour le présent, à faire face à une masse de textes existants dont la complexité et, quelquefois, les incohérences rendent difficile l'accès et malaisée la compréhension.

A cette situation, la présente proposition de loi entend porter remède. Elle recueille, à ce titre, l'entier soutien du Gouvernement.

Ainsi que vous l'avez rappelé, monsieur le rapporteur, des efforts dans ce domaine ont déjà été engagés. Qu'il me soit permis, à cet égard, d'évoquer les travaux de la

commission supérieure de codification présidée par le Premier ministre. Depuis 1989, date de sa création, cette commission s'est attachée, sous l'autorité de son vice-président, M. Guy Braibant, à codifier, selon la méthode dite « à droit constant », plusieurs secteurs de notre droit.

Il nous est aujourd'hui proposé, tout en poursuivant cette indispensable tâche de « remise en ordre » de dispositions législatives éparpillées, de clarifier et simplifier le paysage juridique en confiant par la loi une mission d'évaluation de la législation à une instance parlementaire.

Bâti sur le modèle de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, cet office, composé à parité de députés et de sénateurs, devra contribuer à l'information du Parlement en vue d'améliorer la qualité de la législation. Nous avons tous en mémoire le remarquable travail effectué par l'office d'évaluation des choix scientifiques à propos, par exemple, de la bioéthique. Sa contribution a été essentielle à l'œuvre législative accomplie dans ce domaine.

Je ne doute pas qu'à son tour l'office d'évaluation de la législation saura apporter aux parlementaires tous les éléments propres à enrichir leurs débats et leurs propositions. A cette fin, une double mission lui est impartie : évaluer l'adéquation de la législation existante aux situations qu'elle régit afin d'en envisager une simplification ; veiller à la publication des textes réglementaires nécessaires à l'application des lois.

Il importe en effet que le Parlement ne soit pas écarté du suivi des lois votées. Pour autant, il ne saurait sortir du rôle que lui assignent nos institutions : le contrôle de l'action gouvernementale ne doit pas se confondre avec une surveillance tatillonne du calendrier d'application des lois. C'est pourquoi j'adhère pleinement à la suggestion de votre commission des lois tendant à donner une formulation plus souple aux missions de l'office.

M. Jean-Jacques Hyest. Tout à fait !

M. le garde des sceaux. Ces propositions, je l'ai dit, recueillent, dans leur principe, l'accord du Gouvernement. En tout état de cause, le débat qui va s'engager permettra de préciser la portée des missions confiées à l'office. C'est ainsi qu'il convient d'évoquer l'habilitation donnée au règlement intérieur pour fixer les règles d'organisation et de fonctionnement de l'office, les modalités selon lesquelles le rapport pourrait être publié – publicité que je souhaite la plus large possible – ou encore l'étendue des pouvoirs d'enquête reconnu à l'office.

Sur ce dernier point, je crois nécessaire, afin de lever toute ambiguïté, de préciser qu'il ne me paraît pas possible que l'office puisse passer directement commande d'études à des organismes ou à des services dépendant de l'exécutif, qu'il s'agisse du Conseil d'Etat, de la commission supérieure de codification ou des services ministériels.

Certes, il est envisageable et même souhaitable que l'office puisse s'appuyer sur des travaux réalisés, par exemple, par la section du rapport et des études du Conseil d'Etat, ou par les grandes directions législatives du ministère de la justice. Mais il est évident que, sauf à introduire une grave confusion dans les relations entre les différents pouvoirs – exécutif et législatif –, ces travaux seront demandés au Gouvernement et réalisés sous sa responsabilité. L'office aura évidemment toute latitude pour les confronter aux études réalisées en son sein ou commandées à l'extérieur de l'administration.

Je relève d'ailleurs que la proposition de loi prévoit que l'office sera doté d'un comité juridique dont votre commission des lois a souhaité, à juste titre, que la composition soit fixée par le règlement intérieur.

Je tiens à préciser également la pensée du Gouvernement au sujet de la commission supérieure de codification. Son activité de codification « à droit constant » doit être poursuivie car elle permet seule d'y voir clair dans le maquis des textes dispersés. Il revient au Gouvernement et au Parlement, éclairé précisément par le nouvel office, de réfléchir à l'usage de ces nouveaux codes qui pourront être immédiatement adoptés, ou servir de point de départ à un travail de simplification ou de modernisation.

Les débats qui vont s'ouvrir permettront d'aborder ces différents points. Je ne doute pas de leur qualité et de leur richesse et suis convaincu que le travail accompli par la commission des lois, à laquelle je tiens à rendre hommage, y contribuera.

Le Gouvernement, pour sa part, est prêt à œuvrer avec vous pour que l'office parlementaire d'évaluation de la législation puisse contribuer, demain, avec efficacité, au nécessaire renforcement des prérogatives d'information du Parlement et au rééquilibrage du fonctionnement des pouvoirs, conformément à la proposition du Président de la République et à notre souhait à tous. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Discussion générale

Mme le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Pierre Albertini.

M. Pierre Albertini. Madame le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, il est devenu assez banal aujourd'hui de dire que le Parlement ne remplit correctement ni sa fonction de législation ni sa fonction de contrôle. Lorsque j'étais étudiant, André Chandernagor avait écrit en 1967 un petit livre dont le titre était à lui tout seul une provocation : *Un Parlement, pour quoi faire ?* Tout un programme ! L'auteur était l'un des premiers à mettre en lumière avec autant d'éclat la relative inefficacité du Parlement.

Il est vrai que les initiatives – elles émanent de tous les groupes – prises pour revaloriser le rôle du Parlement et pour améliorer ses méthodes de travail remontent pour la plupart au début des années soixante-dix. Elles ont été relayées par tous les présidents de notre assemblée : Jacques Chaban-Delmas d'abord, Laurent Fabius ensuite, Philippe Séguin aujourd'hui. Tout cela se déroulant sous le regard bienveillant, mais, reconnaissons-le, assez impuissant, de la commission des lois.

C'est dire qu'aujourd'hui la présente discussion doit être abordée avec une certaine humilité, dictée par le sentiment que le chemin à parcourir sera long et difficile. Ce n'est sans doute pas une raison pour ne pas l'emprunter, mais nous devons avoir conscience de la difficulté de la tâche qui nous attend.

Les propositions et les initiatives ont été très nombreuses. J'observe toutefois que leur contenu a évolué : alors que, à l'origine, elles portaient sur une amélioration du contrôle de l'application des lois – ce qui était essentiellement dénoncé, c'était le retard dans la publication des décrets –, elles relèvent aujourd'hui d'une tout autre ambition en ayant pour objet l'évaluation de la législation, c'est-à-dire l'expression d'une appréciation de caractère qualitatif.

C'est d'ailleurs dans ce contexte que s'inscrivent la proposition de loi de Pierre Mazeaud, président de la commission des lois, et celle de notre collègue François Sauvadet, cosignée par plusieurs membres du groupe de l'UDF.

C'est aussi dans ce contexte que s'inscrivent le rapport de Laurent Dominati, qui s'intitule de manière significative : *De l'information du Parlement au contrôle du Gouvernement*, et le rapport que remettra très prochainement la mission d'information commune sur les problèmes généraux liés à l'application des lois à laquelle j'ai appartenu.

Le diagnostic est établi. Nous en connaissons les manifestations. Il est maintenant intéressant de s'interroger sur les causes de cette lente mais continue dégradation.

Un rapport du Conseil d'Etat en date de 1991 est extrêmement explicite à ce sujet. Il souligne toutes les conséquences fâcheuses pour notre système juridique de l'inflation normative, de l'enflure législative. « Quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête plus qu'une oreille inattentive », écrit judicieusement le rapporteur du Conseil d'Etat.

La surproduction législative entraîne à la fois une dévalorisation de la loi, c'est-à-dire une perte de crédit à l'égard de celle-ci, et, paradoxalement, son changement de plus en plus fréquent. La loi devient un énoncé technique de plus en plus détaillé. De surcroît, elle prend beaucoup de libertés – M. Mazeaud l'a dénoncé à plusieurs reprises – dans le franchissement de la frontière très perméable entre l'article 34 et l'article 37 de la Constitution, le plus souvent d'ailleurs à la demande du Gouvernement. Dès lors, il faut, chaque fois que les circonstances économiques et sociales évoluent, changer la loi puisqu'elle est devenue un énoncé extrêmement précis.

