



**HAL**  
open science

# Le temps et la procédure législative. Étude des insuffisances de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008

François-Éric Godefroy

## ► To cite this version:

François-Éric Godefroy. Le temps et la procédure législative. Étude des insuffisances de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Droit. Université de Rennes, 2018. Français. NNT : 2018REN1G016 . tel-02495994

**HAL Id: tel-02495994**

**<https://theses.hal.science/tel-02495994>**

Submitted on 2 Mar 2020

**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.

# THESE DE DOCTORAT DE

L'UNIVERSITE DE RENNES 1  
COMUE UNIVERSITE BRETAGNE LOIRE

ECOLE DOCTORALE N° 599  
*Droit et Science politique*  
Spécialité : *Droit public*

**François-Éric GODEFROY**

**Le temps et la procédure législative**

Étude des insuffisances de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008

Thèse présentée et soutenue à Rennes, le 7 décembre 2018

Unité de recherche : Institut du droit public et de la science politique (UPRES-UA 4640)

## Rapporteurs avant soutenance :

Philippe Blachèr  
Pauline Türk

Professeur à l'Université de Lyon III  
Professeur à l'Université de Nice

## Composition du Jury :

Philippe Blachèr  
Jean-Éric Gicquel

Anne-Marie Le Pourhiet  
Pierre de Montalivet  
Pauline Türk  
Jean-Jacques Urvoas

Professeur à l'Université de Lyon III  
Professeur à l'Université de Rennes I, directeur  
de thèse

Professeur à l'Université de Rennes I  
Professeur à l'Université de Paris-Est Créteil  
Professeur à l'Université de Nice  
Maître de Conférences – ancien président de  
la commission des lois de l'Assemblée  
nationale – ancien garde des Sceaux, ministre  
de la justice



L'université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



# Remerciements

À l'issue de ces travaux de recherche, je voudrais remercier ceux qui m'ont aidé durant ces dernières années, sans que cette énumération puisse être pleinement exhaustive.

Je tiens d'abord à remercier monsieur le Professeur Jean-Éric Gicquel d'avoir encadré ce travail de recherche. Son exigence et ses précieux conseils m'ont permis de progresser tout au long de ce travail de thèse.

Ces travaux doivent aussi beaucoup aux fonctionnaires de l'Assemblée nationale et du Sénat qui m'ont accueilli lors de mes stages et qui ont accepté de répondre à mes nombreuses questions. Je pense particulièrement à Éric Tavernier et Séverin Fonrojet à la direction de la séance du Sénat et à Rémi Schenberg à l'Assemblée nationale. Ces recherches n'auraient pu être menées à leurs termes sans le précieux concours de Damien Chamussy, Therry Anjubaut, Thomas Del Vecchio, Aude Ménoret, Félix Palla, Alexandre Moreau, Jean de La Rochefoucauld et monsieur le ministre Jean-Jacques Urvoas.

Cette thèse doit aussi beaucoup à mes parents ainsi qu'aux amis et collègues qui m'ont apporté leur aide : Pierre-Maxime, Laura, Chantal, Yvonne et Gilles de la Tour, Pierre-Alexis, Audrey.

Enfin, il convient de remercier pour leur soutien indéfectible : Alexandre B. Alexandre J., Antoine, Baptiste, Camille, Corentin, Eurydice, Flora, François, Ivo, Jean-Maxime, Léa, Louis-Marie, Luc, Mahel, et bien d'autres encore ... qu'ils m'excusent.

Je dois aussi des remerciements particuliers au Professeur Guy Cathelineau, président honoraire de l'Université de Rennes 1, qui m'a donné cet attachement à l'enseignement supérieur et à la recherche. Ses encouragements répétés appelant à « finir cette thèse » se voient ici entendus.

Enfin, et parce que ce travail de recherche a pu être mené en parallèle avec un engagement au service de la collectivité, je tiens à remercier messieurs Matthieu Taquet, Cédric Guillemain et Tanguy Charles, qui par leur engagement et leur loyauté m'ont permis de me consacrer sereinement à ces travaux durant ces dernières années. Sans le savoir peut-être, ils ont été d'une aide essentielle à sa finalisation.



# Liste des acronymes et abréviations utilisés

**AFDC** : Association française de droit constitutionnel  
**al.** : Alinéa  
**ALUR** : Accès au logement et un urbanisme rénové  
**AN** : Assemblée nationale  
**Art.** : Article  
**C.** : Constitution  
**CCF** : Chroniques constitutionnelles françaises de la revue Pouvoirs  
**Cf.** : Confer, voir  
**CMP** : Commission mixte paritaire  
**Cons.** : Considérant(s) des décisions du Conseil constitutionnel  
**CRC** : Groupe communiste républicains et citoyen  
**CRC-SPG** : Groupe communistes, républicains et citoyen et des sénateurs du parti de gauche  
**DC** : Décision du Conseil constitutionnel français  
**DL** : Groupe démocratie libérale  
**GDR** : Groupe gauche démocrate et républicaine  
**Ibid.** : Ibidem  
**IGB** : Instruction générale du bureau  
**ICP** : Informations constitutionnelles et parlementaires  
**JCP** : Jurisclasseur périodique  
**JIP** : Journée d'initiative parlementaire  
**JO** : Journal officiel  
**MAPAM** : Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles  
**LGDJ** : Librairie générale de droit et jurisprudence  
**LMAP** : Loi pour la modernisation de l'agriculture et de la pêche  
**LO** : Loi organique  
**LOLF** : Loi organique relative aux lois de finances  
**LOPPSI** : Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure  
**LPA** : Les petites affiches  
**NC** : Groupe nouveau centre  
**NCCC** : Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel  
**NI** : Non-inscrits  
**NOME** : Nouvelle organisation du marché de l'électricité  
**NOTRe** : Nouvelle organisation territoriale de la République  
**Op. cit.** : opus citatum (ouvrage cité)  
**p.** : pages  
**PACS** : Pacte civil de solidarité  
**PAS** : Procédure d'adoption simplifiée  
**PEC** : Procédure d'examen en commission  
**PES** : Procédure d'examen simplifié  
**PJL** : Projet de loi  
**PLEC** : Procédure de législation en commission  
**PLF** : Projet de loi de finances  
**PLFSS** : Projet de loi de financement de la sécurité sociale  
**PPL** : Proposition de loi  
**PUAM** : Presses universitaires d'Aix-Marseille  
**PUF** : Presse universitaire de France  
**QPC** : Question prioritaire de constitutionnalité



**RAN** : Règlement de l'Assemblée nationale  
**Rec.** : Recueil des décisions du Conseil constitutionnel  
**RDP** : Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger  
**RDSE** : groupe rassemblement démocratique et social européen  
**RFDA** : Revue française de droit administratif  
**RFDC** : Revue française de droit constitutionnel  
**RFFP** : Revue française de finances publiques  
**RFSP** : Revue française de science politique  
**RIHPC** : Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle  
**RPP** : Revue politique et parlementaire  
**RRDP** : Groupe radical, républicain, démocrate et progressiste  
**RRJ** : Revue de la recherche juridique  
**RS** : Règlement du Sénat  
**SRC** : groupe socialiste radical et citoyen  
**TLC** : Temps législatif concerté  
**TLP** : Temps législatif programmé  
**UC** : groupe union centriste  
**UDI** : Groupe union des démocrates et indépendants  
**UMP** : Union pour un mouvement populaire



# Sommaire

<b>Partie I – Les accélérations de la procédure législative.....</b>	<b>32</b>
<b>Titre I – Une procédure législative plus rapide.....</b>	<b>35</b>
Chapitre I – 1958, des accélérations subies.....	37
Chapitre II – 2008, des accélérations choisies.....	93
<b>Titre II – L’allègement de la séance publique contrariée par les parlementaires.....</b>	<b>154</b>
Chapitre I – La domination du <i>Plenum</i> préservée.....	157
Chapitre II – Un travail législatif répétitif.....	222
<b>Partie II – Les ralentissements du travail parlementaire.....</b>	<b>277</b>
<b>Titre I – L’ordre du jour au service d’une limitation du temps législatif.....</b>	<b>281</b>
Chapitre I – Le partage théorique de l’ordre du jour.....	284
Chapitre II – Les limites du partage de l’ordre du jour.....	346
<b>Titre II – Le renforcement des règles de ralentissement.....</b>	<b>402</b>
Chapitre I – La consécration constitutionnelle d’un nouveau rythme.....	403
Chapitre II – Les limites de la consécration constitutionnelle.....	449





# Introduction

1. « Le rythme de conception des lois doit savoir répondre aux besoins de la société. Il est des situations d'urgence que le rythme propre au travail parlementaire ne permet pas de traiter suffisamment vite [...] il faut qu'au temps long du travail législatif [...] soit ajoutée la faculté d'agir vite. Ainsi, la navette pourrait être simplifiée, je pense même que vous devriez pouvoir dans les cas les plus simples voter la loi en commission »<sup>1</sup>. Près de soixante ans après l'instauration de la V<sup>ème</sup> République, et dix ans après la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le temps parlementaire demeure l'obsession des gouvernants. Tel un leitmotiv partagé par l'ensemble des sensibilités politiques, le Parlement serait trop lent et les modalités de fabrication de la loi inadaptées au *tempo* contemporain. La dimension temporelle de la procédure législative se révèle ainsi autant un enjeu fondamental d'étude pour le droit parlementaire qu'un sujet d'actualité immédiat.

2. Déjà en 1958, le temps est une dimension majeure du parlementarisme rationalisé. J. Gicquel nous rappelle que les rédacteurs du futur régime affirment dès l'origine le lien qui l'unit à la rationalisation envisagée : « Comment ne pas songer, à cet instant, au fameux discours du garde des Sceaux, Michel Debré, prononcé le 27 août 1958 au Conseil d'État ? Dans sa volonté d'extirper le régime d'assemblée d'antan, celui-ci soulignait avec force la corrélation : *l'ambition de créer un régime parlementaire repose, en premier lieu, sur un strict régime de sessions* »<sup>2</sup>.

3. Le gaullisme constitutionnel a rapidement intégré que le temps est « l'espace où se déploie le pouvoir »<sup>3</sup> et qu'ainsi il revenait au constituant de jouer « avec les dates, les délais, les rythmes et les périodes, comme autant d'instruments au service de ses objectifs »<sup>4</sup>. Cette

---

<sup>1</sup> É. Macron, discours du président de la république devant le Parlement réuni au Congrès, 3 juillet 2017.

<sup>2</sup> J. Gicquel, « Le temps parlementaire », in B. Mathieu et M. Verpeaux (dir.), *La Réforme du travail législatif*, Paris, Dalloz, 2006, pp. 13-14.

<sup>3</sup> P. Ardant, « Le temps dans les constitutions écrites », in *Mélanges en l'honneur de Pierre Avril. La République*, Paris, Montchrestien, 2001, p. 510.

<sup>4</sup> *Ibid.*, pp. 504-505.

conception s'explique aisément, puisque selon A. Levade, « conçoit comme l'acte de mise en ordre juridique de l'État, la Constitution aménage le temps de ses institutions »<sup>5</sup>. Dès sa genèse, celle de 1958 s'y est employée avec vigueur. Deux des quatre séries de mesures garantissant le nouvel équilibre du régime entretiennent avec le temps une complicité évidente et éclairante quant aux intentions constitutionnelles. Le « strict régime de session » et la « réorganisation profonde de la procédure législative et budgétaire »<sup>6</sup> visent tous deux à en retirer la maîtrise au Parlement au profit du Gouvernement. Il est un outil essentiel de l'affaiblissement du pouvoir législatif au profit d'une plus grande efficacité de l'action gouvernementale.

4. Au soutien de cet objectif, le texte constitutionnel consacrerait plusieurs articles assurant à l'exécutif une maîtrise du temps. Il fut instauré un régime de session à la durée fortement réduite et prescrivant précisément les dates de début et de fin de session (art. 28 C.). L'extension demeurait possible, mais la pratique gaullienne a abouti à ce qu'elle procède dorénavant de la seule volonté présidentielle (art. 29 et 30 C.)<sup>7</sup>. Le Parlement aurait à traiter non des travaux de son choix, mais de ceux que le Gouvernement lui imposerait en priorité (art. 48 C.). Ceux de la matière budgétaire devraient être examinés selon un rythme contraint sous peine d'en être dessaisi (art. 47 C.). Ne choisissant plus ses dates de réunions ni son programme de travail, le Parlement ne déterminerait pas plus sa cadence de travail puisque le Gouvernement se voyait attribuer la possibilité de le précipiter (art. 45 C.).

5. Ces choix ont permis à l'exécutif de ne plus connaître les mêmes difficultés que sous les précédentes Républiques. Pourtant cette rationalisation n'a nullement résolu « l'éternel problème du manque de temps »<sup>8</sup> du Parlement. Davantage guidée par un souci d'efficacité de l'action gouvernementale que par la recherche d'un fonctionnement optimal du Parlement, la Constitution de 1958 est marquée, du point de vue du temps, d'une malfaçon structurelle.

---

<sup>5</sup> A. Levade, « La révision du 23 juillet 2008, temps et contretemps », *RFDC* 2009, p. 305.

<sup>6</sup> M. Debré, Discours devant le Conseil d'État, 27 août 1958, in Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V<sup>ème</sup> République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958, vol. III : Du Conseil d'État au référendum, 20 août-28 septembre 1958*, Paris, La Documentation française, 1991, p. 257.

<sup>7</sup> G. Carcassonne et M. Guillaume rappellent qu'à l'origine, « on imaginait le chef de l'État tenu de satisfaire à une demande. Le 18 mars 1960, le Général de Gaulle signifia que l'on avait tort... les motifs qu'il invoqua [...] étaient secondaires. L'essentiel était qu'il attribuât un pouvoir d'appréciation, et de refus [...] Les successeurs du Général de Gaule ont persisté », « Article 30 », *La Constitution* (introduite et commentée par), Paris, Seuil, coll. « Points Essais », 14<sup>ème</sup> éd., 2017, p. 175.

<sup>8</sup> J. Lyon, « L'organisation des débats parlementaires », *ICP* 1973, n° 95, p. 154.

Tant et si bien que «la gestion du temps est le problème récurrent du Parlement» et que «c'est toujours à sa solution que se sont employées les révisions constitutionnelles le concernant»<sup>9</sup>. De concert avec C. Vintzel, il est possible d'affirmer que «le don visionnaire légendaire des pères fondateurs de la V<sup>ème</sup> République, [a] fait défaut»<sup>10</sup>. Depuis plusieurs décennies, cette dimension du travail parlementaire ne connaît pas d'amélioration sensible malgré plusieurs tentatives opérées par des révisions de la Constitution ou les réformes des règlements. La doctrine dénonce régulièrement la dégradation permanente de cet enjeu essentiel du travail législatif<sup>11</sup>.

6. Si bien que la Constitution qui pourtant «vise à neutraliser le temps politique, y inscrivant la société politique dans “un présent permanent”»<sup>12</sup>, dut une fois nouvelle consentir à sa révision. Celle du 23 juillet 2008 a tenté d'apporter une réponse aux dysfonctionnements temporels en réécrivant de nombreuses normes. Le rééquilibrage poursuivi par cette modification de la norme fondamentale signifiait de rendre au moins en partie la maîtrise du temps au Parlement pour qu'il assure avec plus de sérénité ses missions et en particulier celle de la production législative. En outre, cela impliquait aussi d'encadrer les prérogatives temporelles du Gouvernement afin que celui-ci ne puisse plus imposer son *tempo* au Parlement.

7. Le constituant est parti du constat que d'une part, le texte de 1958 était une pièce essentielle du régime temporel et de ses dysfonctionnements, et que d'autre part, une révision de la norme fondamentale contraindrait les acteurs à modifier leurs comportements. Ainsi, a-t-il considéré que la révision de la Constitution et les modifications subséquentes des règles

---

<sup>9</sup> G. Bergougnous, «L'ordre du jour partagé et le nouveau rythme législatif», «Le nouveau Règlement de l'Assemblée nationale», journée d'étude organisée par le Centre de recherches en droit constitutionnel de l'Université Paris I (CRDC), 1<sup>er</sup> avril 2010 à l'Assemblée nationale, Paris, Imprimerie nationale, 2010, p. 9.

<sup>10</sup> C. Vintzel, *Les armes du Gouvernement dans la procédure législative, étude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, Paris, Dalloz, coll. «Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle», 2011, p. 556.

<sup>11</sup> Comme le résumait G. Bergougnous et D. Chamussy : «Le diagnostic est unanimement partagé. Le Parlement fait trop de choses, à un rythme effréné, et en séance de nuit, selon une tradition bien française», «Le Parlement dans l'exercice de ses missions : à la recherche du temps perdu?», in *Le Parlement et le temps : approche comparée*, éd. Institut universitaire Varennes, coll. «Colloques et Essais», 2017, p. 177.

<sup>12</sup> S. Pierré-Caps, «Les révisions de la Constitution de la Cinquième République : temps, conflits et stratégies», *RDP* 1998, p. 409. Voir aussi sur les liens entre Constitution et temps D. G. Lavroff, «La Constitution et le Temps», *Droit et politique à la croisée des cultures, Mélanges Ardent*, Paris, LGDJ, 1999, pp. 207-227.



juridiques inférieures permettraient de rénover et d'améliorer l'organisation du temps. Pour obtenir des résultats positifs et tangibles, le recours à l'écrit juridique, et en premier lieu à son expression sommitale — la Constitution — fut ainsi largement privilégié. En théorie, les nouvelles dispositions consacrées apportaient une réponse et ne dirigeaient plus le temps contre le Parlement. La réussite de cette logique mécaniste fut complexe et les résultats sont moins évidents qu'ils n'y paraissaient en théorie.

8. Avant de préciser les objectifs de ces travaux de recherche (*Section II*), il est indispensable de définir précisément ce qu'est le temps au Parlement et dans quelle mesure il était essentiel d'en améliorer sa gestion (*Section I*).

## **Section I – Détermination de l'objet d'analyse**

9. La doctrine et les praticiens reconnaissent depuis longtemps que le temps est une dimension essentielle du travail parlementaire et que son organisation devait connaître des changements profonds pour remédier aux nombreuses difficultés constatées (§ *I*). Cette problématique fut largement traitée dans le cadre de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 (§ *II*).

### **§ I – Le temps dans la procédure législative**

10. L'amélioration du temps au Parlement est un chantier presque aussi ancien que l'institution elle-même, tant son organisation pose historiquement problème (*A*). À plusieurs reprises, le constituant et/ou les parlementaires ont tenté d'apporter des solutions à ce mal chronique, sans réelles avancées jusqu'ici (*B*).

## **A – Une dimension majeure et historiquement défectueuse du travail parlementaire**

**11.** La nécessité d'une meilleure gestion du temps au Parlement était impérieuse tant cette dimension est structurante dans la vie de l'institution<sup>13</sup> (1). Cette amélioration devait être profonde, compte tenu des dysfonctionnements majeurs qui l'affectent (2).

### **1 – L'importance du temps au Parlement**

**12.** Le lecteur sera frappé de ne trouver aucune définition du temps, ni même du temps parlementaire dans les manuels classiques de droit constitutionnel et de droit parlementaire. Leurs définitions émergent en pointillé, puisque ces différents ouvrages définissent seulement des termes qui y sont liés : législature, session, séance<sup>14</sup>. C'est donc une définition par approche successive.

**13.** C'est que le temps est une notion abstraite. Du latin *Tempus*, le Petit Robert le définit comme un « milieu indéfini où paraissent se dérouler irréversiblement les existences dans leur changement, les événements et les phénomènes dans leur succession »<sup>15</sup>. Conceptuelle, la définition invite à se remémorer les propos bien connus de saint Augustin : « Qu'est-ce donc que le temps ? Qui en saurait donner facilement une brève explication ? Qui pourrait le saisir, ne serait-ce qu'en pensée, pour en dire un mot ? Et pourtant quelle évocation plus familière et plus classique dans la conversation que celle du temps ? Nous le comprenons bien quand nous en parlons ; nous le comprenons aussi, en entendant autrui en parler. Qu'est-ce donc que le temps ? Si personne ne me le demande, je le sais. Si quelqu'un pose la question et que je veuille l'expliquer, je ne le sais plus »<sup>16</sup>. Cette difficulté à définir la notion est aussi évoquée par Pascal qui, plus défaitiste et pragmatique estime qu'« il est impossible et inutile de le définir [...] pourquoi l'entreprendre, puisque tous les hommes conçoivent ce qu'on veut dire en parlant de temps, sans qu'on le désigne davantage ? [...] en sorte qu'à cette expression,

---

<sup>13</sup> Le temps est « l'une des préoccupations majeures des responsables du Parlement » (M. Bonnard, « Les assemblées parlementaires : organisation et fonctionnement », in J.-L. Parodi, *Institutions et vie politique*, Paris, La Documentation française, 3<sup>ème</sup> éd., 2003, p. 53.

<sup>14</sup> Cf. P. Avril, J. Gicquel et J.-É. Gicquel, *Droit parlementaire*, Paris, LGDJ Lextenso, coll. « Domat Droit public », 5<sup>ème</sup> éd., 2014, pp. 117-134.

<sup>15</sup> *Le Petit Robert*, Paris, 2017, Le Robert, p. 2526.

<sup>16</sup> Saint Augustin, *Les confessions*, Livre XI, § XIV, trad P. Cambronne, in Œuvre, tome I, La Pléiade, p. 1040-1041.

temps, tous portent la pensée vers le même objet »<sup>17</sup>. La difficulté à cerner cette notion est surmontée par Newton pour qui le temps a ceci de particulier qu'il ne peut être conçu « qu'en relation avec des choses sensibles »<sup>18</sup>. Suivant la solution du scientifique anglais, il nous faut donc définir le temps en lien avec le Parlement.

**14.** E. Cartier estime que « le temps du Parlement en particulier dans l'exercice de sa fonction législative est en grande partie défini par le droit. Il s'agit du temps calendaire, un temps cyclique, rythmé en général par les sessions plus ou moins longues »<sup>19</sup>. Il est en effet facile d'identifier les empreintes de cette organisation temporelle au sein du droit relatif au Parlement français. Comme le constatait M. Couderc, « les textes assignent au Parlement plusieurs unités de temps qui sont la session, la semaine, le jour et la séance »<sup>20</sup>. Aussi, le Parlement s'active-t-il au rythme de ces différentes unités. L'Assemblée nationale siège dans le cadre d'une législature<sup>21</sup> – mais pas le Sénat<sup>22</sup> – et les deux assemblées découpent leur activité en session<sup>23</sup>, elle-même divisée en semaines et jours de séance<sup>24</sup>. La Constitution de

---

<sup>17</sup> Pascal, *De l'esprit géométrique* (1657), in *Œuvres complètes*, tome II, La Pléiade, p. 159.

<sup>18</sup> I. Newton, *Philosophe naturalis principia mathematica*, Londres, 1687, nouvelle traduction partielle, M.-F. Biarnais, *Les principes de Newton*, Paris, Bourgeois, 1982.

<sup>19</sup> E. Cartier, « Le Parlement et la durée », in *Le Parlement et le temps : approche comparée*, *op. cit.*, p. 49.

<sup>20</sup> M. Couderc, « La bataille parlementaire contre le temps », *RFSP* 1981, p. 88.

<sup>21</sup> Selon P. Avril et J. Gicquel, la législature est la « durée du mandat d'une assemblée politique : "Les pouvoirs de l'Assemblée nationale expirent le troisième mardi de juin de la cinquième année qui suit son élection" (art. LO 121 du Code électoral). Le début d'une nouvelle législature provoque un changement de gouvernement », *Lexique de droit constitutionnel*, PUF, « Que-sais-je ? », 5<sup>ème</sup> éd., 2016, p. 70.

<sup>22</sup> Le Sénat n'est pas soumis à cette unité de temps. Il ne fait pas l'objet d'un renouvellement intégral à échéance régulière. Comme le relève P. Bachschmidt, « si l'Assemblée nationale est soumise à un renouvellement intégral, le Sénat est soumis à un renouvellement partiel - par tiers jusqu'en 2008 et par moitié depuis 2011 -, de sorte qu'il peut être qualifié d'assemblée permanente, incarnant la continuité au sein du Parlement », « Le Sénat, assemblée permanente », *Constitutions* 2012, p. 269. Au Sénat, « il n'y a pas à proprement parler de fin de législature » (C. Poncelet, *J.O.*, Sénat, *Débats*, séance du 21 février 2002, p. 1682). Cette situation amène à ce que le Sénat ne « meurt jamais : il reçoit tous les trois ans un afflux de sang nouveau, mais sa perpétuité n'en est pas entamée » (Joseph-Barthélémy, *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, *op. cit.*, p. 34). Le Sénat connaît cependant des périodes de suspension d'activité, notamment pendant les périodes d'élections. L'absence de navette parlementaire limite logiquement ses activités législatives, mais cela ne l'empêche pas de continuer à auditionner des ministres ou exercer sa fonction d'évaluation et de contrôle. Dans ce sens, lire P. Bachschmidt, « Septembre 2014 : Le Sénat en cours de renouvellement siège en session extraordinaire pour entendre la lecture d'une déclaration de politique générale faite devant l'Assemblée nationale », *Constitutions* 2014, pp. 464-465.

<sup>23</sup> Pour B. Ravaz (citant M. Duverger), c'est un « laps de temps durant lequel une assemblée a la possibilité légale de se réunir », « Faut-il allonger la durée des sessions parlementaires ? » *RDP* 1994, p. 1441. Enfin pour O. Nay, c'est « une période de l'année durant laquelle les assemblées se réunissent pour exercer les attributions que leur confie la Constitution. Aucune décision prise en dehors d'une telle période, même si elle était prise à l'unanimité des deux chambres, ne pourrait être considérée

1958 organise la session ordinaire (art. 28 C.) et/ou extraordinaire (art. 29 C.) par le biais de l'ordre du jour (art. 48 C.) que la conférence des présidents est chargée d'élaborer. Quant aux règlements, ils précisent les horaires des séances et organisent les interventions des élus. La multiplicité des traces du temps dans les textes relatifs au Parlement apporte la preuve du caractère fondamental et stratégique de cette dimension dans le travail parlementaire.

**15.** Ces définitions successives amènent à penser qu'au Parlement, le temps serait un outil d'organisation des missions de cette institution et de la parole de ses membres. Cependant, ces aspects n'épuisent pas l'ensemble des rôles qu'il joue. J.-C. Bécane rappelle que « le temps parlementaire a une spécificité qui le distingue du temps ordinaire. Il y a plusieurs années déjà, le recteur Prélôt indiquait sous forme de boutade “qu'une minute parlementaire comportait plus de 60 secondes” »<sup>25</sup>. Si sa dimension organisationnelle ne doit pas être minorée, car « en dépit des apparences modestes, le problème de la méthode touche de près à l'avenir de la démocratie représentative »<sup>26</sup>, « le temps, ce don de Dieu » (Th. Mann), ou « la mesure de chaque chose »<sup>27</sup> s'avère, en effet, un critère utile de la typologie des régimes politiques, selon que « le Parlement siège en permanence ou par intermittence dans le cadre de sessions, soit le régime d'assemblée, dans un cas ; le régime parlementaire, dans l'autre »<sup>28</sup>.

**16.** Ce caractère fondamental n'a pas été pris à la légère par le texte fondamental et « on ne saurait dès lors s'étonner de ce que la Constitution de 1958 consacre nombre de ses dispositions à l'encadrement temporel des institutions »<sup>29</sup>. Le temps dans le Parlement de la V<sup>ème</sup> République fut d'abord construit dans une logique de déséquilibre institutionnel très défavorable au Parlement et voulu comme tel. Ainsi, M. Couderc explique qu'à défaut d'avoir été initialement relevé par la doctrine constitutionnelle, il a joué un rôle majeur dans ce résultat et que « les travaux préparatoires de la Constitution d'octobre 1958 nous en convainquent : l'utilisation du temps comme moyen politique majeur pour réduire l'influence

---

comme valable », « Session », *Lexique de science politique, vie et institutions politiques*, Paris, Dalloz, coll. « Lexique », 3<sup>ème</sup> éd., 2014, p. 542.

<sup>24</sup> « Ce terme désigne les périodes durant lesquelles le Parlement se réunit ou est réuni pour délibérer en séance plénière. La Constitution de 1958 distingue les sessions ordinaires, les sessions extraordinaires et les réunions de plein droit », *Dictionnaire constitutionnel, ibid.*, p. 982.

<sup>25</sup> Cité par J.-C. Bécane, « Le Règlement du Sénat. À la recherche du temps maîtrisé », *Pouvoirs* 1988, n° 44, p. 80.

<sup>26</sup> Joseph-Barthélémy, « La crise de la démocratie représentative », *RDP* 1928, p. 642.

<sup>27</sup> P. Avril, J. Gicquel et J.-É. Gicquel, *Droit parlementaire, op. cit.*, p. 137.

<sup>28</sup> J. Gicquel, *op. cit.*, p. 13.

<sup>29</sup> A. Levade, *op. cit.*, p. 308.

du Parlement et définir un nouvel équilibre plus favorable à l'exécutif a été délibérément voulue par le constituant »<sup>30</sup>. Les élus de la V<sup>ème</sup> ont vu la rationalisation du parlementarisme se réaliser grâce à une privation de leur maîtrise du temps. La bataille pour cette dernière « omniprésente dans notre histoire constitutionnelle »<sup>31</sup> devait être remportée par l'exécutif.

17. Considéré comme stratégique par la Constitution de 1958, le temps apparaît comme un des éléments constitutifs de l'efficacité de ce régime, mais il est aussi une des racines qui explique ses difficultés de fonctionnement.

## 2 – Les dysfonctionnements temporels du Parlement

18. Depuis les années soixante, le thème du déclin du Parlement français<sup>32</sup> est l'un des plus répandus de la doctrine constitutionnelle hexagonale. « Déchu »<sup>33</sup>, « humilié »<sup>34</sup>, « verrouillé »<sup>35</sup>, « infantilisé »<sup>36</sup> par la Constitution de 1958, le Parlement est considéré comme « malade »<sup>37</sup>. Le parlementarisme rationalisé<sup>38</sup> qui imprègne le texte de 1958 renforcé

---

<sup>30</sup> M. Couderc, *op. cit.*, p. 87.

<sup>31</sup> M. Ameller, « Article 28 », in F. Luchaire, G. Conac, X. Prétot (dir.), *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, Paris, Economica, 3<sup>ème</sup> éd., 2008, p. 811.

<sup>32</sup> Cette situation n'est pas spécifique au Parlement français. De plus, la « souveraineté parlementaire » caractéristique des III<sup>ème</sup> et IV<sup>ème</sup> Républiques n'était pas sans poser des difficultés. Considéré comme le Parlement le plus puissant du monde, le Parlement français a connu une normalisation de son pouvoir. La doctrine nous enseigne que la V<sup>ème</sup> République n'est pas le seul régime dans lequel le Gouvernement dirige le travail parlementaire. Voir en ce sens P. Avril, « L'Assemblée aujourd'hui », *Pouvoirs* 1985, n° 34, pp. 5-12. ; C. Vintzel, *Les armes...*, *op. cit.*, pp. 1-9.

<sup>33</sup> J. Gicquel, *Essai sur la pratique de la V<sup>ème</sup> République, bilan d'un septennat*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », nouveau tirage mis à jour en 1977, p. 210.

<sup>34</sup> J.-L. Pezant, « Contribution à l'étude du pouvoir législatif selon la Constitution de 1958 », in *Le Pouvoir. Mélanges offerts à G. Burdeau*, 1977, p. 455.

<sup>35</sup> J. Boudant, « La crise identitaire du Parlement français », *RDP* 1992, p. 1323.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> H. Rousillon, « Pour une mini-Assemblée nationale », *Pouvoirs* 1993, n° 64, p. 124.

<sup>38</sup> Selon J. et J.-É. Gicquel, « l'expression forgée par le doyen Boris Mirkine-Guetzevitch, dans l'entre-deux-guerres, par référence aux nouvelles constitutions européennes (dont notamment à la constitution allemande de 1919 (dite de Weimar) vise, selon l'intéressé, à introduire tout le processus complexe de la vie politique dans les cadres du droit. La rationalisation du Parlement se présente comme un ensemble de règles techniques destinées à préserver la stabilité et l'autorité du Gouvernement et à compenser l'absence de traditions stabilisantes et d'une majorité parlementaire constante/ou disciplinée », *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien Lextenso, coll. « Domat droit public », 31<sup>ème</sup> éd., 2017, p. 175. Il est important de noter qu'à l'origine, « elle est une formule essentiellement neutre en ce qu'elle peut viser aussi bien à consolider la position constitutionnelle des assemblées qu'à tempérer leur moyen d'action sur le gouvernement. Dans le cas français, elle a été, en 1958, méthodiquement employée à encadrer de manière limitative les assemblées et garantir autant que possible la liberté de mouvement de l'exécutif » (A. Le Divellec, « Vers la fin du "parlementarisme négatif" à la française ? », in *Jus Politicum (HS 2012...)*, *op. cit.*, 28).

par le fait majoritaire<sup>39</sup> de 1962 a transformé l'institution législative en une simple Chambre d'enregistrement domestiquée par l'exécutif. Dans cet avilissement, le temps tiendrait une responsabilité majeure puisque « la Constitution de la V<sup>ème</sup> République est conçue, non seulement pour que le Gouvernement puisse remporter toutes les guerres législatives contre le temps, mais également afin de faire du temps lui-même une arme politique contre le Parlement »<sup>40</sup>. En parallèle, sa gestion par nature complexe au sein des parlements n'a cessé de se dégrader depuis 1958. Rapidement après l'instauration de la V<sup>ème</sup> République, de nombreuses difficultés se sont fait jour, directement liées au régime temporel choisi.

**19.** *Primo*, la Constitution de 1958 n'est pas parvenue à supprimer les déficiences du passé : débats fleuves dus à des prises de parole nombreuses et de plus en plus longues des intervenants, augmentation de la durée des séances publiques. *Secundo*, le format des sessions s'est avéré beaucoup trop rigoureux pour absorber l'ensemble du programme législatif gouvernemental. En théorie, « ce cantonnement du temps parlementaire était certes en partie lié à plusieurs innovations juridiques de nature à abrégier les débats, notamment la restriction du domaine de la loi, la faculté de légiférer par la voie d'ordonnances, les délais très stricts d'adoption du budget », <sup>41</sup> mais rapidement le temps parlementaire a souffert d'une insuffisance chronique qui ne cessa de s'aggraver au fil des sessions. Les symptômes sont décuplés par l'inflation législative qui s'est accentuée sous la pression cumulée d'un Gouvernement jamais rassasié de lois et d'un usage du droit d'amendement<sup>42</sup> en croissance continue. Enfin, à partir des années 1980, un autre phénomène a amplifié les difficultés. La pratique a perturbé la procédure législative, exploitant la durée telle une arme contre l'action gouvernementale entre les mains de l'opposition. Dépourvue de droits spécifiques, celle-ci a détourné certaines de ses prérogatives pour enliser le débat. Déjà présent sous la IV<sup>ème</sup>

---

<sup>39</sup> Selon J. Benetti, « dans la mesure où il est un fait, le fait majoritaire ne peut être assimilé à une règle ni à une "loi naturelle" de la vie politique. Par l'expression "fait majoritaire", on désigne communément une série de phénomènes ordonnés autour de la majorité parlementaire (*Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V<sup>ème</sup> République*, thèse Paris 1, 2004, p. 18). Le fait majoritaire est réalisé par l'union du Gouvernement et de la majorité dans l'exercice du pouvoir, par leur solidarité réciproque » (*ibid.*, p. 20).

<sup>40</sup> C. Vintzel, *Les armes...*, *op. cit.*, p. 555.

<sup>41</sup> Rapport fait au nom de la *Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale* sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire et abrogeant les dispositions relatives à la communauté et les dispositions transitoires ; par J. Larcher ; Doc. Sénat n° 392 (Tome I) ; 21-24 juillet 1995, p. 33.

<sup>42</sup> Le droit d'amendement est « le droit de proposer la modification du texte inscrit à l'ordre du jour d'une assemblée » (L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevonthian *et al.*, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, coll. « Précis droit public et science politique », 20<sup>ème</sup> éd., 2018, p. 877).

République, les pratiques d'obstruction<sup>43</sup> ont ressurgi et se sont enracinées durablement (principalement à l'Assemblée nationale).

**20.** Ces pathologies ont puissamment influencé le rythme du travail législatif – fortement irrégulier sous le régime de la Constitution initiale, puis en permanence essoufflé depuis 1995 – forçant le recours à des sessions extraordinaires qui n'auront plus d'extraordinaires que le nom tant elles en deviennent la règle. Afin de boucler des travaux toujours plus conséquents, le rythme législatif sera confronté à une dérive de l'utilisation des articles 45 C. et 49 al. 3 C. pour accélérer une délibération encombrée à l'excès.

**21.** Face à cette situation, les acteurs étaient dénués d'outils efficaces pour combattre des dysfonctionnements majeurs de leur travail. Il était essentiel d'y remédier une nouvelle fois en dépit de multiples tentatives infructueuses.

## **B – Des tentatives d'améliorations sans effet majeur**

**22.** En 2008, le Parlement n'en est pas à sa première tentative d'amélioration de la gestion du temps. La procédure législative fut traversée par plusieurs réformes au cours des III<sup>ème</sup> et IV<sup>ème</sup> Républiques. Dès les années 1920, la complexité et l'importance croissante du volume législatif les incitèrent à rationaliser le régime temporel, à l'origine très libéral<sup>44</sup>.

**23.** En 1926<sup>45</sup>, la «loi intérieure»<sup>46</sup> de la Chambre des députés instaura un statut de la séance publique basé en grande partie sur le principe d'une organisation de la discussion

---

<sup>43</sup> «Ensemble de pratiques et comportements parlementaires dont l'objet est de faire obstacle à la progression de la délibération vers son terme qui est la décision majoritaire» (M. de Villiers et A. Le Divellec, « Coutume », in *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 11<sup>ème</sup> éd., 2017, p. 254). On trouvera aussi le terme de « filibustering » qui est selon P. Avril et J. Gicquel « l'abus des ressources de la procédure, notamment du droit de parole, pratiqué au Congrès des États-Unis pour faire durer un débat et tenter d'en empêcher la conclusion. Ce type d'obstruction, dont le nom vient de flibustier, se rencontre dans toutes les assemblées », *Lexique de droit constitutionnel, op. cit.*, p. 55.

<sup>44</sup> «La troisième République, fidèle à la tradition révolutionnaire, reconnaît dans chaque représentant de la nation, pris individuellement, un authentique souverain, dont l'autorité de législateur et de censeur des gouvernants doit être respectée à tout prix» (J.-P. Machelon, «L'organisation du travail parlementaire», in J.-M. Mayeur, J.-P. Chalin et A. Corbin, *Les parlementaires de la Troisième République*, Paris, coll. « Publications de la Sorbonne », 2003, p. 327).

<sup>45</sup> Résolution du 15 juillet 1926. Selon Joseph-Barthélémy, l'objectif principal de cette résolution était « d'assigner une limite à la durée des discours » (« La résolution du 15 juillet 1926 et la réforme des méthodes parlementaires », in *Mélanges Maurice Hauriou*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1929, p. 5) afin d'éviter que « la discussion retarde indéfiniment le vote, que la délibération paralyse

législative. Cette organisation fut fortement structurée par le temps puisqu'elle inaugura le principe d'une limitation du nombre d'orateurs et de leur durée de parole afin de clarifier et d'encadrer les échanges. En 1935, la même assemblée vota une nouvelle résolution<sup>47</sup> dans laquelle la contrainte temporelle tenait encore une place majeure<sup>48</sup>.

**24.** Ces résolutions seront les prémices d'une longue série de réformes allant vers une rationalisation toujours plus poussée des règles de la discussion<sup>49</sup>, démontrant à plusieurs reprises que « les parlementaires croient dans la vertu du règlement »<sup>50</sup>.

---

l'action » (*ibid.*, p. 7). À cet effet, il estime que « la disposition capitale en même temps que la plus originale de la résolution du 15 juillet 1926 est celle qui est contenue dans son article 1<sup>er</sup> modifiant l'article 41 du règlement. C'est celle qui assigne un maximum à tous les discours quels qu'ils soient, prononcés par les membres de la chambre » (*ibid.*, p. 24). Le règlement modifié par la résolution est dominé « par une distinction fondamentale suivant la nature des débats. S'il s'agit de débats *dits de procédure*, il y a : 1° une limitation très stricte du temps de parole ; 2° *une limitation du nombre d'orateurs*. Le temps laissé aux orateurs varie de cinq à une demie-heure [...] Quant aux débats sur le fond, on peut dégager de la résolution trois règles principales : 1° le nombre des orateurs n'est pas limité, mais la chambre peut toujours prononcer la clôture ; 2° l'accès à la tribune est facilité aux orateurs les plus qualifiés ; 3° les orateurs qualifiés parleront pendant une heure, les autres pendant un quart d'heure » (*ibid.*, p. 25).

<sup>46</sup> Selon A. Esmein, « le règlement est la loi intérieure d'une assemblée délibérante. Il détermine les règles suivant lesquelles elle prépare et arrête ses délibérations ; il fixe les droits et les devoirs intérieurs des membres qui la composent », *Éléments de droit constitutionnel français et comparé (Tome II. Le droit constitutionnel de la République française)*, Paris, « Recueil Sirey », 8<sup>ème</sup> éd., 1927, p. 404. Selon L. Duguit : « Le règlement est un ensemble de dispositions par voie générale déterminant l'ordre et la méthode des travaux dans chaque chambre. C'est en quelque sorte la loi interne de chaque assemblée », *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, éd. Panthéon-Assas, 4<sup>ème</sup> éd., 2007, p. 430. Pour É. Blamont, c'est « l'ensemble des règles que les assemblées établissent elles-mêmes – c'est d'ailleurs là une preuve de leur autonomie – pour discipliner leur activité. Ces règles ont pour objet principal d'assurer la liberté, la sincérité et la loyauté des délibérations et des décisions sans faire grief à aucun droit, à aucune opinion. Elles définissent les méthodes suivant lesquelles seront constitués les organismes de travail, les démarches de la procédure des discussions et des votes, les rapports techniques avec les gouvernements, voire même les sanctions qui répriment les atteintes à l'ordre et à la dignité des débats », *Les techniques parlementaires*, Paris, Coll. « Que-sais-je ? », PUF, 1958, p. 13.

<sup>47</sup> Résolution du 22 janvier 1935.

<sup>48</sup> Le rapporteur de la résolution, A.-J.-L. Breton constate « l'insuffisance de notre réglementation de la séance publique » et que « la complexité chaque jour accrue de la matière législative impose de nouvelles limites à la séance publique » (*J.O. Chambre des députés, Débats*, Séance du 15 janvier 1935, p. 69). Lors de cette prise de parole, il évoque les différentes mesures prévues : renforcement de l'autorité du président de la chambre des députés dans la conduite des débats de la séance publique, amélioration de la procédure budgétaire, plus grande efficacité des débats, rénovation des rapports entre la séance publique et les commissions parlementaires, restriction du droit d'amendement. Au sujet de cette résolution, lire R. Guillien, « La modification du Règlement de la Chambre des députés », *RDJ* 1935, pp. 137-171.

<sup>49</sup> A. Tardieu affirmait que « la parole est reine des assemblées » au point que « la vie parlementaire sacrifia l'homme qui médite et agit à l'homme qui parle », *La profession parlementaire*, Paris, Flammarion, 1937, pp. 54-55. Historiquement, cet usage avait un véritable objectif puisqu'en « l'absence de majorités assurées par un système de partis disciplinés, les assauts d'éloquence n'étaient pas des exercices gratuits, et il advint plus d'une fois qu'un discours changea les votes »,



**25.** Longtemps, cet encadrement du temps parlementaire n'atteint pas encore la norme fondamentale. Ce choix atteste qu'il est « l'affaire » des assemblées. La logique s'inverse avec la révision constitutionnelle de 1954. Les difficultés posées par le régime d'Assemblée font émerger l'idée d'une codification constitutionnelle. Annonçant la rationalisation de 1958, le cabinet Pflimlin tente de prolonger ce mouvement d'encadrement constitutionnel sans parvenir à son but<sup>51</sup>.

**26.** Le texte de 1958 reprend à son compte l'idée selon laquelle une organisation efficace passe par l'inscription de règles temporelles du travail parlementaire dans la Constitution elle-même<sup>52</sup>. Dorénavant, le Gouvernement détient la maîtrise du temps tant en matière de rythme (le contenant) que de contenu (ordre du jour). L'écrit constitutionnel a été fortement sollicité pour modifier les rapports relatifs au temps entre l'exécutif et le Parlement.

**27.** Face à une situation demeurant profondément insatisfaisante, le constituant a tardé à réagir, laissant le Parlement se débattre. Jusqu'en 2008, plusieurs réformes ont voulu résoudre l'équation temporelle. À l'Assemblée nationale, les résolutions de 1969, 1991, 1994, 1998 et 2006<sup>53</sup> et au Sénat celles de 1972, 1973, 1976, 1986 et 1990<sup>54</sup> ont tenté d'améliorer la situation. Or, les modifications sont contraintes par cadre rigide de la Constitution de 1958<sup>55</sup>. Sans être inutiles, elles ne peuvent prétendre à une rénovation d'ensemble. Leur portée limitée n'a pu améliorer substantiellement la situation, en raison de l'étroitesse de leurs leviers

---

mais « la durée des interventions à la tribune, au cours d'une et parfois deux séances, ne connaissait guère d'autre limite que celle des forces de l'orateur » (J.-P. Machelon, « L'organisation du travail parlementaire », *op. cit.*, p. 337).

<sup>50</sup> A. de Montis, *La rénovation de la séance publique. Étude sur l'efficacité politique de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008*, éd. Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2016, p. 17.

<sup>51</sup> Ce projet prévoyait trois sessions parlementaires : une première de trois mois entre le 1<sup>er</sup> octobre et le 31 décembre et deux autres sessions d'un mois seulement au cours des deux premiers semestres de l'année. Pour M. Ameller si ce projet n'a pu « être mené à bonne fin, [mais] il ne faisait aucun doute que l'idée de rationaliser les sessions [...] allait s'imposer progressivement », *op. cit.*, p. 812.

<sup>52</sup> À ce sujet F. Goguel estime qu'« il serait bien entendu nécessaire que les principes fondamentaux de cette procédure fussent fixés dans la Constitution et qu'un contrôle juridictionnel des règlements des Assemblées fût institué, afin de garantir le respect de ces principes », « Comment réformer les institutions politiques françaises », *RIHPC* 1954, p. 184 et plus largement pp. 180-184.

<sup>53</sup> Résolution n° 146 du 23 octobre 1969 ; résolution n° 475 du 7 mai 1991 ; résolution n° 151 du 26 janvier 1994 ; résolution n° 112 du 25 mars 1998 ; résolution n° 582 du 7 juin 2006.

<sup>54</sup> Résolution n° 119 du 21 juin 1972 ; résolution n° 98 du 26 avril 1973 ; résolution n° 128 du 29 avril 1976 ; résolution n° 120 du 20 mai 1986 ; résolution n° 4 du 4 octobre 1990.

<sup>55</sup> L'article 61 C. dans sa version initiale disposait que : « Les lois organiques, avant leur promulgation, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel, qui se prononce sur leur conformité à la Constitution ». Ce principe demeure inchangé depuis.

d'action. Ces résolutions se sont portées systématiquement sur les mêmes aspects : réduction du droit de parole, encadrement du droit d'amendement, modification résiduelle de l'équilibre organique entre la séance publique et les commissions.

**28.** À deux reprises seulement, le constituant a touché au régime temporel mis en place en 1958. D'abord avec la loi constitutionnelle du 30 décembre 1963<sup>56</sup>, «le costume trop étroit taillé en 1958»<sup>57</sup> incita rapidement l'exécutif à accepter un assouplissement des règles initiales. Mais l'encre encore fraîche du texte fondamental ne permit pas une réelle remise en cause d'un des principes totémiques de la Constitution d'octobre 1958<sup>58</sup>, tant est si bien qu'aucune réelle amélioration n'émergea. La loi constitutionnelle du 4 août 1995<sup>59</sup> instaura la session unique. *A posteriori*, il s'agissait d'entériner une situation de fait, puisque la multiplication des sessions extraordinaires avait déjà fortement remis en cause le régime de session de 1958. Finalement, cette révision donna surtout la possibilité à l'ensemble des pathologies de se développer davantage.

**29.** En 2008, il était devenu évident que la gestion du temps parlementaire ne pouvait s'améliorer grâce à des ajustements réglementaires. L'équation ne serait pas non plus résolue en se réduisant à la modification d'un ou deux articles constitutionnels. Une amélioration sensible demandait une rénovation d'ampleur.

**30.** La révision de 2008 apporte une réponse mêlant rupture et continuité. Dans le fond, elle rompt avec le passé puisqu'elle a tenté de résoudre le problème posé par réorganisation globale débouchant sur un régime temporel profondément repensé, ce qui jusqu'ici n'avait pas été tenté. Cependant, sur la forme, elle prolonge avec force la conviction du constituant

---

<sup>56</sup> L'article unique de la loi du 30 décembre 1963 dispose que : « Le deuxième et le troisième alinéas de l'article 28 de la Constitution sont modifiés comme suit : "La première session s'ouvre le 2 octobre, sa durée est de quatre-vingts jours. "La seconde session s'ouvre le 2 avril, sa durée ne peut excéder quatre-vingt-dix jours. "Si le 2 octobre ou le 2 avril est un jour férié, l'ouverture de la session a lieu le premier jour ouvrable qui suit." ». Cette révision de la Constitution modifie les dates d'ouverture et de fermeture de la session ordinaire. Elle a pour principal effet de réduire la durée séparant les deux sessions parlementaires. Voir aussi § 102 et suivants.

<sup>57</sup> G. Bergougnous, D. Chamussy, « Le Parlement dans l'exercice de ses missions : à la recherche du temps perdu ? », *op. cit.*, p. 177.

<sup>58</sup> Selon D.-G. Lavroff, « des sessions trop longues avaient été dénoncées par Michel Debré comme un des vices de la IV<sup>ème</sup> République », *La Constitution et le temps*, *op. cit.*, p. 207. Dans ce sens voir, M. Debré, « Trois caractéristiques du système parlementaire français », *RFSP* 1955, p. 45.

<sup>59</sup> Loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995.

français selon laquelle les normes juridiques peuvent remédier à elles seules aux dysfonctionnements.

## **§ II – L’importance du temps dans la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008**

**31.** En 2008, la volonté du constituant de traiter du problème du temps parlementaire ne fait aucun doute. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 vise clairement à améliorer cette dimension de la procédure législative (A) par la consécration d’un corpus juridique d’ampleur (B).

### **A – L’amélioration du temps parlementaire dans la procédure législative**

**32.** La rénovation des institutions s’est inscrite dans un cadre clair de modernisation et de rééquilibrage des institutions. Il s’agissait de corriger une situation institutionnelle déséquilibrée « de manière voulue par les initiateurs de la V<sup>ème</sup> République, qui souhaitaient remédier au déséquilibre existant sous les deux Républiques précédentes, mais au profit du Parlement »<sup>60</sup>. À l’issue du rapport du Comité présidé par E. Balladur<sup>61</sup>, quarante-huit articles de la Constitution furent modifiés (39 réécrits, 9 créés). Le tout reposait sur un subtil équilibre puisque si les différents changements adoucissent la rationalisation instaurée en 1958, la révision constitutionnelle de 2008 ne remet pas en cause les fondamentaux, la V<sup>ème</sup> République demeurant un régime parlementaire<sup>62</sup> rationalisé.

---

<sup>60</sup> M. Verpeaux, « Moderniser et équilibrer les institutions de la V<sup>ème</sup> République. Premières réflexions sur 77 propositions », *JCP* 2007, I, 204, p. 15.

<sup>61</sup> Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>ème</sup> République présidé par Édouard Balladur, *Une V<sup>ème</sup> République plus démocratique*, Paris, Fayard, La documentation française, 2008, 269 p.. À son sujet lire, O. Duhamel, « Du comité Vedel à la commission Balladur », *RFDC* 2008 (HS n° 2 : Réviser la Constitution en 2008 ? Après le comité Balladur), pp. 9-18 ; B. Matthieu, « Le Comité Balladur, ses travaux, son rapport », *ibid.*, pp. 19-38 ; X. Magnon, « La composition de la commission Balladur : brèves réflexions sur l’expertise en matière constitutionnelle », *ibid.*, pp. 39-47 ; D. Ribes, « Le Comité Balladur, technicien expert du parlementarisme », *ibid.*, pp. 117-132.

<sup>62</sup> La doctrine diverge sur la classification du régime de 1958, même si une partie majoritaire la range dans la catégorie des régimes parlementaires. On estimera avec A. Le Divellec « qu’il ne faut pas perdre de vue l’essentiel. La V<sup>ème</sup> République est évidemment un régime parlementaire ; personne ne peut en douter. Mais celui-ci est un peu particulier, tant dans son inspiration que dans sa pratique », « La chauve-souris, quelques aspects du parlementarisme sous la V<sup>ème</sup> République », *in* en l’honneur de Pierre Avril (*op. cit.*), p. 349. On lira aussi P. Lauvaux, « L’illusion du régime présidentiel », *in* Mélanges en l’honneur de Pierre Avril (*op. cit.*), p. 329-347 ; J.-É. Gicquel, « Ruptures et continuité de la V<sup>ème</sup> République », *in* Mélanges en l’honneur de Jean Gicquel, *op. cit.*, pp. 197-202.

**33.** À l'issue de cette révision, la doctrine fut partagée sur l'ampleur de la revalorisation<sup>63</sup>, mais elle s'accordait majoritairement à dire que le Parlement serait « de retour »<sup>64</sup>. Dans cette entreprise, le temps fut une pièce essentielle de la modernisation et du rééquilibrage voulu au point qu'il « fut l'obsession commune de la majorité (pour le contrôler) et de l'opposition (pour en disposer) »<sup>65</sup>.

**34.** La quasi-totalité des articles architecturant le cadre temporel de 1958 a été retouchée à l'exception de ceux relatifs aux sessions. En d'autres termes, si le macro-temps demeure inchangé, l'ensemble de l'organisation temporelle du travail législatif a été revu, « de la préparation des textes [l'avant] au vote public [l'après, avec l'application des lois], en passant par la discussion en séance [le pendant] »<sup>66</sup>.

**35.** Pour atteindre ces objectifs, le constituant a emprunté deux axes, restituant « au Parlement le temps dont il avait été privé en 1958 »<sup>67</sup>. En premier lieu, il a cherché à accélérer la procédure législative dans son ensemble. Au stade de l'hémicycle, il a entrepris la rationalisation des différentes phases de la discussion législative et la limitation de l'exercice du droit d'amendement. Son effort s'est aussi porté sur le processus législatif dans sa globalité : il a élaboré un nouvel équilibre organique entre la séance publique et les commissions, afin de renouveler la répartition de la charge de travail entre le *Plenum* et la séquence préparatoire par le transfert à la seconde d'une part plus importante.

**36.** En second lieu, il a cherché à ralentir le temps, et ce, de deux façons. D'une part, il s'est intéressé au contenu du travail. Il a, par la réécriture de l'article 48 C., retiré la maîtrise monopolistique du Gouvernement sur la construction de l'ordre du jour, vecteur de l'uniformité du programme de travail des assemblées, du rythme effréné de la délibération et d'une part essentielle de l'inflation législative. D'autre part, le constituant a rationalisé les prérogatives temporelles gouvernementales afin d'atténuer les précipitations excessives. Il a

---

<sup>63</sup> M. Touzeil-Divina douta « très fortement de ce que la loi constitutionnelle en date du 23 juillet 2008 ait procédé à une revalorisation parlementaire et ce, contrairement à tout l'effort médiatique et quasi-*marketing* mis en place pour ce faire », « Et la revalorisation parlementaire : c'est maintenant ? », *LPA* 5 avril 2013, n° 69, p. 4.

<sup>64</sup> J. Gicquel, « La reparlementarisation, une perspective d'évolution », *Pouvoirs* 2008, n° 126, p. 48.

<sup>65</sup> P. Avril, « Un nouveau droit parlementaire ? », *RDP* 2010, p. 124.

<sup>66</sup> P.-Y. Gahdoun, « L'amélioration de la fabrication des lois, entre rénovation et révolution », *L'actualité juridique. Droit administratif*, 13 octobre 2008, p. 1872. <sup>[L]</sup><sub>SEP</sub>

<sup>67</sup> A. Levade, *op. cit.*, p. 307.

octroyé à la séquence préparatoire une durée minimale pour travailler les textes (art. 42 al. 3 C.), encadré l'usage de la procédure accélérée (art. 45 C.) et de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur un texte (art. 49 al. 3 C.).

**37.** Le temps fut un outil majeur afin de réaliser ses objectifs puisque le constituant a opéré un « réglage de la vitesse à double détente », caractérisé par un « ralentissement de la procédure en amont des séances [...] compensé par un temps plus limité en aval »<sup>68</sup>.

**38.** Libéré du joug temporel gouvernemental, le Parlement pourrait retrouver la plénitude de ses missions et les assurer avec plus d'efficacité. Dans ce cadre, la norme fondamentale a été considérée comme l'outil le plus pertinent, et *in fine*, résoudre les pathologies affectant la procédure législative.

## **B – Un corpus juridique de solutions conséquent**

**39.** De manière nette, le constituant n'a misé que sur une seule solution pour parvenir à ses fins : la norme juridique, et avant tout la Constitution. L'ensemble des changements devait découler des modifications constitutionnelles consacrées. Ce choix est audacieux à double titre. Tout d'abord parce que le fonctionnement du Parlement résulte de la combinaison des textes juridiques et des comportements de ses acteurs. Ensuite, parce que le droit parlementaire est constitué de règles relativement peu contraignantes puisqu'il n'est pas prévu de sanction en cas de non observation des prescriptions en vigueur. Ce qui est prévu par les règles écrites peut donc plus facilement être contourné dans les faits.

**40.** Pour autant, ce choix n'est pas étonnant puisque c'est avec la Constitution de 1958 que le droit parlementaire a intégré avec vigueur le monde du droit écrit. Toutefois, cette dynamique de codification est loin d'avoir réduit l'importance de la pratique tant cette dimension est consubstantielle à ce droit. Cette donnée découle de son caractère de droit

---

<sup>68</sup> S. Calmes-Brunet, « Le temps du débat législatif : un temps partagé, rythmé et encadré », *La révision constitutionnelle de 2008 et l'écriture de la loi*, Journée décentralisée de l'Association française de droit constitutionnel, Université de Caen, 30 novembre 2010, *Les Cahiers de la Recherche sur les Droits Fondamentaux n° 10*, PUC, 2012, p. 88.

politique<sup>69</sup> et du principe d'autonomie<sup>70</sup> des assemblées, laissant aux parlementaires des latitudes conséquentes dans les modalités d'application des normes édictées. En conséquence, il se compose d'une diversité des sources. Si la Constitution, les lois organiques et les règlements y tiennent une place majeure, la doctrine s'accorde majoritairement à y ajouter la pratique. Dès lors, une évaluation de la révision constitutionnelle oblige à s'intéresser au droit écrit, mais aussi à son application, afin de pouvoir en apprécier les véritables réalisations<sup>71</sup>.

**41.** Plusieurs fois averti des limites de cette solution par les échecs des révisions constitutionnelles et des réformes réglementaires antérieures, le constituant de 2008 a pourtant estimé que la concrétisation de ses vues passait par l'écrit. Si ce parti pris a procédé de la conviction que la norme est une vectrice de changements des comportements, ce choix a aussi été motivé par de réelles contraintes juridiques. De nombreuses modifications pour améliorer l'organisation du temps passaient obligatoirement par une révision constitutionnelle sous peine de ne pouvoir être mises en œuvre. Il en était ainsi du nouvel équilibre organique entre les commissions permanentes et la séance publique. La révision de l'article 42 C. s'imposait pour que la discussion en séance publique débute sur le texte issu des travaux de la phase préparatoire. Il en allait pareillement de l'encadrement des prérogatives gouvernementales relatives au rythme législatif (art. 45 C., 48 C. et 49 al. 3 C.) ou des modifications relatives à l'exercice du droit d'amendement (art. 44 C.).

**42.** La révision constitutionnelle de 2008 se pose ici comme une entreprise de rationalisation constitutionnelle, mais dans un sens inverse à celle de 1958. En effet, si cette dernière s'est faite contre le Parlement, celle de 2008 recherche davantage un équilibre optimal entre l'exécutif et le législatif (et en premier lieu sa composante majoritaire), assurant une meilleure utilisation du temps. C'est dans cet objectif que le droit écrit s'est vu accorder une place prépondérante dans la révision de 2008, renforçant un trait caractéristique de la

---

<sup>69</sup> Selon M. Prélot, le droit parlementaire est cette « partie du droit constitutionnel qui traite des règles suivies dans l'organisation, la composition, les pouvoirs et le fonctionnement des assemblées politiques », cité par P. Avril, J. Gicquel et J.-É. Gicquel, *Droit parlementaire*, op. cit., p. 2.

<sup>70</sup> Pour P.-A. Collot, « l'autonomie normative et décisionnelle s'entend comme le pouvoir des assemblées parlementaires d'édicter et appliquer un droit qui leur propre », « Le Statut de parlement », in M. Troper, D. Chagnollaud, *Traité international de droit constitutionnel (Tome II. Distribution des pouvoirs)*, Paris, Dalloz, coll. « Traités », 2012, p. 269. Pour une analyse détaillée des différentes dimensions de ce principe fondateur du parlementarisme cf. pp. 269-285.

<sup>71</sup> « L'étude de la pratique et des rapports entre les acteurs est un passage obligé pour tout chercheur qui s'intéresse au Parlement et au droit parlementaire » (J. Benetti, « Les rapports entre gouvernement, groupe de la majorité et groupes d'opposition », in *Jus Politicum (HS 2012 « Le Parlement et le nouveau droit parlementaire après la révision constitutionnelle de 2008 »)*, p. 83).

Constitution initiale. À cet égard, cette dernière confirme sa place centrale dans l'organisation de la vie parlementaire. Ce choix permet d'imposer à l'ensemble des normes infra constitutionnelles des règles communes.

**43.** Pour autant, toutes les modifications constitutionnelles insérées ne sont pas d'application directe. Si certaines se suffisent à elles-mêmes, d'autres appellent une loi organique, puis une réforme réglementaire. En somme, la Constitution s'est réservé l'impulsion d'une dynamique et a laissé aux normes infra constitutionnelles l'achèvement des mutations. Ces renvois ne sont pas une technique juridique inédite<sup>72</sup>, mais leur ampleur a été critiquée par une partie de la doctrine. En effet, les normes constitutionnelles, organiques et réglementaires ont été superposées amenant les règlements à répéter la loi organique et parfois même, la Constitution<sup>73</sup>. On aboutit à une rénovation morcelée, dont l'efficacité pourrait être compromise par une force prescriptive variable.

**44.** En premier lieu, la loi organique du 15 avril 2009 joue un rôle de pivot dans la mise en œuvre de cette révision puisqu'elle permet d'encadrer la rédaction des règlements. Rapidement, les deux assemblées ont engagé une refonte substantielle de leurs lois intérieures puisque l'Assemblée nationale a modifié 106 articles et en a ajouté 30 tandis que le Sénat en a modifié 29 et ajouté 27. L'onde de choc constitutionnel se poursuivra avec les réformes réglementaires de 2014 (à l'Assemblée nationale)<sup>74</sup>, de 2015 et 2017 (au Sénat)<sup>75</sup> qui prolongeront l'exploitation de la révision de 2008.

**45.** Cette accumulation de normes de niveaux différents atteste autant d'une volonté de parier sur l'écrit que des contraintes politiques qui se sont posées au constituant. À plusieurs reprises, il a dû convaincre sa majorité et/ou composer avec les compromis établis entre

---

<sup>72</sup> Selon A. Roblot-Troizier, « les dispositions constitutionnelles de renvoi se réfèrent à une autre norme qui est soit incluse dans le texte constitutionnel, soit extérieur à celui-ci », *Contrôle de constitutionnalité et normes visées par la Constitution française, recherches sur la constitutionnalité par renvoi*, Paris, Dalloz, coll. « Nouvelles bibliothèques de thèses », 2007, p. 4.

<sup>73</sup> On songera, à titre d'illustration à l'article 42 C. est repris à l'article 91 al. 1 RAN et à l'article 42 RS.

<sup>74</sup> Résolution *modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale* ; Doc. AN n° 437 ; 28 novembre 2014, pp. 1-18.

<sup>75</sup> Résolution *réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace* ; Doc. Sénat n° 100 ; 15 mai 2015, pp. 1-15. Résolution *pérennisant et adaptant la procédure de législation en commission* ; Doc. Sénat n° 28 ; 14 décembre 2017, pp. 1-5.

l'Assemblée nationale et le Sénat pour obtenir l'adoption de son projet de révision constitutionnelle<sup>76</sup>.

**46.** Moteur d'unification de l'application des modifications constitutionnelles au sein des deux assemblées, la loi organique a aussi été un vecteur de liberté. Cette ambivalence atteste de l'adhésion diverse des membres des assemblées aux différentes modifications portées par le Gouvernement lors des débats. Leur lecture révèle que les élus n'ont pas toujours manifesté une franche adhésion à l'ensemble de la révision. En ces circonstances, l'exécutif a saisi la loi organique comme un élément de plasticité lui permettant de faire accepter certains changements, tout en renvoyant aux assemblées leur mise en œuvre concrète, gage d'un respect des spécificités des assemblées et du Sénat en particulier. En effet, les deux assemblées ne rédigent pas leur règlement avec la même précision. Celui du Sénat est plus concis et laisse des marges de liberté au fonctionnement de ses organes. Ces différences entre les deux assemblées, tant sur le fond que sur la forme, auront un impact non négligeable sur les résultats<sup>77</sup>.

## **Section II – Détermination des objectifs de la recherche**

**47.** L'objectif de ces travaux de recherche sera d'analyser l'efficacité temporelle de la révision constitutionnelle de 2008 dans la procédure législative (§ I). Ce travail de recherche peut s'assimiler à une démarche d'évaluation dont le cadre et les limites doivent être identifiés (§ II).

### **§I – Objectif et justification de la recherche**

**48.** En vigueur depuis 2009, il est aujourd'hui possible d'établir un bilan des effets temporels de la révision constitutionnelle (A). À cet égard, cette démarche de recherche vise une amélioration de la connaissance des relations entre le temps et l'institution parlementaire (B).

---

<sup>76</sup> La révision constitutionnelle sera finalement votée à 539 voix pour une majorité requise de 538 voix.

<sup>77</sup> D'ailleurs, P. Türk et G. Toulemonde estiment que, « malgré un rythme largement contraint [...] les assemblées conservent une marge de liberté leur permettant de garder leur propre *tempo* », « L'activité parlementaire et le rythme », in *Le Parlement et le temps : approche comparée...*, *op. cit.*, p. 31.



## **A – Une analyse des insuffisances de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008**

**49.** Ces travaux de recherche visent à démontrer que depuis son entrée en vigueur, la modification de la norme constitutionnelle a contribué à renouveler l'organisation du temps dans la procédure législative du parlement français, sans parvenir à en résoudre les dysfonctionnements. Avec la révision constitutionnelle de 2008, plusieurs nouvelles normes juridiques ont été consacrées. Ces modifications ont instauré un encadrement juridique original. La pratique a subi plusieurs changements inédits, mais les objectifs fixés par le constituant n'ont pas tous été atteints.

**50.** Comme le rappelle pertinemment A. le Divellec, il ne faut pas succomber à « l'inanité d'une abstraite vision duale qui prétendrait distinguer le droit (constitutionnel) "dans les livres" et le droit (constitutionnel) "dans la réalité". René Capitant et Charles Eisenmann, pour citer deux grands savants de l'époque récente, ont naguère (et parmi d'autres) souligné qu'il entre évidemment dans le travail propre du juriste de se préoccuper de l'effectivité et de l'application du droit (ou mieux : des énoncés à prétention normative). Autrement dit, il importe de réaliser que ce que l'on appelle la "pratique" n'est pas entièrement détachable du droit, qu'elle est même souvent un moment de la fabrication du droit lui-même »<sup>78</sup>. Suivant ce principe, nous avons analysé les dispositions théoriques puis la pratique. Le croisement de ces matériaux nous a permis d'évaluer les mutations qui ont affecté le temps parlementaire. Ces recherches successives ont été essentielles pour déterminer si les objectifs fixés par le constituant ont été atteints.

**51.** Nous avons étudié l'ensemble des règles modifiées susceptibles d'avoir directement ou indirectement un effet sur le temps parlementaire. Ainsi, les travaux préparatoires (débats au sein des commissions et en séance publique, rapports législatifs) relatifs à la révision constitutionnelle, à sa loi organique et aux réformes réglementaires en ayant découlé (ceux de 2009 puis de 2014, 2015 et 2017) ont été analysés afin d'identifier les objectifs initiaux du constituant, l'état d'esprit des députés et sénateurs, les outils juridiques consacrés ainsi que les résultats espérés. Il convenait ensuite de comparer ces intentions avec la pratique. Cette dernière a été examinée à l'aide de plusieurs outils. L'exploitation des nombreuses statistiques

---

<sup>78</sup> A. Le Divellec, « Vers la fin du " parlementarisme négatif " à la française ? Une problématique introductive à l'étude de la réforme constitutionnelle de 2008-2009 », *op. cit.*, p. 45.

fournies par les assemblées, la conduite d'une cinquantaine d'entretiens avec les acteurs parlementaires, gouvernementaux et plusieurs immersions — par le biais de périodes de stage — au sein des deux assemblées ont permis d'y parvenir. Enfin, des échanges réguliers avec les services des assemblées ont eu lieu tout au long de la rédaction de ces travaux pour connaître les évolutions potentielles de la pratique. La confrontation des deux sources du droit parlementaire a ainsi permis d'effectuer une évaluation de l'efficacité de la révision.

**52.** Plusieurs renouvellements des assemblées sont intervenus durant la période de référence de cette étude. Entre 2008 et 2017, l'alternance a eu lieu au sein des deux assemblées<sup>79</sup>. Elle a concerné aussi bien l'Assemblée nationale que le Sénat (2011), ce qui fut une première pour la haute assemblée. Ces modifications de la configuration des assemblées constituent une dimension à prendre en compte puisque certains changements constitutionnels, organiques et réglementaires furent parfois combattus par l'opposition de gauche entre 2008 et 2009. La plupart des dispositifs temporels consacrés initialement ont finalement été utilisés par l'ensemble des bords politiques. Aussi, les analyses contenues dans ces recherches peuvent être considérées comme des tendances bien ancrées, à défaut d'être définitives.

**53.** Ces éléments font apparaître que la révision constitutionnelle de 2008 a renouvelé l'organisation du temps au sein des deux chambres, mais qu'il n'est pas possible de conclure à l'amélioration globale de la situation. En effet, les mêmes difficultés qu'auparavant sont toujours identifiées alors que de nouvelles ont fait leur apparition. Certes, les parlementaires ont davantage investi les commissions et le contenu de la séance publique apparaît plus diversifié. Pour autant, le rythme législatif demeure trop précipité dans son ensemble, en raison d'une séance publique toujours chargée à laquelle s'est ajouté l'alourdissement du travail préparatoire. De manière paradoxale, la procédure législative est toujours considérée comme trop lente<sup>80</sup>. De surcroît, les parlementaires ne donnent pas plus l'impression

---

<sup>79</sup> L'Assemblée nationale a connu une majorité différente entre la XIII<sup>ème</sup> et la XIV<sup>ème</sup> législature. De droite entre 2007 et 2012, elle bascule dans les mains de la gauche entre 2012 et 2017. Plus inattendu, la chambre haute a aussi connu un basculement politique. Pour la première fois de son histoire, la gauche s'est emparée du Sénat en 2011.

<sup>80</sup> F. Hollande a plusieurs fois critiqué la lenteur du législateur. Le 19 avril 2015, à l'occasion d'un entretien sur Canal+, il estime que « ce qui me frappe le plus, c'est la lenteur du Parlement parce qu'on a un système parlementaire qui est hérité du 19<sup>ème</sup> et du 20<sup>ème</sup> siècle ». Il réitère cette critique le 6 octobre 2016, dénonçant le « 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 » et proposa « qu'il y ait une procédure express qui soit fixée au Parlement, c'est-à-dire un délai limite, comme il en existe pour les lois de

qu'auparavant, de maîtriser le rythme législatif malgré les dispositions théoriques qui leur sont offertes. Enfin, on constate une relative désorganisation du temps parlementaire en partie due aux différentes nouvelles contraintes imposées par le constituant en 2008, notamment dans la construction de l'ordre du jour. Le nouveau régime oblige le Gouvernement à collaborer davantage avec sa majorité, alors que la division de l'ordre du jour implique de planifier à plus long terme l'activité législative pour tenir compte des différentes semaines d'ordre du jour.

**54.** En théorie, le renforcement des pouvoirs des commissions devait aboutir à ce qu'une part essentielle du travail parlementaire se fasse en amont pour dégager l'aval. L'exercice du droit d'amendement devait connaître une rationalisation organique majeure. Pour fiabiliser l'éventualité de cette meilleure répartition, le constituant a considérablement rapproché les conditions d'examen en séance publique et en commission. Pourtant, au transfert prévu, s'est substituée une redondance des séquences législatives. Aucune réelle accélération ne s'est concrétisée malgré une montée en puissance évidente des commissions. La transformation des équilibres organiques par le droit n'a pas eu raison de l'importance symbolique de la séance publique qui était pourtant l'une des clefs de l'accélération espérée. En parallèle, le temps libéré en séance publique devait être transféré au stade préparatoire pour approfondir l'examen des textes. Plusieurs séries de mesures avaient été consacrées afin de ralentir la phase d'instruction. Les parlementaires n'ont pas fait usage des nouvelles prérogatives en leur possession pour sanctuariser leur temps face à un Gouvernement ayant maintenu une pression temporelle constante.

**55.** Une telle analyse ne saurait être complète sans effectuer une distinction entre le Sénat et l'Assemblée nationale. On attribue au Sénat un rôle d'apaisement, de modération et de sagesse<sup>81</sup> face à l'effervescence d'une Assemblée nationale marquée par l'affrontement des

---

finances », Déclaration de M. François Hollande, Président de la République, sur la démocratie et le fonctionnement des institutions de la Vème République, colloque « Refaire la démocratie », Paris le 6 octobre 2016. Au sujet de ces déclarations présidentielles sur le temps parlementaire, lire J. Benetti, « "Réduire le temps législatif" : d'une surprenante "prière" présidentielle passée quasiment inaperçue », *Constitutions* 2016, pp. 45-47. Ces mêmes critiques ont été reprises par son successeur E. Macron (cf. §1).

<sup>81</sup> S'agissant du Sénat, B. Morel rappelle que « sa fonction fut d'abord envisagée comme celle d'une force d'équilibre », (*Le Sénat et sa légitimité : l'institution interprète d'un rôle constitutionnel*, éd. Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2018, p. 83) et que « la fonction d'équilibre de la seconde chambre s'exprime par son regard critique lors de la navette parlementaire » (*ibid.*, p. 87). D'une manière générale, « la fonction modératrice du bicamérisme semble encore

partis. De plus, la V<sup>ème</sup> République a clairement instauré une hiérarchie entre les deux assemblées puisqu'en cas de nouvelle lecture c'est à l'Assemblée nationale et non à la chambre haute qu'il est donné la possibilité « de statuer définitivement » (art. 45 al. 4 C.)<sup>82</sup>. Cette situation institutionnelle l'amène à être saisie des textes après l'Assemblée dans la majorité des cas. Ces deux caractéristiques expliquent la relation spécifique que le Sénat entretient avec le temps<sup>83</sup> et qui est davantage fondée sur un temps « plus long ». Dès lors, la forme bicamérale du Parlement impose de ne pas étudier le Parlement comme un tout monolithique, mais bien de prendre tour à tour chacune des assemblées pour noter les différences ou au contraire pour en relever l'absence. Cela est d'autant plus vrai avec la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui a offert aux deux assemblées la possibilité de se distinguer, du fait de l'application différenciée des réformes rendue possible grâce à la loi organique puis aux règlements. Le Sénat n'a pas entendu appliquer la révision constitutionnelle avec la même fidélité et la même rigueur que l'Assemblée nationale. Observée lors des débats, son attitude plus conservatrice s'est poursuivie dans la mise en œuvre des dispositions consacrées. *A contrario*, il a su faire aussi preuve d'une certaine audace en élaborant des procédures innovantes à l'image de la procédure d'examen en commission (PEC).

**56.** En définitive, c'est le pari initial du constituant qui devra être interrogé tout au long de ces travaux. Nous ne concluons pas à l'inutilité totale de la norme juridique pour agir sur le temps. Son utilisation comme instrument de rénovation s'avérerait essentielle pour mener à bien plusieurs des modifications consacrées et plusieurs effets peuvent lui être imputés. Cependant, nous avancerons qu'elle n'est pas une solution suffisante pour remédier aux difficultés temporelles du Parlement.

---

représenter l'une des racines fondamentales de la légitimité fonctionnelle des secondes chambres » (*ibid.*, p. 197). Cette caractéristique se retrouve aussi sur le plan politique : « La seconde chambre ne cesse donc d'être pensée comme conservatrice du système politique auquel elle est censée apporter une forme de stabilité et de modération » (*ibid.*, 203). B. Morel consacre plusieurs passages de sa thèse à ce rôle de modération du Sénat : cf. en ce sens pp. 82-90 et pp. 197-204.

<sup>82</sup> Pour J. Gicquel et J.-É. Gicquel, « si les députés ont le dernier mot sur les sénateurs, ils tiennent ce pouvoir, non de la constitution, mais de la volonté du Gouvernement, expression de la logique majoritaire », *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien Lextenso, coll. « Domat droit public, 31<sup>ème</sup> éd, 2017, p. 816.

<sup>83</sup> Pour J.-C. Bécane, « la " Haute Assemblée " entretient avec le temps une relation spécifique qui résulte à la fois d'éléments juridiques et politiques inhérents en tout cas au bicamérisme », « Le Règlement du Sénat. À la recherche du temps maîtrisé », *op. cit.*, p. 80.

**57.** D'abord, parce qu'elle n'est pas en capacité de modifier, avec une fiabilité absolue, les comportements. Ensuite, parce qu'elle n'est pas le seul outil à exploiter pour les changer. L'articulation entre les deux sources du droit parlementaire — le droit écrit et la pratique — se confirmera comme essentielle et dépend fortement de ceux qui l'appliquent. En misant exclusivement sur la norme juridique, le constituant a commis une erreur d'analyse, d'autant plus étonnante que les échecs répétés de la révision constitutionnelle de 1995 et des multiples réformes des règlements lui apportaient la preuve de l'insuffisance des normes juridiques à résoudre cette difficulté. Les écueils du passé, principalement le rôle essentiel joué par les acteurs, ont ressurgi.

**58.** Ces éléments posés, l'absence de résultats est bien souvent le fait des parlementaires et de l'exécutif qui n'ont pas établi de comportements plus vertueux et/ou qui n'ont pas exploité en totalité les nouvelles normes qui leur ont été données. Cette étude confirmera que la Constitution, ne peut pas tout et que la solution est à rechercher, au moins autant, dans une modification de la pratique. En effet, le sentiment qui animera probablement le lecteur sera une lassitude quant à l'utilisation de certaines solutions déjà sollicitées par le passé. Il pourra aussi éprouver une frustration quant à l'exploitation limitée voire l'inexploitation d'autres. Lassitude, car le débat législatif a subi une énième rationalisation sans aboutir à une accélération sensible. Frustration, car plusieurs nouveaux dispositifs paraissent encourageants, encore aujourd'hui, pour améliorer le *tempo* législatif. Il en est ainsi du nouvel équilibre organique entre commission et séance publique, de la possibilité de créer des procédures législatives complémentaires, de l'encadrement des prérogatives gouvernementales et des dispositifs permettant de protéger le temps de préparation des textes.

## **B – L'utilité d'une étude des effets temporels de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008**

**59.** Le temps parlementaire, et ce, depuis plusieurs décennies est vu comme un point central des difficultés des Parlements. Avant 2008, le régime temporel de 1958 est considéré comme le responsable des mauvaises conditions du déroulement de la procédure législative. Tour à tour, sont dénoncés par les uns, son excessive lenteur, car la procédure législative serait structurée autour d'une méthode peu efficace, lestée par des débats obèses, aggravée par une obstruction grandissante sous l'effet d'usage excessif et abusif du droit d'amendement et des prises de parole inutiles, ou par les autres, son excessive rapidité dont l'article 48 C. serait

un des vecteurs majeurs, renforcé par la procédure d'urgence<sup>84</sup>. L'ampleur des difficultés s'est accrue depuis quelques décennies au point de devenir insurmontable sans profondément modifier la rationalisation temporelle décidée en 1958.

**60.** On ne compte plus les ouvrages et articles qui traitent de la lenteur des assemblées ou de l'excessive précipitation de la délibération. À chaque fois, le temps parlementaire y tient une place de choix au point de croire que le salut retrouvé du Parlement appelle sa rénovation urgente et profonde. L'abondance d'écrits ferait courir le risque à l'auteur de cette étude d'être incomplet ou de répéter ce qui a déjà été dit. C'est pourquoi le sujet a été ciblé. Il s'agira d'effectuer une analyse depuis la révision constitutionnelle de 2008 en se limitant à la procédure législative, et plus particulièrement d'évaluer la réussite du pari du constituant, à savoir les améliorations obtenues par la règle de droit.

**61.** Huit ans d'application des nouvelles dispositions constitutionnelles, organiques et réglementaires permettent d'avoir le recul nécessaire pour analyser les effets à l'aune de l'application qui en a été faite. Ce travail de recherche révèle deux intérêts majeurs gages de son utilité.

**62.** En premier lieu, il s'agit de la première étude globale menée sur la question centrale du temps sur plusieurs législatures depuis la révision constitutionnelle de 2008. Si la plupart des thèses de droit parlementaire évoquent cette dimension du travail législatif (que ces thèses datent d'avant ou après la révision), aucune menée à ce jour ne s'est intéressée spécifiquement au temps au sein du Parlement français dans le cadre d'une étude générale<sup>85</sup>. Par ailleurs, au travers de nombreux articles doctrinaux, plusieurs analyses ont été menées sur

---

<sup>84</sup> Cette double perception est aussi une question de position institutionnelle comme le rappelle D. Chamussy, « l'élaboration de la loi est souvent jugée trop longue depuis la rédaction du premier avant-projet jusqu'à sa promulgation » alors que « du point de vue du Parlement, le Gouvernement se voit souvent reprocher de brusquer les assemblées et de ne pas laisser jouer le jeu de la navette », « Le travail parlementaire a-t-il changé ? Le point de vue d'un praticien » in *Jus Politicum* (HS 2012 : *Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire après la réforme de 2008*), p. 53.

<sup>85</sup> Dans quelques thèses de droit parlementaire, le temps est traité, mais il n'est pas le sujet central. M. Mauguin-Helgeson traite de l'encadrement temporel des initiatives législatives (*L'élaboration parlementaire de la loi. Étude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni)*), Paris, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2006, pp. 104-117). C. Vintzel consacre un chapitre intitulé « le temps » dans sa thèse, *Les armes...*, *op. cit.*, pp. 555-623. De plus longs développements sont réservés à cette question dans la thèse de A. de Montis : sur l'organisation temporelle de l'ordre du jour, pp. 347-400 ; sur les durées des interventions des parlementaires, pp. 403-463 ; sur le temps législatif programmé pp. 467-526 (*La rénovation de la séance publique...*, *op. cit.*).

l'effet temporel de telle ou telle disposition. Une évaluation de l'impact de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a bien été menée par O. Rozenberg et G. Tusseau, mais celle-ci n'était pas spécifiquement centrée sur les effets temporels<sup>86</sup>. Aussi, cette thèse se propose de réaliser une analyse approfondie du nouveau régime temporel de la procédure législative telle que défini par la révision de 2008, ce qui n'a pas été réalisé jusqu'ici<sup>87</sup>. Ces travaux de recherche viennent combler un traitement doctrinal fragmenté par une analyse plus globale et unitaire du sujet. En cela, ils participent d'une amélioration de la connaissance relative au temps au sein l'institution parlementaire française.

**63.** En second lieu, l'objectif sera d'évaluer l'amélioration du temps parlementaire sous l'effet du droit écrit. Le Parlement est marqué, depuis les débuts de la V<sup>ème</sup> République, par des difficultés importantes de gestion de son temps, il était logique que le constituant tente de l'améliorer. Finalement, il s'agit de prouver que la norme juridique est une solution pertinente, mais non suffisante. Cette étude s'emploie à démontrer que son amélioration doit passer par une action conjointe du droit et de la pratique. À cet égard, ces travaux de recherche procéderont à un enrichissement de la connaissance quant à l'efficacité de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et plus globalement de l'efficacité de l'écrit juridique dans l'organisation du travail parlementaire. À cette occasion, les voies d'amélioration que pourraient emprunter les acteurs seront évoquées afin de résoudre avec plus d'efficacité le problème posé par la gestion du temps parlementaire dans la procédure législative.

## **§ II – Identification du cadre de la recherche**

**64.** L'importance des dimensions du Parlement auquel le temps peut s'appliquer nécessite de préciser le champ de notre analyse (A). Par ailleurs, si ces recherches se sont construites sur une méthodologie rigoureuse, elles demeurent contingentes des difficultés inhérentes à la recherche en droit parlementaire (B).

---

<sup>86</sup> Dans ce sens, voir la page dédiée à ce projet de recherche : <https://www.sciencespo.fr/liepp/fr/content/evaluer-l-impact-de-la-revision-constitutionnelle-de-juillet-2008-2015-renouvele-en-2016>

<sup>87</sup> On notera tout de même l'existence d'un projet de recherche « Le Parlement et le temps » porté par l'ERDP-CRDP et le CERAPS de l'Université de Lille 2. Cependant, les travaux ont été menés dans une perspective comparativiste ce qui n'est pas l'objet de notre étude.

## A – Précisions quant au champ de l'étude

65. On s'attachera principalement à la procédure législative. Nous serons amenés à évoquer celle relative aux textes financiers ainsi que la fonction de contrôle. Cependant, notre choix de traiter majoritairement de la procédure législative s'explique à plusieurs titres. Tout d'abord, à la différence de la procédure législative appliquée aux projets et propositions de loi ordinaires, la procédure législative budgétaire n'a pas connu de réforme à l'occasion de la révision constitutionnelle de 2008<sup>88</sup>. Ensuite, la procédure législative demeure la fonction essentielle du Parlement français, celle qui occupe la majeure partie de son temps en séance publique, loin devant le contrôle et l'évaluation des politiques publiques. Dans le cadre d'un travail de recherche sur l'efficacité temporelle de la révision constitutionnelle de 2008, ces éléments expliquent aisément un resserrement sur la procédure législative.

66. Si un recours à l'histoire peut s'avérer nécessaire pour expliquer l'origine de dysfonctionnements, la genèse des réformes ou encore leur caractère récurrent, la période de référence débutera logiquement à partir des premiers travaux concernant la révision constitutionnelle, à savoir 2008, et prend fin à l'issue de la XIV<sup>ème</sup> législature. La date de début s'impose d'elle-même puisqu'elle correspond à la date du début de l'élaboration de la révision constitutionnelle, celle de fin s'explique par l'achèvement de la rédaction de ce travail de thèse. Ces deux bornes temporelles permettent une analyse sur près de dix ans de travail parlementaire, gage d'une pratique ayant atteint une maturité certaine.

---

<sup>88</sup> Le projet de loi constitutionnelle déposé le 9 mai 2018 prévoit une modification de la procédure législative relative aux textes financiers. L'article 6 du texte déposé par le Gouvernement prévoit que les délais d'adoption du PLF sont raccourcis. L'Assemblée nationale ne disposerait plus que de 25 jours (au lieu de 40 jours dans la version actuelle de l'article 47 C.) pour l'adopter en première lecture (al. 2) et le Parlement serait dessaisi au bout de 50 jours (au lieu de 60 jours dans la version actuelle de l'article 47 C.) s'il ne s'est pas prononcé dessus (al. 3) (cf. *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace* ; par M. R. Ferrand, Mme Yaël Braun-Pivet, M. M. Fresneau ; Tome I (Présentation générale et commentaires d'articles) ; Doc. AN n° 1137 ; 4 juillet 2018, p. 100). Par ailleurs, l'article 7 du projet de loi constitutionnelle aligne les délais de la procédure relative au PLFSS sur les nouveaux délais proposés pour le PLF (*ibid.*, pp. 106-107). Les parlementaires de l'opposition ont majoritairement refusé cette réduction des délais (cf. les interventions de C. Autain, M. Castellani, O. Marleix ; cf. *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace* ; par M. R. Ferrand, Mme Yaël Braun-Pivet, M. M. Fresneau ; Tome II (Compte rends des travaux de la commission) ; Doc. AN n° 1137 ; 4 juillet 2018, pp. 475-479).



67. Si comme l'affirme R. Drago, le droit comparé est «une discipline intellectuelle qui permet au juriste d'élargir son champ de recherche et d'approfondir la connaissance des fondements de son propre système juridique»<sup>89</sup>, et qu'à cet égard le recours au droit comparé pouvait s'avérer utile, cette thèse n'a pas vocation à intégrer cette démarche ce pour deux raisons. Tout d'abord, parce que la récente thèse de B. Ridard a effectué un important travail de droit comparé sur la question du temps au sein de trois parlements européens (Allemagne, Espagne et Royaume-Uni)<sup>90</sup>. Ses recherches ont eu pour objectif «de mener une analyse juridique de l'encadrement du temps parlementaire dans la procédure législative de différents systèmes parlementaires».<sup>91</sup> Le risque était grand de répéter ce qui est a été dernièrement présenté. Ensuite, parce qu'à l'exception du Royaume-Uni<sup>92</sup>, la plupart des autres pays européens n'ont pas fait l'objet de modifications institutionnelles de l'ampleur de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008<sup>93</sup>. Cette modification de la norme fondamentale n'a pas d'équivalent dans les autres parlements étrangers et peut constituer en soi un objet d'étude sans qu'il soit nécessaire de la comparer. Ensuite parce que la rédaction de la révision constitutionnelle ne s'est pas faite en prenant appui sur un ou des modèles étrangers. Si des échanges avec l'étranger ont eu lieu lors des travaux préparatoires, ils n'ont pas été systématiques et le constituant n'a jamais affirmé s'en inspirer pour élaborer la révision constitutionnelle. Pour autant, nous ne nous interdirons pas quelques détours par des systèmes étrangers, mais seulement pour évoquer des procédures pouvant être adaptées à la France.

## **B – Contraintes liées à la recherche en droit parlementaire**

68. Suivant le conseil de J. Gicquel et J.-É. Gicquel selon lequel l'étude du droit constitutionnel «doit intégrer, au-delà des apparences formelles, le fonctionnement réel d'un

---

<sup>89</sup> R. Drago, «Droit comparé», in D. Alland et S. Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003, p. 455.

<sup>90</sup> B. Ridard, *L'encadrement du temps parlementaire dans la procédure législative. Étude comparée : Allemagne, Espagne, France, Royaume-Uni*, Thèse Paris-I, 885 p.

<sup>91</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>92</sup> «Des évolutions importantes sont également intervenues au Parlement britannique, en particulier avec l'adoption du *Constitutional Reform Act 2005* et du *Fixed-Term Parliaments Act* de 2011 », *ibid.*, p. 33.

<sup>93</sup> «En revanche, le Parlement allemand n'a pas connu, ces quarante dernières années, de réforme d'ampleur comparable à celle de la réforme constitutionnelle de 2008 en France. De même, au Parlement espagnol, aucune révision équivalente n'a été entreprise depuis l'adoption de la Constitution de 1978, et ceci malgré les nombreux plaidoyers en faveur d'une profonde évolution du Sénat », *ibid.*, p. 33.

régime ; pénétrer et révéler son intimité »<sup>94</sup>, notre analyse s'attachera à confronter les règles juridiques et la pratique. Si le Parlement se veut de plus en plus une « maison de verre », sa vie interne masque de nombreux angles morts. Droit de l'entre soi, le droit parlementaire génère une pratique parfois invisible. En d'autres termes, il s'avère rapidement que la séance publique et le travail de commission (quand il est observable) ne représentent pas la totalité de la pratique, et n'en sont que la partie émergée. Il faut donc tenter d'obtenir l'autorisation de pénétrer dans d'autres organes (conférence des présidents) ou recueillir auprès des acteurs (fonctionnaires des assemblées, collaborateurs d'élus, députés et sénateurs) des explications sur le fonctionnement réel du travail parlementaire. L'ensemble constitue autant de clefs de lecture pour appréhender la réalité d'un phénomène.

**69.** Une autre difficulté importante tient à un élément majeur de l'appréciation de la pratique : les données fournies par les assemblées. Si leur présence peut être un gage d'objectivité et de rigueur scientifique par leur caractère purement factuel, elles n'en sont pas pour autant une pierre philosophale. Si chaque source, tableau, chiffre, schéma est une donnée précieuse pour illustrer et confirmer des tendances, il existe une certaine réversibilité de leur interprétation. Ainsi nous sommes-nous attachés à en expliquer le plus possible les sources, les modalités de calculs (les bases prises en compte peuvent avoir un impact conséquent) et surtout à les contextualiser. Nos constats et analyses ont été basés sur les statistiques, mais ils sont toujours accompagnés par des observations *in situ* et le cas échéant par les échanges effectués avec les praticiens pour en saisir la portée effective, mais aussi les limites. Dans le même ordre d'idées, les deux chambres ne tiennent pas systématiquement des statistiques identiques. Les comparaisons doivent intégrer cette limite.

**70.** Trois éléments expliquent cette situation. Tout d'abord, il n'existe pas à proprement parler de service dédié aux statistiques au sein des deux assemblées. Cette tâche est assurée par les services de la Séance des deux chambres. Ensuite, les deux assemblées n'ont pas d'échange formel et structuré sur le suivi statistique de leur activité respective. Enfin, la production de ces données résulte essentiellement des demandes émanant des différents services internes de chacune des assemblées. En définitive, de nombreuses statistiques sont produites dans les deux assemblées, et si elles portent majoritairement sur les mêmes aspects de leurs activités, elles diffèrent parfois sur les modalités choisies pour mesurer cette activité.

---

<sup>94</sup> J. Gicquel et J.-É. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 38.

Pour tenter de comparer sur des bases équivalentes les deux chambres, deux méthodes ont été utilisées lorsque les données à disposition n'étaient pas analogues. Lorsque des statistiques à disposition rendaient possibles de calculs permettant de rapprocher les données, ils ont été effectués par l'auteur. Dans le cas contraire, il a été privilégié une reproduction fidèle de données fournies par les services — même si quelque peu différentes — plutôt qu'une hasardeuse tentative de rapprochement. Aussi, l'ensemble de ces précautions doit amener à lire les statistiques comme des valeurs illustratives de tendances et non pas comme des vérités incontestables.

**71.** Enfin, s'il nous est possible de penser que depuis 2008, les choix opérés constituent des tendances de fond de mise en œuvre de la révision par les acteurs, ils ne peuvent constituer un bilan définitif de la révision. La pratique peut s'avérer changeante en fonction des équilibres politiques et des périodes d'observation. Les parlementaires n'opèrent pas forcément une application identique d'une même règle en début et fin de législature ou d'une législature à l'autre. Ainsi, il est complexe d'apprécier définitivement l'efficacité d'une règle juridique. Les pratiques décrites dans le cadre de ces recherches résultent des normes en vigueur, des observations à un moment donné et des échanges réalisés entre 2012 et 2018. Le droit parlementaire, droit « éminemment vivant »<sup>95</sup>, est traversé par des changements permanents. De manière parfois inattendue, les élus qui ont autrefois fait preuve de conservatisme peuvent finalement accepter des évolutions importantes. Ainsi, l'usage du droit d'amendement, l'ouverture des travaux des commissions, la création de nouvelles procédures abrégées font depuis 2017 l'objet d'une nouvelle vague de réflexions au sein des deux assemblées. La volonté de réforme de la procédure législative par E. Macron semble déboucher sur des propositions de réformes qui avaient été refusées en 2008-2009. Ainsi, ce qui avait été repoussé en bloc il y a près de dix ans peut s'avérer beaucoup plus facilement acceptable récemment. L'arrivée massive d'une nouvelle génération de députés n'est pas étrangère à ce changement. L'avenir, encore incertain, du projet de révision constitutionnelle déposé en 2018 nous apprendra si le droit viendra consacrer ces pistes d'évolution. En tout état de cause, cette appréciation se fera à l'aune de l'objectif initial du constituant, à savoir rechercher une gestion plus efficace du temps dans le cadre de la procédure législative. Le caractère conjoncturel de nos analyses doit demeurer présent à l'esprit du lecteur.

---

<sup>95</sup> É. Thiers, « Léo Hamon et la vocation du Parlement : les assemblées, le Conseil constitutionnel et le nouveau droit parlementaire en 1959 », in P. Charlot, O. Beaud et S. Bon (dir.), *L'œuvre de Léo Hamon : thèmes et figures*, Paris, Dalloz, 2012, p. 38.

\*  
\*   \*

**72.** Au terme de ces éléments introductifs, nos travaux se structureront autour des deux axes que le constituant a fait emprunter à la norme fondamentale afin d'améliorer la gestion du temps. Pour que son organisation soit améliorée, il fallait que la discussion législative soit plus rapide. La première partie de cette étude sera consacrée à l'allègement de la discussion législative en hémicycle et au transfert d'une part des travaux au sein des commissions. Par ailleurs, il fallait en finir avec un rythme législatif trop précipité. Le constituant a travaillé à ce que la phase préparatoire dispose d'un temps suffisant et que la phase plénière ne subisse plus les accélérations excessives décidées par le Gouvernement.

En conséquence, ce travail de recherche sur déploiera selon le plan suivant :

### **Partie I**

#### **Les accélérations de la procédure législative**

### **Partie II**

#### **Les ralentissements du travail parlementaire**

# **Partie I**

—

## **Les accélérations de la procédure législative**

**73.** En 1958, la Constitution fut une arme fortement employée pour garantir l'efficacité de la procédure législative. La rationalisation du travail parlementaire portée par la V<sup>ème</sup> République y puise ses ressources afin de faciliter l'examen des textes de l'exécutif. De multiples articles ont permis au Gouvernement de maîtriser le temps parlementaire et si besoin, de provoquer une accélération du *tempo* législatif. Le tout lui a permis de disposer d'un processus de fabrication de la loi efficace. Dans ce cadre, le Parlement est devenu une institution subissant l'encadrement de son temps par les pouvoirs que la Constitution attribuait à l'exécutif.

**74.** Les rédacteurs de la Constitution étaient convaincus que les encadrements instaurés suffiraient au Gouvernement pour relever tous les défis que posait le temps parlementaire au point que celui-ci ne soit plus un sujet. En réalité, à compter des années 1980, la problématique du temps est redevenue l'enjeu majeur du Parlement français. La procédure législative est marquée par des discussions sans fin, l'augmentation permanente des amendements déposés et une obstruction répétée au point que « le Parlement n'est pas loin de se noyer »<sup>1</sup>. Le déroulement du processus législatif devait être simplifié, fluidifié et raccourci.

**75.** En 2008, la Constitution fut à nouveau sollicitée afin de résoudre ces pathologies. L'accélération de la procédure législative a été au cœur de la révision constitutionnelle et des réformes réglementaires subséquentes. Mais à la différence de 1958, cette fois c'est le Parlement qui a choisi d'imposer à la procédure législative des mesures d'accélération, rationalisant les règles de la discussion législative en hémicycle afin qu'elle gagne en compacité et en rapidité. (*Titre I*).

**76.** Dans une perspective similaire, il a entrepris de modifier la répartition organique du travail législatif : le travail en commission devait en absorber une partie plus conséquente afin d'alléger la séance publique. La révision constitutionnelle était nécessaire pour insérer ces modifications et espérer changer les comportements. Pour autant, il restait aux parlementaires à s'approprier ces nouvelles règles afin que l'accélération de la procédure soit effective. En 2018, le bilan apparaît mitigé. La réduction du temps passé en séance publique a connu des fortunes diverses et si le travail en commission s'est développé, les parlementaires n'ont pas

---

<sup>1</sup> J.-L. Warsmann, rapport fait au nom de la *Commission des lois constitutionnelles, de la législation, et de l'administration générale de la République* sur le projet de loi constitutionnelle (n° 820) de modernisation des institutions de la V<sup>ème</sup> République ; par J.-L. Warsmann ; Doc. AN n° 892 ; 15 mai 2008, p. 23.

délaissé en retour l'hémicycle. L'accélération du processus législatif a été contrariée par les comportements et les habitudes des députés et des sénateurs qui ont limité l'effet des nouvelles règles insérées dans la Constitution et les règlements, démontrant l'influence déterminante de ces éléments dans la gestion du temps parlementaire (*Titre II*).

# Titre I – Une procédure législative plus rapide

77. En 1958, l'objectif du constituant a été de contrôler le temps du Parlement. Des difficultés de gestion de ce dernier sous les III<sup>ème</sup> et IV<sup>ème</sup> Républiques<sup>2</sup>, les auteurs de la V<sup>ème</sup> République ont tiré la leçon que le temps était une affaire trop sérieuse pour être laissée aux parlementaires. En passant entre les mains de l'exécutif, le temps est devenu une arme contre le Parlement. Afin d'éviter que des débats interminables ne viennent empêcher la réalisation du programme politique gouvernemental, l'exécutif s'est assuré de pouvoir contraindre le temps parlementaire par un cadre constitutionnel et réglementaire rigoureux. Cette maîtrise du temps a été rendue possible grâce à un ensemble procédural restrictif soumettant le Parlement au *tempo* choisi par le Gouvernement. La norme fondamentale de la V<sup>ème</sup> République propose à ce dernier des atouts majeurs pour que le Parlement accélère de gré ou de force (dans les faits de force) son rythme (*Chapitre I*).

78. Ce nouveau paradigme, en rupture avec le passé constitutionnel français, s'est révélé très efficace jusqu'au début des années 1980. Mais, n'ayant ni anticipé la charge de travail incombant à un Parlement moderne, ni envisagé que le temps puisse redevenir une arme entre les mains des parlementaires par l'obstruction, le temps est à nouveau un problème pour le Parlement français.

79. En 2008, les accélérations ont été au cœur de la révision constitutionnelle visant à rendre la procédure législative plus efficace. Imprégnant plus encore les normes inférieures, la loi organique du 15 avril 2009<sup>3</sup> et les réformes des règlements des deux assemblées<sup>4</sup> ont

---

<sup>2</sup> Durant les deux précédentes Républiques, les difficultés de gestion se sont principalement cristallisées sur la durée des débats parlementaires et la fixation de l'ordre du jour. L'absence de réelles prérogatives gouvernementales dans ces matières le soumettait un à contrôle intempestif des chambres. E. Pierre estime « que lorsque les assemblées politiques ont un droit de permanence elles en abusent pour entraver l'action administrative », *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, Éd. Loysel, 1989 p. 549. De son côté, J.-L. Pezant note que « la pratique de la IV<sup>ème</sup> République, a vu trois ministères – Queuille en 1951, Pinay en 1952, Edgar Faure en 1955 – acculés à la démission à la suite de simples votes sur l'ordre du jour », « Article 48 », in F. Luchaire, G. Conac, X. Prétot (dir.), *La Constitution de la République française, analyses et commentaires*, Paris, Economica, 3<sup>ème</sup> éd., 2008, p. 1206.

<sup>3</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 *relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution* ; J.O. du 16 avril 2009, p. 6528.

<sup>4</sup> Résolution *modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale* ; Doc. AN n° 292 ; 27 mai 2009, pp. 1-76 ; résolution *tendant à modifier le Règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision*



multiplié les moyens de contenir à la fois l'écoulement de cette ressource essentielle et le développement inexorable de l'obstruction. Fermement décidés à accélérer le rythme de procédure législative, les parlementaires ont entrepris de leur plein gré – non sans des différences camérales réelles – une nouvelle rationalisation systématique de leurs procédures en prenant appui sur l'écrit juridique (*Chapitre II*).

## Chapitre I – 1958, des accélérations subies

**80.** En 1958, la préoccupation essentielle du constituant est de restaurer l'autorité de l'exécutif sur la procédure législative. Pour y parvenir, « le constituant a globalement confié à la Constitution d'une part, au gouvernement de l'autre, la fixation des règles du jeu parlementaire et donc la gestion du temps »<sup>5</sup>. Plus précisément, il a choisi de consacrer dans la norme suprême plusieurs éléments fondateurs de la rationalisation du nouveau régime. Dans ce cadre, la dimension temporelle joue un rôle majeur. Le fil d'Ariane de cette conception repose sur la maîtrise de l'ensemble du temps parlementaire par le Gouvernement, et ce grâce à la Constitution. Cette dernière a mis le temps au service de l'exécutif et en aucun cas au service des assemblées.

**81.** L'ensemble des choix relatifs au temps parlementaire opéré par la Constitution se fait en réaction avec les Républiques passées. Elle modifie de fond en comble le régime des sessions en limitant fortement la durée pendant laquelle le pouvoir législatif siégera (art. 28 C.)<sup>6</sup>. L'ordre du jour voit sa détermination en grande partie confiée à l'exécutif (art. 48 C.)<sup>7</sup>. Quant à la procédure législative, seul un partage optique de l'initiative des lois permet de maintenir le Parlement dans l'illusion de ses pouvoirs. Il n'y a pas, en réalité, d'égalité dans sa maîtrise tant l'exécutif par les nombreuses parades dont il dispose est assuré de parvenir à ses fins. La rationalisation temporelle réalisée à l'aide de la norme fondamentale sera un succès du point de vue du temps gouvernemental. Elle lui a permis de peser sur le processus décisionnel jusqu'à l'excès (*Section I*). Mais du point de vue du temps parlementaire, cette situation conduit le Parlement à un état de dépendance vis-à-vis de l'exécutif et les restrictions drastiques le mènent au bord de l'asphyxie. Parce que le régime des sessions est trop bref et la procédure législative trop unilatérale, les assemblées vont, tout en restant contraintes par le corset constitutionnel, tenter d'élaborer des stratégies pour remédier aux maux du processus

---

<sup>5</sup> H. Portelli, « Le temps parlementaire », *Pouvoirs* 2013, n° 146, p. 71.

<sup>6</sup> Dans sa version initiale, l'article 28 C. était rédigé comme suit : « Le Parlement se réunit de plein droit en deux sessions ordinaires par an. La première session commence le premier mardi d'octobre et prend fin le troisième vendredi de décembre. La seconde session s'ouvre le dernier mardi d'avril ; sa durée ne peut excéder trois mois ».

<sup>7</sup> Dans sa version initiale, l'article 48 C. était rédigé comme suit : « L'ordre du jour des assemblées comporte, par priorité et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, la discussion des projets de loi déposés par le Gouvernement et des propositions de loi acceptées par lui. Une séance par semaine est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement ».

d'élaboration des lois avec un succès mitigé (*Section II*).

## Section I – Un rythme parlementaire subordonné au Gouvernement

82. La Constitution de la V<sup>ème</sup> République opère une mutation profonde. Avant 1958, le temps était l'affaire du Parlement et de ses membres : les parlementaires<sup>8</sup>. La nouvelle Constitution se caractérise par une double rupture. Tout d'abord, une rupture dans le droit puisque de nombreuses dispositions « plus réglementaires que constitutionnelles »<sup>9</sup> concernant le Parlement vont être codifiées. Une rupture dans le fond, ensuite, puisque ces dispositions ont une double vocation officielle : limiter la ressource essentielle du pouvoir des assemblées et en assurer le contrôle gouvernemental (§I). Dans l'esprit du constituant, les difficultés relatives à la gestion du temps devaient être évitées par cette rationalisation. L'efficacité de la solution constitutionnelle s'est avérée telle que, progressivement, un fossé de plus en plus important s'est creusé entre le cadre restrictif et les besoins temporels du Parlement, générant d'importants dysfonctionnements tant sur le rythme de la procédure

---

<sup>8</sup>Au nom de la souveraineté des assemblées, la gestion du temps parlementaire était contrôlée par les élus des chambres. Il n'est pas un objet de préoccupation majeur des parlementaires et sa codification se limite principalement aux règlements des assemblées. Comme le note J. Lyon, de « timides limitations de temps de parole (résolution du 15 novembre 1911 pour la discussion des chapitres budgétaires, résolution du 4 février 1915 pour les explications de vote contre la clôture) avaient fait peu à peu leur apparition, mais en règle générale, le droit de parole restait sans restriction », *Nouveaux suppléments au traité de droit politique, électoral et parlementaire d'Eugène Pierre, (Tome I, Fin de la III<sup>e</sup> République (1924-1945))*, Paris, La documentation française, 1984, p. 345. Les restrictions en la matière furent limitées jusqu'en 1926, date à laquelle Joseph-Barthélémy proposa une réglementation du temps de parole : cf. proposition de résolution de M. Joseph Barthélemy et plusieurs de ces collègues *tendant à modifier un certain nombre d'articles du Règlement de la Chambre des députés pour établir un statut de la séance publique*, *J.O. Chambre des députés, Débats*, 2<sup>e</sup> séance du 15 juillet 1926, pp. 2883-2903. Le régime des sessions des III<sup>ème</sup> (art. 1 à 4 de la loi du 16 juillet 1875) et IV<sup>ème</sup> Républiques (art. 9 de la Constitution du 27 octobre 1946) permettait aux assemblées de siéger en quasi permanence. Sous la III<sup>ème</sup> République, le président de la République pouvait clôturer les sessions (art. 2) mais seulement après cinq mois de travaux minimum « vite prolongé par une session complémentaire de trois mois en automne, notamment pour le vote du budget », M. Ameller, « Article 28 » in F. Luchaire, G. Conac, X. Prétot (dir.), *op. cit.*, Paris, Economica, 3<sup>ème</sup> éd., 2008, p. 811. Les chambres ne pouvaient être ajournées qu'à deux reprises et pour une durée maximale d'un mois à chaque fois. Dans la rédaction initiale de la IV<sup>ème</sup> République, ces prérogatives disparaissent. La fixation de l'ordre du jour a été, jusqu'en 1958, une prérogative principalement détenue par les parlementaires et non par le Gouvernement, empêchant celui-ci d'inscrire avec certitude son programme de travail. Sur ce point voir entre autres : J.-M. Cotteret, « l'ordre du jour des Assemblées parlementaires », *RDP* 1961, pp. 813-820 ; J. Grangé, « La fixation de l'ordre du jour des assemblées parlementaires », in É. Guichard-Ayoub, C. Roig, J. Grangé *et al.*, *Études sur le Parlement de la Ve République*, Paris, PUF, coll. « Travaux et recherches de la faculté de droit de Paris », série science politique, 1965, pp. 170-172.

<sup>9</sup> « Cet article paraît d'abord minutieux, et il est plus réglementaire que constitutionnel » B. Constant, *Cours de politique Constitutionnel*, 3<sup>ème</sup> éd., Hauman, Gattoir et Comp., 1837, Volume 1, p. 30. La Constitution de 1946 avait déjà débuté cette tendance à la codification, celle de 1958 l'accroît fortement.

parlementaire que sur la place institutionnelle du pouvoir législatif (§II).

## § I – Un temps parlementaire contraint

**83.** Si l'importance des dispositions nouvelles de la Constitution limitant le domaine de la loi (art. 34 C.) et introduisant des règles restrictives de mise en jeu de la responsabilité ministérielle (art. 49 C.) est clairement notée en 1958, c'est moins le cas des dispositions ayant pour objectif de limiter la durée des actions du Parlement. Pourtant, le choix de faire appel à la norme juridique suprême pour gérer le temps parlementaire est clair. Le discours de M. Debré devant l'Assemblée générale du Conseil d'État le 27 août 1958 expose deux séries<sup>10</sup> de mesures de nature différente, mais inspirées d'une même et nouvelle conception du temps parlementaire<sup>11</sup>. La Constitution fixait deux principes : d'une part, elle déterminait un régime statutaire très contraignant (A), d'autre part, elle organisait une pleine maîtrise gouvernementale de la procédure législative (B).

### A – Le resserrement du cadre de travail parlementaire

**84.** Sous les III<sup>ème</sup> et IV<sup>ème</sup> Républiques, selon M. Ameller, « le régime d'assemblée, attaché à la permanence de la session, étale alors tous ses défauts : omnipotence parlementaire, instabilité ministérielle, inefficacité gouvernementale »<sup>12</sup>. La lutte contre les excès de la permanence des assemblées avait débuté avant 1958, mais il faudra attendre la V<sup>ème</sup> République pour qu'une réponse efficace soit apportée par le constituant. La norme fondamentale a déterminé un strict régime de sessions (I) reposant sur un encadrement

---

<sup>10</sup> « Le projet de Constitution, tel qu'il vous est soumis, a l'ambition de créer un régime parlementaire. Il le fait par quatre mesures ou séries de mesures :

1° un strict régime des sessions ;

2° un effort pour définir le domaine de la loi ;

3° une réorganisation profonde de la procédure législative et budgétaire ;

4° une mise au point des mécanismes juridiques indispensables à l'équilibre et à la bonne marche des fonctions politiques. », M. Debré, Discours devant le Conseil d'État, 27 août 1958, in Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V<sup>ème</sup> République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958, Vol. III : Du Conseil d'État au référendum, 20 août-28 septembre 1958*, Paris, la Documentation française, 1991, p. 257 (Souligné par nous).

<sup>11</sup> Comme le note avec sagacité M. Couderc, « une analyse sémantique même sommaire apporte la preuve que ce discours est presque entièrement scandé par des formules exprimant des restrictions temporelles », « La bataille parlementaire contre le temps », *RFSP* 1981, p. 87.

