



**HAL**  
open science

## La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a-t-elle renforcé le Parlement français ?

Olivier Rozenberg, Thomas Ehrhard, Marie-Alice Kernéis, Richard Kiss,  
Audrey de Montis

### ► To cite this version:

Olivier Rozenberg, Thomas Ehrhard, Marie-Alice Kernéis, Richard Kiss, Audrey de Montis. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a-t-elle renforcé le Parlement français ?. 2017. hal-02187844

**HAL Id: hal-02187844**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-02187844>**

Preprint submitted on 18 Jul 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a-t-elle renforcé le Parlement français ?

Introduction :

**Olivier ROZENBERG** (Centre d'études européennes & LIEPP, Sciences Po)

1<sup>ère</sup> contribution :

**Thomas EHRHARD** (maître de conférences à l'Université Panthéon-Assas / Paris II)

2<sup>ème</sup> contribution :

**Marie-Alice KERNEIS** (étudiante à l'Ecole d'Affaires Publiques, Sciences Po)

3<sup>ème</sup> contribution :

**Richard KISS** (étudiant à l'Ecole d'Affaires Publiques, Sciences Po)

4<sup>ème</sup> contribution :

**Audrey DE MONTIS** (maître de conférences à l'Université de Rennes 1)

Réactions :

**Olivier FAURE** (Député de Seine-et-Marne, Président du groupe Socialiste à l'Assemblée nationale)

**Dominique RAIMBOURG** (Député de Loire-Atlantique, Président de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République)

**Rémi SCHENBERG** (Directeur général des services législatifs de l'Assemblée nationale) et

**Eric THIERS** (Conseiller des services de l'Assemblée nationale)

**Jean-Pierre SUEUR** (Sénateur du Loiret, Vice-président de la commission des lois du Sénat)

**Eric TAVERNIER** (Directeur général des Missions institutionnelles du Sénat)

Comment citer cette publication :

Olivier Rozenberg et al., *La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a-t-elle renforcé le Parlement français ? Débats du LIEPP* n°3, 2017-03-22.

Introduction :

**« Un résumé de l'évaluation de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 »,**  
 par Olivier ROZENBERG

En 2015-2016, il a été réalisé au LIEPP une évaluation de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 du point de vue du Parlement sous la responsabilité d'Olivier Rozenberg et Guillaume Tusseau.

Le Working Paper 61 a été publié à l'issue de cette étude. Il évalue les effets de la révision constitutionnelle de 2008 du point de vue de son objectif principal : la revalorisation du Parlement. Il passe ainsi en revue nombre de dispositions relatives à l'ordre du jour des séances des assemblées, aux activités de législation, de contrôle et d'évaluation ou encore au statut de l'opposition. Ce travail s'appuie sur une analyse chiffrée des différentes procédures, et secondairement sur des entretiens menés dans les assemblées.

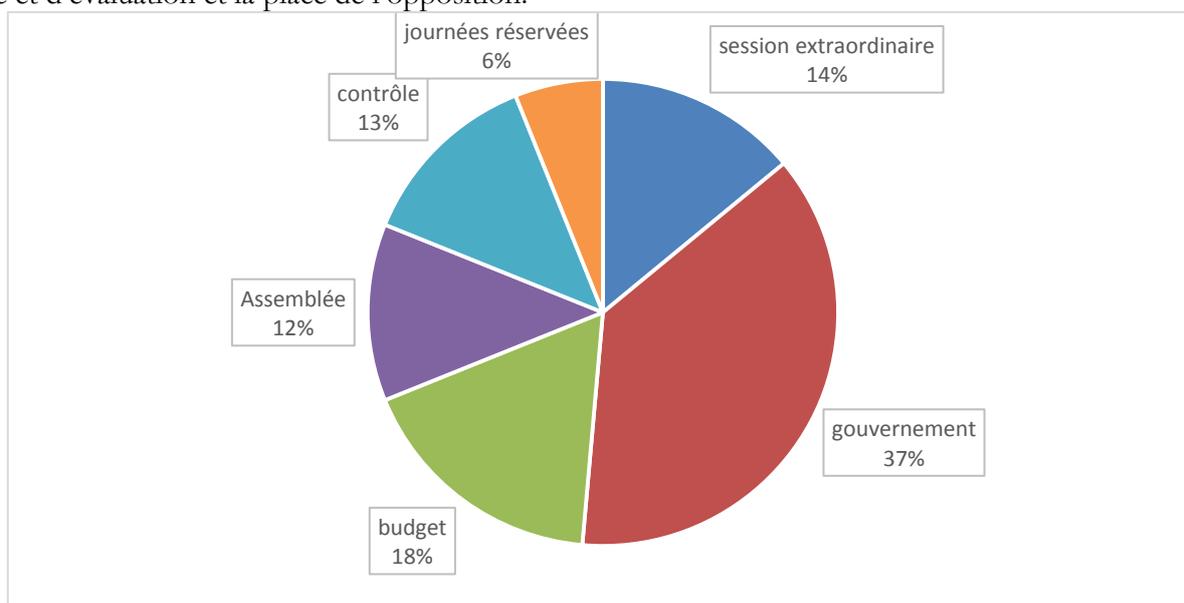
Ses conclusions sont mitigées. La révision n'a pas permis une revalorisation de grande ampleur du Parlement. Les points positifs, par exemple le rôle des commissions dans la procédure législative, sont à la fois contrebalancés et limités par des frilosités de la réforme, des déceptions de sa mise en œuvre et quelques effets pervers. Parmi les principales difficultés : le rôle la séance dans la procédure législative, la difficulté à intéresser aux activités de contrôle et d'évaluation et la place de l'opposition.

Cependant, plusieurs dispositions de la révision comme la dynamique suscitée par leur mise en œuvre contribuent à infléchir assez nettement l'esprit présidentieliste de la V<sup>e</sup> République – au Parlement en tout cas. En outre, elles offrent aux assemblées des outils et des pistes pour s'affirmer plus nettement à l'avenir.

Voici en résumé les principaux points du papier.

**1. Le volume d'activité globale des assemblées**

- La révision de 2008 n'a pas affecté le nombre d'heures en séance qui reste parmi les plus importants d'Europe (AN et S).
- Concernant l'ordre du jour des assemblées, la révision prévoyait que deux semaines par mois soient définies par le gouvernement et deux par l'assemblée dont une consacrée au contrôle. Compte tenu des exceptions et cas particuliers, la répartition véritable se révèle plus favorable à l'exécutif comme en témoignent ce graphique (répartition des séances dans l'hémicycle depuis 2012, AN) :



## 2. Les activités législatives

### 2.1. Les commissions parlementaires dans la procédure législative

- Les commissions permanentes sortent gagnantes de la révision. Leur président et le rapporteur sont particulièrement influents. Le taux de succès des amendements déposés par des membres du groupe majoritaire est supérieur à 50 % (AN). Leur nouveau rôle incite davantage le groupe majoritaire et le gouvernement à se concerter en amont.

- En séance, la commission est logiquement moins active pour amender le texte tandis que les parlementaires de la majorité sont plus influents qu'avant 2009 (50 % des amendements acceptés en séance, AN). La révision n'a pas réussi à inverser la tendance ancienne à l'augmentation continue du nombre d'amendements déposés en dépit de la mise en place de mesures anti-obstruction et du caractère plus crucial de la commission. Cette déception s'explique d'une part par la publicité des travaux de séance, qui les rendent plus attractives - notamment pour l'opposition - et d'autre part, paradoxalement, par l'importance des modifications en commission. La tendance à faire de la séance une seconde lecture constitue ainsi un effet pervers de la réforme.

### 2.2. Le temps laissé à l'examen des textes en projet

- La procédure accélérée est passé d'un quart des lois adoptées sous la précédente législature à près de la moitié sous l'actuelle. Le manque de temps laissé aux commissions est d'autant plus préoccupant qu'elles sont plus influentes qu'avant.

### 2.3. Les possibilités accrues d'adoption des propositions de loi

- La révision s'est traduite par l'adoption de davantage de propositions de loi : on passe ainsi d'une moyenne d'un quart de textes d'origine parlementaire parmi les lois adoptées à 40 % - la France se situant désormais au-dessus des moyennes européennes. Ces propositions sont étudiées durant les semaines des assemblées mais également durant celles du gouvernement.

- Les lois d'origine parlementaires se focalisent sur des enjeux touchant des groupes sociaux spécifiques ainsi que sur des questions relatives à la vie politique.

### 2.4. Les avis du Conseil d'Etat sur les propositions de loi

- L'AN a demandé à une quinzaine de reprise au Conseil d'Etat de rendre un avis sur une proposition de loi d'un député – une disposition appréciée.

### 2.5. L'information donnée aux parlementaires par des études d'impact

- Les études d'impact n'ont pas suffi à contrer l'inflation législative. En dépit de leurs imperfections, ces études constituent un progrès certain en ce qu'elles contraignent le gouvernement à se justifier sur fond. Elles constituent ainsi une source d'information première pour les assemblées.

### 2.6. La restriction de la possibilité d'adoption d'un texte sans vote à l'Assemblée

- La révision constitutionnelle a limité l'utilisation de l'article 49, al.3, à un texte par session ordinaire. Le recours à cette procédure sous le quinquennat de F. Hollande indique qu'il était utile pour le gouvernement de ne pas la supprimer mais également utile pour l'Assemblée d'en restreindre l'usage.

### 2.7. La lutte contre l'obstruction

- La révision permet de limiter le temps de débat en séance, une procédure régulièrement utilisée par la majorité de droite puis, après quelques hésitations, par celle de gauche à l'Assemblée.

## 3. Le contrôle et l'évaluation

### 3.1. Contrôle et ordre du jour

- Les deux assemblées connaissent une augmentation modérée des activités de contrôle en séance au détriment de la législation. La part relative, en pourcentage, des activités de contrôle progresse en effet de 2,9 points à l'Assemblée et de 5,2 points au Sénat, pour se situer entre 15 et 20 % du temps passé en séance. Le Sénat, longtemps moins actif en matière de contrôle, a rattrapé l'Assemblée. Cependant, le gouvernement tend à user de son droit de priorité pour empiéter sur les semaines de contrôle des assemblées.

- Les activités de contrôle en séance à l'Assemblée (questions à un ministre et les débats) portent sur des thèmes variés mais ont du mal à susciter l'intérêt des parlementaires comme des médias. Leur

concentration sur une semaine, prévue par la Constitution, est en cause.

### 3.2. Contrôle des nominations

- L'examen de nominations, principalement présidentielles, par les commissions permanentes des deux assemblées est fréquent (environ 1,5 vote par mois) et offre au Parlement un droit de regard dans un domaine qui lui était précédemment fermé.

### 3.3. Contrôle et autorisation des opérations armées

- Les débats sur les opérations extérieures dans les trois jours et les votes après quatre mois d'engagement se tiennent d'autant plus régulièrement que l'armée française est active sur plusieurs terrains. Comme pour le contrôle des nominations, il s'agit d'un net progrès par rapport à la situation antérieure.

### 3.4. Constitutionnalisation des commissions d'enquête

- La constitutionnalisation des commissions d'enquête et le droit de tirage de l'opposition et des groupes minoritaires ont contribué à la nette augmentation de leur nombre (AN).

### 3.5. Evaluation des politiques publiques

- L'Assemblée nationale a créé un Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques qui mène un travail en la matière aussi approfondi que confidentiel. Ses rapports sont fouillés mais il ne se réunit que moins d'une dizaine d'heures par an.

### 3.6. Le renforcement des activités européennes des assemblées

- En dépit de la constitutionnalisation des commissions des affaires européennes et de l'élargissement du droit de résolutions, les questions européennes intéressent peu hors du club des spécialistes. Le rôle prépondérant joué par le Président en la matière n'incite pas à la mobilisation.

## 4. Les droits de l'opposition

- Les éléments positifs sont nombreux : reconnaissance juridique via un système auto-déclaratif, journées réservées de l'ordre du jour (70 heures par an, AN), accès à la présidence de la commission des finances ou de commissions

d'enquête, et droit de tirage véritable sur les commissions d'enquête (après une période d'hésitation à l'AN).

- Cependant, la mise en place de la révision constitutionnelle déçoit plutôt. Les journées de l'opposition suscitent un faible intérêt. La majorité, renforcée par la réforme de la procédure législative, garde pour l'essentiel la maîtrise des activités de contrôle. La fiction d'une évaluation neutre est également en cause.

## 5. Les autres dispositions

### 5.1. L'augmentation du nombre de commissions permanentes

- Le passage à 8 commissions à l'AN et à 7 au Sénat n'offre pas de progrès significatif en matière de contrôle et n'a pas résorbé les déséquilibres concernant les activités législatives.

### 5.2. Le droit au discours du président devant les deux assemblées

- Utilisé à deux reprises seulement - en 2009 puis en 2015 dans un contexte dramatique - cette disposition controversée se révèle d'une portée limitée.

### 5.3. La possibilité d'adopter des résolutions parlementaires

- Plus d'une quinzaine de résolutions ont été adoptées par chaque assemblée depuis 2010 dans une certaine indifférence, à l'exception d'un texte. Les sujets des résolutions confirment que cet outil permet d'aborder des sujets, mémoriels par exemple, dépourvus de dimension normative.

## 6. Conclusion

En conclusion, le passage en revue des effets des nombreuses dispositions de la révision constitutionnelle de 2008 sur le Parlement ne permet pas de conclure en une revalorisation substantielle, profonde et authentique de celui-ci. Des inflexions positives ont été données mais elles restent d'une portée limitée. Elles concernent :

- la légère augmentation du temps consacré au contrôle ;
- le rôle plus crucial des commissions dans la procédure législative, et en leur sein du rap-

- porteur d'une part et du président de commission d'autre part ;
- la part accrue laissée à l'initiative parlementaire en matière législative ;
- des dispositions éparses (contrôle des nominations, autorisation des interventions armées, sollicitation du Conseil d'Etat...).

Au chapitre des déceptions - voire des ratés - et des effets pervers, on relève :

- l'abus et la facilité d'abus de la procédure accélérée, particulièrement du point de vue du temps laissé à l'examen en commission ;
- la difficulté pour la séance à trouver son rôle dans le cadre de la procédure législative ;
- la structuration déséquilibrée des commissions permanentes – en dépit de l'augmentation de leur nombre ;
- la revalorisation manquée de l'opposition – malgré les quelques progrès ;
- le contrôle des affaires européennes – même s'il faut faire la part de difficultés structurelles en la matière ;
- l'évaluation – au regard des ambitions de 2008.

Ces points positifs et négatifs conduisent d'autant plus à un bilan nuancé qu'ils sont souvent liés entre eux. Ainsi, le rôle législatif des commissions sort à la fois renforcé de la réforme de la procédure mais il pâtit parallèlement du manque de temps pour examiner les textes ou de stratégies de contournement de l'exécutif via le dépôt tardif d'amendements gouvernementaux après la phase de commission. De même, les activités de contrôle et d'évaluation sont un peu plus présentes mais souffrent d'un manque d'incitation de l'opposition à en faire usage ou, dans certaines commissions, de la priorité donnée à un agenda législatif surchargé.

La révision constitutionnelle de 2008 constitue au final « un petit pas pour le Parlement ». C'est pourtant également, comme nous l'avons titré, « un grand pas pour la V<sup>e</sup> République » dans la mesure où diverses dispositions, sans être véritablement cruciales, participent, d'une lente érosion du fameux « esprit de la V<sup>e</sup> République ». On peut distinguer à cet égard les dispositions qui encadrent le pouvoir :

- présidentiel comme : a. le contrôle des nominations et ; b. l'autorisation des opérations armées ;

- et gouvernemental comme : a. le partage, certes déséquilibré, de l'ordre du jour des assemblées et ; b. l'obligation de justifier davantage sur le fond ses projets de loi via des études d'impact.

Dans un cas comme dans l'autre, l'esprit césaro-papiste d'une République verticale<sup>1</sup> s'érode peu à peu au profit d'espaces de négociations, souvent sur les procédures et parfois sur le fond, entre l'exécutif et la majorité parlementaire. Tel était bien l'ambition initiale de la révision. En regard de la filiation gaulliste du régime comme de l'intériorisation de la domination présidentielle par la plupart des acteurs, ce n'est pas rien. Surtout, ces nouvelles règles offrent des potentialités d'affirmation du Parlement qui pourront se révéler plus cruciales à l'avenir pour peu que la situation politique s'y prête ou que des parlementaires libérés du cumul s'en saisissent.

---

<sup>1</sup> Olivier Duhamel, Guillaume Tusseau, Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, Seuil, 3e éd., 2013.

Premier point de vue :

**« Les commissions parlementaires ont-elles été revalorisées ? L'évaluation de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 par l'administration parlementaire »,**

par Thomas EHRHARD

Dans cet article d'étape<sup>1</sup> du projet « Réévaluer le Parlement ? La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 à l'épreuve du temps » du LIEPP, l'objectif est d'exposer l'apport du travail réalisé auprès des sources et de mettre en évidence les éléments analytiques essentiels.

Le choix d'intégrer la perception de l'administration parlementaire sur l'évolution des commissions suite à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 s'est révélé particulièrement enrichissant pour le projet pour deux raisons principales. Il s'agit, d'abord, d'acteurs assez méconnus par la science politique et le droit constitutionnel, dont la parole est rare, tenue par le devoir de réserve. Leur parole n'est guère plus recueillie dans des recherches, lesquelles connaissent aussi la difficulté d'accéder à ces acteurs qui font fonctionner les assemblées. Aussi, pouvoir accéder à ces acteurs est une plus-value, notamment par rapport aux travaux existants sur la révision constitutionnelle de 2008. Dans le cadre de ce projet, grâce à la coopération de madame Corine Luquiens (alors Secrétaire générale de l'Assemblée nationale) et de monsieur Jean-Louis Héryn (Secrétaire général du Sénat), les contacts directs avec les administrateurs ont été autorisés et facilités. Dix-sept entretiens ont été menés entre les mois d'octobre 2015 et de février 2016. Ils ont été réalisés avec les hauts fonctionnaires des deux assemblées, sélectionnés de manière à constituer un panel d'entretiens assurant une pluralité de regards sur le travail en commission. Les critères de sélection des personnes interrogés ont ainsi été principalement la fonction occupée (ou celle antérieurement occupée), le service et la division d'appartenance ainsi que la commission d'exercice. D'autres ont aussi été retenus comme, par exemple, la participation à l'élaboration de la révision constitutionnelle de

2008. Il faut encore préciser que le terme « administrateur » fait référence à l'appartenance à un corps, son utilisation ne doit pas être confondue avec la fonction d'Administrateur de commission. Les administrateurs interrogés sont de grades différents, de l'Administration de commission au Directeur de la séance. Au total, onze administrateurs à l'Assemblée nationale et six au Sénat ont été interrogés. Enfin, les entretiens, de type « semi directif », ont duré entre quarante-cinq minutes et une heure-dix.

L'apport de ces entretiens au projet provient, ensuite, directement de la teneur de la parole recueillie. Ces acteurs « pratiquant » les institutions sont, certainement, les mieux renseignés sur le travail en commission. Ils sont à la fois acteurs et observateurs d'une révision dont ils subissent les conséquences au quotidien dans leur travail. Ils sont aussi les témoins privilégiés des rapports et des enjeux politiques qui se déroulent en commission entre les acteurs politiques. Ils allient ainsi l'observation et la participation aux suites de la révision constitutionnelle.

Enfin, leur connaissance très élevée du droit parlementaire et du droit constitutionnel (y compris comparé) en fait des observateurs particulièrement capables d'avoir du recul sur leur expérience à la participation à l'élaboration de la loi (leur travail) et sur l'observation (du jeu politique parlementaire). Si les risques liés à la méthode de l'entretien ne sont pas annihilés, il a été remarquable que, lors des entretiens, les acteurs interrogés parlent et réagissent en proposant souvent leur analyse de la situation au regard d'éléments dépassant souvent le cadre des commissions. Autrement formulé, les acteurs, par l'entremise des entretiens, ont exercé un regard distancié sur les commissions. Il s'agit d'acteurs souvent lucides sur les réussites, les apports et les échecs résultant de la révision constitutionnelle, d'autant plus que certains d'entre eux ont participé directement à son élaboration. Leurs regards

<sup>1</sup> Après un rapport de recherche sur le travail d'entretien, ce court article (qui fait suite à la journée d'étude du LIEPP du 16 décembre 2016) présente l'avancée de la recherche et les pistes qui composeront la phase de conclusions et de contributions.

critiques (y compris pour souligner les éléments positifs) sont un élément suffisamment rare en entretien – d’après la courte expérience de l’auteur – pour être souligné.

L’objectif de cette recherche est de répondre à la question de la revalorisation des commissions, à partir de l’expérience et de la parole des administrateurs comme source première, d’une part, complétée à l’aide des études statistiques<sup>2</sup> et de la littérature existante sur la révision constitutionnelle, d’autre part.

Synthétisant les premières pistes de cette deuxième phase de recherche (post entretiens), la réponse est articulée en quatre points à partir des entretiens<sup>3</sup>, dont quelques citations sont extraites. L’avis général sur la revalorisation des commissions par la révision constitutionnelle exprimé par les administrateurs est positif (I). Certaines améliorations issues de la révision précisent ce constat (II) que des limites viennent atténuer néanmoins, par rapport aux objectifs initiaux et aux plus-values de la révision (III). Enfin, son application modulée entre l’Assemblée nationale et le Sénat engendrent des différences quant à la portée de la révision (IV).