Notre législation se transforme, évolue. Mais, en même temps, la loi est moins bien appliquée. D'une façon générale, nombre de commentateurs et de magistrats ont souligné le fait que le droit se pénalisait à l'excès. C'est probablement parce que le caractère général et solennel de la norme inspire moins confiance et que la norme elle-même repose moins sur un consensus social, que ces phénomènes se développent ; il serait temps d'essayer de les enrayer.

Un indice très simple me paraît révéler l'état de blocage ou tout du moins d'émiettement dans lequel se trouve notre société. Dans une société d'initiative, de confiance, le principe juridique le plus élémentaire est que tout ce qui n'est pas interdit est permis ; l'application d'un tel principe permet aux citoyens de s'exprimer librement. Or, nous sommes passés de cet état, qui correspondait assez profondément à la conception que l'on avait du droit à la fin du XVIII^e siècle et durant une grande partie du XIX^e siècle, à une situation inverse, c'est-à-dire à une société de réglementation et d'assistance dans laquelle tout ce qui n'est pas prévu par un texte est devenu impossible : c'est une sorte de pratique, de loi non écrite qui s'impose à nous.

Nous devons tous méditer sur la dégradation de notre législation. L'une de ses causes tient sans doute, indépendamment de la complexité de nos sociétés, de la très forte demande sociale de droit et de l'harmonisation juridique qui s'opère à l'échelon européen, à un certain affaiblissement du pouvoir politique. Je regrette que ce phénomène ne soit pas suffisamment souligné.

Il faut voir les choses d'une manière lucide : la capacité de décision et d'arbitrage du pouvoir politique, laquelle s'exprime dans des lois fortes, solennelles, dans des lois qui encadrent le comportement humain sans le brimer, est très largement entamée.

Un signe manifeste de cet affaiblissement, de cette relative infirmité du pouvoir politique en matière législative, c'est, bien évidemment, l'énoncé très long de nos lois. La concision n'est pas seulement une vertu littéraire : ce qui se comprend clairement s'énonce brièvement, et c'est le signe d'une acceptation sociale et d'un consensus fort. En fait, plus la loi devient descriptive, plus elle insiste sur l'organisation – par exemple, sur le dispositif d'allocation d'une aide, sur les démarches administratives à suivre –, plus le droit substantiel s'affaiblit et plus le droit organisationnel prend de l'importance.

Ce mal profond qui touche notre législation a une conséquence fâcheuse dans le rapport avec le juge. Pour ma part, je considère que le travail du juge est indispensable à la création du droit. En effet, le juge complète le droit, le corrige parfois, dans la mesure où le sens des mots évolue, et où les réalités changent. Bref, la création jurisprudentielle est aussi indispensable que la création législative. Or, aujourd'hui, le juge est quelque peu paralysé devant des lois dont les énoncés sont extrêmement longs et très descriptifs. En vérité, bien que cela ne soit pas avoué, le juge fait implicitement l'objet d'une sorte de méfiance, ce qui est tout à fait fâcheux.

Dans ces conditions, la proposition de notre collègue Pierre Mazeaud exprime une intention plus que louable ; elle est même sympathique.

Je n'insisterai pas sur les missions, l'organisation et le fonctionnement de l'office parlementaire, notre rapporteur Arnaud Cazin d'Honincthun les a analysés avec beaucoup de clarté. Je me bornerai à dire que je conçois cet office comme un aiguillon, un organe d'impulsion. Il n'a d'ailleurs pas de pouvoir de décision, et c'est probablement ce qui fait sa force. Quand on regarde le dispositif interministériel mis en place pour l'évaluation et la simplification administrative dans notre pays, on ne peut être que frappé par sa complexité. Par conséquent, donner à cet office parlementaire un rôle de proposition, c'est le doter de bons atouts pour remplir sa mission.

Cela étant, plusieurs questions se posent à propos du fonctionnement de cet office.

D'abord – et cette question a été évoquée par le rapporteur –, quels seront ses rapports avec le dispositif existant ? A mon avis, l'office ne doit pas priver les commissions parlementaires d'une de leurs compétences : le suivi de l'application des lois, conformément aux dispositions de l'article 145 du règlement de l'Assemblée. Il doit établir avec elles des rapports, non de conflit, mais de complémentarité. La pratique permettra à ces rapports de reposer sur une base stable.

Ensuite, quelles seront les relations de cet office avec la commission supérieure de codification ? Là aussi, le principe doit être celui de la complémentarité. La commission supérieure de codification a pour mission d'ordonner de clarifier et de simplifier le droit. L'office a pour vocation, entre ce même travail d'ordonnancement et d'actualisation du droit, d'une part, impulser les réflexions et, d'autre part, de faire des propositions permettant de refonder, selon des principes directeurs, les disciplines de notre droit aujourd'hui trop techniques.

Enfin, quelle sera la capacité de l'office à agir sur les causes du mal ? Il ne suffit pas d'établir le diagnostic ; encore faut-il s'inscrire dans la perspective d'une possibi-

lité de correction. Un rapport de l'Institut national pour la simplification remis au Président de la République le 10 mai dernier – je pense d'ailleurs que nombre de nos collègues ignorent l'existence même de cet institut composé notamment de personnalités éminentes du monde de l'économie et qui participe aux réflexions de l'OCDE – montre très clairement que l'enjeu est à la fois démocratique et économique. Cela dit, la fonction d'évaluation n'est pas seulement une fonction d'auscultation, c'est aussi une fonction de correction. Et là, permettez-moi de le dire, le chemin à parcourir sera long et difficile. Il reviendra aussi aux parlementaires d'évaluer le travail de l'office.

Le groupe de l'UDF soutiendra la présente initiative qui est parfaitement bien venue. Et il se montrera d'autant plus intéressé qu'il a l'intention de participer activement aux travaux de l'office. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Mme le président. La parole est à M. Raoul Béteille.

M. Raoul Béteille. Madame le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, quelques mots seulement pour vous dire, en moins de dix minutes, que le groupe du Rassemblement pour la République votera le présent texte.

Vous ayant donné cette bonne nouvelle d'emblée, au lieu de vous faire cruellement attendre ma conclusion comme il est généralement d'usage (*Sourires*), et vous voyant dès lors rassurés, permettez-moi une petite taquinerie sur le titre de l'office qu'il s'agit de créer et qui est le suivant : office parlementaire d'évaluation de la législation.

Vous avez écrit, monsieur le rapporteur, que « la connaissance et l'interprétation des normes juridiques doivent, dans une démocratie moderne, être accessibles à tous les citoyens ». Or, je ne suis pas sûr du tout que, ayant lu ce titre – office parlementaire d'évaluation de la législation –, le simple citoyen devine de quoi il s'agit et ait envie de lire le texte qui suit ce titre.

Pourquoi ? Tout simplement parce que, dans le langage courant et classique dont je suis amoureux – c'est ma faiblesse – et selon les dictionnaires, les mots « évaluer » et « évaluation » mettent l'accent sur la quantité dont il s'agit de mesurer la « valeur », c'est-à-dire l'importance chiffrée, et non sur la qualité qu'il s'agirait d'apprécier à la suite d'un « jugement de valeur », ce qui est tout autre chose.

On évalue le nombre des manifestants tel jour dans telle rue, le coût d'une réforme, le prix d'un tableau de maître.

Vous, vous évalueriez certainement la beauté du tableau, celle d'un poème.

Et de là à évaluer pareillement les qualités d'un homme, à savoir l'homme lui-même, il n'y a qu'un pas ; pas d'ailleurs déjà franchi par le ministère de la justice puisque l'ancienne « feuille de notation » des magistrats – on voyait tout de suite de quoi il s'agissait – s'appelle désormais « feuille d'évaluation ».

C'est cela, l'espèce de pudeur qui est un vice de notre époque : nous croyons changer les choses en changeant seulement les mots et en créant ainsi des « néologismes d'utilisation » qui voilent les réalités profondes.

Pour ce qui nous occupe, le néologisme de votre titre trouve sans doute sa source chez Mac Orlan, qui écrivait à propos de l'un de ses personnages qu'il savait affronter les risques dont il avait depuis longtemps « évalué la quantité et la qualité ».