<sup>12</sup> M. Ameller, *op. cit.*, p. 812.

temporel strict du travail parlementaire dont la clef de voûte sera l'article 28 C.<sup>13</sup>, complété efficacement par les articles 29 C.<sup>14</sup> et 30 C.<sup>15</sup>. Ainsi rédigées, ces dispositions ont fortement réduit l'influence du Parlement dans le système institutionnel (2).

## **1 – Un choix fortement influencé par les précédentes républiques**

**85.** Fixer le rythme et les périodes des travaux parlementaires s'avère toujours déterminant dans la construction des régimes politiques. L'évolution des textes au fil de l'histoire constitutionnelle française en fait la démonstration. Deux tendances se sont opposées depuis la proclamation de la République : « La tendance autoritaire, qui cherche à limiter la fréquence et la durée des sessions, afin de laisser la plus grande marge de manœuvre au pouvoir exécutif et la tendance républicaine ou démocratique, accordant aux assemblées, au nom du respect de la souveraineté de la représentation nationale, la liberté de siéger à leur gré, voire en permanence, pour leur permettre d'exercer toutes leurs prérogatives »<sup>16</sup>.

**86.** Revêtant un enjeu majeur, le calendrier des travaux parlementaires détermine l'encadrement temporel de l'activité du Parlement. Son unité de base, la session<sup>17</sup>, est la période pendant laquelle l'organe législatif peut se réunir valablement. Elle se situe entre la législature<sup>18</sup>, encadrée par les opérations électorales, et la séance.

**87.** Sous la IV<sup>ème</sup> République, les assemblées étaient maîtresses de leurs réunions. La

---

<sup>13</sup> Dans sa version initiale rédigée en 1958 : « Le Parlement se réunit de plein droit en deux sessions ordinaires par an. La première session commence le premier mardi d'octobre et prend fin le troisième vendredi de décembre. La seconde session s'ouvre le dernier mardi d'avril ; sa durée ne peut excéder trois mois ».

<sup>14</sup> Dans sa version initiale rédigée en 1958 : « Le Parlement est réuni en session extraordinaire à la demande du Premier ministre ou de la majorité des membres composant l'Assemblée nationale, sur un ordre du jour déterminé. Lorsque la session extraordinaire est tenue à la demande des membres de l'Assemblée nationale, le décret de clôture intervient dès que le Parlement a épuisé l'ordre du jour pour lequel il a été convoqué et au plus tard douze jours à compter de sa réunion. Le Premier ministre peut seul demander une nouvelle session avant l'expiration du mois qui suit le décret de clôture ».

<sup>15</sup> Dans sa version initiale rédigée en 1958 : « Hors les cas dans lesquels le Parlement se réunit de plein droit, les sessions extraordinaires sont ouvertes et closes par décret du Président de la République ».

<sup>16</sup> M. Ameller, *op.cit.*, p. 811. Selon cet auteur, les constitutions qui répondent à la tendance autoritaire sont : la Constitution de l'An VIII, La Charte Constitutionnelle du 4 juin 1814, la Charte Constitutionnelle de 1830, La Constitution du 14 janvier 1852 ; La tendance républicaine ou démocratique comprend les Constitutions de 1791, de l'An I, de l'An III et celle de 1848.

<sup>17</sup> Pour une définition de la session cf. § 14.

<sup>18</sup> Pour une définition de la législature cf. § 14.

session était d'une durée minimale de huit mois<sup>19</sup>. Le Gouvernement était soumis à un contrôle « plus capricieux que rationnel »<sup>20</sup>, l'empêchant de « respirer » et ne lui donnant pas le temps de préparer ses projets ni d'échapper à la surveillance du Parlement. Les ministres étaient incapables d'assurer la conduite régulière des affaires du pays. Dès 1950<sup>21</sup> les parlementaires envisagèrent de modifier l'organisation des sessions parlementaires<sup>22</sup>. Lancée par la résolution du 14 novembre 1950, il fallut quatre ans à la procédure de révision constitutionnelle pour aboutir à son terme<sup>23</sup>. Les modifications apportées par la loi du 7

---

<sup>19</sup> L'article 9 de la Constitution du 27 octobre 1946 indique que « l'Assemblée nationale se réunit de plein droit en session annuelle le second mardi de janvier. La durée totale des interruptions de la session ne peut excéder quatre mois. Sont considérés comme interruptions de séances les ajournements de session supérieurs à dix jours. Le Conseil de la République siège en même temps que l'Assemblée nationale » (*Soulignées par nous*). Dans les faits, les interruptions étaient rares. Selon G. Peyroles « il est avéré que les interruptions de session prévues par la Constitution peuvent être difficilement respectées par des assemblées parlementaires qui n'arrivent pas à se discipliner. La session se trouve ainsi prolongée et devient quasi-permanente. », Rapport de la *Commission du suffrage universel, du Règlement et des pétitions*, sur la proposition de résolution de M. Paul Coste-Floret et plusieurs de ses collègues *tendant à réviser certains articles de la Constitution*, par G. Peyroles, 14 novembre 1950, Annexe n° 11431, p. 2058. La révision constitutionnelle du 7 décembre 1954 fait débiter la session au premier mardi d'octobre et permet au président du conseil de l'ajourner au bout de sept mois.

<sup>20</sup> G. Carcassonne, M. Guillaume, « L'article 28 », *La Constitution* (introduite et commentée par), Paris, Seuil, coll. « Points Essais », 14<sup>ème</sup> éd., 2017, p. 168.

<sup>21</sup> L'année 1950 connaît plusieurs dépôts de propositions ayant pour objet de modifier l'article 9 de la Constitution : proposition de résolution *tendant à la révision des articles 9, 12, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 52 et 88 de la Constitution relatifs à la permanence de l'Assemblée, à la convocation du Parlement, à l'investiture du président du conseil, à la nomination du président du conseil, à la responsabilité des ministres, au vote sur la question de confiance, au vote de la motion de censure, au régime de la dissolution, à la composition du cabinet en cas de dissolution et à l'autonomie des collectivités locales* ; présentée par M. Mauroux et plusieurs de ses collègues ; *J.O. AN, Documents parlementaires*, Annexe n° 9025, séance du 20 janvier 1950, pp. 44-47 ; Proposition de résolution *tendant à la révision des art. 9, 22, 45, 49 alinéa 2 et 50 (alinéa 2)* présentée par M. Lecourt et plusieurs de ses collègues ; *J.O. AN, Documents parlementaires*, Annexe n° 9534, séance du 2 février 1950, pp. 157-158 ; Proposition de résolution *tendant à la révision : 1° du préambule (alinéas 1, 9 et 10) et 2° des art. 6, 8, 9, 13, 14, 20, 29, 40, 48, 51, 83 et 91* ; présentée par M. Delachenal et plusieurs de ses collègues ; *J.O. AN, Documents parlementaires*, Annexe n° 9534, séance du 17 mars 1950, pp. 479-481. Il faudra cependant attendre le 14 novembre 1950 pour que la révision constitutionnelle soit définitivement engagée (proposition de résolution *tendant à réviser certains articles de la Constitution présentée par M. Coste-Floret et plusieurs de ses collègues* ; *J.O. AN, Documents parlementaires*, Annexe n° 11272, séance du 14 novembre 1950, p. 1961).

<sup>22</sup> Les parlementaires se plaignent de plusieurs difficultés d'organisation. Ainsi, G. Peyroles indique dans son rapport que « pendant les mois d'été les grandes chaleurs rendent le travail malaisé » et que « les discussions budgétaires se prolongent quasi-automatiquement au-delà du 31 décembre (fin normale de la session en cours) et raccourcissent ainsi le court délai qui sépare du deuxième mardi de janvier (début normal de la session suivante) ». Cette situation empêchait les parlementaires de « satisfaire la deuxième exigence de leur mandat, et non la moins importante, qui est le contact avec leurs électeurs », extrait du rapport cité par C. Poutier, *La réforme de la Constitution (Loi constitutionnelle du 7 décembre 1954)*, Texte et commentaire, Librairie du Recueil Sirey, 1955, p. 52.

<sup>23</sup> La procédure de révision constitutionnelle était prévue par l'article 90 de la Constitution du 27 octobre 1946.

décembre à l'article 9 furent modestes<sup>24</sup>, elles constitueront néanmoins un premier « coup d'arrêt porté à l'hégémonie parlementaire »<sup>25</sup>.

**88.** Fortement influencés par les errements de la III<sup>ème</sup> et surtout de la IV<sup>ème</sup> Républiques, toutes deux basées sur la permanence et l'omnipotence du Parlement, les pères de la Constitution de 1958 ont refusé radicalement toute permanence des assemblées. L'objectif de M. Debré est clair, il s'agit d'instaurer un régime parlementaire permettant d'assurer l'efficacité gouvernementale. Il n'est donc pas surprenant que dans le contexte de 1958, le garde des Sceaux fût l'ardent défenseur d'un régime strict de session et considérât ce principe comme cardinal dans l'instauration d'un véritable régime parlementaire. Il imposa que les sessions fussent encadrées, évitant ainsi une « permanence du Parlement [...] mortelle pour l'État »<sup>26</sup>.

## **2 – Un régime de session rigide**

**89.** Le 27 août 1958, M. Debré, affirmait devant l'Assemblée générale du Conseil d'État : « Le Gouvernement a voulu rénover le régime parlementaire. Je serais même tenté de dire qu'il veut l'établir car, pour de nombreuses raisons, la République n'a jamais réussi à l'instaurer »<sup>27</sup>. Il poursuit en indiquant que « le projet de Constitution, tel qu'il vous est soumis, a l'ambition de créer un régime parlementaire. Il le fait par quatre mesures ou séries de mesures : 1° un strict régime des sessions »<sup>28</sup>. L'établissement d'un strict régime des sessions s'avérait la première condition nécessaire à l'instauration d'un véritable régime parlementaire. La lecture de la suite de son intervention ne laissait aucun doute sur le

---

<sup>24</sup> L'article 2 de la loi du 7 décembre 1954 indique que : « Les premier et deuxième alinéas de l'article 9 de la Constitution sont abrogés et remplacés par les dispositions suivantes : - L'Assemblée nationale se réunit de plein droit le premier mardi d'octobre. - Lorsque cette session a duré sept mois au moins, le président du conseil peut en prononcer la clôture par décret pris en conseil des ministres. Dans cette durée de sept mois ne sont pas comprises les interruptions de sessions. Sont considérés comme interruptions de séances les ajournements de séance supérieurs à huit jours francs ».

<sup>25</sup> G. Burdeau cité par M. Ameller, « Article 28 », *op. cit.*, p. 812. Cette révision prévoit une limitation de la session. À bout de sept mois, le président du Conseil peut prononcer sa clôture.

<sup>26</sup> M. Debré, *La réforme gouvernementale*, p. 23, cité par M. Bonnard, « Le Statut du Parlement », in *L'écriture de la Constitution de 1958*, actes du colloque du XXXe anniversaire, 8, 9 et 10 septembre 1988, Aix-en-Provence, organisé par l'association française de science politique et l'association française des constitutionnalistes, sous la dir. de D. Maus, L. Favoreu, J.-L. Parodi, Economica, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1992, coll. « Droit public positif », p. 301.

<sup>27</sup> M. Debré, Discours devant le Conseil d'État, 27 août 1958, *op. cit.*, p. 258.

<sup>28</sup> *Ibid.*



fonctionnement du futur régime s'agissant des sessions<sup>29</sup>.

**90.** L'avant-projet de Constitution préparé par le Gouvernement prévoit un cadre rigoureux : la première session serait d'une durée de deux mois et demi et la seconde session serait limitée à trois mois<sup>30</sup>. Le texte adopté le 4 octobre dispose dans son article 28 relatif aux sessions ordinaires que la première session « commence le premier mardi d'octobre et prend fin le troisième vendredi de décembre » et qu'une seconde session « ouvre le dernier mardi d'avril » et que « sa durée ne peut excéder trois mois ». Ce cadre est exceptionnellement<sup>31</sup> complété par l'article 29 qui ouvre la possibilité de réunir en session extraordinaire le Parlement, mais seulement « à la demande du Premier ministre ou de la majorité composant l'Assemblée nationale » et qui plus est « sur un ordre du jour déterminé ». Les sessions de plein droit<sup>32</sup> du Parlement de la V<sup>ème</sup> République ont été fortement limitées. C'est à la fois la durée et la tenue même de celles-ci qui ont été l'objet d'un encadrement.

**91.** Ces restrictions temporelles strictes étaient justifiées par la certitude que ces sessions seraient assez longues pour assurer le travail législatif du programme politique gouvernemental dans des conditions optimales. Elles permettaient d'éviter que la permanence des assemblées dégénère en souveraineté parlementaire. Afin d'atteindre ces deux objectifs, les pères fondateurs ont complété l'encadrement constitutionnel du temps parlementaire par

---

<sup>29</sup> M. Debré précisait : « Les assemblées, en régime parlementaire, ne sont pas des organes permanents de la vie politique elles sont soumises à des sessions bien déterminées et assez longues pour que le travail législatif, le vote du budget et le contrôle politique soient assurés dans de bonnes conditions, mais aménagées de telle sorte que le Gouvernement ait son temps de réflexion et d'action. [...] Cette réglementation, stricte, mais libérale, doit satisfaire aussi bien les exigences du Gouvernement que celles de l'opposition », M. Debré, Discours devant le Conseil d'État, 27 août 1958, *op. cit.*, p. 258.

<sup>30</sup> Le texte proposé par le Gouvernement (art. 26 de l'avant-projet) fait l'objet de peu de débats au sein du comité consultatif constitutionnel. En ce sens, voir Travaux préparatoires de la Constitution, *Avis et débats du comité consultatif constitutionnel*, Vol. 1, 1960, La documentation française, pp. 98-99. Si la volonté de M. Debré est de mettre en place un strict régime de session, les premiers échanges sur cette question aboutissent rapidement à ne pas les « réduire à l'excès » et qu'elle fasse au minimum « six mois par an », Compte-rendu de la réunion du groupe de travail du 12 juin 1956, Comité national chargé de la..., *Vol. 1 : Des origines de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 à l'avant-projet du 29 juillet 1958*, Paris, La documentation française, 1987, p. 243.

<sup>31</sup> « Cette durée est un maximum, alors qu'elle était un minimum de 1875 à 1958 », M. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, PUF, 11<sup>ème</sup> éd. 1970, p. 773. Le Général de Gaulle justifiera son refus de convoquer une session extraordinaire en précisant que « le texte constitutionnel ne prévoit la réunion du Parlement en session extraordinaire que dans des conditions très exceptionnelles », Lettre adressée à Jacques Chaban-Delmas, Président de l'Assemblée nationale, D. Maus, Document 30-101, in *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la Ve République. Textes et documents*, 7<sup>ème</sup> éd., Paris, La Documentation française, 1996, coll. « Notes et études documentaires », pp. 222-223.

<sup>32</sup> Dans la version initiale, les sessions de plein droit sont prévues aux articles 12 et 16 C.

son contrôle gouvernemental. Au côté du régime strict de session, la réorganisation de la procédure législative a pleinement participé à l'objectif de contraindre le temps parlementaire.

## **B – L'encadrement gouvernemental du travail parlementaire**

**92.** Sous la III<sup>ème</sup> et IV<sup>ème</sup> Républiques, la procédure législative était déterminée, pour l'essentiel, par le règlement de chaque assemblée. Le Gouvernement dépendait de la bonne volonté du Parlement et du rythme de ses travaux pour conduire une politique dont, d'ailleurs, la définition lui échappait<sup>33</sup>. Souhaitant mettre fin à cette situation, les rédacteurs de la Constitution de la V<sup>ème</sup> République dotèrent l'exécutif d'outils lui permettant de remporter toutes les batailles du temps. S'il est demeuré en charge de la voter<sup>34</sup>, le Parlement perd la place dominante qui était la sienne dans la production de la loi. La norme fondamentale transféra en quasi-totalité la détermination de l'ordre du jour<sup>35</sup> des assemblées à l'exécutif (1). Pour éviter les lenteurs, les dénaturations ou les blocages excessifs des assemblées, le constituant a introduit des dispositions relatives à l'organisation de la délibération assurant au Gouvernement une maîtrise étroite de la procédure législative (2).

### **1 – La maîtrise du calendrier parlementaire**

**93.** Le 27 août 1958, devant l'Assemblée générale du Conseil d'État appelée à délibérer sur le projet de Constitution, M. Debré, alors garde des Sceaux, déclarait : « Le Gouvernement responsable de l'État, donc de la législation, est normalement maître de l'ordre du jour des assemblées. Aucun retard ne doit être toléré quant à l'examen d'un projet de loi gouvernemental, si ce n'est celui de son étude »<sup>36</sup>. Le nouvel article 48 C. est une pièce

---

<sup>33</sup> Comme le rappellent J. Gicquel et P. Avril, « un principe également traditionnel voulait que les assemblées fussent maîtresses de leur ordre du jour ; or le Gouvernement éprouvait souvent de grandes difficultés à leur faire accepter la discussion de ses projets au moment qu'il souhaitait, et il n'avait à sa disposition pour y parvenir que l'arme surdimensionnée de la question de confiance, dont le résultat était aléatoire : le Gouvernement Edgar Faure ayant ainsi posé la question de confiance contre les propositions de la conférence des présidents, qui refusaient d'inscrire ses projets, fut battu le 29 novembre 1955, à la majorité absolue, et la dissolution s'ensuivit... », « La IV<sup>e</sup> entre deux Républiques », *Pouvoirs* 1996, n° 76, p. 39.

<sup>34</sup> L'article 34 al. 1 C. de 1958, dans sa version initiale, dispose que « le Parlement vote la loi ».

<sup>35</sup> Selon É. Blamont : « Plan de travail d'une assemblée, l'ordre du jour est la liste établie séance par séance des textes (projets et propositions de loi, propositions de résolution) et des procédures (engagement de responsabilité, déclarations du Gouvernement suivies d'un débat, questions...) que l'assemblée aura à discuter ou à mettre en œuvre », *Les techniques parlementaires*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1958, p. 39.

<sup>36</sup> M. Debré, Discours le Conseil d'État, 27 août 1958, *op. cit.*, p. 268.

maîtresse<sup>37</sup> de la régénération de la vie parlementaire voulue par le Général de Gaulle. En confiant à l'exécutif la maîtrise du « programme de travail »<sup>38</sup> du Parlement, le constituant a voulu marquer « par rapport à la III<sup>ème</sup> et à la IV<sup>ème</sup> Républiques, sous lesquelles les assemblées étaient maîtresses de leurs travaux, une rupture radicale et une innovation fondamentale »<sup>39</sup>.

**94.** Inspiré du régime britannique<sup>40</sup> et par la volonté d'assurer une pleine efficacité à l'article 20 C., la rédaction de cet article pourrait se réclamer du patronage de Royer-Collard tant il met en application la maxime selon laquelle « proposer la loi, c'est régner »<sup>41</sup>. La version originelle de l'alinéa 1 prévoyait que « l'ordre du jour des assemblées comporte, par priorité et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, la discussion des projets de loi déposés par le Gouvernement et des propositions de loi acceptées par lui ». En théorie, l'ordre du jour devait se décomposer en deux parties : l'ordre du jour prioritaire, déterminé unilatéralement par le Gouvernement, et l'ordre du jour dit « complémentaire »<sup>42</sup>, fixé par la conférence des présidents dans chaque assemblée. En réalité, cette division ne s'est pas produite et a conduit à un renforcement des prérogatives de l'exécutif<sup>43</sup>. Compte tenu de la masse législative gouvernementale, l'ordre du jour prioritaire va occuper la quasi-totalité du temps législatif disponible, laissant aux initiatives parlementaires une part résiduelle<sup>44</sup>. Cette situation est

---

<sup>37</sup> L'un des « éléments majeurs du parlementarisme rationalisé voulu par le constituant de 1958 » (M. de Villiers et A. Le Divellec, « ordre du jour », in *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 11<sup>ème</sup> éd., 2017, p. 258). J.-L. Pezant parle d'une « poutre maîtresse de l'édifice institutionnel érigé en 1958 », « Article 48 », in F. Luchaire, G. Conac, X. Pretot (dir.), *op. cit.*, p. 1205.

<sup>38</sup> P. Le Mire, « L'ordre du jour sous la V<sup>ème</sup> République », *RFDC* 1991, p. 195.

<sup>39</sup> P. Hontebeyrie, « La fixation de l'ordre du jour prioritaire : un pouvoir sans contre-pouvoir », *Pouvoirs* 1985, n° 34, p. 13.

<sup>40</sup> Grâce au standing order n° 5, « les projets gouvernementaux ont, en toute circonstance, priorité ».

<sup>41</sup> J. et J.-É. Gicquel citant Royer-Collard, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien Lextenso, coll. Domat droit public, 31<sup>ème</sup> éd., 2017, p. 803.

<sup>42</sup> Cette partie de l'ordre du jour est déterminée à l'Assemblée nationale par les articles 48 al. 4 et 89 al. 4 du règlement dans leur rédaction de 1959. Au Sénat, c'est l'article 29 alinéas 1 et 3 du règlement dans sa rédaction de 1959 qui le détermine.

<sup>43</sup> Le 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 48 accorde une priorité aux textes du Gouvernement. Ainsi, après l'achèvement de leur discussion, ou si le Gouvernement n'inscrit aucun texte, l'assemblée retrouve la liberté de fixer son ordre du jour, d'où la dénomination d'ordre du jour complémentaire, en complément de l'ordre du jour prioritaire. En pratique, le programme législatif toujours dense du Gouvernement laisse peu d'interstices pour l'ordre du jour complémentaire. Dans sa décision n° 59-2 DC du 17 juin 1959, relative à la réforme du *Règlement de l'Assemblée nationale*, le Conseil constitutionnel en a admis l'existence, « en complément des affaires inscrites par priorité à l'ordre du jour, sur décision gouvernementale, conformément aux dispositions de l'article 48 de la Constitution » (P. Bachschmidt, « Le succès méconnu des lois d'initiative parlementaire », *RFDC* 2009, p. 344).

<sup>44</sup> Conscient de ce probable résultat, la mise en place d'un ordre du jour réservé aux parlementaires avait été proposée dès l'élaboration de la Constitution de 1958, par le Comité consultatif

attestée par les données statistiques<sup>45</sup>. La priorité gouvernementale ouverte par l'article 48 C. s'est muée en un véritable monopole de l'initiative. Ainsi, sur les 1 720 lois promulguées de 1988 à 2007, 89,15 % émanent de projets, contre 12,84 % de propositions, alors que ces pourcentages s'établissaient sous la IV<sup>e</sup> République à 70,55 % pour les projets et à 29,45 % pour les propositions<sup>46</sup>.

**95.** Dès les débuts de la V<sup>ème</sup> République, le mouvement de dessaisissement du Parlement au profit du Gouvernement est manifeste. Grâce à l'article 48 C., l'autorité de l'exécutif dans la fixation de l'ordre du jour est assurée et constitue la première pierre d'une maîtrise temporelle de la procédure législative.

## **2 – La maîtrise de la procédure législative**

**96.** Dans le prolongement des III<sup>ème</sup> et IV<sup>ème</sup> Républiques, la Constitution de 1958 maintient un partage de l'initiative entre l'exécutif et le législatif<sup>47</sup>. Mais, la délibération parlementaire se caractérise par une certaine lenteur résultant « de choix successifs opérés de manière publique, contradictoire et répétitive »<sup>48</sup> difficilement compatible avec la volonté constitutionnelle d'instaurer un Gouvernement efficace chargé de « déterminer et de conduire la politique de la nation » (art. 20 C.) et détenant, pour ce faire, un pouvoir d'initiative législative par le biais de l'article 39 C.. La maîtrise du calendrier ne pouvait suffire pour atteindre l'objectif d'un rééquilibrage de la gestion du temps parlementaire. La troisième série de mesures du discours du 27 août 1958 visant à « une réorganisation profonde de la procédure législative et budgétaire »<sup>49</sup> était le deuxième pilier indispensable. Cette dernière devait permettre « avant tout d'assurer au Gouvernement les moyens de diriger effectivement

---

constitutionnel (lors de la séance du 8 août 1958 et avis du 14 août 1958 du Comité consultatif constitutionnel, Comité national chargé..., *Vol. II : Le comité consultatif constitutionnel de l'avant-projet du 29 juillet 1958 au projet du 21 août 1958*, Paris, La Documentation française, 1988, p. 297 et 593), mais elle fut écartée par le Gouvernement.

<sup>45</sup> « Toutes les études s'accordent à considérer que 95 % des lois votées sont d'origine gouvernementale » (P. Fraisseix, « La « fenêtre parlementaire » de l'article 48, alinéa 3, de la Constitution : une nouvelle illustration de la revalorisation parlementaire », *RFDC* 1998, p. 5).

<sup>46</sup> P. Avril, J. Gicquel et J.-É. Gicquel, *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien Lextenso, coll. « Domat droit public », 5<sup>ème</sup> éd., 2014, p. 191.

<sup>47</sup> Comme l'indique l'art. 39 al. 1<sup>er</sup> C. : l'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement.

<sup>48</sup> M. Couderc, *op. cit.*, p. 61.

<sup>49</sup> M. Debré, *op. cit.*, p. 258.

le travail législatif»<sup>50</sup>. Pour amoindrir la puissance du Parlement et atteindre son objectif d'un « régime parlementaire assaini » (M. Debré), le titre V de la Constitution de 1958 a instauré ce que la doctrine a rapidement qualifié de « parlementarisme rationalisé »<sup>51</sup>.

**97.** Ainsi, malgré la déclaration de principe de l'article 39 C., c'est l'article 20 C. qui est en réalité cardinal dans la détermination de l'équilibre entre exécutif et législatif. Tout un « arsenal »<sup>52</sup> d'articles s'est chargé d'assurer la victoire du Gouvernement contre le temps. Ces « dispositions constitutionnelles de 1958 [...] établissent pour cela une nouvelle répartition des rôles telle que le pouvoir du législateur parlementaire est limité à la fois dans son étendue et dans son exercice au profit du Gouvernement. »<sup>53</sup>. Le Conseil constitutionnel confirma ces dispositions puisqu'il imposa une interprétation rigoureuse de la Constitution dans les règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat<sup>54</sup>.

**98.** Très vite cependant, les inconvénients de ce « corset orthopédique »<sup>55</sup> se sont manifestés. Dans un mouvement de balancier par rapport au passé, la nouvelle Constitution a levé la tutelle parlementaire sur le Gouvernement, mais au prix d'inconvénients devenus trop importants. Nombre des « dispositions de la Constitution, inspirées par une méfiance à l'égard des assemblées, (vont) être préjudiciables à la qualité du travail parlementaire »<sup>56</sup>. Le besoin d'assouplir les règles s'est rapidement fait sentir.

---

<sup>50</sup> P. Avril, « Le parlementarisme rationalisé », *RDP* 1998, pp. 1508-1509.

<sup>51</sup> Pour une définition, cf. §18.

<sup>52</sup> Depuis 1958, cet « arsenal » a été complété plusieurs fois. D'après J. Gicquel, « il suffit d'évoquer l'arsenal dont dispose le gouvernement pour se persuader de sa maîtrise sur le processus de formation de la loi : maîtrise de l'ordre du jour (art. 48) ; maîtrise des amendements (art. 40, 41 et 44) ; maîtrise des relations entre les assemblées (art. 45) ; maîtrise de l'initiative dans des matières réservées (art. 47), financement de la sécurité sociale (art. 47-1), autorisation de ratification des traités (art. 53) et transposition de directives communautaires (art. 88-1) ; maîtrise du temps (délai de délibération imposé au parlement dans le domaine précité des prélèvements obligatoires), et, singulièrement, maîtrise des sources du droit, par suite de l'éviction du parlement (art. 38) », « La reparlementarisation : une perspective d'évolution », *Pouvoirs* 2008, n° 126, p. 50. On peut y ajouter le privilège de parole des membres du Gouvernement dans les débats (art. 31) et la possibilité pour celui-ci de faire adopter un texte sans débat et sans vote à l'Assemblée nationale (art. 49, al.3).

<sup>53</sup> P. Avril, « Le Parlement législateur », *RFSP* 1981, p. 18.

<sup>54</sup> Décision n° 59-2 DC des 17, 18 et 24 juin 1959, *Règlement de l'Assemblée nationale* (Rec., p. 58).

<sup>55</sup> Selon l'expression du recteur Prélot.

<sup>56</sup> G. Conac, « Les révisions constitutionnelles », in F. Luchaire, G. Conac (dir.), *La Constitution de la République française, analyses et commentaires*, Paris, Economica, 2<sup>ème</sup> édition, 1987, Economica, p. 57.

## § II – Les incidences d’une rationalisation excessive

99. Du côté gouvernemental, la Constitution de 1958 a rempli pleinement son office en lui permettant de retrouver son autorité sur le Parlement. De ce point de vue, la norme a été efficace pour contrôler le temps parlementaire. Cependant, les trop brèves sessions aboutirent en réalité à une pénurie de temps au Parlement. Trop rigide et surtout inadapté au rythme du travail parlementaire, le carcan constitutionnel s’avéra en décalage total avec la charge de travail demandée aux assemblées. Le régime de 1958 ayant traité l’organisation du temps au prisme unique des besoins gouvernementaux, il a provoqué une désorganisation profonde de la procédure législative, marquée par des irrégularités de rythme dans lesquelles apathie et précipitations excessives se côtoient (A). Ce désordre se double d’une procédure législative dans laquelle l’influence des parlementaires est réduite à peu de chose, abaissant le rôle du Parlement au sein des institutions (B).

### A – Une précipitation déraisonnable

100. Le régime des sessions a été institué pour réduire la puissance des assemblées. Les périodes d’intersession trouvaient leur justification dans « les respirations » qu’elles devaient apporter à l’exécutif, mais elles font du Parlement une autorité à temps partiel. Il s’agit ici de décrire brièvement que le régime temporel choisi en 1958 généra rapidement des dysfonctionnements. D’une part, dès les premières sessions, le temps alloué au Parlement pour effectuer sa tâche se révéla trop bref (1). Et d’autre part, contrairement aux espérances initiales du constituant, les périodes d’intersessions ne sont pas utilisées pour préparer les sessions suivantes. Ce rythme déséquilibré qui caractérise le travail parlementaire entacha l’activité des organes exécutif et législatif (2).

#### 1 – Des sessions trop brèves

101. La forte volonté du garde des Sceaux d’imposer un strict régime ainsi que la promesse du général de Gaulle selon laquelle le raccourcissement des sessions serait compensé par un travail plus important des commissions<sup>57</sup> aboutissent à deux sessions ordinaires ayant chacune sa finalité propre. La première à l’automne, de deux mois et demi, destinée avant tout au

---

<sup>57</sup> « Le Général a exposé les idées suivantes : ... Les sessions du Parlement seraient raccourcies, les travaux des commissions prendraient plus d’importance... », Conversation rapportée par François Luchaire, Comité national..., *op. cit.*, 1987 p. 235.

budget, s'ouvre le premier mardi d'octobre pour s'achever le troisième vendredi de décembre et une seconde au printemps, de trois mois au plus, destinée avant tout au travail législatif, débutant le dernier mardi d'avril. Théoriquement, le système se veut équilibré et cohérent : la première session est budgétaire et la seconde est à vocation législative.

**102.** Cependant, il montra rapidement ses limites : l'épuisement de l'ordre du jour législatif dans le cadre du temps imparti s'avéra impossible dans ce qui s'apparente davantage à un cantonnement. Les deux sessions attribuent 170 jours au Parlement pour siéger, mais seule la moitié de ces jours sont exploitables dans les faits<sup>58</sup>. Une fois soustraits les jours non ouverts en fin ou en tout début de semaine, les fêtes légales, les interruptions de session, la limitation imposée apparaît rapidement excessive. L'absence de séance du mois de décembre au mois de mai puis de juillet à octobre donne le sentiment d'un Parlement intermittent près de 6 mois de l'année. Le rapport Mazeaud liste les inconvénients du système instauré par la Constitution du 4 octobre 1958. Il relève que « le régime (actuel) des deux sessions ordinaires entraîne des ruptures de rythme préjudiciables à l'efficacité du travail législatif »<sup>59</sup> ayant pour « conséquence que le Parlement n'utilise pas intégralement les périodes »<sup>60</sup> de sessions et d'intersessions. Cette situation provoque « un déséquilibre de rythme du travail parlementaire »<sup>61</sup> et une « précipitation des fins de session » nécessitant « la multiplication des sessions extraordinaires »<sup>62</sup>. Enfin, « le rythme actuel des sessions s'oppose au développement souhaitable du contrôle parlementaire tient au fait qu'il lui donne nécessairement un caractère discontinu, évidemment préjudiciable à son efficacité »<sup>63</sup>.

**103.** Le nouveau régime ne convient en fait à aucun des organes. Mal à l'aise dans ce Parlement amputé de ses pouvoirs, les parlementaires le vivent comme un abaissement de leur rôle. Quant au Gouvernement, il est lui-même victime de la *diminutio capitis* qu'il avait entendu mettre en place en 1958.

---

<sup>58</sup> D'après E. Bonnefous, le calendrier parlementaire ne compte « pas plus de 40 à 50 jours ouvrables par session », « Le travail parlementaire : une réforme s'impose », *RPP* 1975, p. 24.

<sup>59</sup> P. Mazeaud, Rapport fait au nom de la *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République*, sur le projet de loi constitutionnelle (n° 2120) portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique et modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire ; et sur sept propositions de loi constitutionnelle (n° 324, 462, 549, 587, 601, 790, 1022) ; Doc. AN n° 2138 ; 5 juillet 1995, p. 10.

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 13.

**104.** Dès décembre 1960, le Gouvernement dépose un projet de révision de l'article 28 C.<sup>64</sup>. Après avoir buté sur deux rejets du Sénat<sup>65</sup>, le Congrès vote le 30 décembre 1963 une modification de l'organisation des sessions. Son principal effet est de réduire l'intersession d'hiver d'un mois<sup>66</sup>. Pour autant, P. Coste-Floret, rapporteur du projet de loi constitutionnelle pour l'Assemblée nationale y voit plusieurs améliorations : « D'abord, dans le système appliqué jusqu'à présent il, y avait une intersession trop longue et une intersession trop courte »<sup>67</sup>. Il estime qu'« en procédant à cet aménagement, en donnant une durée de trois mois à chacune des intersessions, le projet de réforme constitutionnelle qui est soumis au Congrès est de nature à améliorer considérablement les conditions de travail »<sup>68</sup>. Ensuite, l'ouverture de la session dès le début avril « permettra ensuite au Parlement de se réunir plus tôt, de terminer ses travaux fin juin et de laisser alors aux ministères l'occasion de délibérer »<sup>69</sup>. Elle permettra la préparation du budget dès le début de juillet « conformément à une revendication depuis longtemps formulée et par la commission des finances de l'Assemblée nationale et par la commission des finances du Sénat, de soumettre à celles-ci les documents budgétaires aux environs du 15 septembre, ce qui permettra au Parlement d'en délibérer dès sa rentrée d'octobre »<sup>70</sup>. Enfin, la session d'automne d'une durée « jusqu'à présent de soixante-quatorze jours [...] sera désormais, dans tous les cas, de quatre-vingts jours »<sup>71</sup>. Cette modification du régime des sessions parlementaires ne fut pas saluée par l'ensemble des bords politiques. Si le sénateur Faure estima que cette révision permit un « aménagement plus rationnel de l'étalement des sessions. Celui-ci constituera néanmoins – c'est un fait – une amélioration des conditions du travail parlementaire »<sup>72</sup>, les membres de l'opposition dénoncèrent « une

---

<sup>64</sup> Projet de loi n° 1060, *portant modification des dispositions de l'article 28 de la Constitution*, présenté au nom de M. Charles de Gaulle, Président de la République, par M. Michel Debré, Premier ministre.

<sup>65</sup> Le Sénat rejeta ce projet de loi à deux reprises le 16 décembre 1960 (*J.O. Sénat, Débats*, 2<sup>ème</sup> séance du 16 décembre 1960, p. 2417 et p. 2437). D'après M. Ameler, Le dispositif proposé par le Gouvernement entraine en conflit avec le calendrier budgétaire des conseils généraux, « Article 28 », *op. cit.*, p. 815.

<sup>66</sup> L'ouverture de la première session est fixée au 2 octobre au lieu du premier mardi du mois, et ce pour 80 jours. La seconde session ouvre le 2 avril en lieu et place du dernier mardi d'avril, et ce pour une durée de 90 jours. Avancé de quelques semaines, cette nouvelle date permet aussi d'éviter « la chaleur, voire la touffeur, du mois de juillet, à un moment où notamment la climatisation était absente des hémicycles » (J. Gicquel, « Le temps parlementaire », in B. Mathieu et M. Verpeaux (dir.), *La réforme du travail législatif*, Paris, Dalloz, 2006, p. 14).

<sup>67</sup> P. Coste-Floret, *J.O. Congrès du Parlement, Débats*, 2<sup>ème</sup> séance du 20 décembre 1963, p. 4.

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> *Ibid.*, pp. 4-5.

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>72</sup> M. Faure, *J.O. Congrès du Parlement, Débats*, 2<sup>ème</sup> séance du 20 décembre 1963, p. 5.



modification constitutionnelle mais tellement mineure »<sup>73</sup> ou « une toute petite révision (...) puisqu'elle consiste simplement à changer les dates d'ouverture des sessions parlementaires »<sup>74</sup>.

**105.** Dans les faits, le résultat est très timide et ne remet pas en cause le « Marienbad parlementaire »<sup>75</sup> d'intersession, pas plus qu'il « ne répondait aux vues de tous ceux qui se plaignaient de la brièveté des sessions ordinaires et de la nécessité de recourir de plus en plus fréquemment à des sessions extraordinaires pour faire face à l'accroissement de l'activité législative »<sup>76</sup>. Le cadre temporel construit en 1958, limité à six mois de session, devient rapidement trop restreint pour absorber le travail parlementaire, surtout législatif, en forte augmentation quantitative. Comme le note J.-P. Camby, « la durée totale des séances publiques, qui est un des premiers indicateurs statistiques du travail parlementaire, n'a cessé d'augmenter tout au long de la Cinquième République »<sup>77</sup>. Les deux indicateurs font ressortir une même tendance structurelle. Le nombre de jour est de 90 en moyenne entre 1959 et 1970 et dépasse régulièrement les 100 dans les années quatre-vingt. Le nombre d'heures de séance suit une courbe identique. La tendance est la même à la chambre haute même si les volumes sont moindres<sup>78</sup>.

**106.** Paradoxalement, le régime restrictif des sessions imaginé en 1958 s'est révélé incapable de faire obstacle à une augmentation continue du volume horaire des séances. Plus encore, il faut relever que ces « marathons » (atteignant plus de mille heures en 1982 et 1984) n'ont évidemment été possibles qu'au prix d'une multiplication des sessions extraordinaires et des séances de nuit<sup>79</sup>, parfois tardives, « dont il est permis de penser qu'elles n'offraient pas

---

<sup>73</sup> A. Courrière, *ibid.*

<sup>74</sup> J. Duclos, *ibid.*, p.7.

<sup>75</sup> « Il faut rompre avec la tradition de six mois au moins de glaciation, d'hibernation, de Marienbad parlementaire, et faire que les assemblées cessent d'être des institutions intermittentes » (J.-M. Bédorgey, *Le Parlement à refaire*, Paris, Gallimard, 1991, p. 106).

<sup>76</sup> M. Ameler, *op. cit.*, p. 815.

<sup>77</sup> J.-P. Camby, « La session parlementaire continue : un an d'application à l'Assemblée nationale », *RDP* 1996, p. 1534.

<sup>78</sup> Cf. annexes 2 et 3 pp. 518-519.

<sup>79</sup> Dans son allocution de clôture de la session d'automne 1978, A. Poher indique que le Sénat a siégé « pendant trente-cinq nuits, certaines s'étant poursuivies jusqu'à cinq heures du matin » sur une session de « soixante-sept jours utiles », *J.O. Sénat, Débats*, séance du 20 décembre 1978, p. 5052. À l'Assemblée nationale, E. Faure regrette que les députés aient « dû encore, surtout à la fin de la session, siéger des nuits entières », *J.O. AN, Débats*, 2<sup>ème</sup> séance du 30 juin 1975, p. 5064. À son tour, J. Chaban-Delmas appelle à une « organisation de la discussion budgétaire de cet automne afin

toujours le cadre le plus favorable à un travail législatif de qualité »<sup>80</sup>. C'est donc une insuffisance globale de temps, aussi bien au stade de l'examen en séance qu'en commission, qui caractérise le travail parlementaire.

**107.** La distorsion entre la vie politique et les textes est patente. C'est l'ensemble du Parlement – travaux parlementaires et acteurs – qui est alors victime d'une organisation de plus en plus chaotique.

## **2 – Un rythme incohérent**

**108.** L'activité du Parlement est marquée par des déséquilibres nombreux, et ce, sur l'ensemble des étapes de la procédure législative. Ils apparaissent dans la répartition mois par mois du dépôt des textes et dans le rythme de leur adoption. Les auteurs de la Constitution espéraient que le Gouvernement utiliserait les périodes d'intersessions hivernales pour préparer l'examen de textes au sein des commissions. Cela aurait permis au Parlement de s'en saisir en séance publique dès le début du mois d'avril. Il n'en fut rien.

**109.** Chaque fin de session parlementaire est l'occasion pour les présidents des assemblées de faire état des dysfonctionnements du travail législatif<sup>81</sup>. À de multiples reprises, « les inégalités du plan de charge » caractérisées par le « semi-chômage, au début de la session d'octobre » tranchent avec l'empressement de la fin de cette session, conduisant le Parlement à « devoir traiter, en plus du budget, comme on l'a vu certaines années, des sujets multiples dans des conditions qui, alors, surpassent parfois largement la précipitation, la hâte et les exploits nocturnes de ces dernières semaines »<sup>82</sup>. La session de printemps est aussi victime de ces irrégularités, faisant dire au président E. Faure que la « seconde moitié » de session de printemps de 1975 « aura été aussi harassante que la première fut relativement détendue »<sup>83</sup>.

---

d'éviter, notamment — vous en avez conservé le souvenir — des séances de nuit prolongées au-delà du raisonnable et du supportable », *J.O. AN, Débats*, 27 juin 1979, p. 5735.

<sup>80</sup>P. Mazeaud, Rapport fait au nom de la *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et l'administration générale de la République* sur la proposition de P. Mazeaud (n° 947), Doc. AN n° 955 19 janvier 1994, p. 13.

<sup>81</sup>M. Morin note qu'à plusieurs reprises, « les critiques portent plus précisément sur la mauvaise répartition du plan de charge législatif à l'intérieur des sessions d'une part, l'ordre du jour étant vide dans les premières semaines, « démentiel » dans les dernières », « Les discours de fin de session dans les assemblées parlementaires sous la 5<sup>ème</sup> République », *Pouvoirs* 1981, n° 20, p.159.

<sup>82</sup>J. Chaban-Delmas, *J.O. AN, Débats*, 3<sup>ème</sup> séance du 26 juillet 1963, p. 4602.

<sup>83</sup>E. Faure, *J.O. AN, Débats*, 2<sup>ème</sup> séance du 30 juin 1975, p. 5064.

La situation ne change pas d'une chambre à l'autre et se répète de manière identique au cours des décennies qui suivent. En 1979, A. Poher regrette qu'« une nouvelle fois, malgré nos efforts, cette fin de session [...] connu des dépôts de dernière minute qui ont sensiblement obéré nos conditions de travail »<sup>84</sup>.

**110.** Cette situation est aussi illustrée par les chiffres. Pour exemple, en 1994, quarante-huit projets de loi ont été déposés au cours des sessions, alors que neuf seulement l'étaient dans leur intervalle. Le même déséquilibre se retrouve dans le rythme d'examen des textes. En 1994, à l'aube de la révision constitutionnelle, sur un total de 134 textes adoptés, 60 l'ont été au seul mois de décembre<sup>85</sup>. La répartition du plan de charge des séances est à l'avenant. Au cours de la session de printemps de 1994, l'Assemblée nationale a siégé 84 h 45 au mois d'avril, 111 h 45 en mai et 153 h 50 en juin<sup>86</sup>. La session de 1994 n'est qu'un exemple de plus d'une situation qui s'est répétée pendant 37 ans.

**111.** Les fins de session se caractérisent par une précipitation systématique. Elles sont pourtant le moment de prises des décisions portant sur les dispositions sur lesquelles les deux assemblées n'ont pu parvenir à un accord au stade de la première lecture des textes. Enfin, cette accélération de l'activité législative des assemblées change la nature de l'article 29 C.. Aucune session ordinaire ne peut s'achever sans une prolongation de quelques jours. La multiplication<sup>87</sup> des sessions extraordinaires « à vocation législative »<sup>88</sup>, à savoir des périodes uniquement consacrées aux votes des lois en dehors des périodes imparties au Parlement par l'article 28 C., illustre l'inadaptation du système choisi en 1958. Elles conduisent indirectement à un accroissement des prérogatives du pouvoir exécutif puisque celui-ci est

---

<sup>84</sup> A. Poher, *J.O. Sénat, Débats*, séance du 29 juin 1979, annexe au procès-verbal, p. 4.

<sup>85</sup> Statistiques du service de la Séance de l'Assemblée nationale.

<sup>86</sup> P. Mazeaud, Doc. AN n° 2138, *op.cit.*, pp. 10-11.

<sup>87</sup> P. Avril et J. Gicquel estime que cette multiplication remonte à 1974 (P. Avril et J. Gicquel, *Chroniques constitutionnelles françaises*, 1976-1982, PUF, 1983, p. 454) alors que M. Bouissou semble opter pour 1981 (M. Bouissou, « Articles 28, 29 et 30 », in F. Luchaire, G. Conac (dir.), *op. cit.*, p. 710). Si on dénombre dix-huit sessions extraordinaires entre 1958 et 1981, toutes n'ont pas une finalité législative. Selon J.-M. Huon de Kermadec « ces deux dates sont significatives, l'alternance de 1981 ne marquant au fond que l'accélération d'un processus enclenché sept ans auparavant », « La banalisation des sessions extraordinaires à vocation législative du Parlement français », *RFDC* 1995, p. 229. La consultation des décrets portant convocation du Parlement en session extraordinaire permettent de confirmer ces observations. Entre 1974 et 1981, ce sont 23 projets de loi qui sont inscrits à l'ordre du jour des sessions extraordinaires. Si la pratique n'est pas massive, elle est bel est bien déjà présente. La session extraordinaire de juillet 1981 compta 17 projets de loi inscrits à l'ordre du jour.

<sup>88</sup> Selon l'expression de M. Maus citée par J.-M. Huon de Kermadec, *ibid.*, p. 228.

maître de leur convocation et de leur ordre du jour.

**112.** La modeste modification de 1963 qui devait être à la fois «un acte de meilleur aménagement du travail parlementaire», mais également «un acte de meilleur aménagement du travail gouvernemental»<sup>89</sup> ne remettra pas en cause le système de 1958. Le carcan constitutionnel ne permet plus au Parlement de travailler efficacement ni de répondre aux besoins du Gouvernement. À l'insuffisance de temps se greffe un problème d'équilibre de la charge de travail.

**113.** Comme le rapporte P. Mazeaud, «le régime actuel à peine modifié de 1963 de deux sessions ordinaires entraîne des ruptures de rythme préjudiciables à l'efficacité du travail législatif : rupture, bien entendu, entre les périodes de session et d'intersession, mais aussi à l'intérieur même des sessions, dont chacun sait qu'elles s'ouvrent couramment par une période d'activité relativement réduite pour s'achever dans une précipitation inacceptable»<sup>90</sup>. Régulièrement dénoncés par les élus<sup>91</sup>, le travail parlementaire ainsi que la position du Parlement dans le dispositif institutionnel en pâtissent.

## **B – La dévalorisation institutionnelle du Parlement**

**114.** Au déséquilibre institutionnel des Républiques précédentes, la Constitution de la V<sup>ème</sup> République voulait substituer un meilleur équilibre entre les deux pouvoirs. Mais celui-ci n'a pu réellement s'établir en raison des outils du parlementarisme rationalisé. Il a réduit le Parlement à entériner le programme gouvernemental par le vote des projets de loi<sup>92</sup>. Dans ce

---

<sup>89</sup> M. Debré, *J.O. AN, Débats*, 15 décembre 1960, 1<sup>ère</sup> séance, p. 4654.

<sup>90</sup> P. Mazeaud, *op. cit.*, p. 10.

<sup>91</sup> Cela conduit selon A. Poher «au blocage des débats et à la dégradation de la procédure parlementaire en abaissant la valeur des travaux législatifs», Discours de clôture de la session d'automne, *J.O. Sénat, Débats*, 20 décembre 1979, p. 5849.

<sup>92</sup> Selon B. François, le Parlement «n'est plus le lieu de la délibération publique, mais le lieu de l'enregistrement des stratégies partisans, le lieu d'expression d'une discipline politique», «La question d'une majorité parlementaire sous la V<sup>ème</sup> République», in *Mélanges de l'honneur de Pierre Avril, La République*, Paris, Montchrestien, 2001, p. 319 ; «S'il était sans doute possible autrefois de définir les Parlements comme des organes chargés de faire la loi, il serait plus correct aujourd'hui de dire qu'ils sont des instruments de transformation de projets (souvent élaborés ailleurs), en textes de lois. La capacité décisionnelle des Parlements se mesure moins en effet aux possibilités d'initier – et parfois d'empêcher» - la législation qu'à leur aptitude à modifier des textes préparés par d'autres acteurs du système politique» (Y. Mény, Y. Surel, *Politique comparée, les démocraties : Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, Paris, Montchrestien Lextenso, coll. «Domat politique», 8<sup>ème</sup> éd., 2009, p. 256).

cadre, le rôle joué par les contraintes temporelles instaurées par la Constitution a été majeur. Ainsi, selon J.-É. Gicquel, les « figures du “Gouvernement législateur” et du “Président législateur” se sont imposées à tous »<sup>93</sup> dans l’ensemble de la procédure législative : aussi bien au début (1) que durant son déroulement (2).

## 1 – Un ordre du jour dédié exclusivement à l’exécutif

**115.** En perdant le privilège qu’il détenait dans la fixation de son programme de travail, un « axiome du parlementarisme français »<sup>94</sup> disparaissait brutalement et « le règne de l’article 48-1 de la Constitution pouvait débiter »<sup>95</sup>. À ce stade, il ne s’agira pas de déterminer si ce transfert de compétence au profit du Gouvernement tient du diktat au point d’être « un pouvoir sans contre-pouvoir »<sup>96</sup>, ou s’il s’agit d’un « mythe »<sup>97</sup>. En effet, il s’avère difficile de discerner la réalité tant la fixation de l’ordre du jour prioritaire du Gouvernement répond à des paramètres nombreux qui ne se livrent qu’aux initiés de la conférence des présidents<sup>98</sup>. Il est bien difficile de savoir si sa fixation est le fait d’un Gouvernement ayant « le statut d’un véritable empereur et qu’il possède de toute façon une majorité disciplinée » ou le résultat, au contraire, d’une « négociation permanente »<sup>99</sup>. Au demeurant, depuis les débuts de la V<sup>ème</sup> République, un déséquilibre est apparu au sein des travaux des assemblées entre l’ordre du

---

<sup>93</sup> J.-É. Gicquel, « La restauration des droits du Parlement dans le domaine de la procédure législative : entre espoirs et illusions », *Politeia* 2009, n° 15, p. 391.

<sup>94</sup> F. Goguel, *Les institutions politiques françaises*, Cours de l’I.E.P., 1967-1968, p. 589.

<sup>95</sup> J.-É. Gicquel, « Vers la fin de la maîtrise gouvernementale en matière de fixation de l’ordre du jour des Assemblées parlementaires ? », *LPA*, 8 juillet 1999, n° 135, p. 12. La fixation de l’ordre du jour sous la Cinquième République est à ranger du côté des prérogatives gouvernementales structurant le parlementarisme rationalisé : voir notamment J. Grangé, « La fixation de l’ordre du jour des assemblées parlementaires », *op. cit.*, p. 168 ; J.-C. Bécane, « L’ordre du jour appelle... De la conférence des présidents à la séance publique », *Administration* 1983, p. 49 ; P. Hontebeyrie, « La fixation de l’ordre du jour prioritaire : un pouvoir sans contre-pouvoirs », *op. cit.*, p. 13 ; P. Le Mire, « L’ordre du jour sous la Ve République », *op. cit.*, p. 195. Mais cette prérogative doit être nuancée : X. Roques, « Le mythe de l’ordre du jour prioritaire », *LPA*, 4 mai 1992, n° 54, p. 31.

<sup>96</sup> P. Hontebeyrie, « La fixation de l’ordre du... », *op. cit.*, p. 13 et s.

<sup>97</sup> X. Roques, « Le mythe... », *op. cit.* J. Benetti estime que « la pratique a pourtant démenti l’évolution qu’augurait la lettre de l’article 48 de la Constitution » : *Droit parlementaire et fait majoritaire à l’Assemblée nationale sous la V<sup>ème</sup> République*, thèse Paris 1, 2004, p. 146.

<sup>98</sup> P. Le Mire, « L’ordre du jour sous la 5<sup>ème</sup> République », *op. cit.* D. Maus « La Constitution jugée par sa pratique, réflexions sur un bilan », *RFSP* 1984, p. 889. Pour M. Ameller, « la conférence des présidents apparaît ainsi comme un lieu de rencontre privilégié entre représentants de l’exécutif et du législatif, entre les dirigeants de la majorité et de l’opposition. Celle-ci y fait entendre sa voix pour réclamer de la part du Gouvernement des explications sur ses intentions » : *L’Assemblée nationale*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je », 1<sup>ère</sup> éd., 1994, p. 76.

<sup>99</sup> C. Vintzel, *Les armes du Gouvernement dans la procédure législative, étude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, Paris, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2011, p. 196.

jour initié par les parlementaires et celui initié par le Gouvernement. L'ordre du jour complémentaire s'est rapidement vu assigner une place résiduelle.

**116.** Déjà en 1985, P. Hontebeyrie comptabilisa « onze années pendant lesquelles aucune proposition de loi déposée par des députés n'a été examinée à l'Assemblée nationale »<sup>100</sup> au titre de l'ordre du jour complémentaire. En élargissant l'analyse au-delà des ordres du jour complémentaires pour déterminer la part des initiatives parlementaires dans la législation, les conclusions sont identiques<sup>101</sup>. Tous types d'ordres du jour confondus, la proportion des propositions de loi dans le total des lois ne dépasse pas les 15 %<sup>102</sup>.

**117.** En définitive, il convient de constater que « le pouvoir dont dispose le Gouvernement dans la fixation de l'ordre du jour dépasse, en réalité, le droit que lui confère expressément l'article 48 de la Constitution [...]. Il ne s'agit plus d'une priorité de droit mais d'un monopole de fait »<sup>103</sup>. Face à cette situation, les parlementaires n'ont eu de cesse de dénoncer ce déséquilibre<sup>104</sup> et d'affirmer l'urgence qu'un « rééquilibrage devrait, selon le président de l'Assemblée nationale, contraindre le Gouvernement à concéder une part de son temps à l'ordre du jour complémentaire, en sorte qu'un plus grand nombre de propositions de loi puissent être inscrites et discutées »<sup>105</sup>. Conscient de cette situation, le comité Vedel préconisait en 1993 qu'« il est indispensable d'aménager la Constitution pour donner la possibilité à chaque assemblée de tenir, chaque semaine, au minimum une séance sur un ordre du jour de son choix, qu'il s'agisse d'une séance de questions, de l'examen de propositions ou

---

<sup>100</sup> P. Hontebeyrie, « La fixation... », *op.cit.*, p. 18.

<sup>101</sup> La prise en compte d'initiatives parlementaires dans le cadre de l'ordre du jour prioritaire est une pratique courante à défaut d'être massive.

<sup>102</sup> Selon le décompte effectué par P. Bachschmidt, « Le succès... », *op.cit.*, p. 350.

<sup>103</sup> J. Grangé, *op. cit.*, p. 192.

<sup>104</sup> Les propos ont été virulents dès le début à l'Assemblée nationale. Ainsi, J. Chaban-Delmas estima que le « problème principal, celui qui est posé à l'Assemblée nationale comme au Parlement tout entier et au Gouvernement, demeure celui de l'équilibre à établir entre les pouvoirs. Un déséquilibre certain a disparu avec la République précédente ; il reste à éviter qu'un déséquilibre inverse ne s'établisse sous la V<sup>ème</sup> République », *J.O. AN, Débats*, séance du 6 juillet 1961, p. 1480. L'un de ses successeurs, douze ans après, plaide lui aussi pour le rééquilibrage des pouvoirs : « Il était inévitable, sans doute, que, dans un premier temps, compte tenu, au surplus, d'une succession extraordinaire d'épreuves et de la présence, au sommet de la nation, d'une figure exceptionnelle de l'histoire, la réhabilitation du pouvoir exécutif, son installation dans la dignité, dans la durée et dans l'efficacité, aient eu comme contrepartie un certain effacement de la fonction parlementaire. Cette période est maintenant terminée, la transition est accomplie, la pénitence doit prendre fin, sans cependant qu'il soit en aucun cas question, bien sûr, de revenir aux errements de naguère » (E. Faure, *J.O. AN, Débats*, 2<sup>ème</sup> séance du 30 juin 1973, p. 2757).

<sup>105</sup> M. Morin, « Les discours de fin de session... », *op. cit.*, p. 162.

de projets de loi, ou d'un débat. Ceci correspond à une demande, maintes fois formulée, d'un assouplissement de l'ordre du jour prioritaire ».<sup>106</sup>

**118.** L'exécutif a donc accaparé le contenu de l'ordre du jour afin de restaurer son autorité. Il a été inenvisageable pendant longtemps qu'une autre pratique puisse voir le jour. La même prédominance marque le comportement du Gouvernement dans sa pratique de la procédure législative.

## **2 – Une procédure législative victime des prérogatives gouvernementales**

**119.** Afin de s'assurer qu'aucun retard ne serait pris dans la délibération législative, les auteurs de la Constitution instaurèrent en 1958 « un droit politique sédatif »<sup>107</sup> dont l'effet n'a été que décuplé par la pratique du régime. La Charte suprême devait mettre en place un dispositif de nature à offrir un arsenal assurant une mainmise directe sur le processus législatif. Comme remarque C. Vintzel, la doctrine abonde<sup>108</sup> pour soutenir la thèse que « non seulement les Gouvernements de la V<sup>ème</sup> République disposeraient de la panoplie d'armes la plus puissante qui soit pour assurer leur domination dans le processus législatif, mais ils y auraient recours de manière abusive, davantage par commodité que par nécessité »<sup>109</sup>.

**120.** Le déroulement des travaux parlementaires a connu « une cure d'amaigrissement »<sup>110</sup> de nature à discipliner tout excès. La rationalisation a consisté à quadriller toutes les étapes de la procédure législative en les plaçant « sous la tutelle du Gouvernement ».

---

<sup>106</sup> Rapport du Comité consultatif pour la révision de la Constitution, présidé par le doyen Georges Vedel, *Proposition pour une révision de la Constitution* (15 février 1993), Paris, La Documentation française, coll. des rapports officiels, 1993, p. 61 et p. 123.

<sup>107</sup> Les auteurs rappellent que le constituant de 1958 a mis en place le parlementarisme rationalisé afin de discipliner le pouvoir législatif. Les nouvelles normes constitutionnelles, organiques et réglementaires devaient être confrontées à des assemblées moins dociles. En fait de quoi, le cumul du parlementarisme rationalisé et de « l'inattendu parlementarisme majoritaire » a conduit à ce, que depuis 1958, le Parlement « souffre d'anorexie, source de lymphatisme, de somnolence et de mélancolie anxieuse » (J. Daniel, C. Emeri, « L'Assemblée nationale et son devenir », *RDP* 1989, pp. 1245-1247).

<sup>108</sup> P. Birnbaum, F. Hamon, M. Troper, *Réinventer le Parlement*, Paris, Flammarion, coll. « La rose au poing », 1978, p. 8 ; J.-M. Berlogey, *op. cit.*, p. 85 ; P. Lauvaux, « Récurrences et paradoxes : une histoire contrapuntique », *Pouvoirs* 1993, n° 64, p. 20 ; M. Ameller, *L'Assemblée nationale, op. cit.*, p. 5 ; ENA, *Le travail gouvernemental*, 1996, tome II, p. 818 ; pp. 840-841.

<sup>109</sup> C. Vintzel., *op. cit.*, p. 3.

<sup>110</sup> B. Jeanneau, « L'antiparlementarisme d'hier à aujourd'hui », *Pouvoirs* 1993, n° 64, p. 31.

**121.** En réalité, le résultat a dépassé les attentes mêmes du constituant au point que J.-L. Warsmann peut affirmer, cinquante ans plus tard, que « le parlementarisme rationalisé est une idée qui a trop bien réussi »<sup>111</sup>. La Constitution de 1958, plus qu'un régime « à exécutif fort »,<sup>112</sup> tend vers un régime « à exécutif tout puissant »,<sup>113</sup> et ce, dès les premières sessions parlementaires<sup>114</sup>. Cette transformation est à trouver dans la mise en application du régime par un « Gouvernement, qui contrairement à ceux du régime précédent, bénéficie normalement déjà d'un soutien majoritaire » et « utilise cumulativement (les procédures du parlementarisme rationalisé) face à un Parlement amoindri »<sup>115</sup>. En effet, « si les données varient suivant les procédures et les époques, il faut reconnaître que les armes d'application non automatique à la disposition du Gouvernement sont mises en œuvre régulièrement (parfois de manière cumulée) ou, tout du moins, ne disparaissent jamais totalement de la scène politique »<sup>116</sup>.

**122.** Si ces dispositifs ont été « accepté[s] dans leur principe »<sup>117</sup>, l'usage de ces moyens de procédure a été considéré comme intempérant par les parlementaires. Ils se sont avérés être des mécanismes non seulement utiles pour assurer la prépondérance de la position gouvernementale, mais aussi pour accélérer efficacement les débats parlementaires jusqu'à des précipitations excessives maintes fois dénoncées par les députés et sénateurs. Étrange et paradoxale situation car « les moyens d'action confiés au Gouvernement français visent à contrôler le contenu de la législation plutôt que le déroulement des débats parlementaires »<sup>118</sup>. En effet, *a priori* seule la déclaration d'urgence (art. 45 C.) permet à l'exécutif de moduler directement la durée de la discussion législative. C'était sans compter avec la pratique gouvernementale du parlementarisme rationalisé des premiers temps. Celle-ci, peu respectueuse de la délibération des assemblées et de la lettre constitutionnelle, usa des

---

<sup>111</sup> Rapport Warsmann, *op. cit.*, Doc. AN n° 892, 15 mai 2008, p. 22.

<sup>112</sup> E. Zoller, *Droit Constitutionnel*, Paris, PUF, Coll. Droit Fondamental 2ème éd., 1999, p. 469.

<sup>113</sup> O. Duhamel, *Les démocraties, Régime, histoire, exigences*, Paris, Seuil, Coll. « Science politique », 1993, p. 182.

<sup>114</sup> Voir l'article de D. Nicolas, écrit après 3 sessions sous les nouvelles dispositions : D. Nicolas, « L'application des nouvelles règles de procédure parlementaire établies par la Constitution de 1958 », *RFSP* 1960, pp. 899-911.

<sup>115</sup> P. Lauvaux, « Récurrences et... », *op. cit.*, p. 20.

<sup>116</sup> C. Vintzel, *op. cit.*, p. 6.

<sup>117</sup> M. Morin, « Les discours de fin de session... », *op. cit.*, p. 160.

<sup>118</sup> M. Mauguin-Helgeson, *L'élaboration parlementaire de la loi. Étude comparative (Allemagne, France et Royaume-Uni)*, Paris, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2006, p. 311.



multiples outils à sa disposition<sup>119</sup>.

**123.** Ainsi, l'article 49 al. 3 C. fut l'objet d'une pratique confinant au détournement de procédure. L'engagement de la responsabilité du Gouvernement par le Premier ministre implique que si aucune motion de censure n'est déposée, puis votée dans les vingt-quatre heures, le texte est considéré comme adopté par l'Assemblée nationale. Force est de constater que l'objectif initial de la disposition (l'engagement de la responsabilité gouvernementale afin d'adopter un texte) s'est vu supplanté par ses « vertus expéditives »<sup>120</sup>. Cet usage s'est développé pour contenir, avec succès, des situations d'obstruction. S'il est utilisé dès l'ouverture des débats, il supprime brutalement toute possibilité de discussion parlementaire. Par ce biais, l'exécutif s'évite de subir les lenteurs de la délibération parlementaire. C'est dans cette optique qu'il a été utilisé le 10 décembre 1995 par le Gouvernement Juppé (Réforme de la protection sociale), le 13 février 2003 par le Gouvernement Raffarin lors de l'examen du projet de loi relatif à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au parlement européen, ou encore le 9 février 2006 par Dominique de Villepin sur le projet de loi égalité des chances.

**124.** Au bilan, ces dispositifs débouchent sur une restriction radicale du choix des parlementaires et sur une détérioration profonde du débat législatif, forçant le Parlement à la précipitation. L'ensemble des dispositions structure un système législatif de la contrainte temporelle. Dans l'esprit du constituant, il n'avait pas uniquement pour objectif de permettre la maîtrise du contenu, mais aussi de son contenant : le temps parlementaire. L'encadrement temporel se double d'une mise à disposition du Gouvernement de parades procédurales, permettant de contrarier toute tentative de retour au régime d'assemblée. Mais, couplé à la « divine surprise »<sup>121</sup> de 1962, le parlementarisme rationalisé a subordonné à l'excès le Parlement en générant d'importants dysfonctionnements dans la procédure législative<sup>122</sup> auxquels l'institution aura du mal à trouver, en interne, des solutions pérennes.

---

<sup>119</sup> S'agissant des outils à disposition cf. § 95.

<sup>120</sup> M. Mauguin-Helgeson, *op. cit.*, p. 315.

<sup>121</sup> A. Peyreffite, *C'était de Gaulle*, Tome I, Paris, éd. de Fallois, Fayard, 1994, p. 442.

<sup>122</sup> « Jadis sans doute nécessaire pour réagir aux errements passés, cette rationalisation des pouvoirs des assemblées, amplifiée par la pratique majoritaire s'est progressivement transformée en cantonnement, puis, bientôt, en rationnement. Ce qui se concevait bien dans un système de foisonnement des partis, d'alliances sans cesse changeantes, s'est traduit, dans un système majoritaire, par un déséquilibre préjudiciable au bon fonctionnement de notre démocratie » (J.-L. Warsmann, *op. cit.*, p. 22).

## **Section II – L’efficacité limitée des tentatives de rééquilibrage**

**125.** Devant l’insuffisance de temps et les dysfonctionnements qui en découlent, plusieurs tentatives du Gouvernement et des parlementaires se sont succédé. De nouvelles pistes de gestion du temps ont été explorées. Ces initiatives, sans réflexion d’ensemble sur les institutions ni concertation entre les acteurs, ont toutes échoué à améliorer la gestion du temps parlementaire. Pendant plus de trente ans, le constituant se refusera à modifier la Constitution, hypothéquant du même coup tout espoir d’amélioration (§ I).

Au début des années 1990, la réécriture de la norme fondamentale pour améliorer la gestion du temps parlementaire réapparaît comme nécessaire. Le retour de la session unique est alors considéré comme une solution majeure alors même qu’elle avait été rejetée par les rédacteurs initiaux. Misant tout sur cet axe, et sous-estimant l’importance de l’application des nouvelles dispositions par les parlementaires, la « bataille du temps »<sup>123</sup>, une fois de plus, ne sera pas gagnée (§ II).

### **§ I – L’impossible optimisation dans un cadre constitutionnel constant**

**126.** À partir des années 1980, le temps redevient un problème au sein du Parlement. Le volume de travail parlementaire ne cesse de croître et les manœuvres d’obstruction sont massives. Ces deux réalités n’ont pas été anticipées par les rédacteurs de la Constitution de 1958. Pour y faire face, le Gouvernement n’eut pas d’autres recours que d’utiliser des instruments créés à d’autres fins au sein de la Constitution (A). Les parlementaires, limités dans leurs droits, ont recherché l’assistance du Gouvernement et de leur règlement (B).

#### **A – L’exploitation maximale des ressources par l’exécutif**

**127.** Même modifiées à la marge<sup>124</sup> par la révision constitutionnelle du 30 décembre 1963, les législatures ont été rythmées jusqu’en 1995 par deux sessions ordinaires d’environ trois mois chacune. Ce calendrier s’est révélé rapidement trop restreint pour accueillir le travail parlementaire. Face à cette insuffisance, la réponse du Gouvernement a été essentiellement

---

<sup>123</sup> En écho au titre de l’article de M. Couderc, « La bataille... », *op. cit.*

<sup>124</sup> Il s’agissait uniquement d’équilibrer les deux sessions de manière à ce qu’elles aient peu ou prou la même durée. C’est en quelque sorte la correction d’une malfaçon qui ne remet en rien en cause la limitation stricte de la durée des sessions.

quantitative en exploitant la totalité du temps disponible (1). Elle sera aussi procédurale afin de « rentabiliser » au mieux le volume horaire (2).

## 1 – L’extension excessive du calendrier parlementaire

**128.** *A priori* rigide, ce régime de session ne l’est que pour le Parlement. Il s’avère beaucoup plus souple pour le Gouvernement. Si le principe veut que les assemblées ne soient pas tenues d’épuiser l’ordre du jour, le Gouvernement a usé de toutes ses prérogatives afin d’y parvenir. En réalité, « la brièveté des sessions ordinaires ne s’est pas opposée à l’augmentation importante et continue du nombre d’heures de séances tenues par l’une ou l’autre assemblée »<sup>125</sup>.

**129.** En effet, si l’ensemble des indicateurs suit la même tendance, c’est surtout le nombre d’heures qui permet d’apprécier la durée du travail des parlementaires<sup>126</sup>. La charge de travail hebdomadaire et journalière a été sensiblement alourdie par les besoins croissants du Gouvernement pour faire examiner ses textes. Usant de ses prérogatives qu’il tient de l’article 48 C., l’exécutif a nourri l’agenda parlementaire et a obligé le Parlement à multiplier les jours de séances. À partir de 1969, le nombre de jours et d’heures de séance ne cessera d’augmenter tant à l’Assemblée nationale qu’au Sénat<sup>127</sup>. Les assemblées ont dû intensifier leur rythme de travail jusqu’à l’excès en allongeant la semaine parlementaire et en multipliant les séances de nuit.

**130.** Malgré ces plages horaires additionnelles, l’étroitesse du cadre temporel des sessions ordinaires a rapidement nécessité de faire un appel de plus en plus systématique aux « sessions extraordinaires »<sup>128</sup>. L’article 29 C. permet « à la demande du Premier ministre ou

---

<sup>125</sup> P. Mazeaud, *op. cit.*, p. 11.

<sup>126</sup> Voir J. Boudant, « La crise identitaire du Parlement français », *RDJ* 1992, p. 1321.

<sup>127</sup> J.-P. Camby relève que « la tendance à l’allongement de cette durée est, à long terme, constante et irréversible : le nombre de jours de séance depuis l’origine de la Cinquième République a considérablement augmenté. Il était de 90 en moyenne entre 1959 et 1970. En 1971, pour la première fois, le cap des 100 jours de séance est franchi », « La session parlementaire continue : un an d’application à l’Assemblée nationale », *RDJ* 1996, p. 1534. Voir aussi B. Ravaz, « Faut-il allonger la durée des sessions parlementaires ? », *RDJ* 1994, p. 1445.

<sup>128</sup> Une ambiguïté règne depuis les débuts de la Constitution sur cette notion de session extraordinaire : pour M. Bouissou « au sens large, est qualifiée d’extraordinaire toute session tenue en dehors du calendrier des sessions ordinaires ». Au sens plus restrictif, « les sessions extraordinaires se caractérisent négativement : elles se situent en dehors des dates fixées à l’article 28 ; elles n’ont pas

de la majorité des membres composant l'Assemblée nationale, sur un ordre du jour déterminé » de convoquer une session extraordinaire. Initialement, cet article avait vocation à être utilisé dans des occasions réellement « extraordinaires » pour surmonter exceptionnellement<sup>129</sup> un désordre ponctuel.

**131.** Mais, la « saturation évidente du travail parlementaire »<sup>130</sup> a eu pour conséquence que des sessions extraordinaires se sont tenues depuis l'origine de la V<sup>ème</sup> République<sup>131</sup>. La « vocation législative »<sup>132</sup> répétée<sup>133</sup> de la plupart d'entre elles est un détournement clair de leur objectif premier<sup>134</sup>. Elles deviennent un moyen efficace dans les mains du Gouvernement pour combattre la brièveté et la rigidité du régime des sessions ordinaires.

**132.** Des détournements similaires ont touché des techniques juridiques mises à disposition par la Constitution. Le Gouvernement a fait un usage important des procédures lui permettant de diminuer voire de supprimer discrétionnairement des périodes de débats face à la nécessité d'agir promptement.

## **2 – Une procédure législative précipitée**

**133.** Les étapes qui séparent la présentation devant le Conseil des ministres d'un projet de loi de son adoption sont très nombreuses et peuvent s'avérer longues. Confronté à son impuissance face aux dérives de la souveraineté parlementaire, le texte de 1958 met à la disposition du Gouvernement des moyens constitutionnels lui permettant d'agir sur le rythme du processus législatif. Celui-ci va en profiter pour l'accélérer.

---

d'automatisme ; parlement et gouvernement ne disposent pas de la même liberté d'action que durant les sessions ordinaires », « Articles 28, 29, 30 », in F. Luchaire, G. Conac (dir.), *op. cit.*, p. 714.

<sup>129</sup> En ce sens, voir l'article de G. Berlia « La convocation d'une session extraordinaire du Parlement et la nature du régime », *RDP* 1960, p. 303.

<sup>130</sup> B. Ravaz, « Faut-il... », *op. cit.*, p. 1445.

<sup>131</sup> Entre 1958 et 1994, seules les années 1958, 1961, 1966, 1970-1973, 1977 n'ont pas été complétées par une ou des session(s) extraordinaire(s).

<sup>132</sup> D. Maus cité par J.-M. Huon de Kermadec, *op. cit.*, p. 228.

<sup>133</sup> P. Avril et J. Gicquel notent qu'il s'agit dorénavant d'une « tradition d'achèvement des travaux de la session ordinaire », « Chronique constitutionnelle française », *Pouvoirs* 1989, n° 49, p. 218.

<sup>134</sup> Initialement, l'article 29 C. devait permettre au Gouvernement de terminer son programme législatif. Il s'agissait d'effectuer des scrutins ou de terminer l'examen d'un texte sans avoir à reporter ces derniers à la session suivante. Selon M. Debré, ces sessions devaient être limitées dans leur objet et leur durée, cf. Discours devant le Conseil d'État, *op. cit.*, p. 258.

**134.** Jusqu'en 1995, les modalités de programmation de l'ordre du jour prévues à l'article 48 C. ont rapidement révélé que les pouvoirs gouvernementaux s'entendaient non seulement au contenu, mais aussi au contenant. L'exécutif a « le pouvoir, non seulement d'établir la liste de l'ordre des textes dont il demande l'examen, mais aussi de fixer les séances nécessaires à leur discussion »<sup>135</sup>, et par voie de conséquence, de déterminer le rythme de travail du Parlement. Dans les limites de la session ordinaire, les assemblées ne peuvent interrompre leurs travaux que si elles constatent une absence de demande d'inscription à l'ordre du jour prioritaire. En conséquence, les inscriptions à l'ordre du jour prioritaire ont déterminé le temps à disposition des parlementaires pour effectuer les différentes étapes du travail législatif. Selon la densité de l'ordre du jour, le Gouvernement a pu indirectement compresser les étapes intermédiaires (principalement travail préparatoire en commission et le temps de séance) provoquant l'accélération des enchaînements par leur raccourcissement, ce qui permet de gagner du temps.

**135.** Le Gouvernement trouve ici une parade efficace, à défaut d'être de nature à améliorer la qualité du travail législatif. L'accomplissement de son programme de travail dans le cadre strict du régime de 1958 est à ce prix. Pathologie dénoncée par la doctrine, celle-ci n'est pas l'apanage de notre temps. L'absence de délais minimums pour examiner un texte aboutit à ce que, dès les débuts de la V<sup>ème</sup> République, des records de vitesse aient été battus. Ainsi le projet de loi portant amnistie fut-il déposé le 21 mai 1968, adopté par le Parlement le 22 mai et publié au 23 mai au Journal Officiel. Plus célèbre encore, celui portant exonération des droits de mutation sur la succession du Général de Gaulle fut adopté à la suite d'une procédure des plus brèves<sup>136</sup>. Ce texte fut déposé et inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale le 9 décembre 1970, examiné en commission le lendemain et adopté le 15. Le Sénat l'adopta dans les mêmes termes le 18 décembre.

**136.** Principales victimes, les commissions parlementaires sont « souvent contraintes à des exploits pour être prêtes en temps utiles »<sup>137</sup> et doivent alors se plier à un rythme intense, soit en limitant le travail préparatoire, soit en innovant dans leurs méthodes de travail ou en

---

<sup>135</sup> P. Hontebeyrie, « La fixation de l'ordre du jour prioritaire... », *op. cit.*, p. 15.

<sup>136</sup> Projet de loi portant exonération des droits de mutation sur la succession du Général de Gaulle, Doc. AN n° 1503, 9 décembre 1970, pp. 1-2.

<sup>137</sup> P. Cahoua, « Les commissions, lieu du travail législatif », *Pouvoirs* 1985, n° 34, p. 42.

cumulant les deux techniques<sup>138</sup> pour l'examen en séance publique. Il n'en demeure pas moins que même si les organes relèvent le défi de ce rythme effréné, la qualité de leur travail s'en ressent.

**137.** Ainsi, une réforme constitutionnelle sanctuarisant un temps de travail préparatoire était de longue date attendue<sup>139</sup> pour éviter l'emballement législatif et le raccourcissement excessif des conditions d'examen des textes dont le Gouvernement s'est rendu rapidement responsable.

**138.** En plus de contrôler l'agenda législatif, le Gouvernement est aussi maître de la procédure législative en général et du processus des navettes en particulier. Grâce aux mécanismes prévus à l'article 45 C.<sup>140</sup>, le Premier ministre dispose d'un outil précieux pour accélérer le dialogue entre les deux chambres. Tout d'abord, la « déclaration d'urgence » permet une accélération de la procédure législative par la suppression potentielle d'une deuxième lecture du projet ou de la proposition dans chacune des deux chambres. Si le Gouvernement la déclare, une commission mixte paritaire se met en place après une seule

---

<sup>138</sup> Ainsi l'anticipation de la nomination du rapporteur avant même l'inscription à l'ordre du jour est devenue une pratique courante alors même que cette pratique pouvait être contraire au règlement. Afin d'augmenter la force de travail, plusieurs commissions et/ou plusieurs rapporteurs peuvent être nommés sur un seul texte. La pénurie de temps a donné lieu à de nombreux rapports dits incomplets ou déposés trop tard à tel point que l'intervention du juge constitutionnel fut nécessaire. Le Conseil constitutionnel a décidé en 1984 que l'absence de rapport n'empêchait pas l'examen en séance publique : décision n° 84-181 DC du 11 octobre 1984, *Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse* (cons. 1-5 ; *Rec.*, p. 78).

<sup>139</sup> Proposition de loi constitutionnelle *tendant à modifier les articles 45 et 46 de la Constitution*, Doc. AN n° 2276, 11 mai 1976, pp. 1-7. La proposition de loi récrivait l'article 45 C. comme suit : « Le projet ou la proposition n'est soumis à la délibération et au vote de la première Assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai d'un mois après son dépôt. Si le Gouvernement a déclaré l'urgence, ce délai peut être réduit ».

<sup>140</sup> Initialement, l'article 45 C. était rédigé ainsi : « Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux Assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique ; lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux Assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque Assemblée ou, si le Gouvernement a déclaré l'urgence, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre a la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion ; Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux Assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement. Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat ».

lecture, et plus aucun amendement n'est recevable, sauf si le Gouvernement l'autorise. À l'issue de la commission mixte paritaire, l'exécutif a la possibilité de donner « le dernier mot » à l'Assemblée nationale. Concrètement, « la demande de discussion d'urgence, devient ainsi un moyen [...] pour enlever l'accord des assemblées et éviter que ne se prolongent les débats parlementaires »<sup>141</sup>. Le Gouvernement ne prend pas le risque de s'enliser dans les lenteurs excessives. En mettant fin au bicamérisme égalitaire de principe de la V<sup>ème</sup> République, l'article 45 C. permet de réduire drastiquement la dialectique parlementaire. Les statistiques démontrent que l'exécutif a intensifié l'usage de cette prérogative depuis 1958.

**Tableau 1 — Nombre et part des textes soumis à la déclaration d'urgence par législature (Ière — Xème Législature)**<sup>142</sup>

Législature	Nombre de déclarations d'urgence	Part des textes soumis à la déclaration d'urgence
I <sup>ère</sup> (1958-1962)	5	2,6 %
II <sup>ème</sup> (1962-1967)	40	13,3 %
III <sup>ème</sup> (1967-1968)	5	10,2 %
IV <sup>ème</sup> (1968-1973)	74	24,75 %
V <sup>ème</sup> (1973-1978)	104	30,41 %
VI <sup>ème</sup> (1978-1981)	44	33,6 %
VII <sup>ème</sup> (1981-1986)	146	44,2 %
VIII <sup>ème</sup> (1986-1988)	60	65,2 %
IX <sup>ème</sup> (1988-1993)	129	51,8 %
X <sup>ème</sup> (1993-1997)	67	37,6 %

**139.** L'exécutif a complété un calendrier ordinaire des séances publiques lacunaires par le détournement des sessions extraordinaires et/ou l'utilisation systématique de moyens constitutionnels supprimant des temps de battement, ce qui est nuisible à la qualité des travaux tant en commission, qu'en séance publique. Pour autant, face au mur gouvernemental, les parlementaires ont tenté dans un cadre constitutionnel, doublement contraint<sup>143</sup>, d'améliorer la gestion du temps. Mais faute d'un soutien gouvernemental, leurs initiatives sont restées limitées.

<sup>141</sup> P.-L. Frier, *L'urgence*, Paris, LGDJ, 1987, p. 415. Voir aussi M.-D. Pierre, *L'article 45 de la Constitution du 4 octobre 1958*, Paris, LGDJ, 1981, pp. 57-73, pp. 143-144 et pp. 297-307. ; J.-É. Gicquel, « L'indispensable révision des modalités d'utilisation de la déclaration d'urgence », *LPA* 14 mai 2008, n° 97, pp. 61-63.

<sup>142</sup> Statistiques fournies par le service de la Séance de l'Assemblée nationale.

<sup>143</sup> Par la Constitution et par le contrôle du Conseil constitutionnel des règlements parlementaires.

## **B – L’effort solitaire et constitutionnellement limité des assemblées parlementaires**

**140.** Alors que le Gouvernement peut résoudre l'équation du manque de temps par ses prérogatives constitutionnelles, lui permettant d'envisager l'extension maximale des espaces temporels en sa faveur, et donc par l'augmentation du temps disponible, les parlementaires n'ont pas les mêmes prérogatives. Le Parlement n'est nullement resté sans réaction face à la situation et a tenté de remédier aux difficultés nées de la Constitution de 1958 et par la pratique (1). Les assemblées ont à plusieurs reprises réécrit leurs règlements. Entre 1969 et 2006, on ne dénombre pas moins de quatre réformes à l'Assemblée nationale et cinq au Sénat qui ont eu pour objet d'améliorer la gestion du temps<sup>144</sup> (2). Leur portée s'est avérée limitée et a consisté « à se glisser dans les derniers interstices laissés vacants par la Constitution »<sup>145</sup>.

### **1 – L'impossibilité d'imposer une programmation des travaux au Gouvernement**

**141.** Les sessions entre 1958 et 1994 présentent toutes un visage comparable. À « la léthargie relative des débuts de session succède la précipitation<sup>146</sup> » des fins de sessions. La mauvaise organisation du temps de travail autant que sa limitation excessive expliquent les plaintes des parlementaires<sup>147</sup>. Les discours de fin de session dénoncent avec régularité le peu d'égards du Gouvernement envers la représentation nationale. Ce sentiment est plus vivace encore au Sénat durant la session d'automne. La norme fondamentale impose que la procédure budgétaire débute à la chambre basse : le désœuvrement sénatorial est à son comble au début de l'automne<sup>148</sup> et rien ne semble réellement s'arranger à la session de printemps<sup>149</sup>.

---

<sup>144</sup> À l'Assemblée nationale : résolution n° 146 du 23 octobre 1969 ; résolution n° 475 du 7 mai 1991 ; résolution n° 151 du 26 janvier 1994 ; et au Sénat n° 119 du 21 juin 1972 ; résolution n° 98 du 25 avril 1973 ; résolution n° 128 du 29 avril 1976 ; résolution n° 120 du 20 mai 1986 ; résolution n° 4 du 4 octobre 1990.

<sup>145</sup> M. Brimont-Mackowiak, « les révisions du Règlement de l'Assemblée nationale de mars 1994 et d'octobre 1995 ou le constat d'une certaine récurrence », *RDP* 1997, p. 430.

<sup>146</sup> J.-M., Huon de Kermadec., *op. cit.*, p. 234.

<sup>147</sup> M. Morin relate plusieurs interventions dans ce sens dès 1960 : cf. « Les discours... », *op. cit.*, pp. 155-168.

<sup>148</sup> Par exemple en 1977, A. Poher indique qu'« il est facile de constater que, jusqu'au 15 novembre, le Sénat a été pratiquement privé de toute activité législative » alors que « pendant la période qui s'étend du 3 octobre, date de la rentrée, au 22 novembre, date du début de l'examen du budget, le Sénat, après avoir mis en place son bureau et ses commissions, était en état de légiférer dans de bonnes conditions, je crois, à partir du 15 octobre. Or, force est de constater qu'aucun texte de grande portée ne nous a été confié et qu'ainsi, nous avons dû attendre l'ouverture du débat budgétaire au fil de séances consacrées à des questions orales dont je ne méconnais pas l'importance, mais dont je déplore qu'elles deviennent l'essentiel de notre travail parlementaire ». Cette analyse permet au président du Sénat d'affirmer



**142.** La lecture croisée des articles 28, 30 et 48 C. révèle que l'organisation du travail parlementaire dépend étroitement du comportement gouvernemental. Le seul facteur constitutionnel – le choix d'un strict régime de session - ne suffit pas à expliquer le manque de temps dont souffre le Parlement. Le facteur organisationnel, dont l'exécutif est le principal voire l'unique détenteur, joue un rôle fondamental. Il lui revient d'organiser le plan de charge de travail des assemblées. Laissant inoccupés les débuts de session, les parlementaires sont contraints d'examiner, dans la précipitation, des projets de loi tardivement déposés. Assurément, l'équilibre du travail parlementaire n'est pas la priorité du Gouvernement.

**143.** Conscientes que cette situation ne pouvait que rogner davantage leurs prérogatives, les assemblées ont eu rapidement pour préoccupation d'inciter l'exécutif à construire l'ordre du jour en concertation afin que la situation ne s'aggrave pas. La possibilité de disposer d'un programme prévisionnel du travail législatif s'est rapidement avérée dans l'esprit du Parlement comme un élément essentiel pour se dégager du temps<sup>150</sup>.

**144.** Dès 1961, J. Chaban-Delmas exprime que le retour d'un membre du Gouvernement chargé exclusivement des relations avec les assemblées parlementaires est rapidement souhaité<sup>151</sup>. Le Gouvernement accédera à cette exigence sujette à tension entre le Parlement et l'exécutif quelques jours plus tard<sup>152</sup>. L'intégration d'un membre du Gouvernement parmi les personnalités siégeant à la conférence des présidents permettait d'établir un lien permanent

---

qu'« avant le budget rien de sérieux n'a été entrepris ; pendant le budget tout le possible a été fait, après le budget, l'impossible a été demandé », *J.O. Sénat, Débats*, 21 décembre 1977, p. 4441.

<sup>149</sup> Lors de son discours de clôture de la session de 1978, A. Poher regrettait « le démarrage fort lent » de la 2<sup>ème</sup> session, *J.O. Sénat, Débats*, séance du 29 juin 1979, annexe au procès-verbal, p. 4.

<sup>150</sup> À cet égard M. Couderc note que « le dépôt précoce des textes ne permet pas seulement le respect de délais réglementaires de discussion. Il offre au Parlement les conditions d'un travail préparatoire convenable en permettant notamment aux commissions de se réunir pendant l'intersession. Il est à bien des égards la clé d'un plein emploi du temps disponible », « La bataille... », *op. cit.*, p. 99.

<sup>151</sup> J. Chaban-Delmas déclare : « Il convient d'insister sur ce point fort important, surtout en la présence du Premier ministre et d'autant plus que le Gouvernement ne comporte pas de membre chargé exclusivement et en permanence des rapports avec le Parlement ; l'Assemblée estime à juste titre, qu'il est au bas mot souhaitable que le Premier ministre en personne demeure en contact avec au moins les cellules motrices de l'Assemblée, les organismes responsables de son bon fonctionnement dans l'ordre supérieur qui en définitive est politique », *J.O. AN, Débats*, séance du 6 juillet 1961, p. 1481.

<sup>152</sup> M.-L. Terrenoire (U.N.R) sera le premier membre du Gouvernement (délégué auprès du Premier ministre), chargé de suivre les rapports entre le Gouvernement et le Parlement (à partir du 24 août 1961).

entre les deux pouvoirs, d'organiser en amont le travail parlementaire et « de permettre à mes collègues d'organiser leur activité pendant l'intersession »<sup>153</sup>.

**145.** L'amélioration du calendrier de travail du Parlement impliquait que lui soient présentées suffisamment en amont, les demandes de l'exécutif afin que les assemblées puissent s'organiser. Dans l'esprit des parlementaires, une connaissance préalable du programme gouvernemental permettrait de retrouver du temps. Cette meilleure planification était demandée afin de permettre de rentabiliser les temps d'intersession et « une utilisation optimale des quinze premiers jours du mois d'octobre »<sup>154</sup> souvent laissés en jachère. Ces deux espaces temporels pourraient être utilisés par les commissions afin d'opérer un examen plus minutieux grâce à un allongement du temps à leur disposition. À partir de 1963, le Gouvernement prit l'habitude d'informer, par lettre aux présidents des chambres, des textes qui seraient inscrits à l'ordre du jour de la prochaine session. Cette information prit la forme d'une lettre envoyée environ quinze jours avant le début de chaque session. Initialement absente des mœurs gouvernementales, l'espérance d'un semblant de programmation devait émerger dans la pratique parlementaire.

**146.** Au bilan, le satisfecit alterne avec la déception et le blâme. Si la fixation de l'ordre du jour par le Gouvernement n'est pas une prérogative sans limites, la pratique parlementaire n'a fait que la renforcer<sup>155</sup>. Cette situation a fortement limité les négociations possibles s'agissant de l'ordre du jour prioritaire, ne laissant qu'une latitude restreinte au Parlement. Dans le même esprit, si le programme de travail gouvernemental fut régulièrement porté à la connaissance des chambres en amont, jusqu'à plusieurs mois avant le début de session certaines années, cette amélioration ne signifiait pas pour autant un dépôt des textes suivant les mêmes pratiques. Protégé par son *imperium* en matière d'ordre du jour et par le caractère indicatif du programme, le Gouvernement ne s'est pas privé d'en changer le contenu à sa guise, pas plus que les ministres n'ont pratiqué l'anticipation dans le dépôt de ses projets, les doublant bien souvent d'un examen soumis au régime de l'urgence, malgré les promesses des Gouvernements successifs<sup>156</sup>. Le Conseil constitutionnel est venu confirmer à plusieurs

---

<sup>153</sup> Intervention de J. Chaban-Delmas, *J.O. AN, Débats*, 3<sup>ème</sup> séance du 18 décembre 1964, p. 6274.

<sup>154</sup> Intervention d'A. Peretti, *J.O. AN, Débats*, 1<sup>ère</sup> séance du 20 décembre 1971, p. 6983.

<sup>155</sup> P. Hontebeyrie relève que « le rythme de travail dépend très largement de l'exécutif », *op. cit.*, p. 15.

<sup>156</sup> Déclarations de R. Frey, *J.O. AN, Débats*, 2<sup>ème</sup> séance du 30 juin 1970, p. 3342 ; J. Chirac, *J.O. AN, Débats*, 1<sup>ère</sup> séance du 20 décembre 1971, p. 6984.

reprises la très grande latitude de l'exécutif dans la fixation et la modification de l'ordre du jour prioritaire<sup>157</sup>.

**147.** Malgré la pertinence de ces deux améliorations, les effets furent plus que limités. Rien ne permit aux assemblées de contraindre le Gouvernement à une meilleure programmation<sup>158</sup>. La faute en incombe à la fois à l'exécutif, manquant de considération pour l'organe parlementaire et refusant d'abandonner la flexibilité entraînée par la conception et l'application de l'article 48 C.. L'absence d'obligation constitutionnelle pour le Gouvernement de réaliser un effort d'organisation, donc de priorisation, n'incita nullement les ministres à prendre en considération le fondement des demandes parlementaires.

**148.** Ne pouvant compter sur des efforts de l'exécutif, les assemblées ont entrepris à plusieurs reprises de modifier leurs procédures de travail interne.

## **2 – La tentative d'une meilleure exploitation du temps par les règlements parlementaires**

**149.** D'après E. Pierre, « lorsqu'une Assemblée a constaté par des expériences répétées que certaines dispositions de son règlement sont incomplètes ou mal rédigées, elle ne doit pas hésiter à les rectifier »<sup>159</sup>. Le Parlement a tenté, dès le début de son existence, de gagner du temps ou d'en perdre le moins possible, afin de desserrer les contraintes qui pèsent sur lui. À plusieurs reprises, des réformes réglementaires ont eu pour ambition répétée d'optimiser le

---

<sup>157</sup> Décision du Conseil constitutionnel n° 81-129 DC des 30 et 31 octobre 1981, *Loi portant dérogation au monopole d'État de la radiodiffusion* réitéré par la décision du Conseil constitutionnel n° 95-368 DC du 15 novembre 1995, *Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale* : « Considérant que le VI, d'une part, explicite les compétences générales de la conférence des présidents en matière d'ordre du jour en étendant de deux à trois semaines la période sur laquelle porte l'examen de celle-ci, d'autre part, dispose que le Gouvernement, à l'ouverture de la session, puis, au plus tard, le 1er mars suivant, ou après sa formation, informe la conférence des affaires dont il prévoit de demander l'inscription à l'ordre du jour du Sénat et de la période envisagée pour leur discussion ; que ces dispositions ne font pas obstacle aux prérogatives que le Gouvernement tient de l'article 48, premier alinéa, de la Constitution et qu'en particulier les informations susceptibles d'être ainsi données par le Gouvernement, qui n'ont qu'un caractère indicatif, ne sauraient lier celui-ci dans l'exercice de ces prérogatives ; qu'elles ne sont donc pas contraires à la Constitution » (cons. 8, *Rec.*, p. 246).

<sup>158</sup> On peut trouver une illustration de la permanence du phénomène dans la presse (G. Courtois, « Le parlement au régime maigre », *Le Monde*, 14 mai 1994).

<sup>159</sup> Cité par F. Collet, Proposition de résolution *tendant à modifier les articles 32, 43, 44, 48, 49, 51 et 56 du Règlement du Sénat*, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1), sur la proposition de résolution de MM. Daniel Hoeffel, Marcel Lucotte, Roger Romani et Jean-Pierre Cantegrit, *tendant à modifier les articles 32, 43, 44, 48, 49, 51 et 56 du Règlement du Sénat*, p. 1.

temps à disposition de l'institution législative. Deux tendances de fond émergent de ces différentes modifications de la « loi intérieure des assemblées »<sup>160</sup> : l'allègement des procédures (a) et la recherche d'une meilleure complémentarité entre les commissions et la séance (b). Le caractère technique de ces révisions ne les empêche pas de répondre à un impératif très politique au sein du Parlement : l'économie de temps<sup>161</sup>.

#### a – L'encadrement du droit de parole des parlementaires

**150.** Répondant au général Boulanger par ces mots : « Ces discussions qui vous étonnent sont notre honneur à tous » et poursuivant en assénant que « ces discussions ont leurs inconvénients, le silence en a davantage »<sup>162</sup>, G. Clemenceau rappelle que le culte de la parole<sup>163</sup> est une des caractéristiques majeures du parlementarisme français. La rationalisation du Parlement entreprise en 1958 repose sur de nombreux outils juridiques ayant limité l'effervescence des assemblées et permis à l'exécutif de diriger efficacement la discussion législative. Des limitations du temps de parole des parlementaires sont prévues dès l'origine<sup>164</sup>, mais si l'intention est là, les restrictions présentes en 1959 font l'objet d'une interprétation assez relâchée.

---

<sup>160</sup> « Le règlement n'est en apparence que la loi intérieure des Assemblées... », E. Pierre, *Traité de droit politique et parlementaire*, Paris, Éd. Loysel, 1989, p. 490. La paternité de cette expression revient néanmoins à A. Esmein selon lequel « le règlement est la loi intérieure d'une assemblée délibérante. Il détermine les règles suivant lesquelles elle prépare et arrête ses délibérations ; il fixe les droits et les devoirs intérieurs des membres qui la composent », *Éléments de droit constitutionnel français et comparé (Tome II. Le droit constitutionnel de la République française)*, Paris, Recueil Sirey, 8<sup>ème</sup> éd., 1927, p. 404).

<sup>161</sup> Et ce, dès la première révision du règlement de l'Assemblée nationale ; par exemple, voir P. Bon, *La réforme du Règlement de l'Assemblée nationale de 1969 : une nouvelle tentative de rationalisation du travail parlementaire*, Mémoire de DES, Centre Universitaire de Polycopiage de l'A.G.E.B., Science politique, Université de Bordeaux, 1970, 221 p. .

<sup>162</sup> Intervention de G. Clémenceau le 4 juin 1888 devant la chambre des députés.

<sup>163</sup> Sept statues de grands législateurs tels que Colbert, Portalis et Turgot entourent l'hémicycle de la chambre haute alors qu'au Palais Bourbon, l'une est témoin des débats parlementaires et « note chacune des paroles prononcées en ces lieux. L'autre écoute, attentive, et embouche sa trompette pour annoncer au monde le message que lui adresse l'Assemblée nationale » (É. Thiers, « Pour une histoire du Parlement, les leçons de Péguy », *Revue Mil Neuf Cent* 2002, n° 20, p. 67).

<sup>164</sup> Selon M. Saoudi, « la rationalisation du régime institué par la Cinquième République imprime une limitation stricte du temps de parole. Les travaux préparatoires à l'adoption des règlements des assemblées contiennent ce souci de réglementation stricte. Le rapporteur de la commission chargée d'élaborer le règlement provisoire du Sénat, M. Marciilhacy indique qu'« il conviendra que les groupes politiques et les sénateurs sachent utiliser à plein les horaires très stricts qui réglementent notre travail. C'est la raison de la limitation du temps de parole qui figure dans le projet du règlement », « Le temps de parole sur les motions de rejet, Réflexions sur une réforme récente du Règlement de l'Assemblée nationale », *RFDC* 2001, p. 545.

**151.** Cette situation ne sera pas appelée à durer. Comme le note J.-C. Bécane, « une des deux grandes tendances de l'évolution des règlements consiste dans la recherche de l'accélération de la procédure législative »<sup>165</sup>. Ils se sont transformés en « machine à organiser les débats »<sup>166</sup> précisant les conditions d'intervention des parlementaires quant à la durée des interventions et le nombre d'intervenants. Les procédures internes ont décliné un arsenal de limitations qui ne cessera de se renforcer afin de restreindre la perte du temps. Les différentes réformes successivement adoptées au sein des deux assemblées poursuivent inlassablement le même objectif : optimiser l'utilisation du temps parlementaire.

**152.** Cette perspective est rappelée lors des différents débats précédant l'adoption des résolutions. Lors des débats relatifs à la résolution du 23 octobre 1969, le rapporteur Lecat explique que les nouvelles dispositions « permettraient d'épargner le temps des séances plénières et de mieux l'utiliser »<sup>167</sup>. Quelques années plus tard à l'occasion la résolution du 25 avril 1973, c'est au tour de P. Marcilhacy d'indiquer que la commission des lois « a jugé bon de réduire un certain nombre de temps de parole pour éviter que certains débats ne se prolongent exagérément, en un mot pour permettre que la discussion soit plus claire et plus rapide »<sup>168</sup>.

**153.** En définitive, les chambres ont entamé une véritable chasse au gaspillage du temps. Un mouvement généralisé de suppression des temps morts au sein de leurs procédures a été lancé. Le souhait de lutter contre certaines pesanteurs se renouvelle plusieurs fois entre 1959 et 1994. À la volonté de 1959 de concevoir des règlements « précis et mieux construits »<sup>169</sup> s'est opposé un mouvement continu de déréglementation des travaux d'ordre (surtout dans les résolutions de 1969 et 1994). M. Brimont-Woviack souligne que la réforme réglementaire de 1994 procède d'« une logique comparable à celle de 1969 » à savoir « l'assouplissement des règles [...] de fonctionnement interne répond[ant] à un impératif simple, l'économie de temps ». Alors que « l'intention des rédacteurs du Règlement de 1959 avait été, à l'instar de celle des constituants, de confectionner un document fort précis, mieux rédigé et mieux construit [...] la révision de 1994 marque la volonté d'opérer une certaine déréglementation

---

<sup>165</sup> J.-C. Bécane, « Le Règlement du Sénat, à la recherche du temps maîtrisé », *Pouvoirs* 1988, n° 44, p. 90

<sup>166</sup> Selon l'expression de M. Couderc, « La bataille... », *op. cit.*, p. 21

<sup>167</sup> J.-P. Lecat, *J.O. AN, Débats*, séance du 22 octobre 1969, p. 2825.

<sup>168</sup> P. Marcilhacy, *J.O. Sénat, Débats*, séance du 25 avril 1973, p. 207.

<sup>169</sup> D. Ruzié, « Le nouveau Règlement de l'Assemblée nationale », *RFDC* 1959, p. 876.

permettant de reconquérir au quotidien une marge de manœuvre, une liberté d'appréciation dans l'application des modalités ordinaires de fonctionnement »<sup>170</sup>. Une meilleure exploitation du temps est recherchée, en permettant à l'activité parlementaire de se poursuivre en dehors des sessions et en dégageant l'examen des textes en séance publique de tout ce qui pouvait l'entraver<sup>171</sup>. Concrètement, les deux assemblées ont réduit le droit de parole des parlementaires.

**154.** À l'Assemblée nationale, en 1969, une durée maximale de 5 minutes est consacrée pour la présentation des amendements<sup>172</sup>. Il faudra attendre 1973<sup>173</sup> pour qu'une durée maximale de 10 minutes soit fixée au Sénat puis abaissée à 5 minutes en 1994<sup>174</sup>.

**155.** La discussion générale a connu sa première restriction au Sénat par la résolution n° 128 adoptée le 29 avril 1976. Celle-ci prévoyait qu'« aucune intervention faite par un sénateur en séance publique, même si elle est faite au nom d'une commission, ne peut excéder quarante-cinq minutes » (art. 36 al. 2 RS). Cette restriction qui était applicable à l'ensemble des séquences de la procédure législative a été durcie en 1986 pour les motions de procédure<sup>175</sup>. Il fut prévu trente minutes pour les débats portant sur l'ensemble d'un projet de loi ou d'une proposition de loi et quinze minutes pour les autres débats. Aucune explication de vote n'était par ailleurs admise. La résolution n° 76 du 18 décembre 1991 a encore réduit le temps de parole : de trente à quinze minutes pour l'auteur et l'orateur d'opinion contraire (pour l'ensemble d'un projet de loi ou d'une proposition de loi et quinze minutes pour les

---

<sup>170</sup> M. Brimont-Mackoviack, *op. cit.*, p. 434.

<sup>171</sup> *Ibid.*, pp. 435-440.

<sup>172</sup> Rapport fait au nom de la *Commission spéciale chargée d'examiner* la proposition de résolution n° 399 de J. Chaban-Delmas *tendant à modifier et à compléter le Règlement de l'Assemblée nationale* ; par J.-P. Lecat, AN, n° 824 (Tome I) ; 14 octobre 1969, p. 78. Selon le rapporteur, ce temps est en pratique « rarement dépassé ». La modification est adoptée sans discussion ; *J.O. AN, Débats*, séance du 23 octobre 1969, p. 2875.

<sup>173</sup> Cette modification a été réalisée dans un souci « d'accélérer le rythme des débats », preuve en est que l'institution n'est pas étrangère à ces considérations. Cf. Rapport de P. Marcihacy fait au nom de la *commission des lois constitutionnelles, de la législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale* sur la proposition de résolution du A. Diligent, *tendant à compléter l'article 42, alinéa 7, du Règlement*, sur la proposition de résolution de J. Cluzel, *tendant à modifier l'article 78 du Règlement du Sénat relatif aux questions orales sans débat ; tendant à modifier les articles 36, 37, 42, 46, 48, 49, 64, 72, 78, et 82 du Règlement du Sénat* ; Doc. Sénat, n° 242 ; 2 avril 1973, p. 11. Voir aussi la résolution *tendant à modifier les articles 36, 37, 42, 46, 48, 49, 64, 72, 78, et 82 du Règlement du Sénat*, adoptée le 25 avril 1973, Sénat, n° 98, p. 4.

<sup>174</sup> Résolution *modifiant les articles 36, 37, 42, 49 du Règlement du Sénat* ; Doc. Sénat n° 116 ; 4 mai 1994, p. 2.

<sup>175</sup> Résolution n° 120 du 20 mai 1986.

autres débats) et cinq minutes pour les autres débats<sup>176</sup>.

**156.** Enfin, la discussion des articles s'est vue limiter à 5 minutes en 1969 (art. 95 al. 2 RAN)<sup>177</sup> et au Sénat (art. 42 al. 3 RS) en 1973<sup>178</sup>. Les interruptions liées à ces prises de paroles sont aussi limitées à cinq minutes dans les deux chambres.

**157.** Les deux assemblées ont par ailleurs rapidement pris conscience que le principe de la libre expression, inhérent à la discussion générale, était devenu incompatible avec le besoin frénétique de temps du Parlement. Elles ont consacré des dispositifs de discussions générales organisées<sup>179</sup>.

*b – La recherche d'une meilleure complémentarité entre les commissions et la séance publique*

**158.** Conscientes de la lourdeur de la procédure législative de droit commun, les chambres ont rapidement estimé qu'elle ne devait pas être la seule à s'appliquer. La recherche de dispositifs allégés fut constante même si l'Assemblée nationale apparaît plus déterminée. La préoccupation de ces procédures est la même : il s'agit d'alléger l'ordre du jour en réduisant l'examen des textes en séance publique pour transférer le débat au sein des commissions permanentes.

**159.** Le règlement de 1959 reprend les dispositifs de procédure de vote sans débat et de vote avec débat restreint présents sous les Républiques précédentes afin de disposer de

---

<sup>176</sup> En ce sens, voir Lire J.-C. Bécane, « Le Règlement du Sénat... », *op. cit.*, pp. 88-95

<sup>177</sup> Résolution n° 146 du 23 octobre 1969.

<sup>178</sup> Résolution n° 98 du 25 avril 1973.

<sup>179</sup> À l'Assemblée nationale en 1969 (proposition de résolution *tendant à modifier et à compléter le Règlement de l'Assemblée nationale*, présentée par J. Chaban-Delmas, Doc. AN, Annexe n° 399 ; 29 octobre 1968, p. 857 ; résolution modifiant et complétant le Règlement de l'Assemblée nationale ; Doc. AN n° 146, du 23 octobre 1969, p. 21) et au Sénat en 1971 (Rapport fait au nom de la *Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, Règlement et d'administration générale de la République*, sur la proposition de résolution de A. Poher et plusieurs de ses collègues *tendant à modifier les dispositions des articles 3, 5, 7, 13, 21, 22, 32, 36 et 108 du Règlement du sénat et à compléter par un article 39 bis (nouveau) et un article 109 nouveau*), par M. Prélot, Doc. Sénat n° 170 ; 6 avril 1971, p. 5, pp. 21-22, p. 39. Cette résolution fut adoptée par le Sénat. Cf. Résolution *tendant à modifier les articles 2, 3, 5, 6, 7, 8, 11, 13, 14, 17, 21, 22, 29, 32, 36, 42, 45, 72 et 108 du Règlement du Sénat, à le compléter par un article 29 bis et un article 109 et à abroger l'article 84* ; Doc. Sénat, n° 76 ; 22 avril 1971, pp. 8-9.

« procédures simplement plus expéditives »<sup>180</sup>. L'usage de ces dispositifs fut très faible<sup>181</sup> en raison de leur complexité. À plusieurs reprises, les députés les ont retouchés, preuve de leur détermination à trouver des procédures plus efficaces<sup>182</sup>. En 1991, sous l'impulsion du Président L. Fabius, les deux dispositifs sont fusionnés pour donner naissance à la procédure d'adoption simplifiée (P.A.S)<sup>183</sup>. Ce dispositif a concerné en grande majorité les textes ne faisant pas l'objet d'amendements<sup>184</sup>, ce qui le condamna à être utilisé quasi exclusivement pour les textes portant ratification de traités internationaux. Elle fut remplacée en 1998 par la procédure d'examen simplifiée (P.E.S)<sup>185</sup> qui distingua deux procédures selon le type de texte<sup>186</sup>. Au bilan, la procédure d'examen simplifiée a été elle aussi cantonnée aux projets de

---

<sup>180</sup> M. Prélot, *Droit Parlementaire français*, Paris, Les cours de droit, 1957-1958 p. 60.

<sup>181</sup> Selon le rapport de J.-P. Lecat, 77 textes ont été adoptés sans débat lors de la 1<sup>ère</sup> législature et seulement 4 lors de la 2<sup>ème</sup> législature, *op. cit.*, Doc. AN, n° 824 (Tome 1), p. 91.

<sup>182</sup> La résolution du 23 octobre 1969 va tenter de rendre plus attractifs les deux dispositifs. Elle instaure une consultation du président de la commission saisie au fond après qu'elle ait adopté le texte afin de savoir si elle demande le vote sans débat ou le débat restreint (art.103 al. 2 RAN ancien). Il n'est plus possible pour un député de s'opposer à la mise en œuvre de ces procédures (art. 104 al. 3 RAN ancien), cf. Résolution *modifiant et complétant le Règlement de l'Assemblée nationale* ; Doc. AN n° 146 ; 23 octobre 1969 ; pp. 22-23.

<sup>183</sup> En plus du Gouvernement et de la commission saisie au fond, cette nouvelle procédure confie l'initiative de sa mise en œuvre au président de l'Assemblée nationale et aux présidents de groupe (art. 103 al. 1 RAN ancien). Proposition de résolution *tendant à modifier les articles 43, 83, 91, 103 à 107, 126, 127 et 146 du Règlement de l'Assemblée nationale*, présentée par L. Fabius ; Doc. AN n° 1952 ; 5 avril 1991, pp. 1-7 ; Rapport de D. Migaud, Doc. AN n° 2019, 2 mai 1991, pp. 1-40 ; Résolution adoptée le 7 mai 1991 (Doc. AN n° 475, p. 1-5) ; Décision n° 91-292 DC, 23 mai 1991, *Résolution modifiant les articles 43, 44, 81, 83, 87, 91, 103 à 108, 126, 127 et 146 du Règlement de l'Assemblée nationale (Rec., p. 64)*.

<sup>184</sup> Si aucun amendement n'est déposé, le président met aux voix l'ensemble du texte (art. 106 RAN ancien). Dans le cas contraire, le président appelle les articles faisant l'objet d'amendements. Seuls peuvent intervenir l'auteur, un orateur contre, le Gouvernement, le président et le rapporteur de la commission saisie au fond (art 107 al. 1 RAN ancien).

<sup>185</sup> Proposition de résolution *tendant à modifier les articles 50, 103, 104, 106, 107, 126 et 127 du Règlement de l'Assemblée nationale* ; Doc. AN, n° 674 ; 4 février 1998, pp. 1-6 ; Rapport fait au nom de la commission *des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de résolution (n° 674) tendant à modifier les articles 50, 103, 104, 106, 107, 126 et 127 du Règlement de l'Assemblée nationale* ; par C. Tasca ; Doc. AN n° 756 ; 4 mars 1998, pp. 1-43 ; Résolution adoptée le 25 mars 1998 (Doc. AN n° 112) ; Décision n° 98-398 DC, 3 avril 1998, *Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale (Rec., p. 241 ; J.-É. Schoettl, « Chronique des décisions du Conseil constitutionnel (décision n° 98-398 DC du 3 avril 1998, résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale) », AJDA 1998, pp. 492-494. En ce sens, voir aussi, P. Hontebeyrie, « La procédure d'examen simplifiée à l'Assemblée nationale française », ICP 1998, n° 178, pp. 98-108.*

<sup>186</sup> L'article 107 RAN était consacré au projet de loi autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord international. Lorsqu'il s'agissait de ce type de texte, il est directement mis aux voix sauf décision contraire de la conférence des présidents. L'article 106 RAN concernait les autres textes. Dans ce cas, une discussion générale avait lieu que le texte fasse l'objet d'amendements ou non.



loi autorisant ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord international. Comme le montre le tableau suivant, les textes ordinaires ont été très peu concernés.

