

Jean-Eric Gicquel

LES EFFETS DE LA RÉFORME CONSTITUTIONNELLE DE 2008 SUR LE PROCESSUS LÉGISLATIF*

La réforme du Parlement a longtemps été attendue. Elle est devenue une réalité avec la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. Apprécier ses effets concrets en 2011 implique préalablement d'être conscient des limites intrinsèques de l'exercice.

Tout d'abord, l'observateur est pénalisé par son évident manque de recul. La révision de 2008 a dû être accompagnée par le vote d'une loi organique et d'amples modifications des règlements des deux assemblées en 2009. Sa mise en œuvre a été échelonnée dans le temps. Si le 1^{er} mars 2009 marque le début effectif de *l'aggiornamento*, on relèvera que la présence d'une étude d'impact aux côtés de chaque projet de loi (Art. 39C) n'est devenue obligatoire qu'à partir du 1^{er} septembre 2009. Aussi, le bilan ne peut-il être provisoire et parcellaire.

Ensuite, chacun sait que la réalité de l'hémicycle est plus subtile et complexe que ne seraient tentées de nous le faire accroire certaines personnalités. On pensera ici plus spécialement à la thématique politico-médiatique de « l'hyper-parlement » et de la « coproduction législative » qui fleurit un temps avant de s'évaporer brutalement au moment où son concepteur (Jean-François Copé, président du groupe UMP à l'Assemblée nationale entre 2007 et 2010) fut appelé à d'autres fonctions.

Par ailleurs, il convient d'insister sur la structure bicamérale du Parlement (Art. 24C). Qu'est-ce à dire ? Que les raisonnements globaux doivent être maniés avec d'innombrables précautions parce qu'une analyse pertinente pour une chambre ne l'est pas nécessairement pour l'autre. Dit autrement, la focalisation sur les règles de comportement à l'Assemblée nationale (qui, il est vrai, forme, avec le gouvernement (et *in fine* le président de la République), le couple politique moteur du régime de la V^{ème} République) laisse généralement de côté les spécificités propres

* Contribution initialement présentée lors de la journée organisée à l'Assemblée Nationale le 23 juin 2011 par le Centre d'études constitutionnelles et politiques (CECP) de l'Université Panthéon-Assas (Paris II) sur « Le Parlement et le nouveau droit parlementaire après la révision constitutionnelle de 2008 » [N. de l'éd.].

du Sénat davantage marqué par la culture du compromis¹. L'étude du *way of life* sénatorial permet alors de relativiser quelques jugements sur le Parlement rendus à l'emporte-pièce parce que valables seulement pour le Palais-Bourbon.

Enfin, l'étude de l'empilement de nouvelles normes se succédant depuis 2008² ne suffit pas. Le droit parlementaire se nourrit de multiples usages, traditions et conventions entre les différents partenaires et ne se peut se comprendre qu'à travers eux. Si certains se retrouveront, plus tard, repris et codifiés dans le règlement ou dans l'Instruction générale du Bureau, d'autres continueront d'imposer des règles de comportement aux commissions, aux groupes et aux élus sans être dotés de support textuel³. Bref, pour démentir l'affirmation du doyen Favoreu⁴, *toute la politique n'est pas saisie par le droit*.

Une fois ces limites établies, il pourra être avancé, de manière à la fois classique et prudente, que si des modifications sont d'ores et déjà visibles dans le processus législatif (avec d'inévitables variations entre les assemblées), les déficiences, errances et insuffisances n'ont pas pour autant toutes disparues. Bref, on songe au neveu du Prince Salina, Tancredi, affirmant dans l'ouvrage et le film éponyme le Guépard, que « *si nous voulons que tout reste tel que c'est, il faut que tout change* ». Aussi, pourra-t-on s'intéresser aux apports significatifs des réformes de 2008 et 2009, « *Il faut que tout change* », (I) dont l'effectivité est encore bridée par le maintien de mauvaises habitudes de travail ; « *Si nous voulons que tout reste tel que c'est* » (II).

1. Reste maintenant à savoir si la détention par le groupe socialiste de la majorité au Sénat, suite aux élections de septembre 2011, entraînera des changements significatifs. Le nouveau Président du Sénat, J.P. Bel, s'est engagé à préserver la manière d'être sénatoriale (« *Je ne serai jamais là pour servir un clan ou une clientèle : c'est contraire à ma vision de la politique* », J.O.S., déb., Séance du 1^{er} octobre 2011, p. 6526).

2. À savoir, la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, la loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44C et les modifications des règlements des assemblées (résolutions du 27 mai 2009 pour l'Assemblée nationale et du 3 juin 2009 pour le Sénat).

3. À titre d'illustration, tandis qu'une journée mensuelle est constitutionnellement réservée à l'opposition à l'Assemblée nationale en application de l'article 48-5C, le Sénat a institué des « espaces réservés » au profit de tous les groupes y compris le groupe majoritaire. V. J.-E. Gicquel, « Les nouveaux droits de l'opposition parlementaire », in *Le nouveau règlement de l'Assemblée nationale*, Centre de recherches constitutionnelles de Paris I., 2010, p. 57.

