

COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

Avis sur l'élaboration des lois

(Adopté par l'assemblée plénière du 15 avril 2010)

Dans la droite ligne de ses travaux antérieurs sur la récidive criminelle, la rétention de sûreté, les droits de l'homme dans la prison¹, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) avait l'intention de se saisir du projet de loi tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle et portant diverses dispositions de procédure pénale afin de formuler des recommandations sur ses principales dispositions. Ce texte déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 5 novembre 2008 et renvoyé à la commission des lois avait pour objectif de tirer les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel du 21 février 2008 qui avait invalidé certaines dispositions de la loi du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pour cause de trouble mental². Composé initialement d'un nombre réduit d'articles, le projet de loi a été considérablement allongé en commission avec l'ajout de nombreuses dispositions portant sur des sujets sans lien direct avec son objet initial. Après le déclenchement par le gouvernement de la procédure accélérée le 22 octobre 2009, alors que le texte avait été près d'un an en instance d'examen, la commission des lois a déposé son rapport le 4 novembre 2009 et le texte a été définitivement adopté par le Parlement le 25 février 2010³. Le fait que la CNCDH n'ait pas été saisie du projet de loi, l'ajout d'articles en commission des lois sans logique d'ensemble et le déclenchement de la procédure accélérée l'ont finalement fait renoncer à se prononcer sur ce texte.

Cela amène la CNCDH à s'interroger sur les méthodes d'élaboration des lois, notamment celles touchant aux libertés publiques et aux droits de l'homme.

I – Défaut de saisine de la CNCDH et de réponses du gouvernement à ses avis

1. La CNCDH rappelle que la mission qui lui a été confiée implique qu'elle soit **consultée préalablement** au dépôt devant le Parlement des projets de loi qui relèvent de son mandat. Dans le cadre de l'examen périodique universel aux Nations Unies en 2008, le gouvernement a pris l'engagement de « *saisir la CNCDH aussi souvent que possible à l'occasion de l'élaboration des lois, afin qu'elle joue au mieux son rôle consultatif* ». Au moment où la France s'apprête à faire le bilan à mi-parcours de la mise en œuvre des recommandations émises et des engagements pris à l'occasion de cet examen, **la CNCDH regrette vivement que tel n'ait pas été le cas.**

La CNCDH est donc le plus souvent amenée à **s'autosaisir dans l'urgence de projets de loi déjà délibérés** en Conseil des ministres, alors que le Premier ministre a rappelé, lors du discours prononcé le 21 juillet 2009 à l'occasion de l'installation de la CNCDH dans sa nouvelle composition, qu'il était favorable à une augmentation des saisines de la CNCDH⁴. La CNCDH demande au gouvernement de la saisir le plus en amont possible. En effet, une saisine sur un avant-projet de texte, avant ou au moment de sa transmission au Conseil d'Etat pour avis, est apparue dans le passé bien plus constructive et efficace.

¹ Et plus spécifiquement : Etudes de la CNCDH, *Sanctionner dans le respect des droits de l'homme*, volume I sur *Les droits de l'homme dans la prison* (notamment l'avis sur l'accès aux soins des personnes détenues) et volume 2 sur *Les alternatives à la détention*, la documentation Française, 2007. Ces études sont accessibles sur : http://www.cncdh.fr/rubrique.php3?id_rubrique=116.

² Décision CC n°2008-562 DC du 21 février 2008 sur la loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental.

³ Loi n°2010-242 du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle et portant diverses dispositions de procédure pénale.

⁴ « [...] Au regard de son impartialité et de la rigueur de ses travaux, je veux vous dire que je suis partisan d'augmenter les saisines de votre commission sur les projets gouvernementaux touchant aux droits de l'homme, aux droits fondamentaux et aux libertés publiques [...] », 21 juillet 2009 (accessible sur : <http://www.blog-fillon.com/article-34128408.html>).