**Tableau 2 – Nombre et nature des textes soumis à la procédure d'examen simplifiée à l'Assemblée nationale (1998-2008)<sup>187</sup>**

Législature	Nature des textes adoptés par la procédure d'examen simplifiée	
	Autorisation de ratification d'un traité (art. 107 RAN)	Procédure d'examen simplifiée (art. 106 RAN)
XI <sup>ème</sup> (avril 1998-juin 2002)	123	82 <sup>188</sup>
XII <sup>ème</sup>	196	23
XIII <sup>ème</sup> législature (jusqu'à juillet 2008)	47	0
<b>TOTAL</b>	<b>366</b>	<b>105</b>

**160.** Les députés ont fait émerger des comportements contraires aux objectifs initiaux qu'ils avaient assignés à ces procédures. En conséquence, ils n'ont pu réellement alléger les débats pléniers et accélérer la procédure législative.

**161.** Moins enclin à substituer la commission à la séance publique, le Sénat attendra la résolution du 4 octobre 1990<sup>189</sup> pour intégrer à son règlement une procédure simplifiée non sans que le rapporteur fasse preuve d'une extrême précaution dans l'exposé de ces nouvelles procédures. Les présentant comme « modestes »<sup>190</sup>, et motivées par le fait que « toutes les lois ne sont pas les mêmes »<sup>191</sup>, J. Larché précisa d'emblée qu'il n'était pas question de « porter atteinte » au mécanisme délibérant « mais simplement le modifier afin de le rendre plus efficace »<sup>192</sup>. Comme au Palais Bourbon, elle crée des dispositifs de procédure de vote sans débat et de vote avec débat restreint. La procédure du vote après débat restreint limitait fortement les interventions. Seuls le Gouvernement, le président et le rapporteur de la

<sup>187</sup> Documents du service de la séance de l'Assemblée nationale.

<sup>188</sup> Dont 63 lors des sessions 1998 et 1999.

<sup>189</sup> Proposition de Résolution de H. de Raincourt, G. Allouche et G. Larcher ; Doc Sénat n° 195, 20 mars 1990, pp. 1-7 ; Rapport de J. Larché ; Doc. Sénat n° 433, 27 juin 1990, pp. 1-43. *Résolution modifiant les articles 16, 24, 29, et 48 du Règlement du Sénat et introduisant dans celui-ci des articles 47 ter, 47 quater, 47 quinquies, 47 sexies, 47 septies, 47 octies, 47 nonies et 56 bis A*, Doc Sénat n° 4, adoptée le 4 octobre 1990, pp. 1-6.

<sup>190</sup> J. Larché, *J.O. AN, Débats*, séance du 3 octobre 1990, p. 5.

<sup>191</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>192</sup> *Ibid.*, p. 5.

commission saisie au fond, les auteurs des amendements, et sur chaque amendement, un orateur d'opinion contraire pouvaient prendre la parole pour une durée limitée à 5 minutes (à l'exception du Gouvernement). Plus novatrice, la procédure de vote sans débat permettait à la commission saisie au fond de filtrer les amendements. Ainsi, un amendement rejeté au stade de la commission ne pouvait être déposé à nouveau en séance publique. Ce dispositif permettait un gain de temps substantiel, mais il remettait en cause l'exercice effectif du droit d'amendement reconnu à chaque parlementaire et au Gouvernement. Cette restriction fut censurée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 7 novembre 1990<sup>193</sup> et le Sénat du en tenir compte à l'occasion de sa résolution du 18 décembre 1991<sup>194</sup>. En protégeant le droit d'amendement en séance publique, « cette jurisprudence fit néanmoins perdre beaucoup d'intérêt aux procédures simplifiées »<sup>195</sup>. En conséquence, le résultat fut identique à la chambre basse puisque seul un nombre de textes limité fut examiné sous l'empire de ces procédures<sup>196</sup>.

**162.** Dans le même esprit, les assemblées ont tenté de revaloriser les travaux des commissions parlementaires pour améliorer l'équilibre entre ces organes préparatoires et la

---

<sup>193</sup> Les sages ont estimé « qu'il est loisible à une assemblée parlementaire, par les dispositions de son règlement, d'accroître le rôle législatif préparatoire de la commission saisie au fond du texte d'un tel projet ou d'une telle proposition, dans le but de permettre une accélération de la procédure législative prise dans son ensemble ; 7. Considérant cependant que les modalités pratiques retenues à cet effet doivent être conformes aux règles de valeur constitutionnelle de la procédure législative ; qu'en particulier, il leur faut respecter aussi bien les prérogatives conférées au Gouvernement dans le cadre de cette procédure que les droits des membres de l'assemblée concernée et, notamment, l'exercice effectif du droit d'amendement garanti par le premier alinéa de l'article 44 de la Constitution », décision n° 90-278 DC, 7 novembre 1990, *Résolution modifiant les articles 16, 24, 29, et 48 du Règlement du Sénat et introduisant dans celui-ci des articles 47 ter, 47 quater, 47 quinquies, 47 sexies, 47 septies, 47 octies, 47 nonies et 56 bis A* (cons. 6 et 7 ; Rec., p. 79) (*Souligné par nous*).

<sup>194</sup> Prenant en compte la censure des Sages, le Sénat adopta une nouvelle résolution le 18 décembre 1991, prévoyant la conversion de la procédure de vote sans débat en procédure de vote après débat restreint en cas de demande du Gouvernement. Cette procédure prévoyait en outre que les auteurs des amendements écartés par la commission auraient la faculté de les reprendre en séance, avec un temps de parole spécifique, à condition de le faire savoir avant la clôture de la discussion générale, permettant ainsi un vote sur tous les amendements. Dans sa décision n° 91-301 DC du 15 janvier 1992 portant sur cette résolution, le Conseil constitutionnel a estimé que « se trouve pleinement assuré l'exercice du droit d'amendement » et qu'en conséquence les dispositions relatives à la nouvelle procédure de vote sans débat « ne portent atteinte ni au droit d'amendement des membres du Sénat ni aux prérogatives du Gouvernement dans la procédure législative » (cons. 31, *Rec.*, p. 9).

<sup>195</sup> Rapport fait au nom de la *Commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (I) sur la proposition de résolution* de M. Gérard Larcher, Président du Sénat, *visant à pérenniser et adapter la procédure de législation en commission*, par P. Bas ; Doc. Sénat n° 134 ; 6 décembre 2017, p. 12.

<sup>196</sup> P. Bas relève que la procédure de vote après débat restreint a été utilisée à deux reprises tandis que la procédure de vote sans débat n'a jamais été utilisée : Rapport de P. Bas, *ibid.*, pp. 14-15.

séance publique. Les règlements de 1959 avaient maintenu le principe de la possibilité pour les commissions de se réunir pendant les intersessions. Pendant longtemps, ces réunions furent assez rares en raison de l'absentéisme des parlementaires à ces périodes. Confrontée au manque de temps, l'activité des commissions hors session se développe à partir des années 1980. Ainsi, la pratique parlementaire et les règlements ont évolué vers un encouragement au maintien de cette activité hors session. L'objectif est que celles-ci puissent utiliser ce temps pour terminer leurs travaux de législation et de contrôle et pour préparer l'examen des textes à venir en séance publique. Si la souplesse a prévalu dès l'origine au Sénat<sup>197</sup>, la chambre basse se montrait plus rigide dans les conditions de réunions. Par différentes révisions réglementaires, les députés se sont inspirés des procédures en vigueur au Sénat et ainsi faciliter la réunion des commissions hors session<sup>198</sup>. L'objectif vise à ce que la commission législative se voie transférer une partie de la charge de travail de la séance publique,<sup>199</sup> mais ces modifications se sont avérées insuffisantes de l'aveu même des parlementaires<sup>200</sup>.

**163.** Malgré un travail important et des réformes parfois audacieuses, les améliorations possibles de la gestion du temps parlementaire *via* les seuls règlements sont rapidement atteintes : « L'expérience a cependant démontré que plusieurs règles constitutionnelles –

---

<sup>197</sup> Avant 2004, les conditions de convocation se limitaient à un délai de 48 h des commissaires et à la possibilité d'une demande de *quorum* pour la validité des votes (art. 20 RS).

<sup>198</sup> La résolution du 23 octobre 1969 permet aux commissions de se saisir pour avis. La règle du *quorum* spécifique aux réunions des commissions spéciales en intersession est supprimée (ce *quorum* était une spécificité de l'Assemblée nationale qui ne s'appliquait pas lorsque ces réunions étaient faites à la demande du Gouvernement, ce qui aboutissait à réserver à l'exécutif les convocations en intersession). Seules deux matinées par semaine sont dorénavant obligatoirement réservées aux commissions au lieu de 4. La résolution du 7 mai 1991 ajoute la possibilité de dépôt des propositions et projets de loi en intersession et leur renvoi aux commissions permanentes ou spéciales. Plus tard, la résolution du 26 janvier 1994 supprime l'obligation du *quorum* pour les commissions permanentes et autorise la participation du Gouvernement aux réunions des commissions ainsi qu'aux procédures de vote. Elle acte la suppression de la matinée par semaine réservée aux commissions afin de favoriser la multiplication des réunions dans une même semaine. Cette même résolution consacre un mouvement de fond visant à développer la publicité des travaux des commissions afin de lutter contre une « dérive à l'allongement inutile des séances publiques (Rapport de P. Mazeaud, *op. cit.*, p. 54). À l'automne 1994, une décision autorise l'ouverture et la participation aux « commissaires extérieurs » sans faire pour autant l'objet d'une résolution modifiant le règlement aux différentes commissions (voir site de l'Assemblée nationale : <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/collection/12.asp>).

<sup>199</sup> Ainsi, comme l'analyse M. Brimont-Mackowiak, « Les raisons de ces modifications ne sont pas sans rapport avec la volonté de limiter la durée des travaux en séance publique », « Les révisions... », *op. cit.*, p. 448.

<sup>200</sup> M. Dreyfus-Schmidt regrette que les commissions ne travaillent pas davantage « hors de la période des sessions, notamment sur les textes qui viendront en discussion lors de la session suivante », *J.O. Sénat, Débats*, 25 juillet 1995, p. 1457.

notamment le droit d'amendement, le régime des sessions et la maîtrise de l'ordre du jour prioritaire – condamnent pratiquement d'avance tous les aménagements auxquels on pourrait songer par voie organique ou réglementaire»<sup>201</sup>. En écho aux choix réalisés en 1958, le constituant a mis une nouvelle fois sur la capacité de la norme constitutionnelle à améliorer la gestion du temps parlementaire.

## **§ II – L'échec de la révision constitutionnelle du 4 août 1995**

**164.** En 1958, la restauration de l'autorité gouvernementale avait été jugée incompatible avec la session unique, synonyme de quasi-permanence des assemblées. L'expérience de la rationalisation extrême et son lot de dysfonctionnements ont été les principaux arguments au soutien de la réinstauration de la session unique. Mais faute d'avoir été accompagnée d'un changement des mentalités, cette révision constitutionnelle censée réorganiser le travail parlementaire a aggravé les déséquilibres, renforçant au premier chef les prérogatives de l'exécutif (A). Une nouvelle fois, le seul instrument juridique s'est avéré insuffisant à modifier à lui seul la gestion du temps parlementaire. Conquête parlementaire, la meilleure prise en compte des initiatives parlementaires annonce une reconquête timide du temps par le Parlement (B).

### **A – Une session ordinaire allongée et densifiée**

**165.** La V<sup>ème</sup> République a mis près de 40 ans à revoir son régime de session. Ce n'est qu'en 1995 que le constituant constate officiellement que les articles 28 à 30 C. sont devenus trop restrictifs. La révision constitutionnelle du 4 août 1995 devait être l'occasion, tout en maintenant les équilibres institutionnels, de répondre à cette désorganisation du travail parlementaire (1). Mais la révision suscita plus d'espérances que de résultats (2), en raison de l'absence de réelle volonté du Gouvernement à modifier son comportement.

#### **1 – Un nouveau rythme de travail**

**166.** Le 19 mai 1995 dans son message aux assemblées parlementaires, le nouveau

---

<sup>201</sup> Rapport de M. J. Larché, *op. cit.*, p. 54.

président de la République, conformément à ses engagements de campagne<sup>202</sup> lançait une réforme constitutionnelle dont l'objectif affiché est de « remettre le Parlement à sa vraie place, une place centrale »<sup>203</sup>. Cette déclaration actait l'insuffisance du cadre constitutionnel de 1963 et l'inefficacité des solutions trouvées pour tenter de remédier au manque de temps. Une meilleure gestion du temps parlementaire ne pouvait réellement voir le jour sans une révision préalable de la norme fondamentale. L'évolution du régime de la V<sup>ème</sup> République depuis 1958 ainsi que les maux récurrents du travail parlementaire rendaient nécessaire une révision globale du régime des sessions. « Véritable serpent de mer du réformisme constitutionnel »<sup>204</sup> depuis les années 70, la mise en place d'une session unique voit le jour en 1995.

**167.** Dénonçant un Parlement enserré dans un « lacs de contraintes »<sup>205</sup>, l'idée d'une session unique est pour la première fois exprimée par E. Faure<sup>206</sup>. Mais, la réticence<sup>207</sup> des

---

<sup>202</sup> La présidentielle de 1995 est l'occasion pour P. Séguin de réitérer sa proposition dont l'accueil sera favorable auprès de Jacques Chirac. Le 31 mars dans un discours à Épinal, celui-ci affirme : « Six mois sont-ils suffisants à l'accomplissement des missions imparties au Parlement et, notamment, à l'exercice de son pouvoir de contrôle ? Est-il normal que les sessions extraordinaires se multiplient ? Peut-on interrompre, sans inconvénient majeur, le suivi parlementaire de l'action gouvernementale pendant six mois de l'année ? Ce sont de vraies questions. Je sais que Philippe Seguin est favorable à l'instauration d'une session unique de neuf mois, qui assurerait la permanence et l'efficacité de l'institution parlementaire. L'idée est forte. Elle mérite d'être étudiée ».

<sup>203</sup> Message adressé par le Président de la République Jacques Chirac aux deux assemblées parlementaires, en application de l'article 18 C., *J.O. AN, Débats*, séance du 19 mai 1995, p. 2.

<sup>204</sup> J.-C. Zarka., « La révision constitutionnelle du 31 juillet 1995 », *LPA* 18 août 1995, n° 99, p. 2.

<sup>205</sup> E. Faure, Allocution de fin de session, *J.O. AN, Débats*, 2<sup>ème</sup> séance du 21 décembre 1977, p. 9139.

<sup>206</sup> Le président E. Faure s'interroge en ces termes sur les modalités des sessions parlementaires : « Un second problème est souvent évoqué, c'est l'allongement de la durée des sessions. Ce point, nul ne l'ignore, nécessiterait une révision constitutionnelle, procédure lourde et aléatoire. On peut craindre d'ailleurs que les problèmes ne continuent à se poser en termes identiques à l'intérieur de huit ou neuf mois, si un effort de rationalisation n'est pas entrepris. Il faut aussi éviter de s'engager dans une voie où l'on risquerait de ne plus s'arrêter, et qui nous amènerait à la pratique des sessions permanentes, avec les inconvénients qui s'y sont attachés dans le passé. Néanmoins, ne serait-il pas raisonnable de compenser, par un allongement correctement calculé, les journées qui sont effectivement perdues par suite des fêtes et des vacances accumulées à l'intérieur de la durée des deux sessions trimestrielles, et qui représentent une quinzaine de journées ? », *J.O. AN, Débats*, 2<sup>ème</sup> séance du 30 juin 1975, p. 5064.

<sup>207</sup> Les sessions 1974 et 1975 voient émerger plusieurs initiatives parlementaires modifiant la durée et l'organisation du régime des sessions parlementaires. Au Sénat, deux propositions de lois constitutionnelles en ce sens sont déposées à six mois d'intervalles. La proposition de loi constitutionnelle n° 135, *portant révision des articles 28, 47 et 48*, a été présentée le 11 décembre 1974 par M. Bonnefous et prévoyait d'ajouter une 3<sup>ème</sup> session. La proposition de loi constitutionnelle n° 317, *portant révision de l'article 48*, a été déposée par M. Fosset le 22 mai 1975 et prévoyait d'allonger d'un mois la seconde session. Ces deux propositions ont été examinées conjointement par le Sénat le 30 octobre 1975 et fondues en une proposition unique. Malgré son adoption par le Sénat lors de la séance du 30 octobre 1975 (*J.O. Sénat, Débats*, séance du 30 octobre 1975, p. 3130), celle-ci n'a jamais été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Alors que pour les sénateurs, « ces

Gouvernements successifs est constante, quelles que soient les majorités politiques. L'idée refait surface en 1993 grâce au Comité Vedel, mais la dynamique est brisée par la deuxième cohabitation. Jugée non prioritaire par E. Balladur, il faudra attendre l'élection de J. Chirac pour que l'idée soit définitivement reprise.

**168.** La loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 consacre une nouvelle organisation du rythme des sessions. L'article 28 nouvellement rédigé prévoit : « Le Parlement se réunit de plein droit en une session ordinaire qui commence le premier jour ouvrable d'octobre et prend fin le dernier jour ouvrable de juin. Le nombre de jours de séance que chaque assemblée peut tenir au cours de la session ordinaire ne peut excéder cent vingt. Les semaines de séance sont fixées par chaque assemblée. Le Premier ministre, après consultation du président de l'assemblée concernée, ou la majorité des membres de chaque assemblée, peut décider la tenue de jours supplémentaires de séance. Les jours et les horaires des séances sont déterminés par le Règlement de chaque assemblée ».

**169.** Les missions assignées à la révision sont ambitieuses et doivent déboucher ni plus ni moins que sur la fin des maux du travail parlementaire. Gouvernement et parlementaires semblent habités par le même souci de mettre fin aux « conditions tout à fait impossibles » du travail parlementaire résultant de « l'inflation déraisonnée des textes »<sup>208</sup> et ne devant aboutir non pas à « travailler plus, mais à travailler mieux »<sup>209</sup>.

**170.** Mais, cet accord gouvernemental d'une remise en cause du régime des sessions de 1958 n'a que, marginalement, pour objectif de permettre au Parlement de se réaffirmer. Comme le note C. Vintzel « l'instauration en 1995, d'une session parlementaire unique vise

---

propositions n'entendent pas engager la discussion sur le terrain des grands principes constitutionnels. Elles ont pour seule motivation concrète la volonté d'améliorer les conditions pratiques du travail parlementaire » (*J.O. Sénat, Débats*, séance du 30 octobre 1975, p. 3124.), la perception de l'exécutif est tout autre. Lors de la discussion générale relative à cette proposition, le garde des Sceaux J. Lecanuet exprime l'opposition du Gouvernement en affirmant que « la période des sessions parlementaires constitue le temps de contrôle indispensable au fonctionnement de la démocratie. Mais on ne peut l'étendre sans remettre en question la capacité d'action du Gouvernement » et qu'il « conviendrait-[il] d'épuiser, comme le Sénat a d'ailleurs l'intention de le faire, toutes les possibilités d'amélioration tirées d'un aménagement des conditions du travail interne de votre assemblée avant d'envisager une révision de la Constitution sur un point qui apparaît à beaucoup comme substantiel : celui de l'équilibre entre l'exécutif et le législatif dans le cadre de nos institutions » (*J.O. Sénat, Débats*, séance du 30 octobre 1975, p. 3127).

<sup>208</sup> Intervention de P. Mazeaud, rapporteur, *J.O. AN, Débats*, séance du 10 juillet 1995, p. 11.

<sup>209</sup> Intervention de P. Clément, garde des Sceaux, *J.O. AN, Débats*, séance du 10 juillet 1995, p. 7

bien davantage, malgré le discours officiel, à éviter que le Parlement ne soit submergé par le “nouveau mal du siècle” (c’est à dire par l’éternel problème technique du manque de temps), qu’à renforcer le contrôle des assemblées sur le comité directeur de la majorité »<sup>210</sup>. Faute d’un changement du comportement gouvernemental, la révision de la norme fondamentale par la loi constitutionnelle du 4 août 1995 a prolongé les dysfonctionnements de la procédure législative sur plus de neuf mois au lieu de les limiter à six.

## **2 – Une accentuation des prérogatives gouvernementales**

**171.** Le calcul du constituant de 1995 était relativement simple : limiter le nombre de jours de séance à 120 devait aboutir à travailler moins qu’auparavant<sup>211</sup>. Par ailleurs, la révision constitutionnelle dressait plusieurs nouvelles contraintes face aux prérogatives gouvernementales. Elle signait la fin de la spécialisation budgétaire de la session d’automne et la nécessité de prévoir, pendant trois mois supplémentaires, un programme législatif de même quantité qu’auparavant. Dans le même esprit, l’absence de trêve parlementaire hivernale devait redonner de la vigueur au contrôle du Gouvernement, et dans le même temps empêcher celui-ci d’organiser en toute quiétude la session parlementaire de printemps. L’allongement de la session revient, du moins sur le papier, à réduire le temps consacré à l’examen de l’ordre du jour gouvernemental.

**172.** L’alinéa 2 du nouvel article 48 C. opérait un transfert de compétence dans la gestion du temps. En indiquant que « les semaines de séance sont fixées par chaque assemblée », la maîtrise du calendrier devient une compétence parlementaire, mettant l’exécutif en position de faiblesse pour exiger des assemblées qu’elles siègent afin d’examiner l’ordre du jour prioritaire.

**173.** Si les premières sessions donnent l’impression d’une rationalisation de l’inflation législative, un mouvement d’emballement a saisi les suivantes. Le fait que la réussite de la réforme soit conditionnée par la pratique gouvernementale a été largement sous-estimé.

---

<sup>210</sup> C. Vintzel, *Les armes...*, *op. cit.*, p. 556.

<sup>211</sup> Toutes sessions confondues entre 1958 et 1994, le nombre de jours de séances a doublé. D’une moyenne de 80 jours au début des années 80, les assemblées ont siégé en moyenne 160 jours lors des dernières sessions. L’objectif des parlementaires était aussi de supprimer les séances de nuit : « Il est également souhaitable d’éviter la multiplication des séances de nuit. Les séances de nuit intriguent l’opinion publique et sont ressenties à juste titre comme un grave facteur de désorganisation de l’ordre du jour. Légiférer la nuit n’est pas une fatalité » Rapport J. Larché, *op. cit.*, p. 59.

Premiers responsables de l'inflation législative, les ministres n'ont fait preuve d'aucune discipline. Détenteur des prérogatives que lui attribue l'article 48 C. et protégé par le Conseil constitutionnel<sup>212</sup>, le Gouvernement a pleinement utilisé les mois supplémentaires en ne changeant rien à ses habitudes de travail<sup>213</sup>. Le *quantum* de jours a fait l'objet, lors des débats, d'importantes critiques des parlementaires<sup>214</sup> accusant son inutilité ou son inefficacité<sup>215</sup>. Pour autant, la détermination d'un plafond fixé à 120 jours ne s'est pas révélée être une simple « barrière psychologique »<sup>216</sup> pouvant être aisément dépassée. Le cadre est apparu adapté aux besoins du Parlement qui s'est plié jusqu'en 2007 à cette limite<sup>217</sup>. Mais, il n'a été d'aucune efficacité pour restreindre l'allongement des semaines de séances<sup>218</sup>, l'usage des séances de

---

<sup>212</sup> Celui-ci a fait prévaloir dans sa décision n° 95-366 DC du 8 novembre 1995, *Règlement de l'Assemblée nationale* (Rec., p. 226) l'esprit de l'article 48 C. en précisant que la prérogative reconnue aux assemblées ne pouvait faire obstacle au pouvoir du Premier ministre de décider de la tenue de jours supplémentaires de séances.

<sup>213</sup> Le volume horaire des sessions n'a pas diminué après 1995. (Cf. annexes 2 et 3 pp. 518-519)

<sup>214</sup> Intervention au Palais Bourbon de J.-P. Michel, *J.O. AN, Débats*, 1<sup>ère</sup> séance du 10 juillet 1995 p. 868. Au Palais du Luxembourg : interventions de J. Larché, *J.O. Sénat, Débats*, séance du 24 juillet 1995, p. 1327 ; M. Charasse, *J.O. Sénat, Débats*, séance du 25 juillet 1995, p. 1431.

<sup>215</sup> Article 28 al. 3 C. : « Le Premier ministre, après consultation du président de l'assemblée concernée, ou la majorité des membres de chaque assemblée peut décider la tenue de jours supplémentaires de séance ». Le Conseil constitutionnel (décision n° 95-366, *Règlement de l'Assemblée nationale*, 8 novembre 1995 (cons. 11 ; Rec., p. 226) a fait prévaloir une interprétation favorable au Gouvernement en estimant que celui-ci « détenait le pouvoir de décider la tenue de jours supplémentaires de séance, non seulement au-delà des cent vingt jours, mais également en dehors des semaines fixées par les assemblées » (M. Ameller, « Article 28 », *op. cit.*, p. 822).

<sup>216</sup> M. Viviano, « La révision constitutionnelle de 1995 : un nouveau renforcement de l'exécutif », *LPA* 13 octobre 1995, n° 123, p. 6.

<sup>217</sup> En moyenne, l'Assemblée nationale siège 100 jours par session ordinaire entre 1995 et 2008 et le Sénat 99 jours. Les moyennes sont en constante augmentation par rapport aux décennies précédentes : cf. Rapport P. Mazeaud, *op. cit.*, pp. 17-18 et J. Larché, *op. cit.*, p. 81.

<sup>218</sup> **Version des règlements modifiés en 1995.** Ces derniers prévoient que les jours et les horaires de séance sont fixés par chaque assemblée. À l'**Assemblée nationale**, les séances avaient été prévues du mardi au jeudi : le matin de 9 h à 13 h, l'après-midi de 15 h à 20 h. Une prolongation pouvait être faite soit par la conférence des présidents, soit pour continuer le débat en cours (dans ce cas, l'Assemblée nationale est consultée sans débat par le président) (art. 50 RAN). **Au Sénat**, les horaires du matin prévoyaient une séance publique de 9 h 30 à 13 h puis l'après-midi à partir de 16 h le mardi et à partir de 15 h le mercredi et le jeudi, et ce jusqu'à 20 h pour les trois jours (art. 32 al. 2 et 3 RS). Une prolongation était aussi possible sur proposition de la conférence des présidents, du Gouvernement ou de la commission saisie au fond. Cet encadrement apparut rapidement inadapté, preuve en est la multiplication des modifications réglementaires. La résolution du 4 février 1998 réintroduit les séances de nuit à la demande des parlementaires souhaitant pouvoir terminer l'examen de certains textes sans attendre le lendemain (cf. A. Bonrepaux, *J.O. AN, Débats*, séance du 5 mars 1996, p. 1152 ; D. Migaud, *ibid.*, p. 1191 ; D. Garrigue, 2<sup>ème</sup> séance du 25 avril 1996, p. 2628). Cette demande est surtout le résultat du volume de travail imposé par le Gouvernement. Ainsi une extension d'horaire fut possible de 21 h à 1 heure du matin le jour suivant.



nuit<sup>219</sup> ou des sessions extraordinaires<sup>220</sup>. Ces techniques sont demeurées des moyens efficaces d'écluser un agenda parlementaire toujours surchargé. Le maintien en l'état de l'article 29 C. couplé au nouvel article 28 C. permet au Parlement de revenir à la permanence des assemblées<sup>221</sup>. Ces deux outils ont permis au volume horaire des séances de continuer leur croissance ininterrompue malgré l'accalmie des premières sessions<sup>222</sup>. La responsabilité est partagée entre les parlementaires et l'exécutif<sup>223</sup>.

**174.** Au regard des objectifs assignés<sup>224</sup>, le bilan apparaît au mieux en demi-teinte puisque « le cadre aménagé de l'article 28, s'il évite l'intermittence, a ouvert la voie à une néfaste permanence : celle du flux législatif »<sup>225</sup>. La nature ayant horreur du vide, la boulimie législative et l'ensemble des maux du Parlement se sont déversés sur une « autoroute législative » (J. Larché) augmentant fortement les possibilités de dépôt des textes<sup>226</sup>. La réforme de 1995 a amplifié les pathologies du calendrier parlementaire (surcharge de l'ordre

---

<sup>219</sup> Seul le Sénat établit des statistiques précises sur la durée des séances et les séances de nuit. Mais dans les deux assemblées, les entretiens obtenus auprès des administrateurs et des parlementaires convergent. Au Sénat la durée d'un jour de séance passe de 6 h 25 pendant la session 1994-1995 à 7 h 40 en 2006-2007. Les heures de séances après 20 h représentent 18 % du volume horaire total en 1994-1995 et 26 % en 2006-2007. Les maximums sont atteints durant la session 2003-2004 avec respectivement 7 h 45 de durée moyenne de séance et 29 % du volume horaire des séances après 20 h : statistiques fournies par le service de la séance du Sénat.

<sup>220</sup> Depuis 1995, des sessions extraordinaires ont eu lieu en 1996 puis de 2000 à 2008 sans exception : statistiques fournies par le service de la séance du Sénat.

<sup>221</sup> En contradiction radicale avec l'esprit de la Constitution puisque M. Debré estimait que « les assemblées, en régime parlementaire, ne sont pas des organes permanents de la vie politique. Elles sont soumises à des sessions bien déterminées et assez longues pour que le travail législatif, le vote du budget et le contrôle politique soient assurés dans de bonnes conditions, mais aménagées de telle sorte que le Gouvernement ait son temps de réflexion et d'action », Discours de M. Debré devant le Conseil d'État, *op. cit.*, p. 258.

<sup>222</sup> J.-P. Camby, « La session parlementaire continue : un an d'application à l'Assemblée nationale », *RDP* 1996, pp. 1533-1538.

<sup>223</sup> Les séances de nuit et les sessions extraordinaires permettent de disposer de plages de temps supplémentaires que la mauvaise organisation du travail parlementaire (trop grand nombre de textes déposés, inflation de la taille des projets de loi, incursion réglementaire dans des textes législatifs) rend indispensable. Au surplus, les séances de nuit sont un palliatif à la suspension des séances à 21 h 30 qui nuit à la continuité du débat législatif selon l'aveu même des parlementaires.

<sup>224</sup> Les objectifs étaient : une réduction des séances de nuit, une concentration de la semaine sur 3 jours (cf. Rapport fait au nom de la *Commission des lois constitutionnelle, de la législation et de l'administration générale de la République* sur la proposition de résolution (n° 2236) de P. Mazeaud modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale ; par A. Fanton, Doc. AN n° 2242, 4 octobre 1995, pp. 5-10 et pp. 15-22).

<sup>225</sup> M. Ameller, « Article 28 », *op. cit.*, p. 824.

<sup>226</sup> L'ancien ministre C. Bonnet estime que la session unique de neuf mois présente le danger de « l'emballlement de l'inflation législative, de l'accélération du harcèlement textuel », « Constitution : une réforme hasardeuse », *Le Figaro*, 25 juillet 1995. Dans le même sens, voir P. Clément « session unique : attention danger ! », *Le Monde*, 27 juillet 1995.

du jour, augmentation du temps de séance, mauvaise répartition du temps de séance). L'absence de limitation des prérogatives gouvernementales<sup>227</sup> et l'absence de remise en cause des méthodes de travail des parlementaires et de l'exécutif n'ont fait que démultiplier, pendant neuf mois, les difficultés que connaissaient les assemblées sous le précédent régime des sessions.

**175.** De manière plus générale, on pouvait douter que la seule remise en cause du rythme des sessions aurait pu suffire à renforcer profondément les pouvoirs du législatif. La récupération d'une partie de son temps par le Parlement est venue, paradoxalement, du nouvel article 48 al. 3 C. qui s'est avéré plus efficace pour débiter un rééquilibrage de la gestion du temps dans la procédure législative.

## **B – Un ordre du jour plus ouvert aux parlementaires**

**176.** La loi constitutionnelle de 1995 marque le début d'une reconquête du temps par les assemblées (1). Cette avancée est d'autant plus notable qu'elle s'est réalisée grâce à la modification de la norme constitutionnelle. Cela a été rendu possible à la faveur d'une rédaction imposant comme principe absolu l'inscription une fois par mois d'une journée à destination des initiatives des parlementaires. La Constitution prouve ici son efficacité à modifier la gestion du temps parlementaire, mais cette disposition n'a fait qu'entailler légèrement la priorité conférée à l'exécutif dans la fixation de l'ordre du jour (2).

### **1 – Un pas modeste**

**177.** La Constitution de 1958 se veut fidèle à la tradition parlementaire française<sup>228</sup>. Elle

---

<sup>227</sup> Les déclarations de J. Toubon sonnaient comme un rappel du comportement futur du Gouvernement « L'épuisement du crédit de jours de séance dans une assemblée pourrait naturellement et très simplement être surmonté par le mécanisme des séances supplémentaires », *J.O. Sénat, Débats*, séance du 24 juillet 1995, p. 1368.

<sup>228</sup> En 1860, l'article « Initiative parlementaire » du Dictionnaire politique affirmait que « les assemblées représentatives seraient tout à fait incapables de répondre au but de leur institution, si elles n'étaient pas pleinement investies du droit de proposer directement les mesures que leur semble commander l'intérêt public » : Garnier-Pagès, E. Duclerc et Pagnerre, *Dictionnaire politique : encyclopédie du langage et de la science politique, rédigée par une réunion de députés, de publicistes et de journalistes*, Éd. Pagnerre, 1848, p. 464. Ainsi, en dehors de la période révolutionnaire, l'initiative des lois dans les Constitutions républicaines de la France a toujours été partagée entre l'exécutif et les parlementaires. La Constitution du 4 novembre 1848 prévoit ainsi que chaque représentant à l'Assemblée nationale a le « droit d'initiative parlementaire » (art. 39), tandis que le

maintient le partage de l'initiative des lois entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif (art. 39 C.). Mais, instruit des errements du régime d'assemblée, le constituant de 1958 a nettement réduit la portée et l'efficacité de ce principe considéré par E. Pierre comme « l'une des bases essentielles de toute Constitution républicaine »<sup>229</sup>.

**178.** En réalité, les modalités de fixation de l'ordre du jour reviennent à une privation effective du Parlement de son droit d'initiative. Le partage de l'ordre du jour est monolithique : l'ordre du jour complémentaire ne peut être mis en œuvre qu'une fois l'ordre du jour prioritaire épuisé, hypothèse extrêmement rare<sup>230</sup>. Le Gouvernement se montre peu favorable à l'accueil des propositions de loi allant même jusqu'à faire preuve d'une attitude clairement hostile<sup>231</sup>. Les parlementaires français sont donc privés de participer à la fabrication de la loi dont le droit d'initiative constitue « l'acte primordial »<sup>232</sup>. Face à ce « rempart indestructible derrière lequel les gouvernements se protègent de l'imagination créatrice des représentants de la Nation »<sup>233</sup> les critiques se sont multipliées pour dénoncer la faiblesse de l'ordre du jour complémentaire tant quantitatif<sup>234</sup> que qualitatif.

**179.** Pour autant, la réforme constitutionnelle de 1995 n'avait nullement envisagé de revoir les modalités de fixation de l'ordre du jour et encore moins de renforcer, en la matière, les

---

Président de la République « a le droit de faire présenter des projets de loi à l'Assemblée nationale par les ministres » (art. 49). La loi constitutionnelle du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics énonce à son tour que « le Président de la République a l'initiative des lois, concurremment avec les membres des deux chambres » (art. 14). La Constitution du 27 octobre 1946 dispose enfin que « le président du Conseil des ministres et les membres du Parlement ont l'initiative des lois » (art. 14).

<sup>229</sup> E. Pierre, préface du supplément de 1906 au *Traité de Droit politique, électoral et parlementaire*, p. XXXV.

<sup>230</sup> P. Avril, J. Gicquel et J.-É. Gicquel, *Droit parlementaire*, Paris, LGDJ Lextenso, coll. « Domat Droit public, 5<sup>ème</sup> éd. », 2014, pp. 152-153.

<sup>231</sup> Les Gouvernements vivent « dans la terreur de l'abominable ordre du jour complémentaire que leur majorité ne manquerait pas, d'après eux, de meubler de propositions de lois que les ministres jugent *a priori* insolites, parfois incongrues dans la mesure où leurs administrations l'estiment ainsi. Les gouvernements évitent généralement ces déplorables perspectives en bourrant l'ordre du jour prioritaire », J. Limouzy, « Les rapports du ministre avec le Parlement et les partis », *Pouvoirs* 1986, n° 36, p. 99.

<sup>232</sup> « Dès qu'un gouvernement représentatif, dès que la loi n'est plus l'œuvre d'un seul, mais qu'elle doit nécessairement passer par la délibération des représentants du pays, il faut évidemment que, avant d'être adoptée par les organes du pouvoir législatif, elle soit tout d'abord conçue, formulée et proposée ; c'est là l'acte primordial de son élaboration » (L. Michon, « L'initiative parlementaire en France depuis 1789 », *RDP* 1898, p. 71).

<sup>233</sup> H. Caillavet, D. Pouillard, « Article 48 », in F. Luchaire, G. Conac (dir.), *op. cit.*, p. 935.

<sup>234</sup> D. Maus note qu'en 19 ans, la moyenne annuelle des ordres du jour complémentaires est de 4,7 (D. Maus, (texte rassemblés par), *Textes et documents sur la pratique institutionnelle de la V<sup>ème</sup> République*, La Documentation française, 1978, p. 211.

prérogatives des parlementaires<sup>235</sup>. Si le comité consultatif constitutionnel pour l'élaboration de la Constitution de 1958 avait envisagé la possibilité d'insérer dans l'ordre du jour un jour de séance par semaine « à la discrétion de chaque assemblée »<sup>236</sup>, elle fut écartée par le Gouvernement. Mais tout comme le principe de la session unique, cette idée a plusieurs fois ressurgi<sup>237</sup> dans les débats constitutionnels. Et tout comme la session unique, c'est la loi constitutionnelle du 4 août 1995, qui a permis que l'article 48 C. prévoie une séance mensuelle « réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée ».

**180.** La pression des parlementaires dans leur ensemble<sup>238</sup> eut raison de l'opposition du Gouvernement<sup>239</sup> imposant une innovation quantitativement modeste, mais loin d'être négligeable sur le plan symbolique, puisqu'elle permettait au Parlement de légiférer seul, sans dépendre de quelque façon du Gouvernement.

## **2 – Un résultat encourageant mais résiduel**

**181.** Les modalités de mise en œuvre du dispositif transcrites dans les règlements ont quelque peu variées entre les deux assemblées. Le règlement du Sénat a indiqué que la fixation de cet ordre du jour se faisait en conférence des présidents « en tenant compte de l'équilibre entre tous les groupes » (art. 29 RS), consacrant ainsi une protection des minorités parlementaires.

---

<sup>235</sup> La révision avait trois objectifs initiaux : instituer une session unique, étendre le champ d'application du référendum et adapter le régime d'inviolabilité parlementaire.

<sup>236</sup> Séance du 8 août 1958 et avis du 14 août 1958 du Comité consultatif constitutionnel, Comité national chargé..., *Vol. II...*, *op. cit.*, p. 297 et 593. F. Luchaire fera aussi cette proposition au cours des travaux gouvernementaux, Comité national chargé..., *Vol. I, op. cit.*, p. 348.

<sup>237</sup> A. Chandernagor évoque l'organisation tous les quinze jours d'une séance d'examen réservée aux propositions de loi aux fins de protéger l'initiative législative des parlementaires (Cf. *Un parlement pour quoi faire ?*, Paris, Gallimard, coll., idées, 1967, p. 61); Plusieurs discours de présidents d'assemblée (E. Faure, *J.O. AN, Débats*, 2<sup>ème</sup> séance du 30 juin 1975, p. 5064 ; J. Chaban-Delmas, *J.O. AN, Débats*, 1<sup>ère</sup> séance du 27 juin 1979, p. 5735). La préconisation prend un aspect plus formel dans le Rapport du Comité consultatif pour la révision de la Constitution, présidé par le doyen Georges Vedel, *Propositions pour une révision de la Constitution (15 février 1993)*, Paris, La Documentation française, coll. des rapports officiels, 1993, p. 61.

<sup>238</sup> Pour plus de détails sur ce feuillet législatif qui s'apparente à une véritable conquête parlementaire (soutenue par des rapporteurs des commissions des lois des deux assemblées et de députés et sénateurs de tous les groupes) lire J.-L. Héryn, « L'ordre du jour réservé. Sept années de gestion sénatoriale de l'article 48-3 de la Constitution », *Pouvoirs* 2003, n° 105, pp. 160-162.

<sup>239</sup> J. Toubon, garde des Sceaux déclara à l'Assemblée nationale : « Oui pour qu'une journée entière par mois soit exclusivement réservée à la discussion des propositions de loi. Non pour que des propositions de loi puissent être discutées si le Gouvernement ne le souhaite pas. C'est la combinaison entre l'ouverture de l'initiative parlementaire et les principes contenus dans l'article 48 » (*J.O. AN, Débats*, 11 juillet 1995, p. 972).

**182.** La chambre basse délègue aux groupes politiques (et non à sa conférence des présidents) la fixation de cette séance. *De facto*, chaque groupe politique dispose en pratique d'un « droit de tirage » à l'ordre du jour réservé en fonction de son poids politique basé sur le nombre de députés avec l'assurance d'avoir au moins une séance par session.

**183.** Ces modalités techniques doivent se comprendre comme une différence d'approche que résume ainsi J.-L. Hérim : « À l'Assemblée, les groupes de l'opposition décident librement du texte qu'ils souhaitent voir examiner en séance publique, mais, dans de nombreux cas, la majorité refusera de passer à la discussion des articles, ce qui équivaut à un rejet ». *A contrario*, « au Sénat, l'opposition ne peut passer outre le veto de la conférence des présidents, mais lorsqu'elle obtient l'inscription du texte, elle est à peu près assurée d'un vote favorable en séance publique, qui ouvre la voie à une navette et offrait la perspective d'une adoption par la majorité plurielle de l'Assemblée »<sup>240</sup>. L'Assemblée nationale assure l'ensemble des groupes de l'examen de leurs initiatives parlementaires en séance publique sans garantir un vote favorable alors que le Sénat a adopté une vision plus pragmatique compte tenu de la logique majoritaire qui marque le parlementarisme moderne.

**184.** Au demeurant, les solutions mises en œuvre ouvrent de nouvelles possibilités de discussion des propositions de loi. Qu'il s'agisse de la doctrine<sup>241</sup> ou des politiques<sup>242</sup>, le succès de cette disposition est souligné, et ce dès les premières sessions de mise en œuvre. D'ailleurs, une approche purement statistique permet de l'attester. L'initiative des parlementaires a été relancée grâce à cette « fenêtre » ou « niche » parlementaire constituant

---

<sup>240</sup> J.-L. Hérim, *op. cit.*, p. 165.

<sup>241</sup> Pour plus de détails statistiques, voire P. Bachsmidt, « Le succès... », *op. cit.*, p. 350 (« L'innovation qu'a représentée en 1995 la séance mensuelle réservée a porté ses fruits. La proportion des lois d'origine parlementaire s'est nettement accrue ») ; J.-É. Gicquel « L'ordre du jour réservé aux Assemblées parlementaires », *LPA* 7 juillet 1997, n° 81, p. 5 (« Pour une période somme toute courte (octobre 1995-avril 1997), les parlementaires ont globalement bien profité de la liberté, certes réduite, mais qui a le mérite d'exister, fournie par l'article 48-3 C. ») ou encore J.-L. Hérim, « L'ordre du jour... », *op. cit.*, p. 172 (« Si l'on s'en tient à une approche purement statistique, le bilan législatif de l'article 48-3 paraît incontestablement positif, puisque l'ordre du jour réservé a contribué à une nette relance de l'initiative sénatoriale »).

<sup>242</sup> Ainsi L. Fabius note que « les " plages parlementaires " réservées dans l'ordre du jour aux initiatives des groupes politiques et des députés – aujourd'hui un jour par mois, soit deux fois plus qu'il y a un an – devront être mieux organisées et accrues, même si, en partie grâce à ce doublement, la proportion de " propositions " par rapport aux " projets " n'a jamais été aussi forte qu'en 1997-1998 (sur 51 textes adoptés, 23 étaient d'origine parlementaire et 16 sont devenus lois de la République, 7 autres étant votés conjointement avec des textes gouvernementaux qui portaient sur un sujet identique) », « Chronique, pour une nouvelle donne institutionnelle », *Pouvoirs* 1988, n° 87, p. 156.

« un espace réel de liberté [qui] a été exploité pleinement par les deux assemblées »<sup>243</sup>. Trois données permettent d'en prendre la mesure selon les décomptes effectués par P. Bachschmidt<sup>244</sup> : la part des propositions de loi a fortement augmenté passant de 15,5 % pendant la période 1959-1995 à 29,4 % pendant la période 1995-2008, soit un doublement. L'ordre du jour réservé a été le vecteur essentiel de cette augmentation. Les deux tiers de ces propositions devenues des lois ont été examinés initialement au sein de séances prévues pour l'ordre du jour réservé selon les modalités de l'article 48 al. 3 C.. Enfin, preuve que cette innovation bénéficie à l'ensemble des parlementaires, entre 1995 et 2008, 46 lois d'initiative parlementaire sur 178, soit une sur quatre, sont issues de propositions de loi déposées par des parlementaires de l'opposition.

**185.** Ces chiffres apportent l'indéniable preuve que la Constitution a permis d'améliorer l'accès à la séance publique des propositions de loi. Peu d'entre elles avaient eu le privilège d'y accéder grâce à l'ordre du jour complémentaire, le nouvel article 48 al. 3 C. a permis au Parlement de retrouver une part de son temps et par la même, de cantonner le Gouvernement.

**186.** Pour autant, la solution offerte n'a pas modifié structurellement les équilibres<sup>245</sup> de la Constitution de 1958. D'ailleurs le comité Balladur ne s'y est pas trompé et note que « certes, la révision constitutionnelle du 4 août 1995 a introduit un ordre du jour réservé à l'initiative parlementaire, mais le Comité a relevé que le bilan de l'application de ce qu'il est convenu d'appeler, à l'Assemblée nationale, les "niches" parlementaires ou, au Sénat, "les journées mensuelles réservées", est pour le moins décevant dans la mesure où les groupes de la majorité peinent à utiliser pleinement cette faculté et où les textes mis en discussion à l'initiative de l'opposition ne sont que rarement mis aux voix. Seule la pratique suivie au Sénat donne davantage satisfaction dans la mesure où les commissions y tiennent un rôle

---

<sup>243</sup> J.-É. Gicquel, « L'ordre du jour... », *op. cit.*, p. 5.

<sup>244</sup> Pour une analyse statistique plus complète voir P. Bachschmidt, « Le succès méconnu... », *op. cit.*, pp. 348-350.

<sup>245</sup> « Les lois restent majoritairement issues de projets ou de propositions retenues par le gouvernement, la "fenêtre" ou "niche" parlementaire ne débouchant que rarement sur l'adoption définitive d'un texte à promulguer. D'une part, la taille de la "fenêtre" est, d'évidence, trop étroite pour permettre l'adoption de textes importants ; d'autre part, même si le texte est adopté par l'une des assemblées dans le cadre de sa "fenêtre", il est nécessaire que le gouvernement l'inscrive à l'ordre du jour prioritaire pour qu'il soit examiné dans l'autre assemblée », M. Lascombe, « L'article 22 (et l'article 9) du projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République », *LPA* 14 mai 2008, n° 97, p. 69.

mieux affirmé dans le choix des textes portés dans l'hémicycle »<sup>246</sup>.

**187.** La révision constitutionnelle de 2008 devait s'atteler à changer d'autres contraintes temporelles instaurées en 1958 pour améliorer un travail législatif détérioré par tant de dispositions oppressives. Le constat de l'inefficacité d'une modification du régime des sessions parlementaires à améliorer le travail parlementaire apparaît presque logique tant les éléments de rationalisation parlementaire sont nombreux et contraignants dans le fonctionnement de la procédure législative. Aussi la révision du 23 juillet 2008 la modifiera-t-elle en profondeur.

---

<sup>246</sup> Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, présidé par Édouard Balladur, *Une V<sup>ème</sup> République plus démocratique*, Paris, Fayard, La Documentation française, 2008, p. 31.

## Conclusion Chapitre I

**188.** En 1958, comme l'affirme M. Couderc, l'«utilisation du temps comme moyen politique majeur pour réduire l'influence du Parlement et définir un nouvel équilibre plus favorable à l'exécutif a été délibérément voulue par le constituant»<sup>247</sup>. Instruits des excès de liberté des assemblées dans la gestion de leur temps sur le processus législatif, les rédacteurs de la V<sup>ème</sup> République se sont assurés de pouvoir maîtriser ce paramètre essentiel de la vie parlementaire. Ils ont trouvé dans la Constitution le support à leur dessein institutionnel. Si l'on considère que l'objectif était d'assurer au Gouvernement le vote de ses projets de loi dans des délais raisonnables, la solution s'est avérée efficace. Toutefois, la norme fondamentale n'est pas parvenue à évacuer le temps comme problème récurrent. La procédure législative instaurée en 1958 est marquée par deux maux majeurs – la surcharge de travail et la précipitation de son exécution – dus en grande partie à une gestion du temps parlementaire inefficace. La durée des sessions parlementaires, sous la pression intensifiée de l'activité gouvernementale, ne cesse de s'allonger. Le travail parlementaire est mal réparti entre la séance publique et les commissions. Enfin, les discussions en séances publiques s'allongent en raison de l'exercice du droit d'amendement qui ne cesse de s'amplifier. Jusqu'ici, deux révisions constitutionnelles (1963 et 1995) et les nombreuses réformes des règlements parlementaires ne sont pas parvenues à lever ces dysfonctionnements.

**189.** Le rééquilibrage institutionnel visé en 2008 requérait que le travail parlementaire soit profondément rénové. En conséquence, il était indispensable que la gestion du temps parlementaire soit repensée. L'importance des dispositions constitutionnelles relatives à l'encadrement du temps instauré en 1958 nécessitait qu'une révision de la Constitution soit sollicitée pour mettre en œuvre cette nouvelle conception du temps parlementaire. Un nouvel équilibre fut déterminé afin de conforter le Gouvernement dans ses prérogatives tout en allégeant le processus législatif afin qu'il soit plus rapide. À l'orée de la XIII<sup>ème</sup> législature, le Parlement s'est engagé dans une réflexion d'ampleur sur la gestion du temps parlementaire. Convaincue que la solution juridique était la meilleure pour aboutir, la modification de la norme fondamentale fut privilégiée pour accélérer la procédure législative. Le recours à l'écrit constitutionnel a ensuite irrigué les normes organiques et réglementaires pour améliorer la

---

<sup>247</sup> M. Couderc, *op. cit.*, p. 87.



célérité du processus législatif. Ainsi, il était espéré que ces importants changements juridiques corrigent et renouvellent les comportements parlementaires, paramètres essentiels à la réalisation d'une procédure législative plus rapide.

## Chapitre II – 2008, des accélérations choisies

**190.** Le constituant de 1958 n'avait pas envisagé le temps comme un problème en tant que tel. Dans son esprit, la mise en place d'un parlementarisme rationalisé (basé sur le strict encadrement des sessions, le contrôle gouvernemental de l'ordre du jour et d'un certain nombre de prérogatives durant le reste de la procédure législative) devait permettre de régler les difficultés d'organisation du travail législatif existant sous les III<sup>ème</sup> et IV<sup>ème</sup> Républiques.

**191.** La Charte suprême a été conçue pour que l'exécutif soit en capacité de remporter les batailles du temps. Le temps de contrôle du Gouvernement a été réduit et les sessions devaient être suffisamment longues pour lui permettre de faire voter son programme politique. Si les prévisions se sont avérées justes dans les premiers temps, le début des années 1980 a remis à l'ordre du jour la problématique du temps.

**192.** L'augmentation continue de la durée d'examen des textes et l'enracinement durable de l'obstruction parlementaire ralentissent excessivement la procédure législative. Mais fait nouveau, en 2008, ce n'est pas uniquement l'exécutif qui est la victime de ces ralentissements. D'une part, les parlementaires souhaitent mettre fin à l'extension continue des débats et sont excédés par les manœuvres dilatoires contre lesquelles ils sont sans défense<sup>1</sup>. D'autre part, le constituant cherche à contenir l'étendue du travail législatif en séance publique voire à le réduire afin de libérer du temps pour d'autres tâches et organes<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Ce sont principalement les députés qui vont faire montre d'un épuisement face aux manœuvres de retardement du débat législatif. Les volumes de dépôt d'amendements (137 665 amendements déposés lors de l'examen par l'Assemblée nationale du projet de loi relatif au secteur de l'énergie en 2006 ; 11 153 amendements déposés lors de l'examen du projet de loi portant réforme des retraites en 2003 : Le débat a duré dix-huit jours au point que le Président de la République dut convoquer le Parlement en session extraordinaire durant l'été pour adopter la loi : cf. Rapport fait au nom de la *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle (n° 820) de modernisation des institutions de la V<sup>ème</sup> République* ; par J.-L. Warsmann ; Doc. AN n° 892 ; 15 mai 2008, p. 24) et les durées croissantes de présentation des motions de procédure (examen des projets de loi relatifs à l'audiovisuel public en décembre 2008 : 3 h 30 dévolues à la présentation des motions de procédure, près de 7 heures de discussion générale ; projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution en janvier et mars 2009 : 3 h dévolues à la discussion des motions de procédure, 9 h 45 de discussion générale : données fournies par la direction de la séance de l'Assemblée nationale) vont amener à un point de rupture.

<sup>2</sup> À la suite de la révision de 2008, il faut libérer du temps pour le travail de contrôle et d'évaluation des politiques publiques (consacré par l'article 24 C.) et pour le travail en commission (art. 42 C.).

Ces objectifs imposent de retrouver la maîtrise des débats en séance. Les parlementaires des groupes majoritaires se montrent favorables à une accélération de la procédure pour y parvenir.

**193.** Devant l'absence d'effet des modifications étudiées en amont, le temps est à nouveau<sup>3</sup>, au cœur de la révision constitutionnelle de 2008, mais aussi et surtout, est un élément majeur de la loi organique et des réformes des règlements parlementaires<sup>4</sup> qui en ont découlé. Cinquante ans après l'entrée en vigueur de la V<sup>ème</sup> République, l'accélération de la procédure législative est une nouvelle fois avant tout fondée sur une rationalisation juridique du temps. Dans les deux assemblées, l'instauration et la modification de règles ont été identifiées comme le meilleur moyen de contenir l'étendue du processus.

**194.** Fermement déterminés à contenir les débats et fortement touchés par le phénomène de l'obstruction, les députés ont exploité les possibilités ouvertes par la loi organique et élaboré dès 2009 un règlement à même de les limiter. Les moyens juridiques mis en place au Palais Bourbon ont alterné entre classicisme<sup>5</sup> et innovation. La réforme réglementaire du 28 novembre 2014 viendra prolonger le mouvement.

**195.** De leur côté, les sénateurs ont agi en deux temps. En 2009, ils ont tenté de préserver les spécificités de leur « loi intérieure » : souplesse, consensualisme<sup>6</sup> et protection du temps d'expression des parlementaires. Les modifications ont été limitées. En 2015, la démarche sera différente. La chambre haute optera pour une logique similaire à sa voisine du Palais

---

<sup>3</sup> « La gestion du temps est le problème récurrent du Parlement. C'est toujours à sa solution que se sont employées les révisions constitutionnelles le concernant » (G. Bergougnous, « L'ordre du jour partagé et les nouveaux rythmes du travail législatif », « Le nouveau Règlement de l'Assemblée nationale », journée d'études organisée par le centre de recherches en droit constitutionnel de l'Université Paris-I (CRDC), 1<sup>er</sup> avril 2010 à l'Assemblée nationale, Paris, Imprimerie nationale, 2010, p. 19).

<sup>4</sup> J. Benetti souligne l'importance des règlements dans les processus d'obstruction, « les dispositions des Règlements des assemblées offrent à l'opposition des ressources exceptionnelles et presque illimitées pour éprouver la patience du Gouvernement et de sa majorité », *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V<sup>ème</sup> République*, thèse Paris 1, 2004, p. 350.

<sup>5</sup> À plusieurs reprises par le passé, l'Assemblée nationale a voté des modifications de son règlement ayant pour objectif de contraindre le droit de parole : cf. § 149-156.

<sup>6</sup> Selon H. Portelli, « la seconde chambre est caractérisée par un fonctionnement plus consensuel, où la recherche du compromis est inhérente au travail en commission et en séance [...] Il faut y ajouter que la souplesse avec laquelle le règlement sénatorial est appliqué explique que la seconde Chambre veille à éviter tout ce qui pourrait conduire, par une censure du Conseil constitutionnel, à limiter sa spécificité. Plutôt que de risquer la censure, le Sénat préfère ne pas inscrire les dispositions litigieuses dans son Règlement et procéder par convention politique non écrite entre les groupes », « Le nouveau Règlement de l'Assemblée nationale », *op.cit.*, p. 43.

Bourbon lors du retour au plateau de G. Larcher<sup>7</sup>.

**196.** En définitive, les deux assemblées ont réagi de manière moins différente que différée. C'est la preuve que le temps s'envisage de manière diverse au sein du Parlement, mais aussi, de l'atténuation des spécificités sénatoriales.

**197.** L'objectif des parlementaires fut, en 2008-2009 ou en 2014-2015, de trouver des solutions juridiques pour maîtriser l'écoulement du temps. La stratégie vise à limiter les effets de l'obstruction grâce à une nouvelle rationalisation constitutionnelle du droit d'amendement (*Section I*) et à accélérer le débat législatif pour déboucher sur une procédure plus rapide (*Section II*).

---

<sup>7</sup> La période 2008-2014 est marquée par une absence de groupe disposant de la majorité des sièges. Les élections de novembre 2014 marquent le retour de G. Larcher, déjà président entre 2005 et 2008, et d'un groupe disposant de la majorité absolue. Cette différence explique probablement que la réforme réglementaire du Sénat de 2009 n'ait pas pu aller aussi loin que celle du 13 mai 2015 sur le plan des restrictions du temps de parole.

## Section I – La rationalisation du droit d’amendement

**198.** Assurer une réelle accélération de la procédure législative imposait de s’attaquer aux deux raisons essentielles de l’allongement de sa durée : la durée croissante de la discussion par article ainsi que l’inflation de la durée d’examen des amendements.

**199.** Le principal vecteur de ralentissement des discussions provient du dépôt massif d’amendements<sup>8</sup>. On ne s’étonnera donc pas que la question de l’allègement de la discussion ait été aussi traitée par une modification de son régime. Le constituant a souhaité profondément le renouveler afin d’en rendre l’examen plus rapide. Pour y parvenir, il a estimé que la solution la plus sûre était de s’appuyer sur de nouvelles règles constitutionnelles afin de modifier l’exercice de cette prérogative. La réécriture des articles 41 et 44 C., l’adoption de la loi organique du 15 avril 2009 et les modifications réglementaires ont permis d’opérer une rationalisation spécifique de cet outil dont les dérives obstructionnistes<sup>9</sup> ne sont plus à prouver. Ces modifications furent profondes, mais il s’agissait encore une fois de toucher de manière isolée à des séquences successives au sein de la procédure législative.

**200.** L’absence de limitation globale de la phase détaillée d’examen des textes laisse une brèche ouverte pour des discussions longues. Alors que la discussion générale fait l’objet d’une organisation quasi systématique dans les deux chambres, la discussion par article échappe à cet impératif (*voir infra*). Les réglementations détaillées la concernant et la rationalisation spécifique du droit d’amendement que nous allons étudier ne concernent que les interventions classiques et incidentes de chaque orateur, mais en aucun cas l’ensemble des débats. Même diminuées, elles ne limitent ni la multiplication des prises de parole et des incidents ni le dépôt massif d’amendements. La limitation de leur durée peut être facilement surmontée par la multiplication des orateurs ou le dépassement du temps imparti<sup>10</sup>. Les réformes réglementaires successives montrent que ce type de rationalisation trouve

---

<sup>8</sup> Comme le rappelle P. Avril, c’est l’une des armes essentielles de l’opposition : « Ce que désormais peut et veut l’opposition est de gêner en la retardant, à défaut de l’empêcher, l’action du Gouvernement et de sa majorité ; elle le fait par l’obstruction, laquelle s’exerce principalement par l’abus du droit d’amendement », « Le Conseil constitutionnel est-il toujours le bras armé du Gouvernement dans le parlementarisme rationalisé ? », *NCCC* 2016, p. 48.<sup>[17]</sup>

<sup>9</sup> Selon B. Baufumé, c’est « la technique-clé » de l’obstruction », *Le droit d’amendement et la Constitution sous la Cinquième République*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 1993, p. 514.

<sup>10</sup> Le président peut autoriser un orateur « dans l’intérêt du débat [...] à poursuivre son intervention au-delà du temps qui lui est attribué ». (Art 54 al. 5 RAN).

rapidement ses limites. C'est pourquoi les assemblées ont été – certes de manières différenciées ou différées – incitées à développer une autre stratégie basée sur des dispositifs d'encadrement global des débats.

**201.** Afin d'atteindre cet objectif d'accélération de la procédure législative, le recours à la norme était indispensable. L'ensemble de ces dispositions a été orienté de manière à combattre les procédés dilatoires. La réécriture de l'article 44 C. a été la pièce essentielle afin d'envisager une nouvelle rationalisation du droit d'amendement (§ I) et le retour d'une programmation globale des débats au sein des deux assemblées (§ II).

## § I – L'affaiblissement du droit d'amendement en séance publique

**202.** L'amendement, du latin *emendare*, signifie « améliorer, corriger »<sup>11</sup>. Dans le contexte parlementaire, il doit être conçu comme l'occasion de modifier<sup>12</sup> un projet ou une proposition de loi par rapport à sa version initiale dans le sens d'une amélioration.

**203.** Intimement lié au droit d'initiative des parlementaires, il est conçu comme son « corollaire »<sup>13</sup>, une « composante »<sup>14</sup> de celui-ci en tant qu'« initiative dérivée »<sup>15</sup>. Il est aussi indispensable à l'action des parlementaires qu'il est critiquable par le détournement important<sup>16</sup> dont il fait l'objet par son utilisation à des fins d'obstruction. Exploitant les failles

---

<sup>11</sup> Dictionnaire Le Petit Robert, 2017, p. 80.

<sup>12</sup> Plusieurs définitions confirment cet objectif : pour J.-L. Pezant, « le droit d'amendement comporte non seulement la faculté de proposer la suppression, totale ou partielle, ou la modification, des éléments du dispositif d'un projet ou d'une proposition, mais aussi celle d'en compléter le texte par des dispositions nouvelles », « Amendement », in O. Duhamel et Y. Mény (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, pp. 29-30 ; M. de Villiers et A. Le Divellec le définissent comme une « technique de la délibération législative qui a pour objet d'apporter à un texte les modifications qui permettront son adoption en « termes identiques » par chaque assemblée », *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 11<sup>ème</sup> éd., 2017, p. 9.

<sup>13</sup> Selon la célèbre formule d'E. Pierre selon laquelle « le droit d'amendement est le corollaire du droit général d'initiative », *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, Éd. Loysel, 1989, p. 843 (n° 696).

<sup>14</sup> R. Barrillon, J.-M. Bérard, M.-H. Bérard *et al.*, *Dictionnaire de la Constitution, les institutions de la V<sup>ème</sup> République*, Paris, Cujas, 4<sup>ème</sup> éd., 1986, p. 11.

<sup>15</sup> « Son caractère accessoire ou dérivé... » (P. Avril, J. Gicquel et J.-É. Gicquel, *Droit parlementaire*, Paris, LGDJ Lextenso, coll. « Domat droit public », 5<sup>ème</sup> éd., 2014, p. 229).

<sup>16</sup> Ce détournement peut porter sur le fond. En 1981, lors de l'examen de la *loi d'orientation autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à prendre des mesures d'ordre social* (Doc. AN n° 577 ; 27 novembre 1981, pp. 1-4), J. Toubon avait déposé un amendement n° 79 demandant au gouvernement de « planter dans chaque commune des cocotiers en nombre proportionnel à la population âgée de 60 ans et plus et rendre obligatoire, une fois par an au moins,

de son encadrement, les parlementaires en ont fait un usage « consistant [...] à enliser volontairement la discussion d'un texte en déposant une multitude d'amendements »<sup>17</sup> n'ayant plus pour principal objectif d'améliorer le texte, mais « d'en empêcher ou tout le moindre, d'en retarder l'adoption »<sup>18</sup>. Leur examen, assorti du droit d'intervention qui s'y rattache pour chaque parlementaire, des réponses des rapporteurs et/ou présidents de commission et du Gouvernement, a pour effet de prolonger jusqu'à l'impossible la durée des séances publiques. L'« évolution préoccupante »<sup>19</sup> de cette pratique a conduit le constituant à profondément revoir ses modalités d'exercice.

**204.** En 2008, la volonté d'accélérer la procédure législative a motivé la réécriture de l'article 44 C.. Pour les rédacteurs, la modification de la Constitution était la solution afin de réaliser une nouvelle répartition organique du droit d'amendement. Cette perspective permettrait des réaménagements majeurs en faveur d'un désengorgement de la séance publique (A). Il en a aussi revu les modalités d'exercice en séance publique (B), là encore pour gagner en rapidité.

## **A – Une nouvelle répartition organique du droit d'amendement**

**205.** À plusieurs reprises, le Parlement avait tenté de réformer le droit d'amendement. Tantôt radicalement, mais le filtre du Conseil constitutionnel avait été fatal<sup>20</sup>, tantôt plus

---

l'escalade de ces arbres par l'ensemble de la population majeure ». Cet amendement fut retiré avant l'examen en séance. Cela a donné naissance aux amendements dits « cocotiers » dont le contenu est farfelu. L'objectif de ces initiatives se limite à ralentir le déroulement de la procédure législative par l'examen qu'ils impliquent. Il peut aussi porter sur le nombre : le record absolu remonte à 2006 dans le cadre du projet de privatisation de Gaz de France. À l'époque, le groupe SRC et le GDR déposent plus de 137 665 amendements. Le PJJ de régulation des activités postales en 2005 avait fait l'objet de 14 888 amendements. En troisième position, la PJJ des modes de scrutin régional et européen (12 805 amendements en 2003). Apparaissent ensuite le PJJ retraites de 2003 (11 153 amendements), puis la PJJ sur l'assurance maladie de 2004 (8 495 amendements) et enfin le texte de 1995 sur la protection sociale (5 488 amendements). La suite du classement est la suivante et ne fait apparaître que deux textes *post-2008* : 7. Mariage pour tous, 2013 (5 367 amendements), 8. Loi Travail, 2016 (4 983 amendements), 9. Libertés et responsabilités locales, 2004 (4 876 amendements), 10. Statut et capital de la Régie nationale des usines Renault, 1990 (4 703 amendements). Globalement, le nombre d'amendements n'a cessé d'augmenter depuis 1958. Cf. annexe 4 p. 520 et annexe 6 p. 523.

<sup>17</sup> R. Barrillon, J.-M. Bérard, M.-H. Bérard *et al.*, *op.cit.*, p. 14.

<sup>18</sup> T. Debard, « Obstruction », *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Paris, Ellipses, 2<sup>ème</sup> éd., 2007, p. 280.

<sup>19</sup> J.-L. Debré, *Qu'est-ce que l'Assemblée nationale ?*, Paris, L'archipel, coll. « L'information citoyenne », 2007, p. 22.

<sup>20</sup> Lors de sa décision du 7 novembre 1990 (n° 90-278 DC, *Résolution modifiant les articles 16, 24, 29, et 48 du règlement du Sénat et introduisant dans celui-ci des articles 47 ter, 47 quater, 47, quinquies, 47, sexies, 47 septies, 47 octies, 47, nonies et 56 bis A (Rec., p. 79)*), le Conseil

raisonnablement, alors les effets avaient été marginaux. Les verrous constitutionnels écartés (1), la voie était ouverte pour limiter le droit d'amendement en séance publique et envisager de nouvelles procédures plus efficaces (2), à même d'aboutir à une accélération de la procédure législative.

## 1 – La dissociation des attributs du droit d'amendement

**206.** L'article 44 C. s'est attaqué à deux éléments majeurs auxquels députés et sénateurs sont viscéralement attachés. D'une part, le « primat »<sup>21</sup> de la séance publique comme lieu d'exercice de la parole parlementaire est remis en cause, et d'autre part, la nouvelle rédaction permet d'envisager une limitation drastique du droit d'amendement pourtant considéré comme « le moyen d'expression par excellence de la représentation nationale »<sup>22</sup>.

**207.** L'opposition des parlementaires, toutes tendances confondues, a été massive<sup>23</sup> tant la rédaction de l'article 18 (appelé à modifier le nouvel article 44 C.) du projet de révision constitutionnelle fut considérée comme « dangereuse »<sup>24</sup> et pouvant conduire à des interprétations permettant de « restreindre singulièrement le droit d'amendement de tout député »<sup>25</sup>. La réforme constitutionnelle rendait théoriquement possible une dissociation des attributs du droit d'amendement<sup>26</sup>. Celui-ci peut être décomposé en trois parties formant jusqu'ici un tout monolithique : le dépôt, la défense (comprenant la présentation par son

---

constitutionnel a censuré la procédure simplifiée prévue par la résolution n° 4 du 4 octobre 1990 du Sénat au motif que celle-ci empêchait la présentation d'un amendement déjà rejeté en commission. En ce sens, voir T. S. Renoux, « Chronique de jurisprudence du Conseil constitutionnel (décision n° 90-278 DC, *Résolution modifiant les articles 16, 24, 29, et 48 du règlement du Sénat et introduisant dans celui-ci des articles 47 ter, 47 quater, 47, quinquies, 47, sexies, 47 septies, 47 octies, 47, nonies et 56 bis A*) », *RFDC* 1991, p. 113-117 ; J.-P. Chaumont, « Le vote des lois en commission : une impossibilité constitutionnelle », *LPA* 1<sup>er</sup> février 1991, n° 14, pp. 21-23).

<sup>21</sup> En référence à l'article de J.-L. Héryn, « La nouvelle procédure législative au Sénat ou comment concilier l'accroissement du rôle de la commission avec le primat de la séance plénière », *Pouvoirs* 2011, n° 139, pp. 119-128.

<sup>22</sup> F. Chaltiel, « La loi organique relative aux articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution devant le Conseil constitutionnel : revalorisation du Parlement ou protection du Gouvernement ? » *LPA* 28 mai 2009, n° 106, p. 4.

<sup>23</sup> Plusieurs parlementaires des différents groupes de l'opposition et de la majorité ont exprimé leur opposition, *J.O. AN, Débats*, 2<sup>ème</sup> séance du 28 mai 2008, pp. 2626-2630.

<sup>24</sup> R. Dosièrre, *J.O. AN, Débats, ibid.*, p. 2626.

<sup>25</sup> B. Debré, *ibid.*

<sup>26</sup> Le nouvel article 44 C. issu de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 prévoit que le droit d'amendement « s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les Règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique ». En ce sens, lire J. Benetti, « L'article 18 », *LPA* 14 mai 2008, n° 97, p. 59 ; L. Domingo, « La révision et le droit d'amendement », *LPA* 19 décembre 2008, n° 254, p. 75.



auteur, l'avis de la commission et du Gouvernement, intervention d'un orateur d'avis contraire) et son vote. Ces éléments pourraient dorénavant faire l'objet d'une dissociation à la suite de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Les craintes des parlementaires se sont cristallisées sur l'impossibilité pour un amendement déposé d'être automatiquement défendu en séance.

**208.** Dès son rapport, J.-L. Warsmann s'interrogeait «sur le principe constitutionnel réservant au parlementaire le droit personnel de déposer des amendements et de les défendre»<sup>27</sup>. Lors des débats en séance publique, les interventions du rapporteur indiquaient clairement que seul serait garanti le droit de déposer des amendements<sup>28</sup>. La seule intervention du Gouvernement ne fit qu'entretenir l'ambiguïté<sup>29</sup>.

**209.** Mais les garanties orales obtenues de la part du Gouvernement<sup>30</sup> ou du rapporteur<sup>31</sup> lors de l'examen au Sénat furent d'un poids relatif face au renvoi constitutionnel à une loi organique ultérieure indiquant que le droit d'amendement «s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les Règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique». Dans l'esprit des parlementaires, l'encadrement devant arriver tôt ou tard, il aurait pour effet de réduire leurs marges de manœuvre.

**210.** Il faut rappeler que depuis 1982, le juge constitutionnel a développé une jurisprudence

---

<sup>27</sup> Rapport de J.-L. Warsmann ; Doc. AN n° 892, *op. cit.*, p. 24.

<sup>28</sup> «Il n'est pas question de limiter le droit pour un député de déposer des amendements», *J.O. AN, Débats, op. cit.*, p. 2630. «Le droit de déposer des amendements est donc préservé», *ibid.*, p. 2631. «L'article 18 ne dissimule donc rien qui s'apparenterait à un quelconque triangle des Bermudes : on ne touche pas au droit de déposer des amendements et ceux-ci viendront en séance et y seront discutés, sous réserve évidemment des procédures habituelles – amendements qui tombent, recours au vote bloqué ou absence de leur auteur», *ibid.*, p. 2636.

<sup>29</sup> «Non seulement les amendements pourront être librement déposés, mais ils pourront également être examinés en séance» (R. Dati, *ibid.*, p. 2637).

<sup>30</sup> «Je tiens à rassurer M. Frimat en lui confirmant, en réponse à la question qu'il a posée tout à l'heure, qu'un amendement qui aurait été rejeté en commission pourra bien évidemment être présenté en séance publique [...] Le droit d'amendement, monsieur Frimat, continuera de s'exercer librement, en séance, bien sûr, mais aussi en commission [...] Les parlementaires continueront à déposer leurs amendements, à les défendre en commission ou en séance» (R. Karoutchi, *J.O. Sénat, Débats*, séance du 23 juin 2008, p. 3258).

<sup>31</sup> «J'ai déjà précisé que, dans le cadre des procédures simplifiées d'examen en séance publique de textes portant sur des sujets techniques qui seraient autorisées par la conférence des présidents, l'examen en commission aurait valeur délibérative et il ne serait pas nécessaire de reprendre en séance publique les amendements rejetés en commission. Voilà pourquoi nous sommes obligés d'introduire le " ou ". [...] Vous imaginez bien que le droit d'amendement s'exercera à la fois en commission et en séance publique pour les débats complexes» (J.-J. Hyst, *ibid.*, pp. 3260-3261).

protectrice sur la forme et le fond du droit d'amendement. Par sa décision du 16 janvier 1982<sup>32</sup>, les juges de la rue de Montpensier consacrent la présentation de l'amendement comme un attribut inséparable du droit d'amendement. Cependant, pour faire face à l'afflux du nombre d'amendements et aux manœuvres d'obstruction, une décision ultérieure a autorisé que des amendements soient écartés s'ils contreviennent à la clarté et à la sincérité du débat<sup>33</sup>. Dans ce cadre, il a blanchi le Gouvernement lorsque celui-ci a entendu faire usage des articles de la Constitution lui permettant de réduire (voire de supprimer) le débat en séance<sup>34</sup>. Mais il a entendu dans le même temps limiter les initiatives réglementaires des assemblées conduisant à une quelconque suppression effective du droit d'amendement en séance publique, sous prétexte que celui-ci aurait été utilisé en commission<sup>35</sup>. Sa politique a mené à une protection absolue du droit d'amendement, et ce, dans ses trois dimensions, empêchant toute accélération par un partage novateur.

**211.** La dissociation du droit d'amendement opérée par la Constitution a permis la mise à bas toute la jurisprudence constitutionnelle qui avait écarté la possibilité d'accélérer la procédure législative en tentant de tronquer une part du droit d'amendement. La révision constitutionnelle de 2008 a neutralisé<sup>36</sup> la jurisprudence de 1990. La volonté de faire plier le

---

<sup>32</sup> Décision n° 81-132 DC, 16 janvier 1982, *Loi de nationalisation* (cons. 3 ; *Rec.*, p. 18 ; P. Gaïa, R. Ghevontian, F. Mélin-Soucramanien *et al.*, « Nationalisation (16 janvier 1982) » (n° 32), *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, coll. « Les grands arrêts », 18<sup>ème</sup> éd., 2016, pp. 443-466.

<sup>33</sup> Le Conseil constitutionnel a admis la possibilité d'écarter des amendements « sans justification appropriée » s'ils portent atteinte à la clarté et la sincérité du débat : décision n° 93-329, du 13 janvier 1994, *Loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements privés par les collectivités territoriales* (cons. 22 ; *Rec.*, p. 9).

<sup>34</sup> Le Conseil constitutionnel a estimé que l'usage de l'article 49 al. 3 C. ne méconnaissait pas le droit d'amendement : « Considérant que le bon déroulement du débat démocratique et, partant, le bon fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels supposent que soit pleinement respecté le droit d'amendement conféré aux parlementaires par l'article 44 de la Constitution, et que parlementaires comme Gouvernement puissent utiliser sans entrave les procédures mises à leur disposition à ces fins ; que cette double exigence implique toutefois qu'il ne soit pas fait un usage manifestement excessif de ces droits ; Considérant, en l'espèce, que de nombreux amendements ont été présentés en commission et en séance publique ; que la seule circonstance qu'aucun d'entre eux n'ait été adopté par le Sénat n'a pas vicié la procédure d'adoption de la loi », décision 2003-468 DC, 3 avril 2003, *loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques* (cons. 3 et 4 ; *Rec.*, p. 325) (*Souligné par nous*).

<sup>35</sup> La décision n° 90-278 DC, *op. cit.*, indique que le Conseil a choisi une protection de l'ensemble des attributs du droit d'amendement. Cette jurisprudence fut constante et fut rappelée à plusieurs reprises par le juge : décision 91-292 DC du 23 mai 1991, *Résolution modifiant les articles 43, 44, 81, 83, 87, 91, 103 à 108, 126, 127 et 147 du règlement de l'Assemblée nationale* (*Rec.*, p. 64) ; Décision 94-338 DC du 10 mars 1994, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale* (*Rec.*, p. 31).

<sup>36</sup> « C'est donc bien à l'effet de neutraliser la jurisprudence du Conseil constitutionnel que le Comité a préconisé une modification de l'article 44, alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution » (J. Benetti, « L'article 18 », *op. cit.*, p. 58).

Conseil constitutionnel pour améliorer l'efficacité de la procédure législative a été exprimée de manière claire, lors des débats parlementaires sur la loi organique<sup>37</sup>. Les parlementaires, prenant leur habit de constituant, ont entendu modifier la Constitution afin que celle-ci autorise de nouvelles méthodes d'examen de texte donnant les moyens d'être plus efficace et donc plus rapide. Des novations étaient alors susceptibles de voir le jour, elles n'ont pas été nombreuses pour autant.

## 2 – Les perspectives de limitation du droit d'amendement

**212.** Limiter le nombre d'amendements en séance en faisant de la commission le lieu privilégié, voire unique, de l'examen de ces derniers devenait possible grâce à la réécriture de l'article 44 C.. Ainsi, soit le texte est un texte politique et les commissions serviraient de filtre, ne laissant discuter en séance que les amendements les plus importants, soit il s'agirait d'un texte technique ou de moindre importance et la commission assurerait l'examen pour laisser à la séance de rares interventions et la délibération finale de vote. Dans un cas comme dans l'autre, il était escompté un raccourcissement de la durée d'examen.

**213.** Dans cette optique, les procédures d'examen simplifiées, peu utilisées, avaient vocation à retrouver une pertinence au sein des deux assemblées<sup>38</sup>. Il pouvait être envisagé de déplacer la quasi-totalité du débat en commission pour réserver « une simple ratification par l'assemblée plénière »<sup>39</sup>. Le Comité Balladur s'était prononcé favorablement à cette possibilité, tout comme le Gouvernement<sup>40</sup>.

**214.** Par contre, même dans sa nouvelle version, l'article 44 C. n'admettait pas de mettre en

---

<sup>37</sup> J.-J. Hyest indique que la réécriture de l'article 44 C. vise à « assouplir le principe » du droit d'amendement en permettant à celui-ci de s'exercer « en séance ou en commission » et que cela « pourrait suffire à satisfaire à l'exigence constitutionnelle », *Rapport au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale* sur le projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, Par J.-J. Hyest, Doc. Sénat n° 196, 4 février 2009, p. 26.

<sup>38</sup> Plusieurs articles à l'Assemblée nationale organisent la procédure d'examen simplifié (art. 106 RAN et art 107 RAN pour les textes autorisant la ratification de traités internationaux). Au Sénat, les procédures de vote sans débat et de débats restreints sont prévues aux articles 47 RS.

<sup>39</sup> Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>ème</sup> République, AN n° 820 *op. cit.*, p. 8.

<sup>40</sup> Cf. Rapport du Comité de Réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>ème</sup> République, *Une V<sup>ème</sup> République plus démocratique*, Paris, Fayard, La documentation française, 2008, p. 96. Projet de loi constitutionnelle de *modernisation des institutions de la V<sup>ème</sup> République* ; Doc. AN n° 820, *op. cit.*, p. 8.

place une procédure d'adoption des lois en commission<sup>41</sup>. Un tel dispositif aurait permis aux assemblées de délibérer soit en commission soit en séance publique. À plusieurs reprises cette possibilité a été proposée par les parlementaires<sup>42</sup> sans obtenir l'assentiment de la majorité. Le comité Vedel, tout en évoquant cette piste, ne l'avait pas retenue<sup>43</sup>. De manière générale, cette éventualité a toujours été l'objet de débat. Sa concrétisation se heurtait à la conception de la loi selon les canons de la Constitution de 1958 et plus particulièrement à la définition de la loi selon son article 34 C. Ce dernier indiquait dans sa version antérieure à la révision constitutionnelle de 2008 que « la loi est votée par le Parlement »<sup>44</sup>. À cet égard, on considère généralement que c'est l'assemblée plénière qui dispose du monopole de l'expression de la volonté générale, et partant, du vote de la loi. Le Conseil constitutionnel s'est d'ailleurs inscrit dans cette approche par sa décision du 7 novembre 1990<sup>45</sup>. Dans cette décision, les sages ont annulé la procédure de débat restreint au motif que celle-ci ne permettait pas à un amendement rejeté en commission d'être déposé en séance publique ensuite. Comme le note P. Jan, compte tenu de la jurisprudence constitutionnelle « il n'existe pas en droit français de mini-assemblée sur le modèle italien. La loi est l'acte voté en séance publique »<sup>46</sup>. Une modification de la Constitution visant à reconnaître aux commissions un pouvoir décisionnel s'avère nécessaire. Théoriquement possible, ce bouleversement est apparu trop brutal en 2008

---

<sup>41</sup> À l'image des procédures en vigueur au Parlement italien. Il s'agit de la procédure de *sede deliberante* (au Sénat) et de *sede legislativa* (chambre des députés). Dans ce sens lire C. Vintzel, *Les armes du Gouvernement dans la procédure législative, étude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, Paris, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2011, pp. 319-323.

<sup>42</sup> Proposition de loi *constitutionnelle tendant à améliorer l'efficacité de la procédure législative* ; présentée par J. Larché ; Doc. Sénat n° 179 ; 30 janvier 1990, pp. 4-5 ; Rapport du groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale présenté par D. Hoeffel au bureau du Sénat, le 2 juillet 2002, Doc. Sénat n° 75, pp. 98-99 ; Rapports d'information faits au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, par la mission d'information sur les Parlements de pays européens ; par P. Gélard et J.-C. Peyronnet, Doc. Sénat n° 43, 25 octobre 2006, p. 16 ; Doc Sénat n° 418, *ibid.*, pp. 22-23 ; P. Marini, « Pour moderniser notre législation », *JCP* 2007, act. 431, pp. 3-5, Rapport de J.-P. Bel, *Pour une nouvelle République : propositions de réformes des institutions à Ségolène Royal*, 8 février 2007, pp. 6-7 et p. 13 (article 21).

<sup>43</sup> Rapport du Comité consultatif pour la révision de la Constitution, présidé par le doyen Georges Vedel, *Propositions pour une révision de la Constitution (15 février 1993)*, Paris, La documentation française, coll. des rapports officiels, 1993, p. 62.

<sup>44</sup> À la suite de la révision constitutionnelle de 2008, cette disposition a été supprimée du nouvel article 34 C., mais elle se retrouve dans la nouvelle rédaction de l'article 24 C. dans son alinéa 1 : « Le Parlement vote la loi ».

<sup>45</sup> Décision n° 90-278, 7 novembre 1990 (*Rec.* p. 79). Voir § 160. En ce sens, voir J.-P. Chaumont, « Le vote des lois en commission : une impossibilité constitutionnelle ? », *LPA* 1<sup>er</sup> février 1991, n° 14, p. 21-23 ; L. Favoreu et L. Philip, « Règlement du Sénat (7 novembre 1990) » (n° 34), *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, coll. « Les grandes décisions », 15<sup>ème</sup> éd., 2009, pp. 581-582.

<sup>46</sup> P. Jan, *Le Parlement de la V<sup>ème</sup> République*, Paris, Ellipses, coll. « Mise au point », 1999, p. 94.

au comité Balladur<sup>47</sup> et d'un intérêt relatif aux parlementaires<sup>48</sup>.

**215.** En définitive, le constituant n'a donc pas remis en cause la conception traditionnelle de la production législative, préférant se limiter à un renforcement des commissions par une nouvelle répartition du travail législatif avec le *Plenum*<sup>49</sup>. Au surplus, les parlementaires ont souhaité compléter l'encadrement de l'amendement par une réglementation classique de son exercice. Utilisant l'ensemble des outils pouvant contraindre l'exercice du droit d'amendement, la Constitution et les règlements ont été rectifiés.

## **B – La maîtrise de la durée dévolue à l'amendement**

**216.** En 2008, le constituant a souhaité le plus possible maîtriser le temps dévolu au droit d'amendement. Il a entendu en réduire le nombre en exploitant plus fortement le principe des irrecevabilités. Il s'agissait de multiplier les moyens de procédure permettant de ne pas accepter le dépôt des amendements et *in fine* d'écarter leur examen (1). Plus classiquement, le législateur organique et les règlements parlementaires ont encadré le temps dévolu à l'exercice du droit d'amendement (2).

### **1 – Le durcissement des conditions de recevabilité constitutionnelle**

**217.** Avec l'évolution du parlementarisme rationalisé, le constituant a entendu modifier la raison d'être de certaines dispositions constitutionnelles devant initialement protéger le pouvoir exécutif contre le Parlement. Il a estimé qu'une modification des articles relatifs aux irrecevabilités législatives (art. 41 C.) (a) et aux irrecevabilités liées au lien devant exister

---

<sup>47</sup> «Le comité ne propose pas un système d'adoption des lois en commission. La tradition juridique française fait de la discussion dans l'hémicycle le lieu privilégié de l'expression démocratique», Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>ème</sup> République, *op. cit.*, p. 97.

<sup>48</sup> Les deux rapporteurs font état d'une utilisation limitée de la procédure des *leggine*. En ce sens, voir Rapport J.-L. Warsmann ; Doc. AN n° 892, *op. cit.*, pp. 342-343 et Rapport de J.-J. Hyst ; Doc. Sénat *op. cit.*, p. 138. C. Vintzel explique que les procédures d'élaboration de la loi en commission avec adoption dites de *sede deliberante* (au Sénat) ou de *sede legislativa* (chambre des députés) «constituaient, dans les trente premières années de la République italienne, entre la moitié et les trois quarts des lois, ils ont subi une certaine érosion à partir de la XI<sup>ème</sup> législature», *Les armes...*, *op. cit.*, p. 322.

<sup>49</sup> D'après une expression de M. Prélôt, *Droit parlementaire français*, le pouvoir et les procédures parlementaires, Paris, Les cours de droit, 1958, 4<sup>ème</sup> fascicules., p. 60 et s., cité par M. Touzeuil-Divina in «Une dévalorisation parlementaire continue! À propos du droit parlementaire constitutionnellement et prétendument revalorisé», *Politeia* 2010, n° 18, p. 80.

entre un amendement et le texte législatif examiné (art. 45 al. 1 C.) (b) serait de nature à contraindre l'étendue des séances publiques. L'objectif était d'en faire des outils permettant d'opposer l'irrecevabilité à des amendements indésirables. La mise en œuvre des procédures d'irrecevabilité<sup>50</sup> permet de refuser le dépôt ou d'empêcher un vote d'amendement. La réduction du nombre d'examen devait là aussi théoriquement s'en suivre.

*a – La revitalisation mitigée de l'article 41 C.*

**218.** En 2007, le Comité Balladur recommanda dans une perspective de modernisation du droit d'amendement que le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat<sup>51</sup> puissent, tout comme le Gouvernement, soulever l'irrecevabilité prévue par l'article 41 C.<sup>52</sup> L'objectif n'était pas, *a priori*, d'encadrer le droit d'amendement des parlementaires. D'ailleurs, le Gouvernement légitime la reprise de cette proposition dans son projet de loi constitutionnelle afin notamment de lutter contre l'inflation du volume législatif<sup>53</sup> et afin de rendre plus effective la répartition des domaines législatifs et réglementaires<sup>54</sup>.

**219.** Pourtant, la réécriture de l'article 41 C. a été perçue par les parlementaires comme un moyen de restreindre l'initiative parlementaire. D'ailleurs, lors des travaux préparatoires, l'utilisation de l'article 41 C. comme manœuvre anti-obstruction fut rappelée<sup>55</sup>. Ainsi, comme

---

<sup>50</sup> Selon É. Oliva, l'irrecevabilité est un « moyen de procédure qui permet d'écarter les initiatives sans que l'assemblée ne puisse se prononcer par un vote sur le fond », É. Oliva, *L'article 41 de la Constitution du 4 octobre 1958. Initiative législative et Constitution*, Paris/Marseille, Economica/PUAM, coll. « Droit public positif », 1997, p. 51. Voir aussi J.-L. Pezant, « Le contrôle de la recevabilité des initiatives parlementaires, éléments pour un bilan, *RFSP* 1981, pp. 140-171.

<sup>51</sup> Il s'agit d'une compétence personnelle du président de chaque assemblée et non d'une compétence du président de séance.

<sup>52</sup> Rapport du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage de la V<sup>ème</sup>, *op. cit.*, p. 43.

<sup>53</sup> « L'article 15 du projet se donne pour objectif de lutter contre l'inflation législative en favorisant un meilleur respect du partage entre le domaine de la loi et le domaine du règlement... », Projet de loi constitutionnelle *de modernisation des institutions de la V<sup>ème</sup> République* ; Doc. AN, n° 820 ; 23 avril 2008, p. 7. Le rapport de J.-L. Warsmann recommande de modifier cet article afin de rendre plus effective la répartition des domaines législatif et réglementaire : Cf. Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation, et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle (n° 820) *de modernisation des institutions de la V<sup>ème</sup> République* ; par J.-L. Warsmann ; Doc. AN n° 892, 15 mai 2008, pp. 277-294.

<sup>54</sup> « Le Gouvernement souhaite le maintien de l'article 41 parce que le respect du partage entre loi et règlement participe de l'intelligibilité de la loi », R. Karoutchi, *J.O. Sénat, Débats*, 16 juillet 2008, p. 4732.

<sup>55</sup> « Cette disposition présente, cependant, un intérêt indéniable pour faire obstacle à la discussion d'amendements d'obstruction » (Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi

le souligne B. Quiriny<sup>56</sup>, « le débat sur l'article 15 n'a donc pas tant visé la question technique du contrôle des dispositions réglementaires incluses dans les lois que celle, plus politique, du droit d'amender des parlementaires »<sup>57</sup>. Cette focalisation du débat sur ce point s'explique par l'efficacité du dispositif pour élaguer des amendements litigieux s'il en est fait usage<sup>58</sup>.

**220.** La nouvelle rédaction de l'article 41 C. issue de la loi constitutionnelle de 2008 eut pour effet d'élargir le nombre de titulaires pouvant soulever l'irrecevabilité au président des assemblées<sup>59</sup>. En conséquence, cela permettait d'opposer l'irrecevabilité aussi bien à l'encontre des amendements parlementaires que gouvernementaux<sup>60</sup>. L'augmentation du nombre de titulaires devait permettre de réduire le volume législatif, débouchant sur une accélération de la procédure. Théoriquement intéressante, cette modification se heurtait à plusieurs obstacles pratiques avant même son application. Le président de l'Assemblée saisie ne serait pas forcément enclin à en faire usage pour des raisons politiques évidentes. Tout d'abord, il hésiterait fortement à déclarer irrecevable un amendement émanant de la majorité dont il est membre. Inversement, l'irrecevabilité d'un amendement de l'opposition pourrait être perçue comme partisan, contrevenant à la posture traditionnelle des présidents des assemblées. Ensuite, la distinction entre les domaines législatifs et réglementaires n'est pas toujours aisée à effectuer en pratique. Enfin, le désaccord qui pourrait l'opposer au Gouvernement impose la saisine du Conseil constitutionnel, lourdeur qu'un président hésitera à infliger à la procédure législative.

---

*constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la Ve République* ; Par J.-J. Hiest ; Doc. Sénat, n° 387, 11 juin 2008, p. 127). Sur l'utilisation de l'article 41 C. comme instrument de lutte contre l'obstruction, É. Oliva note que « bon nombre d'amendements de l'opposition sont tombés sous le coup de l'article 41 car ils étaient destinés à faire obstruction au texte en discussion », *op.cit.*, p. 478. Voir plus largement pp. 476-479. Dans le même sens, B. Baufumé estime que « l'argument de la séparation des domaines de la loi et du règlement étant le prétexte à la poursuite d'autres buts : lutter contre l'obstruction... », *op. cit.*, p. 57.

<sup>56</sup> B. Quiriny, « La métamorphose de l'article 41 de la Constitution », *RFDC* 2010, pp. 313-328. Voir aussi G. Drago, « Le partage loi/règlement : un nouvel équilibre à construire », *LPA*, 19 décembre 2008, n° 254, pp. 65-67.

<sup>57</sup> B. Quiriny, *op. cit.*, p. 315.

<sup>58</sup> Le 20 janvier 2005, J.-L. Debré, avait fait rejeter près de 14 606 amendements sur ce fondement lors de l'examen du projet de loi relatif aux activités postales.

<sup>59</sup> L'article 41 al. 1 C. issu de la révision constitutionnelle de 2008 énonce que « s'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à la délégation législative accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement ou le Président de l'assemblée saisie peut opposer l'irrecevabilité ».

<sup>60</sup> La précédente rédaction réservait l'opposabilité au Gouvernement, qui n'allait pas soulever l'irrecevabilité à l'encontre de ses propres amendements.

**221.** Dans les faits, il faut reconnaître que cette modification constitutionnelle a été sans effet jusqu'en 2015 au sein des deux assemblées. À l'Assemblée nationale, entre 2005 et 2012, seuls deux cas d'irrecevabilités en séance ont été comptabilisés : une en 2007-2008 et une en 2008-2009. Cet article est si peu utilisé que, depuis la session 2012-2013, les irrecevabilités ne sont plus comptabilisées par le service de la séance de l'Assemblée nationale<sup>61</sup>. Au Sénat, le bilan est encore plus maigre, puisque jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 2015, aucun cas d'irrecevabilité n'avait été soulevé. Devant cet échec, le Sénat, alors même qu'il avait désiré ne pas entériner cette modification lors des débats en 2009<sup>62</sup>, a souhaité redonner une plus grande utilité encore à cette disposition par sa réforme réglementaire du 13 mai 2015. Dans cette logique, il a voulu préciser des modalités de nature à ce que le contrôle soit effectué plus systématiquement. Le président du Sénat a annoncé<sup>63</sup> que les présidents de commissions devraient lui transmettre, pour chaque examen législatif, « la liste des amendements, sénatoriaux comme gouvernementaux, ne relevant pas du domaine de la loi, afin de lui permettre d'opposer l'irrecevabilité, après avoir consulté le cas échéant le président de la commission des lois, conformément à la procédure prévue par l'article 45 du règlement du Sénat »<sup>64</sup>. En amont de sa décision, le Président du Sénat « informe le Gouvernement de ses intentions afin qu'il y ait un regard croisé sur leur appréciation. Des échanges informels s'engagent alors, ce qui permet à la procédure d'être plus facilement admise »<sup>65</sup>. Grâce à cette nouvelle procédure, le Sénat s'est réapproprié ce type d'irrecevabilité « puisque du 1<sup>er</sup> octobre 2015 au 31 mars 2017, l'irrecevabilité a été admise à l'encontre de 119 amendements, ce qui représente 1,1 % du total des amendements diffusés concernés par l'application de l'article 41 de la Constitution »<sup>66</sup>. Ce résultat tranche avec l'absence totale d'utilisation

---

<sup>61</sup> En 2015, P. Bachsmidt notait que « depuis 2008 le gouvernement n'a pas davantage invoqué l'article 41, cette nouvelle prérogative personnelle du président de chaque assemblée n'a pas été utilisée non plus », « Des tentatives concrètes d'amélioration de la qualité du travail législatif au Sénat », *Constitution* 2015, p. 1) (Cf. annexe 10 p. 528).

<sup>62</sup> En première lecture, le Sénat avait supprimé la modification de l'article 41 C.. En seconde lecture, la disposition fut rétablie par l'Assemblée nationale, le Sénat se conforma à ce choix.

<sup>63</sup> conférence des présidents du 15 septembre 2015.

<sup>64</sup> P. Bachschmidt, *op. cit.*, p. 2.

<sup>65</sup> A. de Montis, P. Monge, « Le Sénat et le renouveau de l'article 41 de la Constitution », *RFDC* 2017, p. 868.

<sup>66</sup> A. de Montis, P. Monge, *op. cit.*, p. 873. « À titre d'illustration, ce sont ainsi sept amendements déposés sur le projet de loi relatif au droit des étrangers en France (examiné en première lecture en octobre 2015) qui ont été déclarés irrecevables. Les chiffres sont parfois plus importants encore puisque l'irrecevabilité a pu être soulevée à l'encontre de vingt-cinq amendements sur le projet de loi Égalité et citoyenneté (octobre et décembre 2016), de seize amendements sur le projet de loi relatif à la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (janvier, mai et juillet 2016) et de quinze amendements sur le projet de loi pour une République numérique ». En outre les deux auteurs relèvent que « le Président du Sénat reprend quasiment toutes les irrecevabilités qui lui ont été



jusqu'à octobre 2015 et se retrouve dans des ordres de grandeur similaire aux irrecevabilités soulevées au titre de l'article 40 C.<sup>67</sup>. Si le nombre d'amendements concernés peut apparaître négligeable, il n'en demeure pas moins que cette initiative s'inscrit pleinement dans une volonté de suppression des éléments pouvant alourdir inutilement l'examen législatif, permettant *de facto* d'accélérer la procédure législative.

*b – La faible utilisation de l'article 45 al. 1 C.*

**222.** La révision a aussi été l'occasion de réécrire l'article 45 al. 1 de la norme fondamentale<sup>68</sup>. Deux irrecevabilités, contenues jusqu'ici dans les règlements, ont été constitutionnalisées : la nécessité d'un lien<sup>69</sup> entre l'amendement déposé et le texte examiné, et de manière indirecte, la règle de l'entonnoir<sup>70</sup>.

**223.** À l'occasion de la révision constitutionnelle, les parlementaires ont estimé que la jurisprudence de la rue de Montpensier relative au lien devant exister entre l'amendement et le texte en discussion était devenue trop restrictive<sup>71</sup>. Cette appréciation de la juridiction avait pourtant pour avantage de contraindre les parlementaires à déposer des amendements dont le contenu ne devait pas s'écarter de ce dernier<sup>72</sup>. La consécration constitutionnelle du « lien même indirect » avait pour objectif affiché de l'assouplir<sup>73</sup>, ce qui allait à l'encontre d'un allègement de la discussion législative.

---

suggérées par les commissions. En effet, ces dernières lui ont transmis au total 129 amendements susceptibles d'être concernés par l'article 41 de la Constitution. Le Président a donc repris plus de 90 % de leurs suggestions » (*ibid.*, p. 874).

<sup>67</sup> A. de Montis et P. Monge indiquent que « du 1er octobre 2015 au 30 septembre 2016, l'irrecevabilité législative (article 41 de la Constitution) a concerné 1,3 % du total des amendements diffusés concernés par l'application de cet article, tandis que l'irrecevabilité financière (article 40 de la Constitution) a concerné 2,9 % des amendements diffusés », *ibid.*, p. 874.

<sup>68</sup> La nouvelle rédaction de l'alinéa 1 est la suivante : « Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux Assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis » (*Souligné par nous*).

<sup>69</sup> Article 98 al. 5 RAN et 48 al. 3 RS.

<sup>70</sup> Article 108 al. 3, 4, 5 RAN et 48 al. 5, 6, 7 RS.

<sup>71</sup> J.-L. Warsmann qualifie la jurisprudence du Conseil constitutionnel de « sévère » (Doc. AN n° 892, *op. cit.*, p. 328).

<sup>72</sup> L'exigence d'un lien entre l'amendement et le texte proposé fut consacrée par le Conseil constitutionnel dans la décision n° 85-191 DC, 10 juillet 1985, *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier* (cons. 2 ; *Rec.*, p. 46).

<sup>73</sup> Cet objectif est clairement indiqué dans le Rapport de J.-L. Warsmann ; Doc. AN n° 892, *op. cit.*, p. 348.

**224.** Plus conforme avec une volonté d'accélération de la procédure législative fut la constitutionnalisation indirecte de l'entonnoir. En effet, la nécessité d'un lien entre l'amendement déposé et le texte examiné dès la première lecture imposait à l'ensemble des initiatives de respecter le cadre du second. Le principe de l'entonnoir fut d'abord réglementaire, puis adopté par le Conseil constitutionnel<sup>74</sup>. Il implique qu'au fil des lectures, la discussion se recentre sur les dispositions n'ayant pas encore obtenu l'accord des deux assemblées. Ce mécanisme permet de concentrer la discussion sur ces dispositions, évitant ainsi que de nouvelles initiatives apparaissent au cours de la procédure législative. En conséquence, la discussion législative est allégée puisqu'il ne peut être introduit en seconde lecture une idée non débattue ou remettant en cause une disposition déjà adoptée conforme en première lecture.

**225.** Dans les faits, la constitutionnalisation indirecte de cette règle n'a pas eu un effet majeur à l'Assemblée nationale. Les députés n'ont pas investi cet outil. L'irrecevabilité en séance n'a pas été soulevée depuis la révision de l'article 45 C<sup>75</sup>.

**226.** Au Sénat, les résultats furent intéressants lors de la session 2010-2011. L'institution s'est saisie de cette disposition afin d'éviter que la seconde lecture ne soit pas une simple répétition de la première, permettant d'accélérer la procédure législative. Seulement, cette

---

<sup>74</sup> Décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006, *Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*. Dans cette décision, le Conseil indique que, d'une part « il résulte de la combinaison des dispositions précitées que le droit d'amendement qui appartient aux membres du Parlement et au Gouvernement doit pouvoir s'exercer pleinement au cours de la première lecture des projets et des propositions de loi par chacune des deux assemblées ; [...] il ne saurait être limité, à ce stade de la procédure et dans le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, que par les règles de recevabilité ainsi que par la nécessité, pour un amendement, de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie » ; et que d'autre part, « il ressort également de l'économie de l'article 45 de la Constitution et notamment de son premier alinéa [...] que, comme le rappellent d'ailleurs les règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat, les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées après la première lecture par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion ; [...] toutefois, ne sont pas soumis à cette dernière obligation les amendements destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ». Enfin, il précise que « doivent être regardées comme adoptées selon une procédure irrégulière les adjonctions ou modifications apportées à un projet ou à une proposition de loi dans des conditions autres que celles précisées ci-dessus » (cons. 25 à 27 ; *Rec.*, p. 31 ; *Souligné par nous*). Voir P. Avril, J. Gicquel, « Le triomphe de l'entonnoir », *LPA* 15 février 2006, n° 33, pp. 6-9 ; J.-P. Camby, « Droit d'amendement et navette parlementaire : une évolution achevée », *RDP* 2006, pp. 293-300.

<sup>75</sup> Cf. annexe 10 p. 525

exploitation est assez irrégulière et à l'exception de la session 2014-2015, le nombre d'amendements concerné est restreint<sup>76</sup>.

**227.** De manière générale, le constituant a choisi de revivifier des armes présentes depuis 1958 dans la Constitution en mettant l'accent sur les effets d'accélération que pouvaient avoir les irrecevabilités<sup>77</sup>. Cependant, les acteurs n'ont pas activé suffisamment ces dispositifs pour avoir un effet sur l'allègement de la discussion législative. La révision constitutionnelle de 2008 a aussi été l'occasion pour les parlementaires de rectifier leurs règlements afin d'ajouter de nouvelles restrictions à l'exercice du droit d'amendement.

## **2 – La réduction du temps de l'amendement**

**228.** Plusieurs encadrements ont été définis à l'adresse des parlementaires par le législateur organique et les règlements. Comme pour les modifications précédentes, l'intelligibilité du débat était un objectif essentiel, doublé d'une volonté d'en contenir l'étendue. La fixation d'un délai de dépôt des amendements parlementaires en séance y participait à deux titres. *Primo*, cela permettait de limiter le temps à disposition pour rédiger des propositions. *Secundo*, des amendements portés à connaissance suffisamment tôt permettaient de mieux préparer la discussion en hémicycle, limitant les perturbations créées par le flot d'informations nouvelles reçues lorsque le débat débute.

**229.** La loi organique du 15 avril 2009 a entériné deux nouveaux encadrements temporels pour les amendements des députés et sénateurs (art. 13 al. 2 C.). Le premier d'entre eux rend impossible le dépôt des amendements parlementaires après le début de l'examen du texte afin de limiter les perturbations du débat nées de dépôts tardifs. Le second ouvre la possibilité pour les règlements des assemblées d'aller encore plus loin en prévoyant une date antérieure à

---

<sup>76</sup> Cf. annexe 10 p. 528

<sup>77</sup> Le projet de loi constitutionnelle déposé le 9 mai 2018 prévoyait le renforcement des irrecevabilités de l'article 41 C. en instaurant une irrecevabilité absolue pour les amendements des parlementaires et les propositions de loi dans trois cas. Cette irrecevabilité serait systématique pour les dispositions de nature réglementaire, l'absence de caractère normatif et la présence de cavaliers législatifs (cf. Rapport de M. R. Ferrand, Mme Yaël Braun-Pivet, M. M. Fresneau ; Tome I (Présentation générale et commentaires d'articles) ; Doc. AN n° 1137, *op. cit.*, p. 67). Très restrictif, cet article fut supprimé lors des débats en commission (cf. Rapport M. R. Ferrand, Mme Yaël Braun-Pivet, M. M. Fresneau ; Tome II (Compte rends des travaux de la commission) ; Doc. AN n° 1137, *op. cit.*, p. 426). Les députés de l'opposition estimèrent que «cet article touche au fondement même du droit d'amendement» (A. Viala, *ibid.*, p. 423).

celle du début de l'examen du texte, à compter de laquelle les amendements ne sont plus recevables.

**230.** Dans cette logique, l'Assemblée nationale a établi un délai de dépôt beaucoup plus drastique qu'auparavant en imposant que les amendements des députés soient déposés seulement jusqu'au « troisième jour ouvrable précédant la date de début de la discussion du texte à 17 heures » (art. 99 al. 1 RAN)<sup>78</sup>. La conférence des présidents conservant la possibilité d'y déroger. On notera que cette modification est la dernière d'une longue série<sup>79</sup> démontrant les difficultés de l'assemblée à trouver un régime viable et/ou l'efficacité relative d'une telle mesure.

**231.** Le Sénat s'est révélé beaucoup plus mesuré, puisqu'il s'est contenté de remonter des dispositions de son instruction générale du bureau au sein de son règlement marquant sa préférence, une fois n'est pas coutume, pour la flexibilité<sup>80</sup>.

**232.** *A contrario*, le droit d'amendement gouvernemental a conservé un régime privilégié par rapport à celui des parlementaires : aucun délai de dépôt ne le contraint (art. 13 al. 3 LO). Les parlementaires ont seulement obtenu que soit inscrit dans les règlements que les délais de dépôts des amendements parlementaires soient ouverts de nouveau lorsque le Gouvernement et la commission saisie au fond déposent leurs amendements après l'expiration des délais prévus<sup>81</sup>. Mais, déterminés à atténuer le déséquilibre, les parlementaires ont aussi tenté de soumettre les amendements gouvernementaux à une évaluation préalable<sup>82</sup>. Le Conseil

---

<sup>78</sup> Par exemple, pour un texte dont l'examen débute le mardi, le dépôt des amendements est clos le vendredi précédent.

<sup>79</sup> Pas moins de quatre résolutions ont modifié le régime du dépôt des amendements : 23 octobre 1969 (n° 146) ; 26 janvier 1994 (n° 151) ; 10 octobre 1995 (n° 408) ; 7 juin 2006 (n° 582).

<sup>80</sup> « À la demande de la commission intéressée, la conférence des présidents peut décider de fixer un délai limite pour le dépôt des amendements » art. 50 RS.

<sup>81</sup> À l'issue de la discussion législative, l'article 13 al. 3 du projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution adopté le 24 mars 2009 dispose que : « Ces délais peuvent être ouverts de nouveau pour les membres du Parlement dans les conditions prévues par les règlements des assemblées ». Si le Sénat n'en a pas fait usage, l'Assemblée nationale a inscrit un article 99 al. 2 à l'occasion de sa réforme réglementaire de 2009 : « Lorsque le Gouvernement ou la commission saisie au fond fait usage de cette faculté, ce délai n'est plus opposable aux amendements des députés portant sur l'article qu'il est proposé d'amender ou venant en concurrence avec l'amendement déposé lorsque celui-ci porte article additionnel ».

<sup>82</sup> À l'issue de la discussion législative, l'article 14 du projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution adopté le 24 mars 2009 dispose que : « Les règlements des assemblées peuvent déterminer les modalités selon lesquelles les amendements du Gouvernement font l'objet d'une étude d'impact communiquée à l'assemblée avant leur discussion en séance ».

constitutionnel est venu censurer cette démarche, renforçant l'asymétrie en la matière<sup>83</sup>. En définitive, aucune règle écrite n'a été consacrée pour encadrer l'exercice du droit d'amendement gouvernemental.

**233.** Plusieurs autres modifications relativement marginales ont été consacrées par les règlements parlementaires. Ainsi, à l'Assemblée nationale, lorsque les avis du Gouvernement et de la commission sont identiques, le nombre d'orateurs ayant la possibilité de répondre a été limité à un au lieu de deux (art. 56 al. 2 RAN). La chambre basse a aussi ouvert la porte à une évaluation *a priori* des amendements des parlementaires (art. 98-1 al. 4 RAN) pour en limiter le nombre. De son côté, le Sénat a entendu empêcher la discussion commune pour les amendements de suppression. La discussion commune permet de mettre en discussion l'ensemble des amendements sur un même article, même si le premier d'entre eux est voté. Elle permet de préserver le droit d'expression de l'ensemble des parlementaires. Le Sénat a adopté le principe que les amendements de suppression seraient étudiés en priorité. Cette mesure, cumulée à l'absence du principe de discussion commune, a pour effet, en cas d'adoption de ce dernier, de faire tomber l'ensemble des autres amendements. Le débat y gagne *de facto* en célérité.

**234.** Les réformes constitutionnelles, organiques et réglementaires ont profondément revu le régime de l'amendement. Mais ces modifications agissent de manière isolée sur les différentes séquences du droit d'amendement et ne limitent en rien le risque d'allongement de la durée par l'usage abusif de ce droit par les parlementaires. Cette éventualité a poussé les assemblées à aller plus loin. Une accélération de la procédure législative serait mieux garantie si l'ensemble de la discussion législative voyait sa durée directement limitée par les textes.

---

<sup>83</sup> Mais cette censure est plus à mettre au débit du constituant qu'à celle du Conseil. En effet, celui-ci n'a pas entendu rejeter le principe d'un encadrement du droit d'amendement gouvernemental. La censure a été motivée par la faible précision des dispositions organisant cet encadrement « qu'il ressort de ses termes mêmes que l'article 14 de la loi organique s'est borné à renvoyer aux règlements des assemblées la faculté d'imposer au Gouvernement l'élaboration d'études d'impact sur ses amendements sans préciser le contenu de celles-ci ni les conséquences d'un manquement à cette obligation ; que, par suite, le législateur a méconnu l'étendue de la compétence que lui a attribuée l'article 44 de la Constitution ; qu'il suit de là que l'article 14 doit être déclaré contraire à la Constitution », décision n° 2009-579 DC, 9 avril 2009, *Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution* (cons. 38 et 29 ; *Rec.*, p. 84 ; F. Chaltiel, « La loi organique relative aux articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution devant le Conseil constitutionnel : revalorisation du Parlement ou protection du Gouvernement ? », *LPA* 28 mai 2009, n° 106, pp. 4-9 ; L. Baghestani, « À propos de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution », *LPA* 26 juin 2009, n° 127, pp. 6-9 ; *CCC* n° 27, 2009, pp. 130-140).

## § II – Les procédures encadrant la discussion législative

**235.** Le principe d'une organisation générale de la discussion législative a été une réforme autant « souhaitée que critiquée »<sup>84</sup>. Préconisée de longue date par M. Ameller<sup>85</sup>, « la limitation de la durée de la discussion parlementaire est probablement le point le plus controversé des récentes réformes envisagées »<sup>86</sup>. Devant l'inefficacité des dispositifs existants (A), les parlementaires se sont finalement résolus à utiliser les possibilités offertes par le droit écrit (Constitution et loi organique). Ils ont proposé des dispositifs de nature à programmer les discussions en séance publique (B).

### A – Le besoin d'un outil efficace contre l'obstruction

**236.** Nonobstant l'inefficacité des procédures consacrées par le règlement et le besoin de disposer, à la fois pour le Gouvernement, et les parlementaires, de procédures d'accélération (1), la réticence des parlementaires à la mise en place de tels dispositifs a été forte (2).

#### 1 – Des moyens de ripostes insatisfaisants

**237.** La Constitution (a), les règlements parlementaires et la pratique parlementaire (b) ont développé, au profit de l'exécutif ou des parlementaires de la majorité, des outils défensifs permettant de parer des manœuvres dilatoires, mais peu sont réellement efficaces.