4. L. Favoreu, *La politique saisie par le droit*, Economica, 1988.

I. « *Il faut que tout change* » ou les apports significatifs des réformes de 2008 et 2009

Parmi les mutations observables au sein de la procédure législative, trois d'entre-elles se distinguent. L'ordre du jour est désormais partagé (A), le rôle des commissions permanentes renforcé (B.) et les débats parlementaires davantage pacifiés à l'Assemblée nationale (C.).

A. Un nouveau partage de l'ordre du jour

Touchant à la fois les fonctions de législation et de contrôle, l'ordre du jour des assemblées était auparavant fixé quasi-exclusivement par le gouvernement (Art. 48C)⁵ sous réserve de la fenêtre parlementaire ouverte en 1995⁶. Maintenant, l'article 48-2C dispose que « *deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour* ». Un nouveau tempo est en place au Parlement⁷.

À défaut d'être *égal* (comme on aurait tendance à le présenter spontanément), un partage *déséquilibré* de l'ordre du jour est en vigueur. Concrètement, pour connaître l'étendue réelle de l'espace temporel attribué au gouvernement, il convient de rajouter aux semaines que ce dernier a à sa disposition en session ordinaire, d'abord, celles requises pour l'examen des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale (qui échappent à tout partage - c'est ce qui est communément appelé l'ordre du jour « *super prioritaire* » (Art. 48-3C)⁸ et,

5. En réalité, les conférences de présidents ne se bornaient pas à enregistrer les *desiderata* gouvernementaux mais étaient des lieux officieux de négociations, tractations et marchandages. V. notamment, M. Couderc, J.-C. Bécane, « L'ordre du jour appelle... » De la conférence des présidents à la séance publique », *Administration*, juin-septembre 1983, n°120-121, p. 49; P. Hontebeyrie, « La fixation de l'ordre du jour prioritaire: un pouvoir sans contre-pouvoirs », *Pouvoirs*, n°34, 1985, p. 13; X. Roques, « Le mythe de l'ordre du jour prioritaire », *L.P.A.*, 4 mai 1992, p. 31 ; et J.-E. Gicquel, « Vers la fin de la maîtrise gouvernementale en matière de fixation de l'ordre du jour des assemblées parlementaires ? », *L.P.A.*, 8 juillet 1999, p. 12.

6. Avec la loi constitutionnelle du 4 août 1995, l'ordre du jour pouvait être fixé librement par les assemblées une séance par mois (Art. 48-3C dans sa rédaction entre 1995 et 2008). V. J.-E. Gicquel, « L'ordre du jour réservé aux assemblées parlementaires », *L.P.A.*, 7 juillet 1997, p. 4 ; J.-L. Héryn, « L'ordre du jour réservé. Sept ans de gestion sénatoriale de l'article 48-3 de la Constitution », *Pouvoirs*, n°105, p. 159.

7. V. G. Bergougnous, « L'ordre du jour partagé et les nouveaux rythmes du travail législatif », in *Le nouveau règlement de l'Assemblée nationale*, *op. cit.*, p. 19

8. En relèvent aussi les textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, les projets

ensuite, celles issues d'éventuelle(s) session(s) extraordinaire(s) ouverte(s) par décret(s) du Chef de l'État (Art. 29 et 30C). Au final, le gouvernement finit par disposer, bon an mal an, du double du temps alloué au Parlement⁹.

Malgré tout, la quête de nouveaux créneaux reste une obsession pour l'Exécutif en raison de sa frénésie législative. Aussi, aux côtés de l'utilisation de la procédure accélérée (v. *infra*), les assemblées sont soumises à des contraintes matérielles (recours plus importants aux séances nocturnes et diurnes les lundis, vendredis voire les week-ends) et surtout politiques. En ce sens, encouragées par le Chef de l'État¹⁰, apparaissent régulièrement des sollicitations de rétrocession d'une partie de leur ordre du jour auxquelles l'Assemblée nationale est plus sensible que le Sénat. B. Accoyer le reconnaît, du reste, sans ambages : « *J'ai toujours pensé que le temps laissé à l'initiative parlementaire devait être un temps négocié avec l'exécutif, permettant d'y inscrire certains textes d'origine gouvernementale qu'il convient d'examiner en priorité* »¹¹. Au final, le nouvel ordre du jour à défaut d'être véritablement partagé est devenu pleinement négocié entre le gouvernement et les assemblées. Les penchants gouvernementaux (le passage en force, l'unilatéralité) doivent désormais compter avec la détermination parlementaire à préserver son ordre du jour. Cette même logique trouve à s'appliquer sur l'extension des prérogatives des commissions (Art. 42C).

B. Un renforcement du rôle des commissions parlementaires

L'article 42C établit une véritable révolution copernicienne puisque, sauf exceptions (projets de révision constitutionnelle, de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale), « *la discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission* ». On mesure pleinement les effets radicaux qu'emportent ces nouvelles règles puisque le gouvernement,

relatifs aux états de crise et les demandes d'autorisation visées à l'article 35 de la Constitution.