## **I. Une perception globalement positive de la révision de 2008**

Tous les acteurs distinguent deux objectifs principaux dans la révision de 2008 : débattre en séance publique du texte de la commission et diminuer le nombre d’amendements. Néanmoins, tous les acteurs n’en tiennent pas compte pour formuler leur évaluation générale des commissions. Trois types d’avis sur la perception de la révision peuvent être systématisés.

Le plus partagé est également le plus imprécis. Il n’est pas fondé sur un (ou des) critère(s). Le ressenti général des administrateurs concernant la réforme est positif, que ce soit à l’Assemblée nationale et au Sénat. Cet avis est partagé et ressort clairement des entretiens. « Le bilan de la révision de 2008 est

positif pour les commissions » (AN no2)<sup>4</sup>, voire « très positif » (SEN no5). Pour d’autres, il y a eu « des progrès » (AN no9) et « incontestablement, le rôle des commissions est renforcé » (SEN no3), « clairement revalorisé » (SEN no1). Néanmoins, cette perception générale n’est pas unanime.

D’autres administrateurs se fondent sur les objectifs initiaux de la révision et tendent à formuler des avis plus nuancés car « toutes les conséquences ne sont pas atteintes » (AN no5) et la réussite de la révision « n’est pas totale » (SEN no4). Ainsi, ces avis minoritaires pensent la revalorisation de la commission immédiatement par rapport à la séance publique et construisent leur évaluation de la réforme par rapport à ses objectifs escomptés.

Des avis plus négatifs encore se retrouvent auprès d’autres administrateurs. Selon eux, la révision doit être assimilée à un échec car le rôle des commissions n’a pas été modifié. La révision peut aussi être perçue comme un échec en raison de l’impuissance à modifier des facteurs structurels tenant aux rapports entre les pouvoirs. La « commission n’a pas été revalorisée » (AN no7). Il est même considéré qu’elle « était plus utile avant qu’après 2008 » (AN no4).

Dans la formulation d’un avis général sur la revalorisation des commissions par la révision de 2008 les avis diffèrent fortement dans leur appréciation globale, même si une majorité des administrateurs exprime un avis positif. Toutefois, cette différence ne doit pas recevoir une importance significative. En effet, ces divergences peuvent s’expliquer par le degré de précision retenu (et des critères) pour formuler un avis. Plus encore, des oppositions aussi franches ne se retrouvent pas dans la parole des administrateurs. Au contraire, plus les réflexions sont précises, plus les perceptions de la réforme, de ses acquis et de ses limites, tendent à être proches et partagées.

## **II. Les améliorations issues de la révision. La commission revalorisée**

L’idée que les commissions sont revalorisées par la révision constitutionnelle de 2008 domine. Le texte

<sup>2</sup> Menées conjointement dans ce projet.

<sup>3</sup> L’insertion plus directe dans des questionnements de recherche et la littérature existante sont l’objet de publications à venir. Ce papier d’étape ne propose qu’une courte synthèse à partir des sources.

<sup>4</sup> L’anonymisation des entretiens est effectuée selon l’institution de rattachement AN (Assemblée nationale) et SEN (Sénat) ainsi qu’un numéro pour différencier les différents acteurs.

de la commission est celui débattu en séance publique, ce qui l'a renforcé en tant qu'acteur et comme lieu d'élaboration de la loi.

Le rôle des commissions (en tant qu'acteur de l'élaboration de la loi) est mis en avant à travers la modification des textes en commission et à travers le changement du rôle de la commission en séance publique.

La modification des textes en commission est perçue comme une revalorisation, même si l'origine des textes, la nature des amendements et, surtout, l'aval ou non du gouvernement sont des variables à ne pas négliger. En effet, l'appréciation des administrateurs n'est pas la même selon les différents types de modification. Les plus nombreuses sont celles provenant des amendements du gouvernement, des amendements du rapporteur (maintenant adoptés en commission) et les amendements légistiques. La révision semble avoir revalorisée les commissions en rendant possibles des modifications importantes. Il est « possible d'avoir un changement substantiel des textes en commission, mais cela dépend des textes et de la stratégie du gouvernement » (AN no10) mais « les exemples sont minoritaires » (AN no6). La révision inverse « le rapport de force » (AN no2).

Ainsi, lorsque les administrateurs évoquent le changement en commission, celui-ci correspond plus notablement à un changement du texte de loi contre l'avis du gouvernement. De la sorte, le texte issu de la commission serait véritablement celui de la commission (et des parlementaires) et non celui du gouvernement. Selon la plupart des administrateurs, c'est sur ce point que la revalorisation de la commission serait la plus à même d'être sensible et effective. En ce sens, le critère de la modification des textes en commission n'est donc qu'un indicateur partiel et lacunaire, dont la valeur quantitative ne doit pas être extrapolée. Ce critère peut être précisé selon la nature de la réécriture en commission, c'est-à-dire en fonction de l'avis du gouvernement (favorable ou défavorable). Cette distinction permet d'affiner la portée de « la réécriture de la loi en commission ». Or, si la revalorisation par les modifications rédactionnelles et légistiques des textes en commission est actée, la réécriture des textes de loi en commission à l'Assemblée nationale contre l'avis du gouvernement reste très limitée.

Outre la modification des textes, la revalorisation du rôle des commissions par la révision de 2008 porte sur la séance publique. L'avis positif est partagé par les acteurs interrogés. Tous s'accordent à reconnaître que la révision a entraîné une « inversion de la charge de la preuve » (AN no3, SEN no1). Cette expression est utilisée pour désigner le fait que le texte débattu en séance publique soit celui élaboré en commission, plaçant la commission dans un rôle favorable. Le gouvernement doit « se battre pour un retour au texte » si celui-ci est modifié dans un sens contraire lors de la commission (AN no8). La commission est donc en « position de force face au gouvernement » (AN no5). Toutefois, si le changement procédural est avéré et si ces conséquences peuvent survenir, le « renversement de la charge de la preuve » ne bouleverse pas l'esprit de la procédure par rapport au gouvernement.

La revalorisation des rôles législatif et politique des commissions d'un point de vue formel est donc un avis partagé, de même que le constat pragmatique de changements limités à l'Assemblée nationale. Les prérogatives et la capacité des commissions, en tant qu'acteur du processus législatif, ont été renforcées mais elles ne sont pas utilisées ou exploitées pleinement.

Les commissions ont aussi été valorisées par la révision de 2008 en tant qu'étape d'élaboration de la loi. La revalorisation des commissions dans la procédure législative est un avis partagé à l'Assemblée nationale mais qui connaît aussi de fortes atténuations. Elle est une étape supplémentaire, dont « le poids a été renforcé » de par son « positionnement » (AN no8), « un moment clé de la procédure parlementaire » (SEN no1).

La commission dispose d'un rôle important, revalorisé, dans le processus de fabrication de la loi (dans le sens du law making process). La construction du texte se fait en commission, « les choses se règlent en commission » (AN no3). Cependant, la revalorisation de l'étape de la commission dans la procédure législative est fortement atténuée à l'Assemblée nationale, par rapport à l'ensemble du processus parlementaire. La commission peut être supplantée en amont (par les réunions de pilotage) et en aval (par la séance publique et par les navettes parlementaires). Ainsi, « la commission n'est qu'une étape », qui « n'empêche rien » car « son travail n'est pas

décisif » (AN no7). L'on peut ainsi considérer que la commission est plus qu'avant le lieu où s'écrit la loi mais toujours pas le lieu (unique) où elle se décide. Si les limites présentées jusqu'à présent relativisent les améliorations issues de la révision, d'autres atténuent la portée générale de la révision dans la réalisation de ses objectifs.

### III. Les limites à la portée de la révision

Les limites à la portée de la révision ne sont pas des nuances à des points considérés comme positifs ou à des apports de la révision selon les administrateurs. Il s'agit de facteurs qui influent négativement sur la portée de la révision (et qui lui sont d'ailleurs, pour certains, extrinsèques). Le temps parlementaire est une contrainte dans la fabrication de la loi, l'articulation entre commission et séance publique est un échec et les amendements hors-délais tendent à annihiler la revalorisation de la commission.

Premièrement, à propos du temps parlementaire, un ressenti vraiment négatif a été formulé par tous les administrateurs. Pour n'en retenir que l'essentiel, le temps parlementaire est perçu, à l'Assemblée nationale comme au Sénat, comme l'une des principales causes des limites du travail en commission (mêmes « revalorisées ») et du Parlement en général. Le temps est « une entrave au rôle des commissions et à la révision de 2008 » (AN no2). Les commissions subissent l'inflation normative et la procédure accélérée qui concourent différemment au fait que les commissions ne disposent pas assez de temps ni avant l'examen des textes, ni pour l'examen des textes proprement dit, ni après pour « sortir » les textes modifiés en commission en vue de la séance publique. Les « délais sont trop courts, avant et après la commission » (AN no11), « les délais d'examen sont trop réduits » (SEN no4), c'est « une véritable course pour préparer les textes » (AN no2). « La cadence est telle qu'il est impossible d'aller au fond des dossiers » (SEN no5).

Deuxièmement, l'articulation entre commission et séance publique est perçue comme un échec, dans le sens où tous les acteurs, à l'Assemblée et au Sénat, déplorent que le nombre d'amendements en séance publique n'ait pas diminué<sup>5</sup>. Ce qui n'a pas été

« franchement une réussite, c'est un euphémisme » (SEN no6). Ces pratiques des parlementaires créent une situation de « doublon » entre la commission et la séance publique, regrettée par l'ensemble des administrateurs. Un phénomène inverse à celui recherché par la révision constitutionnelle. Cependant, notre analyse cherche à questionner cette situation. S'agit-il d'un échec de la révision ? Cela peut être discuté même si, intuitivement, la réponse formulée est positive. Néanmoins, l'on peut aussi considérer l'hypothèse selon laquelle les acteurs politiques allaient modifier leurs stratégies comme fondée sur un postulat excessivement rationnel et pensé exclusivement dans le sens d'une bonne législation. En d'autres termes, cette hypothèse semble traduire le primat du point de vue procédural sur celui plus politique de l'élaboration de la loi. En effet, rien n'indique ou ne permet de penser que l'attrait des parlementaires pour la séance publique allait être modifié (pour toutes les raisons que l'on connaît) du simple fait de la revalorisation du rôle législatif de la commission.

Troisièmement, la commission est court-circuitée par les amendements hors délai du gouvernement portant articles additionnels. Cela « irrite beaucoup de monde » (AN no2), « c'est l'horreur » (AN no1). Cette pratique du gouvernement porte atteinte aux commissions pour deux raisons. D'abord, ces amendements gouvernementaux sont déposés au-delà du délai prévu pour le dépôt d'amendements en séance publique, la commission perd, en quelque sorte, les bénéfices de la primauté de sa position dans la procédure parlementaire. Ensuite, les amendements portant articles additionnels contiennent des dispositions que la commission n'a pu examiner, ce qui met en cause le travail de la commission. L'importance du fait que le texte débattu en séance publique soit celui issu de la commission doit donc être relativisée si le texte qu'elle examine est inachevé et incomplet. Ces conséquences vont donc à l'inverse de la logique portée par la révision de 2008. Si des limites quant à cette pratique sont observables, avec l'existence de pression « pour forcer le gouvernement à déposer tous ses amendements » (AN no6) devant les commissions (« doctrine Urvoas »), cette pratique est de plus en plus fréquente et les amendements sont votés en séance publique.

---

d'Olivier Rozenberg : « Un petit pas pour le Parlement, un grand pas pour la Ve République. L'évaluation de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 », LIEPP Working Paper, Déc. 2016, n°61.

---

<sup>5</sup> Ce point est abordé dans les autres contributions, notamment d'un point de vue statistique. Dans le cadre de ce projet, voir aussi l'article

Dans la perspective de l'interrogation initiale de cette recherche, cette pratique peut être perçue comme la démonstration que l'esprit et la perception du gouvernement vis-à-vis des commissions n'a pas véritablement changé. En ce sens, le gouvernement ne semble pas très sensible à leur revalorisation. Il s'agit là d'un point fondamental pour deux raisons. Premièrement, car la pratique des acteurs compte tout autant – sinon plus – que la modification des mesures (la règle) et, deuxièmement, car cette pratique est celle de l'acteur dominant du régime parlementaire de la Ve République (le pouvoir exécutif).

Si les amendements déposés hors-délai ne datent pas de 2008, le gouvernement n'a pas changé son comportement, au contraire. L'application de la révision et ses effets ne peuvent donc se penser avec pertinence sans tenir compte ni des stratégies des acteurs (y compris parlementaires), ni du gouvernement. C'est encore moins le cas, si les deux sont combinés (le comportement du gouvernement). La perception gouvernementale de la fabrique de la loi au Parlement n'a donc pas été modifiée positivement par la révision. Or, il s'agit de la variable essentielle conditionnant la survenue des effets attendus de la révision plus encore, peut-être, que le contenu de la révision en lui-même.

#### **IV. Les modulations de l'application de la révision. Des différences sensibles entre Assemblée nationale et Sénat**

Les modulations de l'application de la révision sont importantes pour comprendre, au surplus de ce qui a déjà été aperçu, la teneur des effets et leur différenciation entre l'Assemblée nationale et le Sénat. Ces modulations de l'application de la révision sont des pratiques parlementaires, elles concernent la médiatisation de la commission et la présence du gouvernement. Elles mettent en lumière le fait paradoxal que l'absence d'une pleine application de la révision sur certaines dispositions tend à produire de meilleurs résultats, selon les administrateurs, par rapport à une revalorisation de la commission.

La médiatisation du travail en commission est réalisée par un compte rendu écrit et par vidéo en direct à l'Assemblée nationale, alors que le Sénat a maintenu un compte rendu écrit – certes plus détaillé – des débats, sans mettre en place la vidéo. Or, selon la majorité des administrateurs, la

médiatisation explicite, pour partie, le doublonnage entre commission et séance publique, tant sur la teneur du débat que sur le nombre d'amendements. La médiatisation produit des répercussions fondamentalement différentes sur le travail en commission. À l'Assemblée, la vidéo a modifié le travail en commission. Avant la médiatisation, « il était possible d'avoir un rapprochement sur certains sujets, certains amendements » mais maintenant cela « est devenu extrêmement rare » (AN no7). Il y a aussi une « politisation (...) dans l'expression, dans la manière de s'exprimer » (AN no5). Au contraire, au Sénat, la distinction entre le travail en commission et la séance publique reste valable, en raison de l'absence de vidéo. La vidéo est perçue au Sénat comme « un risque » pour le travail en commission : « le risque que les parlementaires soient en représentation » (SEN no6), « Si on installe des caméras, on finira par avoir un doublon au Sénat, comme à l'Assemblée nationale » (SEN no1). La comparaison faite avec l'Assemblée nationale par les administrateurs du Sénat doit être soulignée dans la mesure où elle vient corroborer ce qui en est dit par les administrateurs de l'Assemblée. La variable de la vidéotransmission en direct est considérée par l'ensemble des administrateurs comme déterminante dans les changements (dépréciatifs) intervenus depuis 2008 concernant le travail en commission, même si ceux-ci se montrent aussi lucides sur son caractère irréversible.

La présence du gouvernement en commission connaît également une différence notable. À l'Assemblée nationale, avant le gouvernement n'était pas présent ou souvent spectateur. Depuis 2008, le principe est sa présence (même si ce n'est pas toujours le cas selon les ministres et les commissions).

Ce changement peut connaître deux lectures. D'une part, il est possible de percevoir cela négativement pour la commission en fonction du rapport politique des députés avec le gouvernement. La présence du gouvernement en commission est ainsi déterminante car elle renvoie aux logiques du phénomène majoritaire et, en ce sens, la révision l'a fait rentrer, plus qu'avant, dans les commissions. D'autre part, à l'inverse, l'on peut aussi considérer qu'avec la présence du gouvernement la commission semble, plus qu'avant, être un lieu de discussions et de compromis (certes déséquilibrés) entre la majorité parlementaire et le gouvernement ; soit un lieu d'élaboration de la loi. Au Sénat, la

présence du gouvernement en Commission est aussi le principe (imposé par le Conseil constitutionnel) mais elle est, en pratique, moins fréquente. La présence du gouvernement est « exceptionnelle » (SEN no4) mais cela est « un choix de sa part » (SEN no6). L'absence du gouvernement, fréquente donc, entraîne une situation des commissions bien différente au Sénat par rapport à l'Assemblée nationale. « L'entre soi » parlementaire (expression revenue plusieurs fois) serait toujours présent au Sénat. D'après les administrateurs du Sénat, l'absence du gouvernement « renforce la commission » et les effets de la révision.

## Conclusion

Deux points positifs de cette révision sont avancés : le rôle de la commission avec le « renversement de la charge de la preuve » et le fait que la commission soit devenue la véritable première étape du processus parlementaire. Mais ces deux éléments connaissent des limites importantes qui inclinent à penser que la révision est un succès relatif, voire mitigé. Deux aspects précisent ce constat. Il s'agit, d'abord, du temps parlementaire dont la gestion par le gouvernement n'est pas à même de (re)valoriser les apports de la révision. Il s'agit, ensuite, de l'articulation entre la commission et la séance publique qui ne donne pas satisfaction. Au-delà de ces limites, surtout relevées à l'Assemblée nationale, l'évaluation de la révision transparait aussi de la comparaison entre Assemblée nationale et Sénat. L'application partiellement différenciée de la révision donne à voir, particulièrement, combien sa portée est dépendante de la manière d'appliquer les mesures (ou de ne pas les appliquer).

Pour conclure, trois réflexions interrogent la manière de penser la révision et seront pleinement intégrées dans la suite de cette recherche.

Premièrement, les différences entre l'application de la révision entre l'Assemblée nationale et le Sénat sont si notables qu'elles montrent la forte dépendance de la portée de la révision aux rapports avec le gouvernement. La révision (et ses conséquences) ne se conçoit au mieux que replacée dans son contexte institutionnel et en intégrant les stratégies des acteurs.

Deuxièmement, au regard des objectifs initiaux de la réforme et des conclusions précédentes, il ressort de la parole de certains administrateurs que l'esprit

(supposé) de la révision de 2008 serait plus présent au Sénat qu'à l'Assemblée. Ce constat interpelle quand les plus-values proviennent, paradoxalement, de la non-application d'éléments censés valoriser les commissions<sup>6</sup> et du maintien des pratiques antérieures à la révision.

Troisièmement, cette situation interroge l'idée même de « revalorisation des commissions », communément comprise comme l'idée d'une revalorisation contre le gouvernement. Cette acception semble être une conception trop restrictive – parce qu'insuffisante à saisir la totalité et l'entière des apports de la révision ; être une vue de l'esprit – parce que déconnectée des réalités du fonctionnement des institutions de la Ve République et de ses acteurs ; voire une conception hypothétique qui n'aurait comme seule possibilité le constat d'un échec. C'est donc la manière de saisir les apports et la portée de la révision de 2008 qu'il faut repenser. Pour paraphraser Pierre Avril, renforcer les commissions : qu'est-ce à dire ?<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Il s'agit de la publicisation par la transmission vidéo en direct du travail en commission et de la présence du gouvernement.

<sup>7</sup> Pierre Avril, « Renforcer le Parlement : qu'est-ce à dire ? », *Pouvoirs*, n°146, 2013, p. 9-19.

## Deuxième point de vue :

**« L'Évaluation de la révision constitutionnelle de 2008 par les députés »,  
par Marie-Alice KERNEIS**

En complément des analyses réalisées par les membres de l'équipe de recherche, notamment quantitatives, ont été menés des entretiens avec des parlementaires pour recueillir leur appréciation de cette révision constitutionnelle, connaître ses implications concrètes dans l'exercice quotidien de leur mandat et in fine évaluer si la revalorisation du Parlement promise était effective à leurs yeux.

Sept députés ont été rencontrés au printemps et à l'été 2016. Issus de la majorité et de l'opposition, la

plupart siègent au Palais-Bourbon depuis deux législatures au minimum, de telle sorte qu'ils ont connu l'exercice législatif avant et après la révision constitutionnelle, dans la majorité puis dans l'opposition et inversement. Si cet échantillon ne peut être considéré comme représentatif, et malgré les nuances d'appréciation, une analyse commune émerge de l'expérience faite par les députés ces sept dernières années qui ont suivi la révision constitutionnelle.

<b>Entretiens réalisés par Romain Michaud et Marie-Alice Kernéis</b>			
<i>Député</i>	<i>Fonction</i>	<i>Parti</i>	<i>Date de l'entretien</i>
M. Jean-François COPE	Membre de la commission des affaires culturelles, ancien président du groupe UMP	LR	11.05.2016
M. Bernard ACCOYER	Membre de la commission des affaires sociales, ancien président de l'Assemblée nationale	LR	19.05.2016
M. Guy GEOFFROY	Membre de la commission des lois	LR	08.06.2016
M. Dominique RAIMBOURG	Président de la commission des lois	PS	09.06.2016
M. Jean-François GRELLIER	Vice-président de la commission des affaires économiques	PS	14.06.2016
M. René DOSIERE	Membre de la commission des lois	PS	12.07.2016
M. Yves NICOLIN	Membre de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire	LR	23.11.2016

## **I. Les députés estiment avoir plus d'influence sur l'élaboration des lois grâce au pouvoir légiférant nouveau des commissions permanentes.**

Parmi les points positifs attribués à la révision constitutionnelle, s'il en est bien un qui est évoqué spontanément par les députés interrogés, c'est la disposition-phare de la révision de 2008 selon laquelle le texte examiné dans l'hémicycle est directement issu des travaux en commission permanente, disposition inspirée par la procédure législative en vigueur au Parlement européen.