##### *a – Les dispositions constitutionnelles d'accélération*

**238.** Trois dispositions constitutionnelles majeures peuvent être invoquées par le Gouvernement pour tenter d'accélérer la procédure législative. Deux d'entre elles ont été inscrites à cet effet dans la Constitution pour lui permettre de faire voter un texte conformément à ses objectifs. Elles permettent une accélération de la procédure par un

---

<sup>84</sup> H. Jozefowicz, « La réforme des règlements des assemblées parlementaires : entre impératifs constitutionnels, amélioration du débat et ouverture du pluralisme », *RFDC* 2010, p. 349.

<sup>85</sup> M. Ameller estime qu'il faudrait « revenir à la règle ancienne consistant à attribuer un temps de parole global à chaque groupe. Une fois épuisé par les manœuvres de retardement, la procédure reprendrait son cours normal », *L'Assemblée nationale*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1<sup>ère</sup> éd., 1994, p. 57-58. Il reprend cette même idée 14 ans plus tard, « Plaidoyer pour une organisation rationnelle des débats à l'Assemblée nationale », in *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel : Constitutions et pouvoirs*, Montchrestien, 2008, pp. 1-7.

<sup>86</sup> H. Jozefowicz, *op. cit.*, p. 348.

détournement de leur finalité initiale.

**239.** Le vote bloqué (art. 44 al. 3 C.) permet d'obtenir la version du texte souhaitée, par le Gouvernement. Celui-ci peut faire voter un texte dans lequel il a pu trier les amendements qu'il souhaite voir repris. Ce dispositif reste d'une efficacité limitée : s'il économise quelque peu le temps de l'explication du vote, du scrutin et des incidents qui s'y rattachent, il maintient le droit à la discussion de l'ensemble des amendements qui est la partie la « plus chronophage »<sup>87</sup>. Ce n'est donc pas un outil à même d'écourter une discussion législative, mais seulement de limiter les opérations de vote. Si son usage a été intensif au début de la Cinquième République, il s'est largement tari<sup>88</sup>. « La plus grande force du fait majoritaire (...) mais aussi le constat d'un faible gain de temps (sauf en cas de scrutin public à répétition) » n'en font plus un instrument essentiel du Gouvernement<sup>89</sup>.

**240.** Plus en phase avec cet objectif, l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le fondement de l'article 49 al. 3 C. se révèle bien plus à même de gagner du temps<sup>90</sup> puisque, sauf vote d'une motion de censure, le texte est adopté par l'Assemblée nationale (pour une lecture). Mais son effet est très, voire trop radical,<sup>91</sup> et souvent disproportionné pour l'ensemble des situations marquées par un ralentissement de la procédure<sup>92</sup>. Il souligne un échec pour l'exécutif, devenu incapable de maîtriser la procédure législative.

**241.** En définitive, il ne reste guère au Gouvernement que la « procédure d'urgence »,

---

<sup>87</sup> G. Carcassonne, M. Guillaume, *La Constitution* (introduite et commentée par), Paris, Seuil, coll. « Points Essais », 14<sup>ème</sup> éd., 2017, p. 227.

<sup>88</sup> Selon P. Avril, J. Gicquel et J.-É. Gicquel, « largement utilisé pendant les premières législatures, le scrutin unique n'intervient plus guère désormais qu'à titre technique », *op. cit.*, p. 227. Entre 1968 et 1979, le Gouvernement a recouru à cette procédure 117 fois à l'Assemblée nationale et 128 fois au Sénat dont 26 fois à l'Assemblée nationale, 21 au Sénat pour la seule année 1963 : P. Avril, « le vote bloqué », *RDP* 1965, p. 473. Cet usage intensif est réapparu épisodiquement en 1986 (14 fois à l'Assemblée nationale, 80 fois au Sénat), en 1990 (23 fois à l'Assemblée nationale et 10 fois au Sénat) et en 1991 (33 fois à l'Assemblée nationale et 10 fois au Sénat). Statistiques fournies par le service de la séance de l'Assemblée nationale. Cf. annexe 11 p. 530.

<sup>89</sup> J.-L. Héryn, « Article 44 », in F. Luchaire, G. Conac, X. Prétot (dir.), *La Constitution de la République française, analyses et commentaires*, Paris, Economica, 3<sup>ème</sup> éd., 2008, p. 1078.

<sup>90</sup> L'article 49 al. 3 C. permet « de mettre fin à une manœuvre d'obstruction parlementaire menée par l'opposition dans le but de retarder au maximum l'adoption d'un texte », G. Toulemonde, *Le déclin du Parlement sous la Ve République. Mythe et réalités*, Thèse Lille-II, 1998, p. 204.

<sup>91</sup> « Ce n'est pas l'accélération du travail législatif, c'est sa suppression », Y. Colmou, *L'obstruction parlementaire depuis 1958*, Mémoire Paris I, 1982, p. 86.

<sup>92</sup> Qui plus est, il s'agit d'un détournement de l'usage de l'article 49.3 qui fonctionne tel un « super-vote bloqué » selon l'expression de G. Carcassonne et M. Guillaume (*La Constitution...*, *op. cit.*, p. 259).

aujourd'hui appelée « procédure accélérée », prévue à l'article 45 al. 2 C. pour espérer gagner du temps<sup>93</sup>. Cette procédure permet à l'exécutif de limiter à une seule lecture dans chaque assemblée avant que le Premier ministre puisse demander la tenue d'une commission mixte paritaire. Depuis 2008, elle autorise la suppression des délais institués par l'article 42 C. entre le dépôt du texte et l'examen en séance publique<sup>94</sup>.

**242.** De manière plus résiduelle, peut aussi convenir à une accélération de la procédure, le détournement des articles 41 de la C. et 44 al. 2 C<sup>95</sup>. qui ont pour effet d'écarter certains amendements pour irrecevabilité et ainsi, de limiter le temps passé en séance publique.

**243.** L'ensemble de ces dispositifs peut faire l'objet d'une application cumulée par le Gouvernement pour faire face à des procédures législatives se prolongeant excessivement. Pour autant, si elles peuvent constituer des pis-aller momentanés, elles ne peuvent constituer des modalités de gestion générale de la procédure législative.

#### *b – Les dispositions réglementaires d'accélération*

**244.** Les parlementaires de la majorité sont, de leur côté, encore plus faiblement outillés que le Gouvernement pour faire face aux situations de *filibustering*<sup>96</sup>. Les règlements des assemblées parlementaires prévoient plusieurs possibilités de limiter la discussion. Tous deux envisagent des procédures simplifiées. Mais force est de constater que l'efficacité de ces différents dispositifs n'a jamais donné entière satisfaction.

**245.** On relèvera que le Sénat a développé quelques précédents efficaces de nature à accélérer l'examen des textes. À l'occasion de plusieurs examens législatifs, le Palais du Luxembourg a vu le dépôt d'exceptions d'irrecevabilité ayant pour objectif d'obtenir d'un

---

<sup>93</sup> «La déclaration d'urgence permet une accélération globale de la procédure législative», G. Toulemonde, *op. cit.*, p. 212.

<sup>94</sup> La nouvelle rédaction de l'article 42 C. prévoit 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 ». Pour des développements plus conséquents sur cet aspect cf. § 943 et s.

<sup>95</sup> L'article 44 al. 2 C. dispose qu'« après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission ».

<sup>96</sup> Terme anglais pour désigner l'obstruction. Selon D. Maus, il provient du français « flibuste » (« Obstruction », in O. Duhamel, Y. Mény, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, p. 672).



bloc le rejet de plusieurs milliers d'amendements<sup>97</sup>. La pratique sénatoriale des motions de procédure a aussi donné lieu à un usage original de la question préalable sous la forme d'une « question préalable positive »<sup>98</sup> avec pour objectif d'obtenir le rejet de certains textes pour des motifs d'opportunité sur le fondement de l'article 44 al. 3 RS<sup>99</sup>. L'effet d'un tel rejet est d'éviter au Sénat d'avoir à entamer une discussion législative en l'écartant dans sa globalité (le projet ou la proposition de texte ainsi que les amendements associés) tout en assurant le Gouvernement d'une aide précieuse<sup>100</sup>. En d'autres termes, l'adoption d'une question préalable positive dispense les sénateurs d'une délibération sur le texte. Le juge constitutionnel a validé une telle utilisation de la question préalable pour combattre « un usage excessif » du droit d'amendement<sup>101</sup>. À l'occasion du projet de loi de finances pour 2013, il a lui-même entériné que cette procédure avait pour effet « d'accélérer l'adoption de ce texte par le Parlement »<sup>102</sup>.

**246.** Disposant d'armes « dérisoires ou surdimensionnées »<sup>103</sup>, le Gouvernement et les

---

<sup>97</sup> Lors de l'examen du projet de loi relatif aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales, le Sénat avait écarté sur le fondement de l'article 44 al. 2 RS, 69 amendements déposés par l'opposition. Le Conseil Constitutionnel avait alors estimé que « si certains de ces amendements ont pu être écartés sans justification appropriée, cette restriction au droit d'amendement qui doit être appréciée au regard du contenu des amendements dont s'agit et des conditions générales du débat n'a pas revêtu en l'espèce un caractère substantiel et n'est donc pas susceptible d'entacher de nullité la procédure législative », décision n° 93-329 DC, 13 janvier 1994, *Loi relative aux conditions d'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales* (Rec., p. 9).

<sup>98</sup> J.-É. Gicquel, « La lutte contre l'abus du droit d'amendement au Sénat », *RDP* 1997, pp. 1365-1373 ; L. Fondraz, « La question préalable au Sénat », *RFDC* 1998, pp. 147-161 ; P. Bachschmidt, « Variations sur « la question préalable positive » au Sénat », *Constitution* 2013, p. 156.

<sup>99</sup> Cet article dispose que « la question préalable, dont l'objet est de faire décider soit que le Sénat s'oppose à l'ensemble du texte, soit qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération. Elle ne peut être posée qu'une fois au cours d'un même débat après l'intervention du Gouvernement et des rapporteurs ou, lorsqu'elle émane du Gouvernement ou de la commission saisie au fond, soit après l'intervention du Gouvernement et des rapporteurs, soit avant la discussion des articles, et en tout état de cause, après la discussion d'une éventuelle exception d'irrecevabilité portant sur l'ensemble du texte. Le vote sur la question préalable a lieu immédiatement après le débat limité prévu à l'alinéa 8. Son adoption entraîne le rejet du texte auquel elle s'applique ».

<sup>100</sup> Comme le note J.-É. Gicquel, ce dispositif « permet en matière d'obstruction parlementaire d'obtenir, au Sénat, des effets similaires à ceux dégagés par l'article 49-3 à l'Assemblée nationale », « La lutte... », *op. cit.*, p. 1371.

<sup>101</sup> Décision n° 95-370 DC du 30 décembre 1995, *Loi autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à réformer la protection sociale* (Rec., p. 269).

<sup>102</sup> Décision n° 2012-662 du 29 décembre 2012, loi de finances pour 2013 (cons. 3 ; Rec., p. 724).

<sup>103</sup> G. Carcassonne, « La résistance de l'Assemblée à l'abaissement de son rôle », *RFSP* 1984, p. 916. Voir aussi, J. Benetti, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V<sup>ème</sup>*, thèse Paris 1, 2004, pp. 350-369 ; M. Mauguin-Helgeson, *L'élaboration parlementaire de la loi, étude comparative Allemagne, France, Royaume-Uni*, Paris, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2006, pp. 310-311.

parlementaires français apparaissent clairement dépourvus de tout dispositif à même d'assurer une accélération de la discussion législative ou à même de faire face à l'obstruction (à l'exception de l'article 49 al. 3 C.).

## 2 – L'hostilité des parlementaires

**247.** L'absence de mesures coercitives pour combattre efficacement l'obstruction n'a pas empêché une forte résistance d'une partie des parlementaires. Cette attitude est assez peu étonnante puisqu'en dehors de quelques réformes réglementaires, ils se sont caractérisés depuis les premières manifestations de l'obstruction, par un certain immobilisme<sup>104</sup>. Il ne faut pas oublier que toute nouvelle disposition combattant l'obstruction porte en elle une atteinte aux prérogatives des parlementaires et *in fine* à leur liberté du travail.

**248.** À cet égard, si les députés ont fini par adopter le temps législatif programmé, les débats entre janvier et mai 2009 ont été particulièrement houleux et clivants. Les interventions de l'opposition – mais pas seulement – ont été virulentes pour dénoncer les atteintes au droit de parole des parlementaires. Les orateurs<sup>105</sup> n'ont eu de cesse de dénoncer des « dispositions liberticides »<sup>106</sup> par la mise en place d'un « temps guillotine »<sup>107</sup> ou d'un « temps muselé »<sup>108</sup> voire d'un « 49-3 parlementaire »<sup>109</sup> et « permanent »<sup>110</sup>.

**249.** Les députés de la majorité ont été résolus à consacrer des armes permettant de contenir les ralentissements et les désorganisations de la discussion législative. Les gains de temps théoriques et un certain nombre de garanties ont permis de calmer les réticences de quelques députés du groupe majoritaire de l'époque. Il faut dire que les promoteurs du dispositif ont fait de la lutte contre le dépôt dilatoire d'amendements un argument majeur. L'effet d'un tel

---

<sup>104</sup> En dehors de la résolution du 29 juin 1999 qui a permis une réduction des interventions des auteurs de motions de procédure (Proposition de résolution n° 1584 de L. Fabius *tendant à modifier les articles 50, 91 et 108 du Règlement de l'Assemblée nationale*). Cette attitude tranche avec celle du Sénat, qui dès les premières manifestations d'obstruction au Palais du Luxembourg (en janvier 1986 sur le projet de loi relatif à l'aménagement du temps de travail) a modifié son règlement (résolution du 20 mai 1986).

<sup>105</sup> M. Billard, J. Mallot et J.-J. Urvoas furent les 3 orateurs principaux qui se sont succédés de nombreuses fois pour dénoncer les méfaits du futur TLP.

<sup>106</sup> J.-J. Urvoas, *J.O. AN, Débats*, 3<sup>ème</sup> séance du 20 janvier 2009, p. 704.

<sup>107</sup> C. Lemorton, *J.O. AN, Débats*, 2<sup>ème</sup> séance du 12 mai 2009, p. 4240 ; M. Billard, J. Mallot, *J.O. AN, Débats*, 2<sup>ème</sup> séance 10 juillet 2009, p. 6389.

<sup>108</sup> M. Billard, *J.O. AN, Débats*, 3<sup>ème</sup> séance du 13 janvier 2009, p. 312.

<sup>109</sup> N. Borvo Cohen-Seat, *J.O. Sénat, Débats*, séance du 23 juin 2008, p. 3253.

<sup>110</sup> J. Mallot, *J.O. AN, Débats*, 3<sup>ème</sup> séance du 20 janvier 2009, p. 705.

dispositif permettait d'organiser et de limiter l'ensemble de la durée de la discussion, portant un coup d'arrêt aux techniques d'obstruction basées sur l'amendement et les prises de parole associées. La promesse d'un recentrage des discussions sur les aspects majeurs des textes devait finir de convaincre des parlementaires lassés des discussions fleuves. Selon J.-L. Warsmann le temps législatif programmé devait permettre à la fois de « réduire le nombre d'heures de séance publique des assemblées tout en rendant ces heures plus utiles et efficaces »<sup>111</sup>.

**250.** S'il y a un domaine dans lequel la différence entre les deux chambres fut nette en 2009, elle est à chercher dans les modalités de programmation de la discussion législative. L'attitude du Palais du Luxembourg a été caractéristique de l'état d'esprit différent qui a prévalu dans l'adaptation des règlements à la suite de la réforme de 2008. Les sources qui font état des motifs de refus du Sénat d'adopter un dispositif de « crédit-temps » sont rares<sup>112</sup>. Le groupe de travail chargé d'assurer la première version de la réforme du règlement découlant de la révision constitutionnelle de 2008 n'a pas fait de réunion publique. En outre, les rapports parlementaires relatifs à la réforme réglementaire de 2009 ou relatifs à la loi organique du 15 avril 2009 se font peu diserts quant aux motivations de ce refus<sup>113</sup>. En définitive, seuls des entretiens obtenus lors du stage à la direction de la séance du Sénat ainsi que des documents internes<sup>114</sup> permettent de confirmer que ce refus se comprend surtout par la situation du Sénat. La chambre haute est moins affectée que le Palais Bourbon par les situations d'obstruction.

---

<sup>111</sup> Rapport fait au nom de la *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi organique (n° 1314) relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution* ; par J.-L. Warsmann ; Doc. AN n° 1375 ; 7 janvier 2009, p. 24.

<sup>112</sup> Un communiqué de presse de la présidence du Sénat du 7 avril 2009 indique seulement que « la notion de temps global n'est pas retenue... » à la suite des réunions du groupe de travail pluraliste qui avait pour objet la modification du règlement du Sénat.

<sup>113</sup> « Le Sénat n'a jamais prévu dans son Règlement, contrairement à l'Assemblée nationale, de dispositions relatives à une durée programmée de l'examen d'un texte. Elle estime que notre assemblée qui ne connaît pas les mêmes situations de blocage que l'Assemblée nationale n'aura pas davantage recours, à l'avenir, à ce type de mécanismes. Néanmoins, si le Sénat peut organiser de manière consensuelle la discussion en séance, il ne lui appartient pas de priver l'Assemblée nationale de la possibilité de recourir à la détermination de délais préfix pour la discussion d'un texte », Rapport fait au nom de la *Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution* ; par J.-J. Hyest, Doc. Sénat n° 196 ; 4 février 2009, p. 31.

<sup>114</sup> « Au lieu de prévoir, comme à l'Assemblée nationale, la possibilité d'un temps législatif programmé pour l'ensemble de la discussion d'un texte, le Règlement du Sénat a privilégié, pour l'organisation de la discussion des articles et des amendements, la voie de la recherche en Conférence des Présidents d'un accord entre les groupes pour la détermination de la fin d'un débat législatif », Guide « la nouvelle procédure législative », service de la séance du Sénat, octobre 2009, p. 35.

Les grandes tactiques d'obstruction visibles à l'Assemblée nationale sont beaucoup moins présentes en raison d'une tradition sénatoriale du respect du débat. Elle est coutumière d'une pratique assez libre de la parole parlementaire : la programmation des débats correspond beaucoup moins à ses besoins et caractéristiques. S'y ajoute que les sénateurs ont fait un choix différent pour affronter les situations de blocage qui peuvent naître pendant une discussion<sup>115</sup>. En 2009, la procédure de clôture fut envisagée comme une alternative plus en phase avec la culture consensuelle et la liberté d'expression sénatoriale à même de pallier l'absence de consécration du temps législatif programmé<sup>116</sup>.

## **B – L'intérêt renouvelé pour la programmation globale des débats**

**251.** Bien que soumises à des normes de références identiques, les assemblées ont, dans un premier temps, exploité la Constitution révisée et la loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 C. de manière différenciée. Dès 2009, l'Assemblée nationale, plus durement touchée par le ralentissement de la procédure législative, a instauré le temps législatif programmé (1). Cultivant une relation plus apaisée<sup>117</sup> avec le temps, le Sénat, après avoir refusé toute programmation globale de la discussion législative en 2009, a admis un tel dispositif, baptisé temps législatif concerté, sans pour autant l'inscrire dans le marbre de son règlement (2).

### **1 – L'instauration volontariste à l'Assemblée nationale**

**252.** La procédure de temps législatif partagé instaurée en 2009 n'est pas une nouveauté au sein du Palais Bourbon. Plusieurs fois, les députés ont eu l'occasion de consacrer des procédures de crédit-temps permettant une organisation globale de la discussion<sup>118</sup>. À mesure

---

<sup>115</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>116</sup> Cf. § 309 et s.

<sup>117</sup> Le Sénat a admis plus facilement l'allongement des débats. Pour autant, il s'est montré plus déterminé dans sa lutte contre l'obstruction que l'Assemblée nationale, en adaptant les dispositions de son règlement dès les premières tentatives d'obstruction. Enfin, le Sénat a su rapidement faire du temps un outil à son service et non uniquement un ennemi contre lequel il devait se battre. En ce sens, voir : J.-C. Bécane, « Le Règlement du Sénat. À la recherche du temps maîtrisé », *Pouvoirs* 1988, n° 44, pp. 79-95 ; J. Grangé, « L'efficacité normative du Sénat, *RFSP* 1984, pp. 980-984 et D. Maus, « Libres propos sur le Sénat », *Pouvoirs* 1993, n° 64, p. 89-97. Voir aussi, C. Enfert, *Le Règlement du Sénat sous la V<sup>ème</sup> République*, Thèse Paris 1, Paris, Economica, 1999, 363 p.

<sup>118</sup> Ainsi, la chambre basse du parlement français a consacré à plusieurs reprises un dispositif de temps contraint global. Avant même la V<sup>ème</sup> République celle-ci avait mis en place un système de crédit temps. Sous la III<sup>ème</sup> République, L. Blum est le premier à envisager, dès 1918, un dispositif

que l'amendement a cessé d'être majoritairement un instrument correctif, des voix se firent entendre<sup>119</sup> pour réinsérer dans l'ordre juridique un dispositif de nature à combattre les excès de l'obstruction. Au printemps 2006, J.-L. Warsmann proposa une « procédure d'examen renforcée »<sup>120</sup>, mais dut reculer à la suite des réticences venues des députés de la majorité et de l'opposition.

**253.** La restauration d'un tel dispositif fut envisagée dès le mois d'octobre 2007 par le comité Balladur<sup>121</sup>. Souhaité aussi bien par l'exécutif que par les parlementaires, un tel dispositif apparaît comme le plus adapté pour faire face aux ralentissements de la procédure.

**254.** « Fusée à trois étages »<sup>122</sup>, le temps législatif programmé est le fruit d'un double

---

permettant d'encadrer les discussions parlementaires en prévoyant avant le début de la discussion les heures de fin des débats. Les excès venus « des torrents d'éloquences inutiles » marquent déjà les examens législatifs (en ce sens, cf. l'intervention A.-J.-L. Breton, *J.O. Chambre des députés, Débats*, séance du 15 janvier 1935, p. 69) incitent V. Auriol à reprendre l'idée. Le 22 janvier 1935 (*J.O. Chambre des députés, Débats*, séance du 17 janvier 1935, p. 101) est adopté un dispositif à l'article 43 bis du règlement de la chambre de programmation des débats législatifs. Celui-ci prévoyait la durée des débats, la date du scrutin et les différentes étapes de discussion du projet du texte. Le temps fait l'objet d'une répartition entre les partisans et les opposants au projet ainsi qu'entre les orateurs et les représentants du groupe. Aucune sanction n'était pour autant envisagée en cas de dépassement. **Sous** la IV<sup>ème</sup> République, l'article 39 du règlement de l'Assemblée nationale prévoyait un dispositif de programmation globale très précis et organisant les prises de paroles de l'ensemble des acteurs (parlementaire, commission, Gouvernement), mais il fut rarement mis en œuvre du fait de l'hostilité des députés. Enfin sous la V<sup>ème</sup> République, les articles 49 et 55 RAN permettaient d'organiser la discussion législative entre 1959 et 1969. Il tombe en désuétude dès 1962, victime de sa lourdeur et de son inadaptation et sera abrogé lors de la 1<sup>ère</sup> grande réforme du règlement en 1969 (proposition de résolution *tendant à modifier et à compléter le Règlement de l'Assemblée nationale*, AN n° 399, 29 octobre 1968, p. 855 votée le 23 octobre 1969, ainsi que le rapport sur ladite proposition J.-P. Lecat, AN n° 824 (Tome I), 14 octobre 1969, p. 66).

<sup>119</sup> M. Ameller, *L'assemblée nationale, op. cit.*, pp. 57-58); J.-P. Derosier, « La montagne accoucha d'une souris, à propos d'une réforme manquée : la révision du règlement de l'Assemblée nationale du 7 juin 2006 », *Politeia* 2006, n° 10, p. 16.

<sup>120</sup> L'article 6 de la résolution n° 2801 permettait « à la conférence des présidents à fixer par avance la durée de discussion d'un texte et d'attribuer un temps de parole identique, mais limité, à la majorité et à l'opposition [...]. Ce temps devait ensuite être réparti, à l'intérieur de la majorité et de l'opposition, entre les groupes, en proportion de leur importance numérique [...]. L'épuisement du temps attribué à un groupe autorisait le président de séance à refuser la parole à ses membres... », Rapport fait au nom de la *Commission de lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République*, sur les propositions de résolutions de J.-L. Debré (n° 2791 et 2801) ; par J.-L. Warsmann ; Doc. AN n° 3113 ; 31 mai 2006, pp. 94-95.

<sup>121</sup> Le rapport du comité souhaitait « donner à la conférence des présidents de chaque assemblée la charge de fixer une durée programmée de discussion pour l'examen des projets et propositions de loi. Cela suppose que le temps de la discussion, y compris celui consacré aux motions de procédure, à la discussion générale et à celle des articles soit réparti entre les groupes politiques... », *Une V<sup>ème</sup> République plus démocratique...*, *op. cit.*, p. 44.

<sup>122</sup> Rapport de J.-L. Warsmann ; Doc. AN n° 1375, *op. cit.*, p. 44.

enserrement juridique<sup>123</sup>. Au premier niveau, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a modifié l'article 44 C. en indiquant que le droit d'amendement « s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique ». Sont ainsi distingués le cadre d'exercice et les conditions d'exercice du droit d'amendement. Le deuxième niveau, qui détermine le cadre d'exercice du droit d'amendement, est le fruit de la loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 C. qui, en son article 17, 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 ». Forts de l'habilitation de la loi organique, les députés ont adopté le 27 mai 2009 une résolution modifiant les articles 49 et 55 RAN qui institue le temps législatif programmé.

**255.** Le temps législatif programmé est une procédure facultative qui consiste à déterminer une durée globale pour l'examen et l'adoption d'un texte sans fixer pour autant une date de fin du débat avant l'ouverture de la discussion. Il s'applique désormais à « l'organisation de la discussion des textes » (art. 49 al. 1<sup>er</sup> RAN), et non plus seulement à « l'organisation de la discussion générale des textes » (ancien art. 49 al. 1<sup>er</sup> RAN). C'est la conférence des présidents qui est compétente sur son opportunité et sur les durées à attribuer pour l'examen du texte. Une fois le temps fixé, il est réparti entre les groupes selon des modalités prévues au RAN<sup>124</sup>. De la même manière, les groupes répartissent le temps attribué librement entre les différentes séquences de l'examen d'un texte. En conséquence, et ce, conformément à l'article 17 de la loi organique, le règlement de l'Assemblée nationale prévoit que la parole peut être refusée à un parlementaire dont le temps de parole attribué à son groupe serait épuisé. Dans le même esprit, les amendements peuvent être mis au vote sans débat.

**256.** Si le régime juridique est rigoureux, il n'en est pas moins assorti de nombreuses dérogations<sup>125</sup> et garanties<sup>126</sup>. S'y ajoute que la parole du Gouvernement n'est pas encadrée et

---

<sup>123</sup> « La conséquence de ce renvoi est un encadrement renforcé du droit parlementaire que sanctionne un contrôle « à double détente » du Conseil constitutionnel », P. Avril, « Un nouveau droit parlementaire ? », *RDP* 2010, pp. 131-132.

<sup>124</sup> « Un temps minimum est attribué à chaque groupe, ce temps étant supérieur pour les groupes d'opposition. Le temps supplémentaire est attribué à 60 % aux groupes d'opposition » (art. 49 al. 6 RAN).

<sup>125</sup> Ainsi, **1.** Les interventions des présidents de groupes, présidents et rapporteurs de la commission saisie au fond, rapporteurs des commissions saisies pour avis (art. 49, al. 8 RAN) ne sont pas

que le Conseil constitutionnel, même s'il se limite à contrôler l'erreur manifeste<sup>127</sup>, a veillé à ce que l'encadrement de la durée ne prive pas d'effet les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire<sup>128</sup>. Grâce à ce dispositif, la procédure législative devrait connaître une accélération, même s'il reste quelques incertitudes quant à la durée globale d'examen d'un texte compte tenu des multiples concessions.

## 2 – Le scepticisme sénatorial face aux vertus de la programmation imposée

**257.** Le Sénat ne s'est pas caractérisé par la multiplication des dispositifs d'organisation globale de la discussion. Sous la IV<sup>ème</sup> République, on trouve malgré tout la trace, dans le règlement du Conseil de la République, d'une disposition similaire à l'Assemblée nationale. Ainsi, l'article 37 issu de la résolution du 5 juin 1947 dispose que « lorsque la proposition est faite d'organiser une discussion, le Conseil de la République est appelé à voter sans débat, sur cette initiative. Si l'organisation de la discussion est décidée, la conférence des présidents, prévue par l'article 32, convoque les orateurs inscrits n'appartenant à aucun groupe représenté ; elle fixe, mais avec l'accord des orateurs inscrits, l'ordre des interventions annoncées et établit le nombre de séances probable et leurs dates. Aucune inscription de parole n'est reçue en cours de débat ; les interventions nouvelles ne peuvent se produire qu'en fin de débat, lors des explications de vote »<sup>129</sup>. Mis à part ce précédent, le Sénat ne s'est

---

décomptés du temps de leur groupe. **2.** Un temps minimal peut être exigé pour chaque texte si un président en fait la demande (art. 49 al. 9 RAN). **3.** Une fois par session, chaque président de groupe peut faire la demande de l'application du « temps législatif exceptionnel » pour discuter d'un texte (art. 49, al. 10 RAN).

<sup>126</sup> **1.** Les rappels au règlement sont toujours possibles même en cas d'épuisement du temps imparti au groupe (art. 49 al. 8 RAN) afin de respecter la jurisprudence du CC à ce sujet. **2.** Il est loisible à la conférence des présidents d'augmenter la durée initialement déterminée si celle-ci s'avère insuffisante. (art. 49 al. 12 RAN). **3.** Possibilité pour tout député de présenter une explication de vote de 5 minutes non décomptée du temps attribué à son groupe (art. 49 al. 13 RAN). **4.** Le Gouvernement ajoute régulièrement au cours de l'examen d'un texte de nouvelles dispositions (notamment après l'extinction du délai de dépôts des amendements qui ne s'impose pas à lui). Afin de prévenir ce comportement récurrent du Gouvernement, il a été prévu qu'un temps supplémentaire de discussion serait attribué aux membres du parlement sur demande d'un président de groupe (art. 55 al. 6 RAN).

<sup>127</sup> « En la matière, le Conseil constitutionnel n'exerce qu'un contrôle de l'« erreur manifeste », celle qui conduirait la Conférence à fixer une durée si insuffisante qu'elle priverait d'effet les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire ». En ce sens, voir le commentaire de la décision n° 2011-631 DC, 9 juin 2011, *Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité* (Rec., p. 252), site internet du Conseil constitutionnel, p. 9.

<sup>128</sup> « Considérant, en premier lieu, que, lorsqu'une durée maximale est décidée pour l'examen de l'ensemble d'un texte, cette durée ne saurait être fixée de telle manière qu'elle prive d'effet les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire », décision n° 2009-591 DC du 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale* (cons. 25 ; Rec., p. 120).

<sup>129</sup> Article tiré de P. Arrighi, « Le Règlement du Conseil de la République », *RDP* 1947, p. 426.

jamais engagé dans une voie comparable.

**258.** En 2009, l'attitude des sénateurs a tranché avec leurs homologues députés. Ne devant pas affronter les mêmes niveaux de difficulté à l'égard de l'obstruction, la confiance sénatoriale quant à la parole parlementaire et l'appétence de la chambre pour la séance publique ne s'est pas démentie. Il a préféré se contenter d'apporter quelques modifications à ses procédures de discussions générales<sup>130</sup> et à sa procédure de clôture<sup>131</sup>. La résolution du 13 mai 2015 portant réforme du règlement amorce un début de remise en cause de ces choix. La faible opérationnalité du dispositif de clôture imaginé en 2009<sup>132</sup> a conduit à son remplacement par un système en tout point équivalent à celui de l'Assemblée nationale. Le mimétisme a été accentué par l'adoption d'une procédure de programmation des débats.

**259.** Le « temps législatif concerté » (TLC) a été adopté, mais de « manière conventionnelle »<sup>133</sup>. Peu adepte de la discipline de groupe parlementaire, le Sénat ne pouvait pas s'engager dans une voie en tout point similaire au TLP. En effet, comme le relève J.-É. Gicquel, « la vocation première du TLP (lutter contre l'abus du droit d'amendement) ne rencontre guère d'écho au Palais du Luxembourg dont la culture est étrangère à ce genre de débordements »<sup>134</sup>. Considérant ces éléments, il a été prévu que « la conférence des présidents pourrait, après concertation avec la commission saisie au fond, fixer la date de fin d'un débat législatif, dans le respect des droits spécifiques des groupes d'opposition et minoritaires et en tenant compte du nombre d'amendements à discuter. Le temps global ainsi fixé pourrait, le cas échéant, être réparti entre les différentes divisions d'un projet ou d'une proposition de loi, en fonction des points saillants du texte et du nombre des amendements déposés, ce temps étant réparti à la proportionnelle des groupes avec un temps forfaitaire minimal pour assurer

---

<sup>130</sup> Cf. § 266 et s.

<sup>131</sup> Cf. p. 309 et s.

<sup>132</sup> Proposition de résolution, *tendant à réformer les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace*, présentée Par M. Gérard LARCHER, exposé des motifs, p. 10.

<sup>133</sup> J.-É. Gicquel, « Un nouveau train de réformes pour le Sénat. Règlement du 13 mai 2015<sup>[1]</sup> et décision du Conseil constitutionnel n° 2015- 712 DC du 11 juin 2015 », *JCP* 2015. Actu. 754, p. 1261. S'il est évoqué dans la proposition de résolution du président du Sénat (Doc. Sénat n° 380 ; 31 mars 2015, p. 5 et p. 10), le dispositif de TLC n'a pas été inséré au sein du règlement du Sénat pour autant. Il s'agit d'un dispositif devant déboucher sur une pratique.

<sup>134</sup> *Ibid.*, p. 1264.



le respect du pluralisme »<sup>135</sup>. Ainsi, en l'absence d'organe pouvant imposer son application, le TLC a vocation, en respectant le consensualisme propre au Sénat, à inciter les sénateurs à rationaliser l'examen de textes volumineux, plus qu'à être une nouvelle procédure<sup>136</sup>.

**260.** Grâce à l'article 44 C. issu de la révision constitutionnelle de 2008, les parlementaires peuvent instaurer des encadrements globalisés des débats parlementaires, susceptibles de contenir les débats législatifs. Cette action innovante s'est doublée d'une démarche plus conventionnelle fondée sur une rationalisation poussée de l'ensemble des phases de la discussion législative dans le cadre de la procédure de droit commun.

## **Section II – La réduction de la durée de la séance publique**

**261.** Phase essentielle de la procédure législative, la discussion en séance est aussi l'une des principales consommatrices du temps parlementaire. Contenir sa durée par son accélération est au cœur de la stratégie des règlements parlementaires depuis 2009.

**262.** La délibération publique française est assez simple. Elle repose depuis 1915<sup>137</sup> sur la distinction entre deux phases : la discussion générale et la discussion des articles. Elle suit un scénario très calibré au sein des deux assemblées. La discussion générale a pour objectif de présenter le texte et d'informer les parlementaires sur son contenu. À ce stade, le débat est général et assez peu technique. Sitôt terminée, elle est suivie par la discussion des articles, c'est-à-dire un examen plus détaillé et débattu de chaque article et des amendements correspondants. Cette discussion est beaucoup plus technique que la première et occupe une place majeure du temps dévolu à la séance publique. Dans ces deux phases, le principe est que chaque parlementaire en ayant fait la demande peut prendre la parole ou faire usage d'interventions incidentes (suspension de séance, rappel au règlement). Cette liberté absolue impose que la discussion législative soit organisée selon des règles précises. Ce besoin s'est fait sentir dès la III<sup>ème</sup> République<sup>138</sup>.

---

<sup>135</sup> Proposition de résolution, *tendant à réformer les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace*, présentée Par M. Gérard LARCHER, exposé des motifs, p. 10.

<sup>136</sup> À ce jour, le TLC n'a fait l'objet d'aucune application (courriel de la direction de la séance du Sénat, avril 2018).

<sup>137</sup> B. Baufumé, *op. cit.*, pp. 305-306

<sup>138</sup> La première grande réforme fut celle du 15 juillet 1926, voir en ce sens Joseph-Barthélémy, « La résolution du 15 juillet 1926 et la réforme des méthodes parlementaires », in *Mélanges Maurice*

**263.** Sans remettre en cause l'économie générale de la procédure législative, les deux chambres ont été déterminées depuis 2009 à accélérer à l'aide du droit écrit, à la fois la discussion générale (§ I) et la discussion par article (§ II).

**264.** Les règlements se sont fortement appuyés sur la nécessité d'accélérer l'ensemble des interventions, en agissant isolément sur chaque séquence donnant droit à la parole pour les parlementaires. Il est espéré que l'addition de ces interventions sera moins importante. Dans cette stratégie, l'Assemblée nationale sera la première à réduire systématiquement l'ensemble des durées allouées au point de générer la crispation de ses membres<sup>139</sup>. Avec retard<sup>140</sup>, le Sénat y viendra également à la suite de sa résolution du 13 mai 2015.

## § I – La limitation des débats introductifs

**265.** La phase de discussion générale a pour objectif l'information des parlementaires et du public. Elle repose sur la présentation des positions et observations de l'exécutif, des commissions<sup>141</sup> et des parlementaires<sup>142</sup>. De nombreuses interventions se succèdent sur le texte dans son ensemble, traçant ainsi les grandes lignes politiques suscitées par le projet ou la

---

*Hauriou*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1929, p. 3. Selon F. Saulnier, Joseph-Barthélémy estimait que c'était « la condition *sine qua non* d'un parlementarisme moderne », *Joseph-Barthélémy, 1874-1945 : la crise du constitutionnalisme libéral sous la III<sup>ème</sup> République*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 2004, p. 459. Il fut l'auteur et le rapporteur de la résolution du 15 juillet 1926. Une résolution du 22 janvier 1935 introduisit dans le règlement de la Chambre des députés un article 43 bis permettant à la conférence des présidents de « proposer à la Chambre de fixer la durée des débats sur un projet ou une proposition et la date d'ouverture du scrutin ». Une date limite était prévue pour le vote sur le passage à la discussion des articles ainsi que d'autres dates limites pour chaque section du texte en discussion. Une répartition du temps de parole était effectuée entre les orateurs favorables au texte, le Gouvernement et la commission ainsi que les adversaires du texte. Voir en ce sens R. Guillen, « La modification du Règlement de la Chambre des députés », *RDP* 1935, pp. 137-171.

<sup>139</sup> J. Mallot déclare : « Je suis vraiment impressionné par cette obsession de prévoir tous les cas, de tout réglementer, de tout minuter », *Compte-rendu n° 43 de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République*, 29 avril 2009, p. 16. L'inquiétude des parlementaires (surtout celle des non-inscrits) ne s'estompa pas après les débats. Selon les témoignages recueillis auprès des fonctionnaires parlementaires, la pratique du nouveau règlement montre que les présidents de séance ont fait preuve d'une souplesse opportune dans son application, laissant les parlementaires dépasser le temps qui leur était imparti. L'extrême précision n'a pas débouché sur une rigidité nuisible au débat parlementaire.

<sup>140</sup> La réforme réglementaire de 2009 est beaucoup plus mince au Sénat compte tenu du « contexte très différent d'une assemblée à l'autre » H. Portelli, « Le nouveau Règlement de l'Assemblée nationale », *op.cit.*, p. 43.

<sup>141</sup> Voir article 42 al. 3 RS et 91 al. 2 RAN.

<sup>142</sup> La procédure est identique dans les deux chambres, même si, seul le règlement de l'Assemblée nationale prévoit explicitement l'intervention des députés (art 91 al. 5 RAN).

proposition de loi. De manière chronologique, le ministre porteur du texte présente le projet de loi soumis à l'examen du Parlement alors que, le rapporteur de la commission saisie au fond expose les travaux de celle-ci. Se succèdent alors les interventions des parlementaires en ayant fait la demande, entrecoupées potentiellement de précisions et réponses ministérielles. Éventuellement, peut s'y ajouter la discussion de différentes motions de procédure (exception d'irrecevabilité<sup>143</sup>, question préalable<sup>144</sup>, motion de renvoi en commission<sup>145</sup>). Cet ensemble d'interventions constitue ce qu'on peut appeler la discussion générale *lato sensu*, ce qui permet de la distinguer de la discussion générale *stricto sensu* qui est, elle, uniquement composé des interventions des parlementaires à la tribune.

**266.** À ce stade de la discussion, les marges de manœuvre des règlements sont limitées. Les interventions gouvernementales sont protégées par l'article 31 C.<sup>146</sup> tandis que les interventions du rapporteur connaissent déjà des limitations. Seul le temps attribué aux parlementaires dans le cadre de leurs interventions sur le texte (discussion générale *stricto sensu*) ou sur les motions de procédure peut faire l'objet de corrections (B). Pour des raisons différentes, les assemblées n'ont pas opté, dans un premier temps, pour une réduction de la discussion générale en 2009. Des réglementations nouvelles ont finalement été adoptées lors de réformes ultérieures des règlements par l'Assemblée nationale et le Sénat quelques années plus tard (A).

## **A – L'encadrement tardif de la discussion générale**

**267.** Si le « règne de la parole totalement libre »<sup>147</sup> n'a jamais réellement existé au Parlement, l'encadrement de la discussion générale se caractérise par une certaine souplesse au sein des deux assemblées. L'objectif est de maintenir un espace de relative liberté d'expression des députés et sénateurs par rapport aux durées des autres étapes marquées par une discipline plus stricte. Pour autant, la discussion générale n'est pas exempte de critiques. Elle est régulièrement présentée depuis plusieurs années comme une séquence ennuyeuse,

---

<sup>143</sup> Art. 91 al. 4 RAN avant la résolution du 27 mai 2009 et art. 44 al. 2 RS.

<sup>144</sup> Art. 91 al. 4 RAN avant la résolution du 27 mai 2009 et art. 44 al. 3 RS.

<sup>145</sup> Art. 91 al. 7 et 8 RAN avant la résolution du 27 mai 2009 et art. 44 al. 5 RS.

<sup>146</sup> En vertu de cet article, les membres du Gouvernement « sont entendus quand ils le demandent » (art. 31 C.).

<sup>147</sup> M. Mopin, *Les grands débats parlementaires de 1875 à nos jours*, La documentation française, 1988, p. xii de l'avant-propos.

voire inutile,<sup>148</sup> constituant « une perte organisée de temps »<sup>149</sup>. Aucune des deux chambres n'a sollicité cette étape de la discussion lors des réformes réglementaires de 2009<sup>150</sup> (1). Les résolutions suivantes<sup>151</sup> ont été l'occasion de consacrer le principe d'une durée fixe de la discussion générale à chaque législature (2).

## 1 – L'absence de remise en cause des règles en 2009

**268.** Le principe de la discussion générale est qu'elle soit libre afin de permettre à tout parlementaire qui le souhaite d'intervenir, moyennant une inscription auprès de la présidence<sup>152</sup>. Corollaire de cette liberté absolue, la durée et le nombre d'interventions ne sont pas limités. Malgré sa dénomination<sup>153</sup>, le Parlement français ne met plus en œuvre ces principes théoriques depuis longtemps<sup>154</sup>. La nécessité de programmation de cette phase

---

<sup>148</sup> Les différents témoignages à son sujet font ressortir que la discussion générale est appréciée par les parlementaires afin de s'assurer une visibilité en séance sur des interventions ne requérant pas une forte connaissance du texte. Pour autant, il est aussi admis avec consensus que c'est une séquence trop longue et qui ne permet pas de réellement avancer sur l'examen du texte ((cf. annexe 1 p. 515).

<sup>149</sup> P. Gélard, « Remarques impertinentes sur la séance publique au Sénat », in *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel, Constitutions et pouvoirs*, Paris, Montchrestien, 2008, p. 186.

<sup>150</sup> Alors même que ces réformes entendaient poursuivre la dynamique constitutionnelle initiée par la révision du 23 juillet 2008. J.-L. Warsmann estime que « Réforme du Règlement de l'Assemblée nationale propose de tirer toutes les conséquences de la révision constitutionnelle sur la procédure parlementaire », Rapport fait au nom de la *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République* sur la proposition de résolution (n° 1546) de B. Accoyer tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale ; par J.-L. Warsmann ; Doc. AN n° 1630, 30 avril 2009, p. 12. Quant à P. Gélard, il estime que la réforme du règlement du Sénat doit assurer « la mise en œuvre des profondes modifications apportées au fonctionnement du Parlement par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 », Rapport fait au nom de la *Commission des Lois constitutionnelles, de la législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de G. Larcher, tendant à modifier le Règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat* ; Doc. Sénat n° 427, p. 5.

<sup>151</sup> Résolution n° 437 tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale adoptée le 28 novembre 2014. Résolution réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace adoptée le 13 mai 2015.

<sup>152</sup> Il s'agit d'un principe général que rappellent F. Hamon et M. Troper : « En principe, nul ne peut prendre la parole sans avoir été inscrit, ou, s'il s'agit d'une brève intervention ou d'une explication de vote, sans l'autorisation du président et, éventuellement, de l'orateur interrompu », *Droit constitutionnel*, 38<sup>ème</sup> éd., LGDJ, 2017, p. 668.

<sup>153</sup> « Parole » et « Parlement » sont deux termes étroitement liés. D'un point de vue étymologique, ils possèdent un radical commun, dérivant du verbe « parler » (J. Dubois, H. Mitterrand, A. Dauzat, *Dictionnaire étymologique et historique du français*, Paris, Larousse, coll. « Les grands dictionnaires Larousse », 2011, pp. 717-718.).

<sup>154</sup> Comme le note avec sagacité Joseph-Barthélémy, si « le régime parlementaire est, avant tout, réflexion, discussion, délibération (...) le régime de la libre discussion est lent, il est lourd et il ne faut pas que « la discussion retarde indéfiniment le vote, que la délibération paralyse l'action », « La

introductive des débats s'est rapidement imposée au sein d'un Parlement qui manque éternellement de temps<sup>155</sup>. Rapidement<sup>156</sup> les règlements parlementaires durent organiser cette phase du débat législatif afin de circonscrire la durée lui étant consacrée. L'objectif normatif de la discussion législative a imposé des contraintes à la discussion générale. Les deux assemblées optèrent pour un dispositif similaire à deux années d'intervalle<sup>157</sup> : un temps identique fut attribué à tous les groupes, auquel s'ajouta un temps additionnel calculé en fonction de leur importance numérique respective. Cette enveloppe est ensuite librement distribuée en leur sein.

**269.** Assemblée la plus touchée par l'allongement de la durée des séances publiques, le Palais Bourbon aurait pu y trouver un bon moyen d'accélérer cette phase<sup>158</sup>. L'absence de modification s'explique aisément. En 2009, les députés ont souhaité mettre en place « le temps législatif partagé » (art. 49 al. 5 RAN), appelé à l'époque à devenir la nouvelle procédure de droit commun de l'examen des textes. Autrement plus ambitieuse, cette procédure globale rendait tout ajustement restrictif de la discussion générale « de droit commun » quelque peu inutile puisque la procédure envisagée prévoyait une limitation temporelle pour l'ensemble de la discussion législative.

---

résolution du 15 juillet 1926 et la réforme des méthodes parlementaires », in *Mélanges Maurice Hauriou, op. cit.*, p. 7.

<sup>155</sup> En référence à « l'éternel problème du manque de temps » des parlements », J. Lyon « l'organisation des débats parlementaires », *op. cit.*, p. 154.

<sup>156</sup> La première restriction viendra du Sénat qui par sa résolution n° 128 du 29 avril 1976 inséra un article 36 al. 2 disposant qu'« aucune intervention faite par un sénateur en séance publique, même si elle est faite au nom d'une commission, ne peut excéder quarante-cinq minutes ». Cette disposition fut abrogée à l'occasion de la résolution du 13 mai 2015.

<sup>157</sup> Proposition de résolution *tendant à modifier et à compléter le Règlement de l'assemblée nationale*, présentée par J. Chaban-Delmas, AN, Annexe n° 399 ; 29 octobre 1968, p. 857 ; résolution n° 146, du 23 octobre 1969, p. 21. Proposition de résolution de A. Poher et plusieurs de ses collègues *tendant à modifier les dispositions des articles 3, 5, 7, 13, 21, 22, 32 et 108 du Règlement du Sénat et à le compléter par un article 39 bis (nouveau) et un article 109 (nouveau)* ; Par M. Prélôt, Doc. Sénat n° 170 ; 6 avril 1971, p. 5, pp. 21-22 et p. 39. Résolution adoptée par le Sénat, Doc Sénat n° 76 ; 22 avril 1971, pp. 8-9. Depuis la résolution du 2 juin 2009, c'est l'article 29 ter qui consacre ce principe.

<sup>158</sup> Les séquences de discussion générale sont marquées par une succession d'interventions de différents parlementaires. Les différents passages en hémicycle ainsi que les témoignages recueillis ont permis à l'auteur de s'apercevoir qu'en dehors des textes à fort impact politique, ces interventions se faisaient devant des auditoires assez limités les transformant en monologues ennuyeux et dont l'organisation ne permettait pas de réel dynamisme. En effet les deux assemblées ont mis en place des systèmes différents pour assurer l'alternance dans la succession des interventions des orateurs des groupes, mais aboutissant au même manque d'interactivité. L'Assemblée nationale fonctionne sur le principe du tourniquet (art. 49 al. 4 RAN) et le Sénat détermine l'ordre de passage à chaque début de session par tirage au sort (art. 29 ter al. 7 RS).

**270.** Opposé initialement à la mise en place de dispositif de ce type, le Sénat n'en a pas pour autant restreint drastiquement les interventions de ses discussions générales. Fut seulement adoptée une modification de l'article 29 ter RS (auparavant art. 29 bis RS) qui prévoit qu'à défaut de décision de la conférence des présidents, la durée de la discussion générale serait de 2 heures avec un temps minimum de 10 minutes pour chaque groupe et de cinq minutes pour les non-inscrits. Cette nouvelle règle présente un double intérêt : elle permet d'éviter la multiplication des convocations de la conférence des présidents<sup>159</sup> et elle assure un temps minimum aux sénateurs non rattachés à un groupe. Seuls 30 % des textes ont nécessité une discussion générale supérieure à 2 heures entre octobre 2014 et mai 2015, permettant à cette phase des débats de ne représenter que 13,5 % de l'ensemble de la discussion législative<sup>160</sup>.

**271.** Ce choix partagé d'un traitement résiduel de la discussion générale n'est nullement de nature à supprimer la possibilité de débats introductifs fleuves<sup>161</sup>. La volonté de ne pas accélérer une des phases les moins essentielles de l'examen des textes est contestable même si la pratique permet de nuancer cette critique. Conscients de cette situation, les députés et les sénateurs ont réduit de manière plus systématique cette séquence en instaurant des dispositifs plus contraignants lors des réformes réglementaires de 2014 à l'Assemblée nationale et de 2015 au Sénat.

## **2 – La limitation croissante de la discussion générale à partir de 2014**

**272.** Accédant au « perchoir » en juin 2012, C. Bartolone, alors président de l'Assemblée nationale, décida de la mise en place d'un groupe de travail pluraliste sur la modernisation des institutions, dans le prolongement des travaux de la commission sur la rénovation de la

---

<sup>159</sup> Traditionnellement, la conférence des présidents du Sénat se réunit moins que celle de l'Assemblée nationale (réunion hebdomadaire le mardi matin). Le texte a pour objectif de maintenir cette situation : « À défaut d'une décision spécifique de la Conférence des Présidents, la durée standard d'un débat serait de deux heures, ce qui éviterait notamment d'avoir à convoquer la Conférence des Présidents pour cette seule décision en cas de décision impromptue du Gouvernement d'organiser une déclaration de politique générale ou thématique, suivie d'un débat » (Proposition de résolution *tendant à modifier le Règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat* ; présentée par G. Larcher ; Doc. Sénat n° 377 ; 30 avril 2009, p. 13).

<sup>160</sup> Recensement effectué par l'auteur à partir des données fournies par la direction de la séance du Sénat.

<sup>161</sup> Dans plusieurs entretiens, les parlementaires ont souvent fait une distinction entre les textes. Ils sont demandeurs d'une liberté d'expression importante pour les textes relatifs à des « sujets de société » ou politiquement délicats.

déontologie de la vie publique présidée par L. Jospin. Parmi les cinq grandes problématiques<sup>162</sup> assignées au groupe de travail, celui-ci devait réfléchir sur l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée nationale et notamment sur sa procédure législative.

**273.** Motivée par l'objectif de « favoriser des discussions générales plus brèves, leur durée souvent excessive retardant l'examen des articles et des amendements »<sup>163</sup>, la réforme réglementaire du 28 novembre 2014 proposa, afin d'accélérer les débats en séance, qu'à chaque début de législature, la conférence des présidents fixe la durée de la discussion générale des textes inscrits à l'ordre du jour. L'objectif affirmé était « 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>164</sup>.

**274.** Mais, estimant que le Parlement doit non seulement écrire la loi, mais aussi porter une vision politique, la modification ne s'est pas faite sans crispation. Les parlementaires se sont montrés réticents à une limitation draconienne de la discussion générale. Alors que le président-rapporteur J.-J. Urvoas<sup>165</sup>, soutenu par quelques rares parlementaires<sup>166</sup>,

---

<sup>162</sup> « Les réflexions de cette instance porteront sur cinq grandes problématiques l'organisation générale des institutions à la veille du dépôt d'un projet de loi instaurant le non-cumul des mandats pour les parlementaires ; l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée nationale ; la procédure législative ; la fonction de contrôle, et la procédure budgétaire, y compris l'articulation du semestre européen et des lois de finances » (Communiqué de Presse de C. Bartolone, Président de l'Assemblée nationale, 16 janvier 2013).

<sup>163</sup> Proposition de résolution *tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale*, (Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.) présentée par M. Claude Bartolone, Président de l'Assemblée nationale, Doc. AN n° 2273 ; déposée le 14 octobre 2014, p. 6.

<sup>164</sup> Rapport fait au nom de la *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République* sur la proposition de résolution (n° 2273) de C. Bartolone *tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale* ; par J.-J. Urvoas ; Doc. AN n° 2381 ; 20 novembre 2014, p. 22.

<sup>165</sup> Au soutien de son amendement n° CL 109 J.-J. Urvoas, rapporteur pour la commission des lois de cette proposition de résolution, indique dans les motifs que « la discussion générale, en effet, s'apparente trop souvent, non pas à un réel débat entre les différents orateurs, mais à une succession de discours répétitifs, détournant l'assemblée de sa réelle vocation : discuter du contenu précis, c'est-à-dire des articles et des amendements, du texte appelé à devenir la loi », p. 1.

<sup>166</sup> Dont F. de Rugy qui déclare : « La limitation de la durée de la discussion générale est un point-clé de la présente réforme, qui tire les conséquences des réformes précédentes. Nous constatons bel et bien une dérive dans l'allongement des discussions générales. C'est pour moi une caricature du Parlement qui en est réduit à parler au lieu de légiférer. C'est bien tout le problème de la V<sup>e</sup> République : le président de la République préside, le Gouvernement gouverne et le Parlement parle »

souhaitait réduire drastiquement la discussion à dix minutes de temps de parole par groupe, pour un total d'une heure maximum, la plupart des parlementaires ont maintenu une conception selon laquelle «le Parlement a – étymologiquement – pour fonction de parlementer»<sup>167</sup>.

**275.** D'ampleur plus modeste, l'instauration d'une durée fixe est l'une des rares dispositions rescapées d'une réforme marquée par l'absence de consensus. Rompant avec la pratique du cas par cas, le nouvel article 49 al. 2 RAN prévoit qu'à chaque début de législature, la conférence des présidents fixe la durée de la discussion générale des textes inscrits à l'ordre du jour<sup>168</sup>. Ce même organe conserve la possibilité suivant l'importance du projet ou de la proposition de loi de fixer, à titre exceptionnel, une durée dérogatoire. Le Conseil constitutionnel valida les dispositions de l'article 13 de la résolution, sous la réserve que «la durée de la discussion générale ne saurait être fixée de telle manière qu'elle prive d'effet les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire»<sup>169</sup>.

**276.** Cette nouvelle formule a clairement réduit la part de la discussion générale dans l'ensemble de la discussion législative puisque si sous la XIIIème législature, la discussion générale *lato sensu* représentait 33 % de l'ensemble de la discussion législative<sup>170</sup>, elle n'en occupe à présent que 19 % sous la XIV<sup>ème</sup> législature<sup>171</sup>. Preuve supplémentaire de la

---

Compte-rendu n° 19 de la *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République*, 19 novembre 2014, p. 26.

<sup>167</sup> «L'idée de fixer au début de la législature la durée de chaque discussion générale paraît dysfonctionnelle. Il nous arrive de discuter de textes d'une grande ampleur ou d'une grande importance, tels que la loi Veil sur l'interruption volontaire de grossesse ou la loi Badinter abolissant la peine de mort : aurait-on pu enfermer comme cela la discussion générale sur de tels textes dans un temps réduit ? Aurait-il fallu dans le passé encadrer le temps de parole d'un Jaurès, d'un Blum ou d'un Clemenceau ? Le Parlement a – étymologiquement – pour fonction de parlementer», R.-G. Schwarzenberg, *ibid.*, p. 32.

<sup>168</sup> Sous la XIV<sup>ème</sup> législature, cette durée a généralement été fixée à une heure trente minutes. Pour certains textes particulièrement importants, elle a cependant été portée entre deux et quatre heures (par exemple pour les projets de loi portant sur le cumul des mandats, la refondation de l'école ou la sécurisation de l'emploi), voire à six heures pour le projet de loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe et à 6 h 35 pour le projet de loi de programmation militaire 2014-2019 : cf. Rapport de J.-J. Urvoas ; Doc. AN n° 2381, *op. cit.*, p. 84.

<sup>169</sup> Décision n° 2014-705 DC, 11 décembre 2014, *Résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale* (cons. 15 ; *J.O.* 13 décembre 2014, p. 20882). Voir en ce sens J.-É. Gicquel, «La modification du règlement de l'Assemblée nationale du 28 novembre 2014», *JCP G* 2015, pp. 206-212.

<sup>170</sup> Selon un décompte effectué par A. de Montis sur 853 textes (*La rénovation de la séance publique...*, *op. cit.*, p. 442).

<sup>171</sup> Recensement personnel effectué à partir des informations transmises par le service de la séance publique pour l'ensemble de la XIV<sup>ème</sup> législature. Les textes pris en compte (665) sont ceux pour



rationalisation, 83 % des textes ont été examinés avec une discussion générale inférieure ou égale à 1 h 30 ce qui démontre que cette durée par défaut a été régulièrement suivie.

**277.** Six ans après la révision constitutionnelle de 2008, par une procédure similaire à l'Assemblée nationale, G. Larcher, revenu au « Plateau » en novembre 2014 souhaita engager « une réflexion sur l'amélioration des méthodes de travail du Sénat et de ses pratiques »<sup>172</sup>. Peu utilisée dans sa réforme réglementaire de 2009, l'accélération des temps les moins utiles de la procédure législative a fortement inspiré un Sénat déterminé à « travailler mieux et plus vite pour s'adapter aux nouvelles exigences de l'action publique »<sup>173</sup>. Le texte final, bien que moins ambitieux que la proposition initiale<sup>174</sup>, instaure la possibilité pour la conférence des présidents de « décider l'intervention dans la discussion générale, pour des temps qu'elle détermine, d'un seul orateur par groupe et d'un seul sénateur ne figurant sur la liste d'aucun groupe »<sup>175</sup>. Par ailleurs, la durée par défaut de la discussion générale est fixée à une heure au lieu de deux (art. 29 ter al. 3 RS). L'ensemble de ces dispositions a été accepté par la rue de Montpensier sous réserve de sa jurisprudence habituelle en la matière<sup>176</sup>. À ce jour, cette nouvelle formule de la discussion générale a seulement permis de stabiliser la part de cette

---

lesquels une discussion générale a eu lieu. Ont donc été exclus les textes examinés selon la procédure législative simplifiée ou ceux faisant l'objet d'une discussion commune avec un autre texte.

<sup>172</sup> [http://www.senat.fr/espace\\_presse/actualites/201503/annonce\\_des\\_reformes\\_de\\_la\\_gouvernance\\_du\\_senat.html#c616435](http://www.senat.fr/espace_presse/actualites/201503/annonce_des_reformes_de_la_gouvernance_du_senat.html#c616435) « comprendre les enjeux », Annonce des réformes de la gouvernance du Sénat, Espace presse.

<sup>173</sup> Compte-rendu du Bureau du Sénat du 11 mars 2015 - Une réforme pour plus d'efficacité et plus de transparence.

<sup>174</sup> Le rapport prévoyait des restrictions temporelles plus nombreuses et plus restrictives que le texte final. Cf. Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de résolution de G. Larcher tendant à réformer les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace ; Par J.-J. Hiest ; Doc. Sénat n° 427 ; 6 mai 2015, p. 12.

<sup>175</sup> Article 29 ter, al. 2 bis RS.

<sup>176</sup> Depuis 2009, le Conseil constitutionnel traite les restrictions du temps de parole selon une jurisprudence constante. Dans le commentaire de leur décision, les sages indiquent que « de la même manière que dans la décision rendue sur cette réforme du règlement de l'Assemblée nationale (décision n° 2009-581 DC du 29 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale* (Rec., p. 120 ; cons. 20), dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a relevé « qu'il appartiendra au président de séance d'appliquer ces différentes limitations du temps de parole en veillant au respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire », décision n° 2015-712, 11 juin 2015, *Résolution réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace* (cons. 26 ; J.O. 14 juin 2015, p. 9865). Cf. commentaire de la décision sur le site du Conseil constitutionnel : [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2015712DC2015712dc\\_ccc.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2015712DC2015712dc_ccc.pdf), p. 14. Voir aussi J.-É. Gicquel, « Un nouveau train de réformes pour le Sénat », *JCP* 2015. Actu. 754, pp. 1261-1264.

phase dans l'ensemble de la discussion législative. Entre mai 2015 et septembre 2016, elle a représenté 14 % de l'ensemble. Fait notable, seuls 30 % des textes ont respecté la durée maximale, preuve que la durée fixée par défaut atteint un plancher en deçà duquel il sera difficile d'aller<sup>177</sup>.

**278.** Considérant que tous les gisements d'économie de temps devaient être exploités, une intensification des encadrements juridiques relatifs aux motions de procédure a aussi été recherchée dans les deux enceintes depuis 2009.

## **B – La rationalisation des débats de procédures**

**279.** Les motions de procédure sont les seuls moyens, pour les groupes d'opposition et les groupes minoritaires, d'interrompre le cours d'une discussion sur un texte législatif<sup>178</sup>. Intervenant au cours de la discussion générale, les exceptions d'irrecevabilité<sup>179</sup>, les questions préalables et les motions de renvoi en commission sont rarement adoptées et ont avant tout l'intérêt de constituer – surtout au Palais Bourbon - une tribune pour l'opposition<sup>180</sup>. L'usage excessif à but d'obstruction génère une perte de temps non négligeable, rendant leur encadrement essentiel pour accélérer la procédure législative. D'abord différentes, les deux assemblées ont aujourd'hui des approches convergentes. L'Assemblée nationale a, dès 2009, entrepris de limiter le temps gaspillé par ces séquences (1) ce que le Sénat n'a seulement fait que quelques années après (2).

---

<sup>177</sup> Ces données proviennent d'un recensement de l'auteur à partir des données fournies par la direction de la séance du Sénat.

<sup>178</sup> Selon R. Forni, « la défense des motions de procédure est un des moments privilégiés de la vie parlementaire (...) elle permet au débat de se cristalliser, à l'opposition d'affirmer avec force son rejet du texte, à la majorité d'exprimer sa cohésion et sa volonté de soutenir le projet ou la proposition qui arrive en débat », Rapport fait *au nom de la commission des lois* sur la proposition de résolution *tendant à modifier les articles 50, 91, et 108 du RAN* ; Doc. AN n° 1744 ; 29 juin 1999, p. 13.

<sup>179</sup> Alors que le Sénat permet de soulever l'irrecevabilité sur des dispositions légales et réglementaires, l'Assemblée nationale, dans la version de son règlement antérieure à la résolution du 27 mai 2009 limitait le champ aux dispositions constitutionnelles (Art. 91 al. 4 RAN). Cf. J.-L. Autin, « Les exceptions d'irrecevabilité soulevées par les parlementaires français », *RDP* 1983, pp. 687-737.

<sup>180</sup> Les groupes d'opposition sont en droit de défendre jusqu'à une motion de chaque type pour tout texte. À chaque fois, comme le souligne R. Forni « ces instruments de la procédure parlementaire valent moins par leurs chances d'aboutir que par la tribune qu'ils offrent à l'opposition », Rapport n° 1744, *op. cit.*, p. 14.

## 1 – Une rationalisation justifiée à l'Assemblée nationale

**280.** L'arrivée de l'obstruction massive, au début des années 1980<sup>181</sup>, s'est caractérisée – entre autres – par l'usage systématique de «la triangulation habituelle»<sup>182</sup>. Rapidement identifiées comme faisant partie des «moyens constitutionnels et réglementaires» essentiels dans le cadre d'«une offensive d'obstruction»<sup>183</sup>, ces procédures s'avèrent efficaces pour allonger la durée d'examen et ainsi ralentir le processus législatif. Elles n'ont d'ailleurs pas d'autres objectifs puisque la majorité parlementaire assure le rejet de ces différentes tentatives. La bataille du temps, par l'obtention de séquences temporelles supplémentaires, est leur seul objectif.

**281.** Face à ce phénomène durable, les députés ont tardé à réagir et ont maintenu, étonnamment, pendant longtemps des règles beaucoup plus libérales qu'au Sénat. C'est seulement après les débats marathon sur le PACS<sup>184</sup> que l'Assemblée nationale entreprit de contenir la durée occupée par la défense des différentes motions de procédure par une limitation du droit de parole des parlementaires<sup>185</sup>. Et encore, la chambre basse n'assume pas

---

<sup>181</sup> Cette stratégie d'obstruction apparaît nettement à partir de l'examen des textes suivants : le projet de loi Sécurité et Liberté en 1980, le projet de loi de nationalisation en 1981, le projet de loi sur la presse en 1982, le projet de loi sur l'enseignement privé en 1983. Cf. Y. Colmou, «vade-mecum du député obstruteur», *Pouvoirs* 1985, n° 34, pp. 121-122. M. Mauguin-Helgeson indique qu'à l'Assemblée nationale «de 23 motions déposées sous la 6<sup>ème</sup> législature, l'on passe à 41 sous la 7<sup>ème</sup>», *L'élaboration parlementaire de la loi...*, *op. cit.*, p. 241.

<sup>182</sup> Selon l'expression de M. Limouzy, citée par P. Avril et J. Gicquel et J.-É. Gicquel, *Droit Parlementaire*, *op. cit.*, p. 218.

<sup>183</sup> Y. Colmou, «vade-mecum...», *op. cit.*, p. 122. Voir aussi, «Les freins au débat parlementaire», *in* «L'assemblée nationale aujourd'hui», colloque organisé par l'AFSP, 21-22 novembre 1985, pp. 1-12.

<sup>184</sup> Exception d'irrecevabilité défendue par la députée C. Boutin qui le 3 novembre occupa la tribune pendant 5 h 25. Le débat s'éternisa jusqu'à 3 h 40 du matin (*J.O. AN, Débats*, séance du 3 novembre 1998, p. 7949 et s.). M. Abélès relate que la députée avait été incitée par le groupe UDF à tenir aussi longtemps. Plusieurs parlementaires de son groupe lui ayant fourni de nombreuses notes pour durer (*Une ethnologue à l'Assemblée nationale*, Odile Jacob, 2000, p. 166). Sur cette même proposition de loi, le député DL J.-C. Lenoir avait promis en introduction à son intervention sur la question préalable de durer 5 heures (*J.O. AN, Débats*, séance du 3 novembre 1998, p. 8325). Voir aussi S. Guillen «La réforme du Règlement de l'Assemblée nationale du 29 juin 1999 : un lapsus parlementaire», *RRJ* 2000, pp. 1031-1044.

<sup>185</sup> Par la résolution n° 35 du 29 juin 1999, le RAN impose aux députés un maximum d'une heure et trente minutes d'intervention en première lecture, puis de 30 minutes pour la seconde lecture et de 15 minutes pour les suivantes. Par ailleurs, la conférence des présidents détenait toujours la possibilité de fixer une durée inférieure ou supérieure. R. Forni estima que «la limitation apportée au temps de parole des parlementaires est loin d'être draconienne» et «prévoit d'ailleurs un élément de souplesse appréciable puisque la conférence des présidents peut décider d'écarter cette limitation de durée» (Rapport n° 1744, *op. cit.*, p. 15). Cette modification fut validée sans réserve par le Conseil constitutionnel : décision n° 99-417 DC, 8 juillet 1999, *Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale* (cons. 4; *Rec.*, p. 96; M. Verpeaux, «Chronique de jurisprudence

pleinement la mise en place d'un régime clairement répressif, puisqu'elle justifie ces nouvelles dispositions par « la recherche d'un meilleur encadrement du droit d'expression des parlementaires en séance publique »<sup>186</sup>. En 2009, l'Assemblée nationale a intensifié ses outils de défense afin que ces séquences deviennent plus courtes, sans aller jusqu'à consacrer des mesures aussi draconiennes que celles proposées sous le coup de l'exaspération par plusieurs parlementaires<sup>187</sup>.

**282.** Trois modifications ont été consacrées par la réforme du règlement de 2009. Tout d'abord, la discussion des motions de renvoi en commission a été déplacée avant l'ouverture de la discussion générale<sup>188</sup>. Ensuite, la durée des interventions des parlementaires pour défendre ces motions a été réduite de trente à quinze minutes en seconde lecture<sup>189</sup> et les explications de vote se voient réduites à 2 minutes, au lieu de 5 minutes antérieurement.

---

constitutionnelle n° 22 (décision n° 99-217 DC du 8 juillet 1999, *Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale*) », *LPA* n° 209, 20 octobre 1999, pp. 28-29. Une nouvelle série de restrictions abaissa la durée de présentation des motions par la résolution n° 582 du 7 juin 2006. La durée fut ramenée en première lecture de 1 h 30 à 0 h 30 : décision n° 2006-537 DC, 22 juin 2006 *Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale* (cons. 5 à 7 ; *Rec.*, p. 67 ; D. Chamussy, « Le Règlement de l'Assemblée nationale devant le Conseil constitutionnel : oui à l'amélioration du travail législatif ; non à la déclaration d'appartenance à la majorité ou à l'opposition », *LPA* 5-6 septembre 2006, n° 177 et 178, pp. 8-15 et pp. 4-13).

<sup>186</sup> Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de résolution (n° 613) de J.-L. Debré et plusieurs de ses collègues, tendant à compléter le RAN et à modifier ses articles 14, 50, 65, 91, 104 et 128 ; par P. Clément ; Doc. AN n° 698 ; 18 mars 2003, p. 12.

<sup>187</sup> C. Goasguen proposait que le groupe qui a présenté la motion ne puisse plus ensuite reprendre la parole pour présenter son explication de vote (amendement n° 4, présenté lors de la 2<sup>ème</sup> séance du 14 mai 2009 (*J.O. AN, Débats*, p. 4388), celui de T. Mariani suggérait que « le président de séance veille au strict respect de l'objet des motions de procédure. Dans le cas contraire, il peut décider qu'il n'y a pas lieu de passer au vote ».

<sup>188</sup> Avancer la discussion des motions avant la discussion générale a pour effet d'éviter que ne débute l'examen du texte avant que le projet ou la proposition ne soit potentiellement rejeté, ce qui permet ainsi de gagner quelques heures précieuses. Cette règle n'est pas valable pour les propositions de loi déposées dans le cadre des « journées d'initiative parlementaire ». Les motions demeurent discutées après la discussion générale. Dans le cas contraire, compte tenu de la faible chance d'adoption de ces propositions de loi, la discussion générale n'aurait pas pu s'ouvrir (art. 91 al. 10 RAN). Sous la XIV<sup>ème</sup> législature, on note cependant que des propositions de loi issues des groupes minoritaires ont été adoptées : proposition de loi visant à reconnaître le vote blanc aux élections ; présentée par F. Sauvadet et plusieurs de ses collègues ; Doc. AN n° 107 ; 24 juillet 2012 (adoptée le 22 novembre 2012) ; Proposition de loi relative à la réforme des procédures de révision et de réexamen d'une condamnation pénale définitive ; Doc. AN ; n° 1700 ; 14 janvier 2014 (adoptée en 1<sup>ère</sup> lecture le 27 février 2014 et en 2<sup>nde</sup> lecture le 11 novembre 2014) ; Proposition de loi de Mme Éva Sas et plusieurs de ses collègues visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques ; Doc. AN n° 2285 ; 14 octobre 2014 (adoptée le 29 janvier 2015). Les députés y ont aussi vu un deuxième intérêt. Cet enchaînement permettait de concentrer la discussion des motions afin qu'elle constitue une période exténuante pour les parlementaires de l'opposition, limitant le nombre de motions déposées.

<sup>189</sup> En 2009, la durée de présentation est maintenue à 0 h 30 en première lecture.

Enfin, les députés ont fusionné l'exception d'irrecevabilité et la question préalable pour les rassembler sous une unique procédure : la motion de rejet préalable (art. 91 al. 5 RAN). Selon le rapporteur, cette fusion fut motivée par l'effet identique de ces deux procédures<sup>190</sup>.

**283.** Moins systématique qu'au Palais Bourbon, la défense des motions de procédure ne fait pas l'objet des mêmes abus au Sénat. Une spécificité qui tend malgré tout à s'estomper et qui a contraint la chambre haute à abandonner en 2015 certaines règles libérales de son règlement.

## 2 – L'action préventive des sénateurs

**284.** La production législative sénatoriale est historiquement moins touchée par une présentation systématique des motions de procédure. La chambre haute avait déjà connu quelques abus dont les derniers dataient des débats concernant le projet de loi relatif à l'aménagement du temps de travail en 1986. Face à ces quelques débordements, plusieurs réformes réglementaires consacrèrent des limitations de plus en plus restrictives<sup>191</sup>. Souhaitant

---

<sup>190</sup> « L'exception d'irrecevabilité, qui a pour objet de faire reconnaître que le texte proposé est contraire à une ou plusieurs dispositions constitutionnelles, et la question préalable, qui a pour objet de faire décider qu'il n'y a pas lieu à délibérer, sont deux motions dont l'adoption a pour conséquence le rejet du texte soumis à l'Assemblée. Pour cette raison, il est proposé de les réunir en une seule motion : la motion de rejet préalable » (Doc. AN n° 1630 ; 30 avril 2009, *op. cit.*, p. 178). Cette justification est critiquable puisque si l'effet est identique, l'objet des deux procédures était bien différent. La volonté de réduire le temps passé à écouter les orateurs défendre leurs motions et ainsi « d'éviter une excessive théâtralisation de la séance » (*ibid.*, p. 179) a prévalu. Le Conseil constitutionnel valida la modification : décision 2009-581 DC, 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale* (cons. 41 ; *Rec.*, p. 120 ; CCC n° 27, 2009, pp. 149-159). S. de Cacqueray « Chronique de jurisprudence du Conseil constitutionnel, juin 2009 (décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, *Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale*) », *RFDC 2009*, pp. 789-794 ; L. Baghestani, A.-L. Cassard Valembois, L. Janicot, « Chronique de jurisprudence constitutionnelle première partie (décision n° 2009-581 DC), *LPA 17 mai 2010*, n° 97, pp. 10-15).

<sup>191</sup> Voir J.-C. Bécane, « Le Règlement du Sénat, à la recherche du temps maîtrisé », *Pouvoirs* 1988, n° 44, pp. 88-95. Dès 1976, le Sénat consacrait une limitation générale pour l'ensemble des séquences de la procédure législative par l'article 36 al 2 RS. Cette limitation s'appliquait aux motions de procédure. La résolution n° 120 du 20 mai 1986 consacre une durée limitative spécifique pour les motions : trente minutes sont attribuées pour les débats portant sur l'ensemble du projet ou de la proposition de loi, quinze minutes pour les autres débats. Encore plus restrictive, la résolution n° 76 du 18 décembre 1991 réduit le temps de parole de trente à quinze minutes pour l'auteur et l'orateur d'opinion contraire (pour les débats portant sur l'ensemble du projet ou de la proposition de loi) et cinq minutes pour les autres débats. Les explications de vote sont possibles pour l'exception d'irrecevabilité et la question préalable pour une durée de 5 minutes. (Voir M. Saoudi, « Le temps de parole sur les motions de rejet, réflexions sur une réforme récente du Règlement de l'Assemblée nationale, *RFDC 2001*, p. 545).

ne pas aller plus loin et attachée à préserver le caractère plus libéral de son règlement<sup>192</sup>, la réforme réglementaire de 2009 a peu abordé la question du temps de parole sur les motions.

**285.** *A contrario*, la résolution du 13 mai 2015 confirme que si les deux chambres abordent différemment la question du temps, cela tend à s'estomper. La chambre haute s'est résolue à opérer un «tour de vis» en 2015. Cette réforme a repris le cadre posé par le rapport Karoutchi-Richard<sup>193</sup>. L'objectif d'une plus grande efficacité dans le déroulement des débats est principalement traité à l'aide d'une plus grande rapidité des interventions des parlementaires. Dans cet ordre d'idée, il a été adopté une réduction du temps de défense des motions de procédure, puisque la durée passe de 15 à 10 minutes<sup>194</sup>. Beaucoup moins polémique qu'à l'Assemblée nationale, cette restriction de la parole des sénateurs s'est faite sans heurts<sup>195</sup>

**286.** Les solutions adoptées par les deux assemblées sont d'une importance variable, mais toutes sont liées par la volonté de réduire systématiquement le temps passé par les parlementaires (principalement de l'opposition) à défendre ces motions. L'objectif avoué est de limiter le temps consacré par la discussion législative sur ces éléments, composés essentiellement d'une suite de discours préparés à l'avance. La réduction systématique de toutes les séquences de la phase d'examen général est une stratégie aujourd'hui partagée par l'ensemble du Parlement. Au demeurant, il n'est pas certain qu'à ce stade de la discussion le gain apporté par ces restrictions supplémentaires soit tangible. En effet, la durée de la discussion générale a été fortement circonscrite. Hier très libérales, les limitations des

---

<sup>192</sup> Les débats relatifs à l'inflation du nombre d'amendements ou à la durée des séances ne sont pas de la même teneur au sein des deux chambres. Au Sénat, même si dès 1986, «un effort accru de rationalisation de la procédure» doit être entrepris, le premier principe à respecter dans ce cadre est «la liberté de parole» (Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de résolution de D. Hoeffel et plusieurs de ses collègues, tendant à modifier les articles 32, 43, 44, 48, 49, 51 et 56 du Règlement du Sénat ; par F. Collet ; Doc. Sénat n° 370 ; 15 mai 1986, p. 4 et p. 16). La question de la durée est traitée de manière plus directe à l'Assemblée nationale où le temps passé sur les motions de procédure est qualifié de «temps perdu» par J.-L. Debré (cf. Proposition de résolution tendant à modifier l'article 91 du Règlement afin de réduire le nombre de motions de procédure, Doc. AN, n° 2793, 17 janvier 2006, p. 2).

<sup>193</sup> Cf. le relevé de conclusions disponible sur le site du Sénat : [http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/sgp/Releve\\_conclusions\\_gr\\_reflexion\\_bureau\\_11mars2015.pdf](http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/sgp/Releve_conclusions_gr_reflexion_bureau_11mars2015.pdf).

<sup>194</sup> Le Conseil constitutionnel a validé ces réductions de durées : décision n° 2015-712, *op. cit.*.

<sup>195</sup> «La réduction des temps de parole en vue de rendre plus fluides les échanges en séance publique a recueilli une large approbation au sein du groupe de réflexion sur les méthodes de travail du Sénat» (J.-J. Hyst, *J.O. Sénat, Débats*, séance du 13 mai 2015, p. 4912).

interventions sur les motions ont été fortement réduites depuis les années 1990, au point d'atteindre des niveaux plancher d'intervention. Les réductions supplémentaires ne peuvent générer que des résultats marginaux. Au final, ces différentes limitations supplémentaires ne font gagner que peu ou prou une heure<sup>196</sup> au débat législatif dans son ensemble, tant la part occupée par la discussion générale est déjà minoritaire.

**287.** En l'état actuel de la jurisprudence du Conseil constitutionnel<sup>197</sup>, les parlementaires n'ont pas la possibilité de sauter le pas qui les conduirait à préférer, comme au Royaume-Uni ou en Allemagne, un débat préalable en commission à une discussion générale en séance publique souvent monotone, longue et fastidieuse. Une telle procédure aurait pour intérêt de permettre de concilier l'objectif – au demeurant essentiel – de la discussion générale qui doit « théoriquement ouvrir la parole plutôt que la limiter »<sup>198</sup>, d'arrêter les grands principes d'un texte autour desquels pourront se structurer les débats en commission et en séance tout en permettant aux « groupes d'opposition de marquer publiquement leur position dès le début de l'examen d'un texte »<sup>199</sup>.

**288.** *De facto*, le choix a été fait par les assemblées de ne pas remettre en cause le principe en tant que tel des interventions pendant la discussion générale, ce qui aboutit à des modifications assez limitées. La phase d'examen détaillé qui suit la discussion générale a subi quant à elle des ajustements normatifs beaucoup plus substantiels.

## § II – La maîtrise du déroulement de la discussion par article

**289.** La part occupée par la discussion des articles dans l'ensemble de la discussion législative en séance publique est prépondérante puisqu'elle représentait 67 % de la discussion législative globale sous la XIII<sup>ème</sup> législature et 81 % sous la XIV<sup>ème</sup> législature à l'Assemblée nationale<sup>200</sup>. Au Sénat, la part est même supérieure puisque 86 % de la discussion législative est occupée par celle des articles. C'est sur cette séquence que le

---

<sup>196</sup> Selon les décomptes effectués par A. de Montis, *La rénovation de la séance publique...*, *op. cit.*, p. 447.

<sup>197</sup> Décision n° 2009-582 DC, 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le Règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat* (cons. 17 et 18 ; *Rec.*, p. 132).

<sup>198</sup> M. Maugin Hegelson, *L'élaboration...*, *op. cit.*, p. 253.

<sup>199</sup> Selon O. Rozenberg, *Compte rendu n° 11, Groupe de travail sur l'avenir des institutions*, 7 mai 2015, p. 30.

<sup>200</sup> Selon les données fournies par le service de la séance de l'Assemblée nationale.

recours à la norme a été le plus utilisé afin d'accélérer la procédure législative. Historiquement comme le rappelle M. Maugin-Hegelson, « le Parlement français se démarque des chambres allemandes ou britanniques par le nombre et la sévérité des contraintes juridiques imposées à la discussion publique, et plus précisément à la phase d'examen détaillé »<sup>201</sup>. Ce régime restrictif tire son origine de la tradition d'affrontement qui caractérise le débat législatif français, conduisant les règlements parlementaires à être « une technique d'accélération de la procédure législative, grâce à laquelle la majorité impose des modifications à l'opposition »<sup>202</sup>. Ces restrictions juridiques ont touché l'ensemble des interventions des parlementaires à ce stade de la discussion (A), allant même jusqu'à revitaliser les mécanismes de clôture en les rendant plus opérationnels (B).

## **A – La restriction générale du droit de parole**

**290.** Les réformes réglementaires de 2009 à la suite de la révision constitutionnelle de 2008 ont été l'occasion pour les deux assemblées de mobiliser le droit afin d'encadrer plus rigoureusement les interventions des parlementaires. Ces interventions sont de deux types : celles portant directement sur les articles et celles dites « incidentes » car faisant référence aux incidents de procédure en séance publique. L'Assemblée nationale a, dès la réforme de son règlement en 2009, entrepris un durcissement généralisé des encadrements des interventions des députés alors que le Sénat n'y a consenti qu'en 2015. Ce mouvement a concerné de manière indifférenciée les interventions classiques (1) comme les interventions incidentes (2).

### **1 – Des interventions limitées**

**291.** Dans les deux assemblées, les interventions répondent à une double règle fondamentale. La parole doit être au préalable sollicitée, puis autorisée. Enfin, elle doit être affectée à l'objet de la discussion.

**292.** Il faut rappeler que la discussion des articles débute par des interventions sur les articles, puis se poursuit par l'examen des amendements déposés sur chaque article.

---

<sup>201</sup> M. Maugin-Hegelson, *L'élaboration...*, *op. cit.*, p. 251.

<sup>202</sup> A. de Montis, *La rénovation...*, p. 450. L'auteur fait référence à l'une des « deux grandes tendances de l'évolution des règlements [qui] consiste dans la recherche de l'accélération de la procédure législative » (J.-C. Bécane, « Le Règlement du Sénat, à la recherche du temps maîtrisé », *Pouvoirs* 1988, n° 44, p. 90).



Considérée comme une étape intermédiaire, l'Assemblée nationale a réduit les interventions de prise de parole sur article <sup>203</sup> de cinq minutes<sup>204</sup> à deux minutes (art. 95 al 2 RAN). Cette réduction n'a pas fait l'objet de débats importants car la plupart des parlementaires sont peu enclins à réserver du temps aux discussions introductives de chaque article, préférant la discussion des amendements<sup>205</sup>.

**293.** Une réduction de temps équivalente a aussi été entérinée pour les interruptions sur articles qui permettent à un orateur d'exprimer une contradiction ou une précision sur l'intervention d'un autre orateur. Les échanges ont été plus vifs tant la rareté de ces interventions dans les débats démontrait davantage une volonté de la majorité d'alors de limiter de manière systématique les temps de parole de l'opposition. Au total pas moins de dix types d'interventions concernant la discussion par article ont été réduits de cinq minutes à deux minutes<sup>206</sup>. Le souci d'extrême rationalisation des prises de parole des parlementaires a été l'une des voies les plus intensément utilisée pour accélérer les débats, au profit d'une libération du temps pour les autres phases de la procédure législative.

**294.** Le Conseil constitutionnel n'eut rien à redire sur le fond, mais signe du régime très limitatif adopté, il a posé une réserve générale d'interprétation : « Il appartiendra, dans tous ces cas, au président de séance d'appliquer cette limitation du temps de parole en veillant au respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire »<sup>207</sup>. Tout se passe comme si le juge constitutionnel présentait que les équilibres, entre le droit d'expression des

---

<sup>203</sup> Sur chaque article, peuvent s'inscrire des orateurs (sans restriction du nombre, dans la limite de deux interventions par député sur le même article) pour une durée limitée.

<sup>204</sup> Durée autorisée depuis la résolution n° 354 adoptée le 29 juin 1999.

<sup>205</sup> La durée d'intervention sur les amendements sera traitée dans la section suivante. Le but avoué était « d'éviter que la discussion sur article ne consomme un temps de séance précieux, au détriment de la discussion des amendements sur article », Rapport de J.-L. Warsmann, Doc. AN n° 1630, *op. cit.*, p. 184.

<sup>206</sup> **1.** art. 48 al 10 RAN (explication de vote sur les propositions d'ordre du jour autres que celles résultant des inscriptions prioritaires du Gouvernement, que le Président soumet à l'assemblée la séance suivant la réunion de la conférence des présidents), **2.** art. 54, al 1 RAN (interruption d'un membre de l'assemblée par un orateur), **3.** art. 57, al 2 RAN (prise de parole pour se prononcer contre la clôture de la discussion générale proposée par un membre de l'assemblée), **4.** art. 58, al 5 RAN (limitation pour faire un rappel au règlement, une demande de suspension de séance et un fait personnel), **5.** art. 59, al 3 RAN (contestations en séance d'un député à l'égard du compte-rendu intégral, soumises au bureau de l'Assemblée), **6.** art. 91 al 5 RAN (limitation à deux minutes des explications de vote par groupe sur les motions de procédure), **7.** art. 95 al 2 RAN (inscriptions sur les articles et les articles additionnels introduits par voie d'amendement), **8.** art. 100 al 7 RAN (présentation d'un amendement), **9.** art. 122 al 4 RAN (explication de vote pour la motion référendaire), **10.** art. 128 al 2 RAN (explication de vote sur la motion d'ajournement).

<sup>207</sup> Décision n° 2009-581 DC, 25 juin 2009, *op. cit.*, (cons. 20 ; *Rec.*, p. 120).

parlementaires et la nécessité de limiter les éléments pouvant gêner une discussion législative efficace, devenaient de plus en plus délicats à trouver. La règle des deux minutes couplée à la décision du Conseil donne une importance majeure au président de séance qui, en fonction du tour pris par le débat, se doit de faire preuve d'autant plus d'autorité que les interventions deviennent restrictives. Le facteur humain se révèle essentiel dans ce dispositif et une certaine flexibilité caractérise l'application de ces règles.

**295.** Le Sénat s'est, comme pour la discussion générale, caractérisé par un plus grand libéralisme<sup>208</sup>. Mais cette approche plus relâchée semble avoir vécu depuis la révision du règlement du 13 mai 2015. Le Sénat s'est résolu à porter un coup à la libre expression de ses membres élus. D'une façon générale, la durée d'intervention de droit commun en séance est à présent de deux minutes trente<sup>209</sup>.

**296.** Le droit est venu de la même façon restreindre les interventions dites « incidentes » dont l'usage répété les transforme en un procédé dilatoire efficace.

## **2 – Des nuisances minorées**

**297.** La réduction des durées concernant les interventions incidentes a fait l'objet d'un intérêt particulier tant leur détournement permet à l'opposition d'allonger considérablement la durée des séances, ce qui perturbe le déroulement normal des travaux.

**298.** Ces interventions concernent les demandes du fait personnel et les demandes de scrutins publics, les rappels au règlement, les demandes de suspension de séance ainsi que les vérifications de *quorum*. Alors que les deux premiers n'ont pas fait l'objet de modification, les règlements parlementaires consacrent des rectifications pour les autres. En effet, le cours

---

<sup>208</sup> Pour exemple, le régime des explications de vote n'est pas le même. L'assemblée prévoit un dispositif plus contraignant. Elles ne sont possibles que sur l'ensemble du texte et conditionnées à l'autorisation du président pour un seul orateur par groupe. Le Sénat les autorise, de droit, sans limitation du nombre d'intervenants et sur l'ensemble des étapes de la discussion. Chaque sénateur a la possibilité d'intervenir avant le vote d'un amendement, d'un article ou de l'ensemble d'un texte.

<sup>209</sup> Cette durée concerne aussi les explications de vote sur amendements, articles et ensemble d'un texte, les prises de paroles sur articles (auparavant la durée était de cinq minutes) et la présentation des amendements (auparavant la durée était de trois minutes). Cette limitation s'applique aux rapporteurs. Selon plusieurs échanges avec les fonctionnaires du Sénat, ces réductions permettent d'appliquer des durées proches de la pratique. Avant 2015, 80 % des interventions sur amendements duraient moins de 3 minutes (données du service de la séance du Sénat).

de la discussion peut être fortement ralenti dès lors que ces procédures sont – comme les motions de procédure – détournées de leur objectif initial.

**299.** Les interruptions incessantes à la faveur des suspensions de séance permettent de différer efficacement l'examen final d'un texte. Initialement, ces suspensions ne devaient pas être une source d'obstruction. L'usage abusif a imposé une rectification, en 2009, de l'article 58 al. 3 RAN afin de circonscrire ces demandes. Elles « sont soumises à la décision de l'Assemblée » à savoir à la discrétion de la présidence. Mais l'article ajoute des exceptions à cet arbitrage forcément subjectif. Elles sont de droit pour le Gouvernement, le président, le rapporteur de la commission saisie au fond et pour le président d'un groupe parlementaire ou son délégué. Les groupes peuvent aisément utiliser cette dernière possibilité pour protester et ainsi perturber fortement le déroulement des débats. La seule limite qui puisse permettre au président de séance de repousser la demande est qu'elle ne soit pas formulée « personnellement et pour une réunion de groupe », et que « toute nouvelle délégation annule la précédente »<sup>210</sup>. Souhaitant réduire l'impact de ces prises de parole, l'Assemblée nationale a ramené à deux minutes au lieu de cinq minutes la durée des interventions. La durée de la suspension en tant que telle demeure de la compétence du président de séance. Le Sénat n'a pas retouché son dispositif puisque ses modalités sont assez restrictives.

**300.** Les rappels au règlement permettent de soulever de potentielles irrégularités dans le respect des règlements parlementaires<sup>211</sup>. Le Conseil constitutionnel est attentif au respect de ce droit ce qui n'empêche pas les règlements de mettre en place un régime encadrant les modalités d'exercice. Celui-ci diffère entre les deux chambres et explique que les abus soient inégalement répartis. Le Sénat se caractérise par sa rigidité en la matière puisque l'auteur doit indiquer précisément quelle disposition de règlement serait susceptible d'être enfreinte, sinon la parole lui est retirée. Seul un cas de manifeste détournement permet une telle sanction

---

<sup>210</sup> Cette restriction a été ajoutée en 1994 pour éviter la multiplication des demandes. Avant celle-ci, Y. Colmou rappelle que les parlementaires veillaient « à avoir une délégation de son président de groupe en permanence afin de pouvoir utiliser cette arme à sa guise », « Vade-mecum... », *op. cit.*, p. 127.

<sup>211</sup> « Les membres d'une assemblée qui estiment que les règles qui dirigent les délibérations de celle-ci n'ont pas été appliquées ou qu'elles risquent de ne pas l'être, ont traditionnellement le droit d'attirer l'attention du président et de lui demander d'intervenir afin de faire cesser cet état des choses ou de le prévenir. Cette finalité justifie qu'il n'y ait pas de restrictions à son exercice dès lors que la régularité même des délibérations se trouve en cause » (P. Avril, J. Gicquel et J.-É. Gicquel, *Droit parlementaire, op. cit.*, p 164).

à l'Assemblée nationale. Dans les deux cas, il s'agit d'un dispositif utilisé<sup>212</sup> par les parlementaires ce qui a conduit l'Assemblée nationale à réduire de cinq à deux minutes les prises de parole pour cette procédure. Le Sénat a opéré une réduction similaire de la durée allouée à ce dispositif<sup>213</sup> quelques années plus tard.

**301.** Les règlements parlementaires doivent dans ce dernier cas tenir compte de la jurisprudence vigilante du Conseil constitutionnel. Celui-ci est attentif à ce que les parlementaires puissent détenir une expression préservée<sup>214</sup>. Les assemblées n'ont donc pas modifié la possibilité pour chaque parlementaire d'en faire usage, mais en ont limité la durée.

**302.** Une autre possibilité s'offre à l'obstructeur pour ralentir la discussion : les vérifications de *quorum*<sup>215</sup>. Ce dispositif a normalement vocation à lutter contre l'absentéisme des parlementaires. Il permet de faire respecter les équilibres numériques des assemblées afin d'« empêcher la minorité d'imposer ses vues à la majorité » et « de préserver l'autorité morale des décisions de la chambre »<sup>216</sup>. Une telle demande peut avoir lieu pour n'importe quel vote dans la limite d'une seule demande au cours de la même séance (Sénat) ou du même jour de séance (Assemblée nationale)<sup>217</sup>. Utilisé dans une visée obstructionniste, le temps passé à vérifier le *quorum* et la durée de la suspension de la séance en cas d'absences constatées sont deux armes chronophages et « redoutables en raison de l'absentéisme »<sup>218</sup>. De telles demandes de vérifications peuvent ralentir fortement le déroulement de la discussion dans la mesure où, si le quorum n'est pas atteint, le vote ne peut avoir lieu et la séance doit être levée.

**303.** Les demandes des groupes se sont multipliées, forçant les assemblées à renforcer les

---

<sup>212</sup> Avant la réforme du RAN, 652 rappels au règlement ont été comptabilisés par le service de la séance pour la session 2008-2009.

<sup>213</sup> La résolution du 13 mai 2015 a réduit à 2 minutes 30 au lieu de 5 minutes les interventions pour rappel au règlement.

<sup>214</sup> P. Jan, « Certaines dispositions du Sénat ont-elles valeur constitutionnelle ? », *LPA* 28 octobre 1994, n° 129, pp. 7-10.

<sup>215</sup> D'après E. Pierre, « le quorum représente le nombre de membres dont le concours actif ou passif est indispensable pour la validité des votes d'une assemblée », *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, éd. Loysel, 1989, p. 1121 (point n° 978).

<sup>216</sup> « Débats d'actualité sur le *quorum* et la présence des parlementaires à la chambre », Extraits du procès-verbal de la session de Mexico (avril 1986) de l'association des secrétaires généraux des parlements, *ICP* 1986, pp. 91-92.

<sup>217</sup> Ces règles ne sont pas présentes dans les règlements des assemblées ou dans les instructions générales des bureaux des assemblées. Il s'agit de règles coutumières afin d'empêcher que des demandes récurrentes de vérification du quorum ne conduisent à la paralysie des assemblées. Cf. P. Mestre, *J.O. AN, Débats*, 3<sup>ème</sup> séance du 19 décembre 1986, p. 7874.

<sup>218</sup> P. Avril, J. Gicquel et J.-É. Gicquel, *Droit parlementaire, op. cit.*, p. 174.

modalités de mise en œuvre de ces dispositifs face à ces méthodes dilatoires. En 2009, l'Assemblée nationale a modifié son règlement pour qu'elles soient moins nombreuses et que la reprise de la discussion se fasse plus rapidement<sup>219</sup>. Une fois de plus le Conseil constitutionnel a validé ce nouveau dispositif tout en mettant en garde contre une suppression pure et simple de cette procédure<sup>220</sup> ce qui limite les marges de manœuvre des règlements<sup>221</sup>. Comme pour les interventions classiques, le Conseil effectue des arbitrages entre la clarté du débat parlementaire et la garantie de l'expression des parlementaires.

**304.** Le Sénat, historiquement plus sévère en la matière<sup>222</sup>, a souhaité modifier son instruction générale du bureau afin de lutter contre l'absentéisme plus que pour lutter contre les comportements de l'opposition<sup>223</sup>. À la possibilité ouverte par l'article 51 al. 2 bis RS<sup>224</sup>, s'ajoute la possibilité pour le président de séance de procéder lui-même à cette vérification

---

<sup>219</sup> La modification de l'article 61 RAN porta sur quatre éléments dont trois ont eu directement pour objectif de limiter les effets d'une arme de plus en plus couramment utilisée à des fins de ralentissement des débats : 1. Pour limiter le nombre de demandes, la majorité des députés constituant un groupe doit être effectivement présente dans l'hémicycle pour que la demande de quorum faite par le président dudit groupe soit recevable (art. 61 al 3 RAN). 2. Pour accélérer la reprise des débats, la durée de la suspension de séance à l'issue de laquelle un vote a valablement lieu quel que soit le nombre de membres présents, est réduite d'une heure à quinze minutes (art. 61 al 4 RAN). 3. Pour plus de flexibilité, c'est le président de séance et non plus le bureau qui est chargé de vérifier le quorum (présence de la majorité absolue du nombre de députés calculée par rapport au nombre de sièges effectivement prévus).

<sup>220</sup> Jurisprudence constante du Conseil puisque celui-ci avait déjà affirmé que le nouvel alinéa résultant de la résolution du 20 mai 1986 du Sénat était déclaré conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision 86-206 DC, 3 juin 1986, *Résolution modifiant divers articles du Règlement du Sénat* : « Considérant que cette disposition nouvelle, qui n'a pas pour objet de supprimer l'exigence d'un quorum, mais est seulement relative aux conditions dans lesquelles la vérification du quorum peut être demandée, n'est contraire à aucune disposition de la Constitution ; qu'elle ne fait d'ailleurs pas obstacle à ce que le Président - en vertu des pouvoirs qu'il tient de l'alinéa 2 de l'article 33 du Règlement - puisse, le cas échéant, procéder à une telle vérification » (cons. 7 ; *Rec.*, p. 43)

<sup>221</sup> Sur la décision n° 2009-581 DC, S. de Cacqueray estime que, « de manière comparable, le Conseil constitutionnel a appliqué sa jurisprudence concernant le *quorum* estimant qu'une modification des conditions de vérification du quorum est toujours possible dans la mesure où l'exigence du quorum n'est pas supprimée. S'il n'exprime pas une véritable réserve d'interprétation applicable au quotidien lors du fonctionnement d'une assemblée parlementaire, il met en garde les assemblées contre toute tentative ultérieure de supprimer le quorum. Dans l'hypothèse d'un changement de cette disposition, les députés comme les sénateurs seront contraints de tenir compte de la remarque du Conseil constitutionnel pour éviter toute censure. Cette technique de contrôle préventif s'avère particulièrement efficace car les parlementaires, malgré plusieurs demandes de suppression du quorum, ont toujours refusé cette éventualité au nom de la violation de la norme fondamentale », « Jurisprudence du Conseil constitutionnel. Juin 2009 », *RFDC* 2009, p. 791.

<sup>222</sup> Art. 51 al 2 bis RS issu de la résolution n° 120 du 20 mai 1986.

<sup>223</sup> Les demandes de *quorum* sont rares au Sénat : de 1980 à 2009, on en dénombre seulement 11 (statistiques fournies par la direction de la séance du Sénat).

<sup>224</sup> Le *quorum* est alors apprécié par le Bureau du Sénat.

(art. XIII bis IGB). Cette volonté caractérise une nouvelle fois la plus grande souplesse en vigueur dans l'application des procédures au sein de la chambre haute.

**305.** Un dernier outil a été rénové et revitalisé par les assemblées en 2009 et 2015 afin de gagner du temps dans le déroulement de la discussion législative en séance publique : il s'agit des dispositifs de clôture.

## **B – La revitalisation des procédures de clôture des débats**

**306.** Les parlementaires sont en droit de demander la clôture de la discussion entamée même si tous les intervenants ne se sont pas exprimés et/ou si la durée prévue pour celle-ci n'est pas épuisée. Cette possibilité est une arme d'accélération efficace dans les mains de la majorité pour examiner rapidement un texte (qui s'enliserait ou ferait l'objet de débats tendus) ou pour écarter les projets, propositions, amendements, motions sur lesquels elle ne souhaiterait pas perdre de temps. Cette procédure peut s'appliquer aussi bien lors de la discussion générale, que lors de la discussion des articles ou lors des explications de vote<sup>225</sup> même si dans les faits elle concerne surtout des débats déjà avancés. Les deux assemblées ont modifié leurs dispositifs en 2009 et en 2015 (pour le Sénat) pour des raisons différentes. L'Assemblée nationale a souhaité l'utiliser comme un « pur » outil d'accélération (1) alors que le Sénat est, dans un premier temps, resté fidèle à sa volonté de plus grand consensus (2).

### **1 – Le durcissement excessif de l'Assemblée nationale**

**307.** Le règlement exclut cette procédure dans le cadre des débats organisés<sup>226</sup>. Elle peut être demandée par un parlementaire ou par le président, dès lors que deux orateurs d'avis contraire se sont exprimés<sup>227</sup>. En 2009, deux modifications sont proposées.

**308.** *Primo*, lorsque la clôture de la discussion générale est proposée, la durée pendant laquelle s'exprimera l'orateur d'opinion contraire est réduite à deux minutes au lieu de cinq

---

<sup>225</sup> Exception faite des explications de vote sur l'ensemble d'un texte à l'Assemblée nationale (art. 57 al. 1<sup>er</sup> RAN).

<sup>226</sup> L'article 57 al 1<sup>er</sup> exclut le recours à la procédure de clôture pour les débats organisés suivant l'article 49 RAN.

<sup>227</sup> Article 57 al. 1 RAN.

minutes<sup>228</sup>. *Secundo*, l'Assemblée nationale, saisissant l'occasion de rendre le dispositif encore plus opérant pour le gain de temps, avait envisagé un dispositif extrême de rationalisation dit de « clôture systématique »<sup>229</sup>. Ce dispositif prévoyait pour la discussion par articles que « lorsque quatre orateurs sont intervenus [...] dont deux au moins appartiennent à des groupes d'opposition ou minoritaires, la clôture peut être prononcée par le président »<sup>230</sup>. Cette proposition, malgré les oppositions nourries qu'elle suscita<sup>231</sup>, fut adoptée par les députés, mais censurée par le Conseil constitutionnel au motif que « la mesure de clôture automatique prévue par le dernier alinéa de l'article 38 pourrait avoir pour effet d'interdire aux membres d'un groupe d'opposition d'intervenir dans la discussion d'un article ; que cette disposition méconnaît, par suite, les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire ; que, dès lors, elle doit être déclarée contraire à la Constitution »<sup>232</sup>. L'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen a ici primé sur la limitation du temps de parole des parlementaires et a maintenu le régime antérieur à la résolution du 27 mai 2009. Seule la réduction de cinq minutes à deux minutes a été maintenue.

**309.** Il est assez étonnant que l'Assemblée nationale ait souhaité modifier avec autant de rigueur un dispositif qui avait été jusqu'alors peu utilisé : seules vingt-quatre demandes de clôture avaient été recensées entre 1986 et 2009 sur seulement sept textes. Ce dispositif n'a été actionné qu'à quatre reprises (sur trois textes) entre 2009 et la fin de la XIV<sup>ème</sup> législature<sup>233</sup>. L'intérêt du dispositif se trouve plus certainement dans la menace éventuelle qu'il fait peser sur le débat lorsque des discussions s'enlisent. C'est cette éventualité qui a motivé la modification sénatoriale.

---

<sup>228</sup> La nouvelle rédaction de l'article 57 al. 2 RAN à l'issue de la résolution du 27 mai 2009 est la suivante : « Si la clôture de la discussion générale est proposée par un membre de l'Assemblée, la parole ne peut être accordée que contre la clôture et à un seul orateur, pour une durée n'excédant pas deux minutes. Le premier des orateurs demeurant inscrits dans la discussion ou, à son défaut, l'un des inscrits dans l'ordre d'inscription, s'il demande la parole contre la clôture, a la priorité ; à défaut d'orateurs inscrits, la parole contre la clôture est donnée au député qui l'a demandée le premier ». (*Souligné par nous*).

<sup>229</sup> J.-L. Warsmann ; Doc. AN n° 1630, *op. cit.*, p. 131.

<sup>230</sup> J.-L. Warsmann, *ibid.*, pp. 130-132 et p. 337.

<sup>231</sup> Les interventions pour exprimer leur opposition à cette disposition sont nombreuses et émanent des différents groupes politiques. Cf. *J.O. AN, Débats*, 2<sup>ème</sup> séance du 14 mai 2009, pp. 4363-4373.

<sup>232</sup> Décision n° 2009-581 DC, 25 juin 2009, *op. cit.*, (cons. 29, *Rec.*, p. 120). « Cette censure était inévitable en raison du fait que cette disposition pouvait aboutir à priver l'opposition de sa faculté d'intervention et par là même contrevenir à l'article 6 DDHC », S. de Cacqueray, *op. cit.*, p. 793. Dans la configuration de l'Assemblée nationale de 2009, composée de 4 groupes UMP (majoritaire) ; NC (minoritaire) ; SRC (opposition) ; GDR (opposition), l'un des deux groupes d'opposition ou le groupe minoritaire aurait pu être privé de prendre la parole.

<sup>233</sup> Données fournies par le service de la séance de l'Assemblée nationale.

## 2 – Les innovations contrariées du Sénat

**310.** Le Sénat disposait jusqu'en 2009 d'un dispositif tout à fait similaire à celui de l'Assemblée nationale<sup>234</sup>. En 2009, la volonté des sénateurs a été de substituer à un mécanisme de suppression des débats<sup>235</sup>, un mécanisme de négociation/médiation à même de déboucher sur des solutions pour poursuivre un débat mal engagé. La demande de clôture pouvait être toujours formulée lorsqu'au moins deux orateurs d'avis contraire s'étaient exprimés, sur l'ensemble d'un article ou dans les explications de vote portant sur un amendement, un article ou l'ensemble du texte en discussion. Elle pouvait l'être également pour la discussion générale dès lors que celle-ci n'avait pas été organisée par la conférence des présidents. En revanche, si la discussion générale avait été organisée en application de l'article 29 *ter* du règlement sénatorial, une demande de clôture n'était pas admise<sup>236</sup>. Par ailleurs, afin d'en limiter le nombre, la demande de clôture n'était pas accordée à tous les sénateurs. Elle serait réservée au président, à un président de groupe ou au président de la commission saisie au fond.

**311.** La spécificité du nouveau mécanisme tenait au fait que le débat ne prenait pas fin,

---

<sup>234</sup> Le dispositif sénatorial datait de la résolution n° 120 du 20 mai 1986. Jusqu'en 2009, l'article 38 RS prévoyait que : « 1. Lorsqu'au moins deux orateurs d'avis contraire sont intervenus dans la discussion générale, sur l'ensemble d'un article ou dans les explications de vote portant sur un amendement, un article ou l'ensemble du texte en discussion, le Président ou tout membre du Sénat peut proposer la clôture de cette discussion ; 2. Lorsque la demande de clôture concerne la discussion d'un article ou les explications de vote autres que celles portant sur l'ensemble du texte, elle n'ouvre droit à aucun débat. ; 3. Lorsqu'elle concerne la discussion générale ou les explications de vote sur l'ensemble du texte, elle ouvre droit à un débat auquel peuvent participer l'auteur de la demande, ou son représentant, un orateur d'opinion contraire, chacun pour une durée n'excédant pas cinq minutes, le président et le rapporteur de la commission saisie au fond et le gouvernement. Le premier des orateurs demeurant inscrits dans la discussion ou, à son défaut, l'un des inscrits dans l'ordre d'inscription, s'il demande la parole contre la clôture, a la priorité ; à défaut d'orateurs inscrits, la parole contre la clôture est donnée au sénateur qui l'a demandée le premier ; 4. Le Président consulte le Sénat à main levée ; s'il y a doute sur le vote du Sénat, il est consulté par assis et levé. Si le doute persiste, la discussion continue ; 5. Dès qu'elle est prononcée, la clôture a un effet immédiat. Toutefois, lorsqu'elle concerne les explications de vote sur l'ensemble du projet ou de la proposition de loi en discussion, le Président peut autoriser un orateur de chacun des groupes qui ne se sont pas encore exprimés à expliquer son vote pour une durée n'excédant pas cinq minutes ». (*Souligné par nous*).

<sup>235</sup> Le dispositif en vigueur était jugé « excessivement brutal », Rapport de P. Gélard ; Doc. Sénat n° 427, *op. cit.*, p. 58.

<sup>236</sup> La nouvelle rédaction de l'article 38 al. 1 RS disposait que « lorsqu'au moins deux orateurs d'avis contraire sont intervenus dans la discussion générale d'un texte, sauf application de l'article 29 *ter*, sur l'ensemble d'un article ou dans les explications de vote portant sur un amendement, un article ou l'ensemble du texte en discussion, le président, un président de groupe ou le président de la commission saisie au fond peut proposer la clôture de ladite discussion ». (*Souligné par nous*).



mais suspendait la séance à laquelle succédait automatiquement une conférence des présidents<sup>237</sup> devant définir, à la majorité des trois cinquièmes, les modalités de la poursuite du débat<sup>238</sup>.

**312.** Deux solutions s'offraient alors : soit le débat se poursuivait selon les modalités définies, soit en cas d'échec, la clôture prenait effet immédiatement après que la parole eut été donnée, sur demande, à un représentant de chaque groupe pour une durée de cinq minutes<sup>239</sup>. Une fois cette clôture prononcée, la discussion reprenait son cours puisque le dispositif sénatorial ne concernait que certaines phases du texte.

**313.** Lors de la réforme réglementaire adoptée le 13 mai 2015, cette procédure complexe n'a pas été conservée. L'absence d'utilisation<sup>240</sup> du dispositif consacré en 2009 a conduit le Sénat à revenir à un mécanisme lui permettant de gagner du temps. Les conditions de la demande de la clôture demeurent les mêmes que celles choisies en 2009, mais il s'en suit un débat restreint, à raison d'un orateur par groupe et d'un non inscrit, pour une durée de deux minutes et demie chacun<sup>241</sup>. Cette nouvelle procédure n'a jusqu'ici donné lieu à aucune mise en œuvre. Là encore, les divergences entre les deux chambres sur le rapport au temps tendent clairement à s'estomper.

**314.** De manière paradoxale, les limitations juridiques étudiées précédemment consacrent uniquement une limitation globale pour la discussion générale. Certes, dans un mouvement continu, les règlements ont depuis les années 1970 fortement rigidifié le régime des interventions des parlementaires dans la discussion des articles (articles, amendements, explications de vote consécutives aux amendements, vote sur les textes). Si nous nous en tenons à ces deux points, les réformes réglementaires de 2009 à 2015 usent d'un outil, le droit, mainte fois mobilisé. S'il en résulte forcément une restriction de la durée d'intervention des parlementaires pris individuellement, l'accélération risque d'être émoussée par des parlementaires pratiquant l'addition des interventions. En définitive, en se limitant à ce type

---

<sup>237</sup> Article 38 al. 2 RS.

<sup>238</sup> Article 38 aliéna 3 RS.

<sup>239</sup> Article 38 al. 4 RS.

<sup>240</sup> Le Rapporteur de la résolution n° 100 du 13 mai 2015 souligne que « la procédure de clôture instaurée par la résolution du 2 juin 2009, en raison peut-être de sa lourdeur, la rendant selon votre rapporteur quelque peu inopérante, n'a jamais été mise en œuvre, contrairement à celle qui était en vigueur auparavant », Rapport de J.-J. Hyest ; Doc. Sénat n° 427 *op. cit.*, p. 42.

<sup>241</sup> Avant 2009, la demande de clôture ne donnait lieu à aucun débat (art. 38 aliéna 2 ancien RS).

de rationalisation, l'augmentation de la durée de la séance publique a toutes les chances de reprendre ses droits.