9. Pour l'année 2009-2010, le gouvernement a ainsi disposé de quinze semaines (session ordinaire) + quatre (examen de la loi de finances et de financement de la sécurité sociale) + deux sessions extraordinaires de trois semaines chacune. Au final, tandis que les parlementaires ont pu bénéficier de treize semaines, le gouvernement en a eu vingt-six.

10. « *J'ai voulu le partage de cet ordre du jour. Mais je ne l'ai pas voulu comme opposition où il y aurait deux semaines d'initiative parlementaire qui s'opposeraient à deux semaines d'initiative gouvernementale dans un choc frontal. Personne n'y comprendrait rien. Non, il y a deux semaines de priorité gouvernementale suivies de deux semaines de priorité parlementaire. Mais il se peut que cela soient les mêmes, cela peut arriver. Personne ne renonce à son indépendance si ce sont les mêmes* » (N. Sarkozy, *Discours des vœux du Président aux parlementaires*, 13 janvier 2010, p. 9. Site Internet de l'Élysée).

11. B. Accoyer, « Entretien », *Le Monde*, 11 janvier 2011

contrairement à la situation qui prévalait depuis 1958, n'est plus assuré que son projet ne soit pas amplement transformé par les commissions. Celles-ci ont ainsi retrouvé quasiment toutes leurs prérogatives en vigueur sous les deux Républiques précédentes, périodes au cours desquelles leur rôle et leur influence étaient fortement critiqués ; Poincaré n'hésitant pas ainsi à les qualifier de « *Parlements dans le Parlement* » ou encore d'« *organes parasites* ».

Désormais, et en reprenant l'expression du directeur de la séance du Sénat, M. Jean-Louis Hérin, le terme de « *séance plénière* » (structurée autour du travail effectué en commission permanente (exceptionnellement spéciale) et en séance publique) s'impose pour saisir les particularités contemporaines de la procédure législative. Selon les acteurs, les conséquences sont variables.

L'administration centrale (re)découvre le travail en commission. En grossissant le trait, les bureaux des départements ministériels, en charge de la rédaction des projets de lois, adoptent constamment une posture de défiance et de résistance aux modifications qu'on pourrait être tenté de leur imposer. Après avoir vogué victorieusement entre Charybde (l'accord de Bercy et l'arbitrage du Premier ministre) et Scylla (le Conseil d'État, saisi obligatoirement pour avis des projets de loi – Art. 39C), les commissions constituent un nouvel obstacle redoutable. Rien ne permet d'exclure qu'elles ne finissent pas par se comporter comme de « *véritables ministères parlementaires* »¹² et traiter d'égal à égal avec l'administration centrale.

Au nom du gouvernement, le ministre doit s'investir davantage au Parlement qu'autrefois. Or, c'est une litote de dire que sa présence n'a pas été acceptée de bon cœur par les parlementaires (et surtout les sénateurs). Elle serait de nature, selon eux, à perturber gravement cet *entre-soi* (J.-L. Hérin), c'est-à-dire cette ambiance de conclave propice à la quête de compromis, de transactions et d'arrangements entre élus mettant de côté, provisoirement du moins, leur affiliation politique. Si les restrictions explicites prévues originellement dans la loi organique de 2009 ont été levées par le Conseil constitutionnel¹³, les actes de résistance sporadique

12. R. Latournerie, Conseil d'État, Commission constitutionnelle, 25 et 26 août 1958, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution de 1958*, Doc. Fr., T. 3, 1991, p. 140. L'intégralité des propos mérite d'être citée : « *Il s'était constitué de véritables ministères parlementaires. Il y avait les services qui gravitaient autour de chacune de ces commissions. Chaque cabinet administratif était doublé d'un service public faisant, en quelque sorte, double emploi, ce qui n'améliorait pas le rendement* ».

13. « *Considérant que ces dispositions constitutionnelles impliquent que le Gouvernement puisse participer aux travaux des commissions consacrés à l'examen des projets et propositions de loi ainsi que des amendements dont ceux-ci font l'objet et assister aux votes destinés à arrêter le texte sur lequel portera la discussion en séance ; qu'il s'ensuit (...) que les dispositions en vigueur des règlements des assemblées restreignant dans ces hypothèses le droit d'accès du Gouvernement aux travaux des commissions sont rendues caduques par l'effet de l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle* » (C.C., n°2009-579

continuent d'exister¹⁴. En parallèle, se pose aussi la question de l'étendue de la publicité à accorder aux travaux de la commission. Si des progrès conséquents ont été enregistrés¹⁵, l'Assemblée nationale semble, à propos de l'ouverture à la presse¹⁶ et de la retransmission audiovisuelle, plus décidée que le Sénat à transformer, à terme, les commissions en nouvelles maisons de verre.

Pour revenir au ministre, celui-ci, accompagné de ses conseillers, doit veiller en commission, à la sauvegarde de la cohérence et des options cardinales de son projet. Les arguments d'autorité ne suffisant plus, tout dépendra de son expérience parlementaire, de son poids politique et de la solidité du couple qu'il forme avec le rapporteur du texte. Défait en commission, il lui appartiendra, en séance publique, de déposer un amendement visant à la suppression de l'article voté par la commission¹⁷. La charge de la preuve est ainsi renversée et, sans qu'il soit possible d'établir un bilan exhaustif et définitif, les heurts et malheurs ministériels échouant à convaincre les parlementaires¹⁸ semblent, pour l'instant, plus réduits que les démonstrations d'opiniâtreté victorieuse¹⁹.