Voilà sans doute, exprimé à dessein, le glissement premier d'une acception à l'autre.

Il résulte de tout cela, voyez-vous, qu'au fond vous usiez – pardonnez-moi de vous le dire – d'un langage ésotérique, d'un langage d'initiés, d'un langage de spécialistes, ce qui est grave compte tenu de l'importance qu'a le langage, de vos préoccupations et de ce qu'on peut lire dans le rapport de 1991 du Conseil d'Etat que vous citez vous-même, monsieur le rapporteur, dans votre rapport écrit. Ce rapport déplore que le droit ne soit accessible précisément, et notamment à cause du langage – mais ce n'est pas la seule explication de la chose –, « qu'à une poignée de spécialistes ».

Cependant, je consens à tout pardonner, pour plusieurs raisons.

D'abord parce que ce n'est pas la première fois que nous dérapons : plusieurs offices sont déjà chargés « d'évaluer » quelque chose, et hier encore, ici même, nous nous préoccupions de l'un d'eux.

Ensuite parce que le texte traduit aussitôt le titre en disant clairement que l'office « a pour mission de contribuer à l'information des assemblées du Parlement en vue d'améliorer la qualité de la législation ». La qualité ! Nous y voilà !

Ensuite encore parce que je n'ai pas d'autre titre à vous proposer si ce n'est – après tout, pourquoi pas ? – celui d'« office chargé d'améliorer la qualité de la législation », ce qui rendrait inutile la traduction liminaire que le texte, encore une fois, est bel et bien obligé de donner.

Enfin et surtout parce que le Président de la République a eu, sur ce sujet comme sur d'autres, mille fois raison de nous dire le 19 mai dernier que « trop de loi tue la loi ».

Il faut absolument s'atteler sans retard à la tâche qui nous est ainsi assignée.

Cette tâche est nécessaire et urgente et je suis heureux que Jacques Chirac l'ait vu et l'ai dit.

Sans descendre dans un détail technique qui va nous occuper tout à l'heure, et pour éviter ces redites qui rendent parfois quelque peu pénibles nos débats, je me contenterai de noter que cette tâche est immense, « pharaonique » selon l'un de nous – je crois que l'expression est de M. Xavier de Roux –, que je n'en verrai probablement pas l'aboutissement et que, malgré cela ou peut-être à cause de cela, j'essaierai d'y contribuer dans la mesure de mes modestes moyens.

Maintenant, et pour finir, de quoi s'agit-il exactement ? Et par là même que pouvons-nous raisonnablement espérer ?

Pour l'essentiel, et en dehors de la surveillance de la publication des textes réglementaires nécessaires à l'application des lois, il s'agit, comme l'a écrit mon ami Pierre Mazeaud dans son exposé des motifs, d'apprécier « l'adéquation de la législation » dans chaque domaine « aux situations qu'elle est censée régir », de proposer des mesures de simplification et d'unification, c'est-à-dire une codification « à droit non constant », ce qui signifie – et je note à nouveau que le non-spécialiste perd pied et que c'est encore à cause du langage, mais aussi à cause du fond – que seul un organisme pouvant provoquer la

modification des textes inadaptés est en mesure de porter remède à la fois aux deux maux de foisonnement et de contradictions dont souffre notre législation.

Je n'insiste pas mais, revenant par là même sur la dualité quantité-qualité qui inspirait ma taquinerie initiale, je note devant vous, sérieusement cette fois-ci et en prenant date, que le règlement des contradictions – et c'est cela, la codification à droit non constant – ne suffira pas, même couplé avec le travail d'émondage et d'élagage des doublons et des rameaux morts, à venir à bout des complexités naturelles du droit.

Pour m'en tenir au droit civil, que je devrais connaître un peu, l'action oblique et l'action paulienne, par exemple, ne sont, ni dans leur appellation ni dans les réalités que ces mots désignent, des choses tellement simples.

En d'autres termes, quelque persuadé que je sois de l'absolue nécessité de ce que nous allons décider, et rappelant à nouveau une formule du Conseil d'Etat déjà citée, je ne crois pas que la pleine appréhension du droit soit accessible au citoyen sans qu'il lui soit nécessaire de recourir, bien souvent, aux lumières du spécialiste.

« Nul n'est censé ignorer la loi » est, à mes yeux, une simple règle de droit édictant que le citoyen ne saurait invoquer comme excuse son ignorance de la loi, alors même que cette ignorance serait réelle, voire inévitable.

En bref, je me contenterais pour ma part, et j'y verrais un résultat inappréciable, de l'amélioration qui ferait que les spécialistes n'auraient plus désormais, dans leur tâche, à déplorer les contradictions, et donc les incertitudes majeures dues au foisonnement et au mauvais travail.

Ce petit bémol raisonnable étant apporté à l'accord majeur de mon enthousiasme (*Sourires*), je terminerai mon intervention en redisant avec l'auteur de la proposition de loi et avec le rapporteur que nous faisons trop de lois,...

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Oui !

M. Raoul Béteille. ... que nous aboutissons, à cause de cela, à un « droit à l'état gazeux » – voilà une expression que tout le monde peut comprendre –, comme le dit encore le Conseil d'Etat ; que l'idéal serait de pouvoir nous contenter des modifications rendues nécessaires, au fil du temps, pour que les lois existantes restent adaptées à la réalité, de sorte que nous pourrions consacrer ainsi plus de temps à notre autre tâche consistant à contrôler l'exécutif ; que nous faisons donc trop de lois, que ce n'est pas bien et qu'il faut que nous le disions nous-mêmes ; que nous devons, pour cela, voter la loi dont nous débattons aujourd'hui... c'est-à-dire – hélas ! – en faire une de plus ! (*Sourires et applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Mme le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. M. Béteille nous a convaincus, M. le rapporteur et moi-même. Nous déposerons donc un amendement visant à modifier l'intitulé de l'office. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Mme le président. La parole est à M. Rémy Auedé.

M. Rémy Auedé. A partir d'un constat, celui d'une inflation législative démesurée dont la responsabilité incombe d'ailleurs pour l'essentiel au Gouvernement,

nous sommes aujourd'hui amenés à nous prononcer sur la proposition de loi de notre collègue Pierre Mazeaud tendant à créer un office parlementaire d'évaluation législative.

Sa mission, nous dit-on, est triple. Elle vise à contrôler l'application des lois, à évaluer celles-ci par rapport à leurs objectifs et à formuler des propositions de simplification. Sa mise en place s'inscrit dans le droit-fil de la « politique de revalorisation du rôle du Parlement ».

Cette proposition de loi nous ramène donc au cœur du débat sur la réforme constitutionnelle de la semaine dernière qui nous conduira dans quelques jours à Versailles.

Les députés communistes n'étaient pas les seuls à s'inquiéter du malaise profond qui marque le fonctionnement de nos institutions, au point de mettre en cause la souveraineté et l'identité nationales, mais les propositions de la majorité gouvernementale ne sont pas de nature à apporter une réponse aux carences qui viennent d'être soulignées.

Ce refus de débattre du rôle du Parlement, donc de celui de la représentativité populaire, a été entériné par l'adoption en première lecture du projet de révision constitutionnelle.

N'y a-t-il pas lieu de s'alarmer devant les coups portés aux prérogatives du Parlement, effacées par le poids écrasant de la Constitution de 1958 – qui affirme la primauté de l'exécutif sur le législatif –, par le pouvoir grandissant du Conseil constitutionnel, organisme sans légitimité populaire et dont la pratique aboutit à un véritable gouvernement des juges, ainsi que par les mesures parfois despotiques des autorités européennes et de la Commission de Bruxelles ?

Dans ces conditions, la loi voit son rôle exagérément restreint, ce qui réduit pratiquement le rôle du Parlement à celui d'une chambre d'enregistrement et place les représentants du peuple, pourtant élus pour exercer la souveraineté nationale, sous haute surveillance entre, d'un côté, les articles 34 et 37 de la Constitution, qui gonflent démesurément le domaine réglementaire, et, de l'autre, la supranationalité.