La première implication bénéfique relevée par les députés est le renforcement du rôle des commissions permanentes dans la procédure législative grâce au pouvoir légiférant qui leur a été accordé. Cette disposition a nécessité un changement dans la méthode de travail de l'Assemblée nationale : «La présence des députés en commission s'avère désormais déterminante pour modifier un texte, alors qu'auparavant elle ne constituait qu'un 'petit plus' », explique René Dosière. Des députés ont confié être plus souvent présents ainsi que plus attentifs qu'auparavant aux débats en commission, sachant qu'une fois leur amendement adopté dans cette instance, il est peu probable qu'une disposition contraire soit votée en séance plénière dans l'hémicycle.

Bien que les réunions des commissions permanentes soient désormais elles aussi publiques, puisque retransmises par vidéo, les députés affirment ne pas avoir constaté de politisation supplémentaire des débats en commission, dans lesquels s'exprimait d'ores et déjà la bipolarisation de la vie politique de l'Assemblée nationale.

Le deuxième atout du pouvoir légiférant des commissions permanentes réside dans une plus grande concertation entre le Gouvernement et sa majorité parlementaire. Ce fait nouveau exige du Gouvernement de suivre les discussions dès le stade de l'examen en commission, et d'y assister pour défendre les dispositions du projet de loi. La présence des Ministres et secrétaires d'Etat aux débats de commissions est de plus en plus fréquente, en dépit de contraintes horaires ou de volontés politiques.

Le Gouvernement est ainsi tenu de renforcer les échanges et la concertation en amont avec sa

majorité à l'Assemblée nationale, qui a gagné en importance avec cette nouvelle organisation. En l'occurrence, elle dispose en la personne du rapporteur d'un représentant, fin connaisseur du texte, qui pèse dans les négociations avec le Gouvernement et bénéficie généralement de la confiance des membres de la majorité au sein de la commission voire d'autres élus.

Au moment de l'examen du texte en séance, il y a ce que les députés appellent l'inversion de « la charge de la preuve » : dans la mesure où il revient désormais au Gouvernement de prouver que le texte n'est pas satisfaisant, il lui est plus difficile de faire modifier par les députés une disposition adoptée en commission, d'autant plus que les députés font souvent bloc derrière le rapporteur. Cette disposition oblige ainsi le Gouvernement à déployer des efforts de conviction vis-à-vis de sa majorité.

Est-il alors véritablement question de « co-production législative », comme le défend Jean-François Copé ? Associé au partage de l'ordre du jour, le rôle légiférant des commissions peut parfois permettre à la majorité parlementaire de s'affranchir de la volonté de l'exécutif. Ce cas s'est présenté en 2010, lorsque le groupe majoritaire de l'époque avait soutenu et adopté la proposition de loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, déposée par son président Jean-François Copé, malgré l'avis défavorable du Gouvernement. Plus récemment, le mécanisme de la transaction pénale a été instauré en 2014 sur initiative du rapporteur du texte à l'Assemblée nationale, contre l'avis du Gouvernement, comme le rappelle l'actuel président de la commission des lois Dominique Raimbourg.

Pour toutes ces raisons, plusieurs des députés interrogés estiment que la révision constitutionnelle a contribué à accroître l'influence de l'Assemblée nationale au sein de la procédure législative en accordant un rôle légiférant aux commissions permanentes.

## **II. Les députés regrettent néanmoins les effets négatifs voire contreproductifs découlant de la mise en œuvre de la révision constitutionnelle.**

S'ils adhèrent pleinement à l'esprit de cette disposition, d'autres la considèrent non aboutie et regrettent sa mise en œuvre insatisfaisante.

D'une part, lorsqu'il est demandé aux députés de citer des exemples de projets de loi majeurs dont la philosophie générale aurait sensiblement évolué entre son dépôt devant la commission et sa présentation dans l'hémicycle, les réponses sont peu fructueuses. Les députés estiment qu'« à la fin, on retrouve le texte du Gouvernement », bien que largement amendé et complexifié. Le résultat de la révision est jugé mitigé quant à la capacité de l'Assemblée à faire évoluer les orientations d'un projet de loi. D'aucuns font remarquer, tel Yves Nicolin, que le rôle du Gouvernement demeure bel et bien de « déterminer et conduire la Nation, en s'appuyant certes sur sa majorité mais aussi, au besoin, en mobilisant les mécanismes constitutionnels du parlementarisme rationalisé ».

D'autre part, la nouvelle organisation législative comporte malgré elle un effet pervers, celui d'alourdir la procédure. Non seulement la révision n'a pas endigué la tendance ancienne à l'augmentation continue du nombre d'amendements déposés, mais elle l'a accentuée, l'examen en séance étant assimilé à une seconde lecture.

En effet, des amendements déjà rejetés en commission sont à nouveau défendus en séance, selon les mêmes arguments et souvent par les mêmes orateurs, puisque les principaux contributeurs au débat dans l'hémicycle sont justement les membres de la commission ayant examiné le texte.

Cette absence d'articulation entre les travaux de la commission et ceux de la séance résulte de considérations démocratiques et politiques. Même si l'hémicycle ne constitue objectivement plus le lieu de délibération par excellence, l'examen en séance conserve aux yeux de beaucoup de députés une importance cruciale par sa solennité et sa médiatisation. Pour le précédent président de l'Assemblée nationale Bernard Accoyer, durant le mandat duquel a été votée la révision constitutionnelle, « le travail démocratique a véritablement lieu dans l'hémicycle » puisque tous les députés peuvent s'exprimer sur le texte, et non seulement les membres de la commission permanente concernée. Plusieurs regrettent d'ailleurs que le nouveau rôle des commissions ne soit pas davantage connu du grand public ; ainsi Jean Grellier vante la qualité des débats en commission, « bien plus intéressants que les questions au gouvernement ». Ils voient dans le

décalage entre la réalité de leur travail et sa perception par les citoyens une limite de la révision constitutionnelle.

Reconnaissant qu'il est extrêmement délicat d'encadrer leur droit d'amendement, les députés rencontrés concèdent que le travail législatif pourrait être plus efficace sans ce dédoublement des amendements. Guy Geoffroy se montre très critique envers la nouvelle organisation législative : « Cette disposition n'a finalement pas eu d'autres impacts que celui de priver la séance publique de l'examen du texte tel qu'il ressort de la volonté de l'exécutif, alors que la commission manque de temps pour l'examiner ».

Face à ce constat mitigé des effets de la révision constitutionnelle, les députés conservent-ils des motifs d'espérer l'accroissement du poids du Parlement au sein des institutions de la Ve République ?

Beaucoup soulignent la nécessaire montée en puissance du contrôle de l'action gouvernementale et de l'évaluation des politiques publiques. Ces missions nouvelles ont été formalisées par la révision constitutionnelle de 2008, qui a notamment instauré dans le calendrier parlementaire une semaine par mois consacrée au contrôle de l'action gouvernementale, ainsi que la création du Comité d'Évaluation et de Contrôle des politiques publiques à l'Assemblée nationale. Cependant, les parlementaires déplorent un « rendez-vous manqué » en raison d'une mobilisation insuffisante de l'ensemble des députés sur ces sujets et la faiblesse des moyens à disposition.

Paradoxalement, pour ces députés, la revalorisation attendue du Parlement par le biais des missions d'évaluation des politiques publiques pourrait bénéficier du coup de pouce d'une nouveauté institutionnelle qui pas été intégrée à la révision constitutionnelle de 2008, bien que déjà largement identifiée. En l'occurrence, dès 2007, le comité présidé par Edouard Balladur de réflexion et de Paradoxalement, pour ces députés, la revalorisation attendue du Parlement par le biais des missions d'évaluation des politiques publiques pourrait bénéficier du coup de pouce d'une nouveauté institutionnelle qui pas été intégrée à la révision constitutionnelle de 2008, bien que déjà largement identifiée. En l'occurrence, dès 2007, le comité présidé par Edouard Balladur de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage

des institutions préconisait le non-cumul des mandats<sup>9</sup>, tel qu'instauré ensuite par la loi du 14 février 2014. Dès juillet 2017, l'interdiction de cumuler un mandat parlementaire et un mandat d'exécutif local s'appliquera à tout parlementaire, au-delà de ceux qui se sont volontairement déjà imposé cette règle. Plusieurs députés nourrissent de fortes attentes dans cette réforme, qui doit selon eux permettre d'accroître la disponibilité des parlementaires, en particulier pour les missions de contrôle et d'évaluation des politiques publiques. Le député expert en gestion des finances publiques René Dosière cite Guy Carcassonne pour illustrer ce point : « Ce qui manque au Parlement, ce ne sont pas des pouvoirs, mais des députés ».

En conclusion, d'après les appréciations des députés rencontrés, la révision constitutionnelle n'a pas pleinement tenu sa promesse d'accroître le poids du Parlement, provoquant même des effets pervers. Elle a néanmoins le mérite d'avoir engagé une dynamique de revalorisation des débats parlementaires, dans le cadre stable du fait majoritaire. A la fois concepteurs et acteurs de la révision constitutionnelle, les députés sont conscients de la nécessité de poursuivre la rénovation des institutions de la Ve République pour contribuer à restaurer la confiance des citoyens envers leurs représentants, dont l'érosion a été particulièrement palpable lors des différentes échéances électorales de l'année 2016 à travers le monde.

---

<sup>9</sup> Préconisation reprise en novembre 2012 par "la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique", présidée par Lionel Jospin.

Troisième point de vue :  
**« Des sénateurs entre satisfaction et déception »**  
 Par Richard KISS

Dans le cadre de l'étude du LIEPP, j'ai été amené à conduire, avec Camille BRUEDER, des entretiens auprès de sénateurs sur l'évaluation qu'ils faisaient de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Il est en effet intéressant de savoir quelle évaluation ces acteurs institutionnels font de la révision et quel en est leur ressenti. Dans leurs réponses, il m'a par

ailleurs semblé retrouver les caractéristiques propres au Sénat à savoir l'expression de positions moins partisans, transcendant parfois le clivage gauche/droite. Leur point de vue n'en fut que d'autant plus intéressant.

Voici la liste des sénateurs interrogés :

Sénateur	Fonctions particulières	Parti	Date de l'entretien
Michèle ANDRE	Présidente de la commission des finances	PS	28 avril 2016
Philippe BAS	Président de la commission des lois	LR	17 mai 2016
Roger KAROUTCHI	Sénateur et secrétaire d'Etat aux relations avec le Parlement au moment de la révision constitutionnelle	LR	22 avril 2016
Jean-Pierre LELEUX	Sénateur et secrétaire du Sénat	LR	10 juin 2016
Alain MILON	Président de la commission des affaires sociales	LR	17 mai 2016
Daniel RAOUL	Sénateur et ancien président de la commission des affaires économiques	PS	25 mai 2016
Alain RICHARD	Sénateur et ancien ministre	PS	19 avril 2016
Alain VASSELLE	Sénateur membre de la commission des lois	LR	7 juin 2016

## **I. Une appréciation globale de la réforme positive mais non exempte de critiques**

L'appréciation globale de la réforme est plutôt positive comme le dit le sénateur Alain RICHARD. Elle traduit de bonnes intentions pour les sénateurs. Mais cela n'empêche pas que l'ensemble des sénateurs se soit montré très critique envers certains effets de la réforme constitutionnelle de 2008.

Ainsi, Alain RICHARD nous fait part de ses « insatisfactions » lorsque Michèle ANDRE exprime son « regret » en disant de la réforme que « c'est imparfait ». Pour Roger KAROUTCHI, la réforme laisse davantage un goût d'inachevé, les parlementaires ne l'ayant pas assez prise en main selon lui. Il est rejoint sur ce point par Daniel RAOUL qui nous dit que « nous ne sommes pas allés jusqu'au bout » et que « le Parlement n'a pas plus de pouvoir qu'avant ». Ainsi pourrait-on considérer comme Jean-Pierre LELEUX que la réforme a manqué son objectif.

Allant dans le même sens, Philippe BAS, Alain RICHARD et Alain VASSELLE estiment que la révision constitutionnelle n'a pas changé les rapports de forces politiques entre gouvernement et parlement.

Au contraire Roger KAROUTCHI, Alain MILON et Michèle ANDRE estiment que la réforme a rééquilibré les relations entre le parlement et le gouvernement. Mais à chaque fois ce rééquilibrage reste imparfait. La raison en est pour Roger KAROUTCHI que les parlementaires ne se sont pas assez saisi des nouvelles opportunités. L'explication donnée par la présidente de la commission des finances, Michèle ANDRE, est le manque de moyens dont souffrent les parlementaires, avec notamment la limite fixée à 5 collaborateurs par parlementaire qui contraste avec l'importance des services de Bercy.

Ainsi, si la révision constitutionnelle est vue positivement de façon unanime, la critique est également partagée. Il existe toutefois des divergences quant à savoir s'il y a eu un renforcement effectif du Parlement, certains

sénateurs répondant par l'affirmative, d'autres par la négative.

## **II. Le rôle accru de la commission, principal apport de la réforme selon les sénateurs**

Il faut remarquer l'importance à leurs yeux du rôle accru de la commission puisque depuis la révision constitutionnelle de 2008 c'est le texte amendé par la commission qui est étudié en séance et non plus celui du gouvernement.

Ainsi, le renforcement de la commission représente l'« élément clé » de la réforme suivant l'expression de Roger KAROUTCHI. C'en est le « point essentiel » pour Philippe BAS pour qui la « charge de la preuve » en cas de désaccord avec la commission appartient désormais au gouvernement. Le président de la commission des lois nous dit également qu'« A partir du moment où on adopte un texte de la commission on a renforcé son rôle, l'organisation du débat et le rôle du rapporteur ». C'est ainsi que pour Roger KAROUTCHI la réforme renforce la commission sur le gouvernement dans le débat parlementaire.

Pour Alain RICHARD, ce point de la réforme en est le principal apport. Alain VASSELLE met l'accent sur le fait que le renforcement de la commission renforce également l'étude des amendements autres que ceux du rapporteur et qu'à ce titre il s'agit d'un « progrès indéniable.»

Jean-Pierre LELEUX juge ce point « intéressant » mais souligne le retour en séance des amendements rejetés en commission et Daniel RAOUL estime que cette évolution se heurte à des « blocages »

Pour certains sénateurs, le renforcement de la commission s'est accompagné d'un renforcement du rôle du rapporteur : c'est ce que souligne Jean-Pierre LELEUX, rapporteur de la loi création et patrimoine, Roger KAROUTCHI ou encore Daniel RAOUL qui n'hésite pas à parler d'« effet rapporteur ». En revanche, Alain MILON estime plutôt que c'est le président de la commission qui sort renforcé par la révision constitutionnelle.

Si les sénateurs s'accordent quasi-unaniment pour dire que le renforcement de la commission est le principal apport de la révision constitutionnelle de 2008, cette évolution n'est toutefois pas exempte de critiques et pour Michèle ANDRE « ce n'est pas une réussite » mais en réalité « un échec complet ».

Pour Michèle ANDRE, le retour en séance des amendements rejetés en commission marque l'échec de son renforcement. Pour la sénatrice socialiste, cela vient de la nécessité pour l'opposition d'avoir une visibilité de son action. L'absence de la vidéo en commission assure en effet une meilleure publicité des interventions de l'opposition en séance. Les sénateurs de droite partagent cette analyse. Pour Philippe BAS il y a également un enjeu de souveraineté de la séance, l'ensemble des sénateurs devant pouvoir s'exprimer sur un même sujet. Ainsi, l'inévitable retour des amendements en séance viendrait à l'encontre de l'objectif de la réforme qui était de gagner du temps.

Au final, à la question de savoir si la séance est marginalisée par le renforcement de la commission, la réponse est non pour l'ensemble des sénateurs de droite interrogés dont Jean-Pierre LELEUX pour qui « c'est resté quasiment la même chose ».

### III. Maîtrise de l'ordre du jour et initiative parlementaire : les pouvoirs du Parlement en débat

Intéressons-nous maintenant à l'autre point modifié par la révision constitutionnelle de 2008 qu'est la maîtrise de l'ordre du jour. Le Parlement dispose désormais de la maîtrise de son ordre du jour deux semaines sur quatre dont une est consacrée au contrôle de l'action du gouvernement.

Si cela constitue un progrès pour les sénateurs, cette évolution fait elle aussi l'objet de critiques. Alain VASSELLE considère que cela permet de renforcer les propositions de lois et le contrôle parlementaire. Aussi, il exprime un avis très positif sur ce point de la réforme en nous disant notamment que « Ce que la réforme constitutionnelle peut donner comme sentiment de renforcement du pouvoir du parlement, c'est qu'il y a un temps qui est réservé au

parlement pour travailler sur ses propres textes » et « il y a un meilleur partage du temps ».

Les sénateurs socialistes en revanche se montrent plus critiques. Ainsi, pour Michèle ANDRE la nouvelle organisation du temps parlementaire casse le rythme et pour Daniel RAOUL, si un renforcement était nécessaire, on a donné trop de temps au Parlement. Une semaine suffirait selon lui. Il dénonce également des coupures qui empêchent, par exemple, la continuité des sénateurs examinant les projets de lois. Alain RICHARD nous dit quant à lui, en parlant de la réforme : « Elle a donné plus de temps [...] les différents partenaires de la fabrication de la loi n'en ont pas fait meilleur usage ».

Sur une autre question de l'activité parlementaire, les sénateurs dénoncent la persistance de la faiblesse de l'initiative parlementaire. Roger KAROUTCHI, Michèle ANDRE et Alain RICHARD soulignent ainsi l'insuffisance des propositions de loi. Et cela s'explique selon eux par un manque de moyens et à nouveau cette limite à 5 collaborateurs. Les parlementaires se voient finalement cantonnés à la « réécriture des projets de loi » suivant l'expression de Roger KAROUTCHI.

### IV. Le rôle législatif du Parlement après la révision : écriture ou réécriture ?

Dans le cadre d'action issu de la réforme, les sénateurs soulignent la réussite des amendements. Les rapporteurs qu'ont été Jean-Pierre LELEUX et Alain MILON en témoignent et Roger KAROUTCHI va jusqu'à dire : « Les commissions n'amendent pas, elles réécrivent ».

Daniel RAOUL se montre plus critique, soulignant que les amendements ne réussissent qu'occasionnellement.

Le renforcement de la commission a par ailleurs eu un impact majeur sur les stratégies d'amendement des groupes parlementaires. Elle est ressentie par les parlementaires comme une incitation à s'exprimer au stade de la commission, par le dépôt d'amendements. Ainsi, cette évolution a donné «

Plus d'initiative individuelle et plus de liberté pour chacun des parlementaires de pouvoir s'exprimer » selon Alain MILON. Roger KAROUTCHI affirme alors que « Tout le monde a intérêt à ce que son amendement soit repris par la commission parce que cela devient le texte de la loi. On a intérêt à faire des amendements plus ciblés » et « Quand une commission donne un avis défavorable [sur un amendement], en séance c'est difficile de le faire accepter ».

Dès lors, le renforcement de la commission a eu un effet sur la stratégie du gouvernement qui doit préparer le débat en commission selon Alain RICHARD. Roger KAROUTCHI confie que « Le Gouvernement sait qu'il va être régulièrement battu si l'avis de la Commission lui est défavorable ».

La révision constitutionnelle a donc eu des conséquences sur la stratégie du gouvernement. La principale d'entre elles est le recours plus fréquent à la procédure accélérée qui nuit gravement au travail parlementaire selon les sénateurs.

Pour Jean-Pierre LELEUX c'est « insupportable », Alain RICHARD estime que « c'est une contrariété pour tous les parlementaires et que cela a quelque chose de critiquable, quelque chose de négatif dans la bonne fabrication de la loi ». Alain MILON nous dit « on a moins le temps de réfléchir » et « le travail du rapporteur est moins approfondi ». Pour Daniel RAOUL cela « conduit à un travail moins bien fait » et augmente les renvois à des décrets d'applications qui sont autant d'aveux d'impuissance selon lui.

Il appartient alors à Philippe BAS de souligner que « C'est plus rude pour le Sénat que pour l'Assemblée ». Cette dernière, dans le cadre de la navette parlementaire, dispose en effet du dernier mot en cas de désaccord après la commission mixte paritaire (CMP). Lorsque le Sénat est la première assemblée saisie, il découvre, en CMP, des sujets ajoutés par les amendements de l'Assemblée nationale, sur lesquels il n'a pas pu se prononcer.

Seul Roger KAROUTCHI exprime une voie contradictoire en affirmant que « Notre capacité

d'amendement n'est en rien restreinte. Ça ne change pas du tout la capacité à faire la loi du Parlement ».

## Quatrième point de vue :

**« Le nouvel équilibre commissions/hémicycle issu de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 »**

Par Audrey de Montis

La réforme du 23 juillet 2008 s'imposait pour rectifier les équilibres institutionnels du régime parlementaire français et notamment, pour valoriser le Parlement. Précisément, sur le travail parlementaire, plusieurs pratiques nuisaient à la formation de la loi et au développement de la fonction de contrôle. Le constituant a souhaité y remédier et a concentré ses efforts sur la « séance publique ». Il a imaginé alors un nouvel équilibre entre les commissions et l'assemblée plénière en matière législative pour que la charge de travail se répartisse de façon plus équilibrée entre les deux instances. En étudiant l'articulation des normes juridiques et des normes politiques, il s'agit ici de s'interroger sur le point de savoir si une complémentarité commissions/hémicycle a résulté de cette révision constitutionnelle.