DC, 9 avril 2009, *Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, Rec. 84).

14. Par exemple, la commission des lois du Sénat continue de siéger le mercredi matin. Le ministre, sauf à « sécher » le conseil des ministres (par exemple E. Woerth, 21 juillet 2010, sur les retraites C.C.F., n°136, p. 177), ne peut s'y rendre.

15. Le Conseil constitutionnel a jugé « *que les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, qui s'appliquent aux travaux des commissions, imposent qu'il soit précisément rendu compte des interventions faites devant celles-ci, des motifs des modifications proposées aux textes dont elles sont saisies et des votes émis en leur sein* » (C.C., n°2009-581 DC, 25 juin 2009, *R.A.N.*, Rec. 120). Depuis 2009, les travaux des commissions permanentes font l'objet d'un compte rendu intégral et une publication des amendements déposés en commission est assurée.

16. Pour la première fois, les travaux de la commission des affaires culturelles ont été ouverts à la presse en janvier 2011 (sur une proposition de loi visant à aménager la loi Evin).

17. Relevons que, sous la IV^{ème} République, le gouvernement avait seulement le droit de déposer un amendement ayant pour objet de revenir sur le texte initial (Art. 73 R.A.N. et 65 du règlement du Conseil de la République).

18. V., à titre d'illustration, l'échec du garde des Sceaux lors de la discussion de la loi organique relative à la mise en application de l'article 61-1C (*J.O.A.N.*, déb., Séance du 14 septembre 2009, p. 7055 – sur la saisine automatique du Conseil constitutionnel en cas de dépassement du délai assigné à la Cour de cassation et le Conseil d'État pour traiter la QPC).

19. La majorité sénatoriale est ainsi « rentrée dans le rang » en septembre 2010 sur le texte LOPSI. Un compromis a toutefois été trouvé puisque sur chaque amendement décisif de la commission, un sous-amendement gouvernemental a été voté. Si, en mai 2011, le garde des Sceaux n'a pu s'opposer à l'adoption d'un amendement présenté par plus de soixante-dix députés permettant à la victime de former appel sur l'action publique contre les arrêts d'acquiescement rendus par les cours d'assises en l'absence d'appel du ministère public, il a finalement obtenu gain de cause en séance publique (*J.O.A.N.*, déb., Seconde séance du 22 juin 2011).

Toutefois, si une nouvelle division du travail au Parlement était espérée, les insuffisances sont encore visibles. Il était escompté, qu'une fois l'essentiel des arbitrages techniques tranchés en commission, la séance publique s'en trouve allégée et davantage focalisée sur la discussion politique. Devaient en découler des débats plus interactifs, dynamiques et riches en hémicycle car dépouillés des arguties traitées en commission. En n'abordant pas la difficulté (voire sans doute l'impossibilité) de dissocier les faces technique et politique d'un texte législatif, reconnaissons que les dits-débats sont encore boursoufflés et hachés par la discussion souvent stérile d'amendements²⁰. Si la nouvelle rédaction de l'article 44C aurait pu apporter un changement significatif (le droit d'amendement « s'exerce en séance ou en commission »), il continue, en réalité, de s'exercer en séance et en commission.

Les tendances générales se présentent comme suit : 1°) le rapporteur et la majorité tranchent les points importants en commission (qui ont été déjà abordés, en amont, lors de la réunion du groupe politique). Le texte est concrètement amendé par eux seuls ; 2°) l'opposition, malgré les efforts accomplis en faveur d'une plus grande publicité des commissions (*supra*), préfère déposer ses amendements en séance publique pour des raisons politiques, médiatiques et symboliques. Le rejet en hémicycle sera toujours plus valorisant qu'en commission et 3°) les amendements issus de membres de la majorité et non retenus par la commission sont présentés de nouveau en séance.

Le déplacement du centre de gravité vers les commissions sera long parce que dans la psyché parlementaire « le travail législatif est incontestablement un travail d'hémicycle. On dépose des amendements. On confronte ses idées avec ses propres amis et avec l'opposition. On tente de convaincre et on passe au vote »²¹. Mais l'important est de ne pas désespérer. On en voudra comme preuve la disparition de l'abus du droit d'amendement au Palais-Bourbon que l'on se propose maintenant d'aborder.

C. La pacification des débats parlementaires à l'Assemblée nationale

Chacun en convient, l'obstruction fait partie des us et coutumes de toute assemblée et relève pratiquement du folklore parlementaire, du moins jusqu'à un certain point. Le dépôt massif et continu d'amendements à l'Assemblée

20. En 2009-2010 au Sénat, on dénombre aux côtés des 2500 amendements déposés en commission (avec un taux d'adoption élevé) 6500 en séance publique (hors amendements financiers). Un tiers seulement a été adopté (amendements du gouvernement, oubliés du rapporteur et amendements rédactionnels). La décrue du nombre d'amendements serait plus significative à l'Assemblée nationale.