Les communistes sont fermement partisans de la primauté de la loi. Pour nous, le champ de la loi, expression de la volonté générale, ne doit connaître aucune restriction. Cette démarche qui a fondé notre hostilité à la Constitution de 1958 nous a conduits à dénoncer le renforcement de la dérive présidentielle de cette réforme constitutionnelle et à proposer des amendements visant à rompre avec cette dévalorisation organisée du Parlement.

Qu'il s'agisse de la suppression de l'article 40 de la Constitution, qui oblige à de véritables contorsions dans la présentation de certains amendements, de l'article 49-3 – ce fameux article « guillotine » qui permet au Gouvernement d'imposer le texte de son choix sans débat ni vote –, qu'il s'agisse du respect du pluralisme dans la fixation de l'ordre du jour, de l'initiative des lois ou du contrôle de leur application, rien de ce qui constituait les bases d'une réforme démocratique de nos institutions n'a retenu votre attention !

Cela augure mal des prétentions de la présente proposition à revaloriser le rôle du Parlement !

En outre, comment accepter sans réagir que le droit positif de notre pays soit soumis de plus en plus fortement à la pression du droit européen et aux directives des eurocrates de Bruxelles ?

Beaucoup de bruit a été fait autour de la possibilité offerte au Parlement de voter les résolutions relatives aux projets d'actes communautaires. Mais cette disposition

contenue dans l'article 88-4 de la Constitution ne peut que mettre en exergue l'impuissance des représentants du peuple face au déferlement de directives et autres actes communautaires qui s'imposent au droit français.

Rappelons qu'avec Maastricht 80 p. 100 des lois adoptées en France ne sont que la conséquence directe des actes communautaires dictés par Bruxelles ; il y a déjà plus de textes d'origine communautaire que de lois d'origine nationale.

Tout cela conduit inévitablement à creuser le fossé entre les citoyens et les institutions de notre pays, entre les citoyens et leurs représentants. Cette supranationalité lamine des valeurs comme la nation, la République, le service public, la citoyenneté.

Le problème n'est pas de se couper des réalités que vivent au quotidien nos compatriotes, mais de contribuer à mettre un terme aux abandons de souveraineté nationale en donnant à nos concitoyens et à leurs élus les moyens d'être maîtres de leur destin.

A cet effet, nous avons proposé par amendement, la semaine dernière, que les négociations de Bruxelles à propos des directives relevant du domaine législatif soient menées par les ministres français sur mandat impératif du Parlement.

Mais c'est aussi contre cela que la majorité s'est prononcée dans cet hémicycle.

Il est temps, il est grand temps que l'Assemblée nationale puisse retrouver les moyens d'exercer le pouvoir législatif et de contrôler l'exécutif.

Qu'il s'agisse du contrôle de l'application des lois, de l'évaluation de celles-ci par rapport à leurs objectifs et des propositions de simplification que se propose d'assumer l'office parlementaire, il ne nous semble pas que la proposition de loi qui est soumise à notre réflexion soit de nature à modifier le grave déséquilibre qui existe dans nos institutions.

Aussi nécessaire qu'elle puisse paraître, une telle réforme ne peut conduire à faire l'économie d'une réflexion pluraliste sur la révision de la loi fondamentale.

Le vrai moyen pour dépasser les difficultés auxquelles est confronté le législateur consiste non pas à faire des recommandations mais à donner au Parlement la plénitude du pouvoir législatif. Celui-ci doit pouvoir distinguer lui-même ce qui appartient à la loi et ce qui appartient au règlement. Il convient par ailleurs de renforcer la place des propositions de loi et de permettre l'inscription à l'ordre du jour complémentaire de propositions de loi ou de résolution en nombre proportionnel à l'importance numérique des groupes. Il faut aussi permettre un dépassement de l'interprétation trop subtile de l'article 40 et déclarer irrecevables les seuls amendements qui proposent des dépenses nouvelles sans les assortir de recettes de compensation. Il convient enfin de permettre un contrôle effectif de l'application des lois par les commissions, comme le prévoit l'article 145 du règlement de l'Assemblée nationale.

Voilà quelques pistes sur lesquelles notre réflexion doit se poursuivre, avec le souci de renforcer la démocratie face à l'étouffoir supranational.

Il ne suffit pas, comme le suggère la proposition de loi, de vouloir agir sur les conséquences d'une situation institutionnelle dangereuse pour la démocratie, tout en laissant perdurer la dérive présidentielle, que certains qualifient légitimement de monarchique, ainsi que la tendance à la supranationalité de Maastricht, qui tient le Parlement complètement à l'écart.

L'objectif d'une meilleure application des lois, d'une simplification de celles-ci, est opportun, certes, mais à condition que la loi ne soit pas élaborée sous la tutelle pesante et tatillonne que l'exécutif, avec la complicité de sa majorité, fait peser sur l'Assemblée nationale.

La démocratisation du fonctionnement de l'Assemblée doit lui permettre de remplir pleinement son rôle. C'est là une position de principe des députés communistes.

C'est dans cet esprit que nous abordons ce débat.

Si le président de la commission des lois, auteur de la présente proposition, a raison de souligner que « foisonnement et complexité caractérisent l'évolution de notre législation », ou que certaines lois ne sont que l'énoncé volontariste de principes dont la généralité combat la crédibilité et l'efficacité, il ne nous semble pas pour autant que le texte proposé puisse modifier le déséquilibre qui existe dans nos institutions au détriment de l'Assemblée.

En l'état de sa réflexion, le groupe communiste s'abstiendra sur cette proposition.

M. Pierre Albertini. C'est une avancée significative !

Mme le président. La parole est à Mme Véronique Neiertz.

Mme Véronique Neiertz. Monsieur le président de la commission, je vous écoute avec attention depuis le début de ce débat. Vous prétendez que la mise en place de cet office aura trois objectifs : conjurer l'inflation législative, revaloriser le rôle du Parlement et simplifier l'accès des citoyens au droit. Je n'y verrais aucun inconvénient si tel était vraiment le cas, mais je ne crois pas qu'il en sera ainsi et je vais vous expliquer pourquoi.

Vous dites d'abord vouloir conjurer l'inflation législative. Pour avoir été longtemps parlementaire et avoir eu des responsabilités gouvernementales pendant un certain nombre d'années, je pense que l'inflation législative ne peut être maîtrisée que par l'exécutif. Cela fait d'ailleurs des lustres que le Parlement s'insurge contre le fait qu'il doit légiférer trop, trop mal et trop vite, selon l'expression de M. le président de la commission.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Vous avez de bons auteurs !

Mme Véronique Neiertz. Le Parlement s'insurge mais sans aucun résultat, quel que soit le Gouvernement, car seul l'exécutif a la maîtrise de l'ordre du jour.

Faire croire que cet office d'évaluation de la législation aboutira à réduire la boulimie législative des ministres et des administrations revient donc à amuser la galerie et, ce qui est plus grave, à abuser l'opinion ; or je ne crois pas que tel soit votre but.

Vous affirmez en second lieu vouloir revaloriser le rôle du Parlement. Après l'extension du champ du référendum, dont nous venons de discuter, après la suppression de la séance des questions d'actualité du mercredi – dont on ne sait pas exactement par quoi elle sera remplacée –, on crée un office d'évaluation des politiques publiques et un office d'évaluation de la législation. Mais je crois que tout cela, loin de revaloriser le rôle du Parlement, risque de se retourner contre lui.

Vous créez des organismes qui peuvent vider de son sens le peu d'initiative parlementaire qui nous reste, et qui empiéteront sur les prérogatives des commissions permanentes ; cela a d'ailleurs fait l'objet d'un débat animé lors de la discussion de ces textes en commission des lois. Au demeurant, vous n'avez pas voulu augmenter le

nombre de ces commissions permanentes, ce qui aurait pourtant permis aux députés de travailler dans de meilleures conditions. L'ambiguïté de la frontière entre les compétences de la commission des lois et celles de cet office risque de mettre en cause les prérogatives des commissaires, en particulier leur mission de contrôle du Gouvernement. Actuellement ils ont toute latitude pour exercer, sur place et sur pièces, leur pouvoir de contrôle, s'ils le désirent. J'en ai moi-même fait l'expérience, entre 1981 et 1986, au sein de la commission des affaires étrangères, lorsque j'étais rapporteur du budget du ministère des relations extérieures. Je n'ai rencontré absolument aucun problème. Il suffit d'en avoir la volonté et le temps.