2. La CNCDH regrette par ailleurs que **ses avis ne donnent que rarement lieu à des réponses du gouvernement**, ces réponses prenant de surcroît souvent la forme d'un accusé de réception alors que la circulaire du Premier ministre du 28 novembre 2007 demande au gouvernement de ne pas « *omettre de faire part à la Commission des observations qu'appellent ses avis et des suites qu'il entend, le cas échéant, leur donner* » et de « *veiller à la préparation rapide des projets de réponse aux avis* »⁵. Les réponses du gouvernement sur le suivi donné aux recommandations formulées par la CNCDH donnent sens à sa mission en permettant un dialogue avec le gouvernement.

II – Recours excessif à la procédure accélérée

3. L'article 45 de la Constitution donne la possibilité au gouvernement d'engager la procédure accélérée, ce à quoi les Conférences des présidents peuvent s'opposer conjointement. Cette procédure présente, certes, un intérêt dans des circonstances exceptionnelles justifiant l'adoption d'un texte en urgence. Cependant, **de nombreux textes dont le caractère urgent n'est pas avéré et portant sur des sujets touchant aux libertés publiques et aux droits de l'homme sont adoptés selon cette procédure**. A titre indicatif, tel a notamment été le cas de :
- la loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers du 23 janvier 2006 ;
 - la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et l'intégration ;
 - la loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs du 10 août 2007 ;
 - la loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile du 20 novembre 2007 ;
 - la loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental de 25 février 2008
 - la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.
- De surcroît, le recours à la procédure accélérée s'est développé sous la législature actuelle. Ainsi, le Sénat a pu observer qu' « *en 2008-2009 (du 1^{er} octobre 2008 au 30 septembre 2009), le gouvernement a déclaré l'urgence à 16 reprises jusqu'au 1er mars 2009 puis a engagé la procédure accélérée à 18 reprises soit un total de 34, chiffre inégalé depuis 1992, au 4^{ème} rang depuis 1958* »⁶. Hormis les textes pour lesquels la procédure accélérée est de droit, 24 des 31 projets de lois soumis à son examen l'ont été selon cette procédure, soit plus de 77%, d'où son constat que l'« *on assiste bien à une utilisation de plus en plus systématique de l'urgence par le gouvernement, de façon à accélérer l'adoption de ses projets* »⁷.
4. Il est en outre intéressant de noter que de manière régulière le rapport annuel du Sénat relatif au contrôle de l'application des lois constate que **les lois adoptées selon la procédure accélérée n'entrent pour autant pas nécessairement en vigueur rapidement, faute de décrets d'application**⁸. Ces rapports font apparaître l'absence de corrélation entre l'adoption d'un texte en urgence et son application consécutive.
5. Si cette augmentation peut apparaître comme une réaction à certaines procédures nouvelles, comme la modification des règles relatives à la fixation de l'ordre du jour au Parlement, **la CNCDH s'inquiète de cette utilisation excessive d'une procédure qui restreint considérablement le temps de réflexion et de maturation nécessaires au débat démocratique, et nuit par ricochet à la qualité de la loi**.
6. Le choix de cette procédure entraîne plusieurs conséquences quant à la procédure législative : la suppression du délai de six semaines entre le dépôt du texte et l'examen en séance en première lecture ; la réduction à une seule lecture de chaque assemblée sur le texte en question (les amendements adoptés par la seconde assemblée saisie ne pouvant, en conséquence, être examinés par la première), à la suite de quoi

⁵ Circulaire n°5267/SG du Premier Ministre relative au dispositif interministériel de suivi des avis émis par la Commission nationale consultative des droits de l'homme, 28 novembre 2008 (accessible sur : http://www.cncdh.fr/article.php3?id_article=316).

⁶ La séance plénière et l'activité du Sénat, 1^{er} octobre 2008 - 30 septembre 2009.

⁷ Ibid.