21. N. Sarkozy, *Discours des vœux du Président aux parlementaires*, 12 janvier 2011, p. 7. Site Internet de l'Élysée.

nationale²², une fois franchie une certaine limite (on se souvient de l'édifiante mise en scène de son président, Jean-Louis Debré, trônant en 2006 au perchoir aux côtés de dizaines de ramettes de papiers symbolisant les 137.000 amendements déposés sur le texte relatif à l'énergie) finit par non seulement décrédibiliser l'opposition mais aussi, et surtout, le travail parlementaire dans son entièreté.

« *Corollaire de l'initiative législative* » pour reprendre l'expression classique d'Eugène Pierre, le droit d'amendement, seul véritable moyen d'expression des parlementaires, est irrésistiblement devenu l'instrument le plus efficace dans la panoplie des obstrueteurs. Ralentir les débats, attirer l'attention de l'opinion publique, susciter une réaction de la majorité et du gouvernement en les poussant à la faute procédurale et contraindre, *in fine*, le Premier ministre à recourir à la *Grosse Bertha* (J. Gicquel) de l'article 49-3C pour mieux stigmatiser ensuite son absence de volonté de dialogue²³, tout cela est bien connu pour qu'il soit nécessaire d'insister.

La volonté affirmée de circonvenir ce véritable fléau s'est traduite juridiquement dans l'article 17 de la loi organique du 15 avril 2009, adopté dans des conditions houleuses à l'Assemblée nationale. Il prévoit que « *les règlements des assemblées peuvent, s'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte en séance, déterminer les conditions dans lesquelles les amendements déposés par les membres du Parlement peuvent être mis aux voix sans discussion* ». Si le Sénat n'a pas souhaité, pour l'instant, se doter d'un tel mécanisme, le pas a été franchi immédiatement par l'Assemblée nationale en 2009.

Les principes du temps législatif programmé (ci-après TLP)²⁴ sont les suivants : 1°) une durée globale de discussion est fixée²⁵ (30 heures en droit commun) et est distribuée entre les groupes avec une clé de répartition conduisant à ce que 60% du temps soit attribué à l'opposition ; 2°) les groupes utilisent leur crédit temps à leur guise (en discussion générale, sur tel ou tel article, sur tel ou tel amendement) et 3°) une fois cette allocation temporelle écoulee, les amendements

22. L'obstruction n'appartient pas à la tradition sénatoriale même si certaines tentations et tensions ont pu, par le passé, apparaître (V. J.-E. Gicquel, « La lutte contre l'abus du droit d'amendement au Sénat », *R.D.P.*, 1997, p. 1351).

23. Depuis 1993 (et exceptée la dernière utilisation en janvier 2006 par D. de Villepin), l'article 49-3C a toujours été sollicité par le premier ministre (E. Balladur (une fois), A. Juppé (deux) et Raffarin (deux)) afin de surmonter l'obstruction parlementaire.

24. Articles 49-5 à 49-13 du R.A.N. V. A. de Montis, « L'organisation globale des textes : premier bilan sur une réintroduction contestée », *L.P.A.*, 2-3 septembre 2010, p. 3 ; et C. Palliez, « La réforme du règlement de l'Assemblée nationale : le temps législatif programmé », in *Le nouveau règlement de l'Assemblée nationale*, *op. cit.*, p. 31.

25. Au vu des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, le Conseil constitutionnel opère un contrôle, limité à l'erreur manifeste, de la durée fixée (C.C., n°2011-631 DC, 9 juin 2011, *Immigration*).

non examinés sont mis aux voix sans débat. Le « *temps guillotine* », comme le dénomme l'opposition, tombe.

La mise en œuvre concrète du TLP (avec ses 26 utilisations entre juillet 2009 et mars 2011) permet d'entrevoir que si certains avantages présentés par B. Accoyer (favoriser « *un débat de qualité* » et « *une meilleure gestion de l'agenda parlementaire*²⁶ » ou par d'éminents spécialistes²⁷ sont restés au niveau des pétitions de principe, l'objectif central, quant à lui et c'est l'essentiel, a été parfaitement atteint. L'abus du droit d'amendement appartient au passé. Le dépôt en nombre déraisonnable est certes toujours possible mais sera, au final, vain car il ne pourra plus conduire à l'enlisement des débats. Signe évident de son succès, l'actuelle opposition ne semble pas franchement décidée, en cas de victoire en 2012, à supprimer le TLP qui pourrait donc rester Très Longtemps Présent...

Peut-on, pour autant, affirmer que l'obstruction appartient au passé ? Certes, sa manifestation la plus visible vient d'être drastiquement circonscrite à l'Assemblée nationale mais des voies traditionnelles continuent d'exister²⁸ et d'autres pourront toujours être façonnées²⁹. Bref, si B. Beaufumé pouvait légitimement avancer que « *la créativité de l'obstruteur stimule l'imagination du contre-obstruteur*³⁰ » on ne prendra guère de risques en affirmant que l'inverse est aussi vrai.

Des réajustements significatifs dans le processus législatif sont donc visibles. Même s'ils n'ont pas encore tous déployés leur potentialités, leur impact positif est indéniable et 2008 marque déjà une césure significative dans le fonctionnement au quotidien des assemblées. Reste que la revalorisation de la délibération législative est encore inachevée.