Par ailleurs, la composition paritaire Sénat-Assemblée de cet office et ses modalités de saisine, sur lesquelles nous reviendrons lors de la discussion des amendements, risquent d'en faire une véritable machine de guerre si l'Assemblée nationale change de majorité. En effet, la droite y aura toujours la majorité, elle en aura donc toujours la présidence.

En troisième lieu, vous dites vouloir simplifier l'accès des citoyens au droit. C'est un objectif extrêmement louable mais il est déjà atteint depuis 1989 grâce à la commission supérieure de codification, vous l'avez d'ailleurs dit vous-même, monsieur Mazeaud à la commission. Là encore, l'office ne pourra qu'empiéter sur les compétences de cette commission...

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Mais non !

Mme Véronique Neiertz. ... et si ce n'est faire double emploi, du moins créer une ambiguïté en matière de répartition de compétences.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Vous n'avez pas compris, madame Neiertz !

Mme Véronique Neiertz. C'est certainement cela ! S'il ne s'agissait que de créer une dixième commission bidon comme la commission d'information sur les problèmes généraux liés à l'application des lois, par exemple, dont le rapporteur, en commission des lois, a pu résumer les travaux en une seule phrase, ce ne serait pas très grave. Mais ce n'est pas de cela qu'il s'agit. Replaçons-nous dans le contexte de ces derniers jours. La proposition de création de cet office nous est soumise après l'extension du champ du référendum au détriment des pouvoirs du Parlement, après la suppression de la séance de questions d'actualité dont on ne sait pas par quoi elle sera remplacée,...

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Vous le sauriez si vous aviez suivi les débats !

Mme Véronique Neiertz. ... et après la création d'un office d'évaluation des politiques publiques. Or l'ensemble de ces nouvelles procédures risque d'aboutir à une remise en cause des lois votées.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Mais non !

Mme Véronique Neiertz. ... En tout cas à une limitation du rôle des parlementaires, des élus que nous sommes, alors qu'il me semblait que le candidat Jacques Chirac, le président de l'Assemblée nationale et le président de la commission des lois voulaient réhabiliter le rôle du Parlement.

Je crains que que tout cela ne soit que poudre aux yeux. Pourtant, en raison des très graves problèmes auxquels nous sommes confrontés, notre démocratie mérite-

rait d'être consolidée par une amélioration de l'équilibre des pouvoirs au profit du Parlement. Permettez-moi maintenant une parenthèse, au lendemain du vote des sénateurs qui amnistient les commandos anti-IVG. En effet, notre démocratie mériterait aussi que les parlementaires d'un Etat laïc ne remettent pas en cause une loi républicaine pour des raisons tenant à leurs convictions religieuses, et je sais que M. le garde des sceaux partage cet avis.

Dans les prochaines années, nous risquons de voir l'anti-parlementarisme de nos concitoyens se nourrir à de nouvelles sources parce que nous n'aurons plus aucun pouvoir et qu'il nous en sera paradoxalement fait grief. Les Français nous en voudront d'être totalement impuissants alors qu'ils avaient cru que nous pouvions changer les choses.

Je regrette d'avoir à vous le dire, monsieur le président de la commission, car je vous crois totalement sincère dans cette affaire, mais pour toutes ces raisons, le groupe socialiste votera contre votre proposition. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

Mme le président. La discussion générale est close.

La commission considérant qu'il n'y a pas lieu de tenir la réunion prévue par l'article 91, alinéa 9, du règlement, j'appelle maintenant l'article unique de la proposition de loi dans le texte de la commission.

Article unique

Mme le président. « *Article unique.* – 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 :

« *Art. 6 quater.* – I. – La délégation parlementaire dénommée « Office parlementaire d'évaluation de la législation » a pour mission de contribuer à l'information des assemblées du Parlement en vue d'améliorer la qualité de la législation.

« A cette fin, elle rassemble des informations et réalise ou fait réaliser des études tendant, dans un domaine déterminé, à évaluer l'adéquation de la législation aux situations qu'elle régit : cette évaluation doit aussi viser à la simplification de la législation concernée. La délégation est, en outre, chargée en liaison avec les commissions permanentes de veiller à l'élaboration des mesures nécessaires à l'application des lois.

« II. – La délégation est composée de dix députés et de dix sénateurs, désignés par l'assemblée à laquelle ils appartiennent ; dans chaque assemblée, un siège est attribué à chaque groupe politique et le surplus est réparti entre eux selon une représentation proportionnelle. Les députés sont désignés au début de chaque législature et pour la durée de celle-ci ; les sénateurs sont désignés après chaque renouvellement partiel du Sénat.

« Au début de chaque première session ordinaire, la délégation élit son président et son vice-président, qui ne peuvent appartenir à la même assemblée.

« III. – La délégation est assistée d'un comité juridique dont la composition est fixée par le règlement intérieur.

« IV. – La délégation est saisie par le président de l'une ou l'autre assemblée, une commission permanente ou spéciale, le président d'un groupe politique ou par soixante députés ou quarante sénateurs. Elle peut également décider de réaliser des études de sa propre initiative.

« V. – Pour la réalisation de ses études, la délégation peut faire appel à des personnes ou à des organismes choisis en fonction de leur compétence dans le domaine

concerné. Elle peut 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 de la délégation sont communiqués à l'auteur de la saisine. Ils sont ensuite publiés, sauf décision contraire de la délégation. La délégation publie, en outre, un rapport annuel d'activité.

« VI. – La délégation établit son règlement intérieur qui est soumis à l'approbation des bureaux des deux assemblées.

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

M. Mazeaud et M. Cazin d'Honincthun ont présenté un amendement, n° 8, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le début du paragraphe I du texte proposé pour l'article 6 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 :

« Il est institué une délégation parlementaire dénommée « office parlementaire d'amélioration de la législation », chargée 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. Cette évaluation... (Le reste sans changement.) »

La parole est à M. Arnaud Cazin d'Honincthun.

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. Cet amendement tire les conséquences de l'intervention de M. Béteille. Il tend à remplacer les mots : « évaluation de la législation » par : « amélioration de la législation », et à contracter en un seul les deux premiers paragraphes du I. Son adoption serait un exemple en matière de simplification et répondrait au vœu pertinent de M. Béteille.

M. Raoul Béteille. Merci !

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

M. le garde des sceaux. L'intervention de M. Béteille était bienvenue. La réaction de l'auteur de l'amendement est donc opportune.

Pour sa part, le Gouvernement serait même allé jusqu'à remplacer le mot « législation », qui est un substantif un peu abstrait, par celui de « loi » qui est un peu plus concret. L'expression « Office parlementaire d'amélioration des lois » aurait été plus directement perceptible par le grand public. Cela dit, je suis favorable à l'amendement n° 8.

Mme Louise Moreau. Très bien !

Mme le président. Je mets aux voix l'amendement n° 8.

(L'amendement est adopté.)

Mme le président. Mme Neiertz et les membres du groupe socialiste et apparentés ont présenté un amendement, n° 2 rectifié, ainsi rédigé :

« Au début de la première phrase du premier alinéa du II du texte proposé pour l'article 6 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958, substituer aux mots : « dix députés et de dix sénateurs » les mots : « seize députés et de seize sénateurs ».

La parole est à Mme Véronique Neiertz.

Mme Véronique Neiertz. En proposant de porter de dix à seize le nombre de membres de chaque assemblée devant composer l'office, cet amendement tend à assurer une meilleure représentation des groupes minoritaires.

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

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. La commission a rejeté cet amendement, non pour une question de principe mais essentiellement pour des raisons d'efficacité. Avec trente-deux membres... auxquels s'ajouteraient les suppléants, si l'on suit la proposition d'un de nos collègues, l'office prendrait une ampleur qui risquerait de contrevenir à la mission dont il est investi.

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

M. le garde des sceaux. Le Gouvernement est également défavorable à cet amendement. Si le nombre dix a été fixé – il est d'ailleurs légèrement inférieur à celui qui figurait initialement dans la proposition – c'est pour se rapprocher de celui de l'office d'évaluation scientifique et technologique qui comprend huit représentants de chaque assemblée. C'est donc un bon compromis et il me semble que Mme Neiertz se laisse un peu aller à l'inflation qu'elle dénonçait tout à l'heure à la tribune.