## Conclusion Chapitre II

**315.** La foi des acteurs politiques dans la solution normative comme étant la meilleure pour corriger les dysfonctionnements du temps parlementaire irrigue l'ensemble des normes adoptées depuis 2009. Elle s'est concrétisée par un nouveau dispositif juridique temporel au service d'une procédure plus rapide. À l'issue de l'adoption de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 par le Congrès, l'ampleur des dispositions relatives au temps atteste que « la révision des cinquante ans semble, plus que toute autre, marquée par la conscience du temps »<sup>242</sup>. Intervenues entre le printemps et l'été 2009, la loi organique et les réformes réglementaires sont aussi emportées par la dynamique d'accélération voulue par la révision constitutionnelle. Chacune à leur niveau, ces modifications normatives ont poursuivi ce même objectif, tentant ainsi de réparer le manque de rationalisation du temps parlementaire instauré en 1958.

**316.** Deux axes furent empruntés. Premièrement, les assemblées ont réduit la durée des interventions particulières des parlementaires en séance. Plus courtes, les différentes prises de paroles de parlementaires devaient aboutir à un gain de temps global, limitant ainsi l'étendue des débats parlementaires. Dans cet exercice, l'Assemblée nationale s'est montrée plus stricte et plus systématique que le Sénat. Dans les deux hémicycles, ces réductions n'ont pas initialement restreint le nombre d'orateurs pouvant s'exprimer. Ce levier a été expérimenté par le Sénat en 2015 pour les prises de parole et pour les explications de vote sur un article ou sur l'ensemble d'un texte<sup>243</sup>. Deuxièmement, cette approche « classique » de l'accélération – les modifications se limitent à des réductions ciblées des interventions particulières des parlementaires – s'est doublée d'une approche plus systémique par la remise en cause profonde de la structure de la discussion législative. La refonte de la complémentarité organique de la procédure législative a été la deuxième voie empruntée par le constituant *via* la rationalisation préventive de la discussion législative (art. 42 C.) et la rationalisation de la discussion législative (art. 44 C.). Emboîtant le pas à la révision constitutionnelle, la loi organique a ouvert des perspectives de modifications profondes de la discussion législative et du régime du droit d'amendement sur le fondement de ces nouvelles normes. Le droit

---

<sup>242</sup> A. Levade, « La révision du 23 juillet 2008, temps et contretemps », *RFDC* 2009, p. 300.

<sup>243</sup> Article 32 al. 8 RS et Article 32 al. 16 RS.

permettait aux assemblées d'imaginer des procédures permettant d'accélérer de manière importante le travail législatif par un allègement de la séance publique.

**317.** Cependant, si les normes de référence permettaient ces évolutions, il restait aux assemblées de les intégrer dans leurs règlements, et ce, selon les modalités de leurs choix. À la différence de la réduction des interventions classiques pour lesquelles le mouvement des deux assemblées fut convergent (à défaut d'être de la même intensité), la réaction des assemblées face aux innovations constitutionnelles et organiques fut abordée selon des perspectives différentes. Dès lors, aux stades constitutionnel et organique, rien n'assurait que les orientations instaurées auraient des effets concrets sur les règlements parlementaires et la pratique des acteurs et *in fine* sur la célérité du débat législatif.

## Conclusion Titre I

**318.** La conjonction d'un régime juridique temporel favorable au Gouvernement et du fait majoritaire ont facilité la mise sous pression de l'institution parlementaire. Mais, cette donne institutionnelle et politique n'a pas permis au Parlement de gagner « la bataille contre le nouveau mal du siècle qu'est le problème du manque de temps »<sup>244</sup> et n'a participé qu'à son affaiblissement dans le système institutionnel de la V<sup>ème</sup> République. P. Avril rappelle que « le problème permanent est simple à énoncer : la réalisation du programme du Gouvernement, qui constitue la source essentielle de la production législative (en France comme chez nos voisins) doit être conciliée avec une délibération parlementaire complexe et répétitive, donc relativement lente »<sup>245</sup>. Ce constat résume en creux les deux axes de travail empruntés par la révision constitutionnelle de 2008 pour accélérer le travail législatif. Les nouvelles normes écrites ont tenté de simplifier la procédure législative et d'en limiter le caractère répétitif pour en accroître sa vitesse.

**319.** Par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Parlement a renouvelé une nouvelle fois encore ses méthodes de travail. La dynamique recherchée était celle d'une accélération choisie de la procédure législative par un allègement des débats parlementaires en séance publique et une réorganisation organique des travaux des assemblées. Le constituant a misé fortement sur une modification des normes de référence pour enclencher cette transformation, ouvrant notamment la voie à de nouveaux équilibres entre les deux instances de délibération, la commission et la séance publique.

**320.** La réécriture de la Constitution était indispensable pour y parvenir et l'audace des nouvelles rédactions des articles 42 C. et 44 C. laissait augurer des changements profonds. Désormais, tout ne convergerait plus automatiquement vers la séance publique puisqu'une part importante du travail pourrait être effectuée dès les organes préparatoires, désengorgeant fortement le *Plenum*. Les nouvelles bases d'une procédure législative plus compacte, mieux équilibrée et moins dispendieuse étaient fixées. Cependant, l'accélération de la procédure législative imposait de franchir deux obstacles supplémentaires. Tout d'abord, la mise en

---

<sup>244</sup> C. Vintzel, *Les armes...*, *op. cit.*, p. 698.

<sup>245</sup> P. Avril, « Premier bilan de la réforme de la procédure législative », *NCCC* n° 32, juillet 2011, p. 185.

œuvre des transformations rendues possibles par les normes de références précitées imposait une adaptation des règlements parlementaires afin qu'elles soient effectives. Le choix de laisser les assemblées libres de les retranscrire dans leurs règlements impliquait d'attendre la réaction des députés et des sénateurs face à ces nouvelles possibilités. Ensuite, en raison du caractère éminemment politique du droit parlementaire, « modifier la Constitution peut constituer une étape mais non l'aboutissement d'une réforme »<sup>246</sup>. Il était donc essentiel d'attendre une confrontation des textes constitutionnels et leurs éventuels prolongements normatifs à la pratique.

**321.** Force est de constater que les parlementaires ont été prudents dans leurs traductions réglementaires. Dans les deux assemblées, l'attachement à la séance publique, pourtant chronophage a, tout à la fois, limité la création de nouvelles procédures législatives en même temps qu'elle a motivé un refus de rapprocher à l'excès commission et séance publique. Pourtant, ce sont bien ces deux orientations qui auraient permis d'accélérer la fabrication de la loi. Les réticences des parlementaires à délaisser l'hémicycle ont freiné les évolutions que les normes constitutionnelles portaient en faveur d'une amélioration de la gestion du temps législatif.

---

<sup>246</sup> P. Jan, « Les illusions constitutionnelles : brèves réflexions sur les révisions constitutionnelles », *LPA* 27 février 2007, n° 42, p. 6.

## Titre II – L’allègement de la séance publique contrariée par les parlementaires

**322.** En 2008, le constituant est parti du postulat que l’accélération de la procédure législative devait se faire prioritairement en allégeant le travail législatif effectué lors de la séance publique en hémicycle. Il a entrepris de repenser profondément la répartition du travail entre cette dernière et les commissions parlementaires. L’objectif affiché était de désencombrer la séance publique de débats trop longs, en grande partie dus à un usage sans cesse plus massif du droit d’amendement, ce qui ralentissait l’examen des textes au stade de l’hémicycle.

**323.** Le socle commun à cette démarche fut constitué par la réécriture des articles 42 et 44 C. et par la loi organique du 15 avril 2009 portant application de l’article 44 C.<sup>1</sup>. Le premier article implique que le débat plénier s’effectue sur la base du texte modifié et adopté par la commission saisie au fond. En permettant que le débat plénier s’engage sur le texte de l’organe préparatoire, une part de la discussion législative serait absorbée par le stade préparatoire, permettant de gagner du temps ensuite. Le second article reconnaît les commissions comme des organes au sein desquels peut s’exercer le droit d’amendement, avec ou en lieu et place, de la séance publique. Afin de compléter ce nouvel arsenal, la loi organique incitait les règlements parlementaires à lui prêter assistance<sup>2</sup>. Elle appelait ces derniers à recourir à des procédures d’examen spéciales, en sus de la procédure de droit commun, pour encadrer le droit d’amendement et là aussi gagner du temps. Enfin, les différences relatives aux conditions d’examen des textes devaient être gommées, entre les

---

<sup>1</sup> Cela permet d’imposer aux deux assemblées des normes communes. La révision de 2008 s’inscrit ainsi dans l’esprit de la Constitution de 1958 selon laquelle : « " Rationaliser " le Parlement, c’est tout d’abord " constitutionnaliser " le régime parlementaire », M. Ameller, *Revue de l’ENA*, octobre 1968, p. 37, cité par J.-L. Pezant, « Quel droit régit le Parlement ? », *Pouvoirs* 1993, n° 64, p. 64. Pour autant, l’appropriation des normes par l’Assemblée nationale et le Sénat ne se fera pas de manière identique.

<sup>2</sup> Trois niveaux de règles de droit ont été sollicités pour modifier le travail parlementaire : la Constitution, une loi organique et les règlements des assemblées. Cet emboîtement nuit à l’intelligibilité de la Constitution. En ce sens, voir P. de Montalivet, « La dégradation de la qualité de la norme constitutionnelle sous la V<sup>ème</sup> République », *RDP* 2012, pp. 929-931. L’auteur estime notamment que les renvois à des normes inférieures présents dans la Constitution complexifient sa compréhension.

deux instances, par l'accueil du Gouvernement au sein des commissions et par une publicité accrue de leurs travaux.

**324.** Les modifications aboutissaient à transposer une part majeure des caractéristiques du débat plénier aux commissions. L'ensemble établissait théoriquement une nouvelle complémentarité entre séance publique en hémicycle et séance publique en commission. L'objectif du constituant, même s'il semble s'en défendre<sup>3</sup>, apparaît clair : il s'agissait de recréer au sein des commissions parlementaires, une mini-séance publique, permettant au maximum de débats législatifs d'y avoir lieu. Ces derniers s'étant déroulés en amont, ils n'auraient plus à avoir lieu en aval, c'est-à-dire au stade du débat plénier.

**325.** À travers ces nouvelles dispositions constitutionnelles, le pari du droit est clairement affirmé par les rédacteurs du 23 juillet 2008. Le constituant a entrepris de renouveler la structure de la discussion législative afin de résoudre la problématique du temps au Parlement. L'équilibre imaginé en 1958, fondé sur la séance publique placée en surplomb de l'ensemble, est remis en cause, car considéré comme inefficace et trop consommateur de temps en raison notamment du caractère itératif des opérations réalisées en commission et en plénière. Les modifications normatives apportées à la procédure ou aux conditions de discussion des textes ouvraient la voie à une meilleure complémentarité organique, voire à leur concurrence<sup>4</sup>. Ayant intégré la nécessité d'être plus rapide, la nouvelle structure de la délibération apparaissait mieux organisée pour faire face au temps.

**326.** Mais comme le rappelle A. Le Divellec, « les normes juridiques ne produisent pas automatiquement les résultats attendus par ceux qui les élaborent (ou mieux : qui élaborent les

---

<sup>3</sup> « Nous ne voulons pas transformer les commissions en hémicycles », J.-L. Warsmann, *J.O. A.N., Débats*, 2<sup>ème</sup> séance du 13 mai 2009, p. 4134. Cette affirmation ne suffit pas à calmer le débat sur cette question. Plusieurs échanges ont eu lieu sur l'ampleur du rapprochement qui était à l'œuvre entre les deux organes : voir R. Muzeau, *J.O. A.N., Débats*, 1<sup>ère</sup> séance du 13 mai 2009, p. 4292 et J. Mallot, *J.O. A.N., Débats*, 2<sup>ème</sup> séance du 13 mai 2009, p. 4134. Il semble pourtant assez clair pour la doctrine que c'est la direction prise : « La première réunion de la commission consacrée à l'établissement du texte peut ainsi ressembler à une « mini-séance » ou à une « avant-séance » » (J.-L. Héryn, « La nouvelle procédure législative au Sénat ou comment concilier l'accroissement du rôle de la commission avec le primat de la séance plénière », *Pouvoirs* 2011, n° 139, p. 125).

<sup>4</sup> Cette réflexion n'est pas totalement nouvelle. Déjà en 2004, P. Türk se demandait ce qui « différenciera véritablement, à terme, le travail en commission et celui réalisé en séance plénière, si ce n'est la capacité de décision », *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la V<sup>ème</sup> République*, Paris, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2005, pp. 147-148.



textes à partir desquels émergeront les normes). Cela est particulièrement vrai en matière constitutionnelle, puisque le droit constitutionnel est un droit politique, fabriqué par ceux-là mêmes auquel il s'applique. De plus, il est un droit d'habilitation davantage que d'obligations strictes (le devoir être est souvent davantage un pouvoir être) »<sup>5</sup>. À cet égard, le nouvel ensemble n'était nullement monolithique et permettait aux parlementaires de choisir jusqu'où cette rénovation de la procédure législative pouvait aller. Face à la palette de possibilités à leur disposition, les parlementaires et le Gouvernement ont fait preuve d'une grande prudence et n'ont pas pleinement bouleversé le partage du travail législatif entre les deux enceintes. Ils n'ont consacré de modifications que celles à même de renforcer leur influence dans la procédure législative et la valorisation de leurs activités auprès des électeurs. En définitive, un décalage important s'est creusé entre les normes constitutionnelles, organiques et leur retranscription dans les règlements parlementaires, réduisant significativement l'accélération recherchée.

**327.** D'une part, l'ensemble des innovations consacrées ne s'est pas concrétisé par des procédures législatives plus rapides puisque les modifications acceptées par les assemblées dans leurs règlements l'ont été en préservant la domination de la séance publique sur les commissions parlementaires (*Chapitre I*). D'autre part, le nouvel équilibre entre les commissions et la séance publique, déterminé par les normes écrites, se caractérise par sa dimension contraignante limitée concernant l'usage du droit d'amendement. Les règles constitutionnelles, organiques et réglementaires sont demeurées impuissantes à modifier des pratiques parlementaires ancrées depuis plusieurs décennies. Presque dix ans après l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, il est possible d'affirmer que la révision constitutionnelle a, en grande partie, échoué à créer une procédure législative plus rapide. Le poids des choix et des pratiques parlementaires a révélé qu'une transformation normative, aussi ambitieuse soit-elle, ne pouvait suffire à améliorer la situation temporelle du Parlement. Concrètement, si le travail législatif des commissions s'est accru et que leurs travaux ont gagné en influence, cela ne s'est pas accompagné d'un transfert de nature à alléger la séance publique. Les débats pléniers demeurent longs et d'une importance inégale. La nouvelle complémentarité a conduit à une répétition du travail législatif, produisant une démultiplication organique annulant toute accélération globale de la procédure (*Chapitre II*).

---

<sup>5</sup> A. Le Divellec, « Vers la fin du " parlementarisme négatif " à la française ? Une problématique introductive à l'étude de la réforme constitutionnelle de 2008-2009 », in *Jus Politicum (HS 2012 : Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire après la réforme de 2008)*, p. 44.

## Chapitre I – La domination du *Plenum* préservé

**328.** Le nouvel appareil juridique encadrant la procédure législative<sup>6</sup> permettait un bouleversement de la répartition du travail législatif. Cependant, si l'article 42 C. se voulait prescriptif, le nouvel article 44 C. ouvre uniquement des possibilités, imposant que les parlementaires s'en saisissent. Une volonté politique était donc nécessaire pour concrétiser des innovations favorables à un allègement de la séance publique.

**329.** Identifiés comme le vecteur majeur du ralentissement des débats pléniers<sup>7</sup>, les amendements étaient la cible principale. La réécriture des articles 42 et 44 C. avait pour objectif de mieux les répartir, voire d'en réduire le volume déposé. Sur le plan temporel, une redirection de l'utilisation du droit d'amendement vers les huit commissions permanentes permettrait de perdre moins de temps qu'à les examiner au sein de la seule séance publique. Celle-ci serait dégagée de nombreux débats ralentissant l'examen des textes. Trois types de répartition du travail législatif pouvaient théoriquement émerger grâce à une réforme des règlements des assemblées. Dans un premier cas, l'article 44 al. 1 C. invitait les titulaires du droit d'amendement – et principalement les parlementaires – à mieux répartir l'exercice de leur droit. Dans un second cas, il pouvait être envisagé que le droit d'amendement s'exerce principalement en commission, réservant la séance publique pour des débats majeurs et le vote. Enfin, plus ambitieux encore, la *Plenum* aurait pu se voir cantonner à un simple rôle de ratification. Dans tous les cas, mais d'autant plus dans les deux derniers, la réduction du temps passé en séance publique serait patente.

**330.** Au lendemain de la révision constitutionnelle, malgré les nombreuses possibilités théoriques ouvertes, les parlementaires n'ont exploité que partiellement la nouvelle répartition du travail législatif qui pouvait en découler. La Constitution se révèle insuffisante à créer les conditions nécessaires d'une plus grande célérité législative. Pourtant, la norme fondamentale a attribué aux assemblées une habilitation à modifier la structure de la procédure législative.

---

<sup>6</sup> La Constitution, mais aussi la loi organique du 15 avril 2009 portant application de l'article 44 de la C.

<sup>7</sup> Ce constat est ancien et a en partie motivé la résolution du 15 juillet 1926 rapporté par Joseph-Barthélémy. En ce sens, voir Joseph-Barthélémy, « La résolution du 15 juillet 1926 et la réforme des méthodes parlementaires », in *Mélanges Maurice Hauriou*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1929, pp. 3-30.

Une traduction réglementaire permettait d'espérer une réduction des débats en séance publique. Les approches ont divergé entre les deux assemblées. Si les députés ont confirmé une répartition classique du travail législatif, les sénateurs ont fini par emprunter une voie plus audacieuse. Ils ont accepté que les commissions permanentes puissent se substituer – même partiellement – à la séance publique (*Section I*).

**331.** Les nouvelles modalités d'examen des textes ont été accompagnées par une série de mesures contraignantes (présence du Gouvernement en commission) ou incitatives (accroissement de la publicité des travaux législatifs) de nature, là encore, à améliorer l'efficacité de la nouvelle procédure, dont sa rapidité. Sur la forme, les changements ont été plus marqués. La discussion préparatoire a connu plusieurs modifications allant dans le sens d'une analogie plus poussée avec la discussion plénière. Mais cette dynamique n'est pas allée jusqu'à confondre les deux en faisant de la discussion en commission une réplique fidèle de celle prenant place au sein du *Plenum* (*Section II*). Là encore, il est évident que la prudence des parlementaires concernant tant les normes acceptées par eux que l'application qu'ils en ont faite a fortement atténué les gains temporels obtenus.

## Section I – Les possibilités d’accélération de la discussion publique

**332.** L’article 44 al. 1 C. issu de la révision constitutionnelle indiquait que le constituant comptait sur la norme fondamentale pour accélérer le rythme des débats. Désormais, l’article admet que le droit d’amendement ne s’exerce plus systématiquement dans les deux enceintes de délibération. Sa rédaction ouvre la voie à une restriction de son usage au sein de l’hémicycle. Grâce à cette disposition constitutionnelle, les débats en séance publique pouvaient être fortement réduits en raison du temps important consacré jusqu’ici à la discussion des amendements déposés par les parlementaires sur chaque article. Une accélération significative de l’examen des textes serait obtenue (§ I). Toutefois, le constituant n’a pas été immédiatement suivi dans cette voie. Jusqu’en 2015<sup>8</sup>, aucune des deux assemblées n’a saisi la possibilité de remettre en cause la répartition classique du travail législatif par le biais de nouvelles procédures législatives abrégées (§ II). Elles se sont limitées à des retouches de nature à améliorer l’ordonnancement du stade préparatoire.

### § I – Une volonté d’alléger l’examen des amendements

**333.** Entre 2008 et 2009, les normes constitutionnelles organiques et réglementaires ont tenté de perfectionner l’ordonnancement de la procédure législative. L’objectif commun à ces dispositions était de réduire l’accès des amendements à la séance publique. Le nouvel article 44 C.<sup>9</sup> adopté le 23 juillet 2008 ouvrait des perspectives importantes pour moduler l’exercice du droit d’amendement<sup>10</sup>. L’inscription constitutionnelle d’un double niveau d’encadrement, organique et réglementaire permettait « d’imposer aux deux chambres du

---

<sup>8</sup> À l’occasion de la révision de son règlement en date du 13 mai 2015 (résolution *réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d’amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace*, adoptée le 13 mai 2015 ; Doc. Sénat n° 100, pp. 1-15), le Sénat a inséré un nouveau mécanisme d’examen des textes : la procédure d’examen en commission. Voir § 375 et s.

<sup>9</sup> Le nouvel article 44 al. 1 C. est rédigé ainsi depuis la révision constitutionnelle de 2008 : « Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d’amendement. Ce droit s’exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique » (*Souligné par nous*).

<sup>10</sup> Déjà en 1990, le Sénat avait tenté de réguler le flot d’amendements par le biais de la procédure de vote sans débat dans le cadre de sa résolution du 4 octobre 1990. Cette innovation avait été censurée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 90-278 DC du 7 novembre 1990, *Résolution modifiant les articles 16, 24, 29, et 48 du Règlement du Sénat et introduisant dans celui-ci des articles 47 ter, 47 quater, 47 quinquies, 47 sexies, 47 septies, 47 octies, 47 nonies et 56 bis A*, (cons. 6 et 7 ; *Rec.*, p. 79). Cf. aussi § 160 et s.

Parlement des règles communes en matière d'amendement »<sup>11</sup>. Les perspectives étaient ambitieuses : la rédaction rendait possible une limitation de l'exercice du droit d'amendement parlementaire en séance publique. Plus encore, il pouvait être envisagé que l'exercice du droit d'amendement soit limité aux seules commissions. Si les volontés des initiateurs de la révision constitutionnelle étaient suivies, la longueur des débats législatifs serait réduite (A). En plus de l'élaboration potentielle de procédures législatives complémentaires, les députés et les sénateurs ont souhaité perfectionner la procédure de droit commun. Leur idée était la suivante : la procédure de droit commun pouvait encore subir des améliorations susceptibles d'accélérer son déroulé. Ils ont permis que la phase préparatoire soit l'occasion d'un assainissement du projet ou de la proposition de loi en vue de sa discussion en séance publique (B).

## **A – La rénovation des procédures abrégées**

**334.** La réécriture de l'article faisait écho aux préconisations du Comité Balladur de « faire des commissions le pivot du travail parlementaire »<sup>12</sup> en transférant en leur faveur une partie de l'examen législatif<sup>13</sup>. Comme le rappelle J. Benetti : « L'idée défendue par les membres du Comité au travers de cette proposition a été de favoriser les procédures simplifiées d'adoption des lois »<sup>14</sup>.

**335.** Cette éventualité fut fortement combattue par les parlementaires lors des débats constitutionnels de l'été 2008. L'adoption du nouvel article n'empêcha pas cet affrontement de se prolonger lors de l'examen de la loi organique relative à l'application de l'article 44 C.<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> L. Domingo, « La révision et le droit d'amendement – Article 19 », *LPA* 19 décembre 2008, n° 254, p. 75.

<sup>12</sup> Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>ème</sup> République présidé par Édouard Balladur, *Une V<sup>ème</sup> République plus démocratique*, Paris, Fayard, La documentation française, 2008, p. 45.

<sup>13</sup> « Il est apparu au Comité qu'il n'y aurait que des avantages à ce que le Parlement puisse adopter certaines lois selon une procédure simplifiée (...). Il en résulte des séances publiques moins lourdes et plus riches d'intérêt », *ibid.*, p. 46.

<sup>14</sup> J. Benetti, « L'article 18 », *LPA* 14 mai 2008, n° 97, p. 59.

<sup>15</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 *relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*.

**336.** Le projet de loi organique déposé par le Gouvernement permettait « d'interdire la discussion d'un amendement présenté par un parlementaire dans le cadre d'une procédure d'examen simplifiée »<sup>16</sup>. Dès lors, le cœur du débat demeura inchangé. La possibilité d'une dissociation des éléments composant le droit d'amendement donna lieu à des débats nourris<sup>17</sup> au sein des deux assemblées, révélant ainsi la crainte des parlementaires de voir le droit à la défense de leurs amendements comme « un élément facultatif d'un droit obligatoire »<sup>18</sup>.

**337.** La ferme volonté de la majorité UMP de lutter contre l'obstruction permit au Gouvernement de faire adopter le principe selon lequel les règlements parlementaires peuvent prévoir des procédures simplifiées permettant de limiter le droit d'amendement à la commission, laissant alors à la séance publique un rôle de ratification. Ainsi, l'article 16 de la loi organique du 15 avril 2009 dispose que : « Les règlements des assemblées, peuvent, s'ils instituent une procédure d'examen simplifiée d'un texte et si la mise en œuvre de cette procédure ne fait pas l'objet d'une opposition du Gouvernement, du président de la commission saisie au fond ou du président d'un groupe, prévoir que le texte adopté par la commission saisie au fond est le seul mis en discussion en séance »<sup>19</sup>. Cette formulation fut proposée par l'Assemblée nationale à l'issue de sa première lecture<sup>20</sup>. La mise en place de nouvelles procédures législatives simplifiées suscita un enthousiasme plus prononcé au sein de la chambre basse<sup>21</sup>. Même si l'Assemblée nationale adopta l'article sans opérer de

---

<sup>16</sup> Rapport fait au nom de la *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République* sur le projet de loi organique (n° 1314) relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 41 de la Constitution, par J.-L. Warsmann, Doc. AN n° 1375 ; 7 janvier 2009, p. 145.

<sup>17</sup> Différentes prises de parole de parlementaires reprennent les mêmes arguments que lors des débats relatifs à la révision constitutionnelle. En ce sens, voir entre autres, les interventions de J.-M. Ayrault (*J.O. A.N., Débats*, 2<sup>ème</sup> séance du 13 janvier 2009, p. 278), R. Dosière (*ibid.*, p. 283), H. Mariton (*J.O. A.N., Débats*, 1<sup>ère</sup> séance du 14 janvier 2009, p. 347) et de J.-J. Urvoas (*J.O. A.N., Débats*, 3<sup>ème</sup> séance du 24 mars 2009, p. 2966) et au Sénat celles de Y. Collin (*J.O. Sénat, Débats*, séance du 10 février 2009, p. 1684), B. Frimat (*J.O. Sénat, Débats*, séance du 17 février 2009, pp. 1968-1969), de M. Mercier (*ibid.*, pp. 1973-1974) et de N. Borvo Cohen-Seat (*ibid.*, pp. 1991-1992), J.-P. Sueur (*ibid.*, p. 1994).

<sup>18</sup> M. Charasse, *J.O. Sénat, Débats*, séance du 17 février 2009, p. 1994. Lors de cette intervention M. Charasse défendait une position minoritaire au sein du groupe CRC-SPG puisqu'il considérait que « Le droit d'amendement, c'est le droit de déposer un amendement et d'obtenir qu'il soit soumis au vote, avec ou sans débat. ».

<sup>19</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution adoptée le 24 mars 2009 en seconde lecture sans modification après son adoption par le Sénat le 18 février 2009.

<sup>20</sup> Rapport de J.-L. Warsmann, *op. cit.*, pp. 143-149.

<sup>21</sup> Le rapport de J.-L. Warsmann est un modèle de diplomatie. Pointant la faible utilité et efficacité des procédures simplifiées en vigueur, l'auteur assure « que toute possibilité d'amendement en séance publique ne serait pas pour autant exclue », mais « que l'interdiction générale de discuter des

modification, son rapporteur exprima clairement le souhait des sénateurs de maintenir une répartition classique du travail entre la séance publique et les commissions. À plusieurs reprises, J.-J. Hiest estima dans son rapport que le « constituant n'a pas entendu remettre en cause, lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, la primauté reconnue à la séance [...]. Au contraire, tout en valorisant le travail des commissions, la révision constitutionnelle a aussi cherché à préserver et à conforter la prééminence de la séance publique en lui redonnant son intérêt »<sup>22</sup>. La chambre haute est aussi plus réservée sur les gains potentiels liés à cet article, considérant que la révision de la procédure législative de droit commun permet déjà une limitation du volume d'amendements à traiter<sup>23</sup>.

**338.** Au demeurant, l'adoption d'un tel article autorise incontestablement à consacrer une procédure dans laquelle le droit d'amendement n'était protégé qu'en commission. En ce sens, la volonté constitutionnelle d'une réduction de l'exercice du droit d'amendement se voit confirmée par la loi organique. Ne faisant que préciser une potentialité ouverte par la révision constitutionnelle, le Conseil constitutionnel ne put qu'infléchir sa jurisprudence et accéder à cette nouvelle division potentielle du travail législatif.

**339.** Il faut rappeler que jusqu'ici sa jurisprudence constituait un obstacle à l'instauration de procédures législatives dans lesquelles le droit d'amendement ne pouvait s'exercer qu'en commission. Dans sa décision du 7 novembre 1990, le Conseil constitutionnel avait censuré la volonté du Sénat de mettre en œuvre une procédure d'adoption simplifiée qui permettait de refuser la présentation d'un amendement en séance publique si celui-ci avait été

---

amendements en séance publique aura pour effet de simplifier vraiment cette procédure simplifiée, et de lui donner par conséquent une réelle valeur ajoutée par rapport à la procédure ordinaire (le gain de temps pouvant être plus significatif encore)», *ibid.*, p. 137 (*Souignée par nous*).

<sup>22</sup> Rapport fait au nom de la *Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, par J.-J. Hiest, Doc Sénat, n° 196, 4 février 2009, pp. 25-26.

<sup>23</sup> « Selon votre commission, cette procédure pourrait ainsi être appliquée au-delà des seuls textes internationaux auxquels elle se trouve aujourd'hui cantonnée. Elle a pour avantage de permettre que des textes à caractère plus technique et politique puissent être examinés de manière rapide en séance publique - l'intérêt relatif de ce dispositif par rapport à la procédure de droit commun étant cependant désormais limité puisque les amendements de la commission qui constituent généralement la proportion la plus importante des amendements déposés sur ce type de texte, sont, à compter du 1er mars, en vertu de l'article 42 de la Constitution, intégrés au texte débattu en séance », *ibid.*, p. 80.

précédemment rejeté en commission<sup>24</sup>. Cette politique jurisprudentielle, protectrice du droit d'amendement des parlementaires<sup>25</sup>, fut répétée à plusieurs reprises<sup>26</sup>. Une répartition novatrice du travail parlementaire s'avérait donc impossible à mettre en œuvre sans une modification préalable de la Constitution afin de « neutraliser »<sup>27</sup> la position du Conseil.

**340.** Contraint de prendre acte de la révision constitutionnelle intervenue quelques mois auparavant, la rue de Montpensier fut obligée de modifier sa jurisprudence. À l'occasion du contrôle de constitutionnalité de la loi organique, elle ne formula aucune réserve au sujet de l'article 16 et se limita à rappeler qu'il revenait « à la loi organique de déterminer le cadre dans lequel les règlements des assemblées doivent fixer les conditions d'exercice du droit d'amendement du Gouvernement et des membres du Parlement dans le respect de l'ensemble

---

<sup>24</sup> Décision n° 90-278 DC, 7 novembre 1990, *op.cit.*; Décision n° 91-292 DC, 23 mai 1991, *Résolution modifiant les articles 43, 44, 81, 83, 87, 91, 103 à 108, 126, 127 et 146 du Règlement de l'Assemblée nationale (Rec., p. 64)*

<sup>25</sup> « Le Conseil constitutionnel a opté pour une protection absolue du droit d'amendement qui suppose dans tous les cas la présentation de chaque amendement par son auteur et son examen en séance plénière », Rapport du groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale présenté par D. Hoeffel au bureau du Sénat, 2 juillet 2002, p. 88.

<sup>26</sup> Le Conseil constitutionnel estime en 1991 que « Considérant cependant que les modalités pratiques retenues à cet effet doivent être conformes aux règles de valeur constitutionnelle de la procédure législative ; qu'en particulier, il leur faut respecter aussi bien les prérogatives conférées au Gouvernement dans le cadre de cette procédure que les droits des membres de l'assemblée concernée et, notamment, l'exercice effectif du droit d'amendement garanti par le premier alinéa de l'article 44 de la Constitution », décision n° 91-292 DC, *op. cit.*, (cons. 24, *Rec.*, p. 64). Autre exemple : décision n° 94-338 DC, 10 mars 1994, *Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale (Cons. 19, Rec. p. 71)* ; L. Sermet, « La réforme du Règlement de l'Assemblée nationale adoptée le 26 janvier 1994 » *RFDC* 1994, pp. 714-747 ; P. Jan, « La réforme du Règlement de l'Assemblée nationale, à propos de la décision du Conseil constitutionnel du 10 mars 1994 », *LPA* 22 juillet 1994, n° 87, pp. 27-32).

<sup>27</sup> « C'est donc bien à l'effet de neutraliser la jurisprudence du Conseil constitutionnel que le Comité a préconisé une modification de l'article 44, alinéa 1er de la Constitution pour y inclure la mention selon laquelle le droit d'amendement « s'exerce en séance ou en commission » (J. Benetti, « L'article 18 », *op. cit.*, p. 58). Cette volonté est confirmée par les propos de J.-J. Hyest : « Si jusqu'alors la Constitution n'écartait nullement l'exercice du droit d'amendement en commission, elle garantissait, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, que ce droit puisse s'exercer, en tout état de cause, devant la formation plénière de l'assemblée. Ainsi, le fait qu'un amendement ait été rejeté en commission ne saurait interdire à son auteur la faculté de le présenter de nouveau en séance publique. La nouvelle rédaction de l'article 44 [...] permettrait d'assouplir ce principe : le droit d'amendement s'exerçant en séance ou en commission, l'examen d'un amendement en commission pourrait suffire à satisfaire l'exigence constitutionnelle. L'enjeu de la disposition proposée par la révision constitutionnelle est de favoriser le recours aux procédures simplifiées d'examen des textes en séance publique », *op. cit.*, Doc. Sénat n° 196, *op. cit.*, p. 26.



des lois dont ils disposent au cours de la procédure d'examen par le Parlement des projets et propositions de loi »<sup>28</sup>.

**341.** La voie était libre pour que des procédures dérogatoires à la procédure législative « de droit commun » voient le jour au sein des assemblées. Il devenait possible d'alléger la séance publique d'un certain nombre de débats. En transportant une part de l'examen législatif dans les différentes commissions, la séance publique en serait allégée, permettant *in fine* d'accélérer la procédure législative dans son ensemble.

## **B – Un encadrement marginal du droit d'amendement**

**342.** La réécriture des articles 42 et 44 C. s'est accompagnée d'une modification des règlements permettant de mettre en place un ordonnancement de la phase préparatoire à même de limiter les dépôts d'amendements inutiles (1) ou contraires à la Constitution (2). Ces apports étaient insuffisants pour réduire le temps passé par les parlementaires en séance publique.

### **1 – L'intégration des amendements des commissions saisies pour avis au texte adopté en commission**

**343.** Dans le cadre de la procédure législative, deux types de commissions sont susceptibles d'être saisis. En premier lieu est saisie la commission au fond dont le champ de compétence impose qu'elle soit la commission désignée pour le travail préparatoire. En sus, les règlements des deux assemblées permettent aux autres commissions permanentes de se saisir pour avis de tout ou partie d'un projet de loi ou d'une proposition de loi<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Décision 2009-579 DC, 9 avril 2009, *Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution* (cons. 32 et 43, *Rec.*, p. 84). À ce sujet voir, F. Chaltiel, « Loi organique relative aux articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution », *LPA* 28 mai 2009, n° 106, pp. 4-9 ; *CCC* n° 27, 2009, pp. 130-140 ; L. Baghestani, « À propos de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution », *LPA* 26 juin 2009, n° 127, pp. 6-9.

<sup>29</sup> Article 87 al. 1 RAN et article 17 al. 1 RS. Quant à la commission des affaires européennes, ses prérogatives diffèrent. Le règlement du Sénat ne lui attribue pas la possibilité de se saisir pour avis sur un texte. Quant à l'Assemblée nationale, le RAN indique qu'elle « peut, de sa propre initiative ou à la demande d'une commission permanente ou spéciale saisie au fond d'un projet ou d'une proposition de loi portant sur un domaine couvert par l'activité de l'Union européenne, formuler des observations sur toute disposition de ce projet ou de cette proposition » (art. 151-1 RAN).

**344.** Depuis 2008, la consécration des commissions parlementaires comme organe préparatoire du texte examiné en séance nécessitait que l'articulation entre les travaux des différentes commissions saisies d'un texte soit revue. Les parlementaires ont dû trancher sur le fait de savoir si les commissions pour avis devaient se réunir avant ou après la commission saisie au fond. Ce choix comportait des incidences importantes sur le travail restant à effectuer en séance publique.

**345.** La volonté d'une procédure législative plus efficace portée par la révision constitutionnelle de 2008 imposait logiquement que ces commissions se réunissent avant la commission compétente, permettant ainsi d'obtenir un texte « consolidé » avant les débats pléniers. Il était donc indispensable que le texte adopté par la commission saisie au fond soit enrichi, le cas échéant, des propositions émises par la ou les commissions saisies pour avis dans leurs rapports. Cette articulation devait éviter au maximum le dépôt d'amendements en hémicycle.

**346.** Les choix opérés par les deux assemblées n'ont pas été les mêmes. Les députés ont inscrit au sein de leur règlement une disposition imposant que les commissions saisies pour avis devaient tenir leurs réunions avant la commission saisie au fond (art. 87 al. 3 RAN)<sup>30</sup>. L'Assemblée nationale a consenti à faire prévaloir la réduction de la durée des séances publiques<sup>31</sup> sur sa pratique antérieure qui voyait, dans la plupart des cas, les rapports des commissions saisies pour avis, succéder au rapport de la commission compétente. Si rien n'empêchait dans la précédente version du règlement de réunir les commissions saisies pour avis avant la commission saisie au fond, la densité des activités parlementaires rendait cette possibilité fort rare. Consciente des difficultés d'agenda qu'occasionnerait cette nouvelle contrainte, la nouvelle version du règlement a maintenu un élément de souplesse en permettant aux commissions pour avis de se réunir le même jour que la commission saisie au fond si elles ont la capacité de présenter à temps leurs amendements à celle-ci.

---

<sup>30</sup> B. Mathieu estime que cette décision s'est fait au risque d'abaisser l'intérêt des saisines pour avis : « Il n'est pas à exclure que la nouvelle règle constitutionnelle d'examen en séance du texte issu des travaux de la commission saisie au fond, combinée à la nouvelle disposition du Règlement prévoyant qu'une commission saisie pour avis doit se réunir avant la commission saisie au fond, pour présenter devant cette dernière ses amendements, contribue en pratique à affaiblir l'intérêt de la saisine pour avis », « Les commissions parlementaires permanentes, outils de revalorisation de la fonction parlementaire », *RFFP* 2011, n° 113, p. 36.

<sup>31</sup> En passant de 6 à 8, il pourrait en résulter une multiplication des saisines pour avis et par suite, une multiplication des interventions des différents rapporteurs de ces commissions en séance publique.

**347.** L'action du Sénat en la matière fut inexistante. Fidèle à sa « doctrine » d'indépendance de ses commissions, il n'a pas entendu insérer au sein de son règlement une contrainte de ce type, conservant l'autonomie de ses organes préparatoires quant à l'organisation de leurs réunions.

**348.** Dans les faits, plus que l'esprit de la révision ou les règles consacrées, ce sont les contraintes politiques et d'agenda qui continuent de structurer l'articulation entre les réunions des différentes commissions. L'intérêt des parlementaires à déposer leurs amendements en commission les incite, lorsque les agendas le permettent, à réunir les commissions pour avis avant la commission compétente. L'effet des modifications réglementaires est donc variable.

## **2 – Le contrôle de la recevabilité financière par les commissions**

**349.** L'assainissement de la discussion législative par la suppression des éléments pouvant encombrer inutilement le débat a été l'une des préoccupations essentielles des parlementaires à la suite de la révision de 2008. Les nouvelles attributions des commissions issues de l'article 42 C. nouveau ont imposé à ces organes des contraintes supplémentaires. Les commissions ont dû appliquer des règles qui, auparavant, étaient des caractéristiques de la séance publique. Dans ce cadre, la systématisation du contrôle de la recevabilité financière des amendements<sup>32</sup> s'est imposée naturellement. Les parlementaires y ont vu la possibilité de réduire et de clarifier la discussion en séance publique.

**350.** Pour y parvenir, les deux assemblées ont procédé de manière différenciée, en raison des dispositions et pratiques en vigueur avant cette modification. Alors que l'Assemblée nationale était coutumière de ce contrôle, le Sénat dut instaurer un mécanisme totalement inédit.

**351.** La révision du règlement de l'Assemblée nationale de 2009 fut l'occasion de rassembler des mécanismes présents dans sa loi intérieure, mais fortement éparpillés.

---

<sup>32</sup> Article 40 C. : « Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ». S'y ajoute la nécessité pour les initiatives des députés et sénateurs d'être conformes à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et à la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS).

L'ensemble des règles a été rassemblé au sein de l'article 89 RAN<sup>33</sup>. Si les dispositions permettant aux présidents de commissions de contrôler la recevabilité financière des amendements existaient depuis 1959<sup>34</sup>, ils n'en faisaient pas usage<sup>35</sup>. La pratique voulait jusqu'alors que ce contrôle soit effectué après la commission, et ce, pour deux raisons. La première était que ce contrôle était effectué au moment du dépôt en séance<sup>36</sup> et que ce contrôle était difficile à effectuer par le président de la commission, à l'exception de celui de la commission des finances pour des raisons évidentes de compétences. La seconde raison est le fruit d'un *gentlemen's agreement* : l'absence d'un tel contrôle au stade de la commission permettait de ne pas bloquer l'initiative parlementaire ce qui contentait autant l'opposition (qui pouvait alors s'exprimer librement), que la majorité (qui pouvait ainsi instaurer un rapport de force avec le Gouvernement et ainsi négocier). Cet espace de liberté parlementaire assurait une paix sociale au sein des commissions. La réécriture de l'article 42 C., donnant une importance centrale au texte issu de la commission, imposait que ces pratiques soient remises en cause. La résolution du 27 mai 2009 reprend l'esprit des dispositions antérieures en permettant aux différents présidents de commission de saisir le président de la commission des finances, son rapporteur général, ou un membre du bureau de cette commission<sup>37</sup>. Un dispositif identique s'applique pour le respect des dispositions des lois organiques relatives

---

<sup>33</sup> Résolution du 27 mai 2009.

<sup>34</sup> La pratique de ce contrôle au stade de la séance est en vigueur depuis le premier règlement de l'Assemblée nationale. Depuis 1959, l'article 81, al. 3 RAN précise que pour les propositions de loi : « Lorsque leur irrecevabilité au sein de l'article 40 de la Constitution est évidente, le dépôt est refusé ». De la même manière « S'il apparaît évident que l'adoption d'un amendement aurait les conséquences prévues par l'article 40 de la Constitution (...), le Président en refuse le dépôt ».

<sup>35</sup> L'article 86, al. 4 RAN prévoyait, avant la résolution du 27 mai 2009 que : « Les amendements présentés en commission et les modifications proposées par la commission au texte dont elle avait été initialement saisie ne sont pas recevables lorsqu'ils comportent l'une des conséquences définies par l'article 40 de la Constitution. L'irrecevabilité des amendements est appréciée par le président de la commission et, en cas de doute, par son bureau. L'irrecevabilité des modifications proposées par la commission est appréciée suivant la procédure instituée par l'article 92 ».

<sup>36</sup> Rien n'obligeait d'assurer un contrôle avant ce stade puisque le constituant de 1958 avait limité les commissions à un rôle strictement préparatoire. Selon, P. Türk, « le rôle des commissions françaises a fait l'objet d'une délimitation théorique : celles-ci sont, en effet, selon la tradition parlementaire, dénuées de pouvoir législatif et cantonnées à un rôle préparatoire. Cette conception a été réaffirmée en 1958 et confère aux commissions un rôle restreint », *Les commissions parlementaires permanentes...*, *op. cit.*, p. 45 et plus largement pp. 44-73.

<sup>37</sup> Article 89 al. 2 RAN indique que « Les amendements présentés en commission sont irrecevables lorsque leur adoption aurait les conséquences prévues par l'article 40 de la Constitution. L'irrecevabilité est appréciée par le président de la commission et, en cas de doute, par son bureau. Le président de la commission peut, le cas échéant, consulter le président ou le rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ou un membre de son bureau désigné à cet effet ».

aux lois de finances (LOLF) et de financement de la sécurité sociale (LOLFSS)<sup>38</sup>. Enfin ce contrôle a lieu avant la première séance des commissions, mais aussi pendant les séances des commissions. À cet effet, le président de chaque commission doit exercer ce contrôle de la recevabilité financière tout au long de la phase préparatoire<sup>39</sup>.

**352.** Ce nouveau dispositif a fait l'objet d'une validation en totalité par la rue de Montpensier. Celle-ci a estimé « que le respect de l'article 40 de la Constitution exige qu'il soit procédé à un examen systématique de la recevabilité, au regard de cet article, des propositions et amendements formulés par les députés, et cela, antérieurement à l'annonce de leur dépôt et par suite avant qu'ils ne puissent être publiés, distribués et mis en discussion, afin que seul soit accepté le dépôt des propositions et amendements qui, à l'issue de cet examen, n'aient pas été déclarés irrecevables ». Démontrant l'impact essentiel du travail des commissions à la suite de la réécriture de l'article 42 C., il valide en outre pleinement que ce contrôle puisse avoir lieu à tout moment comme le prévoit l'article 89 al. 4 RAN<sup>40</sup>.

**353.** Le Sénat eut plus de difficultés à faire sienne cette nouvelle exigence procédurale. Cette difficile acceptation s'est retrouvée dans les modalités qu'il a entendu mettre en œuvre pour assurer un contrôle *a priori* au stade de la commission<sup>41</sup>. La résolution de 2009 avait

---

<sup>38</sup> Article 89 al. 5 RAN : « Sont opposables, dans les mêmes conditions, les dispositions des lois organiques relatives aux lois de finances ou aux lois de financement de la sécurité sociale ».

<sup>39</sup> Article 89 al. 4 RAN : « Les dispositions de l'article 40 de la Constitution peuvent être opposées à tout moment aux propositions de loi et aux amendements, ainsi qu'aux modifications apportées par les commissions aux textes dont elles sont saisies, par le Gouvernement ou par tout député. L'irrecevabilité est appréciée par le président ou le rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ou un membre de son bureau désigné à cet effet ».

<sup>40</sup> Le contrôle de la recevabilité peut être appliqué aux « modifications apportées par les commissions aux textes dont elles sont saisies, par le Gouvernement ou tout député ». Les sages estiment que le texte issu des commissions peut s'analyser comme une proposition devant être soumise à un contrôle de la recevabilité : décision n° 2009-581 DC, du 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale* (cons. 37 à 39 ; *Rec.*, p. 120) ; CCC n° 27, 2009, p. 24. Voir aussi G. Bergougnous, « Contrôle de la recevabilité financière, suite », *Constitution* 2013, pp. 552-553.

<sup>41</sup> Les réticences sénatoriales à instaurer un contrôle *a priori* de la recevabilité financière des amendements au stade préparatoire rappellent celles relatives au contrôle *a priori* de la recevabilité financière des amendements au stade décisionnel. Historiquement le Palais du Luxembourg s'est toujours révélé rétif à un contrôle de la recevabilité financière. En effet, il convient de rappeler que ce contrôle fut longtemps refusé par la chambre haute, et ce, avec la complicité de l'exécutif. Ainsi, il était courant que des amendements pourtant théoriquement irrecevables soient discutés en séance publique et que leur irrecevabilité ne soit invoquée « au plus tôt qu'après la présentation de l'amendement » (P. Avril, J. Gicquel et J.-É. Gicquel, *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien, coll. « Domat droit public », 5<sup>ème</sup> éd., 2014, p. 209). Après plusieurs rappels du Conseil constitutionnel, le Sénat s'est plié à une application plus rigoureuse de l'irrecevabilité financière. Le Conseil constitutionnel a estimé dans une décision du 14 décembre 2006 que « si la question de la recevabilité

instauré un article 28 ter al. 1<sup>42</sup> au sein du règlement du Sénat, chargeant les présidents des commissions de contrôler les irrecevabilités, le cas échéant, aidés par les commissions des finances et des affaires sociales. La procédure sénatoriale prévoyait que ce contrôle s'effectue lors de la première réunion de la commission et non avant. En conséquence, l'amendement pouvait être distribué, voire discuté en commission. Ce dispositif contrevenait de manière évidente à la jurisprudence du Conseil ce qui l'amena logiquement à censurer le dispositif proposé par les sénateurs<sup>43</sup>. En effet, le Conseil constitutionnel imposait de longue date que ce

---

financière des amendements d'origine parlementaire doit avoir été soulevée devant la première chambre qui en a été saisie pour que le Conseil constitutionnel puisse en examiner la conformité à l'article 40, cette condition est subordonnée, pour chaque assemblée, à la mise en œuvre d'un contrôle de recevabilité effectif et systématique au moment du dépôt de tels amendements ; qu'une telle procédure n'a pas encore été instaurée au Sénat » (décision n° 2006-544 DC, 14 décembre 2006, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2007* (cons. 13 ; *Rec.*, p. 129 ; J.-P. Camby, « Droit de priorité, irrecevabilité, cavaliers... réflexions sur la rationalisation de la procédure législative », *RDP* 2007, pp. 571-583 ; B. Matthieu, « Le Conseil constitutionnel renforce ses exigences relatives à la qualité du travail législatif et à la sécurité juridique », *JCP* 2007, n° 1-2, pp. 3-5 ; J.-É. Schoettl, « La sanction constitutionnelle de l'abus de droit d'amendement dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 », *RFDA* 2007, pp. 134-147). Au-delà de la sanction du Sénat pour absence de procédure, les sages ont abandonné leur jurisprudence basée sur « le préalable parlementaire ». Selon cette pratique, le Conseil contrôlait la recevabilité financière uniquement si celle-ci avait été invoquée en séance dans une des assemblées (décision n° 93-329 DC, 13 janvier 1994, *Loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales* (cons. 3 ; *Rec.*, p. 9). À la suite de la décision constitutionnelle de 2006, le Sénat instaura un dispositif assurant un contrôle effectif, systématique et *a priori* comme exigé par le Conseil, et ce, à compter du 1er juillet 2007 (dans ce sens voir, L. Favoreu et L. Philip, « Pouvoir d'initiative en matière financière (20 janvier 1961) (n° 5) », *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, coll. « Les grandes décisions », 15<sup>ème</sup> éd. 2009, pp. 68-79 ; H. Portelli, « Le Règlement du Sénat, l'article 40 de la Constitution et le juge constitutionnel », in *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel Constitutions et pouvoirs*, Paris, Montchrestien, 2008, pp. 431-436).

<sup>42</sup> « Deux semaines au moins avant la discussion par le Sénat d'un projet ou d'une proposition de loi, sauf dérogation accordée par la conférence des présidents, la commission saisie au fond se réunit pour examiner les amendements du rapporteur ainsi que les amendements déposés au plus tard l'avant-veille de cette réunion. Ces amendements sont mis en distribution auprès des membres de la commission et transmis, le cas échéant, à la commission des finances ou à la commission des affaires sociales qui rendent un avis écrit. Le président de la commission se prononce sur leur recevabilité au regard de l'article 40 de la Constitution ou de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale. La commission est compétente pour statuer sur les autres irrecevabilités, à l'exception de celle prévue à l'article 31 de la Constitution », *Résolution tendant à modifier le Règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat* ; Doc. Sénat n° 85 ; 2 juin 2009, p. 10.

<sup>43</sup> « Qu'il résulte de ces dispositions et du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution précité que chaque assemblée doit avoir mis en œuvre un contrôle de la recevabilité effectif et systématique au moment du dépôt des amendements y compris auprès de la commission saisie au fond ; qu'ainsi, les dispositions qui permettent à la commission saisie au fond de se réunir pour examiner les amendements du rapporteur ainsi que les amendements déposés au plus tard l'avant-veille de cette réunion après avoir permis leur dépôt et leur mise en distribution, sans exiger un examen préalable de cette réunion, sont contraires à la Constitution », décision n° 2009-582 DC, 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le Règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter*

contrôle de la recevabilité financière s'effectue *a priori* et empêche ainsi leur examen en séance publique. Estimant que la révision constitutionnelle avait rapproché les discussions législatives en commission et en séance publique, le Conseil constitutionnel a estimé que les assemblées devaient mettre en place un tel contrôle avant la séance publique, mais aussi avant l'examen en commission.

**354.** Jusqu'à la révision de son règlement en 2015, le Sénat se contentait de l'article 45 al. 6 RS pour décrire cette procédure, celui-ci indiquant qu'il revenait aux présidents des commissions le pouvoir de contrôler, avant la tenue des commissions, la recevabilité financière, aidés au besoin des présidents des commissions des finances et des affaires sociales. À l'occasion de la résolution du 13 mai 2015, le Sénat entreprit de réécrire l'article 28 ter al. 1 RS en tenant compte de la censure constitutionnelle antérieure. Il s'est plié aux exigences de la jurisprudence puisque désormais « le président de la commission contrôle la recevabilité financière des amendements au regard de l'article 40 de la Constitution. Les amendements déclarés irrecevables ne sont pas mis en distribution »<sup>44</sup>.

## **§ II – La difficile rénovation des procédures abrégées**

**355.** Afin d'accélérer la procédure législative, les parlementaires devaient se saisir des perspectives ouvertes par la combinaison des nouvelles normes de référence (art. 42 et art. 44 C. et la loi organique du 15 avril 2009). Le désencombrement de la séance publique était une voie prometteuse pour que le temps parlementaire gagne en célérité. Pourtant, les transformations réglementaires ont été timides et aucune des deux assemblées ne s'est immédiatement engagée dans l'introduction de nouvelles procédures abrégées pourtant rendues possibles par l'article 16 de la loi organique, laissant la volonté initiale du constituant sans suite. Les commissions parlementaires ne se sont nullement vu attribuer un pouvoir

---

*le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat* (cons. 20. *Rec.*, p. 132) (*Souligné par nous*).

<sup>44</sup> Le Conseil constitutionnel a validé cette rédaction en lui ajoutant une réserve d'interprétation : « Les dispositions de l'alinéa 1 de l'article 28 ter ne sauraient avoir pour objet ou pour effet de faire obstacle à ce que l'irrecevabilité financière des amendements et des propositions de loi puisse être soulevée à tout moment de l'examen en commission », décision n° 2015-712 DC, 11 juin 2015, *Résolution réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace* (cons. 14 ; *J.O.* du 14 juin 2015, p. 9865).

décisionnel ni même *quasi*-décisionnel<sup>45</sup>. Si l'attitude des deux chambres fut initialement similaire, ce constat n'est plus valable. En effet, alors que les députés demeurent opposés à des procédures d'examen ayant pour effet de supprimer le droit d'amendement en séance publique (A), les sénateurs se sont distingués par une plus grande audace (B).

## **A – Le *statu quo* des députés**

**356.** En ce domaine, l'ambition de la révision constitutionnelle et de sa loi organique tranche avec la timidité des modifications consenties au sein du règlement de l'Assemblée nationale (1). Les réformes réglementaires de l'été 2009 ont fait en grande partie l'impasse sur la mise en œuvre de véritables procédures d'examen simplifiées qui auraient pourtant permis d'accélérer la procédure législative (2).

### **1 – La suppression du droit d'amendement en séance publique : une solution refusée par les députés**

**357.** Les députés ont concrétisé leurs réticences initiales en refusant d'exploiter le potentiel des normes qu'ils avaient pourtant votées. Par là même, ils ont renoncé à ce que le débat plénier puisse être dégagé d'amendements surabondants ou qu'il puisse se consacrer majoritairement aux textes devant faire l'objet d'un examen plus solennel<sup>46</sup>. Sur le plan temporel, ce choix ne pouvait que limiter l'accélération des débats législatifs qui étaient envisageables grâce à la loi organique.

**358.** Pourtant porteuse de la rédaction de l'article 16, l'Assemblée nationale n'a laissé aucun doute sur ses intentions. La proposition de résolution déposée par B. Accoyer, président de l'Assemblée d'alors, évacue toute transformation en profondeur du chapitre V du Titre II du règlement de l'Assemblée nationale. Il affirme clairement qu'« il n'est pas proposé de faire usage de la faculté, permise par la loi organique, de prévoir, que dans le cadre d'une procédure d'examen simplifiée, le texte adopté par la commission saisie au fond est seul mis

---

<sup>45</sup> Il pouvait cependant être envisagé d'attribuer un pouvoir quasi décisionnel à ces organes, à savoir des procédures dans lesquelles le texte est adopté en commission et limitant la séance publique à une ratification, afin d'attribuer formellement au texte son caractère législatif.

<sup>46</sup> L'objectif était de « réserver » l'hémicycle aux textes importants dits « politiques ». Les textes dits « techniques » ne seraient arrivés en séance publique que pour une simple ratification.



en discussion. La faculté d'amender est préservée»<sup>47</sup>. Pourtant, le faible emploi des procédures simplifiées en vigueur jusque-là était éloquent et militait pour leur revitalisation<sup>48</sup>. La résolution parlementaire réformant la loi intérieure du Palais Bourbon votée en 2009 s'est limitée à des modifications marginales<sup>49</sup>. La conférence des présidents devient compétente pour décider de l'application de la procédure d'examen simplifiée à un projet de loi ou à une proposition de loi (art. 103 RAN). L'article 104-3 RAN permet qu'« au plus tard la veille de la discussion à 13 heures, le Gouvernement, le président de la commission saisie au fond ou le président d'un groupe peuvent faire opposition » à cette application. Seuls les projets de révision constitutionnelle et les projets de loi financiers (art. 117-3 RAN) sont exclus de cette procédure. La distinction entre textes ordinaires et textes de ratification ou d'approbation de traités est remplacée par une distinction entre les textes sans amendement<sup>50</sup> (art. 106 RAN) et les textes avec amendements<sup>51</sup> (art. 107 RAN). Dans les deux cas, la discussion générale est supprimée (art. 106 RAN) afin de « rendre la procédure réellement plus attractive, en

---

<sup>47</sup> Proposition de résolution *tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale* ; présentée par B. Accoyer, Doc AN n° 1546, 20 mars 2009, pp. 36-37.

<sup>48</sup> Cf. § 157-162. Pour rappel le régime en vigueur avant la révision constitutionnelle avait été réformé par la résolution du 25 mars 1998 (Doc. AN n° 112) et se nommait procédure d'examen simplifiée. À la suite de cette résolution, l'art. 107 RAN prévoyait une procédure spécifique aux projets de loi autorisant ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord international. Ces textes étaient directement mis aux voix sauf désaccord de la conférence des présidents. Pour les autres textes, une discussion générale était organisée que le texte fasse ou non l'objet d'amendement. Cependant, elle était limitée à une intervention du rapporteur de la commission saisie au fond (10 minutes), saisie pour avis (5 minutes), d'un représentant de chaque groupe, chacun pour une durée maximale de cinq minutes. Les motions de censure ne peuvent être défendues. Les articles qui faisaient l'objet d'amendements donnaient un droit de parole sur chaque amendement, à seulement l'un des auteurs, au président ou au rapporteur de la commission et à un orateur contre (art. 106 al. 1 RAN). En 2008, J.-L. Warsmann constate que « contrairement aux objectifs initialement poursuivis, cette nouvelle réforme n'a pas permis, dans les faits, d'étendre la procédure abrégée à d'autres projets de loi que ceux autorisant la ratification ou l'approbation de conventions internationales », Doc. AN n° 1375, *op. cit.*, p. 20.

<sup>49</sup> Rapport fait au nom de la *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République* sur la proposition de résolution (n° 1546) de B. Accoyer *tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale*, par J.-L. Warsmann, Doc AN n° 1630, 30 avril 2009, pp. 193-196.

<sup>50</sup> « Lorsqu'un texte soumis à la procédure d'examen simplifiée ne fait l'objet d'aucun amendement, le Président met directement aux voix l'ensemble du texte, sauf décision contraire de la conférence des présidents ».

<sup>51</sup> « Lorsqu'un texte soumis à la procédure d'examen simplifiée fait l'objet d'amendements, le Président appelle uniquement les articles auxquels ces amendements se rapportent. Sur chaque amendement, outre le Gouvernement, peuvent seuls intervenir l'un des auteurs, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et un orateur contre. Il ne peut être fait application de l'article 95, alinéa 2 » (al. 1 RAN) ; « Sous réserve des dispositions de l'article 44, alinéa 3, de la Constitution, le Président ne met aux voix que les amendements, les articles auxquels ils se rapportent et l'ensemble du texte » (al. 2 RAN).

permettant une discussion plus succincte que lors d'une procédure ordinaire »<sup>52</sup>. Ces nouveautés sont largement en deçà des procédures abrégées audacieuses que permettait la révision constitutionnelle. Elles ne confèrent aucun pouvoir quasi-décisionnel aux commissions et privilégient, classiquement, la réduction du temps de parole pour réduire le temps passé en séance publique.

## **2 – L'inutilité des nouvelles procédures**

**359.** Le potentiel théorique des nouvelles normes n'a pas été pleinement utilisé par les députés. Logiquement, les modestes rectifications opérées par les assemblées n'ont pas permis de gains substantiels de temps.

**360.** Depuis 2009, le bilan des nouvelles procédures instaurées par l'Assemblée nationale n'est pas satisfaisant. L'article 106 RAN (texte sans amendement) n'est utilisé que les projets de loi autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord international<sup>53</sup>. Quant à l'article 107 RAN (textes faisant l'objet d'amendements), il n'a jamais été mis en œuvre. Outre le fait que cette procédure limite fortement l'expression en séance, le gain de temps qui en résulterait est mis en balance avec le risque de désorganisation de l'ordre du jour qui serait induit par l'opposition d'un groupe à sa mise en œuvre. En effet, certains groupes, notamment les plus petits, n'y sont pas favorables.

---

<sup>52</sup> Rapport de J.-L. Warsmann, Doc AN n° 1630, *op. cit.*, p. 195.

<sup>53</sup> G. Drago estime qu'il s'agit de lois plus « formelle que matérielle » et note que jusqu'en 2003, le RAN « interdisait clairement toute possibilité d'amendement », « Le Parlement et les traités internationaux, Considérations sur l'autorisation parlementaire de ratification des engagements internationaux », in *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel Constitutions et pouvoirs*, Paris, Montchrestien, 2008, pp. 157-174.

**Tableau 3 – Nombre et nature des textes soumis à la procédure d’examen simplifiée à l’Assemblée nationale, 2008-2017 (sessions parlementaires)<sup>54</sup>**

Session	Textes ayant fait l’objet d’une demande	Opposition	Nature des textes adoptés par la procédure simplifiée	
			article 107 RAN	article 106 RAN
<b>2008-2009<sup>55</sup></b>	11	0	0	11
<b>2009-2010</b>	49	2	0	47
<b>2010-2011</b>	24	2	0	22
<b>2011-2012</b>	34	1	0	33
<b>2012-2013</b>	24	1	0	23
<b>2013-2014</b>	30	0	0	30
<b>2014-2015</b>	30	2	0	28
<b>2015-2016</b>	44	2	0	42
<b>2016 - juin 2017</b>	16	0	0	16
<b>Total</b>	<b>262</b>	<b>10</b>	<b>0</b>	<b>252</b>

**361.** Les quelques changements intervenus dans les procédures abrégées démontrent encore une fois la préférence des députés pour les techniques directes afin de gagner du temps. Ils restent fidèles à une seule stratégie pour aller plus vite : la réduction des espaces de parole (réduction du temps de parole et réduction du nombre d’orateurs). Une meilleure exploitation du temps par un travail plus intense en commission et/ou une limitation du droit d’amendement sont écartées. La volonté de maintenir la séance publique sur un piédestal et l’attachement au droit d’amendement ont prévalu. Les interventions des députés en séance laissent entrevoir un troisième argument en faveur de cette stabilité normative. Les élus craignaient que se déroulent en parallèle l’examen de texte en séance publique selon une procédure simplifiée et l’examen de texte en commission. Cette simultanéité des activités parlementaires aurait complexifié l’exercice du droit d’amendement<sup>56</sup>. Cette configuration

<sup>54</sup> Documents du service de la séance de l’Assemblée nationale.

<sup>55</sup> Année d’entrée en vigueur de la réforme du règlement. La période prise en compte débute au 1<sup>er</sup> juillet 2009 et termine au 30 septembre 2009.

<sup>56</sup> N. Mamère estimait que la garantie posée par l’alinéa 1 de l’article 41 RAN selon lequel « quand l’Assemblée tient séance, les commissions permanentes ne peuvent se réunir que pour terminer l’examen d’un texte inscrit à l’ordre du jour » était insuffisante. Les parlementaires auraient pu se retrouver dans une situation « de chevauchement entre la réunion de la commission permanente et celle de la séance publique, et donc impossibilité pour le parlementaire d’exercer simultanément son droit d’amendement dans deux instances ». Ainsi, « un texte soumis à la procédure simplifiée ne pourra faire l’objet d’aucun amendement en séance publique. Or, même si l’Assemblée tient séance publique au même moment, la commission examinant un texte en procédure simplifiée pourra malgré tout se réunir s’il s’agit de « terminer l’examen d’un texte inscrit à l’ordre du jour ». Nous nous retrouvons donc de nouveau avec le risque pour un parlementaire de ne pouvoir exercer son droit

était d'autant moins acceptable dans l'esprit des parlementaires si les débats des commissions se voyaient attribuer un caractère quasi-décisionnel. La « montée en puissance » du rôle des commissions aurait pu permettre de mieux distribuer la charge de travail et de gagner en efficacité, mais elle s'est heurtée tout à la fois, au refus d'une remise en cause des méthodes de travail, et à l'étroitesse de l'agenda des députés.

**362.** Ainsi malgré une révision constitutionnelle audacieuse, les députés se sont montrés déterminés à protéger le droit d'amendement. Pourtant, aucun allègement conséquent de la procédure législative en général, de la séance publique en particulier, n'est envisageable sans un aménagement important de ce droit. Le Parlement français ne peut être rendu plus efficace sans une rationalisation du temps occupé par les amendements<sup>57</sup>. Cet attachement au droit d'amendement s'explique aussi par la difficulté opérationnelle qu'éprouvent les parlementaires à mettre en œuvre la distinction théorique entre les textes politiques et les textes techniques, permettant de déterminer parmi les textes, lesquels seraient amenés à faire l'objet des procédures simplifiées. À plusieurs reprises<sup>58</sup> les assemblées ont tenté d'exploiter cette distinction tant sa réalisation serait efficace pour rééquilibrer la masse de travail entre l'hémicycle et les commissions permanentes. Ce tri ne se fait pas facilement tant la porosité

---

d'amendement en séance et en commission » (*J.O. A.N., Débats*, 1<sup>ère</sup> séance du 12 mai 2009, p. 4202). Il est à noter que la résolution n° 437 du 28 novembre 2014 a supprimé cet alinéa au motif que « compte tenu de la densité de l'ordre du jour, l'interdiction édictée par le Règlement est loin d'être toujours respectée en pratique », Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de résolution (n° 2273) de M. Claude Bartolone tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale ; par J.-J. Urvoas ; Doc. AN n° 2381, 20 novembre 2014, p. 60. D'ailleurs, en 2009, un amendement pour éviter la concomitance des réunions déposé par P. Braouzec fut repoussé. Celui-ci prévoyait que « la réunion de la commission saisie au fond ne peut être convoquée en même temps qu'une séance publique de l'Assemblée ou d'autres commissions saisies au fond sur l'examen d'un autre texte » (*J.O. A.N., Débats*, 3<sup>ème</sup> séance du 13 mai 2009, p. 2398).

<sup>57</sup> Due en grande partie selon le Comité Ballardur à « l'existence aujourd'hui d'une véritable dérive du droit d'amendement », *op. cit.*, p. 41

<sup>58</sup> Proposition de loi constitutionnelle tendant à améliorer l'efficacité de la procédure législative présentée par J. Larché ; Doc. Sénat n° 179 ; 30 janvier 1990, p. 3. Voir aussi la proposition de résolution tendant à modifier les articles 16, 21, 48 et 70 du Règlement du Sénat et tendant à insérer dans celui-ci un article 42 bis et un article 56 A, présenté par H. de Raincourt, G. Allouche et G. Larcher ; Doc. Sénat n° 195 ; 20 mars 1990, p. 2. Selon H. de Raincourt, l'objectif est de « de donner de la séance publique et de nos travaux une image plus dynamique et moins « technicienne », *J.O. Sénat, Débats*, séance du 3 octobre 1990, p. 2441 et plus largement pp. 2440-2442). Cette idée est reprise dans le Rapport de D. Hoeffel, *op. cit.*, p. 98 ; voir aussi Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation, et de l'administration générale de la République sur la proposition de résolution (n° 613) de J.-L. Debré et plusieurs de ses collègues, tendant à compléter le Règlement de l'Assemblée nationale et à modifier ses articles 14, 50, 65, 91, 104 et 128 ; par P. Clément ; Doc. AN n° 698 ; 18 mars 2003, p.12.

entre le technique et le politique existe régulièrement<sup>59</sup> et il s'avère complexe, voire impossible à réaliser en pratique<sup>60</sup>.

**363.** Dès lors c'est la façon dont le Parlement français élabore la loi qui est aussi en cause. Institution d'affrontements, le Parlement français – l'Assemblée nationale en particulier – est peu coutumier d'une fabrication consensuelle de la norme, pourtant condition probablement nécessaire pour assurer l'acceptation de tels dispositifs<sup>61</sup>. Les élus n'apparaissent pas prêts à restreindre le principal vecteur de leurs initiatives et à se priver de l'hémicycle pour en débattre.

**364.** En lieu et place, les procédures abrégées existantes demeurent encore à ce jour cantonnées aux textes internationaux. À ce titre, les propos de J.-L. Warsmann relatifs aux procédures simplifiées en vigueur avant la révision constitutionnelle, sont toujours d'une brûlante actualité : « La complexité de la procédure, l'extrême facilité avec laquelle il est possible de s'y opposer, la nature des textes soumis [...] ont conduit ces outils à rester cantonnés dans l'examen des projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation de conventions internationales, soit autant de textes qui [...] n'encombrent pas la séance publique »<sup>62</sup>.

**365.** Constatant le faible enthousiasme des parlementaires, le comité Balladur, dans le cadre de son bilan de la révision constitutionnelle, a fait part de ses regrets devant l'exploitation marginale des articles 42 et 44 C. renouvelés : « Le comité regrette par ailleurs que les formations politiques n'aient pu trouver un accord pour mettre en œuvre de véritables

---

<sup>59</sup> Prenant appui sur le nouvel article 42 C. une partie de la doctrine envisageait pourtant cette possibilité, considérant que le Parlement « pourra consacrer l'essentiel de son temps à la discussion des aspects proprement politiques de la réforme envisagée, étant donné que le travail des commissions permettra de purger le texte de ses défauts techniques et rédactionnels », P.-Y. Gadhoum, « L'amélioration de la fabrication des lois, entre rénovation et révolution », *AJDA* 2008, p. 1875. Cette distinction avait été déjà proposée par J. Boudant, « La crise identitaire du Parlement français », *RDP* 1992, p. 1378.

<sup>60</sup> Les entretiens effectués avec les fonctionnaires parlementaires ont confirmé cette impossibilité. Malgré cette difficulté opérationnelle, la révision constitutionnelle mise une nouvelle fois sur cette distinction : Cf. Rapport fait au nom de la *Commission des lois constitutionnelles, de la législation, et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle (n° 820) de modernisation des institutions de la V<sup>ème</sup> République* ; par J.-L. Warsmann ; Doc. AN n° 892 ; 15 mai 2008 p. 294, p. 302 et p. 331.

<sup>61</sup> En effet, un consensus des groupes politique est requis pour la mise en place des procédures simplifiées dans les deux assemblées. L'absence de culture du consensus rend hypothétique un accord pour la mise en œuvre de telles procédures même si elles sont prévues dans les règlements.

<sup>62</sup> Rapport de J.-L. Warsmann ; Doc. AN n° 892, *op. cit.*, p. 334.

procédures d'examen simplifiée. Un seul groupe peut s'opposer à une telle procédure qui, de ce fait, n'est jamais mise en œuvre hormis pour les projets de loi autorisant la ratification de conventions internationales »<sup>63</sup>.

**366.** En définitive, si les « députés-constituants » étaient déterminés à la mise en place de dispositifs à même d'accélérer la procédure législative, les « députés-législateurs » n'ont nullement traduit cette volonté. L'allègement de la séance publique par le transfert aux commissions parlementaires de l'examen des textes ne s'est fait qu'à travers des modifications limitées. Mais là encore, les gains temporels ne pouvaient être qu'à la hauteur du relatif immobilisme du pouvoir législatif.

## **B – Des innovations sénatoriales favorables aux accélérations**

**367.** En 2009, pas plus que les députés, les sénateurs n'ont entendu exploiter les possibilités ouvertes par l'article 44 C.. Mais, tentant de concilier le droit absolu d'amender avec l'allègement du *Plenum*, le Sénat avait envisagé en vain une nouvelle combinaison organique (1). Cette tentative avortée fut suivie à partir 2015 de l'instauration de la procédure d'examen en commission (2). En même temps qu'on pouvait alors espérer une accélération des débats au stade de la séance en hémicycle puisqu'un premier travail technique d'amendement serait effectué au sein des organes préparatoires, on assiste avec retardement à la première concrétisation des innovations constitutionnelles insérées en 2008.

### **1 – L'échec constitutionnel du débat d'orientation sénatorial**

**368.** Confirmant que la possibilité de réduire le droit d'amendement était une idée qu'il ne partageait pas, le Sénat a tenté de mettre en place une procédure à même d'alléger la séance publique, mais basée sur le principe d'un débat en séance publique préalable au renvoi en commission. Plusieurs procédures de ce type existent dans certains parlements européens<sup>64</sup> et

---

<sup>63</sup> Rapport du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>ème</sup> République, *La réforme institutionnelle deux ans après*, 17 mai 2010, p. 25.

<sup>64</sup> Les parlements allemands, autrichiens, belges, espagnols, luxembourgeois, finnois, polonais, tchèques, slovaques consacrent cette possibilité. Pour autant, cette procédure fait l'objet de modalités diverses. Ces débats peuvent être obligatoires ou facultatifs. Pour les cas des parlements allemand et anglais voir C. Vintzel, *Les armes du Gouvernement dans la procédure législative, étude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, Paris, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et Constitutionnelle », 2011, pp. 261-275. Par ailleurs, P. Gélard et J.-C. Peyronnet notent que le principe

elle n'est pas totalement étrangère au Parlement français qui l'utilise dans le cadre de l'examen des lois de finances<sup>65</sup>. Son application à l'ensemble des textes fut avancée de nombreuses fois au sein des deux chambres sans pour autant aboutir<sup>66</sup>.

**369.** Cette étape préparatoire en hémicycle était défendue de longue date par le rapporteur de la résolution déposée par le Président du Sénat, le 30 avril 2009<sup>67</sup>. L'article 14 de la proposition de résolution<sup>68</sup> prévoyait « d'accorder à la Conférence des Présidents la faculté d'organiser un débat d'orientation en séance plénière, peu de temps après le dépôt d'un projet de loi » pour les projets et propositions de loi. L'exposé des motifs soutenait qu'« un tel débat devrait permettre aux porte-paroles des groupes politiques d'exprimer un premier point de vue des groupes » et que « cette discussion générale "avant l'heure" aurait l'avantage, si la formule réussit, d'éclairer le travail préparatoire du rapporteur ». La commission adopta un amendement présenté par M. Charasse rappelant qu'il s'agit d'une simple faculté et non d'une

---

d'un débat préalable domine les procédures législatives européennes : Rapports d'information faits au nom de la *Commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale*, par la mission d'information sur les Parlements de pays européens ; par P. Gélard et J.-C. Peyronnet ; Doc. Sénat n° 43 ; 25 octobre 2006, p. 10 et Doc. Sénat n° 418 ; 25 juillet 2007, p. 10.

<sup>65</sup> Depuis 1996, l'article 48 de la LOLF prévoit que le Parlement est associé à la préparation du projet de loi de finances dans le cadre d'un débat d'orientation, au mois de juin, en principe. Ce débat permet aux parlementaires d'exprimer les orientations générales qu'ils souhaitent pour la future loi de finances. Il permet aussi une diffusion d'informations plus large sur le futur budget. Il s'agit d'un débat facultatif au sens où son absence ne « saurait faire obstacle à la mise en discussion d'un projet de loi de finances », décision n° 2001-448 DC, 25 juillet, *Loi organique relative aux lois de finances* (cons. 83 et 89 ; *Rec.*, p. 99) ; J.-É. Schoettl, « La nouvelle constitution financière de la France », *LPA* 13 septembre 2001, n° 183, pp. 3-23 ; J.-P. Camby, « Le Conseil constitutionnel et la réforme de la procédure budgétaire », *LPA* 10 octobre 2001, n° 202, pp. 5-18).

<sup>66</sup> Dans son rapport P. Clément estime qu'« il serait envisageable d'organiser cette procédure en trois temps : un débat d'orientation sur le texte en séance publique, puis un débat technique en commission pour examiner les amendements, enfin un examen en séance », Rapport P. Clément ; Doc. AN n° 698 ; *op. cit.*, p. 12.

<sup>67</sup> Déjà en 1985, le sénateur Gélard évoquait cette possibilité : P. Gélard, « Remarques impertinentes sur la séance publique au Sénat », in *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel Constitutions et pouvoirs*, Paris, Montchrestien, 2008, p. 185 ; il réitère sa position dans son rapport relatif à la résolution de réforme du règlement du président du Sénat à la suite de la révision constitutionnelle de 2008 (Proposition de résolution *tendant à modifier le Règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat* ; présenté par G. Larcher : Doc. Sénat n° 377 ; 30 avril 2009, pp. 1-44.). Il indique dans son rapport que la commission des lois du Sénat « avait d'ailleurs constaté, dans le cadre de la mission d'information sur les parlements des pays européens, que ce dispositif était retenu par plusieurs États voisins (Royaume-Uni, Espagne, Finlande, Pologne, Allemagne) et avait suggéré de retenir ce principe sur des projets ou propositions de loi avant leur envoi en commission », Doc. Sénat n° 427, *op. cit.*, p. 40.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 27.

obligation applicable à tous les textes. Cette précision était de nature à rassurer les sénateurs quant au maintien de la procédure législative « classique »<sup>69</sup>.

**370.** Cette disposition n'en consacrait pas moins une profonde modification de la structure de la discussion législative. Son insertion dans la loi intérieure du Sénat marquait la fin de l'exclusivité du travail préparatoire en commission. En conséquence, cette modification était de nature à renouveler les équilibres entre les commissions et la séance. De deux étapes (commission puis séance), on passait à trois : la discussion en hémicycle se déroulait avant et après le passage en commission. À la suite du dépôt du texte, un débat aurait eu lieu en séance publique. Il était prévu qu'au cours de cette discussion pourrait s'exprimer notamment « le Gouvernement et les représentants des différents groupes politiques » et qu'elle « permettrait aussi au rapporteur désigné par la commission de présenter, le cas échéant, les premiers enseignements de son travail préparatoire »<sup>70</sup>.

**371.** Dans une perspective d'allègement de la discussion législative, cette initiative sénatoriale se comprend facilement, et plus encore, avec la réécriture de l'article 42 C.. Un tel débat permettrait à la fois d'orienter les futures discussions des commissions et de faire prendre connaissance des grands enjeux à l'ensemble des parlementaires, et non uniquement à ceux membres de la commission compétente. La présentation des différentes positions politiques et des premières réflexions du rapporteur apporteraient un éclairage pertinent en vue de l'examen en commission. Ce premier débat était susceptible d'évacuer plusieurs interrogations des parlementaires. Conséquemment, une réduction de nombre d'amendements déposés dès le stade préparatoire pouvait être attendue.

**372.** L'ajout d'un article 28 bis au sein du règlement sénatorial ne fit l'objet d'aucun débat<sup>71</sup>. L'unanimité sénatoriale fut interrompue par le Conseil constitutionnel qui sanctionna la nouvelle procédure<sup>72</sup> « considérant que ces dispositions (art. 42 et 43 C.) excluent que soit organisé, sur le projet de texte déposé ou transmis, un débat d'orientation en séance publique avant son examen par la commission à laquelle ce texte a été renvoyé ; que, dès lors,

---

<sup>69</sup> « La conférence des présidents peut décider » : cf. Rapport de P. Gélard, Doc. Sénat n° 427, *op. cit.*, p. 16.

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 40.

<sup>71</sup> L'examen de l'article 14 inséra le chapitre IV bis comprenant les articles 28 bis, 28 ter, 28 quater. Seuls les deux derniers articles ont fait l'objet de réels débats, *J.O. Sénat, Débats*, séance du 2 juin 2009, pp. 5415-5430.

<sup>72</sup> Décision n° 2009-582 DC, *op. cit.*, (cons. 18 ; *Rec.*, p. 132).



l'article 28 bis, dans sa rédaction résultant de la résolution soumise à l'examen du Conseil constitutionnel, doit être déclaré contraire à la Constitution ». Cette justification assez sommaire<sup>73</sup> indique néanmoins clairement que le Conseil estime que la Constitution confère une exclusivité de la phase préparatoire aux commissions parlementaires et à elles seules, empêchant tous travaux de cette nature en séance publique.

**373.** La procédure législative prévue par la Constitution de 1958 indique en son article 43 que les organes compétents pour la préparation des textes avant leur passage en séance publique sont les commissions parlementaires que ces dernières soient « spéciales » ou « permanentes »<sup>74</sup>. Mais, jusqu'ici, l'absence de décision du Conseil constitutionnel permettait d'envisager une certaine latitude d'organisation. Rien n'indiquait expressément qu'il soit interdit d'organiser un débat, qui plus est, préparatoire, en séance publique avant l'examen du texte en commission, même si la doctrine considérait majoritairement que l'article avait une valeur prescriptive<sup>75</sup>. En tout état de cause, il semble que le Conseil ait souhaité faire primer l'esprit de la révision constitutionnelle. Cette dernière en réécrivant l'article 42 C. a entendu conforter la place des commissions parlementaires dans la procédure législative. Il pouvait être craint un « retour en force » de la séance publique au sein même de la phase préparatoire. Comme le note D. Chamussy, « le Conseil a souhaité préserver leurs compétences, y compris

---

<sup>73</sup> Dans son commentaire, le Conseil évoque des « difficultés constitutionnelles », CCC n° 27 2009, pp. 38-39.

<sup>74</sup> La révision constitutionnelle de 2008 a modifié la rédaction de l'article 43 C. sans pour autant remettre en cause la compétence des commissions dans le travail préparatoire. La version initiale de l'article 43 C. indiquait que : « Les projets et propositions de loi sont, à la demande du Gouvernement ou de l'Assemblée qui en est saisie, envoyés pour examen à des commissions spécialement désignées à cet effet. (al. 1) ; les projets et propositions pour lesquels une telle demande n'a pas été faite sont envoyés à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à six dans chaque Assemblée. (al. 2). La nouvelle version indique que « Les projets et propositions de loi sont envoyés pour examen à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à huit dans chaque assemblée. (al. 1) ; À la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, les projets ou propositions de loi sont envoyés pour examen à une commission spécialement désignée à cet effet » (al. 2).

<sup>75</sup> L'article 43 C. n'exclut pas explicitement que la phase préparatoire puisse être précédée d'une autre étape. Pour autant, la doctrine considérait jusqu'ici que le passage en commission constituait un préalable obligatoire dans le cadre de la procédure de droit commun. P. Türk estime qu'à la différence de la procédure législative allemande « où l'examen en commission est précédé d'une discussion générale en séance plénière relative aux principes de la loi [...] l'article 43 de la Constitution française de 1958 réaffirme le principe consacré en 1946, de l'examen en commission préalable à tout débat », *Les commissions parlementaires permanentes...*, *op. cit.*, p. 80. M. Bonnard abonde dans ce sens en indiquant qu'en « France, tout projet ou proposition de loi fait l'objet d'un examen en commission avant sa discussion et son adoption en séance publique », « Article 43 », in F. Luchaire, G. Conac, X. Prétot (dir.), *La Constitution de la République française, analyses et commentaires*, Paris, Economica, 3ème éd., 2008, p. 1051. Enfin, pour C. Guettier l'article a aussi une valeur prescriptive et sa méconnaissance pourrait entraîner « un vice de procédure que le Conseil pourrait sanctionner », *Le Conseil constitutionnel et le droit parlementaire sous la V<sup>ème</sup> République*, Thèse Paris-I, 1986, p. 508.

par rapport à la séance publique »<sup>76</sup> et en conséquence la nécessité de réviser la Constitution pour bouleverser l'équilibre de la procédure législative.

**374.** En définitive, cette censure des juges de la rue de Montpensier, cumulée à la frilosité des parlementaires vis-à-vis d'une quelconque remise en cause du droit d'amendement, enterra les volontés constituintes de 2008 d'aboutir à des procédures législatives dérogatoires permettant une accélération procédurale<sup>77</sup>. Il faudra attendre 2015 pour qu'une des assemblées, le Sénat une fois encore, exploite les possibilités laissées ouvertes par la réécriture de l'article 44 C.. L'instauration de la Procédure d'Examen en Commission (P.E.C) esquisse une timide amorce de limitation du droit d'amendement en séance publique.

## **2 – Une procédure de délégation législative partielle : la procédure d'examen en commission**

**375.** En 2009, à l'instar de l'Assemblée nationale, l'exclusivité de l'exercice du droit d'amendement en commission n'a nullement été consacrée par la chambre haute. Dans une

---

<sup>76</sup> Dans son analyse, l'auteur estime que de cette décision « ressortait déjà que la nouvelle règle d'examen des textes était de nature substantielle, qu'il ne pouvait s'agir d'une simple faculté dont les assemblées pourraient user au gré des circonstances. Mais ce point a été formellement confirmé à l'occasion de l'examen de la loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement. Le texte examiné et amendé en séance au Sénat ayant été le projet de loi déposé par le Gouvernement, alors même que la commission s'était réunie et l'avait adopté après l'avoir modifié, le Conseil a, pour ce seul motif, déclaré la loi dans son ensemble contraire à la Constitution par la décision n° 2012-655 DC du 24 octobre 2012 », D. Chamussy, « La procédure parlementaire et le Conseil constitutionnel », *NCCC* n° 38 (Dossier : Le Conseil constitutionnel et le Parlement), janvier 2013, p. 63.

<sup>77</sup> Le groupe de travail sur la procédure législative lancé par le président de RUGY en 2017 a repris à son compte cette innovation sénatoriale en proposant que « ce débat politique, première étape de l'examen parlementaire d'un projet de texte, viendrait se substituer à la discussion générale » (proposition n° 4), « *Pour une nouvelle assemblée nationale* », 1<sup>ère</sup> conférence de réforme, *propositions des groupes de travail*, décembre 2017, pp. 120-121 (disponible sur le site internet de l'Assemblée nationale). Pour ce faire, il est prévu de modifier les articles 42 et 43 C. Une partie de la doctrine est favorable à l'instauration de ce débat en remplacement de la discussion générale. Ainsi, P. Türk lors de son audition (12 octobre 2017) par le groupe de travail a préconisé qu'un débat d'orientation préalable en séance soit institué, celui-ci « concernerait les enjeux du texte, permettrait de discuter de son esprit, de ses principes et de ses objectifs, de son opportunité et de son architecture ; peut-être permettrait-il même de dégager des lignes de consensus ou au moins d'éclairer les points de tension ». À l'occasion du projet de loi constitutionnelle du 9 mai 2018, les rapporteurs du texte ont déposé un amendement afin de modifier l'article 42 C. « permettant l'organisation, en séance publique, d'un débat d'orientation préalablement à l'examen d'un texte de loi par la commission saisie au fond » (*Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace* ; par M. R. Ferrand, Mme Yaël Braun-Pivet, M. M. Fresneau ; Tome I (Présentation générale et commentaires d'articles) ; Doc. AN n° 1137 ; 4 juillet 2018, p. 81). L'amendement fut adopté.

dynamique comparable au Palais Bourbon, des modifications marginales ont vu le jour lors de la réforme réglementaire de 2009<sup>78</sup>. La réforme a consacré une « procédure d'examen simplifiée des textes relatifs à des conventions internationales et fiscales » (art. 47 *decies* RS), ajoutant une troisième procédure dérogatoire en sus des procédures de vote sans débat ou après débat restreint. À cette exception, le règlement sénatorial se caractérise par le *statu quo* malgré la faible utilisation des dispositifs précités<sup>79</sup>, ce qui aurait largement justifié un renouvellement de celles-ci. Ces dernières souffrent de modalités d'utilisation restreintes : outre l'accord nécessaire des groupes politiques<sup>80</sup>, plusieurs types de textes sont nommément exclus<sup>81</sup> ce qui a eu pour effet de fortement limiter leur emploi. La timidité des innovations instaurées par les parlementaires n'a pas permis de gagner du temps en séance publique. Avant les révisions du règlement de 2015 et de 2017, aucun texte n'a été adopté selon la procédure de vote sans débat ou après débat restreint. *A contrario*, la grande majorité des projets de loi autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord international est examinée sous l'empire de l'article 47 *decies* du règlement sénatorial.

---

<sup>78</sup> Il fut inséré un chapitre VII ter avec un article unique 47 *decies*, indiquant qu'« à la demande du Président du Sénat, du président de la commission saisie au fond, d'un président de groupe ou du Gouvernement, à moins que l'une de ces autorités ne s'y oppose, la conférence des présidents peut décider le vote sans débat d'un projet de loi tendant à autoriser la ratification ou l'approbation d'une convention internationale ou d'une convention fiscale. En cas d'urgence, le Sénat peut prendre la même décision. (al. 1) ; Un président de groupe peut demander le retour à la procédure normale, dans un délai fixé par la conférence des présidents ou, selon le cas, par le Sénat. (al. 2) ; Lors de la séance plénière, le président met directement aux voix l'ensemble du projet de loi. (al. 3). Cet article a été abrogé depuis la résolution du 18 mai 2015.

<sup>79</sup> À l'unisson de son collègue du Palais Bourbon, J.-J. Hiest note que « d'une manière générale, les procédures simplifiées tant au Sénat qu'à l'Assemblée nationale sont demeurées cantonnées à l'examen des lois autorisant la ratification ou l'approbation d'un accord international », Doc. Sénat n° 196, *op. cit.*, p. 27.

<sup>80</sup> L'article 47 ter, al. 2 RS ancien prévoyait que « le vote sans débat ou le vote après débat restreint ne peut être décidé en cas d'opposition du Gouvernement, du président de la commission saisie au fond ou du président d'un groupe ».

<sup>81</sup> L'article 47 *nonies* excluait plusieurs textes : « Ne peuvent faire l'objet d'une procédure de vote sans débat ou de vote après débat restreint les projets et propositions de loi portant révision de la Constitution, les projets et propositions de loi organiques ou portant amnistie, les projets de loi de finances, les projets de loi de l'article 38 de la Constitution, les projets de loi tendant à autoriser la prorogation de l'état de siège, les projets ou propositions de loi relatifs au régime électoral des assemblées parlementaires et des assemblées locales, concernant les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources, concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, ni les lois soumises au Parlement en application du second alinéa de l'article 10 de la Constitution ».

**Tableau 4 – Modalités d'examen des conventions internationales au Sénat, 2006-2017 (sessions parlementaires)<sup>82</sup>**

Session	Nombre de conventions examinées	Procédure ordinaire	P.E.S	Part des conventions examinées selon la P.E.S
<b>2006-2007</b>	32	4	28	88 %
<b>2007-2008</b>	39	6	33	85 %
<b>2008-2009</b>	41	7	34	83 %
<b>2009-2010</b>	58	7	51	88 %
<b>2010-2011</b>	47	24	23	49 %
<b>2011-2012</b>	27	8	19	70 %
<b>2012-2013</b>	61	15	46	75 %
<b>2013-2014</b>	34	8	26	76 %
<b>2014-2015</b>	43	12	31	72 %
<b>2015-2016</b>	54	15	39	72 %
<b>2016-2017</b>	21	6	15	71 %
<b>Total</b>	<b>457</b>	<b>112</b>	<b>345</b>	<b>76 %</b>

**376.** À l'occasion de la réforme du règlement sénatorial en date du 13 mai 2015, le Sénat décida d'exploiter les nouvelles répartitions organiques possibles. Issue de la révision de son règlement en date du 13 mai 2015, la PEC – pour procédure d'examen en commission (nouveau chapitre VII du règlement du Sénat) – a vocation à exploiter la loi organique d'avril 2009. Disposition expérimentale<sup>83</sup>, cette procédure permet à la conférence des présidents, sur demande du président du Sénat, du président de la commission saisie au fond, d'un président de groupe ou du Gouvernement, de décider que « le droit d'amendement des sénateurs et du Gouvernement s'exerce uniquement en commission » (art. 47 ter al. 1 RS) et que seules les interventions du Gouvernement, des rapporteurs des commissions et les explications de vote des sénateurs sont acceptés en séance publique (art. 47 ter al. 11 RS). Plusieurs garanties entourent ce dispositif. Ce mécanisme ne sera pas utilisé en cas d'opposition du Gouvernement, du président de la commission saisie au fond ou du président d'un groupe (art. 47 ter al. 2 RS). Par ailleurs, un retour à la procédure « normale » pourra être demandé à tout moment jusqu'à trois jours suivant la publication du rapport (art. 47 ter al. 10 RS). Enfin, les

<sup>82</sup> Statistiques disponibles sur le site du sénat : [http://www.senat.fr/plateau/tableaux\\_bord/index.html](http://www.senat.fr/plateau/tableaux_bord/index.html) .

<sup>83</sup> J.-É. Gicquel constate que la PEC « comporte déjà la particularité d'être la première disposition expérimentale d'un règlement d'une assemblée parlementaire puisqu'il sera seulement applicable jusqu'au prochain renouvellement sénatorial, c'est-à-dire en septembre 2017 », « Un nouveau train de réformes pour le Sénat », *JCP* 2015. Actu. 754, p. 1263. La PEC remplace de manière transitoire les procédures abrégées (vote sans débat et après débat restreint) pendant cette courte période.

amendements non adoptés seront reproduits en annexe du rapport de la commission saisie au fond (art. 47 al. 8 RS) et il demeure possible de déposer une exception d'irrecevabilité (art. 47 al. 9 RS). La PEC a reçu la validation des sages assortie de plusieurs réserves d'interprétation (il a exclu de cette procédure les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, le projet de loi de révision constitutionnelle)<sup>84</sup>. On l'aura compris, cette disposition est vouée à être utilisée en pratique pour des textes emportant le consensus<sup>85</sup> ou des textes techniques.

**377.** À l'issue de son expérimentation, la procédure d'examen en commission n'a pas été fortement utilisée par l'institution sénatoriale. Faisant le bilan de l'expérimentation, le rapport sénatorial visant à pérenniser et adapter la procédure de législation en commission fait état d'une utilisation pour seulement six textes<sup>86</sup>, confirmant les doutes de la doctrine sur son utilisation effective<sup>87</sup>. Pour autant, les sénateurs ont décidé de pérenniser cette procédure. Au soutien de sa proposition de résolution, le président du Sénat considère que « le bilan de la mise en œuvre de la procédure d'examen en commission après deux années d'expérimentation est positif », car celle-ci « a permis d'éviter le dédoublement du droit d'amendement, en commission et en séance »<sup>88</sup>. À l'unisson, le rapporteur indique que « le

---

<sup>84</sup> Décision 2015-712, *op. cit.*, (cons. 33 à 41 ; *J.O.* 14 juin 2015, p. 9865). Cf. Commentaire de la décision sur le site du Conseil constitutionnel ([http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2015712DC2015712dc\\_ccc.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2015712DC2015712dc_ccc.pdf) ; p. 17-21).

<sup>85</sup> En février 2016, deux textes ont subi l'opposition de groupe parlementaire à l'utilisation de la PEC : la proposition de loi tendant à permettre le maintien des communes associées en cas de création d'une commune nouvelle et la proposition de loi visant à augmenter de deux candidats remplaçants la liste des candidats au conseil municipal.

<sup>86</sup> En 2015, trois textes : projet de loi portant diverses dispositions relatives à la collectivité de Saint-Barthélemy ; proposition de loi organique portant dématérialisation du Journal officiel de la République française et proposition de loi portant dématérialisation du Journal officiel de la République française. En 2016, trois textes : projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-1127 du 10 septembre 2015 portant réduction du nombre minimal d'actionnaires dans les sociétés anonymes non cotées ; projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-462 du 14 avril 2016 portant création de l'Agence nationale de santé publique et modifiant l'article 166 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé et projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-966 du 15 juillet 2016 portant simplification de procédures mises en œuvre par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé et comportant diverses dispositions sur les produits de santé. Cf. Rapport fait au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de résolution de M. Gérard LARCHER, Président du Sénat, visant à pérenniser et adapter la procédure de législation en commission ; par P. Bas ; Doc. Sénat n° 134 ; 6 décembre 2017, p. 20.

<sup>87</sup> « Maintenant, quant à savoir si la PEC sera fréquemment utilisée, on peut en douter tant les parlementaires apprécient le débat en hémicycle. Or, qui dit débat, dit dépôt d'amendement... », J.-É. Gicquel, *op. cit.*, p. 1263.

<sup>88</sup> Proposition de résolution *visant à pérenniser et adapter la procédure de législation en commission* ; présentée par G. Larcher ; Doc. Sénat n° 98 ; 20 novembre 2017, p. 4.

bilan tiré de cette expérimentation s'avère globalement positif. Elle a permis d'accélérer les débats en séance publique »<sup>89</sup> tout en concédant néanmoins « que cette procédure a été utilisée sur des textes présentant un faible enjeu politique, qui auraient de toute façon pris peu de temps en séance »<sup>90</sup>. Dorénavant appelée procédure de législation en commission (PLEC), celle-ci reprend les grands principes de la PEC<sup>91</sup>, et en premier lieu, le même souci de consensus devant conduire à son déclenchement tout en apportant deux modifications principales. Tout d'abord, cette procédure aura la possibilité de s'appliquer sur « certains articles seulement d'un projet de loi ou d'une proposition de loi ou de résolution »<sup>92</sup>. Ensuite, il est à présent permis de déposer des amendements en séance dans des cas spécifiques. À cet effet, l'art. 47 quater al. 1 ouvre le dépôt des « amendements visant à assurer le respect de la Constitution, opérer une coordination avec une autre disposition du texte en discussion, avec d'autres textes en cours d'examen ou avec les textes en vigueur ou procéder à la correction d'une erreur matérielle ».

**378.** Si cette proposition de résolution a permis de graver dans le marbre sénatorial une nouvelle procédure législative complémentaire à même d'accélérer le temps législatif, on notera que les sénateurs demeurent opposés à la généralisation d'un tel dispositif. Le rapporteur P. Bas, se faisant le porte-parole de ses collègues, rappelle l'état d'esprit devant guider l'usage de celle-ci : « Une telle procédure ne saurait toutefois être généralisée et ne peut se concevoir que par exception à la procédure ordinaire » convenant « prioritairement aux textes consensuels et dotés d'une portée politique limitée ou à des deuxième lectures pour des textes ne soulevant pas de controverse majeure ». En tout état de cause, l'allègement massif du *Plenum* grâce à cette innovation bienvenue sera proportionné à la régularité de son utilisation<sup>93</sup>.

---

<sup>89</sup> Rapport de P. Bas ; Doc. Sénat n° 134 ; 6 décembre 2017, *op. cit.*, p. 21. Durée d'examen des textes PEC : cf. annexe n° 12 p. 531

<sup>90</sup> *Ibid.*

<sup>91</sup> *Ibid.*, pp. 25-39.

<sup>92</sup> Art. 47 ter al. 4 RS. Cette possibilité a été inaugurée à l'occasion de l'examen du projet de loi relatif à un État au service d'une société de confiance, 12 articles ont fait l'objet d'une procédure de législation en commission partielle (il s'agit des articles 15 *ter*, 17, 17 *bis* A, 17 *bis* B, 22, 22 *bis*, 27, 37, 41, 42, 45 et 46) : cf. Compte-rendu de la commission spéciale du 22 février 2018.

<sup>93</sup> Son utilisation à l'occasion de l'examen du projet de loi relatif à un État au service d'une société de confiance montre que la nature des textes soumis à la est peut-être amenée à évoluer vers des textes d'une plus grande ampleur. Cette procédure a suscité l'intérêt de l'Assemblée nationale qui y voit une procédure permettant « une accélération ciblée de la procédure parlementaire » à même de « compléter ou rénover la procédure d'examen simplifiée ». Cette innovation suscite l'intérêt de la chambre basse puisque le groupe de travail de l'Assemblée nationale sur la procédure législative prévoit de modifier

**379.** Réticents à ce type de procédure limitant leur droit d'amendement, la nouvelle organisation des travaux du Sénat a participé à atténuer les craintes des parlementaires dues à la simultanéité des activités. Afin qu'ils soient « en mesure de participer plus aisément aux réunions des organes dont ils sont membres comme aux séances dans l'hémicycle »<sup>94</sup>, le règlement du Sénat a fortement précisé les jours et heures pendant lesquels les différents organes sénatoriaux ont l'autorisation de tenir leurs réunions. Mais, plus important, la résolution du 13 mai 2015 est venue inscrire, qu'en « principe »<sup>95</sup>, ces réunions ne devaient pas se tenir lorsque la séance publique a lieu (art. 23 bis RS).

**380.** Au terme de cette analyse des nouvelles dispositions constitutionnelles et de leur exploitation par les assemblées, il s'avère que les parlementaires ont été réservés quant à la possibilité d'introduire des procédures d'examen des textes restreignant leur droit d'amendement en séance publique. Pourtant, cette solution était privilégiée par le constituant de 2008 comme l'une des voies à suivre permettant de mieux maîtriser le temps passé en séance publique. La deuxième voie empruntée pour accélérer la procédure législative était d'importer au sein des commissions parlementaires certaines modalités de la discussion législative présentes en séance publique. Une nouvelle fois, députés et sénateurs ont été réticents à cette perspective réduisant d'autant les gains de temps envisageables.

---

l'article 44 C. pour confier à la « loi organique de déterminer les conditions dans lesquelles les conférences des présidents peuvent décider que le droit d'amendement ne s'exerce qu'en commission », « Pour une nouvelle assemblée nationale », *1<sup>ère</sup> conférence de réforme, propositions des groupes de travail*, décembre 2017, pp. 122-123 (disponible sur le site internet de l'Assemblée nationale). Cette suggestion a été reprise à l'article 4 du projet de loi constitutionnelle déposé le 9 mai 2018 (Cf. *Projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace* ; Doc. AN n° 911 ; 9 mai 2018. p. 17). Les débats en commission ont été nourris : le député LR A. Viala affirma sa « volonté de conserver [son] droit d'amendement en commission et en séance » » (*Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace* ; par M. R. Ferrand, Mme Yaël Braun-Pivet, M. M. Fresneau ; Tome II (Compte rends des travaux de la commission) ; Doc. AN n° 1137 ; 4 juillet 2018, p. 427). M. Castelani estima que cela réduisait « le champ des délibérations de nos assemblées » (*ibid.*).

<sup>94</sup> P. Bachsmidt, « Une réforme du Sénat au nom de l'exemplarité », *Constitution* 2015, p. 2.

<sup>95</sup> Le terme apparaît 4 fois dans le nouvel article 23 bis RS laissant apparaître les futures difficultés pratiques d'une telle règle.

## **Section II – L’accessibilité contrôlée des débats préparatoires**

**381.** En 2008, le constituant avait estimé que l’allègement de la séance publique passerait par l’absorption de certaines caractéristiques propres à la discussion législative en hémicycle au sein des commissions. Il espérait que l’instauration des conditions du débat législatif plénier, dès les commissions, pousserait les parlementaires à limiter leurs discussions en séance publique. Plusieurs caractéristiques du *Plenum* ont été importées au sein des commissions. Ces apports ne sont pas le fruit direct des modifications constitutionnelles, même si celles-ci les ont entraînées soit par le biais de la jurisprudence constitutionnelle (présence du Gouvernement en commission) soit par les réformes réglementaires (publicité des travaux des commissions) voire les deux. On voit bien ici que le droit peut bousculer certaines méthodes de travail en faveur d’une procédure plus efficace, lorsqu’il est suffisamment prescriptif ou se voit prêter l’assistance des acteurs parlementaires. Le Gouvernement s’est ainsi vu reconnaître le droit de participer aux travaux des commissions et les commissions ont été incitées à développer la diffusion de leurs travaux. Par ce biais, les instances voyaient les conditions de discussion des textes se rapprocher. L’intérêt était d’absorber certaines caractéristiques propres de la séance publique expliquant la préférence des parlementaires pour cette dernière (publicité plus importante des interventions, débats avec l’exécutif). D’un point de vue temporel, si la discussion parlementaire en commission pouvait se substituer en tout point à celle du *Plenum*, cela permettrait de réduire le temps passé dans l’hémicycle.

**382.** La transposition de ces possibilités théoriques a donné lieu à des appropriations différenciées entre les chambres et elles ont fait preuve d’une prudence réelle à rapprocher les deux instances, même si les députés ont été plus ouverts. Au bilan, la pratique des parlementaires a amorti les gains de temps attendus. Si une dynamique durable semble s’être instituée en faveur d’une publicité renforcée des travaux des commissions (§ I), la participation du Gouvernement au stade préparatoire n’est nullement assimilable à sa participation au stade décisionnel (§ II).



## § I – La participation du Gouvernement aux travaux des commissions

**383.** La participation des membres de l'exécutif aux travaux des commissions n'est pas une nouveauté complète au sein du Parlement français. Le règlement de l'Assemblée nationale prévoyait depuis 1994 une telle possibilité<sup>96</sup>. Mais son inscription au sein de la loi organique consacrait, non plus une possibilité, mais un droit en faveur du Gouvernement (A). Conscients de ne plus pouvoir opposer d'obstacle juridique à cette présence, les parlementaires ont contenu les effets de telles dispositions par un aménagement des conditions de mise en œuvre (B). Ils ont empêché la suppression d'une partie des débats entre les parlementaires et l'exécutif ce qui aurait pu pourtant permettre d'accélérer d'autant le passage en hémicycle. La force de la pratique a ici supplanté les normes juridiques et fait montre de son influence déterminante sur la gestion du temps parlementaire.

### A – Une participation théorique du Gouvernement imposée aux parlementaires

**384.** La présence des membres du Gouvernement aux travaux législatifs des commissions a été acceptée difficilement par les deux assemblées. Les députés, et plus encore, les sénateurs ont tenté de défendre avec ferveur l'autonomie des commissions. À plusieurs reprises, les parlementaires ont exprimé leurs fortes réticences à reconnaître au Gouvernement le droit de participer aux travaux préparatoires. Cette présence de l'exécutif concourait au rééquilibrage de la charge de travail entre commission et séance publique. En d'autres termes, si les débats entre les parlementaires et le Gouvernement se tenaient en commission, ils n'auraient plus à avoir lieu en séance publique. L'examen des textes serait accéléré. Mais, dès le début des

---

<sup>96</sup> Lors de son accession à la présidence de l'Assemblée nationale, P. Séguin souhaita réformer le travail législatif. L'objectif était de traiter les pathologies affectant le travail parlementaire : séance publique surchargée, inflation législative et dégradation de la qualité du débat public. L'une des solutions poursuivies était, déjà, de mieux équilibrer la charge de travail entre l'hémicycle et les organes préparatoires. À cet effet, la réforme du règlement du 26 janvier 1994 (résolution *modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale*, 26 janvier 1994, Doc. AN n° 151 ; 26 janvier 1994, pp. 1-27) prévoyait que le Gouvernement participait de droit aux séances des commissions parlementaires (art. 86 al. 5 RAN) et qu'il pouvait assister aux votes des commissions (art. 45 RAN). Il s'agissait pour P. Séguin que « la mise au point technique des textes soit discutée au sein des commissions auxquelles le Gouvernement serait appelé à participer (...) trop souvent, en effet, l'Assemblée et le Gouvernement découvrent leurs positions respectives sur des questions très pointues qu'en séance publique » (*J.O. A.N., Débats*, 2<sup>ème</sup> séance du 20 décembre 1993, p. 7941). De cette façon, la préparation des textes devait être plus approfondie, allégeant la séance publique de toute une partie de la discussion.

discussions relatives aux réformes des règlements parlementaires de 2009<sup>97</sup>, députés et sénateurs étaient fermement opposés à l'instauration d'un tel droit<sup>98</sup>. L'absence du Gouvernement aux séances des commissions devait rester la règle (1). Cette hostilité n'empêcha pas le Conseil constitutionnel de confirmer le dispositif proposé par l'exécutif, obligeant les chambres à adapter leurs règlements afin d'assurer la présence du Gouvernement au sein des commissions (2). À ce stade, des gains de temps par une suppression de certains débats du *Plenum* pouvaient avoir lieu.

## 1 – L'opposition des parlementaires

**385.** Les travaux préparatoires et les débats relatifs à la révision constitutionnelle n'ont pas abordé longuement cette évolution du travail législatif<sup>99</sup>. D'ailleurs, la question fut peu évoquée devant l'Assemblée nationale lors de l'examen de la loi organique relative à

---

<sup>97</sup> Propos tenus par plusieurs fonctionnaires parlementaires lors des entretiens menés (voir liste des entretiens menés, annexe n° 1).

<sup>98</sup> L'affrontement sur cette question n'a pas suivi une ligne « partisane » puisque le Gouvernement se trouva face à l'opposition de parlementaires de tous bords. Face à ce front uni, le Secrétaire d'état chargé des relations avec le Parlement d'alors, R. Karoutchi, évoqua une « véritable divergence d'analyse », *J.O. Sénat, Débats*, séance du 18 février 2009, p. 2078.

<sup>99</sup> L'évocation de cette innovation s'est faite par intermittence, preuve du désaccord à venir entre les parlementaires et l'exécutif. Ainsi, le Comité Balladur évoqua cette possibilité dans son rapport : « Le Gouvernement, qui serait tenu de participer aux séances des commissions pour y défendre son texte, aurait à justifier sa position s'il venait à contester le bien-fondé des dispositions introduites par la commission », Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>ème</sup>..., *op. cit.*, p. 48. À son tour, le projet de loi constitutionnelle déposé le 23 juillet 2008 estimait que la revalorisation « du rôle des commissions (...) devra s'accompagner (...) de la participation des représentants du Gouvernement » (Projet de loi constitutionnelle *de modernisation des institutions de la V<sup>ème</sup> République* ; Doc. AN n° 820 ; 23 avril 2008, pp. 8-9). De leurs côtés les rapports parlementaires resteront assez vagues afin de ne « froisser » personne. Ainsi, le rapport Warsmann était déjà moins catégorique, se contentant d'estimer que la nouvelle place des commissions « impliquera que plusieurs questions soient résolues [...] en particulier, sur les points suivants : - les modalités d'intervention du Gouvernement en commission... » (Doc. AN n° 892, *op. cit.*, p. 306). Celui du Sénateur Hyst s'avance encore moins, considérant que « la généralisation de l'examen du texte de la commission en séance publique impliquera certaines adaptations du travail en commission [...]. Les relations de la commission avec le Gouvernement ainsi qu'avec les commissions pour avis méritent aussi réflexion » (Doc. Sénat n° 387, *op. cit.*, pp. 130-131). Les débats parlementaires démontrent un rejet global des députés toutes tendances politiques confondues (J.-F. Copé (UMP), *J.O. AN, Débats*, 1<sup>ère</sup> séance du 21 mai 2008, p. 2254, M. Gremetz (GDR), *ibid.*). Les débats sénatoriaux brillent par l'absence d'évocation de la question.

l'article 44 C.. Les affrontements portèrent « surtout sur la rationalisation du temps »<sup>100</sup> jusqu'à ce que le Sénat s'en saisisse lors de la première lecture du projet de loi.

**386.** À l'origine, l'histoire constitutionnelle française consacre un droit d'accès général de l'exécutif aux assemblées parlementaires aussi bien en séance publique qu'en commission. Cette situation résulte d'une application du principe de collaboration des pouvoirs<sup>101</sup> même si dans les faits, la volonté d'autonomie des commissions a nuancé ce principe. En 1959, les règlements des assemblées parlementaires indiquaient dans ce prolongement que les ministres avaient théoriquement accès aux commissions, mais qu'ils devaient se retirer au moment des votes des commissions<sup>102</sup>. Si en théorie, les ministres peuvent accéder aux organes préparatoires, la pratique parlementaire a débouché sur une absence du Gouvernement aux travaux des commissions au motif qu'il s'agit d'« une véritable garantie d'indépendance des élus qui y travaillent »<sup>103</sup>. Concrètement, les ministres étaient entendus à l'occasion d'auditions et d'une manière générale à l'invitation seulement des commissions. Ils n'accédaient pas aux commissions sans avoir été conviés, se retiraient une fois avoir été entendus et n'assistaient pas aux délibérations. La réforme du règlement de l'Assemblée nationale du 26 janvier 1994 remet en cause cette conception puisqu'elle permettait au Gouvernement d'assister de droit aux travaux des commissions. Cette novation se solda par un échec que constata P. Séguin<sup>104</sup>.

**387.** En prévoyant dans son article 11 al. 4 que « les amendements sont examinés et votés en commission en présence du Gouvernement, à sa demande ou répondant à l'invitation du bureau de la commission »<sup>105</sup>, le projet de loi organique tranchait clairement avec la tradition

---

<sup>100</sup> Cette situation explique l'article de J.-P. Duprat, « La présence du Gouvernement en commission, une disposition peu débattue du projet de loi organique relatif à la procédure législative », *LPA* 6 mars 2009, n° 47, pp. 6-7.