### **I. Le renouvellement de l'équilibre commissions/hémicycle**

L'efficacité de la réforme du 23 juillet 2008 se mesure grâce à l'établissement de deux temps utiles de discussion (A) et au développement du phénomène de cristallisation du texte en commission (B).

#### **A. L'établissement de deux temps utiles de discussion**

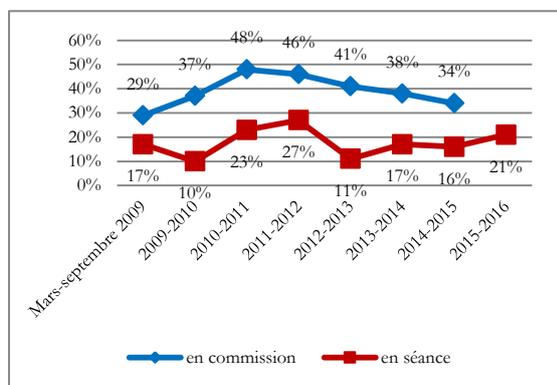
Les discussions en commission se sont nécessairement renouvelées afin que celles ayant lieu ensuite dans l'hémicycle soient plus courtes et plus claires. Certaines caractéristiques de la séance ont donc dû être importées vers les salles de commission (les travaux des commissions sont publics, les réunions sont plus ouvertes, le Gouverne-

ment peut y assister et les parlementaires amendent en commission).

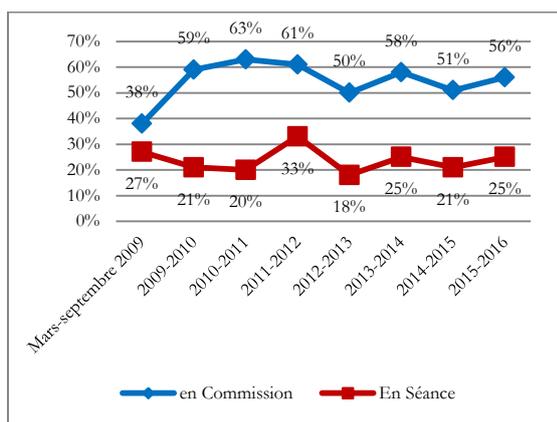
De façon générale, la réforme de 2008 a invité les acteurs du débat législatif à user davantage de concertation, ce qui est un élément très important dans un régime de collaboration entre les pouvoirs : ainsi, la majorité est bien plus combative en commission qu'auparavant. À ce jour, même si certains éléments purement statistiques peuvent en faire douter (*cf. infra*), une vraie prise de conscience s'est opérée chez les parlementaires quant à l'existence de deux temps de discussion sensiblement différents : il y a « le temps de la commission » et « le temps de séance », soit deux temps utiles, qui ne servent pas à abattre le même type de travail. Deux observations peuvent être formulées à ce titre. D'une part, les principaux compromis et les grands principes directeurs du texte sont fixés en commission : désormais, rares sont les hypothèses où tout bascule pour la majorité dans l'hémicycle. Lorsque tel est le cas, c'est en grande partie imputable au Gouvernement qui n'a pas présenté en amont ses initiatives en commission. D'autre part, un député ou un sénateur a aujourd'hui tout intérêt à s'investir en commission. Il a tendance à réserver dans cette enceinte ses amendements « constructifs » et envisager plutôt dans l'hémicycle, des amendements « plus politiques », qui lui permettent de prendre la parole de façon symbolique et médiatisée.

L'analyse des taux d'amendements adoptés en *commission* puis *dans l'hémicycle* confirme cette répartition :

1 - Taux d'adoption des amendements - Assemblée nationale



2 - Taux d'adoption des amendements Sénat



À l'Assemblée nationale comme au Sénat, ce taux est bien plus élevé en commission. Celle-ci devient donc le lieu de l'écriture de la loi tandis que l'hémicycle demeure celui de la visibilité et de la « conflictualité politique ».

En conclusion, en observant le travail réalisé en commission, la France se classe dans la catégorie des « Parlements de travail », à l'instar du Parlement allemand. Toutefois, parce qu'elle est aussi très attentive à l'expression du parlementaire en séance, elle peut aussi se rattacher à la catégorie des « Parlement de parole » comme le Parlement anglais. Depuis la révision constitutionnelle

de 2008, il est donc question d'un nouvel équilibre entre ces deux figures d'un Parlement.

## B. Le développement du phénomène de cristallisation du texte

Aujourd'hui, la phase en commission n'est plus une simple phase préparatoire : elle a évolué en une « phase pré-décisionnelle » : le texte, résultant de cette séquence, est globalement celui qui sera définitivement adopté en plénière. Cette cristallisation est due à plusieurs facteurs :

Premièrement, le rôle du rapporteur a évolué. Comme avant, il continue d'assurer un travail d'investigation approfondi et c'est toujours lui qui complète l'information des commissaires. Mais, parce que le travail est désormais plus collégial et plus « ouvert », il doit synthétiser les propositions des différents titulaires du droit d'amendement et parvenir à établir une version du texte qui soit solide et cohérente pour la discussion dans l'hémicycle. C'est une mission encore plus importante lorsque le Gouvernement décide de réduire la navette législative en usant de la « procédure accélérée » (art. 45, al. 2 C.) : pour mémoire, s'il n'y a qu'une seule lecture devant chaque chambre, les parlementaires saisis en premier ne réexamineront le texte qu'en commission mixte paritaire. Les nouvelles réformes produisent aussi nécessairement des incidences sur le bicamérisme.

Deuxièmement, le fait que les amendements proposés par le rapporteur soient adoptés en grande majorité dès le stade de la commission (tout comme le sont en principe, les amendements rédactionnels) invite à conclure à une certaine fixation du texte et permet d'éviter que les débats soient trop répétitifs.

Enfin troisièmement, le rôle du Gouvernement a lui aussi été modifié. Le ministre responsable du texte se retrouve brutalement dans la position de n'importe quel titulaire du droit d'amendement qui souhaiterait faire évoluer le texte en cours d'examen. Dans l'hémicycle, il doit si besoin détricoter le texte qui a été réécrit en commission, ce qui le place dans une posture plus délicate qu'auparavant. Il est donc indispensable qu'il s'investisse en amont en commission. Ainsi, lorsqu'il le fait, il contribue également à fixer le texte dès cette étape du processus législatif.

Au terme de cette première analyse, la phase d'examen en commission apparaît « au service » de la réussite de la phase d'examen en hémicycle. D'ailleurs, les délais d'examens des textes législatifs durant cette première séquence se sont améliorés :

**3 - Application de la procédure accélérée à certains projets de loi déposés en première lecture à l'Assemblée nationale et examinés en séance, 2007-2016<sup>1</sup>**

Session	Projets de loi déposés en 1 <sup>ère</sup> lecture devant l'AN	Soumis à la procédure accélérée	Pour lesquels le délai de six semaines n'est pas respecté	Pourcentage de textes pour lesquels le délai de six semaines n'est pas respecté
2007-2008	17	14	10	59%
2008-2009 (avant réforme)	7	5	5	72%
2008-2009 (après réforme)	15	6	3	20%
2009-2010	14	7	3	22%
2010-2011	10	2	0	0%
2011-2012	7	7	5	72%
2012-2013	23	17	8	35%
2013-2014	13	11	3	23%
2014-2015	13	10	5	38%
2015-2016	13	12	9	69%

<sup>1</sup> Hors exceptions de l'article 42, al. 4 C. et exceptés les textes relatifs aux conventions internationales. Les pourcentages ont été arrondis au nombre entier supérieur.

Si les chiffres varient selon les années, les délais de six semaines sont généralement respectés alors même que le Gouvernement use toujours avec autant de vigueur de la procédure accélérée.

Au Sénat, de 2007 à 2016, le délai moyen entre le dépôt d'un texte et sa discussion dans l'hémicycle s'établit à 80 jours (lorsque la procédure accélérée n'est pas engagée) et 72 jours (lorsque la procédure accélérée est engagée).

Si une forme de complémentarité s'est établie entre ces instances pré-décisionnelles que sont les commissions et l'instance décisionnelle, l'hémicycle, l'équilibre n'est pas encore optimal.

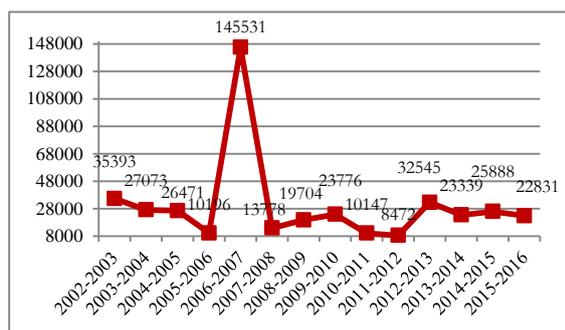
## II. Un équilibre commissions/hémicycle perfectible

L'inefficacité de la réforme constitutionnelle apparaît en s'en tenant à une analyse purement statistique : les amendements, tout comme la durée des débats législatifs n'ont pas sensiblement baissés en plénière pour une raison simple caractérisant le Parlement français : la symbolique de l'hémicycle (A). Toutefois, la réforme constitutionnelle n'a pas encore produit tous ses effets et il est encore possible d'envisager d'autres formes de complémentarité (B).

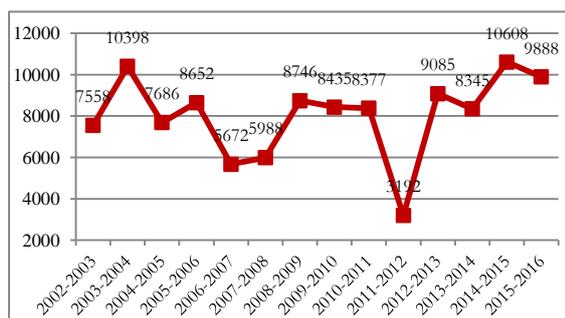
## A. L'attachement parlementaire à la symbolique de l'hémicycle

Alors qu'il s'agissait de l'un des objectifs poursuivis par le constituant, le nombre d'amendements déposés dans l'hémicycle n'a pas été réduit :

4 - Nombre d'amendements déposés dans l'hémicycle à l'Assemblée nationale



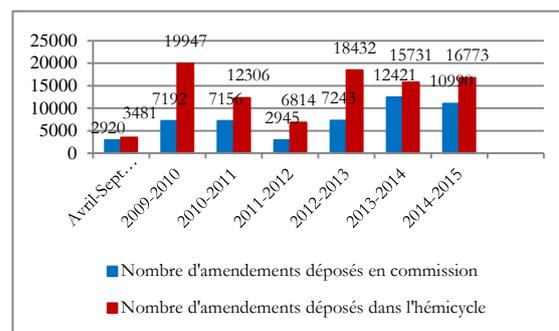
5 - Nombre d'amendements déposés dans l'hémicycle au Sénat



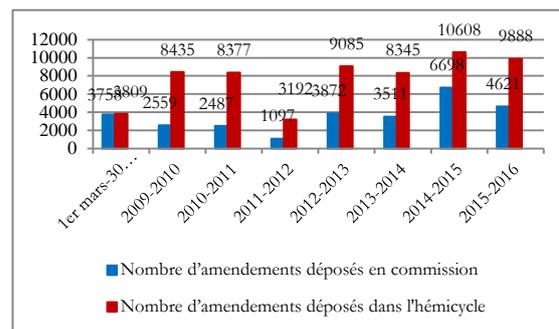
Toutefois, il faut prendre en compte des facteurs additionnels qui ont parallèlement conduit à alimenter la quantité d'amendements déposés. Premier point, le nombre de groupes à l'Assemblée nationale s'est élevé (de quatre groupes sous la XIII<sup>ème</sup> législature à six groupes sous la XIV<sup>ème</sup> jusqu'à la suppression récente du groupe écologiste). Deuxième point, la majorité au Palais-Bourbon s'est effritée. Troisième point, plusieurs textes ont concentré beaucoup d'amendements : *Mariage pour tous* (près de 4 000 amendements), *Agriculture, alimentation, forêt* (autour de 1 500 par lecture)... Quatrième et dernier point - et le problème est d'importance - les projets de

loi déposés ont été très hétérogènes. En conséquence, parce qu'ils englobent des thèmes variés, ils sont susceptibles d'intéresser à chaque fois de nombreux parlementaires travaillant pourtant sur des problématiques différentes. Ces derniers cibleront ainsi les dispositions qui les concernent et y déposeront leurs amendements. À ce jour, le parlementaire n'exerce pas pleinement son droit d'amendement en commission en réelle concurrence avec l'hémicycle. Il effectue un bilan « coût-avantage » avant de les déposer pour évaluer où se situe son intérêt.

6 - Nombre d'amendements déposés en commission puis dans l'hémicycle à l'Assemblée nationale



7 - Nombre d'amendements déposés en commission puis dans l'hémicycle au Sénat



Deux phénomènes s'observent nettement : D'abord, il y a un *doublément du droit d'amendement* (la même initiative parlementaire est successivement présentée dans les deux enceintes). L'hypothèse du doublement concerne les amendements de l'opposition mais également des amendements du rap-

porteur, du Gouvernement et de la majorité, soit qui exceptionnellement n'ont pas été adoptés, soit qui avaient besoin d'être retirés pour être retravaillés.

Ensuite, il y a également un *dédoublement du droit d'amendement* (l'initiative parlementaire est majoritairement exprimée en plénière). Cette hypothèse concerne les amendements dits plutôt « politiques » (ceux qui servent simplement de moyens d'expression) et touche aussi nettement l'opposition, qui ne va pas s'évertuer à déposer des amendements en commission, lesquels sont bien souvent rejetés en raison du fait majoritaire. C'est particulièrement le cas à l'Assemblée nationale, marquée davantage que le Sénat par une certaine « culture de l'affrontement ».

D'autres éléments comme la durée des débats dans l'hémicycle montrent également que l'équilibre entre les deux enceintes n'est pas encore pleinement satisfaisant. Toutefois, il reste encore des perspectives d'amélioration.

## **B. Les voies d'amélioration**

Première piste de réflexion : il conviendrait de limiter le droit d'amendement gouvernemental. Le Gouvernement est l'acteur qui s'empare avec le plus de difficulté des effets de la réforme. Ainsi en réalité, que ce soit à l'Assemblée nationale ou au Sénat, il n'amende que très peu en commission. Deux phases se succèdent alors : en commission, les parlementaires modifient concrètement le texte et dans l'hémicycle, ils discutent des amendements portant articles additionnels déposés par le Gouvernement.

Seconde piste de réflexion : développer les procédures abrégées. Les articles 42 et 44 de

la Constitution modifiée en 2008 permettent théoriquement aux commissions d'établir un texte qui serait ensuite simplement mis aux voix en plénière (l'exercice du droit d'amendement dans l'hémicycle serait soit extrêmement réduit soit même prohibé). Dans ce cadre, la réduction de la durée des discussions serait significative car il ne s'agirait plus seulement de développer un partage plus équitable du travail législatif entre les commissions et l'assemblée plénière mais de « transporter » le débat au sein des salles des commissions. Les procédures abrégées existent depuis longtemps dans les règlements parlementaires mais elles n'ont généralement servi qu'à examiner les conventions internationales. En 2008 puis 2009, il était possible d'élargir ce type de procédures à d'autres textes que les seules conventions internationales. Mais, les assemblées ont reculé au profit de la conservation du droit d'amendement en plénière.

Toutefois, il faut formuler deux remarques à ce sujet. D'une part, en mai 2015, le Sénat a finalement décidé de consacrer - jusqu'au prochain renouvellement sénatorial - une procédure expérimentale qui s'est substituée aux procédures abrégées alors en vigueur : la « procédure d'examen en commission ». Elle a été mise en œuvre à six reprises sans susciter de contestation majeure. D'autre part, l'Assemblée nationale, depuis plusieurs années maintenant, a mis en œuvre une réelle procédure abrégée en matière financière : la procédure des « commissions élargies ». Il ne s'agit pas là d'un effet direct de la réforme de 2008 mais cela montre en guise de conclusion qu'un tel équilibre est possible. Précisément, l'examen de certaines missions de la seconde partie du projet de loi de finances de l'année a principalement lieu au cours d'une réunion commune de la commission des finances (qui est la

commission saisie au fond) et d'une ou plusieurs autres commissions saisies pour avis. L'étape de la discussion dans l'hémicycle est toujours conservée (notamment pour assurer le vote) mais l'idée est qu'elle soit donc nécessairement écourtée. En isolant au sein de la deuxième partie, la phase d'examen des crédits, les résultats obtenus de 2005 à 2016 sont relativement satisfaisants. En effet, si la durée totale de cette séquence n'a pas diminué, la répartition de cette somme de temps entre les commissions élargies et la séance publique est de plus en plus optimale à la lecture du tableau suivant : les premières absorbent clairement du temps de la seconde.

8 - Durée totale de l'examen des crédits et répartition entre les commissions élargies et l'hémicycle Assemblée nationale (2005-2016)

Projet de loi de finances	Durée totale	Commissions élargies	Hémicycle
2006	115 h 40	17 h 50	97 h 50
2007	107 h 20	15 h 00	92 h 20
2008	110 h 05	32 h 05	78 h 00
2009	105 h 25	43 h 15	62 h 10
2010	107 h 30	54 h 00	53 h 30
2011	110 h 45	46 h 30	64 h 15
2012	104 h 55	40 h 00	64 h 55
2013	115 h 15	40 h 20	74 h 55
2014	107 h 20	65 h 50	64 h 45
2015	119 h 50	57 h 15	62 h 35
2016	123 h 15	57 h 30	65 h 45
2017	116 h 40	55 h 15	61 h 25

En définitive, même si le bilan est mitigé, la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 a constitué une étape fondamentale qui a permis de poser des fondations solides à l'établissement et au développement d'une certaine complémentarité entre commissions et hémicycle.

## Bibliographie :

AVRIL (P.), Propos conclusifs in *La revalorisation des Parlements ?* (actes du colloque organisé par le Centre d'études constitutionnelles et politiques, l'Institut Cujas et la Société de législation comparée, le 19 mars 2010, à Paris), Paris, Société de législation comparée, coll. Colloques, 2010.

BENETTI (J.), *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la Vème République*, Thèse Paris-I, 2004.

CAHOUA (P.), « Les commissions, lieu du travail législatif », *Pouvoirs* n°34, 1985.

CARCASSONNE (G.) et GUILLAUME (M.), *La Constitution (introduite et commentée par)*, Paris, Seuil, coll. Points Essais, 13<sup>ème</sup> éd., 2016.

LE DIVELLEC (A.), « Des effets du contrôle parlementaire », *Pouvoirs* n°134, 2010.

MONTIS de (A.), *La rénovation de la séance publique du Parlement français. Etude sur l'efficacité politique de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008*, Paris, Dalloz, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2016.

VINTZEL (C.), *Les armes du Gouvernement dans la procédure législative, étude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, Paris, Dalloz, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2011.

*Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur la simplification législative* (L. de LA RAUDIÈRE (présidente), R. JUANICO (rapporteur) ; Doc. AN n°2268 ; 9 octobre 2014, voir notamment pp. 1-104).

Documents du service de la séance de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Entretiens menés avec des députés et des sénateurs ainsi que des fonctionnaires de 2009 à 2016.

## Réaction #1 : **Olivier Faure**

(Député de Seine-et-Marne, Président du groupe Socialiste à l'Assemblée nationale)

Guy Carcassonne avait pour habitude de dire que les réformes constitutionnelles ne révèlent leur véritable portée que lorsqu'elles sont patinées par l'alternance. Après deux législatures conduites par des majorités différentes, on peut donc estimer que les conditions sont réunies pour évaluer cette réforme constitutionnelle de 2008. Importante du point de vue quantitatif c'est du point de vue qualitatif qu'elle prête le flanc à la critique. Mais ce jugement suppose au préalable d'explicitier ce que l'on était en droit d'attendre. Inspirée par le rapport Balladur, la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 fondait ses différentes propositions sur 3 objectifs : 1) mieux contrôler l'exécutif, 2) renforcer le Parlement, 3) consacrer de nouveaux droits pour les citoyens.

S'agissant du premier objectif, les mesures adoptées apparaissent dérisoires dans leurs effets. La possibilité pour le Président de s'exprimer devant le Parlement réuni en congrès aura servi à deux reprises. Cela n'a rien d'inutile mais faute d'un vote, on voit mal en quoi la responsabilité de l'exécutif s'en serait trouvée renforcée. L'encadrement du pouvoir de nomination du Président de la République donne lieu régulièrement à une procédure désormais bien rodée au sein des chambres, mais la majorité requise des 3/5ème des suffrages exprimés au sein des commissions permanentes compétentes pour s'opposer au choix présidentiel est si élevée qu'elle est inopérante. Quant au nombre de mandats successifs à l'Elysée (limité à deux), l'évolution de nos mœurs démocratiques rend aujourd'hui peu vraisemblable l'hypothèse d'un(e) Président(e) élu(e) 3 fois de suite.