M. Pierre Albertini. Il s'agit d'inflation numérique !

Mme le président. Je mets aux voix l'amendement n° 2 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme le président. Je suis saisie de deux amendements, n°s 4 rectifié et 6, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 4 rectifié, présenté par Mme Neiertz et les membres du groupe socialiste et apparentés est ainsi rédigé :

« Après le premier alinéa du II du texte proposé pour l'article 6 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958, insérer l'alinéa suivant :

« Dans les mêmes conditions, sont désignés dans chaque assemblée seize suppléants. Ceux-ci ne sont appelés à voter que dans la mesure nécessaire au maintien de la parité entre les deux assemblées. L'ordre d'appel est celui de leur désignation. »

L'amendement n° 6, présenté par M. Hiest, est ainsi rédigé :

« Après le premier alinéa du II du texte proposé pour l'article 6 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958, insérer l'alinéa suivant :

« Dans les mêmes conditions, sont désignés dans chaque assemblée des suppléants. Ceux-ci ne sont appelés à voter que dans la mesure nécessaire au maintien de la parité entre les deux assemblées. L'ordre d'appel est celui de la désignation. »

Madame Neiertz, maintenez-vous votre amendement après le vote qui vient d'intervenir ?

Mme Véronique Neiertz. J'avais déposé un amendement visant à créer des suppléants. Je ne comprends pas pourquoi il a disparu. Il est en effet nécessaire de prévoir des suppléants. Si tel n'était pas le cas, compte tenu des difficultés qu'ont les députés à se libérer pour ce genre de tâche, je doute que l'office puisse souvent se réunir. Je maintiens donc cet amendement.

Mme le président. Permettez-moi simplement de vous faire observer, madame Neiertz, que, suite au rejet de votre amendement portant à seize députés et seize sénateurs le nombre de membres de l'office, il serait souhaitable, si vous maintenez l'amendement n° 4 rectifié, de le corriger en remplaçant le chiffre seize par le chiffre dix !

Mme Véronique Neiertz. De toute façon, peu importe le nombre, c'est le principe qui compte !

Mme le président. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 4 rectifié ?

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. Une chose est le principe des suppléants, que l'amendement n° 6 de M. Hyst propose d'instituer, une autre est leur nombre. La commission est favorable au principe des suppléants, mais elle a rejeté l'amendement de Mme Neiertz, pour rester en cohérence avec le vote intervenu sur le nombre.

Mme le président. La parole est à M. Jean-Jacques Hyst pour soutenir l'amendement n° 6.

M. Jean-Jacques Hyst. Cet amendement tend à ce que l'on institue des suppléments, comme cela a été fait pour les autres offices. Malgré le nombre il est vrai limité de membres de la délégation, les représentants des groupes minoritaires pourraient ainsi associer leurs collègues à ce travail.

Mme le président. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 6 ?

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. La commission est favorable.

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

M. le garde des sceaux. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse de l'Assemblée.

Mme le président. Je mets aux voix l'amendement n° 4 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme le président. Je mets aux voix l'amendement n° 6.

(L'amendement est adopté.)

Mme le président. M. Hyst a présenté un amendement n° 7, rectifié, ainsi rédigé :

« Compléter le dernier alinéa du II du texte proposé pour l'article 6 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 par les mots : "et qui sont désignés alternativement parmi les représentants de l'Assemblée nationale et du Sénat." »

La parole est à M. Jean-Jacques Hyst.

M. Jean-Jacques Hyst. Comme nous l'avons fait pour l'office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, je pensais qu'il fallait prévoir que la présidence de la délégation reviendrait alternativement à un représentant du Sénat et à un représentant de l'Assemblée nationale. Mais il semble qu'il faille laisser une certaine souplesse. Comme je ne suis pas obstiné et que nous aurons de toute façon à nouveau ce débat après l'examen du texte par la Haute Assemblée, je retire cet amendement.

Mme le président. L'amendement n° 7 rectifié est donc retiré.

Mme le président. M. Auchédé et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 1, ainsi rédigé :

« Compléter le II du texte proposé pour l'article 6 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 par l'alinéa suivant :

« Aux réunions de la délégation, chaque groupe politique peut se faire assister d'une personnalité de son choix. »

La parole est à M. Rémy Auchédé.

M. Rémy Auchédé. Le III du texte proposé pour l'article 6 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 prévoit que la délégation sera assistée d'un comité juri-

dique composé, semble-t-il, de personnalités – magistrats, membres du Conseil d'Etat, etc. – inamovibles quel que soit le sujet abordé.

M. Pierre Albertini. Mais non, pas inamovibles !

M. Rémy Auchédé. Sans doute seront-elles désignées pour une durée déterminée – le texte ne le précise pas, vous en êtes donc déjà au niveau de l'interprétation – mais ce sera les mêmes quel que soit le sujet abordé.

Par souci d'efficacité, personne ne pouvant se prétendre spécialiste en tout, le groupe communiste propose que chaque groupe puisse se faire assister d'une personnalité de son choix aux réunions des délégations. Cette personnalité serait désignée par le groupe et varierait selon la question examinée, ce qui aurait pour effet direct de contribuer à l'amélioration du travail des groupes et à la participation des députés à la délégation.

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

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. La commission est défavorable à cet amendement car l'office parlementaire d'amélioration doit demeurer la chose des élus. Or si l'on permet que des personnalités qualifiées représentent les parlementaires dans la délégation, nous aurons des personnalités qualifiées dans le comité juridique qui répondront à des personnalités qualifiées dans la délégation, d'où un risque de dérive technocratique.

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

M. le garde des sceaux. C'est l'essence même de cet office de donner la responsabilité à des hommes et des femmes politiques, à des élus. Si nous retombons dans ce qui est à l'origine du mal – Mme Neiertz l'a très bien dit dans son intervention à la tribune – c'est-à-dire le processus selon lequel l'exécutif, les fonctionnaires, l'administration produisent des textes et les font ensuite voter par le Parlement, l'office n'avancera pas. Celui-ci doit porter, sur la législation, un regard strictement politique, inspiré par la réalité du pays. C'est la raison pour laquelle, indépendamment des problèmes techniques qu'elle soulève, la proposition de M. Auchédé n'est pas bonne sur le fond. Elle ne va dans le sens de la reprise de ses prérogatives par le Parlement que M. Auchédé a lui-même souhaité tout à l'heure à la tribune. Je suis donc défavorable à cet amendement.

Mme le président. Je mets aux voix l'amendement n° 1.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme le président. Je suis saisi de deux amendements nos 5 et 3, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement, n° 5, présenté par M. Hyst est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le IV du texte proposé pour l'article 6 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958.

« IV. La délégation est saisie par :

« 1° Le bureau de l'une ou l'autre assemblée, soit à son initiative, soit à la demande d'un président de groupe ou de celle de soixante députés ou de quarante sénateurs.

« 2° Une commission spéciale ou permanente.

« Elle peut également décider de réaliser des études de sa propre initiative. »

L'amendement n° 3, présenté par Mme Neiertz et les membres du groupe socialiste et apparentés est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le IV du texte proposé pour l'article 6 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 :

« IV. – La délégation est saisie par :

« 1. Le bureau de l'une ou l'autre assemblée, soit à son initiative, soit à la demande d'un président de groupe ou à celle de soixante députés ou de quarante sénateurs ;

« 2. Une commission spéciale ou permanente. »

La parole est à M. Jean-Jacques Hyest, pour soutenir l'amendement n° 5.

M. Jean-Jacques Hyest. La commission des lois avait décidé que la délégation pourrait être saisie par le président de l'une ou l'autre assemblée. Or, comme nous l'avons prévu pour l'office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, il me semble qu'il faudrait prévoir une saisine par le bureau de l'une ou l'autre assemblée à la demande soit d'un président de groupe, soit de soixante députés ou quarante sénateurs. Le bureau a en effet un rôle régulateur qu'il me paraît indispensable de conserver. Bien entendu, les commissions spéciales ou permanentes pourront également saisir la délégation.

L'amendement propose également que la délégation puisse décider de réaliser des études de sa propre initiative, comme le préoyaient les conclusions de la commission des lois et contrairement à ce qui a été décidé pour l'office parlementaire d'évaluation des politiques publiques.