<sup>101</sup> Montesquieu, *De l'esprit des lois (I)*, Livre XI – Chapitre VI « De la Constitution d'Angleterre », Paris, Garnier Frères, 1987, pp. 168-179

<sup>102</sup> L'art. 45 RAN indiquait : « Les ministres ont accès aux commissions ; ils doivent être entendus quand ils le demandent. Ils ne peuvent assister aux votes ». L'art. 18 RS était rédigé de la manière suivante : « Les ministres ont accès dans les commissions. Ils doivent être entendus quand ils le demandent. Ils se retirent au moment du vote ».

<sup>103</sup> P. Loquet, *Les commissions parlementaires permanentes de la V<sup>ème</sup> République*, Paris, PUF, coll. Travaux et recherches de l'Université de droit et santé de Lille, série droit public et science politique, 1982, p. 201

<sup>104</sup> « Quant aux ministres, ils n'ont assisté qu'à l'occasion de trois textes à la discussion d'amendements en commission », *J.O. AN, Débats*, 2<sup>ème</sup> séance du 29 juin 1994, p. 3819.

<sup>105</sup> Article 11 alinéa 4 du projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39, 44 de la Constitution ; Doc. AN n° 1314, *op.cit.*, p. 5 et p. 11.

parlementaire française en la matière. Comme le rappelle C. Vintzel, la conception française de la participation du Gouvernement au travail des assemblées « comprend le principe d'autonomie des commissions et la séparation des pouvoirs comme excluant l'appartenance, voire même la participation spontanée des ministres aux organes préparatoires »<sup>106</sup>. Ainsi, jusqu'ici les membres du Gouvernement ne pénétraient au sein des commissions qu'à l'occasion d'une invitation à être auditionnés, et ce, à la demande des bureaux des commissions. À l'issue de celle-ci, le représentant de l'exécutif se retirait afin de laisser la commission passer à la délibération et au vote<sup>107</sup>. Le texte gouvernemental allait beaucoup plus loin : il permettait dorénavant aux ministres<sup>108</sup> de participer à la délibération et d'assister au vote des amendements. Cette présence pouvait se faire à la suite d'une invitation de la commission, mais surtout, elle était de droit.

**388.** La modification proposée par l'exécutif heurta d'autant plus les parlementaires que la doctrine<sup>109</sup> et les praticiens<sup>110</sup> avaient mis en évidence des solutions permettant une meilleure

---

<sup>106</sup> C. Vintzel, *Les armes...*, *op. cit.* p. 354.

<sup>107</sup> E. Pierre relève qu'en « France, les ministres ont le droit d'entrée dans les Chambres d'une façon générale, c'est-à-dire qu'ils sont admis aux commissions et même aux comités secrets comme aux séances. Toutefois, il est d'usage constant qu'ils ne se rendent pas aux commissions avant d'y avoir été appelés ; il est également de principe qu'ils se retirent des commissions après y avoir été entendus et lorsque la délibération va s'ouvrir », *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, Librairie-imprimeries réunies, 2<sup>ème</sup> éd. revue et augmentée, 1902, p. 768

<sup>108</sup> La formulation doit être entendue restrictivement à savoir qu'il s'agit obligatoirement du ministre et non de l'un de ses collaborateurs. La présence des collaborateurs est limitée constitutionnellement à un rôle d'assistance (art. 31 al. 2 C.). Cette lecture est confirmée par différentes interventions en séance (J.-J. Hiest, *J.O. Sénat, Débats*, séance du 18 février 2009, p. 2075 ; P. Gélard et M.-H. des Esgaulx) et lors de l'audition de J. Gicquel par la commission des lois du Sénat le 28 janvier 2009 (Compte-rendu de la *Commission des lois*, Semaine du 26 janvier 2009, mercredi 28 janvier 2009, <https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20090126/lois.html>). C'est le Premier ministre qui désigne le ou les membres du Gouvernement chargés de représenter celui-ci au Parlement. Le choix est fortement tributaire des agendas ministériels. Le Conseil constitutionnel a rendu une décision en ce sens en 1964 pour les questions orales : « Le Gouvernement est donc représenté pour répondre à chacune d'elles par celui de ses membres que le Premier ministre a désigné à cet effet, sans que ce choix puisse faire l'objet d'une ratification ou d'une récusation par un membre du Parlement... », décision n° 63-25 DC, 21 janvier 1964, *Résolution modifiant les articles 36, 39, 41, 50, 134, 135, 136 et 137 du Règlement de l'Assemblée nationale* (cons. 3 ; *Rec.*, p. 23). Cette jurisprudence est une déclinaison logique du principe de solidarité gouvernementale, ce que confirme M. Morin pour qui elle est conforme au « principe d'indivisibilité de l'équipe gouvernementale, ensemble collégial et solidaire », « La présence du Gouvernement dans les assemblées parlementaires sous la V<sup>ème</sup> République », *RDP* 1986, pp. 1371-1372.

<sup>109</sup> Par exemple, G. Carcassonne préconisait qu'à l'issue des travaux législatifs de la commission, le représentant du Gouvernement puisse être auditionné ce qui permettait de préserver l'entre-soi parlementaire, mais aussi de rectifier si besoin le texte avant son passage en séance publique. Cette proposition avait deux défauts : le ministre aurait pu être entendu sur un texte qui n'aurait plus rien à voir avec celui déposé, enfin l'espacement entre la première réunion de commission (qui établit le texte) et la séance publique ne permettrait pas forcément de placer l'audition du ministre (Compte-

coopération entre les commissions et le Gouvernement sans que soit nécessaire une présence permanente de celui-ci.

**389.** La position défendue par les rapporteurs des deux assemblées était peu favorable au texte de l'exécutif, même si celle de l'Assemblée nationale fut la plus modérée<sup>111</sup>. La solution gouvernementale fit l'objet d'un enthousiasme prudent de la part du rapporteur Warsmann. Sans s'opposer à la présence du Gouvernement, il indiqua néanmoins qu'«il serait au demeurant peu satisfaisant de prévoir la présence obligatoire et systématique du Gouvernement, ne serait-ce que pour des raisons pratiques. En outre, seuls certains cas peuvent sembler justifier pleinement la présence du Gouvernement. Il serait par exemple peu utile que le Gouvernement soit obligatoirement présent lors des réunions des commissions saisies pour avis»<sup>112</sup>. Afin de tenir compte de la détermination gouvernementale, l'Assemblée nationale proposa une rédaction de compromis<sup>113</sup> qui n'appela aucune remarque importante en commission ou en séance publique. C'est le Sénat qui a poursuivi l'affrontement en développant de nombreux arguments. Le président-rapporteur de la commission des lois sur le projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 C. s'est montré manifestement critique, pointant le risque d'une novation à rebours de l'esprit du nouvel article 42 C.. J.-J. Hyest estime dans son rapport que «la présence continue du Gouvernement en commission [...] conduirait à amoindrir voire à supprimer la spécificité de la séance

---

rendu de la commission des lois, Semaine du 19 janvier 2009, 21 janvier 2009 (<https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20090119/lois.html>).

<sup>110</sup> Selon A. de Montis, A. Delcamp (secrétaire général de l'Assemblée nationale entre 2005 et 2013) «décrivit une autre articulation entre les deux réunions des commissions pour organiser au mieux la présence du Gouvernement. Pour mémoire, une première réunion longue et approfondie sert à arrêter la première version du texte examinée ensuite dans l'hémicycle. Une deuxième réunion lui succède et permet à la commission d'exposer son avis sur les amendements qui seront discutés en séance publique. Elle est toujours très expéditive, d'où sa qualification de «réunion tourne-pages». A. Delcamp proposa donc que la première réunion se déroule exclusivement entre les commissaires pour arrêter l'étiage du texte. Ces derniers auraient pu librement dégager à ce stade des compromis. Une deuxième réunion, cette fois-ci publique, aurait été organisée avec la présence du ministre et des auteurs d'amendements. Elle aurait permis qu'une nouvelle discussion s'engage pour trouver des points d'accord et alléger, *in fine*, le débat législatif. Une «mise en l'état de la séance» aurait été réalisée à ce moment-là», *La rénovation...*, *op. cit.*, p. 204.

<sup>111</sup> Les modifications apportées par la réforme du règlement de l'Assemblée nationale du 26 janvier 1994 permettent d'expliquer la plus grande souplesse du Palais Bourbon. Avant la loi organique, le Palais Bourbon consacre au sein de son règlement deux dispositions facilitant l'accès de l'exécutif (art. 86 et 45 RAN).

<sup>112</sup> Rapport de J.-L. Warsmann, Doc. AN n° 1375, *op.cit.*, p. 135.

<sup>113</sup> Amendement n° 32 : «Le Gouvernement, à sa demande ou en réponse à l'invitation d'une commission, peut être présent lors de l'examen et du vote des amendements», *ibid.*, p. 138.

publique » et ne ferait « que dupliquer la réunion de commission »<sup>114</sup>. Certains parlementaires ajoutèrent que cette disposition serait contre-productive pour le Gouvernement qui aurait « intérêt à ne pas être présent en permanence. En effet, si le ministre assiste à toutes les réunions de commission, il deviendra un commissaire, ce qui n'est pas son rôle, et il se heurtera sans cesse à ceux qui s'opposent à son texte »<sup>115</sup>. P. Gélard ajouta que « ceux qui ont vocation à soutenir le Gouvernement se trouveront dans une situation difficile, car ils devront prendre parti dans le duel opposant le ministre aux adversaires du texte, qui ne se confondent pas nécessairement avec l'opposition proprement dite. Je crois que le Gouvernement a tout intérêt à manœuvrer dans l'ombre »<sup>116</sup>. La présence du Gouvernement au stade préparatoire de la procédure était vécue comme une régression par rapport aux intentions de la révision constitutionnelle. Les sénateurs craignaient un double déclin. D'une part, celui de la commission placée « sous le contrôle du Gouvernement » et d'autre part, celui de la séance publique « lieu naturel de confrontation entre le Gouvernement et le Parlement »<sup>117</sup>.

**390.** Cette opposition exprimée à l'unisson des deux rapporteurs s'explique aisément. Les commissions sont perçues au sein des deux assemblées comme une phase de « respiration » réservée aux parlementaires. Face à la fermeté du Gouvernement, le Sénat s'est montré déterminé à protéger « l'entre-soi sénatorial »<sup>118</sup>. Le Palais du Luxembourg proposa une rédaction revoyant les modalités de l'introduction du Gouvernement au sein des commissions, au stade de la réforme des règlements<sup>119</sup>. Cette version du texte fut adoptée par l'Assemblée nationale en seconde lecture<sup>120</sup>, non sans que celle-ci soulignât « les risques d'inconstitutionnalité au regard notamment de l'article 31 C. et des nouvelles dispositions constitutionnelles relatives à la procédure législative »<sup>121</sup>.

---

<sup>114</sup> Doc. Sénat n° 196, *op. cit.*, p. 29. Le président rapporteur réitéra ses propos en séance : *J.O. Sénat, Débats*, séance du 10 février 2009, pp. 1678-1679.

<sup>115</sup> P. Gélard, *J.O. Sénat, Débats*, séance du 10 février 2009, p. 1681.

<sup>116</sup> *Ibid.*, p. 1682.

<sup>117</sup> J. Mathalon-Pointat, *J.O. Sénat, Débats*, séance du 18 février 2009, p. 2074.

<sup>118</sup> Expression de J.-L. Héryn, « La nouvelle procédure législative au Sénat ou comment concilier l'accroissement du rôle de la commission avec le primat de la séance plénière », *Pouvoirs* 2011, n° 139, p. 125.

<sup>119</sup> Cf. Avis du Sénat avant la séance (Rapport de J.-J. Hyst ; Doc. Sénat n° 196, *op. cit.*, p. 72) et en séance (*J.O. Sénat, Débats*, séance du 10 février 2009, p. 1678 et p. 1693). Un nouvel art. 11, al 4 PJLO n° 1314 a été proposé : « Les règlements des assemblées déterminent les modalités selon lesquelles les ministres sont entendus à leur demande, à l'occasion de l'examen en commission ».

<sup>120</sup> *J.O. AN, Débats*, 3<sup>ème</sup> séance du 24 mars 2009, p. 2963, p. 2980.

<sup>121</sup> G. Bergougnous, « La présence des ministres en commission : l'adaptation du bicamérisme rationalisé à la révision de 2008 », *Constitutions* 2011, p. 309.

## 2 – Un droit consacré par la jurisprudence constitutionnelle

**391.** Le Conseil Constitutionnel censura le dernier alinéa de l'article 13 du projet adopté<sup>122</sup>. La réécriture de l'article 42 C. pesa fortement dans la décision des sages. Rappelant que la révision constitutionnelle avait entendu donner une importance majeure au texte issu de la commission<sup>123</sup>, il estima que le texte constitutionnel imposait dorénavant 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 »<sup>124</sup>. Ainsi, la réécriture par la commission saisie au fond du texte servant de base de discussion en séance publique implique une participation du Gouvernement aux travaux des commissions. Il s'en suivait « que les dispositions en vigueur des règlements des assemblées restreignant dans ces hypothèses le droit d'accès du Gouvernement aux travaux des commissions [étaient] rendues caduques par l'effet de l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle »<sup>125</sup>.

**392.** Cette décision délibérément protectrice des droits du Gouvernement est clairement motivée par le souci de faire de sa présence au sein des commissions le pendant de la nouvelle rédaction de l'article 42 C..

**393.** Les sages estiment que la conjonction de cinq articles constitutionnels : les articles 31, 42 et 44 C., les irrecevabilités constitutionnelles posées aux articles 40 et 41 C. et la volonté du constituant de 2008 de donner une importance majeure au texte issu de la commission « imposent que les membres du Gouvernement puissent être mis à même d'être présents lors de cet examen, et à chacun des stades de la discussion »<sup>126</sup>.

---

<sup>122</sup> Article 13 de la loi organique votée. Initialement il s'agissait de l'article 11 du PJLO. Le contrôle était obligatoire compte tenu de la nature organique de la loi du 15 avril 2009.

<sup>123</sup> Cette disposition est considérée par une grande partie de la doctrine comme l'innovation la plus importante de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. En ce sens, voir entre autres : P. Jan, « Les débats des projets à partir du texte de la commission : disposition innovante ou risque d'un nouveau déséquilibre », *LPA* 19 décembre 2008, n° 254, p. 68 ; M. Lascombe, « Le Gouvernement et la révision constitutionnelle : un oublié très présent », *JCP* 2008, I, 173, p. 36. ; J.-C. Colliard, « L'article 16 », *LPA* 14 mai 2008, n° 97, p. 54.

<sup>124</sup> Décision n° 2009-579 DC, du 9 avril 2009, *Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, (cons. 36 ; *Rec.*, p.84).

<sup>125</sup> *Ibid.*

<sup>126</sup> Commentaire de la décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009, *Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, *Cahiers du Conseil Constitutionnel* n° 27, 2009, p. 138. En ce sens, voir M. Verpeaux, « Le nouveau droit parlementaire est arrivé, à propos de la loi organique du 15 avril 2009 », *JCP* 2009, act. 144, p. 48 et L. Baghestani, « À propos... », *op. cit.*,

**394.** Accueillie avec défiance au Parlement<sup>127</sup>, les règlements des assemblées ont dû être modifiés pour être conformes à l'interprétation du Conseil. Si celui de l'Assemblée nationale ne nécessitait pas de profonde refonte<sup>128</sup>, celui du Sénat a été fortement modifié. Les dispositions restreignant l'accès du Gouvernement aux commissions ont dû être supprimées<sup>129</sup>. Un nouvel article 18 al. 1 RS disposa que « les membres du Gouvernement ont accès dans les commissions. Ils doivent être entendus quand ils le demandent. Les membres du Gouvernement peuvent assister aux votes destinés à arrêter le texte des projets et propositions de loi sur lequel portera la discussion en séance ». Cette formulation ne satisfait pas pleinement le Conseil constitutionnel qui jugea la formulation ambiguë, laissant penser qu'elle n'établissait qu'une faculté pour le Sénat. Afin d'y remédier, il rappela, par une réserve d'interprétation, dans sa décision 2009-582 du 25 juin 2009, son considérant, énoncé dans sa décision du 9 avril 2009<sup>130</sup>.

**395.** Mais, preuve de la difficulté d'acceptation des parlementaires<sup>131</sup>, les députés saisirent le raisonnement du Conseil constitutionnel pour consacrer une exception à ce principe, pour

---

p. 7, F. Chaltiel, « La loi organique... », *op. cit.*, p. 5 : même si ce dernier ne rappelle que les trois premiers articles constitutionnels.

<sup>127</sup> « À titre personnel, l'interprétation du Conseil constitutionnel sur la présence du ministre ne me convient pas. Je vous le dis tout net : j'aurais de très loin préféré que la discussion en commission ait lieu entre parlementaires » (C. Goasguen, *J.O. AN, Débats*, 2<sup>ème</sup> séance du 13 mai 2009, p. 4315). De manière encore plus claire, plusieurs interventions au Sénat montrent les réticences face à la décision du Conseil : « À cet égard, signalons que nous avons été contraints, suite à la décision du Conseil constitutionnel, d'accepter la présence du Gouvernement en commission, y compris au moment des votes » (P. Gélard, *J.O. Sénat, Débats*, séance du 2 juin 2009, p. 5385).

<sup>128</sup> Les articles 45 et 86 du règlement permettaient de répondre aux exigences de la rue de Montpensier. La seule modification concerne le titulaire de l'invitation aux auditions. Avant 2009, il s'agissait du président de la commission. Après, l'invitation se fait sur décision du bureau de celle-ci.

<sup>129</sup> L'article 18 al. 1 RS ancien, prévoyait que les ministres se retiraient au moment du vote. Il est devenu caduc par la décision du Conseil constitutionnel.

<sup>130</sup> Le commentaire de la décision aux Cahiers du Conseil constitutionnel précise les raisons de cette réserve en indiquant qu'« au regard des dispositions organiques rappelées ci-dessus, cette phrase pouvait donner lieu à une application inconstitutionnelle dans deux hypothèses. D'une part, l'usage du terme « peuvent » ne crée une faculté qu'au profit des membres du Gouvernement et non des présidents des commissions qui n'ont pas la faculté de limiter la présence des ministres en commission lors de l'examen des textes. D'autre part, l'usage des termes « votes destinés à arrêter le texte des projets et propositions de loi » pouvait sembler renvoyer au seul vote final sur un projet de loi. Or, les ministres doivent pouvoir être présents lors de l'examen et du vote de chaque amendement comme lors du vote final des textes. C'est pourquoi le Conseil constitutionnel a émis une réserve pour éviter la survenance de telles hypothèses qui remettrait en cause la constitutionnalité de la procédure d'examen des projets et propositions de loi en cause », Commentaire, [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2009579DCccc\\_579\\_dc.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2009579DCccc_579_dc.pdf), p. 36.

<sup>131</sup> Ce qui n'a pas empêché les commissions de l'Assemblée nationale de mettre en place la décision du conseil dès les commissions de la semaine du 27 avril 2009. Cf. en ce sens l'examen de la loi HADOPI en commission des lois. La ministre de la Culture et de la Communication est présente aux



les textes financiers. Ainsi, pour les projets de lois de finances, de financement de la sécurité sociale et de révision constitutionnelle, le Gouvernement n'assisterait pas aux travaux des commissions en dehors de simples demandes d'auditions<sup>132</sup>. L'Assemblée nationale fit sien le raisonnement du Conseil constitutionnel. Les textes financiers demeurant discutés dans leur version initiale en vertu de l'article 42 C. al. 2, ils ne pouvaient leur être appliqués le raisonnement des Sages.

**396.** Si le Sénat finit par aboutir aux mêmes exceptions<sup>133</sup>, il n'en demeure pas moins que sa conception des différentes étapes de la procédure législative reste inchangée, considérant que si « la séance demeure le lieu du débat public et de la décision, la commission doit voir sa spécificité préservée »<sup>134</sup>. Pour les sénateurs, à moins de consacrer un dispositif de législation en commission, la présence du Gouvernement ne peut se justifier tant que la commission demeure un strict organe préparatoire<sup>135</sup>. Cette conception explique le refus du Sénat d'accepter que la nouvelle version de l'article 42 C. ait pour contrepartie une participation du Gouvernement<sup>136</sup>.

**397.** En définitive, les raisons de cet affrontement entre le pouvoir législatif et exécutif tiennent à la portée attribuée aux travaux législatifs issus des commissions. Dès la révision

---

délibérations et votes sur les amendements (Compte-rendu n° 40 de la *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République*, lundi 27 avril 2009, séance de 16 heures, p. 4).

<sup>132</sup> Il fut inséré un article 117-1 al. 4 au sein du règlement indiquant que « les membres du Gouvernement n'assistent pas aux votes en commission ». Cet article a été introduit par la résolution n° 292 du 27 mai 2009 et son troisième alinéa a été supprimé par la résolution n° 437 du 28 novembre 2014. Sa numérotation est donc depuis cette date la suivante : article 117-1 al. 3.

<sup>133</sup> De son côté le Sénat a indiqué que les articles 18 al. 1 et 28 quater RS ne s'appliquait « pas aux projets de révision constitutionnelle, aux projets de loi de finances et aux projets de loi de financement de la sécurité sociale ».

<sup>134</sup> G. Bergougnous, « La présence... », *op. cit.*, p. 310.

<sup>135</sup> « La présence du Gouvernement en commission, à ce stade, ne serait justifiée que si les commissions disposaient d'un pouvoir de législation déléguée et que la séance publique n'avait pour seul objectif que d'avaliser la proposition de la commission. Tel n'est évidemment pas le cas au 1<sup>er</sup> mars dans le cadre de la procédure de droit commun » (Rapport de J.-J. Hiest, Doc. Sénat n° 196, *op.cit.*, p. 71).

<sup>136</sup> J.-J. Hiest juge « cette disposition non seulement éloignée de l'objet du chapitre 3 du projet de loi organique relatif au droit d'amendement, mais également fondée sur un argument peu pertinent : la présence du gouvernement en commission serait la conséquence de l'engagement du débat en séance publique sur le texte élaboré par la commission (Compte-rendu de la *Commission des lois*, 28 janvier 2009, <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20090126/lois.html>). Il prolonge son propos en hémicycle affirmant que « ni la lettre de la Constitution ni même les travaux préparatoires ne peuvent laisser entendre que le constituant envisageait cette présence » (*J.O. Sénat, Débats*, séance du 20 février 2009, pp. 1678-1679).

constitutionnelle, le Gouvernement semblait vouloir accorder une force pré-décisionnelle, voire quasi-décisionnelle aux travaux des commissions. L'attitude des parlementaires démontre une plus grande prudence. Cette tendance est encore plus prégnante au Sénat, où les travaux des commissions ne sont conçus que comme préparatoires. Cette conception sans être totalement erronée s'avère néanmoins critiquable. Tout d'abord parce que la volonté du constituant traduite dans les modifications des articles 42 et 44 C. renforce le caractère définitif des travaux effectués en commission<sup>137</sup>. Ensuite, parce que la présence du Gouvernement en commission participe d'une reconstitution de la séance publique au sein de ces organes afin qu'une partie de la discussion plénière y ait lieu. L'objectif visé par cette nouvelle complémentarité organique était que de véritables discussions législatives prennent place en commission. La recherche d'un rapprochement entre la phase pré-décisionnelle et décisionnelle de la séance plénière permettait d'espérer un désengorgement consécutif de la séance publique à même d'accélérer la procédure législative.

## **B – Une participation conditionnée par les parlementaires**

**398.** Les conditions de réussite de l'analogie entre le *Plenum* et les commissions reposaient sur la mise en place de conditions matérielles, de nature à rapprocher les commissions de la séance publique (notamment le rôle et la place du Gouvernement) ainsi que sur la présence effective du Gouvernement aux commissions. Au final, si des différences camérales ont pu se révéler, on notera que la pratique des acteurs a fortement limité l'impact de ces nouveaux textes sur la discussion législative (2) et que les séances de commissions demeurent différenciées des séances plénières (1). Le comportement des parlementaires a amené à une évolution mesurée de la présence gouvernementale en commission. Dès lors, les gains de temps qui pouvaient être générés l'ont aussi été.

---

<sup>137</sup> Selon R. Karoutchi, « la donne a changé ! [...]. Je ne dis pas que, dorénavant, le débat législatif aura lieu pour l'essentiel en commission et non en séance plénière. Mais nous aurons le délai de six semaines – en commission !-, nous aurons le débat – en commission !-) nous aurons tous les amendements adoptés sur le texte – en commission !- et c'est donc ce texte présenté en commission, modifié en commission, transformé en commission, qui sera débattu en séance publique [...]. Le nouvel équilibre qui a été décidé rend légitime la présence du ministre tout au long de l'examen en commission [...]. Dès lors, on ne peut pas refuser au Gouvernement d'être présent au moment où sont votées les éventuelles modifications liées à ce texte. Cela poserait inévitablement problème » (*J.O. Sénat, Débats*, séance du 18 février 2009, pp. 2077-2078).

## 1 – Une différenciation organique maintenue

**399.** Plusieurs caractéristiques illustrant des convergences et des divergences entre les assemblées démontrent tout de même leur refus partagé de rapprocher la commission de la séance publique. De manière symbolique, on retiendra que le ministre n'est pas situé dans une position centrale comme c'est le cas lors d'une audition. Il est généralement placé à droite du chef du secrétariat de la commission et non directement à côté du président de la commission.

**400.** À l'Assemblée nationale, lorsqu'il est présent à l'examen des articles et des amendements, le représentant du Gouvernement se trouve généralement assigné à une place plus discrète ne le démarquant pas des autres participants à la réunion. Le président et le rapporteur demeurent ainsi les deux personnages clefs de cet organe. La volonté de ne pas mettre le membre du Gouvernement sur un piédestal se retrouve aussi dans le déroulement de l'examen du texte. Son avis n'est pas systématiquement demandé lors des votes des amendements et des articles à la différence de la séance publique. Sur ce point, la situation diverge entre les commissions<sup>138</sup>. Il est ainsi clair que « le rôle des ministres est néanmoins variable, en fonction de la place que leur ménage le président de la commission ; en tout état de cause, il n'est jamais aussi important qu'en séance »<sup>139</sup>. Au Sénat, la faible présence du Gouvernement en commission ne permet pas de tirer un constat aussi fiable. Dans les rares cas où l'exécutif fut présent, son avis n'est pas sollicité<sup>140</sup>.

---

<sup>138</sup> À l'Assemblée nationale, si, dans un premier temps, aucune commission ne sollicitait l'avis du Gouvernement (à l'exception de la commission des affaires économiques) cette situation doit être à présent nuancée. À ce jour, l'avis du Gouvernement est effectivement sollicité en commission sur les amendements. Mais, cette réponse n'est pas une règle fixe et dépend de la pratique des différentes commissions (liée elle-même à la personnalité du président de la commission). L'avis peut être sollicité sur tous les amendements, ou uniquement lorsque le ministre manifeste son intention de s'exprimer. L'avis du Gouvernement n'est pas systématiquement sollicité sur les amendements rédactionnels ou de coordination (commission des affaires sociales). L'avis du Gouvernement peut être demandé soit avant soit après l'avis du rapporteur (par exemple, en commission du développement durable, la présidence demande d'abord son avis au rapporteur, puis au ministre, comme en séance publique). Ensuite, dans certains cas, le ministre ne souhaite pas donner systématiquement son avis sur les amendements pour gagner du temps et se consacrer à certains seulement. Enfin, encore faut-il, naturellement, que le Gouvernement soit représenté, ce qui n'est pas toujours le cas, tant s'en faut.

<sup>139</sup> G. Sutter, « Le renouvellement de la division du travail entre commission permanente et séance publique », in « La délibération après la révision constitutionnelle de 2008 », Actes de la journée de la Commission de la jeune recherche constitutionnelle, éd. Mare & Martin, collection « droit public », 2015, p. 54.

<sup>140</sup> Entretiens avec plusieurs fonctionnaires parlementaires.

**401.** Les modalités d'organisation de l'accueil du Gouvernement divergent entre les assemblées et entre les commissions d'une même assemblée, démontrant que l'autonomie des commissions a fortement pesé dans la mise en place du dispositif. Alors qu'en séance publique, les ministres sont libres d'être accompagnés du nombre de collaborateurs de cabinets qu'ils jugent bon<sup>141</sup>, les commissions n'ont pas eu les mêmes largesses. Les pratiques sont assez diverses, mais toutes les commissions ont mal perçu que le ministre présent assiste à leurs séances accompagné d'un aréopage de collaborateurs en trop grand nombre<sup>142</sup>. Cette volonté recoupe le souci des parlementaires d'une ouverture maîtrisée de leurs travaux et de garder pleinement la main sur l'interrogation du ministre.

**402.** Enfin, l'agenda des commissions et celui du conseil des ministres se chevauchant souvent<sup>143</sup>, force est de constater que les ministres ont dû s'organiser face à des commissions peu enclines à devenir dépendantes des agendas gouvernementaux. Les commissions consentent parfois à l'Assemblée nationale de modifier la programmation des réunions en déplaçant l'examen des textes ou les auditions le lundi, le mardi après-midi ou au jeudi matin au lieu du mercredi matin<sup>144</sup>. Cette situation a poussé les ministres à arbitrer entre leur présence au conseil ou en commission, « étant précisé que la présence du ministre responsable

---

<sup>141</sup> Il n'y a pas de restriction de nombre, même si tous n'accèdent pas forcément à l'hémicycle.

<sup>142</sup> Au Sénat, les commissions parlementaires acceptent la présence de 2 collaborateurs. Ce chiffre est parfois plus élevé selon les commissions, mais ne dépasse pas 4 collaborateurs. À l'Assemblée nationale, si la plupart des commissions ont fixé comme règle non écrite le nombre de 2 à 7 collaborateurs (commission des affaires sociales : 5 à 7 collaborateurs ; commission du développement durable et de l'aménagement du territoire : 2 à 6 ; commission des lois : 3 à 6), il est impossible d'indiquer une règle unique. Le chiffre peut être plus élevé pour les grands textes. Une rotation des collaborateurs est alors organisée puisque tous ne sont pas concernés par tous les articles d'un texte. Ce chiffre est aussi sujet à l'indulgence variable d'une commission à l'autre et à la configuration des locaux. Dans différentes commissions, le nombre de collaborateurs du ministre est limité par la taille des lieux, qui n'est pas extensible (les justifications suivantes sont revenues à plusieurs reprises dans des entretiens : configuration de la salle, existence ou non d'une mezzanine...).

<sup>143</sup> Les règlements des assemblées prévoient que les travaux des commissions ont lieu le mercredi matin : article 50 al. 3 RAN et article 23 bis RS. Le mercredi matin est aussi le jour du conseil des ministres.

<sup>144</sup> J.-L. Warsmann et J.-J. Urvoas furent deux présidents plutôt favorables à un travail accru avec le Gouvernement. Ils ont souvent facilité son accès en déplaçant au jeudi l'audition du ministre. Si ça n'était pas le cas, le ministre rejoignait sans difficulté la réunion en cours, après le conseil des ministres. Cette pratique se prolonge sous la présidence de D. Raimbourg. La commission *des Lois* tient compte de l'agenda des membres du Gouvernement, notamment pour les auditions, plus exceptionnellement pour certains examens législatifs. Récemment, la commission spéciale chargée de l'examen du projet de loi sur *l'égalité et la citoyenneté* par la commission spéciale en nouvelle lecture en novembre, a fait preuve de flexibilité. Ses séances ont commencé le lundi 7 novembre 2016 avec l'examen du titre II sur le logement puis l'examen des titres I et III.

lui-même est de loin préférée à celle d'un secrétaire d'État »<sup>145</sup>. La pratique veut qu'un « dialogue » s'instaure entre le président de la commission et les membres du Gouvernement<sup>146</sup>, mais en réalité l'agenda est souvent contraint à un point tel que les dates s'imposent naturellement.

**403.** *A contrario*, les commissions sénatoriales maintiennent inchangé l'agenda de leurs réunions. La commission *des Lois* du Sénat a toujours tenu ses réunions le mercredi matin,<sup>147</sup> et ce quel que soit le président en fonction (J.-J. Hiest entre 2009 et 2011, J.-P. Sueur entre 2011 et 2014 et P. Bas entre 2014 et aujourd'hui)<sup>148</sup>.

## 2 – Une présence gouvernementale variable

**404.** En définitive, la principale différence entre les deux assemblées se retrouve dans l'accès effectif du Gouvernement aux commissions. Jaloux de l'indépendance de leurs commissions<sup>149</sup>, le Gouvernement a dû composer avec le faible enthousiasme des parlementaires face à cette nouvelle règle. Le Sénat s'est montré plus déterminé que l'Assemblée nationale à limiter la présence gouvernementale.

**405.** Dès les premiers textes examinés sous ce régime, les sénateurs ont rappelé leurs réticences. À l'occasion de l'examen de la loi portant réforme de l'hôpital en commission des affaires sociales le 27 avril 2009, plusieurs sénateurs font part de leurs regrets. G. Fischer estime que « la présence du Gouvernement au sein de la commission [...] provoque une confusion entre le temps de la commission et celui de la séance publique. ». Quant à I. Debré,

---

<sup>145</sup> G. Bergougnous, « La présence... », *op. cit.*, p. 310.

<sup>146</sup> Il ressort des entretiens menés que si les ministres ont demandé à assister aux réunions d'examen des projets en commission, une discussion a lieu en amont afin de bâtir un projet de convocation qui intègre au maximum les contraintes de calendrier des ministres et d'examen du texte.

<sup>147</sup> Il peut se tenir une réunion le mardi après-midi, mais cela reste rare.

<sup>148</sup> Selon les fonctionnaires parlementaires travaillant dans cette commission, les membres du Gouvernement ne sont toujours pas présents lors de l'examen des textes. En 2018, la commission des Lois du Sénat refusait toujours d'adapter son agenda. À l'occasion de la réforme du règlement sénatorial du 14 décembre 2017, le rapporteur P. Bas estime « que la présence effective du Gouvernement à la réunion de la commission n'est pas une condition de la procédure de législation en commission, dès lors que celui-ci a toujours la faculté d'être présent et de faire savoir qu'il souhaite participer à la réunion : le développement de cette nouvelle procédure ne peut pas être entravé par des difficultés ou des exigences d'agenda du Gouvernement, qui peut, sans difficulté majeure, être représenté par l'un de ses membres le mercredi matin », Doc. Sénat n° 134 ; 6 décembre 2017, *op. cit.*, p. 35.

<sup>149</sup> J.-J. Hiest : « Nous ne sommes pas des enfants ayant besoin d'être guidés en permanence » (*J.O. Débats, Sénat*, 10 février 2009, p. 1679).

elle s'interroge sur le point de savoir si « la présence du Gouvernement pendant l'ensemble des travaux de la commission ne réduira-t-elle pas singulièrement l'intérêt de la séance publique ? »<sup>150</sup>. La présence de l'exécutif au sein des commissions du Palais du Luxembourg relève de l'exception. Il se contente d'être présent à l'audition préalable à l'examen du texte, mais n'assiste que rarement<sup>151</sup> aux travaux législatifs en tant que tels. Cette pratique a permis aux sénateurs de conserver une physionomie de l'examen en commission assez proche de celle d'avant la réforme. Le Gouvernement s'est plié à cette exigence car, elle lui permet d'avoir l'assurance que la chambre haute ne freinera pas l'examen du texte et qu'elle le votera dans une forme proche de celle qu'il attend<sup>152</sup>.

**406.** Preuve de la permanence de cette spécificité, la position de principe du Palais du Luxembourg apparaît peu affectée par l'alignement ou la divergence des majorités sénatoriales et gouvernementales, entre 2011 et 2014. Les sénateurs ont davantage le souci de s'entendre « entre eux », afin de voter un texte leur permettant de peser face au Palais Bourbon, que d'assurer un soutien ou une opposition au Gouvernement. Le Sénat est marqué par une politisation moins forte que l'Assemblée nationale ce qui se traduit par un poids moindre des groupes parlementaires au profit des commissions dont les majorités sont plus fluctuantes. Si le travail sénatorial apparaît plus individuel, l'alternance politique historique ayant eu lieu en 2011, vient modérer cette affirmation. Lors de la session 2011-2012, à la veille de l'élection présidentielle, la chambre haute a été marquée par une plus forte politisation des débats en commission. Un nombre important de questions préalables<sup>153</sup> a été

---

<sup>150</sup> Compte-rendu de la commission des affaires sociales du 27 avril 2009 (Compte-rendu uniquement disponible sur le site du Sénat en version html : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20090427/soc.html>).

<sup>151</sup> Malgré l'incitation du Premier ministre à y assister : circulaire du 15 avril 2009 *relative à la mise en œuvre de la réforme constitutionnelle (procédure législative)*, J.O. du 16 avril 2009, p. 6546. Dans cette circulaire, le Premier ministre invite pourtant son Gouvernement à « participer activement » à une « étape désormais essentielle » sous peine de priver le Gouvernement « des moyens de mener son action ». Une telle incitation n'a pas été renouvelée par les Gouvernements suivants.

<sup>152</sup> C'est ici une nouvelle illustration de la capacité du Sénat à faire du temps une arme en faveur de ses méthodes de travail. Déjà en 1988, J.-C. Bécane notait que « l'impératif de la durée prend un relief particulier dans le processus législatif qui se trouve d'emblée prolongé, mais aussi du fait de la faculté dont dispose la seconde assemblée de ralentir la prise de décisions définitives sinon parfois même l'empêcher », « Le Règlement du Sénat. À la recherche du temps maîtrisé », *Pouvoirs* 1988, n° 44, p. 80.

<sup>153</sup> Article 44 al. 3 RS : « La question préalable, dont l'objet est de faire décider soit que le Sénat s'oppose à l'ensemble du texte, soit qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération. Elle ne peut être posée qu'une fois au cours d'un même débat après l'intervention du Gouvernement et des rapporteurs ou, lorsqu'elle émane du Gouvernement ou de la commission saisie au fond, soit après l'intervention du Gouvernement et des rapporteurs, soit avant la discussion des articles, et, en tout état de cause,

voté, ce qui n'incita pas le Gouvernement à s'investir dans des travaux législatifs en commission alors qu'il savait son texte condamné<sup>154</sup>. Depuis 2012 (convergence des majorités, puis divergence à partir de 2014), le Gouvernement se déplace très rarement en commission. L'instauration de la PEC en 2015, dont le dispositif fut prolongé en 2017 (*via* la procédure de législation en commission) amorce un changement d'état d'esprit puisque dans cette configuration, «la présence du gouvernement en commission est recherchée, contrairement aux usages sénatoriaux»<sup>155</sup>.

**407.** La situation est plus favorable à l'Assemblée nationale. La relation entre la majorité et le Gouvernement se caractérise par un lien étroit qui favorise un travail parlementaire conduit de concert. Pour autant, lors de l'examen des projets de loi, la présence du Gouvernement n'est pas systématique<sup>156</sup>. Lorsque c'est le cas, l'opposition y voit une occasion supplémentaire de jouer son rôle, et les discussions en commission sont de nature à dégager les grandes lignes de clivage au sein du texte dès ce stade, et permettent de passer plus rapidement au fond du texte, libérant ainsi du temps en séance publique. Enfin, le Gouvernement n'est presque jamais présent lors de l'examen des propositions de loi.

**408.** Pour autant, il ne faut pas se méprendre sur les conditions de cette participation gouvernementale. Loin d'être de nature à brider les députés, les membres du Gouvernement ont fait preuve de diplomatie parlementaire et adopté une position discrète, sobre et de retrait. Une présence trop visible et directive aurait sans aucun doute bloqué les commissions et le travail parlementaire en aurait pâti. Ainsi, à la différence de l'hémicycle, le ministre ne prend pas systématiquement la parole sur les amendements examinés. L'exécutif a stratégiquement choisi de se poser en complément des éclairages des rapporteurs, associant le plus possible ce «pivot»<sup>157</sup> des commissions au travail en amont. Une mauvaise entente entre le ministre

---

après la discussion d'une éventuelle exception d'irrecevabilité portant sur l'ensemble du texte. Le vote sur la question préalable a lieu immédiatement après le débat limité prévu à l'alinéa 8. Son adoption entraîne le rejet du texte auquel elle s'applique ».

<sup>154</sup> Sur l'année parlementaire 2011-2012, vingt-trois questions préalables furent déposées et treize adoptées. Entre 2009 et 2011 quarante-deux avaient été déposées et aucune adoptée. (Cf. annexe n°13 p. 532)

<sup>155</sup> P. Bachschmidt, «Le Sénat veut davantage légiférer en commission (Résolution du Sénat du 14 décembre 2017 visant à pérenniser et adapter la procédure de législation en commission)», *Constitutions* 2017, p. 543.

<sup>156</sup> Ce constat est le résultat d'échanges avec les administrateurs des différentes commissions dites législatives (Lois, affaires économiques et affaires sociales).

<sup>157</sup> Expression de P. Cahoua, «Les commissions, lieux du travail législatif», *Pouvoirs* 1985, n° 34, p. 43 ; G. Bergougnous utilise aussi le terme de «*deus ex machina*» pour caractériser le rôle

chargé du projet de loi et le rapporteur de la commission compétente peut mettre en difficulté le premier. Le représentant du Gouvernement se retrouve face à des parlementaires concernés et plus au fait du texte examiné que de simples « permanenciers » présents en séance publique. L'adoption des amendements gouvernementaux et les avis potentiellement exprimés sont bien plus souvent discutés et rejetés qu'en séance publique. L'appui distancié<sup>158</sup> de « l'homme orchestre »<sup>159</sup> des commissions s'avère nécessaire pour que la présence du ministre se déroule correctement.

**409.** Le principe majoritaire conduit logiquement à la désignation, pour l'examen des projets de loi, de rapporteurs soutenant l'action du Gouvernement. Les fonctionnaires des assemblées confirment qu'incontestablement, lorsque le ministre et le rapporteur sont sur la même ligne, l'examen en commission est plus simple à gérer. Pour la plupart des textes, le déroulement classique alterne entre entente et mésentente, tout en se situant, le plus souvent, plus proche du premier que du second du fait du soutien que la majorité apporte naturellement à l'exécutif. Les nuances, voire les divergences, quand elles existent, se cristallisent sur certaines dispositions amenant la majorité et le Gouvernement à les régler en amont de l'examen en commission. Pour autant, il peut arriver qu'une mésentente subsiste lors de l'examen du texte en commission.

**410.** Cela s'est produit lors de l'examen du projet de loi relatif à la biodiversité. Des différends entre la ministre chargée du dossier, S. Royal, et la rapporteure G. Gaillard se sont

---

primordial de cet acteur (« Les commissions parlementaires dans le processus d'élaboration de la loi en France », in F. Fraysse, F. Hourquebie (dir.), *Les commissions parlementaires dans l'espace francophone*, (actes du colloque organisé par l'Université Toulouse 1 Capitole les 1<sup>er</sup> et 2 octobre 2010 à Paris), Paris, Montchrestien, Lextenso, coll. « Grands colloques », 2011, p. 167. J.-J. Urvoas estime qu'à la suite de la révision constitutionnelle on assiste à une « accentuation du poids du rapporteur [...] le rapporteur joue donc maintenant un rôle primordial. De son sérieux, de son investissement, de sa fermeté découle son influence sur l'exécutif. Désigné au sein de la majorité, c'est avec lui qu'il revient au gouvernement de discuter, afin d'éviter d'éventuelles déconvenues. C'est de lui que dépendent les principaux arbitrages relatifs aux amendements que veulent déposer les députés. Pendant le débat, il exerce souvent une influence prépondérante, voire exclusive sur les choix du groupe majoritaire. Et c'est en grande partie sur lui que repose, dans l'enceinte parlementaire, le pilotage politique du texte. D'où la très grande attention avec laquelle les ministres suivent cette désignation tant celle-ci est devenue stratégique, et conséquente la responsabilité implicite qu'accepte d'endosser le député investi », « La lente, mais irrépensible renaissance des commissions parlementaires », *Pouvoirs* 2013, n° 146, p. 24.

<sup>158</sup> Plusieurs fonctionnaires des secrétariats des commissions estiment que les rapporteurs doivent garder une indépendance pour assurer leur crédibilité face aux parlementaires.

<sup>159</sup> Expression de P. Loquet (*Les commissions...*, *op. cit.*, p. 79). Dans ce sens, voir H. George, « Les pouvoirs des rapporteurs des commissions parlementaires », in *Mélanges offerts à Georges Burdeaux. Le pouvoir*, Paris, LGDJ, 1977, pp. 441-453.



manifestés à plusieurs reprises lors de l'examen des amendements en commission<sup>160</sup>. Les échanges ne furent pas non plus aisés entre A. Rousset (rapporteur) et M. Lebranchu lors de l'examen du projet de loi NOTRe. En commission plusieurs amendements gouvernementaux furent repoussés<sup>161</sup>. Enfin, lors de l'examen du projet de loi relatif au renseignement, le rapporteur J.-J. Urvoas et la garde des Sceaux, C. Taubira, n'étaient pas exactement sur la même ligne. Lors de sa séance publique du 1<sup>er</sup> avril 2015, la commission des lois a adopté un amendement sur lequel la position de la garde des Sceaux n'était pas favorable<sup>162</sup>. Ce désaccord s'est prolongé en séance publique puisque la commission a repoussé<sup>163</sup> un amendement du Gouvernement ayant pour objet de revenir sur le texte de la commission (amendement n° 408 porté par Christiane Taubira)<sup>164</sup>. Le rapporteur exprima son désaccord<sup>165</sup>, ce qui eut pour effet la non-adoption de l'amendement gouvernemental.

**411.** La présence du Gouvernement au sein des commissions était théoriquement de nature à profondément modifier le travail législatif au sein de ces instances. Elle participait d'un renforcement de l'analogie des discussions législatives en commission et de la séance publique. L'intégration de l'exécutif aux travaux préparatoires devait permettre d'informer les parlementaires, de surmonter d'éventuels désaccords, d'expliquer certaines dispositions, d'en modifier d'autres. Ce dialogue au stade des commissions avait pour objectif de déplacer vers celles-ci cette partie du débat législatif, et ainsi, d'alléger la séance publique.

**412.** Mais, si les règlements ont été sommés de s'adapter à la suite de la décision du Conseil, celui-ci n'a aucunement consacré une obligation de présence du Gouvernement aux commissions. D'ailleurs, l'absence de l'exécutif lors de l'examen du texte en commission n'a

---

<sup>160</sup> À plusieurs reprises, la rapporteure et la ministre défendent des avis divergents sur les amendements présentés. Cf. *Compte-rendu de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire* du mardi 24 juin 2014, p. 17, p. 19 et p. 23. Cette situation amène le député B. Panher à intervenir en ces termes : « Je suis surpris que la rapporteure et la ministre défendent systématiquement des positions différentes », *ibid.*, p. 19.

<sup>161</sup> *Compte-rendu de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République* du mardi 17 février 2015 : amendement 899, p. 4 ; amendement 889, p. 7 ; amendement 998, p. 13.

<sup>162</sup> *Compte-rendu de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République* du mercredi 1<sup>er</sup> avril : amendement CL 66 p. 17. Voir les avis du rapporteur p. 17 et de la ministre de la Justice pp. 17-18.

<sup>163</sup> *J.O. Débats, AN*, 14 avril 2015, p. 4086. L'analyse du scrutin (scrutin n° 1107, première séance du 14 avril 2015) fait ressortir que les députés socialistes frondeurs et écologistes ont soutenu cet amendement. Les députés socialistes de la commission des Lois ainsi que les députés UMP et UDI ont voté contre.

<sup>164</sup> *Ibid.*, pp. 4076-4077.

<sup>165</sup> La position du rapporteur est défavorable : *ibid.*, p. 4078.

nullement pour effet de rendre la procédure législative irrégulière, de sorte que le texte pourra être examiné en séance publique sans difficulté. Il s'est seulement assuré qu'aucune restriction d'accès ne puisse lui être opposée par les assemblées<sup>166</sup>. Par ailleurs, il n'a pas, non plus, précisé les modalités de cette présence, laissant toute latitude aux chambres pour aménager cet accueil.

**413.** Certes les facteurs humain et politique (personnalité du ministre, du président de la commission, contexte politique) peuvent nuancer ce constat, mais la pratique qui a été faite de l'article 13 de la loi organique n'a pas permis de rapprocher à l'identique le travail en commission<sup>167</sup> de celui de la séance. Les parlementaires n'ont pas fait une exploitation maximale des nouvelles potentialités ouvertes par la Constitution. L'organe pré-décisionnel que devait devenir les commissions se heurte à la volonté des parlementaires d'en limiter le rapprochement avec l'hémicycle. En contenant l'impact de l'ouverture des commissions à l'exécutif, les parlementaires ont contenu la possibilité pour les commissions d'absorber une part du travail effectué en séance publique. La complémentarité nouvelle n'a pu que marginalement s'opérer, limitant d'autant les gains de temps envisagés<sup>168</sup>.

## § II – L'ouverture croissante des travaux législatifs préparatoires

**414.** La discussion publique est une des caractéristiques du parlementarisme puisqu'« en bonne règle démocratique, les représentants délibèrent sous l'œil des citoyens. Le Parlement se doit d'être une maison de verre »<sup>169</sup>. Pour autant, cette publicité demeure en réalité surtout un trait de la séance publique. Le travail en commission se réalise, depuis l'origine, dans la confidentialité. Cette non publicité des travaux des commissions est un « principe traditionnel

---

<sup>166</sup> La décision du Conseil constitutionnel du 9 avril 2009 entend lever tout obstacle à l'accès des ministres sans pour autant les contraindre à y être.

<sup>167</sup> Cette analyse n'est pas partagée unanimement. P. Bachschmidt estime que lorsque le ministre est présent en commission, il joue un rôle réel prenant position « au besoin contre les propositions du rapporteur, allongeant les réunions et leur conférant une physionomie similaire à la séance », « La nouvelle procédure législative : une revalorisation des droits... du Gouvernement ? », *Constitutions 2010*, p. 52.

<sup>168</sup> Un revirement radical semble émerger à l'Assemblée nationale puisque le groupe de travail sur la procédure législative a proposé dans rapport publié en 2017 que les membres du Gouvernement aient l'obligation d'assister aux réunions des commissions lors de l'examen d'un texte (proposition n° 8), « Pour une nouvelle assemblée nationale », *1<sup>ère</sup> conférence de réforme, propositions des groupes de travail*, décembre 2017, pp. 127-128 (disponible sur le site internet de l'Assemblée nationale).

<sup>169</sup> M. Buisson, « Article 33 », F. Luchaire et G. Conac (dir.), *La Constitution de la République française, analyses et commentaires*, Paris, Economica, 2<sup>ème</sup> éd., 1987., p. 744.

du droit parlementaire français »<sup>170</sup> que les III<sup>ème</sup>, IV<sup>ème</sup> et V<sup>ème</sup> Républiques<sup>171</sup> ont conservé sans discontinuer. Le Parlement français, sous la pression de la nécessaire transparence, a encouragé le développement de la publicité des travaux en commission depuis la fin des années 1980<sup>172</sup>. En 2008, la volonté constitutionnelle d'alléger la séance publique explique le développement de la publicité des travaux législatifs des commissions. La réforme constitutionnelle de 2008 l'implique de façon logique. Le mouvement a été lent (*A*), mais les deux chambres n'ont cessé d'accroître la diffusion de leurs travaux (*B*). Si la pratique parlementaire a été déterminante pour traduire ces intentions, les normes ont eu ici un effet évident d'entraînement favorable à une accélération de la procédure.

## **A – La lente consécration du principe de publicité**

**415.** La rénovation constitutionnelle de la procédure législative aurait pu inviter les parlementaires à consacrer au niveau constitutionnel le principe de publicité des travaux en commission. Craignant une trop grande rigidité, les sénateurs s'y sont opposés (*1*). Il n'en demeure pas moins que la réforme constitutionnelle de 2008 va imposer ce développement au stade des règlements parlementaires. Mais ici encore, les deux assemblées ne se sont pas approprié ce principe de la même manière (*2*).

### **1 – L'absence de consécration constitutionnelle du principe**

**416.** La modification des articles 42 et 44 C. implique que, dans le cadre de la procédure législative de droit commun, les commissions parlementaires sont chargées d'effectuer un travail pré-décisionnel et non plus simplement préparatoire.

**417.** Qui plus est, l'obligation constitutionnelle faite aux commissions d'intégrer le Gouvernement à l'ensemble de leurs travaux législatifs ne fait que renforcer ce trait,

---

<sup>170</sup> P. Loquet, *Les commissions...*, *op. cit.*, p. 40.

<sup>171</sup> Article 33 al. 1 C. : « Les séances des deux Assemblées sont publiques. Le compte-rendu intégral des débats est publié au Journal officiel ».

<sup>172</sup> Les premières modalités de publicité des travaux des commissions sont définies dès 1959 au Sénat, puis en 1969 à l'Assemblée nationale. Pour autant, elles restent limitées à la publication des procès-verbaux des débats et des comptes-rendus des débats et des commissions. Ce n'est qu'en 1988 que l'Assemblée nationale attribue la faculté aux bureaux des commissions d'organiser par les moyens de leurs choix la publicité des auditions qu'elles mènent (résolution n° 164 du 11 octobre 1988). Par deux résolutions (4 octobre 1990 et 18 décembre 1991), le Sénat améliore la publicité des auditions de ses commissions.

développant un travail plus collégial et plus approfondi, notamment à la chambre basse. En conséquence, le travail d'écriture de la loi s'y déplace en partie, et la nature des travaux des commissions en serait changée. Le texte issu de la commission a fortement influencé les débats en séance publique, à tel point qu'on « peut ainsi attendre et on constate déjà – un phénomène de “cristallisation” du texte, dont la version moulée par la commission est plus difficile à déformer en séance publique »<sup>173</sup>. Il devenait indispensable de porter à la connaissance du plus grand nombre possible de parlementaires les travaux s'y déroulant. D'un point de vue du temps parlementaire, un élargissement de l'audience de ces travaux aurait l'intérêt de permettre à l'ensemble des parlementaires d'être tenus informés de manière plus exhaustive de l'avancée des débats sur un texte. La redondance des débats pourrait être atténuée, favorisant une plus grande célérité de la procédure, en permettant au *Plenum* de se concentrer sur l'essentiel. En clair, la procédure législative gagnerait en efficacité puisqu'une partie des discussions n'aurait plus à avoir lieu au sein de l'hémicycle.

**418.** Face à cet impératif, l'amplification de la publicité des commissions a pour effet de faire précéder la séance publique d'une autre procédure publique, rapprochant la phase pré-décisionnelle de la commission avec la phase décisionnelle de la séance publique. Il s'agit aussi d'une novation ayant pour effet de remettre en cause « un moment d'échange plus fructueux garantissant la liberté de parole des parlementaires »<sup>174</sup>.

**419.** Le comité Balladur, pleinement engagé dans une amélioration de l'efficacité de la procédure législative, avait enjoint au constituant d'exploiter les gains obtenus par une plus grande publicité des travaux des commissions. À cet effet, il avait proposé une modification de l'article 33 C. afin de rapprocher le régime de la publicité des commissions de celui de l'hémicycle<sup>175</sup>. Ses auteurs avaient même suggéré que dans le cadre des procédures abrégées, la publicité des commissions se fasse dans « des conditions analogues à celles de la séance dans l'hémicycle »<sup>176</sup>.

---

<sup>173</sup> P. Türk, « Les commissions parlementaires et le Gouvernement », in F. Fraysse, F. Hourquebie (dir.), *Les commissions parlementaires dans l'espace francophone*, op. cit., p. 104.

<sup>174</sup> P. Bachschmidt, « La publicité des travaux des commissions parlementaires », *Constitutions* 2010, pp. 512-513.

<sup>175</sup> Le rapport Balladur avait soumis l'idée d'ajouter un nouvel alinéa à l'article 33 C. : « Les auditions auxquelles procèdent les commissions instituées au sein de chaque assemblée sont publiques, sauf si celles-ci en décident autrement » op. cit., p. 102.

<sup>176</sup> *Ibid.*, p. 97.

**420.** L'élargissement de la publicité des commissions est apparu logique aux députés<sup>177</sup>, moins aux sénateurs<sup>178</sup>. *A contrario*, une logique maximaliste<sup>179</sup> a été massivement rejetée<sup>180</sup> motivée par un besoin résiduel d'espace de confidentialité «laissant le temps de la négociation informelle entre les groupes politiques avec le Gouvernement, avant la prise de position politique»<sup>181</sup>. Afin de limiter les dangers inhérents à une consécration constitutionnelle<sup>182</sup>, il a été décidé de laisser le soin aux règlements parlementaires de préciser

---

<sup>177</sup> Lors de l'examen en commission de lois de l'Assemblée nationale ayant pour objectif d'inscrire un article 10 bis (permettant de réécrire l'article 33 C. plusieurs parlementaires expriment leur accord sur une évolution apparaissant évidente. B. Pancher évoque «la conséquence logique de l'évolution proposée par le projet de loi constitutionnelle s'agissant du texte servant de base à la discussion en séance publique». J.-C. Lagarde estime «que cette proposition s'impose par le fait que c'est le texte adopté par la Commission qui servira désormais de base à la discussion en séance et que la publicité des débats en commission ainsi que la publication d'un compte-rendu intégral seront indispensables pour conforter les travaux préparatoires de la loi et éclairer les citoyens sur les intentions du législateur». Les députés C. Caresche, J.-L. Warsmann, A. Montebourg, N. Mamère marquent aussi leur accord sur ces propos (Rapport de J.-L. Warsmann, Doc AN n° 892, *op. cit.*, p. 230 et s., et *J.O. AN, Débats*, 2<sup>ème</sup> séance du 27 mai 2008, p. 2535).

<sup>178</sup> J.-J. Hysted doute à plusieurs reprises de la pertinence d'une telle obligation. Il estime dans son rapport qu'il «ne juge pas opportun d'inverser les règles actuelles pour les commissions, même si la publicité ne devait concerner que les auditions et non les délibérations proprement dites» (Rapport de J.-J. Hysted, Doc. Sénat n° 387, *op. cit.*, p. 102. En séance il s'interroge sur son intérêt : «Pourquoi toutes les auditions devraient-elles systématiquement être publiques ? Dans certains cas, qu'elles soient publiques peut être nécessaire. Les commissions ouvrent volontiers leurs travaux au public, quelquefois même à la presse, travaux qui gagnent à être diffusés, notamment lorsqu'il s'agit de sujets de société. Néanmoins, rendre systématiquement publiques les auditions ne serait pas, selon moi, une bonne chose pour la revalorisation du travail du Parlement», *J.O. Sénat, Débats*, séance du 20 juin 2008, p. 3174.

<sup>179</sup> À savoir une uniformisation parfaite entre la séance publique.

<sup>180</sup> On notera que quelques parlementaires se sont pourtant exprimés en faveur : Y. Collin (*J.O. Sénat, Débats*, séance du 2 juin 2009, p. 5397), et à l'Assemblée nationale J.-J. Urvoas et D. Batho : les deux parlementaires proposent «trois modifications à l'article 46 du Règlement : que la publicité des réunions des commissions devienne le droit commun, que le compte-rendu soit intégral et qu'il soit fait un compte-rendu audiovisuel. L'avis du rapporteur sera défavorable (Rapport de J.-L. Warsmann ; Doc. AN n° 1630, *op. cit.*, pp. 90-91).

<sup>181</sup> P. Türk, «La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 : une chance pour la qualité des lois ?», *Politeia* 2009, n° 16, p. 417. G. Carcassonne notait que «les commissions ont l'immense mérite de siéger pour l'essentiel à huis clos», permettant aux parlementaires de «parler plus librement», «De la démocratie au Parlement», *Pouvoirs* 1993, n° 64, p. 38.

<sup>182</sup> La doctrine a identifié les écueils auxquels pourrait conduire la publicité en commission. Ainsi, P. Türk estime «qu'on peut s'inquiéter des conséquences prévisibles de l'ouverture et de la publicité croissante des commissions» estimant que «si les commissions deviennent des lieux publics et officiels de délibération, les contacts et débats officiels relativement concluants» risquaient de se dérouler en amont dans des «structures informelles, plus discrètes et propices aux échanges», mais dotées d'une moindre «solennité» et d'une moindre «légitimité constitutionnelles dont bénéficient actuellement les commissions», «La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008...», *op. cit.*, pp. 417-418. J.-L. Hérin estime que le renforcement des commissions a pour «effet pervers, de susciter le besoin d'une plus grande publicité des discussions en commission, au risque d'attenter à la spécificité du travail en commission marquée par l'exigence d'un certain «entre-soi sénatorial», «La nouvelle...», *op. cit.*, p. 125.

les modalités de l'accroissement de la publicité des commissions. Cette option permettait une souplesse, tenant compte des spécificités de chaque assemblée et de chaque commission.

**421.** Conscient qu'un excès de contrainte aurait pour effet d'hypothéquer les chances d'atteindre son objectif, le Gouvernement s'est limité à inviter les parlementaires à « une plus grande publicité des travaux parlementaires »<sup>183</sup> sans en préciser les modalités. L'Assemblée nationale était déjà coutumière de la publicité des auditions menées par les commissions<sup>184</sup>. Le principe de la publicité des auditions des commissions a été défendu à l'initiative d'un amendement de N. Mamère<sup>185</sup>. Soutenue en commission par les parlementaires, cette proposition sera votée en séance publique<sup>186</sup> malgré le scepticisme du rapporteur<sup>187</sup> quant à l'intérêt de graver dans le marbre une pratique en vigueur dans les faits<sup>188</sup>.

**422.** Attaché à l'autonomie et à la préservation de la spécificité du travail en commission, le Sénat supprima cette insertion au motif qu'une « publicité systématique pourrait en effet entraver la liberté des échanges qui constitue l'un des principaux atouts des commissions »<sup>189</sup>. Cette attitude est probablement bienvenue tant l'élévation au rang constitutionnel aurait pu

---

<sup>183</sup> Doc. AN n° 820, *op.cit.*, p. 9.

<sup>184</sup> Avant 2008, les commissions du Palais Bourbon pouvaient décider de la publicité des « auditions auxquelles elles procèdent » (art. 46.3 RAN). L'amendement de N. Mamère n'a que pour effet de consacrer constitutionnellement une pratique en vigueur.

<sup>185</sup> N. Mamère dépose l'amendement n° 59 « visant, dans un souci de transparence, à rendre publiques les auditions auxquelles procèdent les commissions parlementaires, sauf si elles en décident autrement », Rapport de J.-L. Warsmann, Doc. AN n° 892, *op. cit.*, pp. 230-232.

<sup>186</sup> La position des parlementaires présents en séance sera de soutenir le principe d'une possibilité de publicité des auditions menées par les commissions, cf. interventions de J. Chartier : « Le groupe UMP votera ces amendements. La publicité est d'ailleurs une pratique déjà répandue s'agissant des auditions. La constitutionnaliser, pourquoi pas ? Mais instituer le principe d'une publicité des séances consacrées à l'examen des projets et propositions de loi pose problème, car des pressions pourraient s'exercer sur les parlementaires », *J.O. AN, Débats*, 2<sup>ème</sup> séance du 27 mai 2008, p. 2535. Cette position est aussi celle du Gouvernement : cf. intervention de R. Kartouchi : « Autant il est nécessaire de faire des avancées en matière de publicité, autant il importe de ne pas la rendre systématique », *ibid.*. D'ailleurs, il est rejeté un amendement n° 580 déposé par C. de Courson visant à imposer la publicité de l'ensemble des activités des commissions : « Il est en effet regrettable que les débats en commission ne soient pas publics. Les rares fois où ils l'ont été, la présence de personnes extérieures a amélioré leur qualité. La publicité est d'ailleurs pratiquée dans de nombreux parlements », *ibid.*.

<sup>187</sup> J.-L. Warsmann s'est déclaré « favorable au principe de la publicité des auditions des commissions, direct corollaire de l'évolution de leurs tâches. Il a d'ailleurs rappelé que depuis le début de la législature un plus grand nombre d'auditions de la commission des Lois ont été rendues publiques, notamment celles préparatoires à la révision constitutionnelle. Il a cependant estimé que la précision contenue dans l'amendement ne relevait pas de la Constitution, mais bien du règlement de chaque assemblée », Rapport de J.-L. Warsmann, Doc AN, n° 892, *op.cit.*, p. 230.

<sup>188</sup> Les auditions des ministres étaient jusqu'ici souvent retranscrites dans les rapports législatifs des commissions.

<sup>189</sup> Rapport de J.-J. Hysté ; Doc Sénat n° 387, *op. cit.*, p. 102.

s'avérer trop rigide « selon les circonstances, l'objet de leurs travaux, la technicité des sujets effectués par les différentes commissions »<sup>190</sup>. Les règlements parlementaires sont ainsi apparus plus adaptés que la norme fondamentale pour accueillir un tel niveau de précision, ce qui s'est traduit par des différences notables au sein des deux assemblées.

## 2 – Une approche divergente entre les deux assemblées

**423.** L'absence de consécration constitutionnelle a permis aux deux assemblées de décider les modalités de publicité de leurs choix. Alors que le Sénat s'est montré protecteur de l'autonomie des commissions (a), l'Assemblée nationale a fait montre d'une véritable volonté d'ouverture de ses travaux préparatoires (b).

### a – La frilosité sénatoriale

**424.** On pouvait donc craindre un immobilisme sourd aux évolutions impliquées par la révision constitutionnelle. Les rapports parlementaires sont à ce titre éloquents, quant au désir des sénateurs de ne rien changer, quand bien même tout dans la procédure législative renouvelée par la révision de 2008 leur commanderait de le faire. Lors de la réforme du règlement de 2009, la question ne fut que peu abordée et le Sénat refusa de le modifier. F. Zocchetto relève tout de même que « la décision du Conseil constitutionnel imposant la présence du Gouvernement en commission » implique que « la proposition de résolution devrait [en] tirer toutes les conséquences » en imposant « la mise en place d'une publicité systématique »<sup>191</sup>. Nonobstant cette remarque, P. Gélard repoussa *sine die* l'adaptation du Sénat en estimant « qu'une telle mesure nécessiterait des locaux et des moyens nouveaux et a considéré que, dans ces conditions, il n'était pas souhaitable d'envisager cette question dès à présent »<sup>192</sup>. C'est pourtant ce même rapporteur qui, à l'occasion de la présentation de la résolution, affirma en séance qu'« il faudra aussi sans doute revoir totalement les modalités de publicité des travaux de nos commissions »<sup>193</sup>, prouvant le caractère inéluctable du mouvement initié par la révision constitutionnelle.

---

<sup>190</sup> *Ibid.*, p. 102.

<sup>191</sup> Rapport de P. Gélard, Doc. Sénat n° 427, *op. cit.*, p. 101.

<sup>192</sup> *Ibid.*, p. 101.

<sup>193</sup> P. Gélard, *J.O. Sénat, Débats*, séance du 2 juin 2009, p. 5386.

**425.** Le Sénat n'eut pas à réécrire sa loi intérieure grâce à la présence de l'article 16 al. 8 disposant qu'« une commission peut décider la publicité, par les moyens de son choix, de tout ou partie de ses travaux ». Bien que théoriquement suffisante, pour permettre un développement de la publicité, elle se révèle trop peu prescriptive à l'égard des commissions. Elle n'impose aucune modalité minimale à des commissions sénatoriales jalouses de leur autonomie et attachées à la confidentialité des travaux des commissions garante d'une différence nécessaire entre le temps de la commission et celui de la séance publique. L'instauration de la PEC à l'occasion de la réforme réglementaire du 13 mai 2015 a semblé inaugurer un changement dans les usages sénatoriaux. Si, à l'occasion de cette réforme, aucune modification textuelle relative à la publicité n'eut lieu, la mise en œuvre de cette procédure spécifique a débouché sur une évolution notable : les réunions des commissions étaient publiques et captées en vidéo. Cette pratique a été consacrée dans le règlement du Sénat à l'occasion de la réforme réglementaire du 14 décembre 2017 instaurant la procédure de législation en commission. Ainsi, l'article 47 ter. al. 8 RS dispose que « les règles de publicité et de débat en séance sont applicables en commission »<sup>194</sup>.

*b – Le volontarisme des députés*

**426.** Les changements sont plus sensibles à l'Assemblée nationale. La proposition de résolution modifiant le RAN de mars 2009 affirme que l'article 46 du règlement date « d'une époque où la publicité était l'exception » et que cette disposition est « dépassée et ne prend pas en compte les conséquences nécessaires ou prévisibles de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 »<sup>195</sup>. Le président Accoyer affirma même sa volonté de renverser le principe en faisant de la publicité la règle<sup>196</sup>. L'inversion de cette dernière est selon J.-L. Warsmann « d'autant plus justifiée que les travaux préparatoires en commission devraient acquérir une importance croissante »<sup>197</sup>. Néanmoins, les modalités de cette publicité sont laissées à la

---

<sup>194</sup> Pour P. Bachschmidt, il s'agit d'une « contrepartie » à la limitation du droit d'amendement en séance publique instaurée par cette procédure législative. L'administrateur du Sénat indique que dans le cadre de cette procédure, le public peut être présent et qu'une retransmission audiovisuelle en direct est assurée. Par ailleurs, « l'ensemble des sénateurs peuvent participer aux débats de la commission, sans toutefois pouvoir voter s'ils n'en sont pas membres », « Le Sénat veut davantage légiférer en commission... », *op. cit.*, p. 543.

<sup>195</sup> Proposition de résolution de B. Accoyer, Doc. AN n° 1546, *op. cit.*, p. 16.

<sup>196</sup> B. Accoyer, « Discours d'ouverture », « Le Parlement et le nouveau droit parlementaire après la révision constitutionnelle de 2008 », in *Jus Politicum (HS 2012 : Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire après la réforme de 2008)*, p. 2.

<sup>197</sup> Rapport de J.-L. Warsmann, Doc. AN n° 1630, *op. cit.*, p. 89.



discrétion de chaque bureau de commission<sup>198</sup>. Le rapporteur ajouta un article 46 al. 1 afin d'ouvrir les auditions des commissions aux autres commissaires<sup>199</sup>. À partir de 2009, l'Assemblée nationale s'engage pleinement dans une dynamique visant à assurer une plus large diffusion à ses travaux pré-décisionnels, avec pour objectif, d'alléger la discussion publique<sup>200</sup>.

**427.** Tirant les conséquences de la révision de l'article 42 C. en 2008, faisant du texte adopté en commission la base de discussion en séance<sup>201</sup>, le Conseil constitutionnel a estimé, dans une réserve d'interprétation émise à l'occasion du contrôle de la modification du règlement en 2009, 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 ; [...] il en va notamment ainsi pour les projets et propositions de loi dont la discussion porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43, ou à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie »<sup>202</sup>.

**428.** Pour autant, comme le souligne J.-J. Urvoas dans son rapport relatif à la réforme du règlement de l'Assemblée nationale du 28 novembre 2014<sup>203</sup>, « dans sa rédaction actuelle, l'article 46 du règlement ne prend pas parti entre publicité ou huis clos des travaux des commissions. C'est au bureau de chaque commission qu'il revient d'organiser la publicité des travaux de celle-ci par les moyens de son choix », conformément au principe traditionnel selon lequel les commissions sont maîtresses de leurs travaux »<sup>204</sup>. Il en résulte que la seule obligation faite à toutes les commissions est de publier un compte rendu faisant état des

---

<sup>198</sup> J.-L. Warsmann. : « Il ne me semble donc pas souhaitable de systématiser la publicité des débats », *ibid.*, p. 91.

<sup>199</sup> *Ibid.*, pp. 90-91.

<sup>200</sup> L'article 46 ne contient plus de dispositions relatives à la confidentialité des procès-verbaux, de leur dépôt aux archives en fin de législature depuis cette résolution (27 mai 2009).

<sup>201</sup> À l'exclusion des projets de loi constitutionnelle, les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale.

<sup>202</sup> Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, *op. cit.*, (cons. 12 ; *Rec.*, p. 120). Cf. Le commentaire de la décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale*, Cahiers du Conseil constitutionnel n° 27, 2009, p. 13.

<sup>203</sup> Résolution *modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale* ; présentée par C. Bartolone ; Doc. AN n° 437 ; 28 novembre 2014, pp. 1-18.

<sup>204</sup> Rapport de J.-J. Urvoas ; Doc. AN n° 2381, p. 61.

travaux et des votes de la commission, ainsi que des interventions prononcées devant elle (art. 46 al. 2 RAN)<sup>205</sup>.

**429.** En définitive en 2009, si un mouvement d'amplification de la publicité fut acquis au sein du règlement de l'Assemblée nationale, le dispositif se caractérise par une « très grande flexibilité » dans lequel « le principe de publicité n'est pas consacré »<sup>206</sup> comme obligatoire. En fait, il est laissé à la diligence du président de chaque commission le soin d'organiser, avec l'intensité de son choix, cette ouverture des travaux. En 2014, l'Assemblée nationale franchit un nouveau palier lors de la révision du règlement de l'Assemblée nationale. À cette date, la publicité des travaux des commissions est véritablement érigée en principe. Le premier alinéa de l'article 46 du règlement dispose désormais que : « Les travaux des commissions sont publics » (art. 46 al. 1 RAN). Cette nouvelle formulation signifie que l'ensemble des travaux (auditions mais aussi travaux législatifs) sont ouverts à la presse et qu'ils font l'objet d'une diffusion en direct ou en différé par le biais de la vidéo. Afin de garder une souplesse, il peut être dérogé à ce principe, mais à titre « exceptionnel ». La décision appartient au bureau des commissions et elle doit être « motivée et rendue publique » (art. 46 alinéa 2 RAN).

## **B – Une diffusion accrue des travaux des commissions**

**430.** Compte tenu du libéralisme initial des deux règlements, puis du renforcement de la détermination du Palais Bourbon, de fortes différences camérales sont apparues quant aux modalités de mise en œuvre de la publicité réservée à la phase pré-décisionnelle. Les résultats ne pouvaient être identiques en raison des traditions propres à chaque assemblée et au degré de précision différent des deux « lois intérieures ». Alors que l'ouverture des commissions à l'ensemble des parlementaires n'a pas suscité l'intérêt des parlementaires (1), les modalités de diffusions des travaux préparatoires ont connu des évolutions plus substantielles (2).

### **1 – L'ouverture des commissions de l'Assemblée nationale à l'ensemble des députés**

**431.** En premier lieu, il convient de tirer le bilan de la disposition proposée par J.-L. Warsmann lors de la réforme du règlement de 2009 de l'Assemblée nationale : l'ouverture des auditions des rapporteurs à l'ensemble des commissaires. Il faut, ici, tirer un bilan différencié

---

<sup>205</sup> Ce compte-rendu est rédigé par le service des comptes-rendus des commissions (art. 18 IGB).

<sup>206</sup> C. Vintzel, *Les armes...*, *op. cit.*, p. 737.

entre les deux chambres. D'abord, parce qu'à la différence du Palais Bourbon, le Sénat n'a nullement consacré une telle disposition. Le règlement n'est pas venu inciter les commissaires. Cette absence apparaît logique : le caractère de « club anglais » des commissions sénatoriales est plus affirmé qu'à la chambre basse<sup>207</sup>.

**432.** Pourtant déjà pratiquée depuis le début de la XIII<sup>ème</sup> législature, la consécration réglementaire du Palais Bourbon n'a pas eu d'effet sur l'affluence des députés dans une commission dont ils ne sont pas membres<sup>208</sup>. En raison de la grande diversité et du nombre important des lois qui y transitent, la commission des lois est la seule à faire état<sup>209</sup> d'une présence ponctuelle de députés extérieurs. La commission de la défense attire quelques « extérieurs » lorsque le sujet concerne leur circonscription<sup>210</sup> ou lorsque les sujets sont importants. Les autres commissions font état d'une pratique marginale. La situation n'a pas réellement changé sous la XIV<sup>ème</sup> législature<sup>211</sup>.

**433.** Cette faible participation affecte l'ensemble des travaux préparatoires. Lors de l'élaboration de la réforme du règlement de l'Assemblée nationale de 2009, il était espéré que l'affluence des parlementaires aux auditions effectuées par le rapporteur augmente, ce qui n'a pas été le cas. Cette ouverture des auditions devait, avec le pré-rapport (diffusé avant la première réunion de commission), permettre un travail plus intense des parlementaires, en amont. Si les parlementaires de la majorité, membres des commissions, ont saisi cette opportunité, les parlementaires de l'opposition n'ont pas modifié leur pratique, préférant se réserver pour la séance publique.

---

<sup>207</sup> C. Viktorovitch note que « la situation est très différente dans la commission observée au Sénat, où le huis clos est extrêmement strict », « Les commissions parlementaires à l'Assemblée nationale et au Sénat : un havre de paix », *Parlement[s]* 2010, p. 102. Cette situation se révèle être la règle pour l'ensemble des commissions sénatoriales.

<sup>208</sup> Ce constat rejoint celui concernant la possibilité laissée à un député d'assister aux réunions des commissions dont il n'est pas membre (art. 38 RAN issu de la résolution n° 151 du 26 janvier 1994). P. Türk note que : « Les effets sont limités par un phénomène d'autorégulation des parlementaires, qui ne participent aux travaux des commissions dont ils ne sont pas membres que dans le cas, naturellement, où ils se trouvent particulièrement intéressés à l'examen du texte », *Les commissions parlementaires...*, *op. cit.*, p. 146.

<sup>209</sup> Cf Entretiens réalisés annexe 1 p. 512.

<sup>210</sup> Sous la XIII<sup>ème</sup> législature, une réforme de la carte militaire a fortement mobilisé les élus (raison évoquée par plusieurs fonctionnaires parlementaires).

<sup>211</sup> Aux dires de différents secrétaires de commission.

**434.** Outre des raisons de stratégie politique, les entretiens menés ont souvent mis en avant des difficultés pratiques liées à l’agenda des parlementaires. Déjà occupés par « leur » commission, l’ajout de séances de travail supplémentaires s’avère difficile à intégrer dans une semaine déjà dense<sup>212</sup>. Enfin, il s’avère difficile pour les parlementaires d’être spécialistes de plusieurs domaines.

## **2 – La diffusion des travaux des commissions**

**435.** Une seconde série de mesures a visé à élargir la diffusion des travaux des commissions. Les deux assemblées ont aménagé leurs locaux<sup>213</sup> afin de satisfaire à cette exigence. Plusieurs changements ont affecté la forme et le fond des comptes rendus des travaux des commissions, visant à les étoffer (*a*) ainsi que les modalités de diffusion de débats ayant lieu durant les séances de travail préparatoire des textes (*b*).

### *a – Les comptes rendus*

**436.** Depuis octobre 2008, à l’Assemblée nationale, « les débats en commission font désormais l’objet de comptes rendus très précis, qui indiquent les prises de parole et font état des positions de chacun »<sup>214</sup>.

**437.** Au Sénat, depuis le 1<sup>er</sup> mars 2009, les réunions des commissions font systématiquement l’objet d’un compte rendu complet, intégré depuis le 1<sup>er</sup> avril 2010 au rapport législatif. Ces comptes rendus sont également mis en ligne sur le site internet du Palais du Luxembourg. La retranscription des débats des commissions est assurée par la direction du compte rendu analytique. La révision du règlement du 13 mai 2015 a été l’occasion de moderniser le règlement du Sénat<sup>215</sup>, supprimant ainsi le décalage entre l’écrit et la pratique des commissions.

---

<sup>212</sup> Motif invoqué de manière récurrente par les parlementaires et les fonctionnaires parlementaires. En ce sens, voir aussi, « L’agenda d’un parlementaire », séminaire du GEVIPAR, lundi 6 décembre 2010, compte-rendu disponible à l’adresse suivante : <http://blogs.sciences-po.fr/recherche-parlement/files/2011/03/Séminaire-Gevipar-Décembre-2010.pdf>.

<sup>213</sup> Outre l’existence de mini-hémicycles, les salles des commissions ont été aménagées pour accueillir le public et permettre la captation, la retransmission des séances.

<sup>214</sup> J.-L. Warsmann, *J.O. AN, Débats*, 2<sup>ème</sup> séance du 13 mai 2009, p. 4314.

<sup>215</sup> Article 23 ancien RS. Un compte-rendu intégral des débats en commission était seulement exigé dans le cadre de l’examen d’un projet ou d’une proposition de loi faisant l’objet d’un vote sans débat. Depuis l’adoption de la réforme du règlement du 13 mai 2015, l’article 23 du règlement indique

**438.** Au-delà de ces quelques modifications, les rapports législatifs se devaient de prendre en considération le besoin pour les parlementaires de mieux connaître le texte adopté en commission. Cet objectif était essentiel pour exploiter pleinement la nouvelle version de l'article 42 C.. En effet, le texte issu du travail des commissions devenant le texte transmis à la séance publique, il était important que chaque parlementaire puisse prendre connaissance des modifications adoptées par les organes pré-décisionnels. L'atteinte de cet objectif était nécessaire pour alléger la séance publique et prévenir la répétition de deux discussions législatives. À cet effet, les pages des rapports législatifs ont été divisées en trois colonnes (les dispositions en vigueur, le texte initial, le texte adopté par la commission<sup>216</sup>) afin que les parlementaires puissent aisément visualiser les modifications adoptées. Mesure la plus essentielle, le texte adopté par la commission est publié distinctement du rapport afin d'accélérer sa diffusion auprès des parlementaires<sup>217</sup>. Des synthèses des modifications ont aussi été établies (au Sénat, pour chaque article, il est fait mention du sort des amendements et à l'Assemblée nationale, un récapitulatif des modifications). Tout concourt à éviter une redondance des discussions entre le travail des commissions et celui de la séance publique.

**439.** La pratique observée par les commissions est convergente et s'avère satisfaisante sur cet aspect. Elle répond, voire dépasse les exigences posées par le Conseil constitutionnel en 2009 à savoir que « soient retracés l'ensemble des interventions – les interventions liminaires, mais également celles qui sont faites lors de l'examen et du vote des amendements et des articles, ainsi que les motifs des modifications proposées aux textes dont les commissions sont saisies et les votes émis en leur sein ». <sup>218</sup>

**440.** Des différences majeures ont émergé quant à l'ouverture à la presse et au public des auditions et travaux législatifs des commissions. Il en sera de même quant à la retransmission vidéo.

---

qu'« il est publié chaque semaine un compte-rendu détaillé des réunions des commissions ». Cette modification vient seulement consacrer une pratique en vigueur depuis quelques années.

<sup>216</sup> Appelé le « TAC » dans le jargon du Palais Bourbon.

<sup>217</sup> Article 86 al. 4 RAN et article 28 ter al. 2 RS.

<sup>218</sup> Commentaire de la décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009 (*Rec.*, p. 120), Résolution *tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale*, *op. cit.*, p. 13.

*b – La diffusion des débats préparatoires vers l’extérieur*

**441.** Dans un premier temps, le Sénat n’a ouvert que très rarement ses auditions. Depuis le renouvellement de 2014, la tendance s’est largement inversée<sup>219</sup>. *A contrario*, les réunions d’examen des textes ne sont généralement pas ouvertes, sauf lorsque qu’est mise en œuvre la procédure dite d’examen en commission (PEC, et depuis 2017 le PLEC) qui conduit à n’amender qu’en commission. Dans ce cas la réunion est publique et captée. Au global, pour la session 2013-2014, seuls 7 % des réunions des commissions étaient ouvertes au public, 11 % ouvertes à la presse et 9 % sont captées par la vidéo<sup>220</sup>. La session suivante (2014-2015) connaît une amélioration avec respectivement 12 %, 18 % et 13 %<sup>221</sup>.

**442.** Les commissions de l’Assemblée nationale ont fait montre, dès 2009, de leur volonté d’ouvrir leurs auditions. En pratique, celles-ci sont accessibles à la presse et s’accompagnent d’une diffusion audiovisuelle, en direct et en différé, sur le site internet de l’Assemblée nationale. Des exceptions logiques sont à noter pour des auditions à caractères sensibles (diplomatie ou opérations militaires) menées par les commissions des Affaires étrangères, de la Défense ou des Affaires européennes. Les chiffres révèlent que depuis la XIII<sup>ème</sup> législature, les auditions publiques sont devenues majoritaires. La XIV<sup>ème</sup> législature confirme cette tendance à tel point que les recueils statistiques ne distinguent plus les auditions publiques des non publiques<sup>222</sup>.

**443.** Par ailleurs, une part importante des réunions dédiées au travail législatif des commissions est ouverte à la presse tout au long des sessions de la XIV<sup>ème</sup> législature. On notera que les commissions dites « législatives » (Lois, Affaires économiques) ouvrent les trois quarts de leurs réunions à l’issue de la session 2014-2015. Les valeurs sont plus faibles pour les commissions de la défense et des affaires étrangères en raison du caractère sensible des sujets débattus<sup>223</sup>.

---

<sup>219</sup> Cette tendance est confirmée par les administrateurs parlementaires en poste au sein des différentes commissions législatives (annexe 1 p. 512.) et par la consultation des convocations aux auditions.

<sup>220</sup> Dans ce dernier cas, elles sont souvent ouvertes à la presse et au public.

<sup>221</sup> Statistiques fournies par le secrétariat des commissions.

<sup>222</sup> Cf. annexe 14 p. 533 et annexe n°15 p. 533. Cette absence est le résultat d’une modalité qui est devenue la règle (entretien du 15 juin 2015 avec monsieur Maxence Loyer, chef de division des questions et des scrutins).

<sup>223</sup> Cf. annexe 14 p. 533 et annexe n°15 p. 533

**444.** Si la publicité des travaux des commissions se développe et atteint un niveau satisfaisant, J.-J. Urvoas notait en 2014 que le travail législatif *stricto sensu* (sans les auditions) « se déroule le plus souvent à huis clos – la publicité étant alors assurée par le seul compte rendu écrit »<sup>224</sup>. Toutefois la réalité est en train de changer. Le président de la commission des Lois indiquait que, dès la XIII<sup>ème</sup> législature, la commission des Affaires culturelles avait décidé d'ouvrir ses travaux législatifs<sup>225</sup>. Ce mouvement a été suivi lors de la XIV<sup>ème</sup> législature, par la commission des Lois depuis le 4 juillet 2012<sup>226</sup>, et par les commissions du développement durable et celle des affaires sociales<sup>227</sup>. Toutes ces commissions ont « décidé de faire du huis clos l'exception et d'ériger en principe l'ouverture à la presse et la retransmission sur le site internet de l'Assemblée nationale »<sup>228</sup>.

**445.** L'ouverture des réunions des commissions sur l'extérieur visait à faire des commissions des instances du débat législatif, au même titre que la séance publique. Là encore, un rapprochement des deux instances était souhaité pour favoriser un transfert d'une partie du travail législatif. La revalorisation des travaux préparatoires par l'adoption de

---

<sup>224</sup> Rapport de J.-J. Urvoas ; Doc. AN n° 2381, *op. cit.*, p. 62.

<sup>225</sup> *Ibid.*, p. 62. Les commissions des affaires étrangères et de la défense étaient aussi dans cette dynamique, mais la faiblesse de leurs activités législatives n'en fait pas des exemples probants.

<sup>226</sup> J. Benetti, « L'ouverture à la presse des débats de la commission des lois de l'Assemblée nationale », *Constitution 2012*, p. 419.

<sup>227</sup> Sous la précédente législature, le président de cette commission (P. Méhaignerie) avait refusé d'ouvrir les travaux de sa commission. Cette position avait suscité la colère des parlementaires de l'opposition lors de l'examen du projet de loi sur les retraites. À l'occasion d'un recours devant le Conseil constitutionnel, les parlementaires de l'opposition estimaient que la règle du huis clos ajouté au temps législatif programmé contrevenait aux exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire. Le Conseil constitutionnel refusa cette interprétation en indiquant qu'« il avait été précisément rendu compte de l'ensemble des travaux » par le biais des comptes-rendus écrits : décision n° 2010-617 DC, 9 novembre 2010, *Loi portant réforme des retraites* (cons. 2 et 3, *Rec.*, p. 310 ; C. Radé, « La réforme des retraites n'est contraire à aucun droit ni aucun principe constitutionnel », *Constitutions 2011*, pp. 233-238). Voir aussi P. Bachschmidt, « l'après session extraordinaire de juillet 2010 vit s'épanouir, autour de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, une polémique sur les conditions d'examen du projet de loi portant réforme des retraites. On reprocha à la commission de travailler à huis clos, dans le secret, alors même que c'est son texte qui allait servir en septembre de base au débat en séance. En signe de protestation contre l'impossibilité pour la presse et le public de suivre " en direct ", sur une réforme aussi importante, les débats de la commission, certains députés de l'opposition firent d'ailleurs connaître en temps réel, grâce aux technologies actuelles de communication, la teneur de ces débats, sur internet. Cette mise en cause des conditions de travail des commissions, et en particulier du défaut de publicité, apparaît comme une conséquence inattendue de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 », « La publicité des travaux des commissions parlementaires », *Constitution 2010*, n° 4, p. 510.

<sup>228</sup> Rapport de J.-J. Urvoas ; Doc. AN n° 2381, *op. cit.*, p. 62. Le même rapport note que le huis clos est conservé pour des « débats qui, par leur nature, doivent demeurer plus confidentiels (par exemple l'audition de responsables du renseignement) ou des réunions à caractère plus technique (par exemple l'examen des amendements en application des articles 88 ou 91 du Règlement) », *ibid.*, pp. 62-63.

certaines caractéristiques du débat en hémicycle devait inciter les parlementaires à s'y investir, afin de désengorger la séance publique. Au bilan, même si de fortes différenciations camérales demeurent, l'état des lieux révèle une amélioration manifeste de la situation de nature à favoriser une procédure législative plus efficace.



## Conclusion chapitre I

**446.** « Ces petites sociétés – petites mais complexes – que sont les assemblées politiques ont naturellement secrété des règles particulières, adaptées à leur organisation et à leur mode de délibération propres, et qui s’ajoutent aux règles plus générales fixées par la Constitution ou découlant de celle-ci. Le principe dit d’autonomie a renforcé le particularisme des règles, au point qu’elles constituent une sorte de “légalité particulière” selon l’expression retenue par P. Avril et J. Gicquel »<sup>229</sup>. Ces propos de J.-L. Pezant résument toute la difficulté à réformer le fonctionnement des assemblées parlementaires par la norme. Parce qu’elle n’a pas vocation à tout prévoir dans le détail, la Constitution révisée le 23 juillet 2008 devait voir certaines de ses modifications concrétisées par des normes infra-constitutionnelles que sont la loi<sup>230</sup> et/ou les règlements. Dans ce cadre, l’accélération temporelle de la procédure législative demeurait dans la dépendance des parlementaires.

**447.** Malgré une base normative commune s’imposant à elles, les assemblées françaises n’ont pas retranscrit, avec la même vigueur que le constituant, l’ensemble des innovations possibles. Considérant qu’elles n’étaient pas prêtes à attribuer un pouvoir décisionnel aux commissions parlementaires, la révision constitutionnelle avait renoncé à forcer les assemblées à aller dans cette direction, préférant miser sur l’instauration de procédures législatives simplifiées, basées sur une nouvelle complémentarité entre la séance publique et les commissions. Mais même en ce domaine, les rénovations des procédures abrégées entreprises par les assemblées sont restées en deçà des possibilités ouvertes.

**448.** Au stade de la pratique, les assemblées ont été prudentes dans la mise en œuvre des innovations qu’elles ont acceptées, mais innovations qu’elles ne se sont pas appropriées de la même manière. Ainsi, le nouvel équilibre organique de la procédure législative incitait-il les assemblées à rapprocher les modalités de discussions des commissions et de celles de la séance publique. La réponse s’est voulue là aussi prudente, puisque ni l’Assemblée nationale ni le Sénat ne sont allés jusqu’à confondre ces deux organes. En outre, si le Gouvernement a

---

<sup>229</sup> J.-L. Pezant, « Quel droit régit le Parlement », *Pouvoirs* 1993, n° 64, p. 63. Voir aussi P. Avril, J. Gicquel et J.-É. Gicquel, *Droit parlementaire*, Paris, LGDJ Lextenso, coll. « Domat droit public », 5<sup>ème</sup> éd., 2014, p. 2.

<sup>230</sup> En l’occurrence la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009, *relative à l’application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution* ; *J.O.* 16 avril 2009, p. 6528.

accès aux commissions, il n'y vient pas systématiquement à l'Assemblée nationale et presque jamais au Sénat. De même, la publicité des travaux en commission a connu un véritable essor sans toutefois se développer de manière identique dans les deux chambres et sans atteindre le même niveau que pour les travaux en hémicycle.

**449.** En définitive, l'ensemble des innovations susceptibles d'accélérer la procédure législative a été affaibli lors la mise en œuvre de la révision constitutionnelle par les députés et les sénateurs. Dès lors, la norme juridique seule – qu'elle soit constitutionnelle, organique ou réglementaire – apparaît ici impuissante à corriger les dysfonctionnements de la gestion du temps parlementaire si elle n'est pas soutenue par les parlementaires. À ce jour, nombre de changements constitutionnels intervenus en 2008 sont restés lettre morte ou ont été amoindris, et n'ont pu bouleverser les méthodes de travail. Aussi, l'absence de réelles innovations en matière de procédure législative fait-elle reposer l'accélération espérée sur le nouvel équilibre entre les commissions et la séance publique issu de l'article 42 C. rectifié.

## Chapitre II – Un travail législatif répétitif

**450.** Les rapports législatifs relatifs à la révision de la Constitution sont éclairants sur la volonté de rediriger le flux vers les organes préparatoires. J.-J. Hiest indique que « les dispositions des articles 16 (article 42 de la Constitution) – discussion en séance publique sur le texte de la commission – et 18 – exercice du droit d’amendement en commission ou en séance publique – permettraient, à des titres différents, de valoriser à la fois la discussion en séance publique et le travail de fond en commission. D’une part, l’examen en séance publique sur la base du texte de la commission permettrait de dégager la séance publique de la discussion d’un grand nombre d’amendements formels ou techniques habituellement présentés par les commissions et de recentrer les débats sur les véritables enjeux de chaque texte »<sup>231</sup>. Considéré comme un facteur de ralentissement important, notamment parce qu’il est le support majeur du droit à la parole des parlementaires, une nouvelle répartition des amendements est identifiée en 2008 comme une clef pour accélérer la procédure législative. Ses principaux titulaires – les parlementaires – se voient invités par le constituant à exercer le droit d’amendement au sein des commissions afin d’alléger, de simplifier, de recentrer, et *in fine*, d’accélérer le travail en hémicycle.

**451.** La volonté des parlementaires de se concentrer, quasi exclusivement, sur une rénovation de la procédure législative de droit commun, a conduit à maintenir une répartition traditionnelle du travail législatif. Certes, l’article 42 C. a permis au travail d’instruction des commissions de largement s’étoffer et l’engagement du débat plénier sur leurs travaux a renforcé leur position institutionnelle. Mais, la Constitution, en l’absence d’une réelle détermination des acteurs, n’a pu bouleverser pour autant l’équilibre quantitatif du travail législatif entre les commissions et la séance publique. La responsabilité en incombe au refus des parlementaires de consacrer des solutions contraignantes sur le fondement de l’article 44

---

<sup>231</sup> Rapport fait au nom de la *Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d’administration générale* sur le projet de loi constitutionnelle adopté par l’Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la V<sup>ème</sup> République ; par J.-J. Hiest ; Doc. Sénat n° 387 ; 11 juin 2008, p. 40 et p. 128. L’opinion du rapporteur de l’Assemblée nationale est similaire puisqu’il estime que « l’enjeu est de ne pas refaire dans l’une ce qui a déjà été fait dans l’autre », Rapport fait au nom de la *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l’administration générale de la République* sur le projet de loi constitutionnelle (n° 820) de modernisation des institutions de la V<sup>ème</sup> République ; par J.-L. Warsmann ; Doc. AN n° 892 ; 15 mai 2008, p. 48.

C.. Dès lors, seul le caractère incitatif de cette disposition pouvait amener les parlementaires à revoir la répartition du droit d'amendement, ce qu'ils ont fait de manière trop marginale. Ce choix n'a pas permis de remettre en cause les arbitrages parlementaires et les stratégies politiques relatifs à l'exercice du droit d'amendement, révélant du même coup la fragilité des solutions juridiques choisies par les parlementaires pour accélérer la procédure législative (*Section I*). L'analyse des résultats obtenus sur la base du seul caractère incitatif de l'article 44 C. révèle l'insuffisance des innovations consacrées (et notamment du temps législatif programmé). L'absence d'un régime contraignant d'exercice du droit d'amendement est la cause principale de cet échec. Au bilan, la nouvelle complémentarité quantitative s'avère globalement inefficace à réduire le temps passé en séance publique, et ce principalement en raison des pratiques qu'ont fait émerger les parlementaires (*Section II*).

## **Section I – Une répartition du droit d’amendement source de ralentissements**

**452.** La procédure législative de droit commun instituée par la Constitution révisée en 2008 participait à une rectification des pathologies affectant les débats pléniers. Il s’agissait de transporter le débat plénier en commission. Au même titre que la faculté de proposer des lois, le droit d’amendement est la manifestation par excellence de l’initiative parlementaire. Cette prérogative permet aux parlementaires de proposer des modifications au texte examiné, et c’est aussi un moyen essentiel pour assurer une existence politique aux élus. Aussi bien vecteur de communication qu’arme efficace dans le cadre de l’obstruction, l’amendement offre à chaque fois qu’il est déposé un droit à la parole<sup>232</sup>. Ces considérations structurent l’usage du droit d’amendement et aboutissent à ce qu’il représente une part importante du temps passé en séance publique. D’un point de vue purement statistique, les normes juridiques n’ont pas permis de gagner du temps. En effet, malgré la possibilité accordée aux parlementaires de voir leurs amendements pris en compte dès le stade préparatoire, les élus n’ont nullement abandonné l’exercice de cette prérogative au sein de l’hémicycle (§ I). La force des stratégies politiques continue de peser davantage que la volonté d’accélération pourtant affirmée dans les modifications constitutionnelles et organiques (§ II).

### **§ I – Le déplacement trop limité des débats législatifs en commission**

**453.** L’application des nouvelles normes<sup>233</sup>, organisant la procédure législative, laissait à penser que celles-ci permettraient d’infléchir les comportements des parlementaires. Comme pour faire honneur à la nouveauté, ces acteurs en firent un usage conforme à l’esprit insufflé par le constituant. Les résultats furent positifs pour la seconde partie la session 2008-2009<sup>234</sup>. Les députés et les sénateurs déposèrent un nombre important d’amendements en commission, et surtout un nombre supérieur aux amendements déposés en séance publique. Mais, ce constat ne peut pas être prolongé au-delà de cette courte période. L’analyse des statistiques révèle que les parlementaires répètent le travail de la commission en séance publique (A). Les

---

<sup>232</sup> À tel point que M. Abélès relève que « ce qui devient essentiel c’est moins le texte que la parole qu’il suscite », *Un ethnologue à l’Assemblée*, Paris, Odile Jacob, 2000, p. 182.

<sup>233</sup> Loi constitutionnelle 2008-724 du 23 juillet 2008, Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009, résolution de l’Assemblée nationale du 27 mai 2009 et résolution du Sénat du 2 juin 2009.

<sup>234</sup> À savoir la période qui coïncide avec le début de l’entrée en vigueur des nouvelles dispositions : avril 2009.

nouvelles règles sont demeurées dans l'impossibilité d'imposer une répartition du droit d'amendement favorable à l'accélération de la procédure législative (B).

## **A – L'exercice répété du droit d'amendement**

**454.** Près de dix ans après l'entrée en vigueur de la révision, la nouvelle division du travail au Parlement tant espérée ne peut cacher ses insuffisances. Aussi bien à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, il apparaît que les parlementaires déposent toujours plus d'amendements en séance publique qu'en commission et que le nombre global d'amendements n'a cessé d'augmenter, démontrant ainsi que la pratique parlementaire n'a pas allégé la séance publique. Les normes n'ont donc pas pu instaurer une nouvelle complémentarité quantitative. Sur le plan temporel, cette absence de modification substantielle du comportement des acteurs a empêché d'accélérer la procédure législative au stade plénier.

**455.** Au sein des deux assemblées, l'addition séparée du nombre d'amendements déposés en commissions et du nombre déposés en séance révélèrent deux tendances : 1°) Les parlementaires déposent plus d'amendements en commission qu'avant la révision constitutionnelle ; 2°) Une fois passée la phase d'expérimentation, les initiatives parlementaires se concentrent toujours majoritairement dans l'hémicycle.

**456.** À l'Assemblée nationale, sous la XIII<sup>ème</sup> législature, seulement 25 % des amendements ont été déposés en commission et 75 % l'ont été en séance publique. Cette tendance a été faiblement corrigée lors de la législature suivante (2012-2017) : environ 71 % des amendements furent déposés en séance publique et 29 % en commission.

**Tableau 5 – Répartition des amendements déposés à l'Assemblée nationale, 2012-2017 (sessions parlementaires)<sup>235</sup>**

Session	Total Déposés	En Commission	En séance	% com.	% séance
<b>2012-2013</b>	42 788	7 243	32 545	16.9 %	83 %
<b>2013-2014</b>	35 760	12 421	23 339	34.7 %	65 %
<b>2014-2015</b>	36 878	10 990	25 888	29.8 %	70 %
<b>2015-2016</b>	34 908	11 652	23 256	33 %	67 %
<b>2016- juin 2017</b>	14 554	6 216	8 338	57 %	43 %
<b>Total</b>	<b>164 888</b>	<b>48 522</b>	<b>113 366</b>	<b>31 %</b>	<b>69 %</b>

**457.** Au regard des objectifs de rééquilibrage du travail parlementaire, le résultat s'avère décevant puisque les parlementaires investissent toujours plus massivement la séance publique que les commissions.

**458.** La désillusion est encore plus forte au Sénat. Alors que le fort investissement traditionnel en commission laissait escompter un succès dans cette enceinte, J.-L. Hérim note qu'« après un démarrage sur “les chapeaux de roues”, l'enthousiasme des débuts s'est émoussé à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2010, le redépôt systématique des amendements rejetés en commission aggravant le risque de redondance »<sup>236</sup>. L'illustration de ce propos est claire, et ce dès la session 2009-2010.

**459.** En moyenne au Sénat, entre 2009 et 2012, 74 % des amendements sont déposés en séance publique et 26 % en commission. Au cours de la période suivante (2012-2017), cette répartition s'est améliorée au profit des commissions puisque près de 33 % des amendements furent déposés en commissions, sans pour autant aller jusqu'à remettre en cause un clair déséquilibre :

<sup>235</sup> Données issues des bulletins statistiques de l'Assemblée nationale. Cf. annexes 4, 5 et 6 pp. 520-523.

<sup>236</sup> J.-L. Hérim, « La procédure législative au Sénat ou comment concilier l'accroissement du rôle de la commission avec le primat de la séance plénière », *Pouvoirs* 2011, n° 139, p. 126.

**Tableau 6 – Répartition des amendements déposés au Sénat, 2012-2017 (sessions parlementaires)**<sup>237</sup>

Session	Total Déposés	En Commission	En séance	% com.	% séance
<b>2012-2013</b>	12 957	3 872	9 085	30 %	70 %
<b>2013-2014</b>	11 856	3 511	8 345	30 %	70 %
<b>2014-2015</b>	17 306	6 698	10 608	39 %	61 %
<b>2015-2016</b>	14 509	4 621	9 888	32 %	68 %
<b>2016-2017</b>	5 001	1 590	3 411	32 %	68 %
<b>Total</b>	<b>61 629</b>	<b>20 292</b>	<b>41 337</b>	<b>33 %</b>	<b>67 %</b>

**460.** Au maintien du déséquilibre structurel entre la part déposée en séance et celle déposée en commission s’ajoute l’augmentation globale du nombre d’amendements déposés tous organes confondus. Depuis 2009, les parlementaires déposent un nombre de plus en plus important d’amendements en commission. En parallèle, le volume a été plus ou moins constant en séance publique durant les sessions entre 2009 et 2012 pour repartir à la hausse depuis 2013. Ces constats s’appliquent aussi bien à l’Assemblée nationale qu’au Sénat<sup>238</sup>.

**461.** Alors que la volonté du constituant était d’alléger la séance publique en conduisant une part du travail en commission<sup>239</sup>, il n’en fut rien. La charge de travail générale s’est alourdie aussi bien en séance publique qu’en commission, éloignant fortement la perspective d’une accélération sensible de la procédure.

## **B – Un rééquilibrage simplement incitatif**

**462.** Deux phénomènes ont contrarié une répartition optimale du travail entre commissions et séance publique, laquelle aurait été à même de permettre un gain de temps. À l’encontre de l’esprit de l’article 44 C. nouveau (1), les parlementaires se sont montrés dans l’incapacité de choisir entre la commission et la séance publique. En l’absence de dispositif plus

<sup>237</sup> Chiffres fournis par la division de la séance du Sénat. Cf. annexes 7, 8 et 9 pp. 521-524.

<sup>238</sup> Cf. Cf. annexe 8 et 9 pp. 526-527

<sup>239</sup> Un partage idéal aurait pu naître selon P. Türk grâce à un « mécanisme de présentation des amendements à double détente, dont on peut espérer des effets positifs dès lors que les amendements présentés aux deux étapes n’auront pas le même objet. Ceux qui ont vocation à contribuer dès le stade de la commission, tandis que ceux qui constituent un moyen d’expression ou d’interpellation de l’opinion publique seront plutôt présentés en séance publique, dans l’intérêt de tous, et d’abord de la qualité de la loi », « La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 : une chance pour la qualité des lois ? », *Politeia* 2009, n° 16, p. 420.



contraignant, les arbitrages des parlementaires n'ont pas été en cohérence avec une recherche d'efficacité de la procédure législative. De son côté, le Gouvernement a fait un usage excessif de sa prérogative en abusant des amendements tardifs, créant des articles additionnels. L'ensemble démontre la faiblesse des nouvelles normes constitutionnelles (2). Pourtant cette meilleure complémentarité était la clef pour espérer aboutir à une procédure législative plus rapide.

## 1 – Une nouvelle complémentarité non respectée

**463.** La réécriture des articles 42 et 44 C. exprimait la volonté du constituant de s'appuyer sur une nouvelle complémentarité entre les commissions et la séance publique pour améliorer l'efficacité de la procédure législative. Ces dispositions ont été insérées afin d'inciter les parlementaires à mieux répartir leur travail pour rendre le passage en séance publique plus rapide<sup>240</sup>. La nouvelle répartition du travail devait donner lieu à une clarification du rôle de chaque organe. Il devait s'en suivre un « allègement » de la séance publique par son recentrage sur les questions essentielles<sup>241</sup> et par la réduction du nombre d'amendements

---

<sup>240</sup> « Le renforcement du rôle préparatoire du travail effectué par les commissions peut passer non seulement par l'avènement d'une discussion en séance publique sur le fondement des textes qu'elles auront adoptés, mais également par l'"allègement" relatif de la séance publique. Cet " allègement " peut impliquer, d'une part, de transférer aux commissions un certain pouvoir décisionnel pour des textes techniques comme certaines transpositions de directives, les lois de codification ou même des ratifications d'ordonnances, et d'autre part, de concentrer les débats publics sur les enjeux les plus importants, ceux qui permettent à chacun de s'expliquer » (Rapport de J.-L. Warsmann, Doc. AN n° 892 ; *op. cit.*, p. 331).

<sup>241</sup> Les deux assemblées font clairement état de ces objectifs à la fois lors de l'examen de la révision constitutionnelle, mais aussi lors de l'examen de la loi organique ou des règlements. Par exemple, J.-J. Hiest estime que « le dispositif permet ainsi de renforcer la spécificité et la complémentarité de chacune des deux grandes étapes de la procédure législative :- la commission, grâce à l'expertise et l'expérience acquise par ses membres représentatifs à la proportionnelle de leurs groupes respectifs, permet, d'une part, de préparer un projet de texte dont les difficultés techniques auront été en principe levées, d'autre part, d'éclairer le débat en séance publique sur les grands enjeux politiques grâce au rapport ; - la séance publique constitue par excellence le lieu public du débat démocratique. En effet, elle est le moment privilégié de l'échange entre les parlementaires et le Gouvernement : les uns comme les autres peuvent y présenter leurs positions et défendre leurs amendements ; ainsi éclairés députés ou sénateurs assurent leur fonction de législateur, quitte à modifier en profondeur le projet soumis par la commission. Leur travail sera désormais facilité, le débat pouvant se concentrer désormais davantage sur les questions qui font débat », Rapport fait au nom de la *Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution* ; par J.-J. Hiest, Doc. Sénat n° 196, 4 février 2009, p. 25). La doctrine abondait dans le même sens. P.-Y. Gadhoun estimait que « le Parlement [...] pourra consacrer l'essentiel de son temps à la discussion des aspects proprement politiques de la réforme envisagée étant donné que le travail des commissions permettra de purger le texte de ses défauts techniques et rédactionnels » : « L'amélioration de la fabrication des lois, entre rénovation et révolution »,

déposés. À ce jour on assiste à une regrettable<sup>242</sup> répétition du même travail au sein des deux instances : les amendements rejetés en commission sont à nouveau déposés en séance publique.

**464.** L'absence de réelles modifications du comportement des parlementaires a été relevée et déplorée par les présidents des assemblées et la doctrine<sup>243</sup> dès les premières sessions. Les allocutions de fin de session 2009-2010 et 2010-2011 de G. Larcher furent l'occasion pour celui-ci d'inviter ses collègues à tirer pleinement les enseignements des réformes constitutionnelles et réglementaires : « La revalorisation du rôle préparatoire des commissions ne me semble pas avoir suffisamment entraîné le "recentrage" de la séance publique sur l'essentiel. L'écart entre le nombre des amendements déposés en commission et en séance est révélateur à cet égard »<sup>244</sup>. Poursuivant sa critique, il estima en 2011 que « l'optimisation du partage du travail législatif entre commissions et séance publique » était un chantier inachevé, dès lors que les « commissions ont pris toute la mesure de la réforme constitutionnelle. Les débats y sont devenus plus transparents, grâce, notamment, aux dispositions techniques que

---

*AJDA* 2008, p. 1875. En praticien averti, J.-P. Camby faisait état d'un avis similaire énumérant « plusieurs avantages : le premier est d'éviter l'enlisement dans des débats trop techniques, aujourd'hui obligés de se dérouler en séance. Amendement rectifiant des erreurs matérielles, rédactionnelles, de cohérence, etc. statistiquement assez nombreux, sont en principe réglés au stade de la commission, ce qui représente un gain de temps et une cohérence plus grande », « La réforme parlementaire en France après la révision de 2008 », 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, p. 36.

<sup>242</sup> J.-J. Urvoas et M. Alexandre regrettent que « la promotion – théorique – des commissions ne s'est pas accompagnée, comme l'espérait le comité Balladur, d'une réduction du nombre d'amendements déposés en séance », *Manuel de survie à l'Assemblée nationale : l'art de la guérilla parlementaire*, Paris, Odile Jacob, 2012, p. 130. Comme le note J.-L. Héryn, « Pour la majorité, lors de la séance du 7 juillet 2010, le président du groupe UMP Gérard Longuet a théorisé ce partage des rôles, un amendement présenté par un sénateur de la majorité ne devant pas en principe être redéposé tel quel en séance », « La nouvelle procédure législative au Sénat... », *op. cit.*, p. 127. G. Longuet met en garde ses collègues : « On peut, sur chaque amendement, reprendre le travail de la commission. Mais nous risquons, d'une part, de décourager les collègues membres de la commission, qui conduisent leur travail avec sérieux et profondeur en y consacrant tout le temps nécessaire, et, d'autre part, de dénaturer jusqu'à la caricature les travaux de l'hémicycle en faisant ici du travail de commission », *J.O. Sénat, Débats*, séance du 7 juillet 2010, p. 5994.

<sup>243</sup> G. Carcassonne déplore que « sur la discussion, force est de constater que l'espérance d'un débat recentré sur les véritables enjeux ne s'est pas réalisée et que, trop souvent encore, les parlementaires jugent utile de défendre à nouveau en séance les amendements, y compris formels, voisins ou identiques à ceux qui ont déjà été débattus en commission », « L'article 42 de la Constitution », « Le nouveau Règlement de l'Assemblée nationale », journée d'études tenue organisée par le Centre de recherches constitutionnelles de l'Université de Paris 1 (CRDC), jeudi 1<sup>er</sup> avril 2010 à l'Assemblée nationale, Paris, Imprimerie nationale, 2010, pp. 51-52.

<sup>244</sup> *J.O. Sénat, Débats*, séance du 30 juin 2010, p. 5523.

nous avons mises en œuvre ensemble. Est-il, dans ces conditions, indispensable qu'autant d'amendements soient systématiquement repris – voire déposés uniquement – en séance publique ? »<sup>245</sup>. Malgré le souhait de B. Accoyer de « recentrer l'hémicycle sur son rôle premier d'agora politique pour la discussion des dispositions et amendements les plus essentiels »<sup>246</sup>, il faut bien admettre qu'il ne s'est que partiellement réalisé<sup>247</sup>.

**465.** Ce sont les mêmes regrets qui reviennent quelques années plus tard. En 2015, J.-J. Hiest relève que « cette innovation [...] avait pour objectif d'éviter la redondance entre le travail en commission et en séance publique, et de concentrer le débat dans l'hémicycle sur les points les plus importants », mais qu'« à cet égard, le bilan de la révision apparaît en demi-teinte »<sup>248</sup>. P. Türk constate « la persistante redondance entre les travaux en commission et les travaux en séance publique »<sup>249</sup>.