Concernant le renforcement du Parlement, le partage de l'ordre du jour est de loin la mesure la plus spectaculaire puisque le Gouvernement ne dispose plus librement que de deux semaines sur quatre. L'effet de cette réforme cependant être relativisé au regard de l'objectif général de rééquilibrage des pouvoirs sous la Vème République puisque, la majorité rétrocede bien souvent les séances qui lui sont réservées au Gouvernement et les propositions de loi qui y sont inscrites sont trop souvent des projets de loi déguisés. La journée

réservée aux groupes d'opposition et minoritaire présente un intérêt évident pour les députés concernés mais qui reste purement symbolique. Ce sont enfin les semaines de contrôle qui méritent ici d'être questionnées. Une semaine sur quatre étant réservée aux séances de contrôle, force est de constater que cette semaine est largement considérée comme une semaine de travail... en circonscription. C'est d'autant plus regrettable que la fonction d'évaluation elle-même s'en trouve dévalorisée. Cela n'est en rien une fatalité. Alors que le Conseil constitutionnel veille au respect par les assemblées parlementaires de l'alinéa 4 de l'article 48 de la Constitution (en affirmant pouvoir censurer une loi adoptée dans le cadre d'une semaine de travail parlementaire qui n'aurait pas respecté le canevas imposé par la Constitution), rien n'interdit de disperser les séances de contrôle tout au long des quatre semaines d'activité. Le volume des séances dédiées au contrôle resterait inchangé mais elles seraient réparties à raison d'une ou deux séances par semaine. Cette souplesse qu'autorise l'article 48 permettrait de ne pas isoler la fonction de contrôle, de mieux valoriser dans l'agenda parlementaire certaines de ces séances.

L'obligation pour le Gouvernement d'accompagner ses projets de loi d'études d'impact doit également être abordée. Si dans son principe cette disposition a permis une meilleure information des membres du Parlement, la marge de progrès en ce domaine demeure considérable. Les études d'impact sont d'une qualité très inégale, selon les textes, selon l'administration adossée au ministère compétent. D'une manière générale, le document est davantage un exposé des motifs détaillés qu'un document de travail dans lequel sont véritablement sous-pesés les avantages et inconvénients respectifs des différentes solutions préconisées. Or, la qualité de ces études d'impact prédétermine la qualité de la loi votée in fine. Sans doute appartient-il aux parlementaires de discuter davantage les mérites et démérites de ces documents et peut-être serait-il souhaitable qu'une séquence de débat soit organisé sur cette question avant même l'examen du texte par la Commission ainsi que l'avait proposé en son temps le Groupe socialiste. Face aux possibilités du Gouvernement de contourner cette obligation en procédant par

voie d'amendement (comme ce fut le cas pour le CICE<sup>1</sup>), la capacité parlementaire de demander une «évaluation flash» prévue par l'article 98-1 du Règlement de l'Assemblée n'a encore jamais été utilisée.

Les mesures venant concrétiser ces deux premiers objectifs visaient à permettre un rééquilibrage des institutions. Or, force est de constater que l'essentiel est demeuré. Et si le Parlement s'est vu conférer de nouvelles prérogatives celles-ci sont, depuis 2008, soit utilisées conformément au souhait du Gouvernement soit pas du tout. Tel est le cas de la possibilité pour les Conférences des Présidents des assemblées de s'opposer à la mise en œuvre de la procédure accélérée. L'urgence perpétuelle mine notre République qui produit des lois à la chaîne sans que leur qualité soit à la hauteur des défis qu'elles se proposent de relever. Or, le rééquilibrage nécessaire passe par deux leviers essentiels qui font cruellement défaut au Parlement : le temps d'abord, les moyens d'évaluation ensuite. Cela n'avait pas échappé aux constituants de 2008 sans pour autant qu'ils parviennent à y pourvoir de manière pertinente et suffisante. Le temps de la procédure parlementaire est désormais encadré par l'article 42 de la Constitution... sauf lorsque la procédure accélérée est engagée et elle l'est de manière quasi-systématique. Et quand bien même, quatre semaines séparent le dépôt de l'examen en commission, cela n'a finalement que peu d'effets lorsque le rythme d'examen des textes impose aux commissions de travailler continuellement en flux tendu. S'agissant des moyens d'évaluation, la réforme de 2008 a renforcé les liens entre le Parlement et la Cour des comptes et permis aux assemblées de créer des structures ad hoc dédiées à l'évaluation mais cela n'est guère suffisant pour faire contrepoids à l'armée des fonctionnaires de Bercy et à leurs moyens informatiques sans égal. Le travail réalisé par le Comité d'évaluation et de contrôle à l'Assemblée nationale est d'une qualité remarquable, compte tenu des moyens qui lui sont alloués pour mener sa mission. Mais, les membres du Parlement doivent pouvoir discuter à égalité de moyens avec le Gouvernement et donc d'être en mesure de produire des contre-évaluations pour préparer le

débat public de manière utile. L'exécutif aurait au demeurant tout à y gagner car c'est face à un partenaire de même niveau que l'on est porté à se dépasser.

Quant aux droits des citoyens, la QPC peut indiscutablement être rangée dans la colonne des actifs. Depuis l'entrée en vigueur de cette nouvelle procédure ce sont plus de 600 décisions qui ont été rendues. Il était grand temps d'ouvrir la contestation de la constitutionnalité des lois aux justiciables ; réforme proposée par la Gauche depuis le début des années 1990.

A l'inverse, le droit d'initiative partagé fut une occasion manquée de trouver une voie nouvelle de dialogue entre les représentants et les représentés. Rappelons néanmoins que c'est sous la présente législature qu'a été rendue applicable la procédure créée dans le cadre de l'article 11 dans sa version révisée. Les deux lois d'application ont été promulguées le 6 décembre 2013. Néanmoins et en dépit de tous les efforts fournis pour rendre plus aisée l'utilisation de ce référendum d'initiative partagée, le dispositif demeure hyper verrouillé. Sa seule description suffit à provoquer des fou-rires dans les amphithéâtres des facultés de droit : l'impulsion déjà n'a rien de populaire puisqu'elle est réservée à 1/5ème des membres du Parlement ce qui en assure le monopole aux deux grandes forces politiques nationales. La barrière du Conseil constitutionnel ensuite est utile en ce qu'elle permet d'éviter des initiatives populistes et attentatoires aux libertés fondamentales mais frustrante puisqu'elle réduit parallèlement le champ de l'initiative qui doit respecter l'article 40. C'est à ce stade que peut alors commencer la collecte des 4,5 millions de soutiens citoyens nécessaires, exclusivement par voie électronique. Pour s'en faire une idée plus concrète, cela représente pas moins de 700 signatures par heures ou 16 000 par jour... pendant les neuf mois que dure la période de recueil des soutiens. A titre de comparaison, la pétition lancée contre la loi travail a plafonné à 1 300 000 signatures. Mais le pire n'est pas là. L'initiative qui passerait ces différentes étapes devrait encore franchir la plus délicate : pour qu'un référendum ait lieu, il faudrait que les assemblées parlementaires... ne fassent rien. Qu'elles se saisissent de la proposition en

<sup>1</sup> Le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (ou CICE) est une mesure du gouvernement de Jean-Marc Ayrault adoptée en décembre 2012 dans le cadre de la loi de finance rectificative pour 2012.

l'inscrivant à leur ordre du jour et le débat s'arrête tout net. Au final, cette procédure ubuesque n'aurait pas d'autre effet que de susciter une frustration bien légitime au demeurant du côté de ceux auxquels l'on prétendait vouloir accorder de nouveaux droits. Une occasion manquée donc alors que l'envie de participer est de plus en plus forte et que le rétablissement d'un dialogue entre élus et citoyens devient urgent. Et puisqu'il n'est de critique pertinente qui n'ouvre d'autres perspectives, permettez-nous de formuler à nouveau une proposition originale en ce domaine : la création d'un droit d'amendement d'initiative citoyenne qui permettrait aux citoyens au cours de la procédure législative de formuler leur proposition. Loin d'une logique d'opposition frontale entre représentants et représentés, une telle procédure ouvrirait la voie d'un dialogue ouvert dans le cadre d'une démocratie continue.

## Réaction #2 : **Dominique Raimbourg**

(Député de Loire-Atlantique, Président de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République)

La réforme constitutionnelle de 2008 a eu d'incontestables effets sur le travail parlementaire et des effets que j'estime positifs. Comme l'étude le souligne à juste titre, le rôle du rapporteur dans la procédure d'examen d'un projet de loi, du fait que le texte examiné en séance soit désormais le texte voté par la commission, s'est trouvé particulièrement renforcé. Du fait également de la publicité des travaux de commission et de l'ouverture des auditions du rapporteur à tous les députés. Ce faisant c'est le travail parlementaire dans son ensemble qui est ainsi renforcé, à la fois comme interlocuteur essentiel de l'ensemble des parties prenantes sur un texte (usagers, professionnels, experts, etc.), comme interlocuteur du gouvernement, et quant à la consistance des débats au sein du parlement et des commissions - du fait même de leur pouvoir renforcé dans l'écriture des textes.

Les effets sur la séance publique sont effectivement plus modestes comme le note l'étude. A cet égard, il me semble inutile de pointer la question du nombre et de la redondance de certains amendements : leur limitation est d'une difficulté procédurale réelle au regard du statut constitutionnel du droit d'amendement et de la difficulté concrète qu'il y aurait à définir ce que sont exactement des amendements identiques. C'est davantage sur le statut et l'organisation de la discussion générale qu'il me semble, rejoignant en cela nombre de mes collègues, que des évolutions seraient souhaitables. Des avancées ont été faites durant cette législature : possibilité de fixer une durée d'une heure trente maximum de débat en première lecture (une heure quinze en seconde), possibilité de limiter le temps de parole par groupe à cinq minutes. Nous pourrions envisager d'aller plus loin en donnant la possibilité aux députés de livrer au compte rendu des interventions uniquement écrites et de nous contenter d'une intervention orale par groupe.

S'agissant du temps législatif, il est vrai que le recours à la procédure accélérée est devenu une quasi norme. La réponse à cette difficulté récurrente du travail législatif n'est cependant peut-être pas à rechercher dans une limitation du recours à cette procédure, mais dans une réorganisation de l'articulation entre le temps de préparation gouvernemental et le temps législatif. En effet, il est reproché au parlement de prendre trop de temps. Mais alors que le temps législatif est transparent et mesurable, combien de temps et quels moyens un gouvernement et ses administrations centrales consacrent-ils à la préparation d'un projet de loi avant sa présentation en conseil des ministres ? Je plaide pour que trois mois avant cette présentation, le gouvernement transmette au parlement l'étude d'impact prévisionnelle d'un projet de loi. Ce faisant le parlement pourrait engager son travail de fond et gagner un temps considérable sans allonger le temps global (gouvernemental plus parlementaire) d'élaboration d'un texte, ainsi qu'enrichir ou contester des éléments de l'étude d'impact, notamment en ouvrant sur ce document, plus accessible qu'un projet de loi, une consultation citoyenne.

S'agissant du contrôle et de l'évaluation, nous avons incontestablement des progrès à faire. La méthode des semaines de contrôle n'a pas donné les effets escomptés. Au sein de la Commission des lois nous avons impulsé dans la dernière année de la législature un travail systématique de contrôle de l'application des lois et un travail ciblé d'évaluation de lois et propositions de lois que nous avons votées lors de la législature.

En matière de droit de l'opposition la fonction de rapporteur d'application pourrait être beaucoup plus et beaucoup mieux investie. Elle offre de réelles possibilités de travail du début à la fin de la

procédure législative. L'outil est là, il faut laisser le temps de son appropriation.

Enfin une remarque sur l'articulation avec le processus d'élaboration des normes européennes. La constitution d'une commission des affaires européennes est un progrès indéniable. Mais il nous faut aller au-delà. En effet, l'expertise de cette commission se diffuse insuffisamment dans le travail des commissions au fond qui ont le moment venu à traiter les projets de transcription sans les avoir anticipés. C'est pourquoi nous avons au niveau de la Commission des lois engagé un travail d'échange avec les différents acteurs du processus

législatif européen, avec le SGAE, avec les ministères dont nous examinons les textes et la commission des affaires européennes, pour envisager des modalités de travail améliorées pour la prochaine législature. Parmi les pistes que nous avons expérimentés : l'audition annuelle du ou des commissaires européens en charge des sujets relevant de la commission des lois, l'audition des ministres avant les Conseils de l'Union européenne abordant des sujets relevant de la Commission des lois et une plus grande représentation de la Commission des lois au sein de la commission des affaires européennes.

## Réaction #3 :

**« Le temps législatif à l'Assemblée nationale.  
Regard sur la révision constitutionnelle de 2008 et ses effets »**

par

**Rémi Schenberg** (Directeur général des services législatifs de l'Assemblée nationale) et  
**Eric Thiers** (Conseiller des services de l'Assemblée nationale)

Par toute une série d'instruments, la révision constitutionnelle de 2008 a entendu donner aux assemblées une plus grande latitude d'action face au Gouvernement et ce, afin de rééquilibrer le rapport de force entre les pouvoirs législatif et exécutif. Il serait excessif de voir dans ce mouvement une rupture avec l'esprit de la Constitution de 1958 : ce n'était pas l'intention des initiateurs de cette révision et les principaux instruments du régime parlementaire rationalisé demeurent, certains étant même renforcés. En revanche, on peut y déceler une volonté d'infléchir des pratiques pour faire « respirer » notre système institutionnel.

L'idée a bien été de donner au Parlement les moyens juridiques d'exercer ses fonctions désormais clairement définies à l'article 24 de la Constitution : le vote de la loi ; le contrôle de l'action du Gouvernement ; l'évaluation des politiques publiques. Mais en contrepartie, il s'est agi aussi de mettre les institutions parlementaires devant leurs responsabilités. Le Parlement ne peut plus arguer de l'état de faiblesse relative dans laquelle la Constitution de 1958, dans sa version initiale, le tenait et une hypothèque constitutionnelle a été en quelque sorte levée. Les assemblées disposent désormais des moyens juridiques de leur ambition. À elles de montrer qu'elles sont capables d'en user efficacement.

La réforme profuse de 2008-2009, née des réflexions sans tabous du comité présidé par Édouard Balladur, entendait intervenir tous azimuts, de telle sorte que l'on peut interpréter cette révision constitutionnelle – pour sa partie parlementaire – de bien des manières : un renforcement global des droits du parlement ; la

consécration du rôle du groupe majoritaire ; la reconnaissance de l'opposition et de ses droits ; une rationalisation accrue du régime parlementaire ou un rééquilibrage de cette rationalisation qui ne serait pas aux mains du seul pouvoir exécutif, conformément à l'idée de donner plus de responsabilité aux assemblées.

Tout en partageant cette interprétation polysémique, il nous semble que l'une des lignes de force de cette réforme, moins souvent évoquée, est la volonté de mieux maîtriser le temps législatif. On voit combien cette question est aujourd'hui un objet de débat à l'aune des propos répétés du Président de la République critiquant les délais d'examen des textes au Parlement<sup>1</sup>. Ce thème redevient également un sujet d'études comme en atteste la tenue de séminaires ou de colloques qui y sont consacrés<sup>2</sup>.

D'une manière générale, pour le Gouvernement, le processus législatif est souvent jugé trop long depuis la rédaction de l'avant-projet jusqu'à la promulgation de la loi, surtout si on prend en compte l'élaboration des décrets d'application qui permet à la réforme engagée des mois plus tôt d'entrer véritablement en vigueur. On observe dans les milieux gouvernementaux une tendance à

<sup>1</sup> Lors de son intervention lors du colloque *Refaire la démocratie* organisé à l'Assemblée nationale les 6 et 7 octobre 2016, M. François Hollande estimait que : « il y a un décalage de plus en plus flagrant entre le temps exigé par le mode d'élaboration de la loi et la rapidité attendue par les citoyens ». Il proposait alors que l'examen de certains textes soit enserré dans un délai de 70 jours.

<sup>2</sup> Voir le séminaire tenu par le GEVIPAR le 20 janvier 2016 ou le colloque organisé par l'Université de Lille en décembre 2016, Le Parlement et le temps.

considérer que les délais nécessaires aux arbitrages interministériels et aux circuits politico-administratifs sont déjà suffisants sans qu'il soit besoin de s'encombrer d'un débat parlementaire approfondi. De fait, le Conseil d'État dispose parfois de plus de temps que les commissions parlementaires pour examiner les projets de loi qui lui sont soumis en application de l'article 39 de la Constitution.

Du point de vue du Parlement, le Gouvernement est souvent accusé – non sans raison – de brusquer les assemblées, voire de les placer devant le fait accompli, au détriment de la qualité de la loi.

Pour l'opinion et les médias, pour lesquels une réforme devrait être effective dès qu'elle est annoncée, le temps parlementaire avec son cortège de délibérations et lectures souvent perçues comme redondantes, apparaît déconnecté des réalités, peu adapté à une société habituée à la réactivité, voire l'instantanéité.

En dépit des critiques dont il est l'objet, le Parlement français n'est pourtant pas particulièrement lent lorsqu'il s'agit de voter la loi. Il faut insister sur ce point. Si le délai moyen d'adoption des projets de loi est de 149 jours en France, et en cela comparable à celui de l'Irlande, la Belgique ou l'Allemagne, il est plus long au Royaume-Uni (164 jours), en Italie (180 jours) ou aux Pays-Bas (400 jours). Pour des raisons évidentes, seuls les parlements monocaméraux légifèrent plus vite : Danemark (64 jours), Suède (72 jours), Norvège (86 jours)<sup>3</sup>.

Vouloir accélérer le processus législatif paraît, pour tout dire, contradictoire avec l'objectif de la révision de 2008 qui était bien de permettre au Parlement de bénéficier de suffisamment de temps pour travailler dans des conditions convenables tout en faisant des délais dont il dispose un temps utile. Il s'agissait aussi d'offrir la possibilité aux

assemblées de décider, pour partie, de la manière dont elles emploient le temps à leur disposition sans forcément se soumettre aux objurgations du Gouvernement. C'est pourquoi il nous semble que tout bilan de la révision constitutionnelle de 2008 doit s'intéresser à la manière dont les assemblées ont su tirer parti de cette nouvelle maîtrise du temps qui leur a été reconnue.

Notre propos se concentrera sur ce qu'on qualifiera de « temps législatif ».

De prime abord, la Constitution de 1958, les lois, organiques ou non, prises pour son application, ainsi que les Règlements des assemblées, ont fait du Gouvernement le « maître du temps législatif » grâce :

- aux prérogatives concernant la fixation de l'ordre du jour qui déterminent l'objet auquel est consacré le temps législatif et la façon dont ce temps est utilisé ;
- à celles relatives aux délais et procédures, ainsi qu'au déroulement de la navette, c'est-à-dire celles qui affectent le rythme du travail législatif et les modalités de consommation du temps imparti pour légiférer.

La maîtrise de ces instruments par le Gouvernement est l'une des caractéristiques du parlementarisme rationalisé à la française.

Il faut sans doute garder présent à l'esprit que cette situation n'est pas propre à la France. Dans les systèmes de type britannique, le Gouvernement est au moins autant le « maître du temps législatif ». Au Québec, par exemple, le Gouvernement est, pour l'essentiel, le maître d'œuvre de l'agenda de l'Assemblée nationale, voire des commissions. Il dispose d'outils de procédure puissants pour agir sur le rythme d'examen des textes, tels que la « motion de procédure d'exception » qui permet au Gouvernement de fixer, pour une affaire, un temps fixe pour chaque étape du processus législatif. Au Parlement fédéral du Canada, l'adoption d'une « motion d'attribution du temps » permet au

<sup>3</sup> Groupe de travail sur l'avenir des institutions co-présidé par Claude Bartolone et Michel Winock, *Refaire la démocratie*, Assemblée nationale, rapport n° 3100, 2015, p. 90.

Gouvernement d'imposer une durée globale de discussion. Dans ce type de système, est à l'œuvre la logique classique du régime parlementaire, dans lequel le Gouvernement est en droit et en fait la branche exécutive du groupe majoritaire ; il peut donc imposer son agenda législatif à l'Assemblée.

Si la Constitution de 1958 a inscrit dans les textes la primauté gouvernementale dans la maîtrise du temps législatif, la révision de 2008 a entendu desserrer cet étai en conférant plus de latitude d'action au Parlement tout en tentant de rationaliser et de valoriser l'usage de ce temps par les assemblées.

À cet égard, on peut tirer un bilan contrasté de la réforme. Le rééquilibrage attendu entre travail en commission et en séance n'a sans doute pas comblé les espérances des promoteurs de la révision de 2008. La volonté de laisser aux commissions plus de temps pour préparer l'examen des textes a été contrecarrée par un très large recours à la procédure accélérée. La nouvelle répartition de l'ordre du jour a certes permis de valoriser l'initiative parlementaire, mais les textes émanant du Gouvernement constituent toujours une très large part de ceux discutés au Parlement.

Si un bilan quantitatif du temps consacré au travail législatif met en lumière les apports et les limites du processus engagé en 2008, une analyse plus qualitative permet de mieux comprendre à quel point la gestion du temps législatif est un exercice complexe qui dépend de multiples facteurs dont l'origine se trouve bien souvent davantage dans le comportement des différents acteurs qui participent au processus, qu'ils soient gouvernementaux ou parlementaires, que dans les règles fixées par la Constitution, la loi ou le règlement.

## **I. LE REEQUILIBRAGE QUANTITATIF DU TEMPS LEGISLATIF AU PROFIT DU PARLEMENT : UNE REFORME AUX EFFETS INCERTAINS**

La révision de 2008 a entendu permettre aux assemblées de maîtriser une partie de leur ordre du

jour, de disposer de plus de temps pour préparer l'examen des textes en commission et en séance et de mettre fin à la pratique de l'obstruction.