⁸ « *On avait pu déplorer, en 2002-2003, le niveau dérisoire du taux de mise en application des dispositions, insérées dans les lois votées après déclaration d'urgence, appelant un suivi réglementaire : moins de 3 % ! Mais les trois exercices suivants avaient été caractérisés par un progrès très sensible, à un rythme progressif : 5,3 %, puis 14 % et enfin 25 %. Puis les 16 % de l'année 2006-2007 avaient traduit un recul préoccupant encore accentué en 2007-2008 avec un taux de 10 %. La situation se redresse nettement, en 2008-2009, avec un taux de publication des mesures réglementaires prévues par les lois votées après déclaration d'urgence de 21 %, étant précisé que le nombre des dispositions à mettre en application, en 2008-2009, pour les seules lois votées après déclaration d'urgence, représente cette année près des deux tiers du total prévu pour l'ensemble des lois votées (soit 63,2 %, contre 51,6 % en 2007-2008). Mais le bilan est meilleur pour les lois votées selon la procédure de droit commun : 26 % des mesures d'application prévues ont été publiées. [...] Hors loi portant réforme de l'hôpital, le taux moyen de mise en application des lois votées selon la procédure accélérée est de 39 % au lieu de 21 %. Il est bien meilleur pour les lois votées en urgence de droit, applicables à 68 %, ce qui est supérieur à l'année précédente (50 %) ».* Rapport annuel de contrôle de l'application des lois, Sénat, 16 décembre 2009, p.40.

une commission mixte paritaire est chargée de proposer un texte, sur lequel aucun amendement ne peut être déposé, sauf accord du gouvernement. Ainsi, les modifications sur le texte interviennent dans une extrême rapidité, sans possibilité de navette entre les deux assemblées, et **interdisent une analyse approfondie du contenu des textes** que ce soit en commission ou en séance publique.

7. En ancrant dans la Constitution les **notions de clarté et de sincérité du débat parlementaire**, le Conseil constitutionnel a souligné le **lien étroit qui existe entre qualité des débats et qualité de la loi**⁹. Ainsi, pour le Conseil, la qualité de la loi est directement « *liée aux conditions dans lesquelles le débat parlementaire a eu lieu, en particulier au respect des règles de procédure* »¹⁰.
8. Les parlementaires soulignent également que « *la procédure législative est un instrument de la qualité de la loi* »¹¹. La Conférence des présidents de l'Assemblée nationale considère elle aussi le recours à cette procédure abusif et le juge dangereux pour la « *qualité de la loi, la qualité du débat démocratique et pour le respect des institutions* »¹². Le Président du Sénat a aussi déclaré que cette procédure « *porte atteinte à la qualité de la loi et à la sérénité du pouvoir législatif* » et paraît « *en contradiction avec l'esprit même de la réforme constitutionnelle de juillet 2008* »¹³. La situation s'est tellement dégradée que les deux présidents des assemblées ont annoncé la création d' « *un groupe de travail paritaire, commun aux deux assemblées, [...] [qui] aura pour mission de définir les voies et moyens qui, dans le contexte de constitution révisée, permettront d'améliorer la qualité de la loi et les conditions de son élaboration* »¹⁴.
9. Ce recours abusif à la procédure accélérée, combiné avec d'autres pratiques législatives (réserve de vote, vote bloqué...), s'inscrit dans un **contexte d'inflation législative**, avec des projets de loi répondant à une pression médiatique et de l'opinion publique. Les lois sont donc non seulement adoptées précipitamment mais elles se succèdent et s'empilent. Cette situation interdit le recul et la réflexion indispensables à l'exercice serein du pouvoir législatif, préalable à l'élaboration d'un consensus large parmi les parlementaires, chacun restant polarisé sur sa position initiale.