**466.** Pourtant, l'intérêt pour de telles évolutions avait été exprimé par les parlementaires : J.-J. Hiest et J.-L. Warsmann étaient tous deux favorables à une nouvelle complémentarité organique permettant de contenir l'étendue des débats législatifs. L'ampleur des modifications et le soutien initial et théorique des parlementaires militaient en faveur de la réussite de cet objectif. Au-delà des textes de la procédure législative *stricto-sensu*, la configuration était d'autant plus idéale que les assemblées avaient opéré plusieurs modifications afin d'ouvrir et d'améliorer la publicité de leurs commissions<sup>250</sup>. Si la

---

<sup>245</sup> J.O. Sénat, *Débats*, séance du 28 juin 2011, p. 5471.

<sup>246</sup> B. Accoyer, Communication, « Le nouveau Règlement de l'Assemblée nationale », *op. cit.*, p. 10.

<sup>247</sup> « 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 l'impossibilité) de dissocier les faces techniques et politiques d'un texte législatif, reconnaissons que lesdits débats sont encore boursoufflés et hachés par la discussion souvent stérile d'amendements », J.-É. Gicquel, « Les effets de la réforme constitutionnelle de 2008 sur le processus législatif », in *Jus Politicum (HS 2012 : Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire après la réforme de 2008)*, p. 76.

<sup>248</sup> Rapport fait au nom de la *Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale* sur la proposition de résolution de G. Larcher tendant à réformer les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace ; par J.-J. Hiest ; Doc. Sénat n° 427 ; 6 mai 2015, p. 11.

<sup>249</sup> P. Türk, Compte-rendu du groupe de travail procédure législative, organisation parlementaire et droits de l'opposition de l'Assemblée nationale, 12 octobre 2017, p. 2.

<sup>250</sup> Cf. § 414 et s.

dynamique était moindre au Sénat, l'importance traditionnelle de son travail en commission devait être de nature à atténuer ce retrait par rapport à la rue de l'Université.

**467.** Les effets sur le volume d'amendements déposés en séance publique devaient être massifs<sup>251</sup>, plus particulièrement pour les amendements des rapporteurs<sup>252</sup>, ceux des parlementaires de la majorité<sup>253</sup>, et ceux du Gouvernement. Dans une moindre mesure, les amendements de l'opposition trouveraient un écho plus favorable dans l'ambiance feutrée du travail préparatoire. En définitive, l'ensemble des titulaires du droit d'amendement pouvait espérer tirer des avantages d'un investissement plus important en commission. Une réduction du débat en séance publique permettrait d'assurer une accélération de la procédure législative. Malgré ces postulats favorables, la nouvelle répartition souhaitée du travail législatif et la réduction du nombre d'amendements en séance ne se sont pas concrétisées en totalité.

## **2 – Les obstacles à la réalisation d'une complémentarité organique**

**468.** La nouvelle complémentarité organique promue par le constituant a été tenue en échec par les comportements des acteurs parlementaires (a) et par l'inexploitation des outils

---

<sup>251</sup> Avant 2008, les taux d'adoption en séance publique des amendements des commissions étaient élevés. En transportant une part importante du travail en commission, ces amendements ne devaient plus être déposés en séance publique. Entre 1969 et 1988, ce taux est de 76,8 % à l'Assemblée nationale et de 78,6 % au Sénat (B. Baufumé, *Le droit d'amendement et la Constitution sous la cinquième République*, Paris, LGDJ, 1993, p. 481). Ce taux s'avère constant et descend rarement en dessous des 80 % jusqu'au milieu des années 2000 (P. Türk, *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la V<sup>ème</sup> République*, Paris, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2005, p. 355 et s.). Ce taux était de 87 % pour la session 2006-2007 et de 88 % pour la session 2007-2008. Statistiques disponibles sur le site de l'Assemblée nationale : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/seance/statistiques-13leg.asp>.

<sup>252</sup> Avant 2008, les taux d'adoption en séance des amendements de la commission issus du rapporteur étaient encore plus élevés. P. Türk indique que « les amendements du rapporteur reçoivent, dans un premier temps, un bon accueil en commission » et « bénéficient, dans un second temps, d'une prime à l'adoption en séance publique », *Les commissions...*, *op.cit.*, p. 363.

<sup>253</sup> Les parlementaires de la majorité recherchent moins la publicité de la séance publique que ceux de l'opposition dont c'est le seul moyen d'exister. Par ailleurs, les parlementaires de la majorité ont tout intérêt à entrer dans une logique de négociation intra-majoritaire afin de maximiser les chances d'adoption de leurs amendements. La réflexion de P. Loquet de 1981 est encore plus vraie dans l'après 2008 avec le nouvel article 42 de la Constitution : « Le Gouvernement sait que la commission détermine l'avis de la majorité, la commission n'ignore pas que le Gouvernement dispose des moyens de contraindre la majorité. La crainte mutuelle et la volonté commune de ne pas apparaître désunis aux yeux de l'opinion publique conduisent donc le gouvernement et la majorité à rechercher le compromis dans un cadre informel », *Les commissions parlementaires permanentes de la V<sup>ème</sup> République*, PUF, coll. « Travaux et recherches de l'Université de droit et Santé de Lille », série droit public et science politique, 1982, p. 161.

procéduraux pouvant concourir à un allègement du nombre d'amendements à examiner en séance publique (*b*).

*a – L'inadaptation des comportements des acteurs*

**469.** Les arbitrages individuels des parlementaires ( $\alpha$ ) et la pratique gouvernementale des amendements portant création d'articles additionnels ( $\beta$ ) ont fortement réduit les effets de la révision constitutionnelle.

*$\alpha$  - Les arbitrages des parlementaires peu favorables à une accélération*

**470.** Les choix des parlementaires s'expliquent à la fois par la visibilité supérieure de la séance publique<sup>254</sup>, mais aussi par leur attachement à celle-ci, ce qui a été une fois encore probablement sous-estimé<sup>255</sup>.

**471.** *Primo*, le texte adopté par la commission absorbant en quelque sorte l'identité de l'auteur des amendements, la volonté de ne pas perdre la visibilité que confère le dépôt d'un amendement incite les élus à privilégier la séance publique. Selon J.-P. Camby, « il ne faut pas ignorer “un effet d'audience” : le député qui dépose un amendement adopté en commission n'apparaît plus comme l'auteur en séance, et ne dispose plus d'un temps de parole spécifique dans l'hémicycle. L'adoption d'un amendement en commission rend moins visible sa “paternité”, même si les travaux en commission sont largement diffusés »<sup>256</sup>. Une fois adoptés en commission, les amendements des parlementaires consolident le texte servant de base à la discussion en séance publique. Leur action est alors confondue avec celle de la commission compétente pour le texte. Cette perspective incite les titulaires du droit d'amendement à retenir leurs initiatives potentielles pour la séance publique. Cette raison explique que certains parlementaires estiment plus « rémunérateur » de se réserver pour la

---

<sup>254</sup> Cette moindre visibilité est déplorée par J.-J. Urvoas : « Le secret encourage l'opposition, tel Sisyphe, à redéposer en séance les amendements rejetés », « La lente, mais irrépessible renaissance des commissions parlementaires », *Pouvoirs* 2013, n° 146, p. 30.

<sup>255</sup> En 2011, lors de son discours de vœux aux Parlementaires, le président de la République exprimait clairement cette préférence : « 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 », N. Sarkozy, *Discours des vœux du Président aux parlementaires*, 12 janvier 2011, p. 7.

<sup>256</sup> J.-P. Camby, « La réforme parlementaire en France après la révision de 2008 », *op. cit.*, p. 38.

séance publique, et ne font ainsi pas usage de leur droit d'amendement en commission<sup>257</sup>, limitant d'autant la réduction des amendements lors de la discussion en hémicycle. *Secundo*, les députés et les sénateurs effectuent un découpage entre les amendements techniques ou de faibles importances pouvant donner lieu à un dépôt en commission, et les amendements politiques devant être déposés en séance, même si les chances d'adoption sont limitées. Cette « gestion politique » du droit d'amendement n'a certes pas pour effet d'augmenter le nombre d'amendements déposés au global, mais elle empêche une purge au niveau de la commission. Il faut aussi se rappeler que la division entre travail « technique » et « politique » reste souvent difficile à opérer en pratique, ce qui implique que les parlementaires privilégient la séance publique lorsque les deux s'entremêlent.

**472.** *Tertio*, comme le rappelle J.-L. Hérim « la séance plénière constitue le point d'aboutissement naturel du travail en commission, l'épicentre du débat parlementaire, le lieu privilégié de la confrontation entre majorité, opposition et gouvernement »<sup>258</sup>. Cette appétence pour l'hémicycle est renforcée par l'espérance d'une adoption en plenum après un rejet en commission<sup>259</sup>.

**473.** Sur le plan juridique, il faut se rappeler que les parlementaires – qui plus est les sénateurs - n'ont pas souhaité exploiter les potentialités offertes par le nouvel article 44 C.. Seules deux procédures facultatives en ont émergé : la procédure du temps législatif programmé en 2009 et la procédure d'examen en commission en 2015 au Sénat. Aucun autre dispositif faisant office de « tamis » du droit d'amendement n'a été envisagé. Les comportements révèlent le véritable état d'esprit des députés et sénateurs qui ne sont, finalement, que le prolongement logique des positions défendues par les parlementaires lors de la loi organique et des réformes réglementaires en découlant. L'absence de réelles contraintes au droit d'amendement ne pouvait déboucher sur une nouvelle répartition du travail législatif<sup>260</sup>.

---

<sup>257</sup> Afin de ne pas tomber sous le coup de l'article 44 al. 2 C., les parlementaires déposent tout de même leurs amendements lors de la « seconde réunion de commission » pendant laquelle sont examinés très brièvement les amendements déposés dans la perspective de la séance. À ce sujet cf. § 915 et s.

<sup>258</sup> J.-L. Hérim, « La nouvelle... », *op. cit.*, p. 128.

<sup>259</sup> Cette possibilité concerne la majorité, mais aussi l'opposition pour qui la séance publique remplit plus efficacement sa fonction tribunitienne.

<sup>260</sup> Comme le note J.-L. Hérim, « le plein respect du droit d'amendement, droit fondamental du parlementaire, empêche d'éliminer toute redondance ou répétition entre le travail de la commission ou

**474.** *Quatro*, l'organisation du travail parlementaire souffre de maux peu favorables à une exclusivité du travail des parlementaires en commission : l'étroitesse de l'agenda parlementaire oblige l'élu à effectuer en parallèle plusieurs activités<sup>261</sup>. La révision constitutionnelle ou les mesures prises dans le cadre des réformes des règlements n'ont pas modifié substantiellement les taux de simultanéité entre les séances plénières et les commissions. Le Palais Bourbon ne tient pas de statistiques sur ce phénomène. Celles disponibles au Sénat font état de cette situation<sup>262</sup>. Cette simultanéité peut empêcher les parlementaires d'assister aux réunions des commissions. Ils n'ont dès lors pas la possibilité de préparer des amendements visant à compléter utilement la discussion à venir en hémicycle.

**475.** Si rien n'est jamais définitif en droit parlementaire, on peut se montrer sceptique quant à l'évolution des comportements des parlementaires à court terme. Près d'une décennie après l'entrée en vigueur des dispositions nouvelles relatives au droit d'amendement, la force des pratiques parlementaires<sup>263</sup> tient en échec la volonté constituante. Cette situation contraste avec les objectifs poursuivis par les parlementaires lors de l'élaboration de la révision de 2008, marquée par la ferme intention de construire une procédure législative plus rationnelle et efficace. Cette même contradiction se retrouve dans le comportement du Gouvernement.

---

de séance, cette redondance pouvant même être regardée comme la garantie de la qualité du débat parlementaire », « La nouvelle... », *op. cit.*, p. 127.

<sup>261</sup> Séances publiques et séances en commission, mais il faut aussi compter sur toutes les autres instances auxquelles un parlementaire est amené à se rendre : commission d'enquête, mission d'information, réunion des groupes politiques, groupes d'amitiés, rendez-vous en ministère, sollicitation extérieures.

<sup>262</sup> Des statistiques de la direction de la législation et du contrôle sont disponibles pour 2008-2013. La direction n'en dispose pas pour les années suivantes. Ainsi en 2009-2010 47 % des réunions des commissions se tenaient en même temps que la séance publique, 41 % pour 2010-2011, 38 % pour 2011-2012, 43 % pour 2012-2013. Ces données sont proches de celles en cours avant la révision constitutionnelle : 47 % pour 2008-2009, 43 % pour 2007-2008 et 48 % pour 2006-2007.

<sup>263</sup> L'importance de ce paramètre est essentielle : « Détacher les règles écrites de leur environnement politique, ce serait donc à coup sûr passer sous silence tout ou partie de la réalité parlementaire, tant ici l'application des dispositions écrites est inséparable des "normes de conduite", comme les appelait Marcel Prélot (« Introduction au droit parlementaire », *Politique*, 1963, n° 21-24, p. 12), dont se dotent les acteurs du jeu parlementaire pour régler leurs rapports et leurs comportements » (J. Benetti, « Les rapports entre Gouvernement, groupes de la majorité et groupes d'opposition », in *Jus Politicum (HS 2012 : Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire après la réforme de 2008)*, p. 83).

*β - L'accroissement des amendements portant articles additionnels déposés par le Gouvernement*

**476.** Les parlementaires ne sont pas les seuls responsables de l'absence d'allègement de la séance publique. Depuis la XIV<sup>ème</sup> législature, le droit d'amendement du Gouvernement influence de manière notoire le *tempo* de la procédure législative. L'exécutif exploite fortement sa possibilité d'amender à tout moment. Contrairement aux parlementaires, le Gouvernement n'est soumis à aucun délai maximum pour déposer ses amendements. Si le Gouvernement a toujours amendé tardivement<sup>264</sup>, on note une importante recrudescence<sup>265</sup> de cette utilisation pour ajouter des articles additionnels aux textes en discussion et en particulier à ses propres projets de loi<sup>266</sup>. Sur le plan quantitatif, le nombre d'amendements déposés par le Gouvernement reste très minoritaire tant en séance publique<sup>267</sup> qu'en commission<sup>268</sup>.

**Tableau 7 – Part des amendements déposés par le Gouvernement à l'Assemblée nationale (en %), 2012-2017 (sessions parlementaires)**

Session	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
En séance publique	3	5	5	4	7
En commission	3	1	4	3	4.5

<sup>264</sup> En 2005, le président de l'Assemblée nationale évoquait « la limitation du phénomène nouveau et alarmant que constitue le dépôt tardif d'amendements par le Gouvernement, c'est-à-dire après l'expiration du délai et, parfois, très peu de temps avant leur discussion », discours de vœux au Président de la République, 3 janvier 2005.

<sup>265</sup> Si ce phénomène s'est accentué sous la XIV<sup>ème</sup> législature, il avait déjà cours avant puisque le Comité Ballardur proposait dès 2009 que « le Gouvernement se voie interdire le dépôt d'articles additionnels à ses propres projets » (Proposition n° 31), Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>ème</sup> République présidé par Édouard Ballardur, *Une V<sup>ème</sup> République plus démocratique*, Paris, Fayard, La Documentation française, 2008, p. 43. Le Rapport Warsmann releva aussi cette dissymétrie au profit de l'Exécutif : « Il reste une difficulté, le fait que le Gouvernement ait la possibilité à tout moment, sans qu'aucun délai ne s'impose à lui [...] de déposer des amendements. », Doc. AN n° 892, *op. cit.*, p. 299.

<sup>266</sup> Selon L. Selier, 94 % de l'ensemble des articles additionnels gouvernementaux déposés sont intégrés à des projets de loi, « *Les amendements du gouvernement créant des articles additionnels* », Mémoire de Master 2, Université Panthéon-Assas, juin 2016, in *Jus Politicum* n° 18, 2017, p. 637.

<sup>267</sup> Sources : bulletins statistiques de l'Assemblée nationale disponibles sur son site : <http://www2.assemblee-nationale.fr/14/statistiques-de-l-activite-parlementaire-sous-la-xive-legislature>

<sup>268</sup> Sources : données fournies par le service de la séance de l'Assemblée nationale.



**Tableau 8 – Part des amendements déposés par le Gouvernement au Sénat (en %), 2012-2017 (sessions parlementaires)**

Session	2012- 2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
<b>En séance publique</b>	5	5	8	9	7
<b>En commission</b>	1	1	1	3	3

**477.** Seulement, ces amendements portant articles additionnels peuvent contenir un nombre substantiel de dispositions supplémentaires<sup>269</sup>, alourdissant fortement l’examen des textes en commission et/ou en séance publique. L’intensité de cette pratique et son impact non négligeable sur la procédure législative amenèrent le président de la Commission des Lois de l’Assemblée nationale à la dénoncer<sup>270</sup>. Afin de détourner le Gouvernement dans cet usage, il enjoignit aux députés de s’opposer par principe à ces amendements<sup>271</sup>.

**478.** Les justifications de ces articles additionnels sont diverses<sup>272</sup>. Toujours est-il que d’un

<sup>269</sup> En commission des Lois, J.-J. Urvoas donne plusieurs exemples de l’importance de ces ajouts *via* les amendements portant articles additionnels : « Je pense tout d’abord à celui visant à créer le fichier de suivi effectif des auteurs d’infractions terroristes dans le projet de loi sur le renseignement. [...] il faisait sept pages. Je tiens aussi à évoquer trois amendements du Gouvernement qui ont modifié l’article 13 du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République dite NOTRe, relatifs à la collectivité territoriale de Corse : ils ont ajouté soixante et onze alinéas. Ces amendements ont fait passer le texte d’une page à plus de huit ! Je mentionne enfin le projet de loi relatif à la modernisation du droit de l’outre-mer [...] qui a fait l’objet de treize amendements gouvernementaux portant articles additionnels, la plupart de ces amendements représentant plusieurs pages de texte », *Compte-rendu de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l’administration générale de la République*, Compte-rendu n° 87 du mercredi 15 juillet 2015, séance de 9 h 30, p. 12. Le cas de la loi relative au droit des étrangers mérite d’être noté puisque le Gouvernement avait déposé 7 articles additionnels. Cette inflation touche aussi les propositions de loi puisque 13 articles additionnels furent ajoutés lors de la discussion de la proposition de loi relative à la protection de l’enfant. Un chapitre entier fut ajouté à l’initiative du Gouvernement à la proposition de loi visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées.

<sup>270</sup> En juillet 2015, J.-J. Urvoas dénonçait sur son blog « l’importance des amendements déposés par le gouvernement créant de nouveaux articles sur les projets de loi soumis à discussion ». Il fit aussi cette remarque en commission des Lois lors de la séance du 15 juillet 2015 à l’occasion du bilan annuel de la commission des lois : « Je tiens à souligner de nouveau – je l’ai déjà fait en séance publique – mon inquiétude devant l’augmentation importante des amendements gouvernementaux créant des articles additionnels aux projets de loi », *op. cit.*, p. 12.

<sup>271</sup> La doctrine Urvoas fut adoptée par la commission des Lois à l’unanimité. Elle prévoyait que les députés socialistes s’opposent aux amendements portant articles additionnels que le Gouvernement dépose sur ses propres projets sauf ceux de coordination. Elle fut appliquée dans toute sa rigueur lors de la rentrée de septembre 2015. Selon les fonctionnaires de cette commission, la doctrine Urvoas est appliquée avec moins de rigueur depuis le départ de J.-J. Urvoas. À ce jour, elle demeure invoquée comme une menace ou au titre des bonnes pratiques, et elle demeure donc utile pour prévenir les abus.

<sup>272</sup> Possibilité d’échapper à certains contrôles (étude d’impact, avis du Conseil d’État), difficultés de coordination du travail gouvernemental, réparation de malfaçon législative, manque de temps pour boucler un projet de loi, contournement de l’expertise des membres de la commission saisie au fond.

point de vue temporel, la pratique des amendements tardifs créant des articles additionnels est un facteur d'allongement de la durée d'examen des textes comme tout amendement supplémentaire. Ensuite, lorsqu'ils sont déposés au stade décisionnel, cela implique qu'ils n'ont pas été débattus en commission. La nouvelle complémentarité organique n'est pas respectée par le Gouvernement. De plus, n'ayant pas fait l'objet d'une étude préalable, l'ensemble de la discussion législative se reporte sur la séance plénière puisque la commission n'a pu effectuer son travail préparatoire. Le *Plenum* se voit à nouveau encombré d'échanges qui auraient pu avoir lieu en amont. Cette pratique amène les parlementaires à demander des suspensions de séance afin de réunir à nouveau la commission<sup>273</sup>. Ces interruptions, en plus de ne pas remplacer une réelle séance de commission, allongent la durée d'examen en séance publique.

**479.** L'impact temporel est d'autant plus important et contraire aux objectifs de la révision constitutionnelle que le Gouvernement dépose une majorité des amendements portant articles additionnels en séance<sup>274</sup>. Ce choix s'explique par le surcroît de temps qu'il s'octroie et par le contournement de la commission saisie au fond.

#### *b – L'inexploitation des secondes réunions de commission*

**480.** L'usage et la précipitation des séances de commissions ayant pour objet d'examiner les derniers amendements avant l'examen du texte en séance publique<sup>275</sup> n'ont nullement participé à un désengorgement de l'hémicycle.

**481.** Le principe de ces réunions était déjà retenu par les versions des règlements

---

Tout au long de son mémoire, L. Sellier évoque les différentes raisons qui peuvent amener le Gouvernement à faire usage des amendements créant des articles additionnels, *op. cit.*, pp. 1-101.

<sup>273</sup> Lors de l'examen du projet de loi relatif au droit des étrangers devant l'Assemblée nationale, G. Larrivé demanda à l'occasion d'un rappel au règlement que la commission se réunisse pour examiner l'amendement n° 431 déposé par le Gouvernement, *J.O.*, Débats, AN, 2<sup>ème</sup> séance du 23 juillet 2015, p. 7190. Cette situation se retrouve au Sénat. Par exemple, lors de l'examen de la proposition de loi relative à l'économie bleue durant la séance du 23 mars 2016, le président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable indique que l'amendement n° 158 déposé par le Gouvernement a dû faire l'objet d'un examen durant une suspension de séance, *J.O.*, Débats, *Sénat*, 1<sup>ère</sup> séance du 23 mars 2016, p. 4498.

<sup>274</sup> Selon un recensement effectué par L. Sellier, le Gouvernement dépose 74 % des amendements créant des articles additionnels lors de la 1<sup>ère</sup> lecture en séance publique contre 25 % en commission. *op. cit.*, p. 683.

<sup>275</sup> Ces séances des commissions sont appelées « seconde réunion des commissions » ou réunion « 88 » en référence à l'article du règlement de l'Assemblée nationale.

parlementaires en vigueur avant la révision constitutionnelle de 2008. Leur objectif était unique : il s'agissait de contourner la règle posée par l'article 44 al. 2 C., disposant qu'« après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission ». Elles permettent ainsi « à la commission d'avoir débattu de tous les amendements qui seront discutés en séance publique »<sup>276</sup>. L'intérêt de ces réunions était à l'époque moindre, puisque le texte examiné en séance publique n'était pas celui de la commission. Effectuées dans une extrême précipitation, l'inutilité de ces réunions, servant plus à permettre le passage de ces amendements en séance publique qu'à réellement en examiner le bien-fondé, est dénoncée par J.-L. Warsmann dans son rapport relatif à la révision constitutionnelle de 2008<sup>277</sup>.

**482.** Ces réunions auraient pu s'avérer stratégiques afin de parvenir à l'objectif d'allègement des débats pléniers<sup>278</sup>. J.-L. Hérim estimait que « cette réunion peut même être l'occasion de mieux préparer le débat plénier par des échanges nourris entre le Gouvernement, le rapporteur et les auteurs d'amendements, qui pourraient être ainsi convaincus de rectifier ou de retirer, avant séance, tout ou partie de leurs amendements »<sup>279</sup>.

**483.** Les deux assemblées ont réformé leurs règlements. En 2009, le Palais Bourbon modifia deux de ses articles<sup>280</sup> offrant des possibilités réelles de purger la discussion publique

---

<sup>276</sup> Rapport fait au nom de la *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de résolution* (n° 1546) de B. Accoyer tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale, par J.-L. Warsmann ; Doc. AN n° 1630 ; 30 avril 2009, p. 163.

<sup>277</sup> « L'encombrement de la séance publique résulte souvent du fait que les discussions traînent en longueur parce que les questions n'ont pas pu être traitées en commission faute de temps. Tous les acteurs ont d'ailleurs fini par intégrer cet état de fait dans leurs comportements. Ainsi, combien de fois l'examen des amendements est renvoyé à la réunion qui se tient le jour même de la séance, quelques minutes avant le début de celle-ci ? Or, le temps dans les réunions de ce type est encore plus compté », Rapport de J.-L. Warsmann, *op. cit.*, Doc. AN n° 892, p. 48.

<sup>278</sup> G. Larcher se fait le promoteur de cette idée en estimant que « cette seconde réunion devrait voir son rôle se développer. Il faut ainsi espérer qu'elle fournira l'occasion d'un dialogue, entre le rapporteur, et s'ils le souhaitent, les sénateurs auteurs d'amendements. Cette réunion pourrait contribuer à une " mise en état " de la séance plénière et à une meilleure préparation des débats qui se tiendront dans l'hémicycle. Elle pourrait conduire certains auteurs d'amendements à les retirer ou à les rectifier " avant séance " pour tenir compte des observations d'ordre technique, voire politique. Elle pourrait également faciliter le contrôle de recevabilité législative ou constitutionnelle des amendements », Proposition de résolution tendant à modifier le Règlement du Sénat pour remettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat ; présentée par G. Larcher ; Doc. Sénat n° 377 ; 30 avril 2009, p. 12.

<sup>279</sup> J.-L. Hérim, *Le Sénat en devenir*, Paris, Montchrestien, coll. « Clés politique », 2<sup>ème</sup> éd., 2012, p. 98.

<sup>280</sup> L'article 88 RAN issu de la résolution du 27 mai 2009 indique qu'« en tout état de cause, elle en tient une après l'expiration du délai prévu à l'article 99 si de nouveaux amendements ont été

d'amendements inutiles. Le Sénat, pourtant peu enclin à consacrer des dispositions aussi précises à l'accoutumée, consacra un article 28 ter<sup>281</sup>.

**484.** Ces volontés louables ne se sont nullement traduites dans les faits. Les entretiens avec les administrateurs parlementaires et les parlementaires indiquent que les modalités de tenue de la seconde réunion n'ont pas changé depuis la révision<sup>282</sup>. Les secondes réunions se déroulent toujours au pas de charge. Elles sont généralement fixées peu de temps avant la séance, ne laissant aucun doute sur leur objectif : éviter l'application de l'article 44 al. 2 C..

**485.** En réalité, l'absence d'un vrai délai avant la séance publique empêche ces réunions d'avoir un intérêt autre que formel dans la procédure législative. La configuration ne permet pas qu'un véritable débat s'installe. Dans une perspective de rationalisation du temps parlementaire, cet usage des secondes réunions de commission apparaît comme un échec. La tenue de ces réunions dans un cadre plus apaisé aurait, encore une fois, permis de désengorger la séance publique d'un certain nombre d'amendements, en effectuant un tri préventif. Les usages et les délais imposés pour examiner les textes n'ont pas permis d'exploiter cette potentialité.

**486.** Au global, l'ensemble des comportements observés *supra* apparaissent peu rationnels dans une perspective de gain de temps. Ils ont eu pour effet d'annuler les bénéfices attendus de la révision constitutionnelle. En lieu et place, c'est un double échec de la norme face aux poids des usages parlementaires. La révision de la Constitution n'est ni parvenue à réduire le nombre d'amendements déposés au sein des assemblées ni à opérer pleinement une nouvelle répartition entre les organes. C'est ici une claire illustration de l'insuffisance des normes écrites pour infléchir les comportements des députés et sénateurs<sup>283</sup>. Ces derniers sont restés

---

déposés ». Cette nouvelle rédaction permettait ainsi qu'une réunion se tienne obligatoirement après l'expiration du délai de dépôt des amendements, garantissant ainsi qu'auront été discutés en commission tous les amendements déposés en vue de la séance publique. Quant à lui, l'article 91 al. 11 RAN propose une « ultime réunion » « avant l'ouverture de la discussion des articles, le président et le rapporteur de la commission sont consultés sur la tenue d'une réunion de celle-ci pour l'examen immédiat des amendements qui ne lui ont pas été soumis lors de la dernière réunion qu'elle a tenue en application de l'article 88, alinéa 1 ».

<sup>281</sup> L'alinéa 3 de l'article indique que : « La commission détermine son avis sur les amendements déposés sur le texte qu'elle a proposé avant le début de leur discussion par le Sénat ».

<sup>282</sup> cf. Liste d'entretiens annexe 1 p. 512.

<sup>283</sup> Le contournement des règles constitutionnelles et l'insuffisance de celles-ci pour modifier des comportements politiques ne sont pas des phénomènes nouveaux. La IV<sup>ème</sup> République en est probablement le plus bel exemple, « le droit ne parvenant pas à s'imposer au faits » (M. Morabito,

attachés à une pratique selon laquelle, l'amendement – pouvoir essentiel du parlementaire – s'exerce massivement et principalement en séance publique. L'amélioration de l'efficacité de la procédure législative, pourtant souhaitée ne fut pas d'une importance suffisante face à la conviction tenace d'une valorisation supérieure de leur activité dans l'hémicycle. Ainsi, plus que la volonté d'accélérer, ce sont les stratégies politiques qui guident l'usage du droit d'amendement.

## § II – La domination des logiques partisane et majoritaire sur les impératifs de rapidité

487. En l'absence d'un régime juridique contraignant du droit d'amendement, l'exercice de cette prérogative en commission ou en séance publique découle, *a priori*, d'un arbitrage selon des critères relatifs aux stratégies politiques. Comme le souligne A. de Montis, soit le parlementaire « agit en commission (il perd alors en visibilité mais augmente les chances d'adoption de ses amendements), soit il agit dans l'hémicycle (il amplifie alors la médiatisation de son intervention, mais diminue bien nettement le taux de réussite de ses

---

*Histoire constitutionnelle de la France : de 1789 à nos jours*, 14<sup>ème</sup> éd, 2016, Paris, LGDJ, pp. 417-418). Il en fut ainsi du mécanisme de la « double investiture » pourtant non prévue par la Constitution du 27 octobre 1946 (l'art. 42-3 C. initial prévoyait que « le président du Conseil et les ministres ne peuvent être nommés qu'après que le président du Conseil ait été investi de la confiance de l'Assemblée au scrutin public et à la majorité absolue des députés »). Une fois investi personnellement, le président du Conseil demandait une nouvelle fois l'investiture en présentant son gouvernement et son programme. À plusieurs reprises, cette deuxième investiture fut refusée, provoquant une instabilité gouvernementale importante (et ce, dès le 27 janvier 1947 avec le Gouvernement Ramadier ; J. Moch le 13 octobre 1949 ou R. Mayer le 24 juillet 1951). La plupart du temps la deuxième investiture était refusée en raison de la déception des parlementaires de ne pas faire partie du Gouvernement présenté. Cette pratique fut supprimée par la révision constitutionnelle du 7 décembre 1954 : les articles 45-2, 3 et 4 de la C. prévirent que le président du conseil devait se présenter avec son Gouvernement formé devant l'Assemblée pour obtenir l'investiture à la majorité simple. Par ailleurs, les Gouvernements avaient pris l'habitude de démissionner lorsqu'ils n'obtenaient pas de majorité sur un texte sur lequel le président du Conseil avait posé la question de confiance, quand bien même, seule une majorité simple avait été recueillie. La Constitution prévoyait pourtant que le Gouvernement ne pouvait être renversé qu'à la majorité absolue. Ainsi naquit la pratique du « vote calibré » qui consistait pour les parlementaires à refuser à la majorité simple la confiance afin de provoquer la démission du Gouvernement en place. Comme le conclue P. Jan, « investiture et question de confiance sont dévoyées à l'initiative des gouvernements, ceux-ci parachèvent la lecture extraconstitutionnelle de la Constitution [...] L'instabilité gouvernementale est donc essentiellement due à l'inobservation des prescriptions constitutionnelles », *Les Constitutions de la France : Tome 2 1814-1958 L'établissement du régime parlementaire*, éd. LGDJ, coll. « Systèmes », 2016, pp. 160-161.

propositions »<sup>284</sup>. Plus en amont encore, c'est l'appartenance à la majorité parlementaire ou non qui détermine le comportement des parlementaires. Si l'importance de ce lien se manifeste avec plus d'intensité au Palais Bourbon qu'au Sénat<sup>285</sup>, l'impératif de solidarité vis-à-vis du Gouvernement contraint normalement les parlementaires du bloc majoritaire à soutenir le texte dès la commission<sup>286</sup>. En conséquence, ils amendent le texte, en concertation avec l'exécutif, dès ce stade, et repoussent les tentatives de dénaturation de l'opposition. L'analyse du dépôt des amendements en commission montre clairement une ligne de fracture : la majorité a davantage investi la commission alors que l'opposition amende beaucoup plus en séance (A). La rigidité engendrée par le fait majoritaire permet au Gouvernement de compter sur des « majorités stables, disciplinées, à peu près homogènes, raisonnablement solidaires »<sup>287</sup>. Ce principe semble limiter toute possibilité d'accélération basée sur une meilleure répartition du travail législatif (B). En définitive, une partie des comportements qui orientait l'exercice du droit d'amendement s'est maintenue. L'ensemble de ces observations montre que la pratique parlementaire a été plus forte que les nouvelles normes consacrées, dont la nature trop flexible a hypothéqué les gains temporels attendus.

## A – Des comportements liés à l'appartenance partisane

**488.** À l'Assemblée nationale (1) comme au Sénat (2), une tendance claire s'est dégagée : la majorité amende en commission et l'opposition amende en séance publique. Pour autant, la

---

<sup>284</sup> A. de Montis, *La rénovation de la séance publique du Parlement français. Étude sur l'efficacité politique de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008*, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2016, p. 266.

<sup>285</sup> V. Sommacco souligne que « La logique majoritaire est moins vive au Sénat... », « Les fonctions politiques de l'amendement », *LPA* 16 juin 2003, n° 119, p. 8.

<sup>286</sup> Cette règle se vérifie la plupart du temps, mais elle connaît des exceptions notables à chaque législature. Il arrive que la majorité parlementaire fasse défaut au Gouvernement et qu'elle s'oppose à ses projets. Cette absence de soutien peut être générale ou pour un texte particulier. Sous la XIV<sup>ème</sup> législature, l'action des frondeurs (députés socialistes s'opposant au Gouvernement) n'a cessé de prendre de l'ampleur (Cf. J.-P. Derosier, « François Hollande et le fait majoritaire - La naissance d'un fait majoritaire contestataire », *Constitutions* 2015, pp. 509-517). En 2015, lors de l'examen du projet de loi relatif au renseignement, une partie des députés de la majorité socialiste de l'Assemblée nationale s'est opposée aux positions défendues par la ministre en charge du texte (C. Taubira), repoussant certains amendements déposés par le Gouvernement (Cf. *J.O. AN, Débats*, 1<sup>ère</sup> séance du 14 avril 2015, p. 4086).

<sup>287</sup> G. Carcassonne et M. Guillaume, *La Constitution* (introduite et commentée par), Paris, Seuil, coll. « Points Essais », 14<sup>ème</sup> éd., 2017, p. 30. Ce trait est l'une des quatre découvertes du parlement français pour J.-L. Parodi qui estime que « la majorité, telle est bien la seconde découverte du Parlement de la V<sup>ème</sup> République, majorité cohérente, disciplinée, délimitée à l'occasion d'une consultation électorale et stable jusqu'à l'élection suivante », « Les quatre découvertes du Parlement français », *RFSP* 1981, p. 8.

majorité n'a pas totalement abandonné le dépôt en séance. Le cumul de ces pratiques n'a pas permis de désengorger la séance publique.

## 1 – À l'Assemblée nationale

**489.** Les entretiens avec les parlementaires et les fonctionnaires<sup>288</sup> de l'Assemblée et les chiffres disponibles convergent. Les députés de la majorité déposent plus d'amendements en commission que ceux de l'opposition. Plus de 67 % des amendements déposés entre 2013 et 2016 provenaient des groupes composant le bloc majoritaire. Ce travail s'effectue soit directement (l'amendement est signé par un parlementaire ou cosigné par plusieurs) ou indirectement (l'amendement est déposé par le rapporteur<sup>289</sup> ce qui augmente encore ses chances d'adoption).

**Tableau 9 – Répartition du nombre d'amendements déposés en commission entre la majorité et l'opposition de l'Assemblée nationale, 2013-2017 (sessions parlementaires)**<sup>290</sup>

Session	Majorité et Rapporteur	Groupes d'opposition	Répartition
2013-2014	10 637	5 572	66 %/34 %
2014-2015	9 474	4 284	69 %/31 %
2015-2016	8 631	4 167	67 %/33 %
2016 - juin 2017	2 184	1 197	65 %/35 %
<b>Total</b>	<b>30 926</b>	<b>15 220</b>	<b>67 %/33 %</b>

**490.** Selon les administrateurs du Palais Bourbon et les députés, la majorité parlementaire s'investit davantage en commission qu'avant la réforme afin de trancher les points importants dès ce stade. À cet effet, la réunion hebdomadaire du groupe politique majoritaire est devenue le lieu d'une concertation avec le rapporteur dudit texte pendant laquelle se fixe la position du groupe dans la perspective de la commission. Bien plus qu'avant la réforme, « le sort du texte

<sup>288</sup> Principalement les chefs de secrétariat des commissions : cf. annexe 1 p. 515.

<sup>289</sup> Celui-ci, quasi exclusivement issu des rangs de la majorité, représente l'orientation de la majorité politique et reprend à son compte nombre d'initiatives de divers parlementaires afin de garantir leur adoption.

<sup>290</sup> Les données ne sont pas disponibles pour les sessions parlementaires antérieures à 2013. Statistiques fournies par la division des questions et des scrutins de l'Assemblée nationale. Les amendements déposés par le Gouvernement et les non inscrits n'ont pas été pris en compte. De 2013 à 2016, la majorité est composée des groupes SRC, Écolo, GDR et RRDP. Il n'existe pas d'étude globale pour les sessions antérieures.

est scellé »<sup>291</sup> dès l'instant du passage en commission. L'instance préparatoire est donc pour la majorité le lieu par excellence où le texte est appelé à être travaillé, bien plus qu'en séance publique.

**491.** Cette répartition du travail *a priori* favorable à l'accélération du rythme législatif n'a pas pour autant amené les parlementaires de la majorité à totalement abandonner l'hémicycle. Aussi, deux situations amènent les députés de la majorité à amender en séance. D'abord, s'il apparaît clair que la plupart des amendements « techniques » de la majorité sont aujourd'hui déposés au stade de la commission, les amendements « politiques » ou exprimant une position en décalage ou en opposition de celle de la commission et devant assurer à ces parlementaires une visibilité médiatique restent déposés en séance publique. Ensuite, les limites de la discipline de groupe amènent les amendements non retenus au stade de la commission à revenir parfois en séance<sup>292</sup>. En définitive, l'ensemble de ces comportements vient fortement réduire un allègement de la séance publique pourtant indispensable pour aboutir à une délibération plus rapide.

**492.** L'absence de tradition du consensus empêche l'opposition d'espérer peser sur le texte. Lorsqu'elle dépose des amendements en commission, ces derniers se voient majoritairement rejetés. Même si les chiffres varient selon les sessions parlementaires et à l'exception de la session 2011-2012, l'opposition dépose plus d'amendements en séance publique que la majorité parlementaire.

---

<sup>291</sup> J. Gicquel et J.-É. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien Lextenso, coll. « Domat droit public », 31<sup>ème</sup> éd., 2017, p. 809.

<sup>292</sup> À ce propos, G. Sutter note qu'il n'est pas rare que des parlementaires de la majorité « redéposent en séance des amendements rejetés en commission, voire qu'ils attendent le passage en séance pour déposer, pour la première fois, leurs amendements. Dans ce cas, à moins que ces derniers portent sur des sujets totalement nouveaux, les phénomènes de doublons et de répétitions entre commission et séance sont encore bien présents », « Le renouvellement de la division du travail entre commission permanente et séance publique », in *La délibération après la révision constitutionnelle de 2008*, Actes de la journée de la Commission de la jeune recherche constitutionnelle, éd. Mare & Martin, collection droit public, 2015, p. 63.



**Tableau 10 – Répartition du nombre d’amendements déposés en séance publique entre la majorité et l’opposition de l’Assemblée nationale, 2008-2017 (sessions parlementaires)<sup>293</sup>**

Session	Majorité et Rapporteur	Groupes d’opposition	Répartition
<b>2008-2009</b>	6 849	12 133	36 %/64 %
<b>2009-2010</b>	5 663	17 543	24%/76 %
<b>2010-2011</b>	4 713	4 810	49 %/51 %
<b>2011-2012</b>	3 621	2 766	57 %/43 %
<b>2012-2013</b>	11 132	21 968	34 %/66 %
<b>2013-2014</b>	10 100	11 174	49 %/51 %
<b>2014-2015</b>	11 356	12 320	48 %/52 %
<b>2015-2016</b>	12 895	7 661	63 %/37 %
<b>2016 - juin 2017</b>	3265	3400	49 %/51 %
<b>Total</b>	<b>69 594</b>	<b>93 775</b>	<b>43 %/57 %</b>

**493.** Son usage de l’amendement est principalement motivé par le gain médiatico-politique qu’elle espère en retirer, l’incitant à patienter jusqu’au *Plenum*. Elle peut ainsi se positionner sur un texte plus définitif à l’issue des travaux en commission. La séance publique demeure ainsi le lieu le plus efficace afin d’effectuer son travail de remise en cause de l’action gouvernementale. L’amélioration de la publicité des commissions n’a pas suffi à convaincre l’opposition d’y intensifier son travail<sup>294</sup>.

## 2 – Au Sénat

**494.** Le Sénat connaît une situation marquée par des tendances proches de celles de l’Assemblée nationale. Depuis l’entrée en vigueur de la nouvelle procédure législative, la répartition des amendements indique que les sénateurs de la majorité se sont pleinement saisis du travail en commission. La majorité parlementaire a déposé plus de 73 % des amendements en commission sur la période 2009-2016. On notera que malgré les changements de bord politiques, les valeurs sont stables, ce qui atteste de la maturité de l’équilibre.

<sup>293</sup> Statistiques compilées à partir du site internet de l’Assemblée nationale : <http://www2.assemblee-nationale.fr/14/statistiques-de-l-activite-parlementaire>. Les amendements déposés par le Gouvernement et les non inscrits n’ont pas été pris en compte. De 2009 à 2012, la majorité est composée des groupes UMP et NC. L’opposition comprend les groupes SRC et GDR. De 2012 à 2016, la majorité est composée les groupes SRC, Écolo, GDR et RRDP.

<sup>294</sup> Comme le note J.-É. Gicquel, « Le rejet en hémicycle sera toujours plus valorisant qu’en commission », « Les effets... », *op. cit.*, p. 7.

**495.** En retirant les amendements du rapporteur, la proportion s'inverse légèrement en faveur de l'opposition, mais la baisse compte tenu du nombre d'amendements repris par le rapporteur, ne permet pas de tirer une conclusion différente.

**Tableau 11 – Répartition du nombre d'amendements déposés en commission entre la majorité et l'opposition du Sénat, 2009-2017 (sessions parlementaires)<sup>295</sup>**

Session	Majorité et Rapporteur	Groupes d'opposition	Répartition
<b>Mars-septembre 2009</b>	2 162	1 413	60 %/40 %
<b>2009-2010</b>	1 946	473	80 %/20 %
<b>2010-2011</b>	1 915	429	82 %/18 %
<b>2011-2012</b>	746	243	75 %/25 %
<b>2012-2013</b>	3 017	717	81 %/19 %
<b>2013-2014</b>	2 566	715	78 %/22 %
<b>2014-2015</b>	4 083	1 634	72 %/28 %
<b>2015-2016</b>	7 333	5 643	57 %/43 %
<b>2016 - juin 2017</b>	1 309	233	85 %/15 %
<b>Total</b>	<b>25 047</b>	<b>11 500</b>	<b>68 %/32 %</b>

**496.** Ainsi, même si la tradition de consensus est plus forte au Sénat, l'opposition privilégie clairement la séance publique preuve, ici encore, que les différences camérales s'atténuent. Enfin, l'absence du Gouvernement aux séances des commissions l'amène à effectuer son travail d'amendement, principalement en séance publique, ce qui ne permet pas de dégager l'hémicycle.

**497.** Tout comme à l'Assemblée nationale, une étude des dépôts effectués par la majorité et l'opposition en séance publique révèle des résultats opposés, confortant l'idée que si la majorité amende encore beaucoup en séance publique, l'opposition s'y investit encore davantage. Si les écarts sont moindres qu'au Palais Bourbon, l'opposition dépose environ 53 % des amendements enregistrés en séance publique.

<sup>295</sup> Données fournies par la direction de la législation et du contrôle du Sénat. Les amendements déposés par le Gouvernement et les non inscrits n'ont pas été pris en compte.

**Tableau 12 – Répartition du nombre d’amendements déposés en séance publique entre la majorité et l’opposition du Sénat, 2009-2017 (sessions parlementaires)<sup>296</sup>**

Session	Majorité et Rapporteur	Groupes d’opposition	Répartition
2009-2010	2 777	4 489	38 %/62 %
2010-2011	2 466	4 448	36 %/64 %
2011-2012	1 520	1 118	58 %/42 %
2012-2013	4 075	3 519	54 %/46 %
2013-2014	3 913	3 175	55 %/45 %
2014-2015	4 493	4 843	48 %/52 %
2015-2016	3 949	4 797	45 %/55 %
2016 – juin 2017	1 471	1 606	48 %/52 %
<b>Total</b>	<b>27 835</b>	<b>32 456</b>	<b>46 %/54 %</b>

498. Les tendances décrites par J.-É. Gicquel en 2012<sup>297</sup> ne semblent pas remises en cause à ce stade, confirmant l’influence déterminante du fait majoritaire dans le comportement des parlementaires<sup>298</sup>.

## B – L’obstacle du fait majoritaire

499. Au sein des deux assemblées, en raison de leur « irrecevabilité politique »<sup>299</sup>, le taux d’adoption des amendements de l’opposition au stade préparatoire est faible « même si c’est à ce stade que les minorités parlementaires ont davantage de chances de faire adopter un amendement »<sup>300</sup>. Cette situation l’incite logiquement à déplacer son action en séance publique et à ne reporter qu’une part résiduelle de son action en commission<sup>301</sup>. Cette réaction apparaît naturelle tant un investissement en commission reviendrait pour elle à s’épuiser pour

<sup>296</sup> Données fournies par la division de la séance du Sénat. Les amendements déposés par le Gouvernement et les non inscrits n’ont pas été pris en compte.

<sup>297</sup> « 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 » (J.-É. Gicquel, « Les effets de la réforme constitutionnelle de 2008... », *op. cit.*, p.7).

<sup>298</sup> En ce sens cf. G. Carcassonne, « Majorité », *Politeia* 2009, n° 16, pp. 381-386.

<sup>299</sup> V. Sommacco, « Les fonctions politiques de l’amendement », *LPA* 16 juin 2003, n° 119, p. 8 et p. 11.

<sup>300</sup> P. Monge, *Les minorités parlementaires sous la Cinquième République*, Paris, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et Constitutionnelle », 2015, p. 299.

<sup>301</sup> Dès 2011, P. Avril relevait que « c’est la séance que privilégie toujours l’opposition », « Premier bilan de la réforme de la procédure législative », *NCCC* n° 32, 2011, p. 187.

n’aboutir ni à l’adoption de ses initiatives ni à bénéficier d’une visibilité médiatique que seul l’hémicycle assure<sup>302</sup>. En définitive, l’analyse synthétique évoquée en 2010 par J.-L. Hérim selon laquelle « la majorité amende en commission, l’opposition débat en séance plénière »<sup>303</sup> se trouve aujourd’hui fortifiée.

**500.** Cette analyse est corroborée par les statistiques relatives aux taux d’adoption des amendements en commission et en séance publique. Deux constats peuvent être faits sur la période 2009-2016 au sein des deux assemblées. Tout d’abord, le taux d’adoption des amendements en commission est relativement élevé. Plus de 37 % des amendements déposés dans les commissions de l’Assemblée nationale aboutissent. Ce chiffre monte à près de 54 % au Sénat. Ce même indicateur connaît un franc fléchissement en séance publique. Le taux d’adoption des amendements au sein du *Plenum* se situe à 18 % à l’Assemblée et à 24 % au Sénat.

**Tableau 13 – Taux d’adoption des amendements déposés en commission à l’Assemblée nationale et au Sénat, 2009-2017 (sessions parlementaires)<sup>304</sup>**

Session	Assemblée nationale			Sénat		
	Déposés	Adoptés	Taux	Déposés	Adoptés	Taux
<b>Mars-septembre 2009</b>	2 920	840	29 %	3 758	1 430	<b>38 %</b>
<b>2009-2010</b>	7 192	2 692	37 %	2 559	1 517	<b>59 %</b>
<b>2010-2011</b>	7 156	3 469	48 %	2 847	1 570	<b>63 %</b>
<b>2011-2012</b>	2 945	1 358	46 %	1 097	668	<b>61 %</b>
<b>2012-2013</b>	7 243	2 951	41 %	3 872	1 918	<b>50 %</b>
<b>2013-2014</b>	12 241	4 679	38 %	3 511	2 053	<b>58 %</b>
<b>2014-2015</b>	10 990	3 684	34 %	6 698	3 358	<b>50 %</b>
<b>2015-2016</b>	11 652	4 257	36 %	4 621	2 597	<b>51 %</b>
<b>2016-2017</b>	6 216	2 686	43 %	1 590	847	<b>54 %</b>

<sup>302</sup> D’ailleurs, cette réaction n’est pas nouvelle : « Vous nous dites qu’il convenait de déposer tous ces amendements en commission, cela eut été tout à fait inutile parce que vous les eussiez repoussés. Ce dont d’ailleurs, je ne vous aurais pas fait grief car tel est le principe du régime parlementaire (...). Il appartient à l’opposition de critiquer le projet de loi et de déposer des amendements sans nourrir pour autant quelque illusion sur leur sort » (J. Foyer, *J.O. A.N, Débats*, 1<sup>ère</sup> séance du 26 mai 1983, p. 1481).

<sup>303</sup> J.-L. Hérim, « La nouvelle... », *op. cit.*, p. 127

<sup>304</sup> Données disponibles sur le site internet de l’Assemblée nationale (<http://www2.assemblee-nationale.fr/14/statistiques-de-l-activite-parlementaire-sous-la-xive-legislature>) et du Sénat ([http://www.senat.fr/plateau/tableaux\\_bord/index.html](http://www.senat.fr/plateau/tableaux_bord/index.html)). Chiffres arrondis au nombre entier.

**Tableau 14 – Taux d’adoption des amendements déposés en séance publique à l’Assemblée nationale et au Sénat, 2009-2017 (sessions parlementaires)<sup>305</sup>**

Session	Assemblée nationale			Sénat		
	Déposés	Adoptés	Taux	Déposés	Adoptés	Taux
<b>Mars-septembre 2009</b>	19 704	3 351	17 %	8 746	2 379	<b>27 %</b>
<b>2009-2010</b>	23 776	2 362	10 %	8 435	1 778	<b>21 %</b>
<b>2010-2011</b>	10 147	2 314	23 %	8 377	1 697	<b>20 %</b>
<b>2011-2012</b>	8 472	2 249	27 %	3 192	1 067	<b>33 %</b>
<b>2012-2013</b>	32 545	3 443	11 %	9 085	1 670	<b>18 %</b>
<b>2013-2014</b>	23 339	3 443	17 %	8 435	2 046	<b>24 %</b>
<b>2014-2015</b>	25 888	4 742	18 %	10 608	2 243	<b>21 %</b>
<b>2015-2016</b>	23 256	4 294	18 %	9 888	2 479	<b>25 %</b>
<b>2016-2017</b>	8 338	2 150	26 %	3 411	984	<b>29 %</b>

**501.** Ces résultats s’expliquent par le fait que ce sont surtout les élus ayant les meilleures chances de voir leurs amendements adoptés qui font usage de leur prérogative en commission. En d’autres termes, l’opposition amende peu en commission alors que les députés de la majorité et le rapporteur le font massivement, ce qui améliore les taux. *A contrario*, la résonance politique de la séance publique incite l’opposition à déposer des amendements alors même qu’elle connaît sa faible chance de les voir adoptés.

**502.** Ceci étant, cette répartition révèle un profond échec de la révision constitutionnelle de 2008. Le fait majoritaire provoque une répartition peu efficace dans la perspective recherchée par la révision constitutionnelle de 2008 d’une procédure législative plus efficace. À ce titre, les regrets exprimés par la doctrine sont justifiés : « Il appartient à l’opposition de se saisir pleinement de ce temps de discussion. Elle est trop discrète en commission en comparaison de ce qu’elle est visible en séance plénière, comme si l’hémicycle restait le seul lieu du débat parlementaire »<sup>306</sup>. Il faut rappeler que l’une des orientations pour aboutir à cet objectif fut de faire reposer une part plus importante du travail législatif sur les commissions. Les articles 42 et 44 C. y concourent. Il faut y ajouter l’article 43 C. qui a augmenté le nombre de commissions de six à huit<sup>307</sup>. L’objectif du constituant était qu’une part des débats fut

<sup>305</sup> Données disponibles sur le site internet de l’Assemblée nationale (<http://www2.assemblee-nationale.fr/14/statistiques-de-l-activite-parlementaire-sous-la-xive-legislature>) et du Sénat ([http://www.senat.fr/plateau/tableaux\\_bord/index.html](http://www.senat.fr/plateau/tableaux_bord/index.html)).

<sup>306</sup> Le Club des juristes, *Réforme des institutions. Bilan et perspectives*, mars 2012, p. 11.

<sup>307</sup> Cette augmentation était depuis longtemps largement souhaitée par la doctrine. A.-M. Le Pourhiet se félicite « de voir le nombre des commissions permanentes passer de six à huit, mais c’est quand même bien faible et on a vraiment manqué d’audace car il aurait fallu monter au moins à quinze pour mieux répartir le travail », « Indispensable, superflue ou aventureuse ? Premiers regards sur la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 », *Politeia* 2009, n° 15, p. 302. Pour autant, la doctrine était

transférée au sein des organes préparatoires afin d'éviter qu'un flux trop important se trouve concentré en la seule séance publique. L'ensemble du dispositif devait dégager cette dernière pour permettre une accélération du processus législatif.

**503.** La transformation des commissions en « petites séances publiques » a été en partie amorcée par les normes. Au-delà des mesures prises par les assemblées, certains comportements des parlementaires ont répondu à cette attente. Il en est ainsi du fait de l'investissement plus fort de la majorité ayant saisi pleinement l'avantage qu'elle pouvait en tirer dans son rôle de législateur. Par ailleurs, comme le rapporte D. Reignier, la discipline de vote est devenue beaucoup plus forte depuis 2008<sup>308</sup> démontrant que les commissions sont plus imprégnées qu'auparavant par le clivage partisan et la tradition d'affrontement du parlement français, propre jusqu'ici à la séance publique.

**504.** Certes, on peut objecter que cette répartition est le résultat du fait majoritaire. Le taux plus important d'adoption des amendements de l'opposition au Sénat démontre que plus le fait majoritaire est fort, plus le taux d'adoption est faible. Pour autant, rien n'empêche celui-ci de s'exprimer en commission<sup>309</sup>. Dans une réalisation optimale des objectifs de la révision de 2008, l'affrontement majorité-opposition aurait dû s'effectuer dès le stade préparatoire. En définitive, si le travail en commission permettait d'obtenir les mêmes gains politiques que le

---

favorable à une augmentation plus ambitieuse. Le Comité de réflexion et de modernisation des institutions avait une configuration à 10 commissions (Rapport du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage..., *op. cit.*, pp. 94-95 (proposition n° 35). Plusieurs auteurs envisageaient un nombre semblable : cf. M. Ameler, G. Bergougnous, *L'Assemblée nationale*, Paris, PUF., coll. « Que sais-je ? », 2<sup>ème</sup> éd., 2000, p. 50. G. Carcassonne avait même suggéré de passer à 12 commissions (« Article 43 », in *La Constitution* (introduite et commentée par), Paris, Seuil, coll. Points Essais, 14<sup>ème</sup> éd. 2017, p. 220). En 2008, le Gouvernement proposa cette augmentation mesurée au motif que celle-ci « entend tout à la fois favoriser un travail plus efficace grâce à des effectifs plus resserrés et des compétences plus cohérentes, et permettre la traduction, dans l'organisation interne des assemblées, d'enjeux politiques nouveaux », Doc. AN n° 820, *op. cit.*, p. 6. L'opposition estima cette augmentation insuffisante : voir en ce sens les interventions de R. Dosière, *J.O. AN, Débats*, 1<sup>ère</sup> séance du 28 mai 2008, E. Guigou, *ibid.*, p. 2618, p. 2617 ; F. de Rugy, *ibid.*, p. 2621.

<sup>308</sup> D. Reignier, *La discipline de vote dans les assemblées parlementaires sous la cinquième République*, thèse Lille 2, 2011, pp. 848-852. Voir aussi pp. 852-873.

<sup>309</sup> Et d'y transposer son corollaire, la tradition d'affrontement du parlementaire français. Tradition que le droit ne peut réellement changer. À ce titre J. Benetti écrit à la suite de la révision de 2008 qu'entre l'opposition et la majorité « leurs rapports continuent de s'inscrire dans une logique de conflit, entretenue de part et d'autre, comme si, ici au moins, existait une alliance objective des deux blocs, comme si toute normalisation de leurs rapports risquait de passer pour de la connivence », « Les rapports entre gouvernement, groupes de la majorité et groupes d'opposition », in *Jus Politicum (HS 2012...)*, *op. cit.*, p. 7.

travail en séance publique<sup>310</sup>, nul doute que l'investissement – même vain – des parlementaires de l'opposition serait à l'avenant.

**505.** La révision constitutionnelle n'est pas parvenue à changer une situation déjà présente avant 2008. L'importance de la pratique des acteurs structurée par le fait majoritaire, résultat d'une majorité « nette et constante »<sup>311</sup>, combinée au développement encore timide de la publicité des travaux des commissions et surtout à l'absence de réelles contraintes à travailler en commission, n'ont pas permis à la révision constitutionnelle de pleinement imposer la nouvelle répartition du travail législatif qui aurait été favorable à l'accélération de la procédure. En réalité, la nouvelle répartition organique du travail parlementaire devait aboutir à une nouvelle répartition temporelle. Députés et sénateurs devaient passer plus de temps en commission pour être moins en séance publique. Mais, ils ne sont pas allés au bout de la logique quant à la mise en œuvre des dispositifs permettant de réaliser ce meilleur partage du temps. D'abord, ils devaient amender plus en commission pour amender moins en séance publique. Une économie de temps aurait dû en découler. En vain, puisqu'ils amendent toujours majoritairement en séance publique et dans des quantités identiques, voire supérieures. Ensuite, l'accès du Gouvernement aux commissions et la publicité renforcée des séances préparatoires devaient les inciter à débattre à ce stade. La séance publique aurait été débarrassée de ces échanges puisqu'ils auraient déjà eu lieu auparavant. Ici, c'est leur frilosité à rapprocher les conditions de délibération des deux organes qui a privé le Parlement d'une meilleure gestion du temps.

## **Section II – Une répartition inefficace du travail parlementaire**

**506.** Les nouvelles rédactions des articles 42 et 44 C. n'ont nullement bouleversé la pratique des amendements effectuée par les députés et sénateurs. En termes quantitatifs, le renouvellement de complémentarité a été inefficace pour assurer un désengorgement de la séance publique. La faute incombe à l'absence de consécration de dispositions répartissant plus autoritairement le flux législatif. Viscéralement attachés à la séance publique, les

---

<sup>310</sup> Ou s'il était le seul stade auquel le droit d'amendement pouvait s'exercer.

<sup>311</sup> Discours devant le Conseil d'État, 27 août 1988, Comité national chargé de la Publication des travaux préparatoires des institutions de la V<sup>ème</sup> République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958, Vol. III : Du Conseil d'État au référendum, 20 août-28 septembre 1958*, Paris, La Documentation française, 1991, p. 261.

parlementaires ont souhaité la maintenir comme le cœur du réacteur parlementaire. C'est pourtant l'une des pistes par laquelle une meilleure efficacité de la procédure législative aurait pu être atteinte. Conscients de cela, les députés ont accepté, difficilement, de contraindre l'exercice de leur fonction de législateur au sein de l'hémicycle, sans pour autant avoir à choisir entre les commissions et la séance publique pour amender. L'instauration du temps législatif programmé (TLP) à l'Assemblée nationale – dispositif semi-contraignant du droit d'amendement – a permis d'endiguer en partie le flux. Encore faut-il noter que cette réduction s'est trouvée limitée à la seule Assemblée nationale et qu'elle est moins automatique qu'initialement prévue (§ I). Trop localisée, trop faillible, en clair trop insuffisante, la seule disposition contraignante n'a pu contenir un alourdissement continu de la masse de travail à traiter (§ II). Loin d'avoir découvert la parade, le constituant n'est pas parvenu à réduire le volume des débats législatifs. Même face à des dispositifs juridiques contraignants, le combat contre le temps n'est pas assuré d'être gagné.

## **§ I – Les effets limités du temps législatif programmé**

**507.** Face au développement de l'obstruction et à l'augmentation de la durée des séances publiques à l'Assemblée nationale, le TLP s'est vu assigner deux objectifs. Tout d'abord, le dispositif devait permettre de mettre fin à l'obstruction. Ensuite, cet objectif quantitatif se doublait d'un deuxième, plus qualitatif : l'amélioration de l'efficacité de la procédure législative dans l'hémicycle. La suppression des limites de temps de parole applicable aux différentes phases du débat, combinée à une durée préfixe devait obliger les députés à recentrer leurs échanges sur les aspects les plus significatifs<sup>312</sup> des textes examinés. L'instauration de ce dispositif est la preuve que les normes consacrées en 2008 permettaient d'introduire des dispositifs de régulation du temps parlementaire. Depuis son introduction en mai 2009, le dispositif a démontré son efficacité pour lutter contre le détournement du droit d'amendement (A). Mais, loin d'être infaillible, le TLP n'a pas permis pour autant de recentrer la discussion législative sur l'essentiel, surtout lorsque les parlementaires en décident autrement (B).

---

<sup>312</sup> B. Accoyer affirmait « avec le temps législatif programmé, le temps n'est plus un enjeu, c'est désormais le fond des textes qui prime », Discours d'ouverture de la journée d'études organisée par l'Association française de droit constitutionnel (AFDC), le 13 janvier 2011, à Paris, in J. Gicquel, A. Levade, B. Mathieu *et al.* (dir.), *Un parlement renforcé ? Bilan et perspectives de la réforme de 2008*, Paris, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 2012, p. 8.



## A – Un allègement trop localisé

**508.** Les groupes politiques ont, depuis le début des années 1980, exploité pleinement le potentiel d’obstruction inhérent à chaque amendement. L’ouverture d’un temps de parole de deux minutes en échange du dépôt d’un amendement déclaré recevable ne pouvait qu’inciter à sa multiplication<sup>313</sup>. Mais la fixation d’une enveloppe temporelle globale, et *in fine*, d’une date butoir de fin d’examen, a remis en cause l’économie de l’un des principaux outils d’obstruction.

**509.** Le TLP, s’il n’interdit pas le dépôt massif d’amendements, ne garantit en rien que tous seront examinés<sup>314</sup>. L’article 17 de la loi organique du 15 avril 2009<sup>315</sup> a permis que les amendements des groupes ayant épuisé leur temps soient appelés sans être défendus par leurs auteurs. Dès lors, la multiplication du nombre d’amendements, d’autant plus aisée avec l’informatique, ne trouve plus d’intérêt. Cette pratique peut même s’avérer contre-productive si le temps vient à manquer pour examiner des amendements relatifs aux derniers articles du texte<sup>316</sup>. Logiquement, les nombreuses applications de la procédure de TLP ont permis

---

<sup>313</sup> Il faut rappeler que jusqu’à la réforme du règlement de 2009, la durée autorisée était de 5 minutes, et ce, depuis la restriction établie en 1969 (Cf. Rapport fait au nom de la *Commission spéciale* chargée d’examiner la proposition de résolution n° 399 de J. Chaban-Delmas *tendant à modifier et à compléter le Règlement de l’Assemblée nationale* ; par J.-P. Lecat ; Doc. AN n° 824 (Tome 1) ; 14 octobre 1969, p. 78.

<sup>314</sup> L’une des bases juridiques de la procédure du TLP repose sur le nouvel article 44 al. 1 C. qui opère une distinction entre le dépôt d’un amendement et sa défense en séance publique. Cette volonté est clairement affirmée par J.-L. Warsmann : « Malgré quelques tentatives sous la précédente législature, nous nous en tenons à ce raisonnement juridique que, pour ma part, j’ai toujours trouvé bizarre et selon lequel au droit de chaque député de proposer autant d’amendements qu’il le souhaite est lié un autre droit, celui de défendre son amendement pendant cinq minutes. Ce raisonnement ne reposait sur rien et c’est un verrou que nous levons avec la révision constitutionnelle », *J.O. AN, Débats*, 2<sup>ème</sup> séance du 13 janvier 2009, pp. 276-277. En ce sens, voir aussi, A. de Montis, « L’organisation globale des textes : premier bilan sur une réintroduction contestée », *LPA* 3 septembre 2010, n° 176, pp. 3-18.

<sup>315</sup> L’article est ainsi rédigé : « 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 ».

<sup>316</sup> D’ailleurs, d’autres techniques d’obstruction voient aussi leur intérêt décroître fortement, et ce pour les mêmes raisons. Le TLP a aussi réduit les nuisances entraînées par les incidents de procédure (rappels au règlement et suspension de séance). Selon C. Pallez, ces utilisations contestables du règlement qui peuvent « atteindre la centaine pour les rappels au règlement et la cinquantaine pour les suspensions de séance » ont vu la perte de temps qu’ils occasionnaient décroître fortement. Alors qu’ils pouvaient représenter une part importante du temps d’examen d’un texte, « l’application du temps législatif programmé a non seulement substantiellement réduit le nombre d’incidents, mais également leur durée. Cette dernière excède désormais rarement les deux heures », « La réforme du Règlement de l’Assemblée nationale : le temps législatif programmé », *in* « Le nouveau Règlement de l’Assemblée nationale », *op. cit.*, p. 40.

d'abaisser nettement le nombre d'amendements déposés<sup>317</sup>.

**510.** À la fin de la session 2016-2017, 52 textes différents ont été examinés sous l'empire du temps programmé. Une fois passé le début de chaque législature, le nombre d'amendements déposés sur ces textes reste globalement raisonnable. Le reflux a été net lors de son instauration jusqu'à la fin de la XIII<sup>ème</sup> législature, puis semble s'être estompé lors de la XIV<sup>ème</sup> législature. Comme le souligne D. Chamussy : « Le résultat constaté en 2012-2013 trouve peut-être son origine dans le fait que le TLP n'a été utilisé que tardivement (avril 2013), et depuis lors, des réformes importantes ont encore été examinées selon la procédure traditionnelle »<sup>318</sup>. En effet, quelques textes controversés ont fait l'objet sous la XIV<sup>ème</sup> législature d'un dépôt important d'amendements<sup>319</sup>. Pour autant, le nombre d'amendements déposés n'a rien à voir avec les sommets atteints sur plusieurs textes controversés, au début des années 2000<sup>320</sup>. Les exemples des projets de loi retraite de 2003 et 2010 permettent de confirmer le moindre attrait pour le dépôt massif. Lors de l'examen du projet de loi Retraite en 2003, le nombre d'amendements déposés atteint 11 153 alors qu'il n'est que de 764 en 2010.

**511.** Même si des dépôts massifs perdurent, ils n'ont plus le même effet. Sur plusieurs textes, le temps attribué aux groupes (logiquement ceux de l'opposition) a été épuisé<sup>321</sup>. Les amendements non examinés à ce stade ont été mis aux voix sans être défendus. Cette situation arrive fréquemment lorsque les textes sont très « politiques » et que le nombre

---

<sup>317</sup> Nombre d'amendements déposés sur les textes soumis au temps législatif programmé : cf. annexe 16 p. 534.

<sup>318</sup> D. Chamussy, « Après la révision constitutionnelle de 2008, l'influence du TLP sur la délibération parlementaire », « L'influence du temps législatif programmé sur la délibération parlementaire », in J.-P. Derosier et M. Doray (dir.), *La délibération après la révision constitutionnelle de 2008*, Paris, Mare & Martin, 2015, p. 48. L'auteur avance d'autres raisons qui peuvent expliquer cette ré-augmentation : « L'opposition d'aujourd'hui n'a peut-être pas encore perçu que ces dépôts massifs n'étaient d'aucune utilité lorsque le TLP est mis en œuvre » ou encore qu'« on ne peut non plus exclure que les relevés statistiques de l'activité des députés opérés par certains observateurs extérieurs aient une influence sur le nombre des amendements déposés, comme ils en ont une sur le nombre de questions écrites, également orientée à la hausse », *ibid.*, p. 48.

<sup>319</sup> Cette situation est due au refus de la nouvelle majorité socialiste d'utiliser le TLP au début de la XIV<sup>ème</sup> législature. Refus qui ne s'éternisera pas puisque la dite majorité va rapidement prendre « goût à la procédure et aux avantages indéniables qu'elle présente, elle n'est sans doute plus prête d'y renoncer », J. Benetti, « Le retour de la procédure du temps législatif programmé », *Constitutions* 2013, p. 374.

<sup>320</sup> Cf. § 191 (textes ayant fait l'objet du nombre d'amendements le plus important).

<sup>321</sup> Voir en sens D. Chamussy, « Après la révision constitutionnelle de 2008, l'influence du TLP sur... », *op. cit.*, pp. 42-44.

d'amendements déposés est important<sup>322</sup>. Quoi qu'il en soit, et c'est peut-être l'essentiel, la fin de la discussion législative ne peut plus être différée et les amendements ne sont plus un moyen efficace de déstabilisation de l'ordre du jour lorsque le temps concerté est appliqué. Les parlementaires l'ont bien compris puisque les stratégies d'obstruction ressurgissent avec plus de vigueur lorsque le TLP n'est pas appliqué<sup>323</sup>.

**512.** Ce débat tronqué a fait l'objet de dix-huit saisines du Conseil Constitutionnel de la part de l'opposition<sup>324</sup>. La motivation des parlementaires était systématiquement basée sur le respect des exigences de clarté et de sincérité des débats parlementaires auxquels la procédure de TLP contreviendrait. Mais à plusieurs reprises, la rue de Montpensier a repoussé cette éventualité. Lors de l'examen par le Conseil constitutionnel de la résolution tendant à

---

<sup>322</sup> Mariage pour tous (3 956 amendements), loi croissance et activité (dite « loi Macron » – 3 299 amendements).

<sup>323</sup> La procédure du TLP ne fut pas utilisée en 1<sup>ère</sup> lecture pour l'examen du projet de loi relatif au mariage des couples de personnes de même sexe. 5 367 amendements furent déposés devant l'Assemblée nationale. La proposition de loi relative à l'autorité parentale et à l'intérêt de l'enfant a donné lieu à une obstruction parlementaire que le Gouvernement n'a pu contenir. 667 amendements furent déposés sur ce texte pour lequel l'ordre du jour n'avait prévu à l'origine qu'une seule séance (le 19 mai 2014) pour achever son examen. L'examen fut reporté *sine die* à deux reprises. En raison de l'obstruction menée par l'opposition l'examen eut lieu sur 5 jours (les 19, 20, 21 mai, puis le 16 juin et enfin le 27 juin 2014). Le projet de loi de visant instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actifs fut examiné selon la procédure ordinaire. À cette occasion, 4 983 amendements furent déposés lors de la première lecture et 1 201 lors de la seconde lecture. Le projet de loi NOTRe fit l'objet de plus de 2 000 amendements. Celui relatif à la biodiversité donna lieu au dépôt de près de 1 500. Enfin, 2 400 amendements ont été déposés sur le projet de loi relatif à la santé. Globalement, il faut noter que le TLP n'est pas parvenu à induire une baisse forte du nombre d'amendements déposés au cours d'une législature. Alors que le volume semblait se réduire à la fin de la XIII<sup>ème</sup> législature, les différentes sessions de la XIV<sup>ème</sup> s'inscrivent dans des niveaux comparables à l'avant 2010 (de 23 776 amendements déposés en séance en 2009-2010 à 10 147 l'année suivante ; 32 545 amendements en 2012-2013 ; 21 051 en 2013-2014 et plus de 23 000 en 2015-2016).

<sup>324</sup> Travail dominical (n° 2009-588 DC, 6 août 2009 ; *Rec.*, p. 163) ; Formation professionnelle (n° 2009-592 DC, 19 novembre 2009 ; *Rec.*, p. 193) ; La poste (n° 2010-601 DC, 4 février 2010, *Rec.*, p. 53) ; Redécoupage des circonscriptions (n° 2010-602 DC : *Rec.* p. 53) ; Concomitance des mandats (n° 2010-603 DC, 11 février 2010 ; *Rec.*, p. 58) ; Jeux en ligne (n° 2010-605 DC, 12 mai 2010 ; *Rec.* p. 78) ; Retraites (n° 2010-617 DC, 9 novembre 2010 ; *Rec.*, p. 310) ; Gestion de la dette sociale (n° 2010-616 DC, 10 novembre 2010, *Rec.*, p. 317) ; Réforme des collectivités territoriales (n° 2010-618 DC, 9 décembre 2010, *Rec.*, p. 367) ; LOPPSI (n° 2011-625 DC, 10 mars 2011 ; *Rec.*, p. 122) ; Immigration (n° 2010-631 DC, 9 juin 2011, *Rec.*, p. 252) ; Jury populaires (n° 2011-635 DC, 4 août 2011, *Rec.*, p. 407) ; Exécution des peines (n° 2012-651 DC, 22 mars 2012, *Rec.*, p. 655) ; Mariage pour tous (n° 2013-669 DC, 17 mai 2013, *J.O.* 18 mai 2013, p. 8281) ; Modernisation action publique territoriale (n° 2013-687 DC, 23 janvier 2014, *J.O.* 28 janvier 2014 p. 1622) ; Consommation (n° 2014-690 DC, 13 mars 2014, *J.O.* 28 mars 2014, p. 5450) ; ALUR (n° 2014-691 DC, 20 mars 2014, *J.O.* 26 mars 2014, p. 5925) ; Macron (n° 2015-715 DC, 5 août 2015, *J.O.* 7 août 2015, p. 13616).

réformer le règlement de l'Assemblée nationale<sup>325</sup>, les sages ont seulement indiqué que « lorsqu'une durée maximale est décidée pour l'examen de l'ensemble d'un texte, cette durée ne saurait être fixée de telle manière qu'elle prive d'effet les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire ». Le Conseil poursuivait en affirmant qu'il en allait « de même dans la fixation du temps de discussion supplémentaire accordé à la demande d'un président de groupe, aux députés lorsqu'un amendement est déposé par le Gouvernement ou la commission après l'expiration des délais de forclusion ». En d'autres termes, le Conseil n'abandonnait nullement une possibilité de contrôle des modalités d'application du TLP, en se ménageant la possibilité de sanctionner une erreur d'appréciation. Il restait à déterminer la force de cette appréciation. Lors de sa saisine portant sur la loi relative à l'immigration et à la nationalité, les requérants reprochaient l'insuffisance du temps alloué pour la discussion du projet de loi. Ils soutenaient que ces modalités portaient atteinte aux exigences constitutionnelles de clarté et de sincérité du débat. Dans sa décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, le Conseil précisa l'ampleur du contrôle qu'il entendait effectuer. Il décida de limiter celui-ci au cas d'erreur manifeste et jugea « qu'en l'espèce, la fixation à trente heures d'un temps législatif programmé initial n'était pas manifestement disproportionnée au regard des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire »<sup>326</sup>.

**513.** Face à cette jurisprudence mettant à l'abri la majorité d'une remise en cause des conditions du débat, « l'abus du droit d'amendement appartient au passé. Le dépôt en nombre déraisonnable est certes toujours possible, mais sera au final vain. Il ne pourra plus conduire à l'enlisement des débats »<sup>327</sup>. L'opposition a perdu l'une des armes majeures à sa disposition, à savoir la perte de temps. Désormais, le Gouvernement et sa majorité maîtrisent tout à la fois la décision finale, et à présent les horloges.

**514.** Pour autant, si les effets de l'obstruction ont été contenus au Palais Bourbon, elle s'est

---

<sup>325</sup> Décision n° 2009-581 DC, *Résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale*, (cons. 25, *Rec.*, p. 120).

<sup>326</sup> Décision n° 2011-631 DC, *Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité* (cons. 6 ; *Rec.*, p. 252). Le commentaire de la décision du Conseil constitutionnel indique qu'« en la matière, le Conseil constitutionnel n'exerce qu'un contrôle de l'"erreur manifeste", celle qui conduirait la conférence à fixer une durée si insuffisante qu'elle priverait d'effet les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire. Il a jugé qu'en l'espèce, ce n'était pas le cas. », Commentaire de la décision disponible sur le site du Conseil constitutionnel : [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2011631DCccc\\_631dc.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2011631DCccc_631dc.pdf), p. 9. Cf. aussi D. Chamussy, « La procédure parlementaire et le Conseil constitutionnel », *NCCC* n° 38, 2013, pp. 65-66 et plus largement pp. 65-67.

<sup>327</sup> J.-É. Gicquel, « Les effets... », *op. cit.*, p. 78.

déplacée pour partie au Sénat, démontrant une fois de plus que « le débat parlementaire est un objet politique que le droit, si ingénieux soit-il, ne pourra jamais complètement domestiquer »<sup>328</sup>. Il faut rappeler que le Sénat a jusqu'en 2015<sup>329</sup> refusé toute procédure limitant drastiquement le droit d'amendement. À ce titre, la discussion sénatoriale offre des conditions temporelles beaucoup plus libérales. L'une des stratégies utilisées par les groupes politiques d'opposition a été de déplacer une partie du débat parlementaire à la chambre haute afin de bénéficier d'un temps plus long, obtenant ainsi les effets désirés de l'obstruction : ralentissement de la procédure et « interpellation de la rue ». En conséquence de quoi, le temps d'examen de plusieurs textes a été sensiblement plus long au Sénat qu'à l'Assemblée nationale ce qui est « sans conteste un grain de sable [...] dans les rouages du chronomètre de la majorité »<sup>330</sup>.

**Tableau 15 – Textes examinés sous la procédure du TLP pour lesquels la durée totale des débats a été supérieure au Sénat**<sup>331</sup>

	Assemblée nationale	Sénat
Grand Paris	22 h 45	37 h 45
La Poste	24 h 55	67 h 25
LOPPI	24 h	29 h 50
Réseaux consulaires	12 h	15 h 50
Grenelle II	44 h 05	58 h 55
Collectivité territoriale	49 h 55	66 h 55
NOME	14 h 30	25 h 30
LMAP	36 h 15	48 h 20
Réforme Retraite	62 h 15	138 h 50
Collectivités territoriales II	9 h 05	56 h 05
Soins psy	9 h 05	16 h 40
Soins psy II	3 h 00	6 h 50
MAPAM	38 h 25	47 h 50
ALUR	35 h 15	42 h 25
MAPAM II	14 h 55	34 h 25
Consommation II	18 h 25	18 h 50
Terrorisme	17 h 47	17 h 57
Transition énergétique	47 h 45	64 h 23
Régions II	19 h 56	20 h 58
Macron I	111 h 24	133 h 51

<sup>328</sup> V. Mazeau, « Le temps législatif programmé à l'Assemblée nationale : organisation ou désorganisation des débats », *Constitutions* 2015, p. 347.

<sup>329</sup> La réforme du règlement du Sénat du 13 mai 2015 instaura la P.E.C..

<sup>330</sup> J.-J. Urvoas, M. Alexandre, *Manuel de survie...*, *op. cit.*, p. 166.

<sup>331</sup> Assemblée nationale : statistiques issues du site internet de l'Assemblée nationale : <http://www2.assemblee-nationale.fr/14/statistiques-de-l-activite-parlementaire/bulletins-annuels>. ; Sénat : données fournies par le service de la Séance du Sénat.

**515.** Si on se limite à la seule chambre basse, la contribution de la procédure de temps programmé à la réduction de l’obstruction parlementaire apparaît nette, et son efficacité pour accélérer une procédure législative réelle. Ce faisant, même ce constat qui semblait définitivement admis paraît remis en cause dans certaines situations confirmant que « la délibération parlementaire [...] surprendra toujours les partisans de sa régulation »<sup>332</sup>.

## **B – Un allègement trop incertain**

**516.** Le TLP devait permettre à la fois de « réduire le nombre d’heures de séance publique des assemblées tout en rendant ces heures plus utiles et efficaces » et de « programmer avec certitude le déroulement de l’ordre du jour et de la discussion des textes en cause »<sup>333</sup>. Il s’agissait de permettre une accélération des débats dans l’hémicycle, mais aussi par la meilleure programmation, d’exploiter plus efficacement le temps à disposition du Parlement. Ces deux objectifs semblent dans la majorité des cas atteints. Tirant le bilan de trois sessions parlementaires d’application, H. Portelli remarquait que depuis « son entrée en vigueur, cette réforme a été respectée, le temps effectivement utilisé s’avérant toujours inférieur au temps alloué, y compris pour les textes les plus controversés »<sup>334</sup>. Pour autant, ce constat doit être relativisé puisque plusieurs textes examinés sous l’empire du TLP tendent à démontrer qu’il ne s’agit pas d’une règle infaillible. Ce dispositif peut dans certains cas avoir pour effet d’allonger les heures de séance publique en les rendant moins efficaces, et par la désorganisation de la discussion, engendrer des délais d’examen des projets de loi en cause, beaucoup plus incertains.

**517.** Il est aujourd’hui possible de tirer un bilan fiable – à défaut d’être définitif – des limites des gains de temps que permet le TLP. Compte tenu des modalités du dispositif, il n’est pas envisageable de se limiter à prendre en compte le temps déterminé par la conférence des présidents. En effet, plusieurs types d’interventions ne sont pas décomptés de ce temps déterminé. Il convient de mettre en perspective trois durées différentes : le temps fixé par la

---

<sup>332</sup> D. Chamussy, « Après la révision constitutionnelle de 2008, l’influence du TLP sur... », *op. cit.*, p. 50.

<sup>333</sup> Rapport fait au nom de la *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l’administration générale de la République* sur le projet de loi organique (n° 1314) relatif à l’application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution ; par J.-L. Warsmann ; Doc AN n° 1375 ; 7 janvier 2009, p. 25.

<sup>334</sup> H. Portelli, « Le temps parlementaire », *Pouvoirs* n° 146, 2013, p. 76.

conférence des présidents à disposition des groupes et des députés non-inscrits, le temps consommé dans les faits par ces députés et le temps de séance effectif nécessaire à l'examen du texte.

**518.** Le TLP impose deux constats<sup>335</sup>. D'abord, la liberté laissée aux groupes politiques d'utiliser comme ils le souhaitent le temps attribué ne s'est pas traduite par une consommation de la totalité du temps à disposition. Si les parlementaires de l'opposition sont les plus consommateurs, il est rare qu'ils épuisent leur temps alloué en totalité. Quant à la majorité, en règle générale, elle emploie son temps avec parcimonie, préférant attendre le tarissement du temps de l'opposition<sup>336</sup>.

**519.** Ensuite, alors que cela constituait l'exception sous la XIII<sup>ème</sup> législature, sous la XIV<sup>ème</sup> législature, le temps d'examen en séance est supérieur, quasi systématiquement, au temps fixé par la conférence des présidents<sup>337</sup>. Les durées d'intervention comptabilisées dans le cadre du TLP doivent être systématiquement assorties d'un « coefficient multiplicateur [...] qui prend en compte les temps du gouvernement et de la commission, juridiquement illimités, et ceux des présidents des groupes qui sont d'une heure chacun, portés à deux heures en cas d'allongement exceptionnel »<sup>338</sup>. Comme le note, V. Mazeau, « lorsque le ministre chargé du texte et le rapporteur sont très loquaces, le temps global de séance peut être plus de deux fois supérieur au temps réellement consommé par les députés ! »<sup>339</sup>. Encore faut-il préciser que ces dépassements réguliers du temps fixé en conférence des présidents restent contenus en raison du non épuisement du temps réservé à la majorité parlementaire.

**520.** Ce phénomène a été perceptible lors de l'examen du projet de loi de lutte contre le terrorisme, examiné en TLP, en septembre 2014. Seuls 145 amendements avaient été déposés. Le terme du débat était fixé initialement au 16 septembre 2014. Pourtant, son examen s'est prolongé jusqu'au jeudi 18 septembre, nécessitant l'ajout de trois séances supplémentaires.

---

<sup>335</sup> Pour les statistiques servant de bases aux conclusions : cf. annexe 17 p. 533.

<sup>336</sup> « Plus votre temps s'écoule, mieux cela va pour nous... Arrêtez donc d'utiliser bêtement votre temps, parce que vous ne pourrez pas défendre vos autres amendements », R. Maillié, *J.O. AN, Débats*, 2<sup>ème</sup> Séance du 10 juillet 2009, p. 6375.

<sup>337</sup> Pourtant, la première utilisation du TLP par la nouvelle majorité lors de la 2<sup>nde</sup> lecture du projet de loi mariage pour tous fut concluante puisque le volume horaire prévu (25 heures) ne fut pas dépassé (23 h 46). Cf. l'article de J.-É. Gicquel, « La loi et la procédure parlementaire », *RFDA* 2013, p. 927.

<sup>338</sup> G. Bergougnous, « La discussion de la "loi Macron" en première lecture à l'Assemblée nationale : les limites du temps législatif programmé », *Constitution* 2015, p. 204.

<sup>339</sup> V. Mazeau, *op. cit.*, p. 347.

C'est l'ensemble des différentes étapes d'examen (discussion générale et débats sur les amendements) qui sont à l'origine de ce prolongement. Les causes sont multiples : premier facteur, l'opposition multiplia les orateurs ce qui rallongea fortement la discussion générale. Ensuite, les interventions des députés furent en moyenne de cinq minutes au lieu de deux minutes. Le ministre de l'Intérieur y répliqua systématiquement par des réponses longues, suscitant de nouvelles interventions des parlementaires. À cet allongement s'adjoignit la désorganisation, puisque plusieurs députés absents au début de l'examen prirent la parole pour revenir sur des débats déjà abordés. Enfin, certains députés ont défendu des amendements avant qu'ils n'arrivent en discussion<sup>340</sup>.

**521.** Ces dysfonctionnements sont apparus avec d'autant plus de force lors de la première lecture du projet de loi pour la croissance et l'activité dite « loi Macron ». Le projet déposé devant le bureau des assemblées était composé de 106 articles. Le stade préparatoire se solda par 82 heures d'examen ce qui incita, dès le 16 décembre 2014, la conférence des présidents, à déclencher une discussion selon la procédure du TLP dans l'espérance de contenir les débats futurs en hémicycle. Le groupe GDR exigea que le temps corresponde au temps exceptionnel maximal fixé par la conférence des présidents en début de législature (art. 49 al. 9 et s. RAN), à savoir 50 heures. À l'issue des travaux de la commission spéciale, le nombre d'articles avait plus que doublé pour atteindre 209 ce qui ne pouvait qu'allonger les débats à venir. L'examen débuta en *Plenum* le 26 janvier et fut prolongé, par deux fois, pour s'étaler au final sur trois semaines au lieu de deux comme initialement prévu<sup>341</sup>. Le texte adopté par l'Assemblée nationale est sorti avec 295 articles.

**522.** Les raisons de ce « marathon législatif » ne s'expliquent pas uniquement par le nombre d'amendements. Si leur nombre ne fut pas négligeable<sup>342</sup>, on ne peut l'interpréter comme une attitude obstructionniste<sup>343</sup>. Les amendements déposés après les délais réglementaires n'ont

---

<sup>340</sup> Le député M. Habib (UDI) s'est inscrit à l'article 3 pour défendre un amendement à l'article 4, *J.O. AN, Débats*, 1<sup>ère</sup> séance du 17 septembre 2014, p. 6456.

<sup>341</sup> Il faut ici préciser que la porosité du partage de l'ordre du jour a permis d'éviter un allongement encore plus important. Si la première semaine était gouvernementale, ce n'était pas le cas des deux autres. Le Groupe SRC consentit à inscrire les débats pour la deuxième semaine. Quant à la troisième, elle fut inscrite à la demande du Gouvernement, une fois respectée la priorité constitutionnelle réservée au contrôle.

<sup>342</sup> 3 299 furent déposés et 559 furent adoptés.

<sup>343</sup> On notera cependant que les débats ont été fortement ralentis sur les articles relatifs aux professions réglementées : de nombreux amendements identiques ont été déposés par l'opposition.



pas été légion<sup>344</sup>. Pourtant, le volume global de la discussion s'est établi à 111 heures, soit un coefficient multiplicateur inhabituellement haut de 2,2. L'analyse des débats fait ressortir une intervention très importante de la commission – 18 h – que la présence de neuf rapporteurs<sup>345</sup> n'a fait que décupler. Plus inhabituelles, les interventions du ministre en charge du dossier cumulent près de 18 heures de prises de parole. E. Macron avait choisi de donner systématiquement des réponses longues et détaillées aux questions des députés<sup>346</sup>. Deux éléments supplémentaires ont contribué à allonger le temps. Les groupes politiques ont fortement exploité les nombreuses garanties apportées lors de l'élaboration du TLP. D'abord, plusieurs d'entre eux<sup>347</sup> ont tenté – en vain – d'obtenir du temps supplémentaire, grâce à l'article 49 al. 12 RAN qui autorise la conférence des présidents à augmenter la durée maximale fixée pour l'examen d'un texte, si celui-ci se révèle insuffisant. En compensation, la conférence des présidents accepta, dans une lecture contestable du règlement, de reverser le temps spécifique réservé aux présidents de groupe – deux heures chacun<sup>348</sup> – au profit de chacun des groupes. Enfin, les groupes de l'opposition saisirent le droit d'obtenir 10 minutes supplémentaires par groupe, à la suite du dépôt hors délais des amendements du Gouvernement ou de la commission, conformément à l'article 55 al. 6 RAN<sup>349</sup>. Et encore faut-il noter que cette possibilité ne fut pas sollicitée par l'ensemble des présidents de groupe ce qui fait dire à G. Bergougnous « que le débat aurait pu encore se prolonger, nonobstant l'usage du TLP »<sup>350</sup>. Cette addition de comportements explique l'explosion rapport temps de séance/temps utilisé par les groupes parlementaires. Dans ce cas, il apparaît clairement que le TLP a aggravé l'incertitude de la procédure parlementaire plus qu'il ne l'a disciplinée. Le contexte politique – marqué par une fragmentation du bloc majoritaire – et l'inefficacité du

---

<sup>344</sup> Le Gouvernement déposa cinq amendements hors délais, la commission dix-neuf. Cela permit à seulement huit amendements parlementaires d'être déposés.

<sup>345</sup> Un rapporteur général et huit rapporteurs thématiques.

<sup>346</sup> À plusieurs reprises, les présidents de séance ont invité l'exécutif à faire preuve de plus de concision... sans réel succès : « Avant de donner la parole à M. Cinieri pour présenter son amendement n° 2287, j'invite aimablement, avec tout le respect que nous lui portons et le plaisir que nous avons à l'entendre, le Gouvernement à être plus économe de son temps de parole même si ses réponses sont très précises et intéressantes. Nous sommes dans le cadre du temps programmé et si nous poursuivions à ce rythme, nous risquons fort de ne pas pouvoir tenir les délais », S. Mazetier, *J.O. AN, Débats*, 3<sup>ème</sup> séance du 30 janvier 2015, p. 679.

<sup>347</sup> Le président du Groupe SRC n'en fit pas la demande afin de ne pas permettre aux « frondeurs » présents dans ses rangs de ralentir les projets du Gouvernement.

<sup>348</sup> Le temps de parole des présidents de groupe n'est pas comptabilisé dans la limite d'une heure quand le temps global s'élève à 40 heures ou moins, et à deux heures au-delà du seuil de 40 heures.

<sup>349</sup> Les groupes ont largement fait usage de la faculté qui leur est reconnue d'obtenir un temps supplémentaire pour l'examen des articles sur lesquels le Gouvernement a déposé un amendement hors délai (plus de deux heures vingt ont été utilisées à ce titre).

<sup>350</sup> G. Bergougnous, « La discussion de la "loi Macron"... », *op. cit.*, p. 204.

TLP à limiter les débats ont poussé le Gouvernement à faire usage de l'article 49 al. 3 C. alors même qu'il devait le remplacer.

**523.** Le dispositif de programmation des débats montre ici ses limites sur un texte « fleuve ». Le report à deux reprises du terme du débat, dû à l'allongement démesuré des discussions, permet de douter qu'il soit « l'instrument le plus adapté à l'adoption rapide d'un texte long, complexe et controversé »<sup>351</sup> et que la procédure législative eût été plus longue avec la procédure de droit commun.

**524.** Ainsi, le principal défaut de la procédure du TLP est d'avoir supprimé le pouvoir de « police des débats » conféré à la présidence de la séance. Les différents présidents de séances n'ont pu faire usage des limitations individuelles de prise de parole en vigueur en procédure ordinaire, telle la limitation du nombre des orateurs intervenant sur un amendement ou l'application du strict respect du temps de parole. Le règlement ne lui attribue nullement le droit de retirer la parole aux députés, à moins que le temps attribué à leur groupe soit épuisé. En d'autres termes, les parlementaires parviennent sur certains textes à exploiter le règlement de l'Assemblée nationale et la faiblesse des pouvoirs de la présidence en procédure de TLP, créant de nouvelles techniques d'obstruction. Les débats déstructurés, « chloroformés »<sup>352</sup>, peuvent aussi se voir rallongés de manière excessive. Et encore, dans le cas de la loi Macron, l'usage de l'article 49 al. 3 C. ne permet pas aux députés d'avoir recours à leur droit d'explication de vote personnel.

**525.** Une solution simple consisterait à appliquer les limites habituelles de temps de parole qui s'appliquent en procédure législative de droit commun, dans le cadre du TLP. Cependant, cette réforme technique risquerait de se heurter fortement aux parlementaires puisqu'elle remettrait en cause le fragile consensus politique obtenu en 2009 pour faire adopter « le temps guillotiné »<sup>353</sup>.

---

<sup>351</sup> X. Magnon, « L'invité de Codes et Lois », *Cahier Législatif*, in Jurisclasseur Codes et Lois Droit Public – Droit Privé, Lexis-Nexis, Octobre 2015, p. 3.

<sup>352</sup> Expression de J.-J. Urvoas, entretien réalisé le 2 juillet 2015 (cf. annexe n°1 p. 515.)

<sup>353</sup> Le groupe de travail sur la procédure législative ne semble pas poursuivre cette voie puisqu'il a proposé une autre évolution du TLP. La proposition n° 12 instaurerait une procédure de « temps organisé » ou « structuré ». Elle « consisterait à fixer une durée globale de discussion, puis à la décliner par jour de séance. La Conférence des Présidents aurait alors la possibilité de déterminer, à l'avance, que tels articles seraient examinés tel jour de la semaine ». De plus, sans remettre en cause le droit de déposer des amendements pour les parlementaires, les groupes politiques seraient invités à choisir les

## § II – L’allongement régulier des débats législatifs

**526.** La nouvelle complémentarité entre les commissions et la séance publique à la suite de la réécriture du texte constitutionnel n’a pas suffi à améliorer l’efficacité de la procédure législative. L’accroissement de la durée des séances des commissions et de la séance publique prouve qu’aucune accélération ne s’est produite. Certes, la faiblesse des innovations consacrées et le peu de volonté des parlementaires à modifier leurs comportements ne sont pas les seules raisons, mais il peut leur être imputé une grande part de la responsabilité. À la surcharge des débats pléniers (*B*), déjà présente avant 2008, qui ne cesse de s’accroître, s’est ajouté un alourdissement du travail en commission (*A*).

### A – Un allongement logique en commission

**527.** Parmi les objectifs principaux de la révision constitutionnelle de 2008 figurait la revalorisation des commissions parlementaires. À cet effet, le constituant a fortement accru leur rôle au sein de la procédure législative. Les nouveaux articles 42 et 44 C. ont transformé les modalités d’examen des textes législatifs. Désormais, le texte adopté par la commission sert de base à la discussion en séance publique<sup>354</sup> et les parlementaires sont incités à travailler le texte dès le stade préparatoire (2). Ces modalités expliquent logiquement que le temps de la commission se soit densifié et allongé (1).

#### 1 – Un travail préparatoire plus conséquent

**528.** Au sein des deux chambres, il y a un avant et un après 2008. Ainsi, entre 2008 et 2016, à l’exception de la session 2011-2012 qui s’est déroulée lors d’une année présidentielle, la durée cumulée des réunions des commissions ne tombe jamais en dessous des 800 heures, alors que sous la XIII<sup>ème</sup> législature, elle n’a jamais dépassé 627 heures (2005-2006).

---

amendements qu’ils souhaitent défendre en séance, incitant les parlementaires à privilégier certains amendements par rapport à d’autres lors de la discussion [...] les membres du Parlement n’ayant pas pu défendre leurs amendements avant leur mise au vote pourraient le faire par écrit. Cette piste permettrait d’offrir une nouvelle modalité d’expression publique aux parlementaires», «*Pour une nouvelle assemblée nationale*», 1<sup>ère</sup> conférence de réforme, propositions des groupes de travail, décembre 2017, pp. 135-136 (disponible sur le site internet de l’Assemblée nationale).

<sup>354</sup> À l’exception des projets de révision constitutionnelle, de loi de finances et de financement de la sécurité sociale.

Assemblée du travail en commission, le Sénat a aussi vu le volume horaire de ses commissions augmenter. Dans les deux assemblées, l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle a donc impliqué que les commissions siègent plus souvent et plus longtemps.

**529.** À l'Assemblée nationale, les 1000 heures de réunions sont dépassées dès la première session parlementaire, sous l'empire de la nouvelle procédure législative. Ce niveau est tenu lors des sessions suivantes, à l'exception de la session 2011-2012 qui fut écourtée en raison des élections présidentielles<sup>355</sup>.

**530.** Si les chiffres sénatoriaux n'atteignent pas les mêmes valeurs, l'augmentation est sensible dès la deuxième année parlementaire de la période 2007-2012 (934 heures de réunion en 2008-2009). Elle atteint même un pic lors de l'ouverture du quinquennat de F. Hollande (2012-2013 : 1152 heures)<sup>356</sup>.

**531.** Le travail législatif n'est pas le seul à l'origine de l'augmentation du volume de travail des organes préparatoires. Le travail de contrôle et d'évaluation des politiques publiques s'est aussi fortement développé depuis 2008. En l'absence de statistiques permettant de distinguer parfaitement les deux catégories de travaux, ce sont les entretiens avec les différents secrétaires de commissions parlementaires faisant état d'un constat partagé, qui permettent d'affirmer qu'un accroissement régulier et sensible du travail législatif a eu lieu au sein des commissions. La place prise par les réunions des commissions s'explique par la nouvelle rédaction de l'article 42 C. : l'investissement des parlementaires est à la hauteur de l'importance stratégique qu'occupent les travaux préparatoires.

## **2 – L'investissement massif des acteurs du débat parlementaire**

**532.** Même si la nouvelle complémentarité ne s'est pas réalisée pleinement, la révision constitutionnelle de 2008 a atteint certains de ses objectifs. Les nouvelles modalités de l'examen des textes en commission ont permis aux commissions de se rapprocher de la séance publique. Dans ce cadre, plusieurs facteurs expliquent cet accroissement continu.

---

<sup>355</sup>Cf. annexe n°18 p. 539.

<sup>356</sup>Cf. annexe n°19 p. 539.

**533.** En premier lieu, les parlementaires, de la majorité en particulier, ont rapidement saisi l'intérêt qu'ils avaient à investir la commission face à l'exécutif. Dans l'enceinte de celle-ci, les élus sont en capacité d'obtenir les modifications souhaitées sur le texte, davantage qu'en séance publique où l'appartenance partisane prend le pas sur l'expertise d'un sujet. Le nouvel article 42 C. leur permet d'imposer un rapport de force favorable au stade préparatoire<sup>357</sup>.

**534.** En second lieu, à l'Assemblée nationale, lorsque le Gouvernement est présent en commission, la discussion s'est étoffée. Les échanges avec l'exécutif ne se limitent plus à l'audition du ministre en charge du dossier, ajoutée des interventions des différents orateurs de groupes. La discussion en commission se poursuit par un examen détaillé du texte et des amendements déposés sur chaque article de celui-ci. La multiplicité des organes pouvant et ayant intérêt à déposer des amendements avant l'adoption du texte par la commission saisie au fond a fortement alourdi le travail de celle-ci. Par ailleurs, la présence de l'exécutif au sein des commissions, du moins à l'Assemblée nationale, permet un dialogue tout au long de l'examen du texte en commission. Les exemples de la loi relative à la croissance, à l'activité et à l'égalité des chances économiques (dite loi Macron) et de la loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme permettent de saisir l'importance que ces échanges peuvent prendre. Les discussions en commission ne se limitent plus à un « entre soi » parlementaire.

**535.** En troisième lieu, cette inflation a aussi été motivée par l'évaluation permanente dont sont l'objet les parlementaires<sup>358</sup>. Cette évaluation est le fruit des études statistiques menées

---

<sup>357</sup> P. Türk note à ce propos que « la commission se retrouve en position de force face au Gouvernement : par une quasi inversion de perspective, c'est lui (le Gouvernement) qui, désormais, se retrouve à devoir batailler pour obtenir point par point, la restitution des dispositions initialement prévues dans son projet, par voie d'amendement au texte adopté par la commission. » et qu'en conséquence « les parlementaires, même membres de la majorité, conscients que le texte constitutionnel leur est désormais plus favorable, semblent ainsi encouragés à revendiquer plus facilement leur marge d'action et à défendre leur autonomie face au gouvernement », « Les commissions parlementaires et le gouvernement », in F. Fraysse, F. Hourquebie (dir.), *Les Commissions parlementaires dans l'espace francophone* (actes du colloque organisé par l'Université Toulouse 1- Capitole les 1<sup>er</sup> et 2 octobre 2010, à Paris), Paris, Montchrestien, Lextenso, coll. « Grands colloques », 2011, p. 98, pp. 104-105. En ce sens, voir aussi, E. Thiers, « Les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et l'élaboration de la loi depuis 2008 : une révolution très discrète », *RJTUM* 2014, n° 48, pp. 211-222.

<sup>358</sup> En ce sens, voir P. Laffon, « Quantification de l'activité parlementaire », *La revue parlementaire*, 934, mars 2011, p. 17.

par des collectifs citoyens et des cabinets d'étude<sup>359</sup>. Ce contrôle de l'activité parlementaire par des organismes extérieurs pousse les parlementaires à prendre la parole afin d'attester leur présence, même si ces interventions s'avèrent inutiles ou artificielles. Ces comportements se traduisent par des prises de paroles « parasites » ou inutiles qui encombrant les débats législatifs.

**536.** Enfin, les commissions sont devenues le seul stade de la procédure législative durant lequel la parole parlementaire n'est pas contrainte. Si les limites à l'expression parlementaire ne sont pas nouvelles, les nouvelles règles issues des réformes organiques (TLP) et réglementaires de 2009, 2014 et 2015 ont porté un coup sévère à cette liberté<sup>360</sup>. Un phénomène de report s'est donc opéré vers les commissions.

**537.** L'accroissement de la durée et du nombre de réunion des commissions est une conséquence logique et voulue du constituant de 2008. Pourtant, les statistiques font apparaître clairement qu'à l'augmentation du nombre et de la durée des réunions en commission s'ajoute un alourdissement permanent du temps de séance publique. Cette situation se retrouve au sein des deux assemblées même si la rue de l'Université est encore plus touchée.

## **B – Un allongement illogique en séance publique**

**538.** L'augmentation du nombre et de la durée des réunions des commissions était prévisible en raison de la volonté constituante d'y transporter une part importante des discussions législatives. En contrepartie, une réduction du temps passé en séance publique devait avoir lieu. Pourtant, depuis 2009, si on isole la durée des séances publiques consacrées aux travaux législatifs (y compris les travaux budgétaires), ce phénomène ne s'est pas réalisé : il n'y a pas eu d'allègement consécutif de la séance publique, bien au contraire.

---

<sup>359</sup> À la suite de la loi HADOPI, plusieurs observatoires et sites internet ont été créés pour suivre l'assiduité et l'activité (et la non-activité des parlementaires). Ainsi, les sites internet « nosdéputés.fr » et « nossénateur.fr » du collectif « Regards citoyens » recensent les interventions des parlementaires ce qui incite les parlementaires à prendre la parole pour être correctement classés. Sur la mesure de l'activité parlementaire et ses limites, voir J. Navarro, « Mesurer l'efficacité des députés au sein du parlement français. L'apport des techniques de frontières non paramétriques », *RFSP* 2012, pp. 611-636.

<sup>360</sup> Voir infra § ??

**539.** Deux constats s'imposent. D'une part le temps global dévolu au travail législatif au sein de l'hémicycle n'a nullement régressé, mais a continué sa progression permanente. D'autre part, la durée d'examen des textes en séance publique est encore bien souvent supérieure à leur durée d'examen en commission.

**540.** Ces constats s'imposent au sein des deux assemblées. Au Palais Bourbon, la durée des séances publiques atteint des niveaux au moins équivalents, voire supérieurs aux valeurs relevées avant la révision constitutionnelle. Le volume s'avère moindre au Palais du Luxembourg, mais la hausse tendancielle est la même. Dans les deux assemblées, la durée globale des séances publiques dévolues au travail législatif est atteinte après l'entrée en vigueur de révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 (lors de la session 2012-2013 à l'Assemblée nationale et lors de l'année parlementaire 2009-2010 au Sénat), preuve de l'échec des dispositions instaurées pour alléger le *Plenum*.

**Tableau 16 – Durée globale des séances publiques dévolues au travail législatif (débat législatifs et budgétaires) à l'Assemblée nationale, 2003-2017 (sessions parlementaires)**

Session	Nombre d'heures de séance (session ordinaire et extraordinaire)
<b>2003-2004</b>	1 055 h 40
<b>2004-2005</b>	804 h 35
<b>2005-2006</b>	930 h 30
<b>2006-2007</b>	495 h 25
<b>2007-2008</b>	777 h 50
<b>2008-2009</b>	1 109 h 05
<b>2009-2010</b>	928 h 20
<b>2010-2011</b>	791 h 50
<b>2011-2012</b>	474 h 30
<b>2012-2013</b>	<b>1 155 h 50</b>
<b>2013-2014</b>	999 h 30
<b>2014-2015</b>	979 h 50
<b>2015-2016</b>	741 h 30
<b>2016 - juin 2017</b>	379 h 55

**Tableau 17 – Durée globale des séances publiques dévolues au travail législatif (débat législatifs et budgétaires) au Sénat, 2003-2017 (sessions parlementaires)<sup>361</sup>**

Session	Nombre d'heures de séance (session ordinaire)
2003-2004	885 h 36
2004-2005	718 h 05
2005-2006	841 h 35
2006-2007	583 h 40
2007-2008	657 h 05
2008-2009	881 h 40
2009-2010	<b>926 h 24</b>
2010-2011	881 h 10
2011-2012	525 h 33
2012-2013	809 h 23
2013-2014	718 h 45
2014-2015	900 h 28
2015-2016	768 h 29
2016 - juin 2017	361 h 40

**541.** Une partie de l'explication est liée au volume global des textes. Certes, le nombre de textes votés varie peu d'une session parlementaire à l'autre, mais le volume global des impressions parlementaires n'a cessé de croître.

<sup>361</sup> Données établies à partir des statistiques disponibles sur le site de l'Assemblée nationale : <http://www2.assemblee-nationale.fr/14/statistiques-de-l-activite-parlementaire>.



**Tableau 18 – Nombre de projets et de propositions de loi adoptés par le Parlement hors lois autorisant la ratification des traités internationaux, 2002-2017 (sessions parlementaires)<sup>362</sup>**

Session	Nombre de textes
2002-2003	57
2003-2004	42
2004-2005	47
2005-2006	44
2006-2007	46
2007-2008	56
2008-2009	43
2009-2010	57
2010-2011	67
2011-2012	40
2012-2013	53
2013-2014	66
2014-2015	41
2015-2016	57
2016-2017	55

**542.** Mais plusieurs indicateurs permettent d’observer qu’au-delà de la relative stabilité du nombre de textes adoptés, le volume de ces derniers ne cesse d’enfler<sup>363</sup>.

**543.** Une comparaison de la durée d’examen de plusieurs textes en commission, puis en séance publique confirme que, malgré les modifications constitutionnelles, le temps passé en hémicycle demeure plus important qu’en commission. Certes, comme nous l’avons constaté précédemment, la durée des réunions de commissions a augmenté. Cette situation résulte logiquement de la montée en puissance des organes préparatoires dans la procédure législative. Pour autant, le travail en séance publique est dans une majeure partie des cas plus long qu’au stade des commissions aussi bien à l’Assemblée nationale qu’au Sénat<sup>364</sup>.

**544.** Il est concevable que le temps passé en séance publique puisse être plus important qu’en commission en raison, d’une part, du nombre de parlementaires présents et d’autre part du « cérémonial » propre à l’hémicycle qui s’avère plus lourd qu’en commission. Mais la différence entre les deux organes est trop importante pour ne reposer que sur ces deux raisons. L’explication tient bien davantage aux différents écueils relevés plus tôt : à savoir la répétition

<sup>362</sup> Statistiques fournies par la direction de la séance de l’Assemblée nationale.

<sup>363</sup> Cf. annexes 20 et 21 p. 540.

<sup>364</sup> cf. annexes 22 et 23 p. 541.

défectueuse du travail entre commission, et séance publique. Le phénomène de double dépôt des amendements en commission puis durant le *Plenum* permet d'expliquer le volume de temps passé au stade la délibération finale.

**545.** La commission des lois du Palais Bourbon a semblé mieux tirer parti de la révision constitutionnelle<sup>365</sup>. Cette commission fait état d'un écart moins important entre le temps passé en commission et celui passé en séance publique. Cette situation s'est confirmée lors de la XIV<sup>ème</sup> législature. Cette relative réussite de la révision constitutionnelle au sein de la commission la plus sollicitée de l'Assemblée nationale se poursuit, puisque le différentiel entre le volume horaire des séances de commissions et celui passé en hémicycle se maintient à un écart plus faible qu'au sein des autres commissions<sup>366</sup> :

**Tableau 19 – Comparatif de la durée d'examen en commission et en séance publique pour la commission des Lois de l'Assemblée nationale (XIII<sup>ème</sup> et XIV<sup>ème</sup> législature)**

<b>Législature</b>	<b>XIII<sup>ème</sup></b>	<b>XIV<sup>ème</sup></b>
<b>Nombre d'heures de réunions de Commission</b>	572 h 45	626 h
<b>Nombre d'heures passées en séance sur les textes examinés au fond par la Commission</b>	1032 h	1262 h
<b>Rapport</b>	<b>55,4 %</b>	<b>49,6 %</b>

**546.** En définitive, le bilan statistique ne fait que confirmer l'absence d'accélération de la procédure législative. Certes, des éléments objectifs permettent d'expliquer les durées plus

<sup>365</sup> J.-L. Warsmann écrit qu'« au cours de cette législature, la commission des Lois aura examiné une part essentielle des textes définitivement adoptés par le Parlement et aura occupé, par son activité, une large part, également, des séances plénières de notre assemblée. On remarquera néanmoins qu'elle aura su utiliser les mécanismes tendant à rendre la discussion des textes plus efficace. Car si 40 % des textes ont relevé du champ de compétences de la commission des Lois, celle-ci n'aura siégé dans l'hémicycle que 30 % du temps consacré aux discussions législatives. En cela, la commission des Lois a répondu à l'esprit de la révision constitutionnelle de juillet 2008 tendant à faire traiter en commission les questions les plus techniques, de sorte qu'en séance ne viennent que les dispositions les plus politiques ou celles qui, faute d'accord avec le Gouvernement, supposent un arbitrage par l'Assemblée nationale en son entier », Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la *Commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ; sur le bilan d'activités de la commission des Lois sous la XIII<sup>ème</sup> législature (2007-2012)* ; par J.-L. Warsmann ; Doc. AN n° 4442 ; 29 février 2012, p. 13.

<sup>366</sup> Données issues du Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ; sur le bilan d'activités de la commission des Lois* ; par D. Raimbourg ; Doc. AN n° 4542 ; 22 février 2017, p. 19.

élevées en séance publique. Le nombre plus important de parlementaires présents et le formalisme plus rigoureux et conséquent du *Plenum* jouent aussi leur rôle : à chaque prise de parole, le ballet des montées et des descentes de la tribune ne peut que générer du temps perdu. Les différentes phases de la discussion en séance publique sont plus nombreuses. Avant d'examiner le texte en détail, l'hémicycle effectue une discussion générale qui peut s'étendre. Avant même l'étude du texte, plusieurs motions de procédure peuvent être déposées alors que cette pratique est peu répandue au sein des commissions.

**547.** Cependant, une part importante de cette absence d'effet de la révision constitutionnelle est à mettre au débit des parlementaires. De concert avec J.-P. Derosier on ne peut que « regretter que les parlementaires demeurent encore empreints de l'ancien tropisme consistant à sacrifier le débat en séance »<sup>367</sup>. Ces derniers font toujours de la séance publique le lieu par excellence de l'exercice de leur droit de parole. L'hémicycle est l'espace où les parlementaires entendent remplir leur rôle de législateur. Leurs comportements en attestent. Ils ont refusé toutes procédures simplifiées qui auraient eu pour effet de leur enlever le droit de s'exprimer en séance publique. Ils ont aussi refusé de modifier réellement leurs comportements dans le cadre de la procédure de droit commun. Ainsi, seul pouvait être espéré un recentrage « naturel » de la séance publique sur les aspects les plus essentiels des textes, réservant les aspects techniques à la commission. Ce partage n'a pu se réaliser car il est difficile à effectuer dans les faits.