### **A. Donner aux assemblées plus de maîtrise sur le temps législatif : l'ordre du jour partagé**

- *Un beau jardin à la française*

La Conférence des présidents est traditionnellement l'enceinte au sein de laquelle est discuté l'ordre du jour entre Gouvernement, Président de l'Assemblée, groupe majoritaire<sup>4</sup>, groupes d'opposition et commissions. Depuis la révision de 2008 et le partage de l'ordre du jour dans les conditions fixées à l'article 48 de la Constitution, les groupes et les commissions sont désormais, et sans commune mesure avec ce qui était par le passé, des acteurs du processus de détermination de l'agenda parlementaire. Des espaces de négociations se sont ouverts, négociations qui interviennent pour la plupart avant que la Conférence ne se réunisse, celle-ci ayant généralement pour vocation d'entériner les accords ainsi trouvés.

En théorie, le Gouvernement semble davantage contraint, même s'il existe, en pratique, une certaine « porosité » entre les compartiments strictement définis par l'article 48 de la Constitution et qui forment, sur le papier, un remarquable « jardin à la française » (ordre du jour du Gouvernement ; ordre du jour de l'Assemblée qui n'est pas réservé aux actions de contrôle ; ordre du jour de contrôle de l'Assemblée).

Groupe majoritaire et Gouvernement procèdent parfois à des « échanges ». Sont ainsi inscrits des projets de loi à la demande de la majorité dans les semaines de l'Assemblée : ce fut le cas, de manière emblématique, pour le projet de loi ouvrant le

<sup>4</sup> Sur longue période, la notion de « groupe majoritaire » mérite d'être relativisée dans la mesure où le plus souvent la majorité parlementaire a été composée par plusieurs groupes politiques. Le cas des XIII<sup>e</sup> (2007-2012) et XIV<sup>e</sup> législatures (2012-2017) où un seul groupe représentait à lui seul la majorité absolue des membres de l'Assemblée nationale est finalement le cas le moins fréquent depuis 1958.

mariage aux couples de personnes de même sexe en janvier 2013.

Il a même pu arriver que, en dehors des priorités prévues par l'article 48 de la Constitution, à la suite d'un souhait du Gouvernement, des textes soient inscrits par la Conférence des Présidents dans les créneaux laissés vacants lors des semaines consacrées au contrôle.

De fait, en dépit du partage formel de l'ordre du jour, le Gouvernement finit par disposer, bon an

mal an, d'un temps disponible qui reste dans des ordres de grandeur comparables – entre 850 et 900 heures en moyenne par an – pour mettre en œuvre son programme législatif, comme le montre le tableau ci-après.

Session (1 <sup>er</sup> octobre au 30 septembre)	Durée totale des séances	Temps consacré au travail législatif	dont législatif strict	dont budget	Propositions de loi sur un ordre du jour parlementaire	Temps législatif « gouvernemental » <sup>5</sup>
2015-2016	934 h 05	741 h 30	542 h 50	198 h 40	110 h 45	<b>630 h 45</b>
2014-2015	1191 h 55	979 h 50	770 h 50	209 h 00	106 h 20	<b>873 h 30</b>
2013-2014	1181 h 50	999 h 30	732 h 40	266 h 50	126 h 00	<b>873 h</b>
2012-2013	1382 h 40	1148 h 50	957 h 20	191h30	153 h 10	<b>995 h 40</b>
2010-2011	970 h 45	792 h 55	664 h 45	128h10	133 h	<b>659 h 55</b>
2009-2010	1098 h 30	928 h 20	815 h 10	113h10	131 h	<b>797 h 20</b>
2008-2009	1317 h 40	1109 h 05	996 h 05	113h	86 h 15	<b>1023 h 05</b>
2007-2008	919 h 50	893 h 50	777 h 45	116h05	32 h 10	<b>861 h40</b>
2005-2006	1090 h 10	930 h 30	762 h 25	168h05	40 h 55	<b>889 h 25</b>
2004-2005	953 h 50	804 h 35	651 h 45	152h50	30 h	<b>774 h 35</b>
2003-2004	1245 h 35	1057 h 40	892 h 20	165h20	20 h	<b>1037 h 40</b>
2002-2003	1197 h 10	1022 h 30	862 h 45	159h45	31 h 30	<b>991 h</b>

<sup>5</sup> Le temps législatif « gouvernemental » est entendu ici comme correspondant au temps consacré au travail législatif hors propositions de loi discutées lors d'une semaine d'ordre du jour parlementaire (semaines de l'Assemblée, semaines de contrôle, journées réservées).

- *Un temps législatif plus favorable aux initiatives parlementaires*

Si le Gouvernement semble « tirer son épingle du jeu » de la réforme de 2008, cela ne signifie pas que les initiatives législatives parlementaires ne se soient pas développées grâce au partage de l'ordre du jour, comme le souhaitait le Constituant.

L'une des ambitions de la révision de 2008 était en effet d'offrir une plus grande place à l'initiative législative parlementaire avec l'idée que si l'on laissait aux assemblées la possibilité de maîtriser une partie de l'ordre du jour, elles y inscriraient des propositions de loi. On constate effectivement une montée en puissance de ces initiatives.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, une quarantaine de propositions de loi sont examinées à l'Assemblée nationale par session, contre vingt à trente auparavant, soit 33 à 100 % d'augmentation.

Une vingtaine de ces propositions sont définitivement adoptées, contre une dizaine avant la réforme. Au regard de l'ensemble des textes adoptés (hors conventions internationales), en moyenne, 35 % sont des propositions de loi, contre 25 % auparavant.

Cette progression significative traduit donc un certain succès de la réforme constitutionnelle.

Cela étant, si on affine l'analyse, on observe que la législation demeure très majoritairement le fait de projets de loi.

Les propositions de loi sont en général des textes courts : celles adoptées en 2014-2015 comptaient 7 articles en moyenne, contre 66 pour les projets de loi. Elles représentaient moins de 11 % du nombre total des articles figurant dans les textes définitivement adoptés. Pour la session 2015-2016, les mêmes chiffres sont respectivement de 12 et 72, les propositions de loi représentant 17,4 % des articles.

En se fondant cette fois sur le nombre de caractères des textes adoptés, la part des propositions a représenté entre 5 et 10 % du volume des lois, ce qui donne une image plus précise de la part des propositions de loi dans l'ensemble de la législation.

Cet éclairage ne doit toutefois pas conduire à considérer que la révision constitutionnelle aurait échoué dans son objectif de revalorisation de l'initiative législative parlementaire.

Tout d'abord, la relative compacité des textes issus de propositions de loi s'explique logiquement par le caractère ciblé et homogène des initiatives parlementaires, peu propices, notamment, à la multiplication des articles additionnels.

Ensuite, aussi bien sous la XIII<sup>e</sup> que sous la XIV<sup>e</sup> législature, on a vu se mettre en place des cercles vertueux associant l'activité de contrôle de l'Assemblée nationale à son action législative. Tel fut le cas avec la mission d'information sur les violences par armes à feu et l'état de la législation conduite par M. Bruno Le Roux, son président, alors membre de l'opposition, et M. Claude Bodin, son rapporteur<sup>116</sup> qui aboutit au dépôt d'une proposition de loi, soumise au Conseil d'État en application de l'article 39, alinéa 5, de la Constitution<sup>127</sup>. Ce texte cosigné par des députés de la majorité et de l'opposition fut définitivement adopté<sup>138</sup>, réformant ainsi une réglementation qui avait vieilli et dont l'évolution s'avérait nécessaire mais difficile en raison du caractère sensible de la matière.

<sup>6</sup> Rapport d'information n° 2642, 22 juin 2010.

<sup>7</sup> Il s'agit là d'une novation de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui a été mise à profit à 14 reprises par l'Assemblée nationale.

<sup>8</sup> *Loi n° 2012-304 du 6 mars 2012 relative à l'établissement d'un contrôle des armes moderne, simplifié et préventif.*

On peut citer également la proposition de loi portant réforme de la prescription pénale déposée par MM. Alain Tourret (groupe RRDP) et Georges Fenech (groupe LR), qui est le fruit d'une mission d'information bipartisane menée conjointement par ces députés et qui a également été soumise au Conseil d'État avant son examen en commission à l'Assemblée nationale<sup>149</sup>. Ce texte a été adopté définitivement en février 2017.

Preuve que le Gouvernement n'a pas entendu réduire son activité législative, contrairement à ce que certains ont pu espérer en 2008, le plafond de jours de séance fixé au deuxième alinéa de l'article 28 de la Constitution est désormais systématiquement dépassé, dans des proportions d'ailleurs plus importantes que l'accroissement du volume horaire de séance. Cette dilatation du calendrier parlementaire se manifeste aussi par

	Nombre de propositions de loi examinées à l'AN (1)	Nombre de propositions de loi définitivement adoptées	Nombre de textes définitivement adoptés (dont conventions)	% PPL adoptées / textes hors conventions
2007-2008	24	14	103 (dont 47 conv.)	25 %
2008-2009	31	11	84 (dont 41 conv.)	25,6 %
2009-2010	44	22	112 (dont 55 conv.)	38,6 %
2010-2011	51	24	108 (dont 41 conv.)	35,8 %
2011-2012	42	19	68 (dont 32 conv.)	52,8 %
2012-2013	46	19	90 (dont 37 conv.)	35,8 %
2013-2014	37	27	100 (dont 34 conv.)	40,9 %
2014-2015	42	12	84 (dont 43 conventions)	29,3 %
2015-2016	77	30	110 (dont 54 conv.)	53,6 %

(1) propositions de loi déposées en premier lieu à l'AN et ayant fait l'objet d'au moins une lecture à l'AN + propositions de loi du Sénat ayant fait l'objet d'au moins une lecture à l'AN.

- *Un équilibre qui affecte le calendrier parlementaire*

La conjugaison d'un temps législatif gouvernemental relativement incompressible, stabilisé à environ 850 heures, ordre du jour partagé ou pas, d'une croissance marquée des initiatives parlementaires et du cantonnement des activités de contrôle lors de semaines qui leur sont réservées se traduit mécaniquement dans le calendrier parlementaire : le nombre de jours et d'heures de séance a augmenté significativement.

l'augmentation significative des jours de séance au-delà de ceux en principe réservés à « la semaine parlementaire » telle qu'elle est fixée par le Règlement (soit le mardi après-midi et soir, le mercredi après-midi et soir et le jeudi matin, après-midi et soir).

<sup>9</sup> Rapport d'information n° 2778, déposé le 20 mai 2015 et proposition de loi n° 2931, déposée le 1er juillet 2015.

Session (1 <sup>er</sup> octobre au 30 septembre)	Nombre de jours de séance	Nombre de jours de séance hors mardi, mercredi et jeudi
2015-2016	132	25
2014-2015	150	38
2013-2014	142	32
2012-2013	155	39
2010-2011	125	18
2009-2010	132	27
2008-2009	154	39
2007-2008	112	12
2005-2006	125	23
2004-2005	110	20
2003-2004	135	32
2002-2003	125	20
2000-2001	96	11
1999-2000	104	9
1998-1999	115	19
1997-1998	120	24

## B. Revaloriser le travail législatif par des délais protecteurs

L'alinéa 3 de l'article 42 de la Constitution dispose que : « *La discussion en séance, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi, ne peut intervenir, devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt. Elle ne peut intervenir, devant la seconde assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de quatre semaines à compter de sa transmission* ». L'objet de ces dispositions introduites en juillet 2008 était de permettre aux assemblées de bénéficier d'un temps minimal garanti constitutionnellement pour examiner les textes en première lecture.

On observera que ce délai protecteur de six semaines, pour la première assemblée saisie, constitue en pratique une sorte de plancher en dessous duquel le travail des commissions est moins aisé, comme en témoigne le tableau suivant qui récapitule les principales étapes de ce travail :

### Examen des textes en commission et en séance. Compte à rebours théorique

- Semaine **n-6** : dépôt et diffusion du texte
- Semaines **n-5 et n-4** : travail préparatoire des commissions
- Semaine **n-3** : mise à disposition des commissaires d'un document faisant état de l'avancement des travaux du rapporteur au fond
- Semaine **n-2** : réunion de la commission au fond
- Semaine **n-1** : publication du texte adopté par la commission (7 jours au moins) et dépôt des amendements des députés
- Semaine **n** : réunion en application de l'article 88 du Règlement et examen en séance

Pourtant le recours à la procédure accélérée prévue par l'article 45 de la Constitution permet au Gouvernement d'écartier ces délais, tout en offrant la possibilité de convoquer une commission mixte paritaire après une seule lecture dans chaque assemblée.

Les gouvernements qui se sont succédé depuis 2009 n'ont pas manqué d'utiliser cette procédure en poursuivant l'un ou l'autre de ces deux objectifs, voire les deux simultanément.

Le premier est d'éviter des lectures trop nombreuses, qui sont souvent l'occasion de discussions redondantes. On retrouve ici la fonction qu'avait la procédure d'urgence à laquelle la procédure accélérée s'est substituée en 2008.

Le second est d'écartier les délais minimaux imposés par l'article 42 de la Constitution en permettant que les projets ou les propositions de loi soient examinés en séance moins de six semaines après leur dépôt en première lecture devant la première assemblée saisie, ou moins de quatre semaines devant la seconde assemblée. Cette faculté de faire l'économie des délais constitutionnels, qui, d'ailleurs, sont loin d'être « confortables », est sans doute plus contestable

au regard des objectifs de la révision constitutionnelle, surtout lorsqu'elle s'applique à des textes importants.

#### Part des projets déposés soumis à la procédure accélérée (PA)

Session	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
% PA / projets déposés hors conventions	40,0 %	41,1 %	33,3 %	36,0 %	27,0 %	34,6 %	54,3 %	46,8 %

Session	2014-2015	2015-2016
% PA / projets déposés hors conventions	60,5 %	42 %

#### Part des projets définitivement adoptés soumis à la procédure accélérée (PA)

Session	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
% PA / projets adoptés hors conventions	83,3 %	42,9 %	68,8 %	65,7 %	34,9 %	58,8 %	76,5 %	79,5 %

Session	2014-2015	2015-2016
% PA / projets adoptés hors conventions	96,6 %	80 %

En dépit d'un recours accru à la procédure accélérée, on observe que le délai dont bénéficient, dans les faits, les assemblées lors de l'examen des textes en première lecture s'est globalement amélioré.

Avant mars 2009, date de mise en œuvre de la réforme de 2008 sur ce point, 63 % des projets de loi déposés en premier lieu à l'Assemblée nationale ont été débattus en séance moins de six semaines après leur dépôt. Le délai moyen était alors de 53 jours.

Après mars 2009 et jusqu'à la fin de la XIII<sup>e</sup> législature, 18 % seulement des projets ont été débattus moins de six semaines après leur dépôt, le délai moyen étant proche de 150 jours (soit un quasi-triplement).

La situation s'est cependant dégradée depuis 2012, bien que la situation reste meilleure qu'avant 2009 :

- en 2012-2013, 42 % des projets ont été débattus moins de six semaines après leur dépôt, et le délai moyen a été de 80 jours pour l'ensemble des textes ;
- en 2013-2014, 25 % des projets ont été débattus moins de six semaines après leur dépôt, et le délai moyen a été de 97 jours ;
- en 2014-2015, 27 % des projets ont été débattus moins de six semaines après leur dépôt, et le délai moyen a été de 89 jours ;
- en 2015-2016, 40 % des projets ont été débattus moins de six semaines après leur dépôt, et le délai moyen a été de 129 jours.

On peut cependant affiner cette analyse et relativiser les statistiques en observant que, pour quelques textes emblématiques de cette législature, le délai d'examen est très variable et répond aux circonstances de l'espèce : pour le projet de loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe, ce délai a été de 78 jours ; pour le projet de loi pour la croissance et l'activité (dit « Macron »), il a été de 46 jours ; pour le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, il a été de 63 jours et a atteint 167

jours pour le projet de modernisation de notre système de santé.

Le recours à la procédure accélérée est souvent critiqué par les parlementaires. Son usage très large semble en effet aller à contre-courant de l'un des objectifs de la révision de 2008 qui entendait donner aux commissions plus de temps pour travailler sur les textes et mieux en préparer l'examen de sorte que le maximum de questions, non seulement « techniques » mais aussi « politiques », puissent trouver réponses au stade du passage en commission. De la sorte, on espérait pouvoir recentrer le débat en séance sur l'essentiel en permettant à la majorité, comme à l'opposition, d'avoir une confrontation d'idées et non de longues discussions d'amendements à la portée limitée.

Avec l'écrasement des délais minimaux par la procédure accélérée – mais également pour d'autres raisons, que nous examinerons plus loin –, cet objectif principal n'a pu être pleinement atteint, ce que déplorait déjà le comité présidé par M. Édouard Balladur dans le bilan qu'il dressait deux ans après la réforme<sup>1510</sup>.

Outre cet échec relatif sur le plan des principes, on observera que, d'un point de vue procédural, le recours soutenu à la procédure accélérée produit des effets paradoxaux, avec le gonflement des nouvelles lectures, qui s'apparentent, bien souvent, à des deuxièmes lectures.

Plusieurs raisons concourent à cette tendance. Les parlementaires peuvent avoir le sentiment de ne pas avoir disposé de suffisamment de temps en première lecture pour préparer leurs amendements. Surtout, ils peuvent découvrir en nouvelle lecture des sujets qui n'avaient pas été abordés dans le texte initial ou amendés par la commission en première lecture et qui ont été introduits par l'autre chambre. On peut comprendre que les parlementaires

<sup>10</sup> Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, *La réforme institutionnelle deux ans après*, 17 mai 2010, p. 23-24.

souhaitent alors débattre de questions dont ils n'ont pas eu à connaître auparavant.

On évoquera, à titre d'exemple, le cas du projet de loi sur la transition énergétique qui a fait l'objet, en commission, de 2 443 amendements en première lecture et de 910 en nouvelle lecture, et, respectivement, de 2 678 et 1 057 amendements en séance publique. Plus récemment, la discussion du projet de loi « Égalité et citoyenneté » a suscité, en commission, le dépôt de 1 228 amendements en première lecture et de 344 en nouvelle lecture et, en séance publique, de respectivement 1 602 et 819 amendements.

### C. Responsabiliser les acteurs par le temps législatif programmé

Introduit lors de la réforme du Règlement de mai 2009, le temps législatif programmé (TLP) est devenu, sous la XIII<sup>e</sup> législature, la procédure utilisée habituellement pour les textes importants : il a été mis en œuvre à 32 reprises entre juillet 2009 et janvier 2012. En 2012, la question pouvait se poser du devenir de cette procédure que l'opposition avait combattue lors de son instauration puis vivement critiquée lors de sa mise en œuvre. De fait, les premières réformes de la XIV<sup>e</sup> législature ont été débattues selon la procédure normale<sup>1611</sup>.

L'idée de « réactiver » le TLP s'est néanmoins imposée progressivement.

Cette procédure fut réutilisée, en avril 2013, lors de l'examen en deuxième lecture du projet de loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe, puis elle s'est banalisée. Le TLP a été appliqué à 5 reprises en 2012-2013 et 11 fois en

2013-2014. Il a été appliqué à 3 reprises en 2014-2015, la dernière fois sur le projet de loi « Macron ».

Depuis, il n'a plus été fait usage du TLP. Peut-être faut-il y voir une forme de réussite en creux de cette procédure dont l'un des objectifs était de mettre fin à l'obstruction parlementaire. Le TLP pouvant être utilisé pour faire pièce à des stratégies visant à retarder l'adoption d'un texte, on peut émettre l'hypothèse que les acteurs auraient intégré l'idée que le recours à l'obstruction n'était plus réellement opérationnel. De fait, depuis sa mise en sommeil, certains textes ont certes fait l'objet de nombreux amendements, mais sans que ces derniers ne procèdent d'une logique d'obstruction.

L'instauration du TLP répondait en fait à trois objectifs. En dehors de la lutte contre l'obstruction, le but était également d'offrir aux groupes une plus grande liberté d'action afin d'organiser les prises de parole comme ils l'entendaient, entre discussion générale, défense des motions, examen des amendements. Le dernier objectif était de permettre de disposer d'une certaine prévisibilité des travaux de l'Assemblée.

Au regard de ces deux dernières finalités, le bilan de la mise en œuvre du TLP est contrasté.

Sous la XIII<sup>e</sup> législature, les groupes se sont progressivement adaptés à la « nouvelle donne », voire ont élaboré de véritables stratégies. Sur quelques textes, le groupe SRC a délibérément décidé de n'inscrire aucun orateur dans la discussion générale, au profit de la discussion des articles<sup>1712</sup>. En sens inverse, on peut évoquer le cas où un groupe a décidé d'utiliser la quasi-totalité de son temps de parole dans la discussion générale, afin de faire en sorte de ne plus pouvoir s'exprimer lors de l'examen des articles, souhaitant sans doute

<sup>11</sup> Par exemple le projet de loi portant création des emplois d'avenir, le projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, tarification de l'énergie, le projet de loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République ou le projet de loi portant création du contrat de génération.

<sup>12</sup> Par exemple, sur le projet de loi relatif à la réforme des retraites (septembre 2010), sur le projet de loi relatif à la réforme des collectivités territoriales (septembre 2010) ou sur le projet de loi relatif à l'immigration, l'intégration et la nationalité (septembre 2010 et mars 2011).

ainsi démontrer par l'absurde le caractère singulier de cette procédure<sup>1813</sup>.