Mme le président. La parole est à Mme Véronique Neiertz, pour soutenir l'amendement n° 3.

Mme Véronique Neiertz. Les deux amendements commencent de la même façon, mais divergent ensuite sur la possibilité d'autosaisine de l'office.

Pourquoi cet office parlementaire serait-il le seul à pouvoir s'autosaisir ? Il y a là quelque chose qui m'échappe ! Ni l'office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, ni l'office d'évaluation des politiques publiques, dont nous avons débattu hier, n'ont cette possibilité. Est-ce qu'on nous cache quelque chose ? Qu'y a-t-il derrière cette autosaisine ? Si elle n'était pas nécessaire pour les autres offices, pourquoi le serait-elle pour celui-là ? Et si elle est nécessaire pour celui-là, pourquoi ne le serait-elle pas pour les autres ? En tout cas, c'est une faculté qui peut se révéler dangereuse et se retourner contre les commissions permanentes. En effet, elle aurait pour effet de dessaisir la commission permanente, de dévaloriser son travail et d'être à l'origine d'une concurrence qui serait tout à fait préjudiciable au bon fonctionnement du Parlement ?

Mme le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. M. le rapporteur donnera l'avis de la commission sur ces amendements. J'ai voté le vôtre en commission, monsieur Hyest, mais, à la réflexion, je me demande s'il ne risque pas de compliquer les choses, alors que nous cherchons au contraire à les simplifier.

M. Jean-Jacques Hyest. Je ne le crois pas.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Laissez-moi vous donner mes raisons.

Le bureau, organisme assez nombreux, ne se réunit pas de façon régulière. En voulant faire du bureau un filtre, vous compliquez donc la procédure tout en enlevant au président de chacune des assemblées le pouvoir direct de saisine.

Même si vous suggérez ainsi une procédure parallèle à celle qui s'applique à l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, je crois qu'il faut s'en tenir à des règles de saisine plus simples et je vous demande, mon cher collègue, de retirer votre amendement.

Mme le président. La parole est à M. Jean-Jacques Hyest.

M. Jean-Jacques Hyest. A partir du moment où l'initiative de la saisine appartient à soixante députés ou quarante sénateurs, je ne suis pas favorable au pouvoir de décision d'un seul homme. Le président représente son assemblée tout entière et le bureau est un organisme régulateur, investi de missions précises qu'il tient du règlement.

De plus, monsieur Mazeaud, on ne demandera pas des études tous les deux jours. Les demandes seront réfléchies. Le bureau, avec l'instauration de la session unique, pourra, pendant neuf mois, être pratiquement réuni à tout moment. Au moins une fois par semaine, il y aura une conférence des présidents suivie d'une réunion de bureau. Je ne vois donc pas où se trouve la complication que vous redoutez. Je crois qu'il faut un organe régulateur de la saisine et le bureau me paraît tout désigné pour jouer ce rôle. La procédure n'en sera guère alourdie.

Quant au président de chaque assemblée, il conservera en fait son pouvoir de saisine puisque c'est lui qui préside le bureau et qu'il lui sera aisé de faire agréer ses propositions. En réalité, c'est vis-à-vis des propositions des parlementaires que je souhaite une régulation.

Mme le président. La parole est à M. le président de la commission des lois.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Ne serait-il pas préférable de donner directement au bureau le pouvoir de saisine au lieu de le considérer comme un filtre ? On écrirait alors que la délégation est saisie par le bureau.

M. Jean-Jacques Hyest. C'est déjà le cas dans l'amendement.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Non ou, du moins, ce n'est pas très clair. Il faudra revoir la syntaxe en deuxième lecture. Mais finalement, je suis d'accord.

Mme le président. Quel est l'avis de la commission sur les deux amendements ?

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. Sur l'amendement n° 3 de Mme Neiertz, la commission a émis un avis défavorable, car elle tient pour indispensable que cet office parlementaire ait la faculté d'autosaisine. Il peut lui arriver, grâce à la confrontation avec le comité juridique, d'avoir des idées d'études qui auraient échappé aux parlementaires. Cette faculté d'autosaisine sera d'ailleurs sanctionnée par la publication du rapport à la seule diligence de l'office parlementaire.

Quant à l'amendement n° 5 de M. Hyest, il a exactement la même portée que le texte de la proposition de loi, à la différence qu'il fait du bureau de chacune des deux assemblées un filtre aux initiatives soit des commissions...

M. Jean-Jacques Hyest. Non !

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. En effet, les commissions gardent un pouvoir direct de saisine. Le filtre ne joue que pour les initiatives soit des présidents de groupe, soit des parlementaires.

La commission a adopté cet amendement.

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

M. le garde des sceaux. Je ne veux pas me prononcer sur les rédactions envisagées par les uns ou par les autres, même si j'ai bien entendu la discussion qui vient de s'établir entre M. Hyst, M. Mazeaud et M. Cazin. Sur le fond, en revanche, je regretterais que l'Assemblée adopte, soit par l'amendement de Mme Neiertz, soit par celui de M. Hyst, une règle qui interdise à l'office de s'autosaisir.

M. Jean-Jacques Hyst. Mais mon amendement ne l'interdit pas !

M. le garde des sceaux. En tout cas, deux choses sont claires : d'une part, l'office doit pouvoir être saisi par un organe de l'Assemblée – et pourquoi pas le bureau ? – d'autre part, il doit pouvoir se saisir lui-même. Parce que c'est sa mission : il est institué pour être une sorte de tour de contrôle, une sorte de vigile de tout ce qui peut, en matière de législation, apparaître comme trop complexe. Je pense en particulier aux textes de codification dont le Parlement sera saisi.

Par conséquent, même si les auteurs de la proposition, la commission et M. Hyst se mettent d'accord sur l'idée que l'office doit être saisi de manière médiate, par exemple par le bureau, il doit pouvoir, en tout état de cause, comme le prévoyait le texte initial de la proposition, continuer à se saisir lui-même. Je voudrais être sûr que l'amendement ne l'interdit pas.

M. Jean-Jacques Hyst. Pour ce qui est de l'autosaisine, mon amendement reprend mot pour mot le texte de la proposition.

M. le garde des sceaux. Quant aux méthodes de travail, je l'ai dit dans mon intervention liminaire, il faut bien comprendre que l'office ne pourra pas saisir directement un service administratif aux fins d'information ou d'enquête ; il devra le faire par l'intermédiaire du Gouvernement. Le texte de la deuxième phrase du V n'est peut-être pas suffisamment explicite à cet égard. J'y insiste donc à nouveau, pour que les choses soient claires.

M. Gérard Saumade. Dans ce débat, rien n'est clair !

M. le garde des sceaux. Sous ces réserves, madame le président, je m'en remets naturellement à la sagesse de l'Assemblée.

Mme le président. La parole est à M. Jean-Jacques Hyst.

M. Jean-Jacques Hyst. Monsieur le garde des sceaux, je crains que vous ne fassiez une confusion. C'est l'amendement de Mme Neiertz qui supprime le pouvoir d'autosaisine. Le mien, à cet égard, reprend intégralement la dernière phrase de l'alinéa IV et ne change donc strictement rien.

Je n'ai tant soit peu modifié les conditions de la saisine que pour le président de chaque assemblée, les présidents de groupe et les parlementaires, en introduisant le filtre du bureau.

Pour cette procédure, je me suis tout simplement inspiré de celle qui a été arrêtée hier pour la saisine de l'office d'évaluation des politiques publiques et qui existait déjà pour l'office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques. Il me semble en effet que, pour des dispositions législatives similaires, il ne faut pas prévoir trop de mécanismes différents, sinon personne n'y comprend plus rien.

M. Gérard Saumade. C'est bien le cas !

Mme le président. La parole est à Mme Véronique Neiertz.

Mme Véronique Neiertz. Je demeure hostile à l'autosaisine. Si encore il ne s'agissait que d'un contrôle juridique, on pourrait s'y rallier. Mais nous savons bien qu'il s'agira d'un contrôle politique *a posteriori* exercé par la majorité qui dominera l'office. Lorsqu'une loi déplaira à cette majorité, on peut être sûr du résultat, car on peut faire dire n'importe quoi à une étude ! (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Vous créez un outil de contrôle des parlementaires, pas de la législation !