III – Inflation et incohérence normatives

10. Le Conseil constitutionnel considère que l'égalité devant la loi énoncée à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et la garantie des droits requise par son article 16¹⁵ ne sont pas effectives si les citoyens ne disposent pas d'une connaissance suffisante des règles qui leur sont applicables, et si ces règles présentent une complexité excessive au regard de l'aptitude de leurs destinataires à en mesurer utilement la portée¹⁶. De cette interprétation découle **l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi** consacré par la jurisprudence constitutionnelle¹⁷ et composantes de la sécurité juridique, principe consacré par le Conseil d'Etat¹⁸, la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour européenne des droits de l'homme.
11. Or, on assiste ces dernières années à une **prolifération de textes législatifs, relevant davantage de l'opportunité politique que du travail législatif réfléchi**, rendant le droit imprécis, voire indéchiffrable et contradictoire, pour les professionnels du droit et *a fortiori* pour le simple citoyen. Des lois successives, qui comportent chacune des régimes transitoires, sont adoptées en réaction à des situations conjoncturelles, créant un véritable « *mille-feuille législatif* ». Le rythme des réformes est « *largement dicté par les évènements* »¹⁹ et soumis aux pressions de l'opinion, comme des milieux professionnels. Dès

⁹ Décision CC n°2005-512 DC du 21 avril 2005 sur la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école ; Décision CC n°2005-526 DC du 13 octobre 2005 sur la Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale.

¹⁰ Les documents de travail du Sénat, *La qualité de la loi*, n°EJ3, septembre 2007.

¹¹ *Ibid.*

¹² Communiqué de presse du 5 février 2010, Gérard Larcher, Président du Sénat, et Bernard Accoyer, Président de l'Assemblée Nationale : « *Pour créer les conditions d'une meilleure qualité de la loi, Sénateurs et Députés vont travailler ensemble* ».

¹³ Séance publique du Sénat, 22 décembre 2009.

¹⁴ Communiqué de presse du 5 février 2010 *ibid.*

¹⁵ Article 16 Déclaration de 1789 : « *Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ».

¹⁶ Décision CC n°2003-473 DC du 26 juin 2003 sur la loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit ; Décision CC n°2003-486 DC du 11 décembre 2003 sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004.

¹⁷ Décision CC n°99-421 DC du 16 décembre 1999 sur la loi portant habilitation du gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes.

¹⁸ Arrêt Conseil d'Etat, *Société KPMG et autres*, du 24 mars 2006.

¹⁹ Conseil d'Etat, *Rapport d'activité – Sécurité juridique et complexité du droit*, La Documentation française, Paris 2006.

1991, le Conseil d'Etat avait attiré l'attention sur la complexité des lois et la prolifération législative²⁰. Dans son rapport public annuel de 2006 consacré à la sécurité juridique et à la complexité du droit, il souligne que la complexité croissante des normes menace l'Etat de droit et que ses effets sont néfastes tant pour le législateur « *contraint* », « *submergé* » et « *contourné* », que pour le citoyen « *égaré* », l'autorité publique « *désarçonnée* », les opérateurs économiques confrontés à une réelle insécurité et les juges « *perplexes* » face à l'application de ce droit²¹.