Par ailleurs, le déluge d'amendements pour retarder le vote d'un texte a semblé, dans un premier temps, perdre de son intérêt.

Au-delà de ces points positifs, les motifs de déception sont réels au regard des objectifs consistant à mieux organiser et à rendre plus prévisibles les débats.

On attendait tout d'abord du TLP que les acteurs du débat soient incités à définir des priorités. Les groupes parlementaires devaient jouer un rôle central dans l'organisation de la discussion. Mais on constate qu'ils éprouvent de la difficulté à définir *a priori* une stratégie et à plus encore à la mettre en œuvre. Les groupes doivent ainsi souvent composer avec certains de leurs membres qui souhaitent prendre la parole comme ils l'entendent sans se préoccuper de la stratégie définie préalablement. Ils « consomment » ainsi le temps de parole de leur groupe au détriment de ceux de leurs collègues plus disciplinés. De fait, la délibération se poursuit toujours selon le même scénario : l'examen des premiers articles est approfondi puis, progressivement, en application du théorème de « la rétractation du temps parlementaire », le rythme s'accélère et les dispositions situées à la fin du texte sont examinées très vite faute de « combattants ». Cette structuration du débat législatif n'est pas propre au TLP, mais cette procédure en accentue certainement les traits.

On attendait aussi du TLP une meilleure organisation de la semaine parlementaire. En fait, il ne garantit pas le respect des jours et horaires réglementaires. Si l'on s'en tient à l'idée d'« un texte par semaine », un TLP de 30 heures suppose de siéger le lundi ou le vendredi, voire les deux et non

simplement le mardi, le mercredi et le jeudi qui sont les jours habituels de séance selon l'article 50, alinéa 1<sup>er</sup>, du Règlement.

Le débat peut se prolonger bien au-delà du « forfait horaire » décidé en Conférence des présidents si le Gouvernement et la commission sont « bavards », si les présidents de groupe utilisent leur temps personnel, si le Gouvernement dépose des amendements hors délais et si l'on a affaire à un texte composite, support à de nombreux articles additionnels : alors que le coefficient multiplicateur entre le temps ouvert pour les groupes et le temps de séance constaté était jusqu'alors au maximum de 1,5, il a atteint plus de 2 pour la loi « Macron » (111 heures consommées pour 50 heures ouvertes). Dans ce cas précis, on observe que la « dérive » du TLP est aussi due au fait que le groupe majoritaire, traversé par des courants différents, a consommé la totalité de son temps de parole – ce qui est très rare en TLP –, et plus encore puisque le président de ce groupe obtint de la Conférence des présidents la possibilité de rétrocéder son temps de parole propre à certains membres de son groupe. Les divergences au sein du groupe majoritaire, le caractère éminemment composite de ce texte, la multiplication du nombre de rapporteurs, les prises de parole longues et fréquentes du ministre, conduisirent à ce que le TLP ne garantisse pas l'un des objectifs de cette procédure, à savoir la certitude de voter l'ensemble du texte à un moment déterminé dans la semaine.

Enfin, le TLP n'a pas mis un terme définitif aux dépôts massifs d'amendements : l'évolution à la baisse constatée à la fin de la XIII<sup>e</sup> législature (de 24 000 amendements déposés en séance en 2009-2010 à 10 000 l'année suivante) ne s'est pas confirmée sous la XIV<sup>e</sup> : près de 33 000 amendements en 2012-2013 ; 21 051 en 2013-2014 et plus de 23 000 en 2015-2016.

Pour expliquer ce constat, on peut sans doute évoquer une relative perte du « savoir-faire » du TLP de la part des acteurs du débat législatif qui ne l'avaient pas pratiqué en début de législature. Il faut également insister sur le fait que, pour produire

<sup>13</sup> Pour le projet de loi relatif à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales, examiné à l'Assemblée nationale en décembre 2009, un TLP de 30 heures avait été fixé par la Conférence des Présidents. 11 heures 25 avaient été attribuées au groupe SRC qui usa de la presque totalité de ce temps, ne conservant que 19 minutes après la discussion générale.

pleinement ses effets, le recours au TLP suppose une réelle discipline de groupe et une approche plus collective de la discussion législative. Or, à cet égard, notre procédure reste caractérisée par un fort tropisme individuel, protecteur des droits d'expression personnelle des députés, comme en atteste le très grand libéralisme qui s'applique à l'exercice du droit d'amendement.

On peut enfin mentionner les limites intrinsèques de la procédure telle qu'elle a été mise en œuvre : afin d'en faciliter l'acceptabilité, il a pu être proposé, par la Conférence des présidents, des temps globaux relativement importants, n'incitant pas les groupes à concentrer et à hiérarchiser les interventions de leurs membres.

D'une manière générale, cette évaluation contrastée invite à appréhender avec circonspection les schémas prédéterminés et somme toute rigides tels que TLP. Il peut être plus efficace de privilégier la souplesse et l'adaptabilité aux cas de figure nombreux et divers auxquels est confrontée l'institution parlementaire. Chaque texte est singulier parce que les sujets abordés, le contexte politique et social, les acteurs du débat sont différents. Sans doute est-il nécessaire que l'Assemblée dispose d'une panoplie d'outils modulables pour mieux organiser ses travaux et permettre aux députés d'assurer leur mission dans les meilleures conditions.

Par exemple, on peut imaginer qu'un recours plus « structuré » et concerté à la procédure de la priorité (art. 95 du Règlement) – qui peut permettre de fixer l'examen de certains articles à un moment déterminé de la semaine – serait de nature à mieux organiser les débats. Le Gouvernement prend, dans presque tous les cas, l'initiative du recours à cette procédure – le plus souvent pour tenir compte des disponibilités des ministres devant être présents pour défendre certains articles. Mais la commission saisie au fond peut aussi l'obtenir de droit. On pourrait envisager que la priorité soit décidée plus en amont et évoquée en Conférence des Présidents au moment où est organisée la discussion d'un

texte, en présence de tous les acteurs du débat parlementaire.

La Conférence des Présidents est naturellement le lieu où l'organisation des débats doit être discutée et fixée en tentant de « coller » au plus près des enjeux de chaque texte. Cela suppose naturellement que les différents acteurs du débat parlementaire prennent le temps de mieux cerner ces enjeux et trouvent des terrains d'entente en dépit des confrontations inhérentes à la vie parlementaire.

#### ÉVOLUTION DU NOMBRE DES AMENDEMENTS DÉPOSÉS EN SÉANCE

	Amendements déposés
1996-1997	617
1997-1998	10 709
1998-1999	13 835
1999-2000	12 344
2000-2001	8 479
2001-2002	4 885
<b>Total XI<sup>e</sup> législature</b>	<b>50 869</b>
2001-2002	660
2002-2003	35 393
2003-2004	27 073
2004-2005	26 471
2005-2006	10 196
2006-2007	144 015 (*)
<b>Total XII<sup>e</sup> législature</b>	<b>243 808</b>
2006-2007	1 517
2007-2008	13 778
2008-2009	19 704
2009-2010	23 776
2010-2011	10 147
2011-2012	6 987
<b>Total XIII<sup>e</sup> législature</b>	<b>75 909</b>
2011-2012	1 485
2012-2013	32 545
2013-2014	21 051
2014-2015	25 888
2015-2016	23 256

\*) Donnée atypique due aux 137 665 amendements déposés sur le seul projet de loi relatif à l'énergie.

## II. L'ENJEU DE LA HIÉRARCHISATION DU TEMPS LÉGISLATIF : DU TEMPS OUI, MAIS POUR QUOI FAIRE ?

Le temps législatif n'est pas seulement une question de « volume disponible » pour examiner les textes. Il faut aussi aborder ce sujet sous un angle qualitatif. En d'autres termes, le temps législatif disponible, notamment en séance, est-il bien utilisé ? Est-il suffisamment valorisé ?

Par ailleurs, le cadre temporel du travail législatif doit être appréhendé au vu des règles de procédure censées le structurer : une heure de débat législatif sur un dispositif qui a fait l'objet d'un avis du Conseil d'État, d'une étude d'impact et d'une analyse par la commission n'a pas la même portée qu'une heure de débat sur un dispositif nouveau, le cas échéant présenté à la dernière minute par voie d'amendement.

Si l'on se réfère aux objectifs fixés par les promoteurs de la révision constitutionnelle et plus précisément de la modification de l'article 42 de la Constitution, la séance devrait être le lieu où s'expriment des lignes politiques correspondant aux positions des groupes parlementaires et non une suite d'interventions individuelles. Puis le débat devrait se focaliser sur quelques amendements jugés essentiels, le cas échéant destinés à tenir compte des débats au sein de la commission saisie au fond, les autres ayant été vus en commission et n'ayant pas vocation à être rediscutés dans l'hémicycle. L'article 44, alinéa premier, de la Constitution, révisé en 2008, dispose d'ailleurs que le droit d'amendement « s'exerce en séance *ou* en commission ».

La réalité montre que cette évolution attendue n'est pas au rendez-vous.

### A. Une part importante du temps législatif encore consacrée à des interventions générales

Tous textes et toutes lectures confondus, le temps consacré à la discussion générale des textes adoptés sous la XIV<sup>e</sup> législature (1 070 h 18), représente 34,26 % du total consacré à l'examen des textes (3 123 h 38).

Si l'on ne tient compte que des projets de loi, toutes lectures confondues, la part du temps consacré à la discussion générale (737 h) par rapport au temps consacré à l'ensemble de la discussion (2 575 h) est de 28,65 %.

Cette situation est considérée comme insatisfaisante et les parlementaires en ont pris collectivement

conscience. C'est pourquoi le Président de l'Assemblée nationale, M. Claude Bartolone, a proposé dans la réforme du Règlement de l'Assemblée adoptée le 28 novembre 2014 que la durée de droit commun des discussions générales (hors TLP) soit fixée à chaque début de législature par la Conférence des présidents, qui l'a arrêtée à 1 h 30 en première lecture, sauf décision contraire au cas par cas. Cette volonté de limiter la durée des discussions générales a conduit également à prévoir, dans un second temps, une seule prise de parole par groupe de 5 minutes pour la lecture des conclusions des commissions mixtes paritaires et en lecture définitive. Ce raccourcissement des discussions générales<sup>14</sup> est censé aussi « redynamiser » la semaine parlementaire en permettant d'aborder l'examen des articles d'un projet de loi dont la discussion commence le mardi le même jour et de la poursuivre en milieu de semaine, à un moment où les députés sont le plus présents à l'Assemblée et non dans leur circonscription.

Comme l'écrivait M. Jean-Jacques Urvoas, rapporteur de la proposition de résolution déposée par le Président Bartolone, il s'agissait de « dynamiser les débats en séance » et de « raccourcir les discussions générales, dont l'intérêt est le plus souvent tout relatif, et de mettre davantage l'accent sur le cœur du travail législatif, c'est-à-dire l'examen des articles et des amendements. »<sup>15</sup>

<sup>14</sup> On observera que la défense des motions de rejet préalable ou de renvoi en commission constitue souvent pour les groupes d'opposition le moyen de disposer d'un temps de parole supplémentaire qui a pour effet, en réalité, bien souvent de prolonger la discussion générale de deux fois trente minutes en première lecture et de deux fois quinze minutes en deuxième ou nouvelle lecture. C'est sans compter aussi sur l'inscription sur les articles, pour deux minutes, des députés qui n'ont pu disposer d'un temps de parole dans la discussion générale.

<sup>15</sup> Rapport de M. Jean-Jacques Urvoas au nom de la commission des lois, n° 2381, 20 novembre 2014, p. 22.

## B. Un attachement persistant à la séance

En principe, il ne devrait en effet plus être nécessaire de reprendre en séance l'intégralité du travail législatif, puisque la commission est censée avoir traité l'essentiel des questions que l'on peut qualifier de « techniques », même si ce terme mériterait d'être relativisé.

Pourtant on constate que le débat législatif en séance reste le cœur de la procédure législative et ce, pour plusieurs raisons :

- le Gouvernement doit faire adopter des amendements s'il souhaite, le cas échéant, conserver son texte et revenir sur le vote de la commission ;
- les commissions ont eu le temps d'élaborer des propositions de compromis entre le moment où elles ont examiné le texte et celui où il vient en séance ;
- le texte de la commission devient lui-même un support à amendements ;
- les délais impartis aux commissions restent serrés, notamment lorsque la procédure accélérée a été engagée : l'exercice d'amendement continue de fait jusqu'à la séance.

D'autres motifs résultent des choix faits par les acteurs politiques.

Les parlementaires ont encore tendance à considérer qu'une intervention dans l'hémicycle a plus de portée politique et symbolique qu'en commission. C'est le cas notamment des membres de l'opposition qui, pour de raisons de délais insuffisants ou pour des motifs de visibilité préfèrent intervenir en séance plutôt qu'en commission. Certes, les travaux en commission sont filmés et diffusés, ce qui leur permet de bénéficier d'une plus large audience. Les députés peuvent désormais publier sur Internet et les réseaux sociaux des images de leurs prises de parole en commission afin de mieux faire connaître leur activité de législateur. Dans son bilan de la réforme de 2008, le Comité présidé par M. Édouard Balladur avait d'ailleurs fondé beaucoup d'espoir

dans ces mesures de publicité pour rééquilibrer le temps législatif entre commission et séance. Mais notre culture parlementaire continue à valoriser la prise de parole en séance, jugée plus significative pour les citoyens habitués à voir leur député intervenir dans ce lieu solennel.<sup>2016</sup>

Cette préférence pour l'hémicycle n'est pas le fruit de choix seulement individuels. Les groupes sont naturellement des acteurs importants du débat parlementaire : leur nombre et leur mode de fonctionnement constituent l'un des paramètres qui influe sur la manière dont est utilisé le temps mis à la disposition des assemblées.

Depuis l'abaissement à 15 de l'effectif minimal d'un groupe en 2009, on a pu observer une augmentation de leur nombre. L'existence de groupes ayant un effectif réduit favorise le débat en séance où la mobilisation est plus aisée qu'en commission. Ainsi, les groupes disposant de moins d'une vingtaine de députés ne peuvent compter, au mieux, que deux représentants dans chaque commission permanente ; de fait, ils expriment souvent, en Conférence des présidents, leur attachement à la séance publique et ce, d'autant plus qu'ils y bénéficient d'un temps de parole minimum forfaitaire qui les avantage relativement. Une partie du temps de séance est donc mécaniquement absorbé par des débats qui auraient pu en rester au stade de la commission.

La question de la discipline au sein des groupes est également un facteur important dans la gestion du temps parlementaire. Les groupes qui connaissent une discipline moins stricte ont plus de mal à optimiser le temps : les tentatives de hiérarchiser le débat se heurtent aux volontés individuelles d'insister sur tel ou tel aspect du texte, sur tel ou tel amendement. D'une manière générale, sans un certain degré de maîtrise du dépôt des amendements par le groupe, le débat peut être capté par les auteurs d'amendements, au gré de leur présence effective.

<sup>16</sup> *Il faut y voir une des raisons du faible succès de la procédure d'examen simplifiée.*

### C. Le « déplacement » des débats vers la séance : le problème des articles additionnels

La multiplication des amendements portant articles additionnels, parfois volumineux, pose une difficulté de fond : le projet initial paraît devenir presque secondaire et le débat législatif porte en partie, ce qui n'est pas en soi illégitime, sur des dispositions nouvelles qui ont échappé aux règles constitutionnelles, organiques et réglementaires destinées à améliorer le travail parlementaire.

Le tableau ci-après illustre, pour quelques textes emblématiques lors de leur discussion en première lecture, le gonflement progressif des projets initiaux, aussi bien au stade de la commission qu'à celui de la séance publique.

Sont ainsi court-circuitées les consultations, études et informations préalables, que ce soit l'avis du Conseil d'État ou l'étude d'impact. Bien souvent les parlementaires ne peuvent en séance s'appuyer sur les travaux de la commission qui n'a pas eu à examiner ces amendements. Avec des amendements portant article additionnel déposés tardivement par les commissions ou, surtout, le plus souvent, par le Gouvernement, on contourne les règles protectrices en matière de délais, qu'ils soient constitutionnels ou réglementaires et, d'une manière générale, toutes les procédures patiemment élaborées pour améliorer la qualité de la délibération et, au-delà, de la loi.

En juillet 2015, M. Jean-Jacques Urvoas, alors président de la commission des lois, avait dénoncé ces pratiques, les jugeant génératrices de dysfonctionnement pour l'Assemblée. Il émettait l'hypothèse que ces dépôts tardifs d'amendements substantiels par le Gouvernement pouvaient traduire, selon une première hypothèse, « une insuffisance de préparation de certains projets de loi déposés » et que « les amendements gouvernementaux [venaient] alors combler des lacunes révélées lors des échanges avec le rapporteur, puis lors des débats en commission ». Il avançait également l'idée que « déposer des amendements [permettait] également au Gouvernement de

*passer outre un certain nombre de procédures »* et il ajoutait : « dans certains cas extrêmes, j'ai pu constater que cela pouvait approcher le détournement de procédure »<sup>2117</sup>.

On peut y voir, si ce n'est un détournement de procédure – mais la question peut être posée –, tout du moins une rupture de l'équilibre que la révision de 2008 avait entendu instituer.

En pratique, l'examen de nombreux textes se structure désormais entre la réunion de la commission et la séance publique d'une manière non prévue par le constituant : à l'architecture théorique qui confiait à la commission l'analyse approfondie du projet et à la séance publique les arbitrages politiques et le règlement des difficultés non résolues en commission, se substitue une répartition au terme de laquelle le projet initial est presque uniquement débattu en commission, la séance devenant l'enceinte soit des redites, soit de nouveaux débats.

<sup>17</sup> Blog de M. Jean-Jacques Urvoas, 21 juillet 2015. M. Urvoas a développé à nouveau cette idée, cette fois en qualité de garde des Sceaux, ministre de la justice, lors de la deuxième séance du 14 février 2017, invitant à ce que cette question soit réétudiée lors de la XV<sup>e</sup> législature.

	Nombre de pages				Nombre d'articles			
	Dépôt	Texte de la commission	Texte adopté	Variation texte déposé/texte adopté	Dépôt	Texte de la commission	Texte adopté	Variation texte déposé/texte adopté
<b>Projet de loi portant engagement national pour l'environnement (Grenelle II)</b>	229	283	277	+ 21 %	190	255	261	+ 37 %
<b>Projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR)</b>	217	256	319	+ 47 %	84	109	153	+ 82 %
<b>Projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte</b>	86	138	171	+ 99 %	64	124	173	+ 170 %
<b>Projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques</b>	89	185	241	+ 171 %	106	209	295	+ 178 %
<b>Projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)</b>	152	210	220	+ 45 %	94	113	145	+ 54 %
<b>Projet de loi relatif à la santé</b>	111	169	234	+ 111 %	57	125	203	+ 256 %

#### **D. La structure des textes : la prolifération des textes composites**

La structure même des projets et propositions a une influence importante sur le rythme d'examen de ces textes et la nature des débats qui se tiennent en séance.

On observe, depuis plusieurs années, une multiplication de textes composites qui s'apparentent, en fait, à plusieurs petits projets de loi agglomérés. Ces textes que l'on peut qualifier de projets thématiques portant diverses dispositions d'ordre législatif favorisent notamment la multiplication des amendements portant articles additionnels, avec les effets pervers que nous venons d'évoquer.

En raison du caractère hétérogène des dispositions en discussion, il est d'ailleurs plus difficile de distinguer les amendements qui pourraient être jugés irrecevables au motif qu'ils constitueraient des cavaliers législatifs.

En raison du caractère hétérogène des dispositions en discussion, il est d'ailleurs plus difficile de distinguer les amendements qui pourraient être jugés irrecevables au motif qu'ils constitueraient des cavaliers législatifs.

Mais surtout, ces textes composites contiennent de multiples « points durs », pour utiliser un terme courant au Parlement. Ces dispositions qui suscitent des discussions vives, approfondies, peuvent mobiliser des députés différents qui interviennent occasionnellement au gré de leurs centres d'intérêt, sans avoir à gérer le débat dans sa totalité. On observe donc une succession d'abcès de fixation qui rend beaucoup plus aléatoire la gestion temporelle de la discussion législative, mais aussi sa cohérence sur le fond en limitant toute tentative de hiérarchisation du débat.

Ce phénomène de morcellement du débat législatif doit, en outre, être analysé en tenant compte de l'organisation actuelle de la semaine parlementaire sur trois jours qui structure de fait, comme on l'a vu, l'utilisation du temps de séance et tend à en

amplifier les effets collatéraux. L'examen des textes importants commence souvent le mardi après les questions et les meilleurs « créneaux » de la semaine sont, de ce fait, en partie consacrés à des interventions générales et des motions de procédure ; l'examen des articles ne commence souvent que le mardi soir, voire le mercredi après-midi. On constate alors l'accélération du temps législatif à partir du jeudi après-midi, les parlementaires devant regagner leur circonscription. Dès lors, certaines dispositions importantes peuvent être examinées de manière rapide, voire excessivement rapide, en fin de semaine, soit parce que l'essentiel du temps aura été consacré les jours précédents à des débats qui présentaient moins d'enjeux, soit parce qu'il aura été utilisé pour discuter de dispositions diverses, chacune jugée essentielle par les députés spécialistes de la question.