26. Proposition de résolution tendant à modifier le R.A.N. (A.N., Doc. Parl., n°1546, Enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale, le 20 mars 2009, p. 22).

27. M. Ameller, « Plaidoyer pour une organisation rationnelle des débats à l'Assemblée nationale », in *Mélanges Jean Gicquel*, Montchrestien, 2008, p. 7.

28. V. Y. Colmou, « Vade-mecum du député obstruteur », *Pouvoirs*, 1985, n°34, p. 121.

29. On pensera ici à l'article 49-13 R.A.N. permettant aux députés, dans le cadre du T.L.P., de prendre la parole, à l'issue du vote du dernier article du texte, pour une explication de vote personnelle de cinq minutes. Les premières tensions survenues lors de l'examen du texte relatif à la ratification de l'ordonnance portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions (janvier 2010) se sont aggravées en septembre 2010 lorsque le Président de l'Assemblée nationale dut réagir à un détournement de procédure (166 demandes sur le texte relatif aux retraites) en décidant d'y mettre un terme après 23 interventions très similaires (*J.O.A.N.*, déb., Seconde séance du 14 septembre 2010, p. 6162) Après avoir poursuivi le Président dans les couloirs, les députés de gauche ont appelé publiquement à sa démission (J.M. Ayrault et alii., « Pourquoi nous demandons la démission du Président de l'Assemblée nationale », *Le Monde*, 29 septembre 2010).

30. V. B. Beaufumé, *Le droit d'amendement et la Constitution de la V^{ème} République*, L.G.D.J., 1993, p. 535.

II. « *Si nous voulons que tout reste tel que c'est* » ou le maintien des mauvaises habitudes de travail parlementaire

Le phénomène de variabilité des effets d'une réforme est évident. Il n'est, dans ces conditions, pas franchement anormal de constater que des changements apportés par le constituant restent en deçà de ce qu'on pouvait attendre d'eux. On évoquera ici les études d'impact (A) et les délais d'examen élargis accordés aux commissions permanentes (B).

A. *Des études d'impact aux effets relatifs*

Initiée à titre expérimental, par le gouvernement Juppé (circulaire du Premier ministre du 21 novembre 1995) et poursuivie, un temps, par le gouvernement Jospin (circulaire du 26 janvier 1998), préconisée par le Conseil d'État dans son rapport public de 2006, reprise par le Comité Balladur en 2007, l'obligation de présence d'une étude d'impact aux côtés du projet de loi acquiert une valeur constitutionnelle. L'article 39-2C dispose, à cet effet, que « *la présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique. Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues* ».

À la manière d'un catalogue, l'article 8 de loi organique du 9 avril 2009 détaille le contenu de l'étude d'impact dont le caractère obligatoire ne s'efface que pour les projets de loi de finances, de financement de la sécurité sociale, de loi de programmation, prorogeant des états de crise et, de manière très surprenante et décevante, les projets de révision constitutionnelle. Rajoutons que l'article 39-4C a attribué une fonction de contrôle à la conférence des présidents³¹ et en cas de désaccord avec le Gouvernement, au Conseil constitutionnel. Était-il indispensable de faire intervenir ce dernier à l'heure où, grâce à la QPC (Art. 61-1C), son rôle de garant des droits et libertés fondamentaux a été renforcé ? Poser une telle question, c'est déjà un peu y répondre...

Sur le fond, l'étude d'impact est censée participer à la qualité de la loi en luttant contre les mouvements d'émotion législative, d'hyperactivité juridique à un événement ponctuel (la défection d'ascenseur, la morsure d'un enfant par un chien etc.) En contraignant le gouvernement à se justifier davantage et à expliquer en quoi la nouvelle norme législative serait davantage pertinente que la recommandation, la médiation, le vote d'une résolution parlementaire (Art. 34-1C)

31. Le Conseil constitutionnel vérifie que la dite conférence s'est bien réunie et qu'elle ait donc pu contrôler l'étude d'impact (C.C., n°2011-631 DC, 9 juin 2011, *Immigration*).

ou encore la prise de décrets, on peut s'attendre à voir se « fermer d'un cran le robinet de la création législative »³². On est encore loin du compte : si 72 projets de loi (hors ceux tendant à autoriser la ratification d'un engagement international) étaient recensés lors de la session 2000-2001, 69 l'ont été pour celle de 2009-2010. N'insistons pas en rajoutant que le nombre de dispositions législatives présentes dans les textes a doublé pendant cette même période.

Conceptuellement, il est difficile de voir en l'étude d'impact autre chose qu'un élément de justification gouvernementale. Une fois la décision politique arrêtée, il est vain de penser qu'un retour en arrière soit envisageable. La rédaction de l'étude d'impact accompagne le projet, si tant est qu'elle ne lui succède pas. Au mieux, elle fera œuvre pédagogique et constituera une source d'informations à la disposition des particuliers, des associations voire des lobbyistes. Quant aux parlementaires, à travers les propos tenus ici et là, ils ne semblent pas y apporter une grande importance même si ce jugement de valeur mériterait assurément d'être étayé.