12. En outre, **l'élaboration à un rythme effréné de projets de loi ne s'accompagne pas de l'évaluation nécessaire du droit en vigueur**, et se fait sans qu'un bilan ait été effectivement dressé de la pertinence et de l'efficacité des mesures existantes. Depuis la révision constitutionnelle de 2008, les projets de loi doivent être accompagnés d'une **étude d'impact** « *définiss[ant] les objectifs poursuivis par le projet de loi, recens[ant] les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et expos[ant] les motifs du recours à une nouvelle législation* »²². Ces études doivent permettre d'évaluer la pertinence de nouvelles mesures au regard d'un état des lieux précis du droit actuel et de son application. **La CNCDH insiste toutefois sur l'importance qu'elle attache à cette évaluation.**
13. En sus de l'absence d'évaluation préalable à la modification du droit en vigueur, **l'application même du droit fait défaut en raison de décrets d'application manquants**, même pour les lois votées en urgence, **et de l'insuffisance des moyens humains et matériels** pour la mise en œuvre des textes adoptés²³. A titre d'exemple, la loi de loi du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale avait initialement prévu l'installation de pôles de l'instruction et le renforcement de la cosaisine des juges d'instruction pour le 1^{er} mars 2008, mais cette date a été reportée successivement au 1^{er} janvier 2010 (décret du 20 mars 2009) puis au 1^{er} janvier 2011 par la loi de simplification et de clarification du droit²⁴, le Parlement se pliant sans résistance au souhait de l'Exécutif de rejeter la réforme avant qu'elle n'ait été mise en œuvre, contribuant ainsi à une dévalorisation à la fois symbolique et réelle du pouvoir législatif.
14. **Le constat d'empilement législatif vaut tout particulièrement dans les domaines sécuritaire et pénal**²⁵. Dans son avis sur les alternatives à la détention, la CNCDH relevait que « *les politiques en matière pénale [étaient] empreintes de nombreuses contradictions, de changements législatifs rapprochés, ainsi que d'une multiplication des infractions pénales et des circonstances aggravantes* » pour en souligner « *le manque de lisibilité et de stabilité* »²⁶. Elle rappelait alors qu'il était « *de la responsabilité des pouvoirs publics de maîtriser l'inflation d'incriminations pénales et de circonstances aggravantes* »²⁷. La CNCDH réitère **l'importance d'une politique pénale cohérente, stable et lisible, dont la qualité ne se mesure pas à son degré de réactivité aux faits divers ou aux circonstances du moment.**
15. Par ailleurs, au-delà d'une multiplicité de textes, **la CNCDH s'inquiète de l'absence de cohérence globale d'un certain nombre d'entre eux qui rassemblent des dispositions diverses, concourant à la**

²⁰ Conseil d'Etat, Rapport public annuel de 1991, *De la sécurité juridique*, La Documentation Française.

²¹ Conseil d'Etat, rapport 2006, *ibid.*

²² Article 8 de la loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

²³ Avis de la CNCDH sur le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance, 21 septembre 2006 (accessible sur : http://www.cncdh.fr/rubrique.php3?id_rubrique=22).

²⁴ Article 136 de la loi n°2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures.

²⁵ On peut ainsi citer, de manière non exhaustive : loi n°99-515 du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale, loi n°99-929 du 10 novembre 1999 portant réforme du Code de justice militaire et du Code de procédure pénale, loi n°2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, loi n°2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non-intentionnels, loi n°2000-1354 du 30 décembre 2000 tendant à faciliter l'indemnisation des condamnés reconnus innocents et portant diverses dispositions de coordination en matière de procédure pénale, loi n°2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, loi n°2002-307 du 4 mars 2002 complétant la loi du 15 juin 2000, loi n°2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice, loi n°2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, loi n°2003-495 du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière, loi n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, la loi n°2005-67 du 28 janvier 2005 tendant à conforter la confiance et la protection du consommateur, loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales, loi n°2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, loi n°2006-399 du 4 avril 2006 relative à la prévention et à la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs, loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, loi n°2007-1198 du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs, loi n° 2010-201 du 12 mars 2010 renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public ; loi n° 2010-242 du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle et portant diverses dispositions de procédure pénale.

²⁶ Avis sur les alternatives à la détention, 14 décembre 2006 (accessible sur : http://www.cncdh.fr/rubrique.php3?id_rubrique=22).

²⁷ *Ibid.*

dégradation d'ensemble de la loi²⁸. Dans son avis sur le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance, la CNCDH relevait déjà que « *la juxtaposition de mesures diverses, d'ordres différents et le fait qu'elle ait des implications sur neuf codes et lois, en [faisait] une loi "fourre-tout" qui occult[ait] la logique éventuelle d'un texte pourtant attendu de la part de nombreux professionnels, et qui soulève de nombreuses inquiétudes* »²⁹.