Ce constat conduit, à ce stade, à s'interroger sur la pertinence de ce cadre temporel hebdomadaire sur trois jours. On comprend qu'il est opportun de permettre aux députés de regagner leur circonscription pour y effectuer l'indispensable travail de terrain. On peut aussi envisager que certaines semaines parlementaires puissent compter cinq jours de séance afin d'examiner des textes qui exigent du temps et d'éviter les travers décrits précédemment. Les gouvernements ne se privent d'ailleurs pas d'« ouvrir » le lundi et le vendredi (selon une expression parlementaire) pour disposer de plus de temps, mais c'est souvent au prix de réticences fortes de la part des députés et en prenant le risque d'une faible mobilisation de la majorité en fin de semaine.

\* \*

\*

Ces quelques observations n'ont naturellement pas vocation à épuiser la question du temps législatif, de sa structuration et de son utilisation. Elles entendent simplement mettre en évidence les apports de la

révision constitutionnelle de 2008 et certains des problèmes nouveaux qu'elle a fait surgir. Les modifications des textes, constitutionnels, organiques, réglementaires, ne suffisent jamais à faire évoluer le fonctionnement des institutions comme on le souhaiterait. Elles produisent toujours des conséquences inattendues. Elles butent sur des comportements individuels ou collectifs qui naissent des rapports de force, des habitudes, de la culture politique. C'est ce qui fait du droit parlementaire un droit éminemment vivant.

## Réaction #4 : **Jean-Pierre Sueur** (Sénateur du Loiret, vice-président de la commission des lois du Sénat)

J'aborderai ici quatre points relatifs à cette réforme dont on peut désormais mieux mesurer les effets après huit années de mise en œuvre : 1- le rôle des commissions parlementaires ; 2- le nouvel agenda parlementaire ; 3- la généralisation des études d'impact ; 4- la procédure accélérée.

### 1. Le rôle des commissions parlementaires

L'effet de la réforme m'apparaît largement positif. Autrefois, comme le débat en séance avait lieu sur la base du texte initial du gouvernement (pour les projets de loi), le travail en commission n'était pas d'emblée pris en compte. Aujourd'hui, comme on part, en séance publique, du texte établi par la commission, le gouvernement doit « batailler » s'il souhaite revenir à son texte initial dans le cas où la commission a adopté un texte différent – ce qui est loin d'être toujours aisé pour lui puisque, la composition de la commission étant homothétique de celle de l'assemblée concernée, le gouvernement doit s'efforcer de convaincre la majorité de la commission, et donc de l'assemblée. Incontestablement, cela renforce le rôle de la commission – et donc du Parlement – dans l'équilibre entre exécutif et législatif. J'ajouterai cependant que le gouvernement peut « contourner » l'effet de la réforme en déposant très tardivement des amendements en commission ou en déposant des amendements entre les débats en commission et la séance publique, voire durant la séance publique. Il m'apparaîtrait judicieux que, dans une future réforme, cette faculté soit limitée et, en tout cas, encadrée.

### 2. Le nouvel agenda parlementaire

Le nouvel agenda parlementaire comprend de facto (et hors les cas strictement énumérés dans la Constitution), pour chaque mois, deux semaines d'initiative gouvernementale, une semaine d'initiative parlementaire consacrée pour l'essentiel à l'examen des propositions de loi, et une semaine dite « de contrôle et d'évaluation ». La semaine d'initiative parlementaire me paraît être positive : sa création s'est traduite par une augmentation des propositions de loi adoptées. J'ajouterai cependant deux réserves. En premier lieu, il me paraît

important que les groupes inscrivent des propositions de loi destinées à devenir effectivement des lois – plutôt que de se servir de ce créneau, sous couvert de propositions de loi qui n'ont aucune chance d'être adoptées, à des fins purement tribunicienne. Deuxième réserve : il me paraît hautement souhaitable que les textes adoptés par une assemblée soient effectivement discutés par l'autre – ce qui est loin d'être toujours le cas. Je pourrais citer plusieurs propositions de loi qui ont été votées à l'unanimité par le Sénat sur des sujets non négligeables et qui n'ont jamais été inscrites à l'ordre du jour de l'Assemblée Nationale<sup>1</sup>, ce qui me paraît dommageable sur le fond et aussi sur la forme, car cela se traduit par la « déperdition » de nombre d'heures de débat.

Enfin, s'agissant de la semaine dite de contrôle, je suis plus que sceptique sur son utilité et son efficacité. Le contrôle parlementaire s'exerce, en fait, au moyen des commissions d'enquête parlementaires, des rapports (lors de l'examen de la loi de finances tout particulièrement) et des questions d'actualité, orales et écrites. Si bien que la semaine dite de contrôle donne lieu, le plus souvent, à l'initiative des groupes ou des commissions, à des débats purement platoniques qu'aucun vote ne vient sanctionner. C'est pourquoi je serais partisan de la pure et simple suppression de cette semaine dite de contrôle au bénéfice des procédures précitées et, par voie de conséquence, de la répartition du temps des séances publiques chaque mois en deux parties : les deux tiers à l'initiative du gouvernement (les projets de loi) et un tiers à l'initiative du parlement (les propositions de loi).

<sup>1</sup> Ainsi, la proposition de loi tendant à modifier l'article 689-11 du code de procédure pénale relatif à la compétence du juge français concernant les infractions visées par le statut de la Cour pénale internationale, adoptée à l'unanimité par le Sénat le 26 février 2013, et jamais inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée Nationale.

### 3. La généralisation des études d'impact

La généralisation des études d'impact me paraît être une fausse bonne idée. En effet, l'étude d'impact est censée être un discours objectif surplombant les divergences politiques. Or, la « neutralité » de l'étude d'impact est une illusion. Et l'on peut d'ailleurs considérer que l'impact de la loi est précisément l'objet du débat politique. Chaque parlementaire vote ou ne vote pas, votera ou ne votera pas, tel texte, en vertu de l'idée qu'il se fait ou se fera de l'impact de ce texte. Prenons l'exemple d'un projet de loi sur un sujet aussi sensible que les OGM. Quels que soient les termes de l'étude d'impact, il est probable que celle-ci sera contestée par les uns ou les autres en fonction de leurs analyses et de leurs convictions. La solution me paraît être dans le fait que les assemblées parlementaires disposent de moyens d'expertise suffisants – afin qu'il n'y ait pas de disproportion entre les moyens d'expertise de l'exécutif et du législatif. L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques constitue une première réponse à cet égard.

### 4. La procédure accélérée.

Les représentants du pouvoir exécutif se plaignent régulièrement de la lenteur de la procédure parlementaire. On dit souvent qu'elle n'est plus « adaptée à notre époque ». C'est ce qui conduit les différents gouvernements à recourir très fréquemment à la procédure dite « accélérée » qui a pour effet de supprimer une lecture dans chaque assemblée avant la réunion de la commission mixte paritaire, si bien qu'il n'est pas faux de dire qu'aujourd'hui la procédure accélérée devient la règle et la procédure normale l'exception.

Je suis pour ma part opposé à cette évolution. Lorsque j'exerçais les fonctions de président de la commission des lois au Sénat, j'ai organisé un colloque sur le thème « L'écriture de la loi », dont les *Actes* sont disponibles<sup>2</sup>. Nombre de participants ont plaidé, preuves à l'appui, contre la quasi généralisation de la procédure accélérée. En effet,

contrairement à ce que l'on croit parfois, la durée de vie de nombre de lois est longue. Et une phrase, un mot, un chiffre inscrits dans la loi peuvent avoir – souvent pour longtemps – des conséquences non négligeables pour nos concitoyens. Au travers des différentes lectures, de l'examen des amendements, des objections et contre-objections, la loi s'élabore, son écriture s'améliore, se peaufine peu à peu – comme la mer polit le galet.

Il est toutefois possible de trouver une solution pour maintenir la procédure dite normale (dans tous les cas où l'urgence ne se justifie pas), qui présente d'incontestables garanties pour la bonne écriture de la loi, en évitant les débats trop longs. Il faudrait éviter effectivement la duplication des débats en commission et en séance publique. Cela supposerait que les réunions des commissions soient toutes publiques, que les commissions puissent adopter les amendements (comme cela existe dans nombre de parlements étrangers) et que l'on redéfinisse le rôle de la séance publique qui pourrait être centrée sur les discussions générales, les votes importants ou la reprise de décisions de commission dans des conditions à définir, dans le respect des prérogatives propres de chacun des groupes politiques constituant l'une et l'autre des assemblées parlementaires.

<sup>2</sup> « L'écriture de la loi », rapport de Jean-Pierre Sueur reprenant les Actes du colloque du 12 juin 2014 organisé par la Commission des lois du Sénat en partenariat avec l'Association française de droit constitutionnel.

## Réaction #5 : **Eric Tavernier** (Directeur général des Missions institutionnelles du Sénat)

Le volet « revalorisation du Parlement » de la révision constitutionnelle de 2008 comportait deux outils principaux :

- un renforcement du rôle préparatoire des commissions, avec comme objectif une répartition plus équilibrée de la charge de travail entre les deux séquences : l'étape pré-décisionnelle en commission, puis l'étape décisionnelle en séance plénière ; l'article 44 de la Constitution a ainsi été complété pour préciser que le droit d'amendement s'exerce « en séance ou en commission » ;
- une organisation plus dynamique du travail dans l'hémicycle avec un ordre du jour diversifié et dorénavant partagé entre le Parlement et le Gouvernement.

Une première remarque à titre liminaire : les travaux et échanges de la journée d'étude<sup>1</sup> ont insisté sur le poids persistant du fait majoritaire à l'Assemblée nationale, qui aurait empêché que les groupes d'opposition et minoritaires profitent pleinement des instruments mis à leur disposition. Cette affirmation doit être sérieusement nuancée en ce qui concerne le Sénat :

- d'une part, le groupe d'opposition est assuré de disposer chaque mois d'un espace de quatre heures dont il fixe librement l'ordre du jour avec la garantie que cet ordre du jour sera préservé dans la limite de ces quatre heures (les autres groupes s'engagent, en particulier, à ne pas déposer de question préalable dont l'adoption entrainerait l'arrêt de la discussion avant même que le débat ne commence). En ce qui concerne les groupes minoritaires, un espace de même durée est accordé une fois par trimestre avec les mêmes garanties ;
- d'autre part, l'article 6 bis du Règlement du Sénat dispose dorénavant que « lorsque le

groupe à l'origine [d'une] demande de création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information sollicite la fonction de rapporteur pour l'un de ses membres, elle est de droit s'il le souhaite ».

Il existe ainsi une tradition de pluralisme sénatorial qui a permis aux groupes minoritaires d'exploiter l'ensemble des potentialités de la réforme, grâce à la bienveillance des deux groupes les plus nombreux.

Autre remarque préalable : la répartition des points d'ordre du jour entre les semaines gouvernementales, les semaines de contrôle et celles appartenant en propre au Sénat a été, dans la pratique, assez nettement assouplie. Au cours de la dernière session (2015-2016), certains sujets à l'initiative du Sénat ont été inscrits en séance lors d'une semaine du Gouvernement et, réciproquement, le Gouvernement a obtenu l'inscription d'un nombre croissant de sujets lors des semaines du Sénat, y compris lors des semaines de contrôle. Au cours de l'année parlementaire 2015-2016, au-delà des « super-priorités » prévues par le troisième alinéa de l'article 48 de la Constitution, le Sénat a ainsi accepté d'inscrire à l'ordre du jour de ses semaines, à la demande du Gouvernement, 7 lectures de conclusions de commissions mixtes paritaires et, hors espaces réservés aux groupes d'opposition ou minoritaires, 6 projets de loi (dont 4 conventions internationales).

Pour le reste, le constat est globalement le même que celui partagé par les autres intervenants : au-delà de l'incontestable renforcement du rôle et du poids des commissions dans le processus législatif, le travail parlementaire pâtit encore aujourd'hui d'une insuffisante maîtrise et d'une organisation qui est loin d'être optimale du temps parlementaire. Sur ce terrain, la mise en œuvre effective de la révision constitutionnelle de 2008 a révélé l'existence de marges de progression.

<sup>1</sup> Journée d'étude sur l'évaluation de la révision constitutionnelle de 2008, LIEPP, Paris, le 16 décembre 2016.

Une critique doit être écartée d'emblée : le délai d'adoption des textes serait trop long.

On rappellera à ce sujet quelques chiffres. En 2015-2016, le délai moyen d'adoption des textes (hors projets de loi de finances, projets de loi de financement de la sécurité sociale, révisions constitutionnelles et conventions internationales) a été de 245 jours, soit environ huit mois. Ce chiffre suit une tendance à la baisse. Depuis 2007, le délai moyen entre le dépôt d'un projet de loi en premier lieu sur le Bureau du Sénat et la date de son premier examen en séance publique atteint 78 jours, soit 2 mois et demi, et il descend même à 70 jours lorsque la procédure accélérée est engagée. Là aussi, la tendance est à la baisse.

Le problème n'est pas celui d'une éventuelle « mauvaise volonté » des assemblées dans le respect du calendrier parlementaire. Le Parlement sait répondre aux exigences de l'actualité immédiate (les projets de loi prorogeant l'état d'urgence ont ainsi été adoptés définitivement en 6 jours). En revanche, le temps de séance a pratiquement doublé au Sénat au cours des dernières années, passant d'environ 500 heures de séance par an entre 1958 et 1995, à 980 heures en moyenne depuis 2008, avec un record de 1 127 heures en 2009-2010. Par comparaison, le Bundestag a siégé 492 heures en séance plénière par an sur la période 2009-2013. Peut-on dire pour autant que l'Allemagne serait une démocratie moins efficace que la nôtre ? À l'évidence, non.

Aujourd'hui, les voix concordent pour dire que le temps de la séance est comme dérégulé. Pourquoi ?

Il y a d'abord l'inflation du nombre d'amendements déposés : en 2014-2015, le record du nombre d'amendement en séance publique (10 608) a été atteint, ainsi que le record du nombre d'amendements déposés en commission (6 698).

Depuis la révision constitutionnelle, le droit d'amendement a ainsi été dédoublé, en commission et en séance, à rebours des dispositions introduites dans l'article 44 de la Constitution qui prévoyaient

que ce droit s'exerce, rappelons-le, « en séance ou en commission ».

Le volume des textes a également augmenté et la responsabilité en est partagée entre le Gouvernement et le Parlement, avec des textes « obèses », lestés en cours de route par des articles additionnels. Un seul exemple suffira à souligner l'ampleur du phénomène : en 2016, le projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté est ainsi passé à l'Assemblée nationale de 41 articles initiaux à 217 articles, soit un quintuplement.

L'exécutif porte également une large part de responsabilité dans l'absence de maîtrise du temps législatif. Le Président de la République a lui-même évoqué des textes composites et surchargés, réunissant, en réalité, plusieurs projets en un seul. La programmation des textes apparaît également parfois chaotique. Dans le cas de la loi du 17 août 2015 portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne, le Gouvernement a ainsi laissé s'écouler plus de six mois entre l'adoption du projet par la première assemblée saisie et son inscription à l'ordre du jour de la seconde.

Face à ce débordement du temps, les solutions consistant à enserrer l'examen des projets et propositions de loi dans des délais contraints (à l'instar de ce qui existe déjà pour les lois financières) paraissent, en raison de leur caractère général et abstrait, inadaptées à la diversité des textes.

La réponse ne peut pas être exclusivement quantitative. Elle doit être qualitative, à la recherche d'un temps maîtrisé.

Telle a été la démarche engagée fin 2014-début 2015 par le groupe de réflexion sur les méthodes de travail du Sénat, présidé par le Président Gérard Larcher, dont les deux rapporteurs étaient MM. Roger Karoutchi (les Républicains) et Alain Richard (Socialiste) et qui était composé de représentants de toutes les sensibilités et de l'ensemble des instances de la Haute assemblée.

Dans le cadre de la réforme du Règlement du 13 mai 2015, fruit du travail du groupe de réflexion, le

Sénat a ainsi affiché son ambition de « mieux légiférer », en recentrant les temps de parole, en préservant le domaine de la loi et en assurant un meilleur équilibre entre le travail en commission et le travail en séance, conformément à l'esprit de la révision constitutionnelle de 2008. Les sénateurs ont voulu mettre en place, de manière relativement consensuelle, les instruments d'un véritable changement de culture.

Les principales mesures issues de la réflexion menée en 2014-2015 consistent d'abord dans une meilleure organisation de l'agenda sénatorial et de l'emploi du temps des sénateurs qui doit améliorer l'articulation du temps parlementaire avec le temps des parlementaires. Le Sénat a parallèlement divisé par deux la plupart des temps de parole, dans le respect du droit d'amendement et du principe constitutionnel de clarté et de sincérité des débats. L'article 31 bis du Règlement pose dorénavant le principe général selon lequel, sauf exceptions limitativement énumérées, « la durée d'intervention d'un sénateur en séance ne peut excéder deux minutes et demie ». Dans le même esprit, les interventions dans le cadre des questions au Gouvernement ont été dynamisées avec l'introduction du droit de réplique, permettant au sénateur auteur de la question d'utiliser une partie de son temps de parole pour intervenir une nouvelle fois après la réponse que lui a faite le représentant du Gouvernement.

L'ambition affichée a également été de recentrer la séance plénière sur l'essentiel, en redonnant toute sa place au travail sur les textes en commission ; en privilégiant les auditions de rapporteurs par rapport aux auditions en réunion plénière (de commission) ; en expérimentant la procédure d'examen en commission, la PEC, qui permet d'exercer le droit d'amendement en commission - le texte étant ensuite mis aux voix dans son ensemble en séance publique. Cette dernière est alors exclusivement consacrée aux explications de vote des groupes et au vote sur l'ensemble du texte préalablement examiné et adopté par la commission (article 47 ter du Règlement du Sénat dont les dispositions

s'appliquent jusqu'au prochain renouvellement sénatorial de septembre 2017).

Enfin, les procédures de contrôle de la recevabilité prévues par la Constitution dans ses articles 41 (respect du domaine de la loi) et 45 (règle de « l'entonnoir » et élimination des « cavaliers ») ont été réactivées, afin de privilégier la qualité de la loi et des débats parlementaires.

Ces mesures ont produit des résultats incontestables avec, notamment, une plus forte présence des sénateurs, la limitation des chevauchements entre réunions et séance publique, une diminution du temps de séance (915 heures en 2015-2016) et des travaux nocturnes, ainsi que de la durée des réunions plénières des commissions permanentes, avec, en parallèle, une forte augmentation de la durée des auditions des rapporteurs. Parallèlement, les sénateurs ont déposé, au cours de l'année parlementaire 2015-2016, 4621 amendements en commission, soit un niveau en nette diminution (-31%) par rapport au niveau record de l'année précédente. Ils en ont déposé 9888 en séance publique, soit, là encore, un niveau en nette diminution (-7%) par rapport à celui atteint en 2014-2015.

La PEC a par ailleurs été mise en œuvre avec succès pour six textes. Le Président du Sénat s'attache à appliquer l'article 41 de la Constitution, en concertation avec les commissions compétentes et le Gouvernement, et a ainsi déclaré l'irrecevabilité de plus de 110 amendements depuis le 1er octobre 2015 ; enfin, les commissions permanentes sont vigilantes dans le respect des dispositions de l'article 45 de la Constitution sur les « cavaliers législatifs » et « l'entonnoir ». Au cours de l'année civile 2016, ont été déclarés irrecevables, parmi les amendements de séance, 178 amendements en application de l'article 45, alinéa 1, de la Constitution (« cavaliers législatifs ») et 32 amendements en application du principe de « l'entonnoir » (articles 48, alinéas 5 et 6, du Règlement du Sénat).

Peut-on dire pour autant que toutes les difficultés sont réglées ? La réforme de 2015 a lancé un

mouvement. Il faut le prolonger, notamment parce que, même si le nombre d'amendements est à la baisse, d'ailleurs tant en commission qu'en séance, le Sénat n'a pas encore résolu le problème du doublonnement du débat entre ces deux étapes.

Pour aller jusqu'au bout de la logique, sans doute faudra-t-il à l'avenir faire deux vraies réunions de commission et agir en sorte que la réunion d'examen des amendements de séance (la « deuxième » réunion, la première étant consacrée à l'élaboration du texte de la commission) donne lieu à un véritable débat. Avec comme objectif d'éviter que les débats dans l'hémicycle ne s'éternisent et de permettre qu'ils soient recentrés sur les grands principes, sans se perdre dans les détails techniques, comme l'ambitionnait le constituant de 2008.

L'enjeu ne serait-il pas finalement de bien dégager ou de mieux cerner un temps de la commission et un temps de la séance, que cela soit dans la procédure législative, mais aussi en matière de contrôle (la plus grande partie de celui-ci ayant vocation à relever des commissions) ?



**U-S-PC**  
Université Sorbonne  
Paris Cité

***Le LIEPP (Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques) est un laboratoire d'excellence (Labex).***

***Ce projet est distingué par le jury scientifique international désigné par l'Agence nationale de la recherche (ANR).***

***Il est financé dans le cadre des investissements d'avenir.***

*(ANR-11-LABX-0091, ANR-11-IDEX-0005-02)*

***[www.sciencespo.fr/liepp](http://www.sciencespo.fr/liepp)***

**Directeur de publication :**

Bruno Palier

Etienne Wasmer

Sciences Po - LIEPP

27 rue Saint Guillaume

75007 Paris - France

+33(0)1.45.49.83.61

[liepp@sciencespo.fr](mailto:liepp@sciencespo.fr)

© LIEPP 2017 – *les opinions exprimées n'engagent que leurs auteurs.*