Au-delà, à l'instar d'une dérive déjà visible à l'égard de la consultation obligatoire des projets de loi par le Conseil d'État (Art. 39C), le contournement de la contrainte est possible. Il se traduit par le dépôt de propositions de loi proches des préoccupations gouvernementales (lois du 10 décembre 2010 corrigeant la loi LRU³³ ou du 5 janvier 2011 portant transposition de directives) et surtout par celui d'amendements³⁴. Pour la session 2009-2010, le service de la séance du Sénat, en prenant comme critère le nombre de signes présents³⁵, a calculé que sur 57 projets de loi, 20 d'entre eux avaient subi un taux d'accroissement du volume final se situant entre 50% et 565%. Ce phénomène d'éviction fragilise indiscutablement les efforts accomplis par le constituant en relativisant profondément l'intérêt de la confection mais aussi de la lecture des études d'impact. Qu'en est-il maintenant à l'égard de l'article 42C permettant de laisser aux commissions permanentes « *du temps au temps* » pour reprendre une formule chère à François Mitterrand ?

32. J.-L. Warsmann, *J.O.A.N.*, déb., 3^{ème} séance du 27 mai 2008, p. 2579.

33. Loi relative aux activités immobilières des établissements d'enseignement supérieur, aux structures interuniversitaires de coopération et aux conditions de recrutement et d'emploi du personnel enseignant et universitaire.

34. Le Conseil constitutionnel a rappelé que les contraintes imposées aux projets de loi (Art. 39C) ne s'appliquent pas aux amendements (C.C., n°2010-618 DC, 9 décembre 2010, *Réforme des collectivités territoriales*).

35 Le critère de l'amendement n'est pas suffisamment pertinent vu les différences qui peuvent exister (si l'un peut modifier un seul mot, l'autre peut avoir une longueur de plusieurs pages).

B. L'imposition de délais minimaux d'examen en commission facilement éludée

La confection législative est une œuvre humaine atypique où la maturation des idées et des (contre) argumentations implique une triple altérité du regard entre, d'un côté, le gouvernement et le parlement, de l'autre l'Assemblée nationale et le Sénat et enfin entre la commission et la séance publique. Tout ceci implique un investissement temporel conséquent qui cadre mal avec la fièvre législative de l'exécutif et sa volonté frénétique d'imposer la marche forcée aux élus.

Aussi, à l'image du mécanisme prévu dès 1958 pour les lois organiques³⁶, la révision de 2008 complète-t-elle utilement l'article 42C de la manière suivante : « *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* ».

Rappelons qu'auparavant, une commission se réunissait, en moyenne, la semaine précédent la séance publique, ce qui la conduisait parfois à de véritables acrobaties (notamment de débiter les auditions avant la réception officielle du projet). On mesure donc l'importance de la nouvelle règle qui s'inscrit en cohérence avec l'extension de son rôle (*supra*) puisque désormais la commission, assurée de disposer de périodes temporelles suffisantes, pourra être mieux à même de s'organiser plus posément pour mener à bien ses tâches.

Cependant, aux exceptions structurelles prévues à l'article 42C (projets de loi de finances, de financement de la sécurité sociale et les projets relatifs aux états de crise) se superposent les conséquences de l'engagement de la procédure accélérée (article 45C)³⁷. Ici, les délais susmentionnés ne jouent plus pour la loi ordinaire³⁸ et réapparaissent conséquemment les difficultés de gestion du calendrier pour les commissions.

Les hypothèses obligatoires (pour les lois de finances (art. 40 de la loi organique du 1^{er} août 2001) et de financement de la sécurité sociale (art. L.O. 111-7

36. L'article 46C, dans sa rédaction antérieure à la révision de 2008, prévoyait qu'un délai de quinze jours devait impérativement s'écouler entre le dépôt du projet ou de la proposition de loi organique et sa délibération devant la première assemblée saisie.

37. J.-E. Gicquel, « L'indispensable révision des modalités d'utilisation de la déclaration d'urgence », *L.P.A.*, 14 mai 2008, p. 41 ; « La nouvelle rédaction de l'article 45 de la Constitution », *L.P.A.*, 18 décembre 2008, p. 77 ; et P. Jan, « La procédure accélérée : bilan de deux ans de mise en œuvre », *L.P.A.*, 18 février 2011, p. 6.

38. La loi organique retrouve, quant à elle, un délai incompressible de quinze jours (Art. 46-2C) soit le système bâti en 1958.

du Code de la sécurité sociale)) mises à part, le recours à la procédure accélérée est à la seule discrétion du gouvernement³⁹. Aussi, l'effectivité au quotidien de l'article 42C dépend-elle au final d'une entité structurellement plus préoccupée par des contraintes de célérité de l'agenda politique que par le désir de faire travailler les commissaires de manière sereine. Dans ces conditions, et en mettant de côté, les dérèglements classiques sur le bon déroulement du bicamérisme⁴⁰, l'utilisation fréquente de la procédure accélérée⁴¹ (qui peut de surcroît être couplée avec le TLP à l'Assemblée nationale – *supra*) va clairement à l'encontre des objectifs fixés par le constituant.