16. La CNCDH est enfin particulièrement préoccupée de la pratique liée à l'application des dispositions révisées en 2008 des articles 42 et 44 de la Constitution³⁰, qui consiste à faire adopter des amendements en commission parlementaire et présente le risque de transformer radicalement certains textes, entre le projet initial du gouvernement et le texte discuté en séance publique. Celle-ci conduit à **détourner de fait la consultation préalable du Conseil d'Etat** qui se prononce sur un projet qui n'a plus aucun lien avec le texte finalement présenté aux parlementaires en séance publique³¹.
17. Ainsi, au regard de l'ensemble de ces développements, **le rôle du Parlement, qui devait être renforcé par la révision constitutionnelle, est fortement affecté**³²; et par là, en amont celui des organes de consultation que sont le Conseil d'Etat et la CNCDH, et en aval celui des organes chargés d'appliquer les textes adoptés, à savoir l'administration et l'autorité judiciaire.

Au vu de ces observations, la CNCDH formule les recommandations suivantes :

- La CNCDH demande à être saisie par le gouvernement le plus en amont possible de textes entrant dans son champ de compétences
- La CNCDH demande au gouvernement de la tenir informée de manière systématique, et conformément au dispositif interministériel mis en place par la circulaire de novembre 2007, du suivi donné à ses avis.
- Face à l'augmentation importante du recours à la procédure accélérée, la CNCDH souhaite que le gouvernement réserve cette procédure à des cas d'urgence véritable et qu'il se fixe des orientations encadrant le recours à cette procédure.
- Afin de favoriser une meilleure qualité du travail parlementaire, la CNCDH demande au gouvernement d'établir et de rendre public un calendrier prévisionnel à long terme des projets de loi qu'il entend présenter au Parlement.
- La CNCDH demande, de manière générale, que le gouvernement s'engage à présenter des textes dont les dispositions présentent une cohérence d'ensemble, à prévoir le temps nécessaire à la réflexion et à l'adoption de lois mûries au fil des consultations préalables du Conseil d'Etat et de la CNCDH et des débats parlementaires.
- La CNCDH demande que soient précisés dans un texte les principes directeurs devant guider l'élaboration des études d'impact.

(Résultat du vote en Assemblée plénière : 34 pour, 2 contre, 0 abstention)

²⁸ « *La CNCDH regrette l'absence de cohérence globale du projet de loi qu'elle appréhende comme un texte d'opportunité qui semble vouloir répondre à la crise ponctuelle des violences urbaines de novembre 2005* » - Avis sur le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance, 21 septembre 2006 (accessible sur : http://www.cncdh.fr/rubrique.php3?id_rubrique=22).

²⁹ Avis sur le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance, 21 septembre 2006 (accessible sur : http://www.cncdh.fr/rubrique.php3?id_rubrique=22).

³⁰ L'article 42 qui prévoit que « la discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie » implique, avec l'article 44, que « le gouvernement puisse participer aux travaux des commissions consacrés à l'examen des projets et propositions de loi ainsi que des amendements dont ceux-ci font l'objet et assister aux votes destinés à arrêter le texte sur lequel portera la discussion en séance ; qu'il s'ensuit, d'une part, que les dispositions en vigueur des règlements des assemblées restreignant dans ces hypothèses le droit d'accès du Gouvernement aux travaux des commissions sont rendues caduques par l'effet de l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle et, d'autre part, que le dernier alinéa de l'article 13 de la loi organique qui limite le droit d'accès du Gouvernement aux travaux des commissions est contraire à la Constitution ». Décision n° 2009-582 DC du 25 juin 2009. En outre, une circulaire du Premier Ministre invite d'ailleurs les Ministres et secrétaires d'Etat à participer activement aux travaux des commissions afin de « faire valoir le point de vue du gouvernement sur le texte » - Circulaire du 15 avril 2009 relative à la mise en œuvre de la révision constitutionnelle.

³¹ Le volume des textes adoptés double entre leur dépôt et leur adoption définitive (augmentation de 100,74% en 2008-2009 et de 104,45% en 2007-2008) - La séance plénière et l'activité du Sénat, 1^{er} octobre 2008 - 30 septembre 2009.

³² On assiste à « *des véritables reculs des droits du Parlement* » - Bilan de l'activité parlementaire 2008-2009.