M. Gérard Saumade. Bien sûr ! C'est la seule chose qui soit claire !

Mme le président. La parole est à M. Pierre Albertini.

M. Pierre Albertini. Je voudrais rebondir sur les propos que je viens d'entendre et qui m'ont proprement horrifié. Il n'est absolument pas question, dans l'esprit de l'auteur de la proposition, de permettre à un groupe restreint, fût-il composé de dix députés et de dix sénateurs, d'exercer sur les lois qui viennent d'être votées un contrôle politique. Il s'agit en réalité de s'interroger sur l'adéquation entre les objectifs d'une loi et les résultats de son application, ce qui est complètement différent.

Au demeurant, madame Neiertz, la représentation nationale est libre et peut à tout moment, quelles que soient les procédures, qu'il y ait un office ou qu'il n'y en ait pas, décider de changer la loi. C'est un acte de souveraineté et je pense que personne, ici, ne conteste la libre expression de la représentation nationale.

On parle d'évaluation ou d'amélioration dans le sens d'une démarche commune qui consiste à s'interroger, de manière très sereine, sur les résultats de la loi, sur les effets pervers qu'elle engendre quelquefois, sur les pratiques de contournement qui n'ont pas été mesurées.

Quant à la capacité pour l'office de s'adresser à des services extérieurs, notamment aux services de l'Etat, pour les études qu'il commande, je crois qu'on doit lui laisser toute liberté en ce domaine. Je ne comprends pas pourquoi, monsieur le garde des sceaux, il faudrait asservir cette faculté au canal gouvernemental. Le fonds interministériel d'évaluation, qui dispose d'environ 3 millions de francs par an mais ne les dépense pas intégralement, s'adresse très librement à des organismes extérieurs ou à des services de l'Etat. Je ne vois pas pourquoi, puisqu'il s'agit de simples études qui ne sont assorties d'aucun pouvoir de décision, on obligerait l'office parlementaire à obtenir une autorisation gouvernementale préalable. Cette exigence me paraît réductrice.

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

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. On perçoit dans toutes vos interventions, madame Neiertz, la crainte que cet office ne soit une sorte de démembrement du Parlement et n'exerce une forme de censure législative. Rien de tel ! Il n'a évidemment aucun pouvoir d'initiative législative. Tout au plus peut-il faire des recommandations.

Vous pourriez formuler les mêmes critiques à l'encontre de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat. On peut estimer, en effet, que cette section empiète sur les pouvoirs du Parlement parce qu'elle émet des recommandations d'amélioration législative. Eh

bien, l'office est pour le Parlement l'équivalent de la section du rapport et des études pour le Gouvernement. Ce parallèle montre bien que votre crainte n'est guère fondée.

Deuxièmement, et ce doit être consigné dans les travaux préparatoires, il va de soi que l'office ne pourra pas nouer de relations directes avec des services, fussent-ils placés auprès du Premier ministre, qui dépendent du seul Gouvernement. Toute faculté de commande directe est à exclure. Les demandes devront passer par le canal des ministres dont dépendent ces organismes.

M. le garde des sceaux. C'est la séparation des pouvoirs.

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. Néanmoins, en cas de mauvaise volonté ou d'indisponibilité des services d'études, les moyens budgétaires dont sera doté l'office lui permettront de recourir à des contractants privés.

M. le garde des sceaux. Exactement : des organismes extérieurs !

Mme le président. La parole est à M. Gérard Saumade.

M. Gérard Saumade. Les problèmes posés par Mme Neiertz ne sont pas dépourvus de fondement. Nous assistons depuis le début du débat à un glissement sémantique. Et l'on sait que les glissements sémantiques, même à l'Académie française, sont riches de sous-entendus.

Passer d'« évaluation » à « amélioration » a un sens. Cela signifie que le Parlement n'est pas capable de voter de très bonnes lois et qu'il faudra les améliorer, cette mission étant confiée à un organisme réduit. C'est déjà extrêmement inquiétant. Cela le devient encore plus si l'on confère à cet organisme le pouvoir de se saisir lui-même.

Mme Neiertz a raison de dénoncer cette dérive supplémentaire. Son intervention n'est pas celle d'une opposante, mais celle d'un parlementaire vigilant. Elle mérite toute notre attention.

Mme le président. Je mets aux voix l'amendement n° 5.

(L'amendement est adopté.)

Mme le président. En conséquence, l'amendement n° 3 tombe.

Compte tenu de l'adoption de l'amendement n° 8 de MM. Pierre Mazeaud et Arnaud Cazin d'Honincthun, le titre de la proposition de loi doit se lire :

« Proposition de loi tendant à créer un Office parlementaire d'amélioration de la législation. »

Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'article unique de la proposition de loi, modifié par les amendements adoptés.

(L'article unique de la proposition de loi, ainsi modifié, est adopté.)

5

DÉPÔT DE RAPPORTS

Mme le président. J'ai reçu, le 19 juillet 1995, de M. Philippe Auberger, un rapport, n° 2166, fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, sur le projet de loi, modifié par le Sénat, portant règlement définitif du budget de 1993 (n° 2164).

J'ai reçu, le 19 juillet 1995, de M. Christian Kert, un rapport, n° 2167, fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi, adopté par le Sénat, portant transposition de la directive n° 93/7 du 15 mars 1993 du Conseil des Communautés européennes relative à la restitution des biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un Etat membre (n° 2162).

6

DÉPÔT D'UN PROJET DE LOI MODIFIÉ PAR LE SÉNAT

Mme le président. J'ai reçu, le 19 juillet 1995, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, modifié par le Sénat, portant amnistie.

Ce projet de loi, n° 2168, est renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en application de l'article 83 du règlement.

7

ORDRE DU JOUR

Mme le président. Jeudi 20 juillet 1995, à dix heures, première séance publique :

Discussion, soit du texte élaboré par la commission mixte paritaire, soit en nouvelle lecture, de la proposition de loi, n° 2148, tendant à relever de 18,60 p. 100 à 20,60 p. 100 le taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée à compter du 1^{er} août 1995 ;

Discussion, en deuxième lecture, du projet de loi, n° 2164, portant règlement définitif du budget de 1993.

M. Philippe Auberger, rapporteur général au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (rapport n° 2166).

Eventuellement, à quinze heures, deuxième séance publique :

Suite de l'ordre du jour de la première séance.

La séance est levée.

(La séance est levée à seize heures trente-cinq.)

*Le Directeur du service du compte rendu intégral
de l'Assemblée nationale,
JEAN PINCHOT*

DÉMISSION D'UN DÉPUTÉ

Dans sa séance du mercredi 19 juillet 1995, l'Assemblée nationale a pris acte de la démission de M. Pierre Hérisson, député de la deuxième circonscription de la Haute-Savoie.

MODIFICATION À LA COMPOSITION D'UN GROUPE

(Journal officiel Lois et décrets, du 20 juillet 1995)

GROUPE DE L'UNION POUR LA DÉMOCRATIE FRANÇAISE
ET DU CENTRE

(203 membres au lieu de 204)

Supprimer le nom de M. Pierre Hérisson.

**TRANSMISSION DE PROPOSITIONS
D'ACTES COMMUNAUTAIRES**

Par lettre du 18 juillet 1995, M. le Premier ministre a transmis, en application de l'article 88-4 de la Constitution, à M. le président de l'Assemblée nationale, les propositions d'actes communautaires suivantes :

E 450. – Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 86/378/CEE relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans les régimes professionnels de sécurité sociale (8432/95/L SOC 219) COM (95) 186 FINAL ;

E 451. – Proposition de décision du Conseil autorisant certains Etats membres à appliquer ou à continuer à appliquer à certaines huiles minérales utilisées à des fins spécifiques des réductions ou des exonérations d'accises conformément à la procédure prévue à l'article 8, paragraphe 4 de la directive 92/81/CEE (8276/95 L FISC 49) COM (95) 260 FINAL ;

E 452. – Proposition de décision du Conseil autorisant le Royaume-Uni à appliquer une mesure dérogatoire aux articles 6 et 17 de la sixième directive TVA (77/388/CEE) en matière d'harmonisation des législations des Etats membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires (8277/95 L FISC 50) COM (95) 275 FINAL.