Pour conclure, l'analyse sur les effets de la révision constitutionnelle de 2008 aurait pu être différente et expéditive. À partir du moment où l'article 20C disposant que « *le gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation* » est resté inchangé, tout est dit. L'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle est sans ambiguïté : « *En bientôt cinquante ans, la Constitution de la V^{ème} République, inspirée par la pensée du Général de Gaulle, a fait la preuve de sa solidité et de son efficacité. Avec elle, la France a surmonté des crises majeures, connu plusieurs alternances, traversé sans blocage des périodes de cohabitation. Avec elle, l'autorité de l'État et la stabilité gouvernementale ont été confortées. En aucun cas, cet acquis ne doit être remis en cause ni même fragilisé (souligné par nous)* ».⁴²

Pierre Avril le répète souvent, « *gouverner, c'est légiférer* ». La figure tutélaire du « gouvernement-législateur » s'est imposé sans coup férir depuis 1958 et l'affirmation du premier ministre, « *on est encore dans un système politique où c'est le gouvernement qui fait des propositions et engage le débat avec le Parlement. Et c'est dans cet ordre que les choses doivent se passer* »⁴³, tombe sous le sens.

Si le Sénat, selon les configurations politiques, est tantôt un allié exigeant du gouvernement, tantôt son adversaire compréhensif, le miracle du fait majoritaire

39. L'article 45C prévoit cependant, que les conférences des présidents, par une décision conjointe, peuvent s'y opposer. Si aucune décision de refus explicite n'a été recensée, le recours à des canaux informels peut conduire le gouvernement à y renoncer (en 2010 sur la réforme des collectivités territoriales, la loi LOPSI et le texte interdisant le port du voile intégral sur la voie publique).

40. La commission mixte paritaire pouvant être convoquée après une seule lecture (Art. 45C), seuls « *sept privilégiés* » (A. Poher, *J.O.*, débats, *Sénat*, Séance du 20 décembre 1978, p. 5033) d'une assemblée apprécient le travail collectif de l'autre.

41. En mettant de côté les lois autorisant la ratification d'un engagement international, la procédure accélérée a été utilisée pour 79% des textes adoptés entre 2008 et 2009. Ensuite, son recours a été plus « *raisonnable* » (39% pour 2009-2010 et 41% pour 2010-juin 2011).

42. Projet de loi constitutionnelle, Doc. Parl., n°820, Enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 23 avril 2008, p. 2.

43. F. Fillon, « *Entretien* », *Le Figaro*, 23 octobre 2008.

apparu en 1962 permet au premier ministre d'être assuré d'une majorité de soutien à l'Assemblée nationale. Celle-ci pourra être, selon les législatures, plus ou moins cohérente, solide et turbulente mais ne sera pas disposée à franchir le Rubicon, c'est-à-dire renverser le gouvernement (Art. 49-2C). Octobre 1962, avec la dissolution de l'Assemblée nationale prononcée par le général de Gaulle, est dans toutes les mémoires. Dans ces conditions, la loi d'airain de la majorité continue de figer les acteurs dans des comportements préétablis, anesthésie les envies réformatrices et érode la bonne volonté de parlementaires décidés à mettre à profit les nouveaux instruments mis à leur disposition. Si chaque législature apporte son lot de tensions, mouvements d'humeurs et rappels à l'ordre du gouvernement⁴⁴, la régulation politique, *i.e.* le parlementarisme de couloir, est plus importante au quotidien que l'utilisation des instruments de la rationalisation établis en 1958. On pourra s'en convaincre avec un article 49-3C quasiment tombé en désuétude et un recours, moins fréquent qu'auparavant, au vote bloqué (Art. 44-3C) ou aux demandes de seconde délibération⁴⁵. La figure des « députés godillots » a sans doute vécu⁴⁶ mais la contrainte majoritaire imposée par le gouvernement à l'Assemblée nationale (et dans une proportion moindre au Sénat) bride nécessairement l'effectivité juridique de toute réforme parlementaire.

Au final, entre la résignation et l'optimisme mesuré, la prudence s'impose. Continuons de laisser les différents acteurs s'appropriier les nouvelles modalités juridiques disséminées depuis 2008 et de souhaiter que le gouvernement se comporte de manière moins désinvolte à l'égard des assemblées. À elles, de leur côté, à solliciter pleinement les effets d'une liberté pour partie recouvrée ; à elles aussi de faire preuve de détermination et d'imagination.

Jean-Eric Gicquel

Agrégé des Facultés de droit et Professeur à l'Université de Rennes 1.

44. À titre d'illustration récente, le 1^{er} ministre a exigé et obtenu, en juin 2011, le retrait d'amendements adoptés en commission des finances relatifs à l'intégration des œuvres d'art dans le calcul de l'ISF et à la création d'une nouvelle tranche d'imposition sur le revenu.

45. Sur la session 2009-2010, l'article 44-3C a été utilisé à 21 reprises et quasi-exclusivement à l'égard de propositions de lois déposées par l'opposition dans le cadre de la journée mensuelle (Art. 48-5 R.A.N.). On dénombre 6 demandes de seconde délibération.

46. V. à cet égard les limites de la gestion à la hussarde de la majorité parlementaire par A. Juppé (1995-1997) et D. de Villepin (2005-2007).