---

<sup>367</sup> J.-P. Derosier, « La rationalisation des débats », in Pierre Albertini (dir.), *La qualité de la loi : Expériences française et européenne*, Paris, Mare & Martin, 2015, p. 139.

## Conclusion chapitre II

**548.** Peu exploité par les parlementaires, l'article 44 C. ne pouvait prêter assistance à une accélération de la procédure législative que dans sa dimension incitative. Seul demeurait l'article 42 C. pour modifier la répartition organique de la charge de travail. Assez rapidement, les parlementaires de la majorité ont compris tout l'intérêt qu'ils avaient à investir le travail en commission. Les organes préparatoires sont désormais un stade au cours duquel la production législative est intense. Toutefois, il n'y a pas eu de bouleversement de la complémentarité organique. Les commissions parlementaires n'ont pas réellement absorbé une part du travail législatif du *Plenum*. Une démultiplication du travail législatif s'est substituée à la nouvelle répartition espérée. Celle-ci était pourtant indispensable afin d'alléger la séance publique, permettant ensuite une accélération de la procédure législative dans son ensemble.

**549.** Près d'une décennie d'application des nouvelles normes montre que les deux assemblées se sont approprié l'article 42 C. de manière assez similaire. Les parlementaires de la majorité travaillent fortement les textes dès le stade préparatoire. Seulement, ils n'ont pas pour autant délaissé la séance publique. Ce constat est d'autant plus vrai pour les parlementaires de l'opposition parce qu'elle est toujours plus payante politiquement que la commission, d'autant que l'accueil de leurs amendements au sein de ces dernières ne s'est pas amélioré. Quant au TLP, rendu possible grâce à l'article 44 C., il n'a été adopté que par l'Assemblée nationale, et si ce dispositif s'avère efficace pour limiter l'usage du droit d'amendement, il n'est pas un outil aussi fiable que prévu pour contenir la durée des débats parlementaires.

**550.** En définitive, l'article 42 C. n'est pas parvenu à modifier les pratiques antérieures. Les comportements des parlementaires ont fait obstacle à une nouvelle répartition du travail législatif, et par voie de conséquence, à une gestion du temps parlementaire favorable à un allègement de la séance publique, et *in fine*, à l'accélération de la procédure législative. Les indicateurs temporels attestent sans ambiguïté de cette absence d'amélioration. Si l'allongement des débats en commission s'explique et était même prévisible, il n'a pas été suivi d'un raccourcissement de ceux prenant place au sein de l'hémicycle.

## Conclusion Titre II

**551.** Rendue possible par l'évolution de la norme constitutionnelle, l'accélération du travail parlementaire devait se concrétiser grâce aux pratiques parlementaires. Le 23 juillet 2008, ils s'étaient donné les outils juridiques pour combattre les lenteurs de la procédure législative. La nouvelle complémentarité organique mise en place par l'article 42 C. et soutenue par l'article 44 C. permettait d'espérer un allègement de la séance publique par un renforcement du travail en commission. Seulement, les parlementaires n'ont pas exploité les possibilités offertes par l'article 44 C. pour mieux encadrer le droit d'amendement. Ils n'ont pas fait une application de l'article 42 C. susceptible de mieux utiliser le temps à leur disposition. L'accélération de la procédure législative était en grande partie basée sur le phénomène du « vase communicant », *id est* un transfert de la charge de travail de la séance publique vers les commissions parlementaires. D'un point de vue quantitatif – ce qui est l'essentiel dans une perspective d'accélération du *tempo* législatif – celui-ci n'a pas réellement eu lieu puisqu'en lieu en place, députés et sénateurs ont répété dans la première ce qu'ils faisaient dans les secondes. La volonté constituante d'aboutir à une séance publique recentrée sur l'essentiel, débarrassée de l'examen de nombreux amendements ne s'est pas concrétisée.

**552.** L'analyse des résultats illustre la grande difficulté des seules règles formelles à influencer les comportements des parlementaires. Il s'agit ici d'une limite majeure de la révision constitutionnelle de 2008. Celle-ci est parvenue à corriger la norme constitutionnelle, mais elle a échoué à infléchir le fonctionnement institutionnel de la V<sup>ème</sup> République en agissant sur les pratiques et les comportements de ses acteurs. En se voulant peu prescriptive et en renvoyant les choix finaux aux règlements, elle a laissé les parlementaires maîtres de donner suite ou non à ces changements normatifs.

**553.** La pratique a anesthésié ses effets d'accélération par le refus de réelles innovations procédurales et/ou une pratique peu conforme aux objectifs poursuivis parce que « la séance plénière constitue le point d'aboutissement naturel du travail en commission, l'épicentre du débat parlementaire, le lieu privilégié de la confrontation entre majorité, opposition et gouvernement »<sup>368</sup>. Ainsi, plus que le droit, c'est la seule capacité des parlementaires à se

---

<sup>368</sup> J.-L. Hérim, « La nouvelle procédure législative... », *op. cit.*, p. 128.

détacher d'une culture politique faisant de la « séance publique [le] cœur de l'activité parlementaire et [le] symbole de son existence »<sup>369</sup> qui permettra d'aboutir à des arbitrages favorables à une accélération de la procédure législative.

---

<sup>369</sup> M. Ameller, « La session unique devant le Conseil constitutionnel », in *Mélanges en l'honneur de Gérard Conac. Le nouveau constitutionnalisme*, Paris, Economica, 2001, p. 276.

## Conclusion Partie I

**554.** Comme le rappelle X. Vandendriessche, « pour nécessaire qu'elle soit, l'évolution des textes ne suffira pas à surmonter la pesanteur des pratiques et le poids énorme des habitudes. Par conséquent, si une "revalorisation" parlementaire doit passer par un certain nombre de modifications constitutionnelles, elle ne pourra prétendre à une quelconque effectivité que sous bénéfice d'un vrai changement des mentalités »<sup>370</sup>. Cette opinion s'est une nouvelle fois confirmée après la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 puisque la capacité de la Constitution à accélérer la procédure législative n'a pas été prouvée.

**555.** En 2008, la réécriture de plusieurs normes importantes du régime instauré en 1958 fut la solution privilégiée pour remédier aux dysfonctionnements d'une procédure législative devenue, depuis plusieurs décennies trop lente en raison de la surcharge de lois à examiner, de son caractère répétitif et peu rationnel d'un point de vue temporel. G. Bergounous explique que « très vite, la mauvaise organisation du travail parlementaire, caractérisée tout spécialement par le manque de temps »<sup>371</sup> a été dénoncée. « Principal enjeu de l'époque moderne »<sup>372</sup>, le Constituant a tenté à plusieurs reprises d'y répondre par une augmentation du temps disponible (1963 puis 1995), ne faisant qu'accentuer les maux. La révision de 2008 a tenté une réponse qui, sur le plan quantitatif et qualitatif, fut inédite dans l'histoire de la V<sup>ème</sup> République. D'abord, il est indéniable que cette révision constitutionnelle, bien plus que celle de 1963 ou de 1995, s'est donné les moyens de remettre en cause la gestion du temps parlementaire. Ensuite, à l'exception de l'adoption des lois en commission, les parlementaires disposent théoriquement d'outils performants pour rationaliser l'usage de leur temps. Pourtant, elle n'est pas non plus parvenue à accélérer *le tempo* parlementaire. L'absence de réel résultat, malgré l'ampleur des normes rectifiées en faveur de cette dynamique, permettrait d'affirmer que la norme fondamentale est définitivement impuissante à accélérer la production de la loi. Il convient cependant de moduler ce propos en affirmant plus exactement qu'elle est une voie perfectible mais pas inutile.

---

<sup>370</sup> X. Vandendriessche, « Le Parlement entre déclin et modernité », *Pouvoirs* 2001, n° 99, p. 60.

<sup>371</sup> G. Bergounous, « Constitution et vie parlementaire », in *Ouvrage jubilaire de l'AFDC pour le cinquantième anniversaire de la Constitution française*, éd. Dalloz, 2008, p. 268.

<sup>372</sup> C. Vintzel, *Les armes du Gouvernement dans la procédure législative, étude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, Paris, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », p. 621.

**556.** Ici, l'incapacité de la norme constitutionnelle à modifier le rythme législatif de la procédure parlementaire provient essentiellement de la pratique parlementaire. Ce qui amène les élus à agir de façon non favorable à une accélération de la procédure législative est double. Pour une part, cela est dû à leur absence de volonté politique d'exploiter les possibilités ouvertes par la révision constitutionnelle. Mais pour une autre part, c'est la discipline majoritaire caractéristique de la V<sup>ème</sup> République qui s'avère déterminante dans les actions des députés et des sénateurs. Le fait majoritaire et la difficulté des assemblées parlementaires à ne pas exacerber les clivages politiques hypothèquent la possibilité d'une distribution plus rationnelle du travail parlementaire qui serait pourtant efficace pour aller plus vite.

**557.** Dès lors deux solutions pour accélérer s'offrent au constituant. La première consiste à attendre que la révision constitutionnelle porte ses fruits. Le processus peut être lent, mais alors qu'avant 2008, les parlementaires ne pouvaient nullement compter sur la norme fondamentale pour les aider à construire une procédure législative plus efficace, ils sont aujourd'hui pleinement armés pour y parvenir. À terme, la nécessité de disposer d'une meilleure efficacité peut les y pousser résolument. La seconde solution consiste à réparer le manque essentiel de la révision de 2008 qui est d'avoir compté sur une adaptation spontanée du droit parlementaire et de sa pratique, alors que l'accélération législative devrait plus certainement procéder d'une constitutionnalisation ferme et prescriptive de procédures permettant d'aller plus vite.





## **Partie II**

—

### **Les ralentissements du travail parlementaire**



**558.** Ralentir le rythme législatif était une condition essentielle à une meilleure gestion du temps parlementaire. En 2008, le constituant a fortement misé sur une décélération du rythme législatif pour revaloriser le Parlement. Plusieurs normes constitutionnelles majeures ont été modifiées afin de réduire l’emballement chronique du Parlement français, principalement dû à l’afflux de projets de loi déposés par le Gouvernement. Là encore, il était fait le pari que la modification des règles de la norme fondamentale permettrait de contraindre les comportements à évoluer. Deux axes ont été empruntés opportunément par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

**559.** Dans un premier temps, le constituant a refondu les dispositions relatives à l’établissement de l’ordre du jour des assemblées. De la maîtrise et de la construction de celui-ci dépend fortement le rythme de travail des assemblées. À cet effet, l’article 48 C. a été réécrit afin d’agir sur le contenu et le contenant des séances. Le nouvel article impose une diversification du programme de travail des assemblées (réduisant *de facto* la part consentie à la production législative) et une limitation du volume horaire attribué à l’exécutif (ce qui devait abaisser le nombre de textes déposés par celui-ci). La Constitution est dorénavant plus prescriptive quant à l’organisation de l’ordre du jour parlementaire. Elle indique quelles matières doivent prendre place au sein de l’hémicycle et quelle durée doit leur être attribuée afin que la seule production législativo-gouvernementale ne préempte pas la totalité (*Titre I*).

**560.** Dans un second temps, il a été mis en place toute une série d’encadrements à même de contrôler les dispositifs d’accélération du temps législatif disponibles entre les mains du Gouvernement. Les parlementaires ont été placés en situation de contrôler la célérité excessive imposée par l’exécutif. C’est ainsi que les articles 42 C., 45 C. et 49 al. 3 C. ont été remaniés. Le premier afin de garantir un temps de préparation incompressible aux organes préparatoires, empêchant le Gouvernement d’en réduire la durée. Les seconds ont instauré des limites aux principales prérogatives gouvernementales tenues pour responsable de l’emballement excessif du rythme législatif (*Titre II*).

**561.** Mais comme pour les accélérations, ces dispositifs impliquaient que les parlementaires veuillent s’en servir pour redevenir maîtres du temps parlementaire. Tout fut prévu théoriquement et techniquement pour, restait la nécessaire volonté politique pour nourrir le nouvel ordre du jour et bloquer les tentatives d’accélérations gouvernementales.

**562.** Depuis le 1<sup>er</sup> mars 2009 (date d'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle), force est de constater que la nature des relations entre l'exécutif et le législatif a été modifiée par la norme fondamentale. Le rapport de force n'est plus aussi favorable au Gouvernement. Toutefois, la détermination des parlementaires à imposer leur propre rythme n'a pas été pleinement constatée. Le rythme législatif apparaît intense depuis près de deux législatures de mise en œuvre de la révision constitutionnelle, preuve que malgré les nombreux outils à leur disposition, les parlementaires n'en ont pas fait un usage propre à dissuader le Gouvernement d'imposer son rythme.

# Titre I – La fixation de l’ordre du jour au service d’une limitation du temps législatif

**563.** Organiser le « programme de travail »<sup>1</sup> des assemblées ou le « programme des séances »<sup>2</sup> consiste à définir le « plan de travail d’une assemblée, l’ordre du jour est la liste établie séance par séance des textes (projets et propositions de loi, proposition de résolution) et des procédures (engagements de responsabilité, déclaration du Gouvernement suivie d’un débat, questions...) que l’assemblée aura à discuter ou à mettre en œuvre »<sup>3</sup>. Il s’agit de lister les matières qui seront examinées lors des séances publiques selon un ordre établi par avance<sup>4</sup>. Ce travail permet de déterminer l’organisation temporelle d’une assemblée : le temps attribué à chaque tâche inscrite en séance publique implique de prévoir des plages horaires correspondantes. La construction de l’ordre du jour a donc techniquement une incidence directe sur le temps parlementaire puisque c’est sa détermination qui permet aux assemblées de maîtriser son écoulement. M. Couderc et J.-C. Bécane ont résumé le caractère fondamental de cette entreprise : « La détermination de l’ordre du jour se traduit donc par une opération de sélection portant sur les matières soumises au Parlement, opération qui se double de l’établissement d’un emploi du temps. Si l’on observe que ces opérations accomplies séparément dans chacune des deux assemblées supposent nécessairement une coordination pour tenir compte des nécessités de la navette des textes législatifs, on constate que l’ordre du jour structure l’ensemble du travail parlementaire en l’organisant “ratione materiae” et “ratione temporis”. On est tenté de dire – en reprenant le mot de Bergson – que l’ordre du jour est à la fois “matière et mémoire pour le Parlement” »<sup>5</sup>.

**564.** D’ailleurs, en 1958, le constituant ne s’était pas trompé puisque l’article 48 C. avait été rédigé afin d’assurer l’inscription et l’examen du programme gouvernemental sans

---

<sup>1</sup> P. le Mire, « L’ordre du jour sous la V<sup>ème</sup> République », *RFDC* 1991, p. 195.

<sup>2</sup> P. Avril, J. Gicquel, *Lexique de droit constitutionnel*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je », 5<sup>ème</sup> éd., 2016, p. 86.

<sup>3</sup> M. de Villiers et A. Divellec, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 11<sup>ème</sup> éd., 2017, p. 258.

<sup>4</sup> Pour L. Duguit, l’ordre du jour « ce sont les objets sur lesquels portera la discussion d’une séance déterminée », *Traité de droit constitutionnel*, T. III, p. 198.

<sup>5</sup> M. Couderc et J.-C. Bécane, « L’ordre du jour appelle... De la conférence des présidents à la séance publique », *Administration* 1983, p. 49.

qu'« aucun retard ne [soit] toléré »<sup>6</sup>. Seulement, cet article rédigé « contre une situation caractérisée depuis près d'un demi-siècle par l'absence de majorité parlementaire stable »<sup>7</sup> a été appliqué avec une prépondérance excessive de la priorité de l'exécutif. Considérée comme une « poutre maîtresse de l'édifice institutionnel érigé en 1958 »<sup>8</sup> ayant permis la rationalisation parlementaire, l'application de l'article 48 C. s'est aussi rendue responsable d'une des pathologies majeures dont souffre le Parlement, à savoir son rythme de travail.

**565.** La réécriture complète de cet article fut considérée comme essentielle afin de modifier structurellement le *tempo* parlementaire. Y remédier passait par une redistribution de la priorité d'inscription à l'ordre du jour. Celle-ci devait être partagée entre le Gouvernement et le Parlement. Mais cela nécessitait aussi que le Parlement ne soit plus exclusivement occupé à examiner des projets de loi. Ainsi, en agissant sur le contenu (le développement des initiatives parlementaires *lato sensu* et du contrôle parlementaire<sup>9</sup> ferait retomber la pression créée par l'examen effréné des projets de loi) et le contenant (la réduction du temps attribué prioritairement au Gouvernement l'obligerait à réduire sa production législative), le volume des séances publiques décroîtrait en même temps que le rythme s'apaiserait (*Chapitre I*).

**566.** L'examen de la pratique de l'ordre du jour sur huit sessions parlementaires permet d'établir un bilan contrasté, mais certain, des tendances qui s'y sont développées. Les sessions parlementaires étudiées couvrent plusieurs élections législatives, sénatoriales et présidentielles ayant généré des alternances politiques à l'Assemblée nationale comme au Sénat<sup>10</sup>. S'agissant de la dimension nous intéressant, la diversification matérielle et le partage de la priorité en matière d'ordre du jour n'ont pas permis un ralentissement aussi consistant qu'annoncé. En pratique, la cadence du travail du Parlement ne s'est pas modérée, bien au

---

<sup>6</sup> M. Debré, Comité national chargé de la publication des travaux des institutions de la V<sup>ème</sup> République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958, Vol. III : Du Conseil d'État au référendum, 20 août-28 septembre 1958*, Paris, La Documentation française, 1991, p. 269.

<sup>7</sup> P. Hontebeyrie, « La fixation de l'ordre du jour prioritaire : un pouvoir sans contre-pouvoirs », *Pouvoirs* 1985, p. 13.

<sup>8</sup> J.-L. Pezant, « Article 48 », in F. Luchaire, G. Conac, X. Prétot (dir.), *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, Paris, Economica, 3<sup>ème</sup> éd., 2008, p. 1205.

<sup>9</sup> G. Carcassonne considère que « réserver une semaine sur quatre au contrôle et à l'évaluation était une décision majeure. Le Parlement eut légiféré moins et contrôlé davantage, c'est-à-dire fait deux fois œuvre pie », G. Carcassonne et M. Guillaume, « Article 48 », in *La Constitution* (introduite et commentée par), Paris, Seuil, coll. « Points Essais, 14<sup>ème</sup> éd., 2017, p. 249.

<sup>10</sup> À l'Assemblée nationale, la période étudiée couvre les élections législatives de 2007 et celles de 2012. Au Sénat, la période étudiée prend en compte les élections sénatoriales de 2008, 2011 et 2014.

contraire. La modification de la norme, qui apparaissait essentielle<sup>11</sup>, n'est pas parvenue à influencer pleinement sur le comportement des acteurs. La masse de travail globale a augmenté sous la pression du développement des nouvelles activités imposées par la Constitution, et surtout d'une porosité excessive des semaines parlementaires au profit d'un ordre du jour gouvernemental toujours en manque de temps (*Chapitre II*).

---

<sup>11</sup> G. Carcassonne ne partage pas pleinement cet avis puisqu'il estime que « la réécriture complète de cet article fut considérée, naïvement, comme l'une des mesures phares de la révision de 2008 », *La Constitution* (introduite et commentée) *op. cit.*, 14<sup>ème</sup> éd. 2017, p. 248. Ce scepticisme est partagé par P. Avril : Cf. « Des conventions à la révision de la Constitution », *RFDC* 2008 (*HS n° 2 : Réviser la Constitution. Après le Comité Balladur ?*), p. 51.



# Chapitre I – Le partage théorique de l'ordre du jour

**567.** La maîtrise de l'ordre du jour est un outil fondamental dont dépend le rythme de la conduite des travaux parlementaires. Sa composition a été longtemps contrôlée par les assemblées<sup>12</sup> avant d'être restituée en totalité, du moins en théorie, à l'exécutif. En 2008, l'objectif déclaré était d'instaurer une programmation partagée de l'ordre du jour des assemblées selon une « logique de concertation et de consensus »<sup>13</sup>.

**568.** Deux perspectives étaient poursuivies par cette réforme. Il s'agissait de diversifier la matière des séances, et par là même, de réduire le temps disponible pour le travail législatif en général, et surtout celui du Gouvernement en particulier. En diminuant les possibilités d'inscription, le législateur espérait restreindre le flot législatif, et *in fine*, le rythme du travail parlementaire. Pour y parvenir, l'article 48 C. comporta deux nouveaux principes : l'ensemble du travail parlementaire ne serait plus dévolu au travail législatif en général et à celui du Gouvernement en particulier.

**569.** Il fut choisi de restituer par le droit une part de l'ordre du jour aux assemblées. L'article 48 C. a redistribué son contenu, assurant au Parlement le pouvoir d'inscrire des activités émanant directement de son initiative. Mais la Constitution ne s'est pas contentée de diversifier matériellement l'ordre du jour. Elle a aussi modifié son organisation temporelle, distribuant à chaque organe (Gouvernement et Parlement) un temps réservé. Logiquement, l'exécutif partant d'une position très dominante a vu son temps à disposition fortement diminué. À cette fin, la prérogative gouvernementale de fixation de l'ordre du jour attribué à l'exécutif en 1958 fut supprimée par une prérogative valable pour une partie seulement de l'ordre du jour parlementaire (*Section I*).

---

<sup>12</sup> « C'était un axiome du parlementarisme français que de dire qu'une assemblée " était toujours maîtresse de son ordre du jour ", ce qui, lorsque cet axiome s'appliquait pleinement, signifiait qu'après l'avoir fixé, elle restait libre de le bouleverser », F. Goguel, Cours IEP, 1967-1968, p. 589 cité par J.-L. Pezant, *op. cit.*, p. 1205.

<sup>13</sup> Projet de loi constitutionnelle de *modernisation des institutions de la V<sup>ème</sup> République* ; Doc. AN n° 820 ; 23 avril 2008, p. 6.

**570.** Cette organisation compartimentée<sup>14</sup> est cependant moins rigide qu'elle ne peut le laisser paraître à la première lecture. Les différents alinéas de l'article 48 C. font émerger divers régimes de priorités entre les organes et les activités à mettre en œuvre. Tous ne s'appliquent pas avec la même rigueur, si bien que le développement d'un ordre du jour non gouvernemental, *condition sine qua non* d'un ralentissement du rythme législatif, était fragilisé avant même l'application du nouveau dispositif à compter du 1<sup>er</sup> mars 2009 (*Section II*).

**571.** Plus que jamais, le concours de la norme était ici indispensable pour assurer une mutation de la pratique parlementaire susceptible de modérer le rythme législatif. Seulement, l'articulation des règles constitutionnelles passées au prisme de l'application du Gouvernement et des parlementaires n'a pas permis de réaliser pleinement la volonté constituante d'une réduction de la charge de travail législatif essentielle pour ralentir le travail parlementaire.

---

<sup>14</sup> Le groupe de travail sur la procédure législative propose de simplifier l'organisation de l'ordre du jour. Si le principe des deux semaines gouvernementales est préservée, il envisage de « supprimer la distinction entre semaines de contrôle et semaines des assemblées » afin de « mieux organiser et répartir, sur une durée de deux semaines, leur travail en séance publique, que ce soit pour examiner des textes législatifs ou contrôler l'action du Gouvernement et évaluer les politiques publiques » (Proposition n° 22), « *Pour une nouvelle assemblée nationale* », 1<sup>ère</sup> conférence de réforme, propositions des groupes de travail, décembre 2017, pp. 157-158 (disponible sur le site internet de l'Assemblée nationale).

## Section I – Le cantonnement du Gouvernement

**572.** En 1958, l'article 48 C., « voûte du processus législatif »<sup>15</sup>, a été conçu comme une disposition devant garantir à l'exécutif l'inscription de son programme législatif dans des délais qu'il puisse maîtriser. Certes, la pratique de la priorité constitutionnelle instaurée à son profit a participé à l'accélération du rythme législatif. Accumulant les projets de loi et resserrant l'enchaînement des examens, l'ordre du jour décidé par le Gouvernement est à l'origine de la succession trop brève des étapes du processus législatif. Si ce privilège s'est « érodé au fil du temps »<sup>16</sup>, la complicité des majorités parlementaires n'a fait qu'amplifier le phénomène (§ I). Refroidir la machine à légiférer imposait non seulement de partager la prérogative de fixation de l'ordre du jour, mais aussi de contraindre les parlementaires à se détourner du seul travail législatif afin qu'ils assument la totalité des missions que l'article 24 al. 1 C.<sup>17</sup> avait assigné à leur institution. En conséquence, une réécriture de l'article 48 C. était une étape indispensable pour répondre à ces objectifs et un préalable pour influencer sur le temps parlementaire. À l'initiative du constituant, ces transformations devaient conduire à ce que de l'ordre du jour devienne un outil efficace de ralentissement du temps parlementaire (§ II).

### § I – L'ordre du jour, outil d'accélération

**573.** La lettre de l'article 48 C. de 1958, à rebours des précédentes Républiques, aboutit à donner la maîtrise du contenu et de l'organisation de l'ordre du jour au Gouvernement. La Constitution attribua sans distinction la détermination de l'ordre du jour matériel et temporel à l'exécutif. Jusqu'en 2008, le Gouvernement était assuré de disposer du temps des assemblées, imposant le type de travaux et leur moment d'examen, selon son choix (A). L'organe législatif s'est alors principalement concentré sur les initiatives gouvernementales – à savoir les projets de loi – selon un rythme d'examen imposé par le Gouvernement. Cette monopolisation de l'ordre du jour n'a pas été sans conséquence sur l'accélération du travail législatif (B).

---

<sup>15</sup> M. Ameller, *Parlements : une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans cinquante-cinq pays*, Paris, PUF, 2<sup>ème</sup> éd., 1966, p. 197.

<sup>16</sup> A. Levade, « La révision du 23 juillet 2008, Temps et contretemps », *RFDC* 2009, p. 306.

<sup>17</sup> Avant la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article ne faisait pas mention des trois missions du Parlement. Dorénavant, l'article 24 al. 1 C. est rédigé comme suit : « Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques ».

## A – La maîtrise gouvernementale du rythme parlementaire

**574.** À plusieurs reprises, les régimes antérieurs ont tenté de renforcer la place de l'exécutif dans la fixation de l'ordre du jour afin de lui permettre, entre autres, de mieux contrôler le temps parlementaire (1). Mais ces modifications ont été impuissantes à garantir la maîtrise du *tempo* au Gouvernement tant et si bien qu'en 1958, le constituant a entrepris de revenir sur la maîtrise de l'ordre du jour par les assemblées (2). L'effet sur la gestion du temps parlementaire fut radical.

### 1 – Des lenteurs excessives

**575.** Longtemps la France a été une élève appliquée du parlementarisme classique dont l'une des règles fondamentales impose que la maîtrise de l'ordre du jour soit conférée aux assemblées. Représentant la souveraineté nationale, le Parlement ne pouvait souffrir d'être remis en cause par une fixation gouvernementale de son programme de travail<sup>18</sup>. Les constituants français, avant d'être « les assassins de la règle d'or du parlementarisme »<sup>19</sup>, ont assuré une emprise totale des assemblées sur cette procédure. Dès lors, en l'absence de découpage matériel explicite de l'ordre du jour, la composition du programme de travail des assemblées a été largement liée à l'organe détenteur de la prérogative de fixation.

**576.** Sous la III<sup>ème</sup> République, c'est la Chambre des députés qui, sur proposition de son président, détenait le pouvoir de fixer l'ordre du jour de chaque séance. Cette fixation était arrêtée pour la séance suivante et au mieux pour les quelques suivantes<sup>20</sup>. La création, en

---

<sup>18</sup> J.-M. Cotteret, « L'ordre du jour des assemblées parlementaires », *RDP* 1961, p. 816.

<sup>19</sup> C. Vintzel, *Les armes du Gouvernement dans la procédure législative : Étude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, Paris, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2011, p. 189

<sup>20</sup> La fiabilité de cette programmation est toute relative comme le souligne avec sagacité E. Pierre : « La fixation de l'ordre du jour est chose essentiellement provisoire », *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, Librairies-imprimeries réunies, 2<sup>ème</sup> éd. revue et augmentée, 1902, p. 839. La fragilité du contenu posant des difficultés manifestes pour le Gouvernement, une résolution du 8 novembre 1911, modifiant le Règlement intérieur de la Chambre des Députés, attribua à la conférence des présidents le pouvoir d'établir le programme de travail de la Chambre des Députés de manière hebdomadaire. Une fois adoptée par la Chambre, il peut cependant être modifié, mais seulement à la demande du Gouvernement ou de cinquante députés. Cette innovation n'aura guère d'impact puisque L. Blum exprimait, pour sa part, encore en 1918 le souhait que le chef du Gouvernement puisse « faire accepter au Parlement des programmes de travail impératifs et [...] en maintenir inflexiblement le respect contre tous les hasards, contre toutes les improvisations de la vie parlementaire », *La réforme gouvernementale*, Paris, Bernard Grasset, 1936 (1918 pour l'édition originale), p. 176.

1911, de la conférence des présidents<sup>21</sup> avait pour objectif de rendre la préparation du programme de travail plus collégial et d'« introduire un peu d'ordre et de méthode dans la marche des travaux législatifs. »<sup>22</sup>. Il faudra attendre la résolution du 27 mai 1920 pour que le Gouvernement puisse y assister, sans qu'il lui soit attribué pour autant un réel pouvoir<sup>23</sup>.

**577.** La IV<sup>ème</sup> République entreprit de renforcer le poids du Gouvernement au sein de la conférence des présidents qui demeura l'organe décisionnaire pour la fixation de l'ordre du jour. Les résolutions des 17 mars et 9 décembre 1948 et celles du 17 octobre 1950 et 27 mars 1952 permirent de rééquilibrer les rapports de force au moment du vote. Chaque président de groupe disposait d'un nombre de voix égal au nombre de députés membres du groupe qu'il représentait. Quant au Gouvernement, son nombre de voix était égal au nombre des députés membres du Gouvernement. Le résultat ne fut pas pleinement satisfaisant puisque l'exécutif ne maîtrisait pas la fixation de l'ordre du jour, le contraignant à plusieurs reprises à poser la question de confiance dont l'issue était particulièrement imprévisible, voire dangereuse pour l'existence gouvernementale<sup>24</sup>.

**578.** De 1875 à 1946, c'est donc le Parlement lui-même qui détermine son propre programme de travail<sup>25</sup>. La faible emprise gouvernementale sur la fixation du contenu se

---

<sup>21</sup> Résolution des 8 et 15 novembre 1911.

<sup>22</sup> E. Pierre cité in P. Avril, J. Gicquel et J.-É. Gicquel, *Droit parlementaire*, Paris, LGDJ Lextenso, coll. « Domat droit public », 5<sup>ème</sup> éd., 2014, p. 145.

<sup>23</sup> Cette absence de prérogative gouvernementale en la matière le rendait grandement impuissant pour assurer l'examen de projets de loi au moment de son choix. A. Tardieu évoquait les conséquences néfastes d'un ordre du jour fixé par le Parlement en prenant l'exemple du projet de loi sur l'équipement national qu'il avait présenté à la Chambre des Députés en 1929 : « Il me fallut attendre six mois la désignation d'un rapporteur par la commission des Finances, qui consulta ensuite dix commissions, dont plusieurs gardèrent le projet huit ou douze mois. Il fallut consacrer soixante-dix séances à ce qui aurait pu se faire en dix et poser quarante fois la question de confiance », *La Révolution à refaire. La profession parlementaire*, Paris, Flammarion, 1936, p. 198.

<sup>24</sup> J. Laporte, M.-J. Tulard, *Le droit parlementaire*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1986, p. 67.

<sup>25</sup> Comme le rappelle M. Lascombe : « La question de l'ordre du jour des assemblées parlementaires n'a pas toujours été discutée et il apparaissait comme " un principe du droit parlementaire qu'une assemblée [soit] maîtresse de son ordre du jour, qu'elle [puisse] l'interrompre, le modifier et l'invertir " (L. Duguit). C'est donc traditionnellement (en fait dès les premières réunions de l'Assemblée nationale constituante en 1789) aux assemblées qu'il appartient de déterminer les objets sur lesquels portera la discussion au cours de leurs séances. Certes, progressivement, un droit d'initiative a été accordé au président de l'Assemblée et le Gouvernement pouvait demander l'inscription à l'ordre du jour de tel projet jugé important ou urgent. Mais, après d'éventuels débats, chaque assemblée réglait souverainement la question ; à la fin de la séance elle se prononçait sur l'ordre du jour de la séance prochaine. Du reste, c'est avec la fixation de l'ordre du jour que naissent deux moyens de mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement. C'est par un refus motivé de " passer à l'ordre du jour " que l'Assemblée marquait sa défiance vis-à-vis d'un Gouvernement " »

traduisit par deux problèmes majeurs, justifiant les changements à venir sous la V<sup>ème</sup> République. D'une part, le Gouvernement ne contrôle que faiblement les sujets arrivant en discussion. D'autre part, l'ordre du jour à la discrétion des parlementaires débouche sur son incapacité à maîtriser le rythme des discussions<sup>26</sup>.

## 2 – Une réforme pour gouverner efficacement

**579.** Tardif, le bouleversement de 1958 n'en est que plus brutal et va devenir une pièce maîtresse du parlementarisme rationalisé de la V<sup>ème</sup> République<sup>27</sup>. Défendue par M. Debré, la nouvelle Constitution transfère par un article 48 al. 1 C. lapidaire la prérogative de la fixation de l'ordre du jour par priorité au Gouvernement, consacrant par le droit une emprise « souveraine et incontestable »<sup>28</sup> au profit de l'exécutif. En conséquence, le Gouvernement détermine les textes à examiner, l'ordre dans lequel ils le seront ainsi que les modifications éventuelles et susceptibles d'affecter l'ordre du jour.

**580.** La nouvelle procédure supprime toute intervention des assemblées. L'ordre du jour gouvernemental fait l'objet d'une simple communication en séance publique sans qu'aucun débat ni vote ne soit organisé. La conférence des présidents, devenue constitutionnellement inexistante, continue cependant de se réunir chaque semaine. Pourtant, cette réunion est purement formelle puisque sa capacité de décision, sur l'ordre du jour communiqué par le Gouvernement, est nulle. La programmation est le résultat d'une simple lettre adressée chaque semaine par le Premier ministre ou par le ministre chargé des relations avec le Parlement, au

---

interpellé " ; c'est en votant un ordre du jour " de défiance " différent de celui que souhaitait le gouvernement que celui-ci peut également être renversé. Si l'interpellation et l'ordre du jour de défiance disparaissent sous la IV<sup>ème</sup> République, le principe laissant à l'Assemblée la maîtrise de son ordre du jour se maintient », « L'article 22 », *LPA* 14 mai 2008, n° 97, p. 69.

<sup>26</sup> Cette question sera en partie réglée par une résolution du 22 janvier 1935, confiant à la Conférence des Présidents la possibilité de fixer une date limite pour la discussion générale et d'imposer une distribution à l'avance du temps de parole des parlementaires. Ces aménagements, renforcés par la présence de l'exécutif au sein de la conférence des présidents, ne furent pas suffisants pour composer des ordres du jour à même d'assurer l'examen convenable des programmes gouvernementaux.

<sup>27</sup> Selon la rédaction de l'article « la priorité donnée est à peu près absolue et inconditionnelle », G. Carcassonne et M. Guillaume, « Article 48 », in *La Constitution* (introduite et commentée par), Paris, Seuil, coll. « Points Essais », 14<sup>ème</sup> éd., 2017, p. 248. Voir aussi D. Maus, « Ordre du jour », in O. Duhamel et Y. Mény (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, p. 682. Il fallait éviter à tout prix que cette prérogative soit comme sous la République précédente un moyen pour le pouvoir législatif de dominer le pouvoir exécutif en assurant l'indépendance des débats parlementaires (voir M. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, PUF, 11<sup>ème</sup> éd., 1970, p. 167.).

<sup>28</sup> L. Sermet, « La réforme du Règlement de l'Assemblée nationale adoptée le 26 janvier 1994 », *RFDC* 1994, p. 718.

président de chaque assemblée. Par ailleurs, la prérogative gouvernementale s'étend aussi à l'ordonnancement de la liste des textes prioritaires<sup>29</sup>.

**581.** La partie prioritaire de l'ordre du jour devient la « chose »<sup>30</sup> du Premier ministre qui peut la modifier (changement d'ordre, ajouts et retraits, mais aussi rallongement ou accélération des examens), qu'il s'agisse d'un projet ou d'une proposition de loi, à n'importe quel moment de la procédure d'examen législatif, au sein de l'ensemble de la session (qu'elle soit ordinaire ou extraordinaire)<sup>31</sup>. Ces modifications peuvent avoir lieu avant le début des débats, il parvient alors à l'assemblée une lettre rectificative<sup>32</sup>. Mais ces changements sont aussi susceptibles d'intervenir en cours de séance, le Gouvernement se contentant de communiquer la modification au président de l'assemblée concernée.

**582.** Avant 2008, la prérogative de fixation de l'ordre jour par le Gouvernement ne connaît que de faibles tempéraments. Dans sa version initiale de 1958, seul l'alinéa 2 de l'article 48 C., rédigé comme suit : « Une séance par semaine est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement », était susceptible d'endiguer le flot des projets de loi. À la suite de la révision constitutionnelle de 1995, une timide et seconde restriction est ajoutée par l'alinéa 3 de la nouvelle version de ce même article, selon lequel « une séance par mois est réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée »<sup>33</sup>. Mais ces deux entailles dans la priorité dont dispose l'exécutif ne concernent

---

<sup>29</sup> À ce sujet, E. Pierre analysait qu'« assigner un rang aux questions qui doivent être débattues par la Chambre semble souvent une opération de médiocre importance [...] il y a cependant peu d'actes qui influent d'une façon aussi directe sur la vitalité intérieure des assemblées sur leur bon renom extérieur. Il dépend souvent de la place occupée par un projet qu'il aboutisse ou qu'il échoie. Une inscription inopportune, trop hâtive, peut compromettre le sort d'une réforme ; en revanche, le rapporteur qui laisse échapper l'occasion de réclamer un rang s'expose à voir la législature prendre fin sans que son travail ait été examiné », *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, éd. Loysel, 1989, p. 961.

<sup>30</sup> J. Limouzy, « Les rapports du ministre avec le Parlement et les partis », *Pouvoirs* 1986, n° 36, p. 98.

<sup>31</sup> J.-L. Pezant indique que « toute modification proposée au sein de la conférence des présidents doit recevoir l'aval du représentant du Gouvernement, qui peut donc imposer le calendrier préalablement arrêté », « Article 48 », *op. cit.*, p. 1208.

<sup>32</sup> Le Règlement de l'Assemblée nationale atteste de la grande liberté du Gouvernement en la matière. Ainsi, l'article 89 al. 3 RAN ancien indiquait que : « Si, à titre exceptionnel, le Gouvernement, en vertu des pouvoirs qu'il tient de l'article 48 de la Constitution, demande une modification de l'ordre du jour, le Président en donne immédiatement connaissance à l'Assemblée ».

<sup>33</sup> Concernant la mise en œuvre de l'article 48 C. al. 3, lire P. Bachsmidt, « Le succès méconnu des lois d'initiative parlementaire », *RFDC* 2009, pp. 343-365 ; J.-É. Gicquel, « L'ordre du jour réservé aux assemblées parlementaires », *LPA* n° 81, 7 juillet 1997, pp. 61-63 ; P. Fraisseix, « La " fenêtre parlementaire " de l'article 48, alinéa 3 de la Constitution : une nouvelle illustration de la revalorisation parlementaire », *RFDC* 1998, pp. 3-33 ou encore J.-L. Héryn, « L'ordre du jour réservé,

respectivement qu'une séance par semaine et une séance par mois. La pratique s'est chargée d'installer définitivement le Gouvernement comme le maître des horloges parlementaires.

## **B – Une application responsable de l'emballage législatif**

**583.** Deux facteurs ont amplifié les effets temporels de l'article 48 C. : l'interprétation rigoureuse du Conseil constitutionnel et la pratique intensive de la prérogative gouvernementale.

**584.** Tout d'abord, le Conseil constitutionnel est venu, dès ses premières décisions, confirmer la portée de l'article 48 C. Il a exclu que le contenu de l'ordre du jour prioritaire fasse l'objet d'un quelconque vote<sup>34</sup>, ou que sans l'accord du Gouvernement soit intercalée une discussion relevant de l'ordre du jour complémentaire entre les affaires inscrites en priorité<sup>35</sup>. Il a strictement limité le nombre de séances de questions, celui-ci ne pouvant dépasser une séance par semaine<sup>36</sup>. Au surplus, il a reconnu la possibilité pour le Gouvernement de modifier à sa guise l'ordre du jour prioritaire sans que la Conférence puisse s'y opposer<sup>37</sup>. Cette prérogative implique la possibilité pour l'exécutif, sans que la conférence des présidents en ait pris connaissance, d'inscrire à l'ordre du jour un projet de loi en discussion devant l'Assemblée nationale.

**585.** Ensuite, l'application des dispositions constitutionnelles est venue renforcer la portée de la prérogative gouvernementale, favorisant la course au temps dont est victime le Parlement<sup>38</sup>. Les conditions de fixation de l'ordre du jour prioritaire ne sont pas pleinement révélées par la lettre constitutionnelle, et la doctrine a toujours été quelque peu hésitante sur la

---

sept années de gestion sénatoriale de l'article 48-3 de la Constitution », *Pouvoirs* n° 105, 2001, pp. 159-175.

<sup>34</sup> Décision n° 59-2 DC du 17, 18 et 24 juin 1959, *relatives à la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale* (Rec., p. 58).

<sup>35</sup> Décision n° 79-110 DC du 24 novembre 1979, *Loi de finances pour 1980* (Rec., p. 36).

<sup>36</sup> Décision n° 63-25 DC du 21 janvier 1964, *Résolution modifiant les articles 36, 39, 41, 50, 134, 135, 136 et 137 du Règlement de l'Assemblée nationale* (Rec., p. 23).

<sup>37</sup> Décision n° 81-129 DC des 30 et 31 octobre 1981, *Loi portant dérogation au principe de monopole d'État de la radiodiffusion* (Rec., p. 35).

<sup>38</sup> « Il reste que les lenteurs et les lourdeurs de la procédure législative en séance publique sont de plus en plus critiquées dans la mesure notamment où la prédominance de l'ordre du jour prioritaire législatif provoque un embouteillage de la séance publique, alimente l'inflation législative, et empêche le Sénat de développer pleinement sa fonction de contrôle » (Rapport du groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale présenté par D. Hoeffel au Bureau du Sénat, 2 juillet 2002, p. 87).



portée de cette prérogative, y voyant un « mythe »<sup>39</sup> ou, au contraire, un pouvoir sans « contre-pouvoir »<sup>40</sup>. D'un côté, le Gouvernement n'a aucun intérêt à entrer en conflit avec sa majorité, sous peine de devoir affronter des difficultés aux stades ultérieurs de la procédure législative<sup>41</sup>. En conséquence, la conférence des présidents est convoquée afin que le représentant du Gouvernement vienne y formuler les intentions gouvernementales, alors même qu'aucune obligation de ce type ne s'impose à lui. Cette présentation se fait en ayant consulté, au préalable, les présidents des groupes de la majorité ainsi que les présidents et rapporteurs des commissions. Le contenu peut même faire l'objet, suite à la suggestion de ces derniers, de modifications. D'un autre côté, il n'en demeure pas moins que les parlementaires ne vont pas faire preuve d'une forte résistance face aux demandes gouvernementales. Le fait majoritaire a conduit à ce que l'ordre du jour complémentaire soit peu utilisé, au point que les propositions de loi ont trouvé un accueil plus aisé au sein de l'ordre du jour du Gouvernement<sup>42</sup>. Si une collégialité de la décision s'est instaurée, la construction de l'ordre du jour « dépend de la fermeté des exigences du Gouvernement et de la cohésion de la majorité parlementaire »<sup>43</sup>.

**586.** Jusqu'en 1995, le seul ralentissement à l'ordre du jour gouvernemental résultait du second alinéa de l'article 48 C. prévoyant qu'une séance par semaine est réservée en priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement. La consécration

---

<sup>39</sup> X. Roques, « Le mythe de l'ordre du jour prioritaire », *LPA* 4 mai 1992, n° 54, p. 31.

<sup>40</sup> P. Hontebeyrie, « La fixation de l'ordre du jour prioritaire... », *op. cit.*, p. 13.

<sup>41</sup> Il s'agit principalement d'un risque d'obstruction. En ce sens, voir : P. Le Mire, « L'ordre du jour sous la 5<sup>ème</sup> République », *op. cit.* ; J.-C. Bécane, M. Couderc, « l'ordre du jour appelle... », *op. cit.*, p. 51 ; G. Carcassonne est de cet avis et estime que si « l'article 48 [...] donne en effet à penser » que le Gouvernement maîtrise l'ordre du jour, il faut « tempérer cette affirmation constitutionnelle. Le représentant du gouvernement se trouve parfois confronté à une vive opposition dans la détermination du calendrier des travaux Elle émane souvent des groupes minoritaires ce qui ne signifie nullement que l'exécutif doive ou puisse en tenir aucun compte, mais il arrive aussi qu'un président de groupe majoritaire ou qu'un président de commission refusent pour des motifs techniques ou politiques les dates imposées et menacent, pour les groupes de ne pas siéger, pour les commissions de ne pas rapporter. S'agissant de ces dernières, leur président est comptable de leur bon fonctionnement. Le respect qu'il acquiert dépend étroitement de sa capacité quand nécessaire à dépasser les clivages ou les amitiés politiques pour défendre l'intérêt collectif de la commission. Parce qu'elle prend sa mission au sérieux elle veut du temps pour accomplir et contraint souvent le gouvernement en fin de compte à aménager en conséquence l'ordre du jour prioritaire. Aussi n'est-il pas rare que l'intérêt d'ensemble de l'Assemblée ligue les députés tous groupes confondus contre une utilisation trop autoritaire de l'article 48 », « La résistance de l'Assemblée nationale à l'abaissement de son rôle », *RFSP* 1984, p. 915.

<sup>42</sup> Cette porosité s'est fait avec la bénédiction de la rue de Montpensier : décision n° 92-314 DC du 17 décembre 1992, *Résolution complétant le Règlement de l'Assemblée nationale pour l'application de l'article 88-4 de la Constitution (Rec., p. 126)*.

<sup>43</sup> Y. Guchet, *Droit parlementaire*, Paris, Economica, 1996, p. 115.

par la révision constitutionnelle de 1995 d'une « fenêtre »<sup>44</sup> a atténué l'inanité de l'ordre du jour complémentaire en accueillant les travaux parlementaires de toute nature et de toute provenance, opposition comprise. Le bilan statistique fut positif<sup>45</sup>, mais cette modification était trop modeste pour remettre en cause les effets de l'article 48 C. sur le temps parlementaire<sup>46</sup>.

**587.** En définitive, l'article 48 C. est devenu une « règle d'airain de la V<sup>ème</sup> République »<sup>47</sup> que la pratique a confirmé. Cette situation est d'autant plus vraie à l'Assemblée nationale où les députés de la majorité sont liés au Gouvernement par une « communauté d'objectifs » que le fait majoritaire s'est chargé de rendre difficilement sécable. La composition des ordres du jour est largement marquée par une connivence entre les deux parties, ce qui profite majoritairement au Gouvernement, puisque le planning de travail des assemblées est recentré sur un programme « législativo-gouvernemental »<sup>48</sup>.

---

<sup>44</sup> En référence à l'article de P. Fraisseix, « La fenêtre parlementaire de l'article 48... », *op. cit.*, p. 29.

<sup>45</sup> Cf. § 176 et s. À l'Assemblée nationale, sous les VI<sup>ème</sup>, VII<sup>ème</sup> et VIII<sup>ème</sup>, IX<sup>ème</sup> législatures, ce sont respectivement 20, 16, 23 et 21 propositions de loi qui ont été inscrites sur l'ordre du jour prioritaire (source : division de la séance de l'Assemblée nationale).

<sup>46</sup> En 2008, J.-L. Warsmann constate toujours une « monopolisation de l'ordre du jour par le Gouvernement » à laquelle s'agrègent des « modifications de l'ordre du jour prioritaire par le Gouvernement [qui] peuvent sembler intempestives et récurrentes », Rapport fait au nom de la *Commission des lois constitutionnelles, de la législation, et de l'administration générale de la République* sur le projet de loi constitutionnelle (n° 820) de modernisation des institutions de la V<sup>ème</sup> République ; par J.-L. Warsmann ; Doc. AN n° 892 ; 15 mai 2008, p. 370.

<sup>47</sup> G. Bergougnous, « De quelques enseignements tirés des récentes décisions sur les Règlements des assemblées parlementaires », *RDP* 1999, p. 1696.

<sup>48</sup> Un discours de fin de session de J. Chaban-Delmas illustre la coopération entre la majorité parlementaire et l'exécutif. Celle-ci préside dans les faits à la construction de l'ordre du jour. Si les députés ne refusent pas le droit au Gouvernement d'exercer sa prérogative, celui-ci doit le faire en lien étroit avec son groupe majoritaire : « le Gouvernement est donc chargé du soin de diriger les travaux parlementaires ; mais dans quel esprit doit-il le faire ? Est-ce comme un guide soucieux de satisfaire, voire de prévenir les désirs de ses compagnons de route lorsqu'ils sont compatibles avec la sécurité commune, ou bien, au contraire, comme un autocrate s'arrogeant tous les droits pour mieux en abuser, notamment en utilisant la priorité d'inscription qui lui est conférée pour interdire la mise en discussion de toute proposition de loi et même de tout sujet désirés par la représentation nationale ? L'article 39 de la Constitution fournit une réponse on ne peut plus claire : " L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement ". La direction des travaux des Assemblées par le Gouvernement ne saurait donc étouffer l'initiative parlementaire, à moins d'un détournement débouchant sur un abus de pouvoir [...] l'Assemblée estime, à juste titre, qu'il est au bas mot souhaitable que le Premier ministre en personne demeure en contact avec, au moins, les cellules motrices de l'Assemblée, les organismes responsables de son bon fonctionnement dans l'ordre supérieur qui en définitive est politique. Pour sortir de telles situations et pour ne plus s'y retrouver dans l'avenir, il convient que les initiatives de clarification, que les tentatives de mises au point soient le plus souvent le fait de celui des pouvoirs qui dispose des principaux droits ; en la matière, c'est donc au Gouvernement de prendre les devants », *J.O. AN, Débats*, Séance du 6 juillet 1961, p. 1480 (*Souligné par nous*).

**588.** L'uniformité de la composition et la liberté laissée au Gouvernement dans les dates de fixation ont grandement favorisé l'encombrement de l'ordre du jour. En disposant à sa guise des deux dimensions de l'ordre du jour, le Gouvernement a pu laisser libre cours à sa boulimie législative sans fin. La maîtrise détenue par l'exécutif en la matière, implique qu'il détermine les matières, les dates d'examen en séance publique, et *in fine*, la rapidité d'enchaînement de ceux-ci du travail parlementaire. En définitive, le Gouvernement français dispose du droit et de l'interprétation du droit pour lui, et connaît ainsi peu de freins au rythme législatif qu'il souhaite imposer aux assemblées.

**589.** Le diagnostic des effets du régime de l'ordre du jour instauré en 1958 sur le temps parlementaire étant indéniable, la révision constitutionnelle de 2008 s'est logiquement attelée à sa remise en cause afin de réaliser une nouvelle temporalité du travail des assemblées.

## **§ II – L'ordre du jour, outil de ralentissement**

**590.** En 2008, la révision de l'article 48 C. est apparue comme une solution efficace pour réguler l'intensité du rythme du travail législatif dont était victime le Parlement. La reprise en main juridique devait permettre de lutter contre des comportements incompatibles avec une gestion apaisée du temps parlementaire. Le Gouvernement n'est plus le seul maître de l'ordre du jour, partageant dorénavant cette prérogative avec les assemblées. C'est un choix d'importance dans la volonté de redonner du temps au Parlement, car cet acte influe sur l'ensemble de la procédure législative, et directement sur le rythme de celle-ci. L'inscription à l'ordre du jour est un élément déterminant pour afin de fixer la durée disponible pour le travail préparatoire des commissions ainsi que la durée qui sera dévolue au texte en examen plénier. En parallèle, le constituant a alors entrepris de préciser, d'autorité, les matières qui devaient composer l'ordre du jour et les durées maximales ou minimales que le Parlement devrait désormais y consacrer (A). Il a par ailleurs confié la responsabilité de la fixation de l'ordre du jour aux assemblées, même si cette prérogative sera à relativiser (B). En effet, l'article 48 C. rédigé en 2008 ne ramène nullement à une situation antérieure à celle de 1958 : il ne désarme pas totalement le Gouvernement et il opère une conciliation entre les racines de la Constitution de 1958 et la volonté de «reparlementariser» l'ordre du jour. Ce savant dosage juridique débouche sur un subtil équilibre temporel devant réduire l'emballement législatif, tout en ne privant pas le Gouvernement de sa capacité à faire voter dans un temps raisonnable le programme présidentiel.

## A – Une diversification favorable à une décélération

**591.** Lors de la révision de 2008, les intentions constituantes sont ambitieuses même si elles sont en retrait par rapport aux préconisations du Rapport Balladur<sup>49</sup> et qu'elles ont différé de la version proposée par les sénateurs<sup>50</sup>. Ces deux solutions s'avéraient trop sévères quant à la réduction des droits du Gouvernement. L'article 48 C. a opéré une double diversification pour ralentir le rythme de travail du Parlement. Diversification temporelle tout d'abord en agissant sur l'ordre du jour temporel du Gouvernement, le contraignant dans le temps mis de droit à sa disposition (1). Diversification matérielle ensuite, en agissant sur l'ordre du jour matériel en obligeant les parlementaires à diversifier leurs activités (2).

---

<sup>49</sup> La solution du Comité ressort des propositions 20 à 22 : « La moitié de l'ordre du jour ainsi arrêté serait réservée au Gouvernement, qui conserverait donc le moyen de faire examiner ses projets de loi et celles des propositions de loi qu'il estimerait prioritaires, mais aussi d'organiser des débats s'il le juge nécessaire (Proposition n° 20) ; En troisième lieu, une semaine de séance par mois serait consacrée au travail législatif et laissée à l'appréciation de la conférence des présidents ; elle pourrait y inscrire non seulement des textes d'initiative parlementaire, mais aussi, si cela apparaissait opportun, des projets de loi déposés par le Gouvernement. Les groupes parlementaires qui n'auraient pas déclaré appartenir à la majorité disposeraient d'une journée entière de séance lors de cette semaine, ce qui correspond, par exemple à l'Assemblée nationale, à trois séances sur sept ou huit dans une semaine habituelle (Proposition n° 21) ; En quatrième lieu, il y aurait lieu de prévoir qu'une semaine de séances sur quatre serait réservée au contrôle et à l'évaluation des politiques publiques et que les groupes parlementaires qui auraient déclaré ne pas appartenir à la majorité disposeraient, là encore, d'une journée entière de séance », Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>ème</sup> République présidé par E. Balladur, *Une V<sup>ème</sup> République plus démocratique*, Paris, Fayard, La documentation française, 2008, pp. 31-33. La différence est conséquente avec le projet de loi. Certes la maîtrise de l'ordre du jour par le Gouvernement se limitait aussi à deux semaines. Mais les autres semaines ne recevaient pas de fonction particulière. En conséquence, les assemblées demeuraient libres du contenu (contrôle, législatif, mais rien n'empêchait explicitement un contenu gouvernemental). Un seul jour contre deux était réservé à l'opposition. En ce sens, voir l'article 22 du projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>ème</sup> République, *op. cit.* ; Doc. AN n° 820 ; 23 avril 2008, p. 6. La version déposée se veut plus proche des exigences gouvernementales à tel point que M. Lascombe jugera celle-ci « inutile », « (L'article 22 (et l'article 9) », *op. cit.*, p. 70).

<sup>50</sup> Le Palais du Luxembourg proposa un projet différent du Comité Balladur et du projet de loi constitutionnelle. Considérant ce dernier « complexe [...] rigide [...] irréaliste », la Haute assemblée choisit une formule moins prescriptive, basée sur « une session comportant trente semaines de séance (comme tel est le cas pour la session 2007-2008), la moitié (soit quinze semaines de séance) reviendrait au Parlement. Mais ces quinze semaines pourraient être ramenées au Sénat à dix semaines du fait de l'inscription par priorité des projets de loi de finances – loi de finances initiale, loi de finances rectificative, loi de règlement – (quatre semaines) et des projets de loi de financement de la sécurité sociale (une semaine). Les dix semaines restantes pourraient également être réduites par l'inscription prioritaire des textes transmis par l'assemblée depuis six semaines au moins » (Rapport fait au nom de la *Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi constitutionnelle adoptée par l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la V<sup>ème</sup> République*, par J.-J. Hiest ; Doc. Sénat n° 387 ; 11 juin 2008, pp. 154-155).

## 1 – Un ordre du jour gouvernemental limité

**592.** En proposant une réorganisation de l'ordre du jour, le comité Balladur souhaitait résorber le « profond déséquilibre [entre] les prérogatives du Gouvernement qui l'emportent sur la capacité de chacune des deux assemblées à déterminer par elle-même l'ordre dans lequel elle souhaite organiser ses propres travaux »<sup>51</sup>. L'objectif n'était pas d'aboutir à un déséquilibre inverse puisque ses préconisations devaient permettre d'assurer à l'exécutif un examen dans des délais raisonnables de son programme législatif.

**593.** S'agissant du Gouvernement, toute nouvelle organisation ne pouvait se faire qu'en ajoutant des contraintes supplémentaires sur son temps disponible, puisque dans la situation antérieure, il se taillait une place monopolistique au sein de l'ordre du jour. Le texte déposé devant l'Assemblée nationale a partiellement suivi les recommandations du comité d'experts. La version de l'exécutif accorde deux types de priorité au Gouvernement au lieu d'une seule selon la proposition du comité Balladur<sup>52</sup>. L'article 22 du projet de loi constitutionnelle prévoyait une priorité de principe quelle que soit la nature des textes déposés (al. 2) et une priorité conditionnelle, liée à certains types de textes (al. 3). Cette version, plus compréhensive avec les contraintes gouvernementales, fut adoptée le 23 juillet 2008.

**594.** Concrètement, le Gouvernement se voit réserver seulement deux semaines « par priorité » sur un cycle de quatre pour l'inscription à l'ordre du jour de son programme de travail (art. 48 al. 2 C)<sup>53</sup>. À cela s'ajoute une « super-priorité »<sup>54</sup> par l'insertion de l'article 48 al. 3 C.. Certains textes peuvent être, à sa demande, inscrits prioritairement à l'ordre du jour. Il en est ainsi lorsqu'il s'agit d'examiner les projets de lois de finances et de financements de la sécurité sociale, étant entendu que cette catégorie inclut l'ensemble des différents types de textes financiers. Le même tempérament s'applique pour deux autres types de textes. Afin d'assurer une gestion efficace de la navette, il est donné une priorité d'inscription aux textes

---

<sup>51</sup> Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions, *op. cit.* p. 31

<sup>52</sup> Le rapport Balladur proposait que « la moitié de l'ordre du jour ainsi arrêté serait réservée au Gouvernement, qui conserverait donc le moyen de faire examiner ses projets de loi et celles des propositions de loi qu'il estimerait prioritaires, mais aussi d'organiser des débats s'il le juge nécessaire (Proposition n° 20) », *ibid.*, p. 32.

<sup>53</sup> L'article 48 al. 2 C. est ainsi rédigé : « 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 ».

<sup>54</sup> C'est J.-L. Warsmann qui introduit cette expression dès son rapport. Il évoque un ordre du jour « super-prioritaire », *op. cit.*, Doc. AN n° 892 ; 15 mai 2008, pp. 377-378.

transmis par l'autre assemblée depuis au moins six semaines. Visant l'exhaustivité, les projets de loi relatifs aux états de crise et les demandes d'autorisation visées à l'article 35 C. sont aussi concernés.

**595.** En définitive, une priorité gouvernementale demeure, mais elle est encadrée quantitativement. Par rapport à l'ancien système, le Gouvernement ne contrôle plus la totalité de l'ordre du jour de manière absolue. Il n'est plus aussi libre qu'auparavant pour fixer la programmation du travail. La logique de l'article consacrée en 1958 n'est donc que partiellement reprise : l'exécutif dispose librement de l'ordre du jour pour les textes qu'il entend voir examiner, mais la part de l'ordre du jour sur laquelle elle s'applique est fortement réduite. Qui plus est, cette partie de l'ordre du jour n'est pas exclusive des projets de loi puisque des débats peuvent être organisés<sup>55</sup>. La présence de travaux à l'initiative des parlementaires n'est pas expressément exclue et même rendue possible par la présence du terme « priorité ». Ensuite, les dispositions de l'alinéa 3 instaurèrent un ordre du jour « super-prioritaire », élargissant la prérogative de l'exécutif, mais celle-ci demeure conditionnée à la nature de certains textes dont la liste est limitativement énumérée, restriction qui n'existait pas dans la précédente version de l'article 48 C.

**596.** Réforme essentielle pour espérer atténuer l'empressement du Gouvernement<sup>56</sup>, la réécriture de l'article 48 C. s'il n'opère qu'un partage « optiquement égalitaire »<sup>57</sup> entre les deux pouvoirs, permet de libérer du temps pour une montée en puissance d'un ordre du jour parlementaire qui sera une autre limitation au temps à disposition du Gouvernement. Celui-ci

---

<sup>55</sup>L'article 50-1 C. est ainsi rédigé : « Devant l'une ou l'autre des assemblées, le Gouvernement peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire au sens de l'article 51-1, faire, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à débat et peut, s'il le décide, faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité ».

<sup>56</sup>Ce qui n'est pas l'avis de P. Avril qui considère que la constitutionnalisation de ces règles était inutile : « Le partage de l'ordre du jour par moitié entre le Gouvernement et les assemblées n'exige pas de révision de l'article 48 C qui attribue au Gouvernement une priorité (et non l'exclusivité) dans sa fixation. Si l'on veut corriger le déséquilibre résultant d'un abus de cette prérogative, il suffit que le Président invite le Gouvernement à ne l'exercer qu'une semaine sur deux comme le prévoit le projet » : « Des conventions à la révision de la Constitution », *RFDC 2008 (HS n° 2 : Réviser la Constitution en 2008 ? Après le Comité Balladur)*, p. 51.

<sup>57</sup>J.-L. Pezant, « Article 48 », *op. cit.*, p. 1221.

doit, pour assurer l'examen de ces textes, accepter un « travail d'ajustement permanent »<sup>58</sup> avec les autres prescriptions de l'article 48 C.

## 2 – Une diversification matérielle de l'ordre du jour imposée aux parlementaires

**597.** Lors de la révision constitutionnelle du 4 août 1995<sup>59</sup>, la question des sujets à l'ordre du jour fut l'objet d'une première et timide diversification. Il fallait que le programme de travail des assemblées réserve des espaces temporels aux matières choisies par les parlementaires aussi bien sur le plan des initiatives parlementaires que du contrôle parlementaire, « nouvel eldorado »<sup>60</sup> du Parlement.

**598.** En 2008, le constituant est allé plus loin. La diversification matérielle avait deux avantages. Sur le plan matériel, elle permettait de développer la fonction de contrôle et d'évaluation ainsi que la participation de l'ensemble des parlementaires (opposition y comprise) à l'œuvre législative. Sur le plan temporel, elle permettait de limiter le temps à disposition du Gouvernement en général et à ses projets de loi en particulier. En imposant des activités obligatoires, les parlementaires seraient contraints de les mettre en œuvre, et *in fine*, moins susceptibles de rétrocéder du temps au Gouvernement. L'ensemble des dispositions qui suivent devait « remplir » l'ordre du jour, limitant l'enchaînement sans discontinuer de l'examen des projets de loi.

---

<sup>58</sup> A. Delcamp, « La forme parlementaire de la démocratie : enjeux de la révision de 2008 », in « le Parlement renforcé : bilan et perspectives de la réforme de 2008 », journée d'étude de l'AFDC, 16 décembre 2010, p. 172.

<sup>59</sup> La loi constitutionnelle du 4 août 1995 permet qu'une partie de l'ordre du jour soit fixée par le Parlement. Cf. Le Rapport de P. Mazeaud, Doc. AN n° 2138 ; 5 juillet 1995, pp. 1-143) ; les résolutions du 10 octobre 1995 pour l'Assemblée nationale (n° 408) et du 21 novembre 1995 pour le Sénat (n° 37) et les décisions n° 95-366 DC du 8 novembre 1995, *Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale*, (Rec., p. 226) et n° 95-368 DC du 15 décembre 1995, *Résolution modifiant le Règlement du Sénat* (Rec., p. 246 ; X. Roques, « La révision constitutionnelle et la réforme des méthodes de travail de l'Assemblée nationale, LPA 10 novembre 1995, n° 135, pp. 12-18 ; M. Brimont-Mackowiak, « Les révisions des Règlements de l'Assemblée nationale de mars 1994 et d'octobre 1995 ou le constat d'une certaine récurrence », *RDP* 1997, pp. 427-456) ; J.-É. Gicquel, « L'ordre du jour réservé aux assemblées parlementaires », *LPA* 7 juillet 1997, n° 81, p. 5 ; P. Fraisseix, « La fenêtre... », *op. cit.*, pp. 11-13. Si le texte ne précisait pas quelle devait être la nature des initiatives parlementaires, on relèvera que cette niche a surtout été utilisée pour développer les initiatives parlementaires législatives sous la forme des propositions de loi (cf. P. Baschmidt, « Le succès méconnu des lois d'initiative parlementaire », *op. cit.*, p. 348) et J.-L. Héryn, « L'ordre du jour réservé, sept années... », *Pouvoirs* 2001, n° 105, pp. 159-175).

<sup>60</sup> X. Vandendriessche, « Une revalorisation parlementaire à principes constitutionnels constants », *JCP* 2008. I. 174, p. 45. L'auteur évoque l'évaluation des politiques publiques, mais assimile cette mission à celle du contrôle.

**599.** L'alinéa 4 de l'article prévoit qu'une semaine devra être réservée « par priorité » au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques, marquant ici un souci de traduction de l'article 24 C. dans l'ordre du jour parlementaire. Le caractère « seulement » prioritaire implique que ces sujets pourraient être remplacés par d'autres matières que le contrôle. D'ailleurs, les propos des rapporteurs viennent ici conforter cette analyse, laissant augurer de nombreuses situations pouvant y déroger<sup>61</sup>.

**600.** Deux autres obligations constitutionnelles s'imposent. L'article 48 al. 5 C. prévoit une troisième super priorité selon laquelle « un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires ». Quant à l'alinéa 6, il dispose qu'« une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement ».

**601.** Enfin, le schéma de l'article 48 C. basé sur quatre semaines n'indique pas la destination de la dernière semaine. La Constitution ne précise pas quelles matières doivent

---

<sup>61</sup> J.-L. Pezant considère que « le conditionnel est cependant de rigueur puisque les rapporteurs des deux assemblées s'accordent à souligner que la priorité reconnue au contrôle n'implique pas l'exclusivité », « Article 48 », *op. cit.*, p. 1220. En sens, J.-L. Warsmann indique que « le cas échéant, il lui serait possible de consacrer tout ou partie de cet ordre du jour réservé à l'examen de projets ou de propositions de loi », *op. cit.*, Doc. AN n° 892 ; 15 mai 2008, p. 376. Commentant les craintes du Sénat sur l'envahissement par le Gouvernement de la semaine de contrôle si celle-ci n'était pas occupée, J.-L. Warsmann évoque une « analyse pessimiste, mais non dénuée de réalisme », Rapport fait au nom de la *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République* sur le projet de loi constitutionnelle, *modifié par le Sénat (n° 993), de modernisation des institutions de la V<sup>ème</sup> République* ; Doc. AN n° 1009 ; 2 juillet 2008, p. 152. De son côté le rapporteur du Sénat, estime que le projet de loi « offre, en pratique, des garanties très insuffisantes : il ouvre en effet à l'exécutif de nombreuses possibilités d'empiétement sur l'ordre du jour réservé au Parlement », *op. cit.*, Doc. Sénat n° 387 : p. 155. Ces craintes ne sont nullement atténuées dans le second rapport sénatorial : « La nouvelle formulation de l'article 48 ne prendra toute sa portée que si le Gouvernement s'autodiscipline pour faire un usage mesuré des prérogatives qui lui permettent d'inscrire certains textes à l'ordre du jour réservé par principe au Parlement. À défaut – c'est-à-dire s'il débordait systématiquement de sa moitié de l'ordre du jour – l'exposé des motifs selon lequel " l'autre moitié [est] à la libre disposition des assemblées " n'aurait été qu'un trompe-l'œil », Rapport fait au nom de la *Commission des lois constitutionnelles, de législations, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale* sur le projet de loi constitutionnelle, *adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, de modernisation des institutions de la V<sup>ème</sup> République* ; par J.-J. Hiest ; Doc. Sénat n° 463 ; 10 juillet 2008, p. 25.



être étudiées. Dès lors, il peut s'agir théoriquement de tous types de sujets : gouvernementaux, activités de contrôle ou initiatives parlementaires *lato sensu*<sup>62</sup>.

**602.** Si l'article 39 C. prévoit que « l'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement », leurs prérogatives pour traduire ces initiatives en lois restaient jusqu'au 23 juillet 2008 inégales. Pourtant, c'est bien l'inscription à l'ordre du jour, prérequis nécessaire, qui permettra l'arrivée en discussion dans l'hémicycle, et *in fine* leur vote. Ce qui est valable pour la matière législative l'est aussi en partie pour les autres activités. C'est leur capacité à être inscrite à l'ordre du jour qui conditionne leur effectivité. En conséquence, la constitutionnalisation de la diversification du programme de travail des assemblées permettait d'espérer que se réduirait la mise à l'écart des membres du Parlement dans la procédure d'inscription à l'ordre du jour.

**603.** En le permettant, le législateur effectuait un premier pas en direction d'une réduction du temps à disposition de l'exécutif, donc d'un ralentissement potentiel de l'activité du Parlement. Celui-ci protégé par la lettre constitutionnelle pouvait dès lors espérer « prendre le temps » de débattre, sans que le sujet soit forcément un projet de loi. Il pourrait choisir de s'attarder sur les propositions de loi des députés et des sénateurs et/ou surtout décider de contrôler.

**604.** En théorie, l'article 48 C. permettait de tendre vers ce résultat. Le Parlement obtenait plusieurs prérogatives concurrentes de celle détenue par le Gouvernement, d'autant que la fixation de l'ordre du jour n'était plus un droit à la disposition unique de l'exécutif.

## **B – L'attribution aux conférences des présidents d'un pouvoir de programmation**

**605.** Le premier acte du rééquilibrage envisagé par l'article 48 C. est identifiable dès l'alinéa introductif disposant que « sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée ». Une seconde fois en cinquante ans, les modalités de fixation de l'ordre du jour sont renversées du tout au tout. Cette fois, c'est le Gouvernement qui se voit privé de cette prérogative. Mais, à bien y regarder, si cette

---

<sup>62</sup> Pour J.-L. Pezant, elle n'est qu'une « résultante, dont l'existence est subordonnée à la satisfaction des obligations résultant des divers alinéas de l'article 48 », *op. cit.*, p. 1221.

nouvelle donne « commence sur une affirmation qui réchauffe le cœur de tous les élus puisque les assemblées redeviennent maîtresses de leur ordre du jour [...] les alinéas suivants se chargent de refroidir cet enthousiasme passager »<sup>63</sup>. Cette restitution aux assemblées d'une prérogative classique du parlementarisme demeure partielle. L'Assemblée nationale et le Sénat ont dû concilier leur prérogative retrouvée avec une lettre constitutionnelle contraignante<sup>64</sup>.

**606.** Le projet de loi prévoyait expressément que ce rôle était l'attribution de la conférence des présidents<sup>65</sup>. Mais par souci de flexibilité, le Sénat a préféré une rédaction plus large, attribuant ce droit « aux assemblées »<sup>66</sup>. Si sa mention disparaît du texte constitutionnel définitivement adopté le 23 juillet 2008, le principe demeure puisque les règlements des assemblées se chargeront de le préciser lors de leurs adoptions en 2009. Jusqu'ici cet organe n'avait pas eu un rôle majeur au sein des institutions de la V<sup>ème</sup> République<sup>67</sup>. La révision constitutionnelle de 1995 participa à son renforcement,<sup>68</sup> mais son rôle devient définitivement

---

<sup>63</sup> G. Carcassonne et M. Guillaume, « Article 48 », *La Constitution* (introduite et commentée), *op.cit.*, 14<sup>ème</sup> éd., 2017 p. 248.

<sup>64</sup> Le rapporteur du Sénat ne s'y trompe pas et note dans que « le projet de loi, s'inspire pour partie de ces recommandations. Il donne à la conférence des présidents une compétence de principe pour déterminer l'ordre du jour parlementaire, mais encadre l'exercice de cette faculté en maintenant de très fortes prérogatives pour le Gouvernement et en réservant une partie de l'ordre du jour aux droits de la minorité », Doc. Sénat n° 387 ; 11 juin 2008, *op. cit.*, p. 150.

<sup>65</sup> L'article 22 al. 1 du projet de loi disposait que « sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour est fixé, dans chaque assemblée, par la conférence des présidents », Projet de loi constitutionnelle *de modernisation des institutions de la V<sup>ème</sup> République* ; Doc. AN n° 820 ; 23 avril 2008, p. 22.

<sup>66</sup> À la suite à son examen en 1<sup>ère</sup> lecture au Sénat, l'article 48 C. ne fera plus mention de la conférence des présidents. Ce sont les règlements parlementaires qui préciseront son rôle dans la fixation de l'ordre du jour. Néanmoins, la Constitution révisée évoque à deux reprises la conférence des présidents (art. 45 C. et art. 39 C.).

<sup>67</sup> Organe de détermination de l'ordre du jour depuis 1911, la conférence des présidents n'a qu'une place marginale sous la V<sup>ème</sup> République. L'article 48 C. dans sa version initiale implique que c'est le Gouvernement qui fixe le programme de travail des assemblées. La conférence des présidents est simplement informée par l'exécutif de la liste des textes et de leur ordre de discussion. Cantonnée à « enregistrer les volontés gouvernementales » (M. Viviano, « La révision constitutionnelle de 1995 : un nouveau renforcement de l'exécutif », *LPA* 13 octobre 1995, n° 123, p. 8), elle n'est compétente que pour déterminer l'ordre du jour complémentaire (quand celui-ci peut exister) et pour fixer la séance hebdomadaire des questions orales au Gouvernement. Son influence sur l'ordre du jour *ratione temporis* et *ratione materiae* n'est pas renforcée par les règlements des assemblées (cf. les règlements de 1959 : art. 48, al. 3 RAN, art. 89, al. 2 et 4 RAN et art. 29 al. 3 RS, 32 RS ; D. Ruzié, « Le nouveau Règlement de l'Assemblée nationale », *RDP* 1959, p. 881 ; G. Waxin, *La Conférence des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat sous la V<sup>ème</sup> République*, Mémoire pour le D.E.A. d'études politiques, Paris-II, 1979, 66 p.).

<sup>68</sup> Logiquement, l'article 48 al. 3 C. en instaurant un ordre du jour réservé au Parlement a redonné un rôle à la conférence des présidents. *Primo*, elle reçoit la charge de fixer les dates de ces séances ainsi que le contenu de celles-ci. Le nouvel article 48-6 RAN issu de la réforme du règlement du 10 octobre

fondamental en 2008. Cette novation n'est pas anodine tant « établir un calendrier rationnel peut être une opération délicate, cela reste une question d'ordre, de discipline ; mais l'organe de coordination ou l'autorité qui aura la charge de cette fonction technique sera investi, du même coup, de pouvoirs politiques »<sup>69</sup>.

**607.** En ce sens, il est clair que l'attribution de la programmation de travail des assemblées aux conférences des présidents participe à une réelle montée en puissance de cette instance au sein des institutions. Désormais, il leur revient la charge de déterminer l'ordre du jour *ratione materiae* et *ratione temporis*. C'est à la conférence des présidents de fixer les semaines de séances<sup>70</sup> et les semaines pendant lesquelles les assemblées ne siègent pas. C'est aussi cet

---

1995 prévoit que la Conférence arrête « une fois par mois, la séance mensuelle réservée par priorité, en application de l'article 48, alinéa 3, de la Constitution, à un ordre du jour fixé par l'Assemblée ». C'est à elle que revient l'organisation de cette niche (en ce sens, voir J.-É. Gicquel, « L'ordre du jour réservé aux assemblées parlementaires, *LPA* 7 juillet 1997, n° 81, p. 4 et J.-L. Hérim, « L'ordre du jour réservé, sept années de gestion sénatoriale de l'article 48-3 de la Constitution », *Pouvoirs* 2001, n° 105, p. 164.). *Secundo*, cette réforme du règlement de l'Assemblée nationale est aussi l'occasion d'attribuer à la conférence des présidents un rôle majeur de la programmation des travaux. L'article 48 al. 5 RAN lui confie la charge d'établir deux fois par an un calendrier prévisionnel des textes à inscrire à l'ordre du jour. La rationalisation de l'ordre du jour se poursuit puisque l'alinéa 4 du même article prévoit qu'elle établit l'ordre du jour pour trois semaines au lieu de deux auparavant. Le Sénat adoptera des mesures similaires lors de sa réforme du règlement du 21 novembre 1995. Son rôle est clairement affirmé dans la programmation, même si celle-ci n'a qu'un caractère indicatif et dépend en grande partie du Gouvernement. Enfin, les réformes de 1995 sont aussi l'occasion de lui attribuer un rôle dans l'organisation du calendrier des sessions parlementaires. L'article 28 al. 2 C. prévoit que les séances de la session ordinaire sont librement fixées par le règlement de chaque assemblée. C'est à la conférence des présidents qu'il reviendra dans les faits. Dans le même ordre d'idée, l'article 28 al. 4 C. indique que les horaires des séances sont fixés par le règlement de chaque assemblée. Là encore, la conférence des présidents retrouve une prérogative. En définitive, cet organe a profité du fait que la révision constitutionnelle de 1995 redessine le rôle du Parlement et de l'exécutif sans l'organisation des sessions. Si le Gouvernement demeure maître dans l'ordre du jour, le Parlement devient « maître du rythme de ses travaux » (X. Roques, « La révision constitutionnelle et la réforme des méthodes de travail de l'Assemblée nationale, *LPA* 10 novembre 1985, n° 135, p. 10).

<sup>69</sup> J. Grangé, « La fixation de l'ordre du jour des assemblées parlementaires », in É. Guichard-Ayoub, C. Roig, J. Grangé *et al.*, *Études sur le Parlement de la Vème République*, Paris, PUF, coll. « Travaux et recherches de la faculté de droit et des sciences politiques de Paris », série science politique, 1965, p. 175.

<sup>70</sup> Ces semaines sont réparties entre le Gouvernement et le Parlement. Article 48, al. 2 RAN : « Avant l'ouverture de la session ou après la formation du Gouvernement, celui-ci informe la conférence des présidents, à titre indicatif, des semaines qu'il prévoit de réserver, au cours de la session, pour l'examen des textes et pour les débats dont il demandera l'inscription à l'ordre du jour » ; Article 29 bis, al. 2 RS : « Au début de chaque session ordinaire, la conférence des présidents détermine les semaines de séance et répartit ces semaines entre le Sénat et le Gouvernement avec l'accord de celui-ci. ». Les rédactions des règlements respectent la priorité gouvernementale posée à l'alinéa 2 de l'article 48 C. et « permettent à celui-ci de décider de la modification de son choix initial en ce qui concerne tant les semaines qui lui sont réservées que l'ordre des textes et des débats dont il demande par priorité l'inscription à l'ordre du jour » : décision n° 2009-582 DC, 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter*

organe qui a la charge d'articuler l'ordre du jour en fonction des différentes contraintes constitutionnelles de périodicité et de matières posées par les différents alinéas (séances de questions, ordre du jour réservé au contrôle, ordre du jour réservé à l'opposition)<sup>71</sup>.

**608.** Concrètement, la conférence des présidents inscrit à l'ordre du jour les désirs gouvernementaux que celui-ci détient sur ses deux semaines de priorité<sup>72</sup>. Dans ce cadre, ses pouvoirs sont limités puisqu'elle ne peut que recevoir et accepter formellement ces demandes. Dans le cadre de ces semaines prioritaires, il est toujours loisible au Gouvernement de modifier le contenu et l'ordre des débats qu'il demande par priorité<sup>73</sup>.

**609.** S'agissant de l'ordre du jour parlementaire, les compétences de la conférence des présidents sont aussi très dépendantes des marges de manœuvre laissées par le texte fondamental. Réserve faite des inscriptions de droit<sup>74</sup>, il revient aux conférences des

---

*le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat* (cons. 22 ; *Rec.*, p. 132). La décision relative au règlement de l'Assemblée nationale fait état d'une rédaction similaire (décision n° 2009-581, *Résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale* (cons. 18 ; *Rec.*, p. 120). Voir les commentaires de décision suivants : CCC n° 27, 2009, pp. 149-169 ; S. de Cacqueray, « Chronique de jurisprudence du Conseil constitutionnel, juin 2009 (décision n° 2009-581, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*) », *RFDC* 2009, pp. 789-794 ; L. Baghestani, A.-L. Cassard-Valembos, L. Janicot, « Chronique de jurisprudence constitutionnelle 1<sup>ère</sup> partie (décision n° 2009-581 DC) », *LPA* 17 mai 2010, n° 97 pp. 10-15 ; P. Gaïa, R. Ghevonthian, F. Mélin-Soucramanien et *al.*, « Règlement des Assemblées (22 et 25 juin 2009) » (n° 5), *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, coll. « Les grands arrêts », 18<sup>ème</sup> éd., 2016, pp. 45-58.

<sup>71</sup> Art. 48, al. 7 et Art. 48 al. 9 RAN ; Art. 29 bis, Art 29 al. 5 RS ; Art. 75 bis et 75 ter RS et art 77 RS.

<sup>72</sup> Là encore les rédactions réglementaires sont très respectueuses de la priorité gouvernementale. Art. 48 al. 4 RAN : « Les demandes d'inscription prioritaire à l'ordre du jour de l'Assemblée sont adressées, au plus tard la veille de la réunion de la conférence des présidents, par le Premier ministre au Président de l'Assemblée qui en informe les membres de la conférence » ; Art. 29 bis, al. 6 RS : « La Conférence prend acte des demandes d'inscription par priorité présentées par le Gouvernement et propose au Sénat l'ordre du jour qui lui est réservé par priorité ou en complément des demandes du Gouvernement ou de l'ordre du jour réservé par priorité au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques » (*Souigné par nous*).

<sup>73</sup> Découlant logiquement de l'article 48 C., les règlements ont précisé que ce droit de modification ne pouvait être limité. Art. 48 al. 11 RAN : « Si, à titre exceptionnel, le Gouvernement, en vertu des pouvoirs qu'il tient de l'article 48 de la Constitution, demande une modification de l'ordre du jour, le Président en donne immédiatement connaissance à l'Assemblée. La conférence des présidents peut être réunie ; Art. 29 al. 7 RS : « L'ordre du jour peut être modifié à la demande du Gouvernement... ».

<sup>74</sup> Art. 48, al. 8 RAN : « Chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire obtient de droit l'inscription à l'ordre du jour de la semaine prévue à l'article 48, alinéa 4, de la Constitution d'un débat sans vote ou d'une séance de questions portant sur les conclusions du rapport d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information créée en application des chapitres IV ou V de la première partie du titre III du présent règlement, sur les conclusions d'un rapport d'information ou d'évaluation prévu aux articles 145-7, 145-8 ou 146, alinéa 3, ou sur celles d'un rapport d'évaluation ou de suivi établi en application de l'article 146-3. Dans le cadre de cette semaine, une séance est réservée par priorité aux questions européennes ».

présidents d'établir la liste des sujets examinés dans le cadre des semaines de contrôle et de la semaine innommée. C'est en leurs seins que s'effectue le tri parmi les différentes demandes qui peuvent émaner des parlementaires, des groupes parlementaires ou des instances (commissions, délégations, offices).

**610.** En définitive, les conférences des présidents doivent respecter plusieurs règles constitutionnelles. En revanche, la norme fondamentale laisse libres les assemblées des modalités pour en assurer l'effectivité. En d'autres termes, les propositions faites par cet organe sont potentiellement le fruit de négociation entre les parlementaires (principalement la majorité) et le Gouvernement. Ce dernier, s'il est assuré d'obtenir gain de cause sur le plan quantitatif, l'est beaucoup moins sur le plan qualitatif de l'ordonnancement. Au soutien de l'autorité des propositions faites par la conférence des présidents, il est procédé à un débat, puis à un vote en séance sur l'ordre du jour<sup>75</sup> dont la clarté et la sincérité doivent être assurées par le président de séance<sup>76</sup>.

**611.** Les choix effectués par la conférence des présidents ont été renforcés par le Conseil constitutionnel puisque celui-ci en a fait une condition de fond de régularité de la procédure parlementaire. La juridiction vérifie que la construction de l'ordre du jour répond aux exigences formulées par le texte fondamental. Il est venu rappeler qu'il n'hésiterait pas à déclarer inconstitutionnelle une loi qui serait adoptée au cours d'une semaine dont l'ordre du jour aurait été fixé en méconnaissance de l'article 48 C.. Dans une décision du 9 août 2012, il a considéré que l'absence de séance publique dans les deux chambres consacrées aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement au cours de la première semaine de la session extraordinaire allait à l'encontre des prescriptions de l'article 48 al. 6 C.. Cependant, il n'a pas considéré dans cette même décision que l'adoption de la loi de finances sur une semaine non dévolue à cette matière entachait d'illégalité la procédure

---

<sup>75</sup> Art. 48 al. 10 RAN et art. 29 bis al. 8 RS.

<sup>76</sup> « Considérant, en troisième lieu, que l'avant-dernier alinéa de l'article 48 du règlement limite à deux minutes le temps dont disposent les présidents de commission ou leurs délégués ayant assisté à la conférence des présidents qui a fait des propositions d'inscription à l'ordre du jour pour des explications de vote sur ces propositions ; qu'un temps identique est accordé à un orateur par groupe ; qu'une limitation du temps de parole identique est prévue par les articles 54, 57, 58, 59, 91, 95, 100 et 122 du règlement dans leur rédaction résultant de la résolution soumise à l'examen du Conseil constitutionnel ; qu'il appartiendra, dans tous ces cas, au président de séance d'appliquer cette limitation du temps de parole en veillant au respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire », décision n° 2009-581 DC, 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale* (cons. 20 ; *Rec.*, p. 120).

d'examen de ce projet de loi<sup>77</sup>. Cette vigilance du Conseil constitutionnel a pour conséquence de contraindre les assemblées par le biais de leurs conférences présidentielles d'établir un calendrier conforme à la norme suprême, nonobstant la complexité du dispositif. Pour autant, cette jurisprudence rigoureuse est tempérée par d'autres décisions ouvrant la voie à une flexibilité dans la construction de l'ordre du jour<sup>78</sup>.

**612.** Au bilan, l'article 48 C. est un dispositif dont les multiples contraintes devaient permettre une atténuation sensible de l'emprise gouvernementale. Théoriquement, cumulé à d'autres dispositifs<sup>79</sup>, un ralentissement substantiel de la production législative en découlerait. Dans l'obligation de faire avec moins, le Gouvernement serait amené à se limiter dans ses ambitions législatives. Forcés de contrôler, les parlementaires se consacraient à des travaux permettant de contenir la production législative. Réunis au sein d'une instance paritaire dans la fixation de l'ordre du jour, les parlementaires pouvaient escompter ne plus subir les délais précipités du Gouvernement et imposer plus facilement leur rythme. Imposer des conditions précises de programmation forcerait les acteurs à rationaliser leurs demandes, et partant, améliorer le calendrier des séances publiques à laquelle l'ensemble du rythme parlementaire est conditionné.

---

<sup>77</sup> « Considérant qu'un projet ou une proposition de loi qui serait adopté au cours d'une semaine dont l'ordre du jour avait été établi en méconnaissance du dernier alinéa de l'article 48 de la Constitution serait adopté selon une procédure contraire à la Constitution (cons. 3) ; Considérant que le Parlement a été convoqué en session extraordinaire à partir du mardi 3 juillet 2012 ; qu'aucune séance publique n'a été réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement dans l'ordre du jour de l'une et l'autre des assemblées au cours de la première semaine de la session extraordinaire ; que, toutefois, le projet de loi de finances rectificative pour 2012, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 4 juillet 2012, n'a pas été adopté par l'Assemblée nationale au cours de la première semaine de la session extraordinaire ; que la procédure d'examen du projet de loi n'est donc pas contraire à la Constitution (cons. 4), décision n° 2012-654 DC, 9 août 2012, *Loi de finances rectificative pour 2012 (Rec., p. 461 ; voir G. Bergougnous, « La séance de question hebdomadaire, condition de la régularité de la procédure d'adoption de la loi », Constitutions 2012, pp. 558-560).*

<sup>78</sup> Cf. p. 40.

<sup>79</sup> La révision constitutionnelle a multiplié les dispositions permettant de freiner le rythme du Parlement. En plus de contraindre le temps à disposition du Gouvernement (seules deux semaines sur quatre sont à sa disposition), plusieurs autres dispositions y participent. Il en est ainsi de l'article 42 al. 3 C. qui impose des délais incompressibles entre le dépôt du texte et le début de son examen en séance publique (6 semaines pour la 1<sup>ère</sup> assemblée saisie et 4 semaines pour la 2<sup>nde</sup> assemblée). L'article 45 al. 2 C. permet aux conférences des présidents de s'opposer conjointement à l'engagement de la procédure accélérée par le Gouvernement sur un texte, ce qui a pour effet de maintenir les délais incompressibles de l'article 42 al. 3 C. et les navettes parlementaires. De manière plus marginale, on peut aussi citer l'article 39 al. 4 C. qui impose aux projets de loi d'être soumis à une étude d'impact. L'ensemble de ces dispositifs doit permettre au Parlement de mieux maîtriser l'écoulement du temps et de résister à la précipitation gouvernementale.

## Section II – Une dynamique de ralentissement fragile

**613.** Les contraintes apportées par l'article 48 C. permettaient de resserrer clairement l'état face à la liberté quasi illimitée dont jouissait le Gouvernement jusqu'en 2008. Seulement, le dispositif proposé s'avère complexe. L'articulation des différentes priorités fut sujette à interprétations des assemblées et du Conseil constitutionnel dont la vigueur du ralentissement espéré va souffrir. L'affirmation de la semaine de contrôle grâce à sa super-priorité constitutionnelle a été conditionnée par les autres super-priorités instaurées (§ I). Quant à la semaine innommée, le refus du constituant de lui attribuer une fonction précise contribue à une souplesse favorable aux inscriptions gouvernementales (§ II).

### § I – Une restitution contenue au profit du contrôle parlementaire

**614.** La dynamique en faveur des travaux de contrôle et d'évaluation a depuis longtemps déjà imprégné les écrits doctrinaux. Certains auteurs se sont interrogés sur le point de savoir si cette activité ne devait pas devenir l'essentiel du travail des parlementaires, compte tenu de la part hégémonique du Gouvernement dans la production législative<sup>80</sup>. Sans aller jusque-là, la révision constitutionnelle de 2008 consacre une place officielle au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques. Cette formulation ne renvoie à aucun concept juridique précis. Aussi faut-il y lire que le Parlement doit consacrer une part de son temps au contrôle au sens large. Si la distinction entre les deux est loin d'être aisée<sup>81</sup> et

---

<sup>80</sup> Une partie de la doctrine s'est interrogée sur le point de savoir si la fonction de contrôle ne devait pas devenir l'activité essentielle des parlementaires tant l'exécutif apparaît dominant dans la fonction législative : « Le rôle des Parlements ne s'est-il pas d'ailleurs déplacé vers le contrôle ? » (P. Ardant, B. Mathieu, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, Lextenso, coll. « Manuel », 29<sup>ème</sup> éd., 2017, p. 556). B. Chantebout va plus loin en considérant que « l'essentiel de la législation est d'origine gouvernementale (...). Mais comme rien en définitive ne sera décidé contre la volonté du Gouvernement, la fonction législative du député n'est en fait qu'un contrôle qu'il exerce sur l'élaboration gouvernementale de la loi », *Le contrôle parlementaire (documents réunis et commentés par)*, Paris, La documentation française, Documents d'études. Droit constitutionnel et institutions politiques, n° 1.14, 1998, pp. 2-3.

<sup>81</sup> Comme le souligne P. Avril : « La législation est un des moyens par lesquels s'exerce le contrôle », « Le Parlement législateur », *RFSP* 1981, p. 16. Le même auteur considère à ce titre que « les choses sont cependant plus complexes. D'abord parce que, fonctionnellement distincts, législation et contrôle sont politiquement liés », « Le statut de l'opposition : un feuilleton inachevé (les articles 4 et 51-1 de la Constitution) », *LPA* 18 décembre 2008, n° 254, p. 11. En ce sens, voir aussi A. Le Divellec, « Des effets du contrôle parlementaire », *Pouvoirs* 2010, n° 134, pp. 123-139 et notamment p. 130 : « Contrôle et législation : cette distinction, ressassée par les manuels, parfois reprise par les textes (par exemple, la nouvelle rédaction de l'article 24, alinéa 1er de la Constitution française, ou bien le

réelle<sup>82</sup>, il s'agit surtout de montrer que l'objectif était avant tout de différencier ce temps, du temps consacré au travail législatif. Sur le plan temporel, l'intérêt théorique était, grâce au recours à l'écrit constitutionnel, de substituer au temps législatif un temps réservé à une autre activité. Les assemblées ont fait preuve d'un volontarisme évident dans la mise en œuvre de l'ordre du jour de contrôle (A) qui sera tempéré par le contrôle de l'articulation de l'article par le Conseil constitutionnel (B).

## A – Un développement volontariste contrôlé en séance publique

**615.** En 2008, la volonté constituante de faire une place réelle au contrôle parlementaire ne peut pas être mise en doute. Convaincue que la séance publique devait être le lieu de cette activité, la norme fondamentale a consacré nombre de dispositions en sa faveur (1). S'inscrivant dans cette dynamique, les parlementaires ont multiplié les instruments du contrôle gouvernemental pouvant être inscrits à des séances plénières (2). Dans les deux cas, ce foisonnement est favorable au remplissage des semaines dévolues au contrôle, contribuant à limiter l'inflation législative gouvernementale et donc à concrétiser un ralentissement du *tempo* parlementaire.

---

titre III du règlement de l'Assemblée nationale), occulte le lien intime qui réunit les deux notions [...]. Lorsqu'il légifère, le parlement exerce à l'évidence une forme de contrôle ».

<sup>82</sup> Pour X. Vandedriessche « distinguer, comme le fait le nouvel article 24, entre une mission de contrôle et une autre d'évaluation des politiques publiques a quelque chose de factice », « Une revalorisation parlementaire à principes constitutionnels constants », *op. cit.*, p. 41. En effet, l'évaluation est aussi un moyen pour améliorer la qualité de la législation en effectuant une analyse de son effet et de ses résultats. Une partie de la doctrine considère que l'évaluation est une activité distincte du contrôle. À ce sujet voir : J. Chevallier, « L'évaluation législative, un enjeu politique (introduction) », in J.-L. Bergel, A. Delcamp et A. Dupas, *Contrôle parlementaire et évaluation (contributions réunies par)*, Paris, La documentation française, coll. « Notes et études documentaires », 1995, p. 20). J.-F. Calmette, « L'évaluation des politiques publiques : un moyen de contrôle de l'action du gouvernement ? », in J. Gicquel, A. Levade, B. Mathieu et al. (dir.), *Un parlement renforcé ? Bilan et perspectives de la réforme de 2008 (journée d'études organisée par l'Association française de droit constitutionnel (AFDC), le 13 janvier 2011, à Paris)*, Paris, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 2012, pp. 113-132 ; S. Ben Younés, « L'évaluation des politiques publiques et la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 », *ibid.*, pp. 441-465. ; P. Houillon, « Le contrôle extraordinaire du Parlement », *Pouvoirs* 2010 n° 34, pp. 59-69 ; A. Baudu, « L'évaluation parlementaire, problème ou solution ? », *RFFP* 2011, p. 131 ; G. Bergougous, « Du contrôle de l'application des lois à leur évaluation », *Constitutions* 2012, pp. 265-267.



## 1 – L’invitation du constituant à développer le contrôle parlementaire

**616.** Saisir la mission qu’englobe le contrôle parlementaire « demeure problématique »<sup>83</sup> tant il est « buissonnant »<sup>84</sup>. Comme l’ajoute P. Türk, « il peut avoir des conséquences variables, qu’il s’agisse des techniques d’information, d’investigation et d’évaluation ou des procédures mettant en cause l’existence du gouvernement »<sup>85</sup>. Selon A. Delcamp, le contrôle parlementaire est « multiforme » et pourrait se définir comme « l’ensemble des moyens, juridiques ou non, mis en œuvre par les assemblées pour amener le Gouvernement à s’expliquer sur les choix qu’il propose, l’adéquation des moyens affectés aux fins qu’il dit poursuivre, le mode d’emploi des fonds qui lui sont accordés par les assemblées, l’examen du fonctionnement des services publics qu’il dirige, les anomalies ou les dysfonctionnements dont ils peuvent être le théâtre et qui justifieraient des investigations particulières, les conditions dans lesquelles il met en œuvre la législation »<sup>86</sup>.

**617.** Dans les faits, le contrôle peut s’exercer aussi bien en séance publique (les questions au Gouvernement, débats), mais aussi dans d’autres organes (commissions parlementaires, commissions plus spécialisées : commission d’enquête, mission d’information, offices...) et peut-être le fruit d’un travail individuel ou collectif des parlementaires.

**618.** Avant la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le contrôle parlementaire en séance publique était principalement matérialisé par la possibilité de mettre en cause la responsabilité du Gouvernement au travers de l’article 49 C.<sup>87</sup>. Cette procédure, pour essentielle qu’elle soit dans un régime parlementaire en raison de la responsabilité politique du Gouvernement, n’a que peu d’existence effective sous la V<sup>ème</sup> République en raison du fait

---

<sup>83</sup> P. Avril, « L’introuvable contrôle parlementaire », *LPA* 15 juillet 2009, n° 140, p. 7.

<sup>84</sup> J. Gicquel, in A. Delcamp, J.-L. Bergel, A. Dupas, *Contrôle parlementaire et évaluation*, La documentation française, 1995, p. 31.

<sup>85</sup> P. Türk, *Le contrôle parlementaire en France*, Paris, LGDJ, coll. « Systèmes », 2011, p. 15. ; Du même auteur, *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la V<sup>ème</sup> République*, Paris, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2005, pp. 415-433.

<sup>86</sup> A. Delcamp « La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif ? », *Pouvoirs* 2010, n° 134, p. 111 et plus largement pp. 111-113. Voir aussi le chapitre 8 (procédures de contrôle de l’ouvrage de P. Avril, J. Gicquel et J.-É. Gicquel, *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien Lextenso, coll. « Domat droit public », 5<sup>ème</sup> éd., 2014, pp. 325-373.

<sup>87</sup> Le rapport Balladur fait le constat que le contrôle s’est « longtemps borné à la faculté [...] de renverser le gouvernement », *op. cit.*, p. 102. D’ailleurs F. Hamon et M. Troper soulignent que l’activité du contrôle parlementaire « a été compromise par la confusion trop fréquente entre le pouvoir de surveiller le Gouvernement et la faculté de le renverser », *Droit Constitutionnel*, LGDJ, 1999, 26<sup>ème</sup> éd., p. 613.

majoritaire. Comme le rappelle P. Avril, « nous savons bien que le contrôle exercé selon les procédures de l'article 49 C. est désormais une pure fiction »<sup>88</sup>.

**619.** Ceci étant rappelé, les modalités de mise en œuvre du contrôle parlementaire faisaient l'objet d'un descriptif succinct au sein de la Constitution<sup>89</sup>. Bien qu'il s'agisse de la mission fondatrice des Parlements<sup>90</sup>, elle reste largement supplantée par l'activité législative au sein du Parlement français.

**620.** Aussi, face aux dispositions éparées qui décrivaient les missions du Parlement, le texte constitutionnel de 2008 définit solennellement les trois missions du Parlement. Le contrôle parlementaire y est inclus comme partie intégrante à l'article 24 C.<sup>91</sup>. C'est également l'occasion pour le constituant de concrétiser ici sa volonté de limiter le temps disponible en hémicycle pour légiférer. À cet égard, plusieurs articles constitutionnels sont venus favoriser la tenue d'un contrôle devant s'effectuer obligatoirement en plénière. Ces mécanismes ne pouvant se mettre en œuvre que dans cette enceinte, ce serait autant d'heures en moins de disponibles pour légiférer.

**621.** L'affirmation de cette mission est accentuée par l'insertion d'instruments au sein même de la norme fondamentale pour la mettre en œuvre en séance publique, indiquant aux parlementaires que cet organe devait être dorénavant privilégié. Dans l'ordre d'apparition dans la norme fondamentale, il s'agit tout d'abord de l'article 34-1 C., permettant aux parlementaires d'exprimer officiellement une position *via* le vote de résolutions<sup>92</sup>. De même,

---

<sup>88</sup> P. Avril, *op. cit.*, p. 7. À ce titre, l'auteur regrette que le Conseil constitutionnel demeure attaché à une conception restrictive du contrôle « inséparable de la sanction qui lui donne effet, c'est-à-dire l'existence même du gouvernement » (*ibid.*, p. 8). Il estime qu'il y a contrôle dès que se vérifie « un critère procédural simple, qui est le caractère essentiellement contradictoire de toutes les opérations ressortissant au contrôle parlementaire », (*ibid.*, p. 8).

<sup>89</sup> Hors contrôle budgétaire et financier (art. 47-1 C.) Seuls l'article 48 al. 2 C. (séance de questions au Gouvernement), les articles 49 et 50 C. (motion de censure) et l'article 88-4 C. (résolutions européennes) évoquaient cette matière.

<sup>90</sup> « Historiquement, c'est pour cela qu'elles ont été créées » (B. Chantebout, *Le contrôle...*, *op. cit.*, p. 2).

<sup>91</sup> Depuis 2008, la place faite par la Constitution à cette mission est plus importante. En ce sens, voir J. Bourdon, « Le Parlement renforcé », *RPP* 2007, n° 1045, pp. 46-47 ; J.-P. Duprat, « Le Parlement, entre modernisation et attentisme (l'article 24 de la Constitution) », *LPA* 19 décembre 2008, n° 254, pp. 35-37. Cette fonction fait néanmoins l'objet de moins d'encadrements que la fonction législative : cf. É. Thiers, « Le contrôle parlementaire et ses limites juridiques : un pouvoir presque sans entraves », *Pouvoirs* 2010, n° 134, pp. 71-81.

<sup>92</sup> Art. 34-1 C. : « Les assemblées peuvent voter des résolutions dans les conditions fixées par la loi organique ; Sont irrecevables et ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour les propositions de

l'article 35 C. rend obligatoire la tenue d'un débat lorsque les opérations extérieures décidées par l'exécutif se prolongent au-delà d'une certaine durée (art. 35 C.)<sup>93</sup>. L'article 48 C. lui-même prévoit dans son alinéa 6 la tenue de séances de questions au Gouvernement, et ce, au sein de toutes les sessions, y compris lors des sessions extraordinaires<sup>94</sup>. Le Gouvernement peut aussi être amené à organiser des débats thématiques en séance publique sur le fondement de l'article 50-1 C.<sup>95</sup>. Enfin, l'article 88-4 C. a élargi le champ des résolutions parlementaires européennes<sup>96</sup>.

**622.** Il est clair que ces multiples dispositifs démontrent que le constituant a souhaité que le contrôle se déroule en séance publique, participant à contraindre le temps gouvernemental disponible en hémicycle. Dans un mouvement inverse au travail législatif devant emprunter plus massivement la direction des organes préparatoires, le remplissage des semaines de séances publiques prévues à l'article 48 al. 4 C. est ostensiblement encouragé car considéré comme une solution concrète face à l'accélération due à la boulimie législative gouvernementale.

**623.** Ce mouvement a été prolongé largement par les assemblées puisque celles-ci ont fait preuve d'un réel enthousiasme à développer les techniques de contrôle. En atteste, la

---

résolution dont le Gouvernement estime que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard». Les règlements consacrent les résolutions respectivement aux articles 136 RAN et art. 50 bis, ter et quater RS (Chapitre VIII bis).

<sup>93</sup> Art. 35 al. 2 et 3 C. : «Le Gouvernement informe le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger, au plus tard trois jours après le début de l'intervention. Il précise les objectifs poursuivis. Cette information peut donner lieu à un débat qui n'est suivi d'aucun vote. ; lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois, le Gouvernement soumet sa prolongation à l'autorisation du Parlement. Il peut demander à l'Assemblée nationale de décider en dernier ressort ». Les règlements consacrent cette procédure à l'art. 131 RAN et à l'art. 73-1 RS.

<sup>94</sup> Le Conseil constitutionnel a rappelé le caractère obligatoire de ces séances dans sa décision n° 2012-654 DC, 9 août 2012, *Loi de finances rectificative pour 2012*, (Rec., p. 461).

<sup>95</sup> Art. 50-1 C. : «Devant l'une ou l'autre des assemblées, le Gouvernement peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire au sens de l'article 51-1, faire, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à débat et peut, s'il le décide, faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité ». Les règlements consacrent cette procédure à l'art. 132 RAN et à l'art. 39 al 3 bis RS.

<sup>96</sup> Art. 88-4 C. : «Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne ; Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions européennes peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets ou propositions mentionnés au premier alinéa, ainsi que sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne ». Cf. Art. 151-3 et 151-4 RAN ; Art. 73 quinquies RS.

multiplication des outils permettant aux parlementaires de mettre en œuvre l'article 24 C. au sein de la séance publique.

## **2 – La multiplication des dispositifs réglementaires**

**624.** Tout comme le constituant, les règlements parlementaires ont eu pour objectif de remplir le temps dorénavant réservé au contrôle. En 2009, l'Assemblée nationale (*a*) et le Sénat (*b*) ont multiplié les instruments, ce qui constitue autant d'activités susceptibles d'être déclenchées en séance publique et autant de contraintes supplémentaires opposées au temps à disposition du Gouvernement.

### *a – À l'Assemblée nationale*

**625.** Afin de développer ses activités de contrôle, l'Assemblée nationale s'est appuyée sur des outils classiques, mais aussi sur plusieurs innovations. Au titre des mécanismes traditionnels, les séances de questions ont été développées et perfectionnées. Qu'il s'agisse des questions orales sans débats ou des questions au Gouvernement, l'objectif est de permettre aux députés de poser des questions auxquelles un membre du Gouvernement devra répondre. Depuis 2009, la moitié des questions de chaque séance est réservée à l'opposition<sup>97</sup>. Afin de multiplier les interventions lors des séances concernées, la durée de la question posée et celle de la réponse donnée sont encadrées temporellement<sup>98</sup>. On peut aussi noter la mise en place d'un nouveau type de question dite questions à un ministre depuis le 25 mars 2009<sup>99</sup>

---

<sup>97</sup> Art. 133 al. 2 et art. 134 al 2 RAN. Chaque groupe pose au moins une question (Art. 133 al. 3 RAN).

<sup>98</sup> Depuis 2009 : Le temps imparti pour la question du député et la réponse du ministre est passé de 7 à 6 minutes. Le nombre de questions orales est passé de 25 à 32. Le nombre des questions au Gouvernement est passé de 12 à 15. Le temps imparti est passé de 5 à 4 minutes, à raison de 2 minutes pour le député et de 2 minutes pour le ministre. Si ces modifications permettent de multiplier les échanges, elles n'ont pas pour effet d'augmenter le volume horaire global.

<sup>99</sup> La première séance de ce type a eu lieu le 25 mars 2009 : *J.O. AN, Débats*, séance du 25 mars 2009, pp. 2996-3008. La réforme du règlement du 28 novembre 2014 avait entrepris de les inclure dans la liste des sujets d'évaluation et de contrôle pouvant être inscrits à la demande des présidents de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire. Dans sa décision 2014-705 DC, le Conseil constitutionnel est venu censurer cette possibilité, estimant que « considérant qu'en vertu de l'article 20 de la Constitution, le Gouvernement est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50 ; qu'en vertu de l'article 21 de la Constitution le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement ; que le Gouvernement est donc représenté, pour répondre aux membres du Parlement, par celui des membres du Gouvernement que le Premier ministre a désigné sans que ce choix puisse faire l'objet d'une demande, d'une ratification ou d'une récusation par un membre du Parlement », 11 décembre 2014, *Résolution tendant à modifier le règlement de*

consistant dans la mise en place d'un mini débat suite à une question d'un député. Une fois la question posée, le ministre y répond. Le député dispose d'un droit de réplique d'une minute auquel le Gouvernement peut aussi répondre sur une durée égale. Enfin, au moins une séance de l'ordre du jour de la semaine contrôle doit être consacrée par priorité aux questions européennes.<sup>100</sup>

**626.** Au chapitre des innovations, on peut identifier la création d'un droit de tirage spécifique aux groupes minoritaires et d'opposition. À ce titre, la réforme du règlement de l'Assemblée nationale de 2009 avait prévu que chaque président de groupe d'opposition et minoritaire puisse déterminer « un sujet » qu'ils souhaitent voir inscrit à l'ordre du jour de contrôle<sup>101</sup>. Un second droit de tirage a aussi été mis en place pour que les groupes parlementaires puissent obtenir l'inscription d'office lors de cette même semaine d'un débat sur une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête<sup>102</sup>.

**627.** Autres innovations, l'exploitation plus importante des outils de contrôle à disposition du Parlement. À cet effet, le règlement du Palais Bourbon adopté en 2009 prévoit que suite à la présentation du rapport annuel de la Cour des comptes, un débat puisse être organisé<sup>103</sup>. Plus conséquent, l'Assemblée a créé un comité d'évaluation et de contrôle (CEC)<sup>104</sup>, pleinement dévolu à ces missions, et ce sur des sujets transversaux. Il s'agit, là encore, d'un organe supplémentaire ayant la possibilité de faire des propositions d'inscription à l'ordre du jour de contrôle<sup>105</sup>. La réforme du règlement entreprise en 2014 fut l'occasion de préciser davantage le contenu des séances de contrôle. Sur le premier droit de tirage, le rapporteur J.-J. Urvoas fit le constat que « cette formulation vague » conduit à « l'organisation de débats sur des thèmes dont les contours sont mal définis et ne mobilisant dans l'hémicycle que quelques

---

*l'Assemblée nationale* ; cons. 11 à 13 ; *J.O.* 13 décembre 2014, p. 20882). Depuis, l'intitulé de ces questions a été modifié en « question sur une thématique ministérielle ».

<sup>100</sup> Art. 48 al. 8 RAN.

<sup>101</sup> L'art. 48 al. 8 RAN dans sa version du 27 mai 2009 était ainsi rédigé : « Chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire obtient de droit l'inscription d'un sujet d'évaluation ou de contrôle à l'ordre du jour de la semaine prévue à l'article 48, alinéa 4, de la Constitution ».

<sup>102</sup> Art. 141 al. 2 RAN.

<sup>103</sup> Art. 146-1 RAN.

<sup>104</sup> Cf. Art. 146-2 et 146-7 RAN. Voir. P. Avril, « Le contrôle, exemple du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques », in *Jus Politicum (HS 2012 : Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire après la réforme de 2008)*, pp. 65-68. Voir également La fiche n° 50 « L'évaluation des politiques publiques » : (<http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-controle-et-l-information-des-deputes/l-evaluation-des-politiques-publiques>).

<sup>105</sup> Il peut proposer des débats sans vote ou organiser des séances de question portant sur les conclusions de ses rapports.

députés, généralement issus du groupe à l'origine du débat en question »<sup>106</sup>. En conséquence, l'article 48 al. 8 RAN a choisi de lister les objets de discussions pouvant être inscrits à l'ordre du jour : débat sans vote, séance de questions portant sur les conclusions du rapport d'une commission d'enquête, d'une mission d'information ou sur les conclusions d'un rapport d'information ou d'évaluation. L'objectif des parlementaires était de mieux coordonner l'ensemble des travaux de contrôle<sup>107</sup> et de disposer d'une base solide<sup>108</sup> sur lequel le débat puisse se construire afin « de stimuler et de dynamiser les discussions »<sup>109</sup>. Le second droit de tirage fut aussi renforcé et élargi. La résolution de 2014 a élargi ce droit de tirage aux missions d'information<sup>110</sup>. Ces créations sont dorénavant de droit, sans possibilité pour l'Assemblée nationale de modifier l'intitulé de la demande<sup>111</sup>. Les groupes d'opposition ou

---

<sup>106</sup> Rapport fait au nom de la *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République* sur la proposition de résolution (n° 2273) de C. Bartolone tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale ; par J.-J. Urvoas ; Doc. AN n° 2381 ; 20 novembre 2014, p. 20.

<sup>107</sup> Le rapport pointe « l'extrême diversité des travaux de contrôle et d'évaluation, qui peuvent de surcroît prendre des formes variées (missions d'information, rapports d'information, rapports sur la mise en application des lois, etc.), l'objectif est d'éviter que des initiatives se chevauchent, entrent en concurrence ou en contradiction », *ibid.*, p. 20.

<sup>108</sup> Les sujets traités en séance publique lors des semaines de contrôle doivent être un « prolongement » des activités de contrôle du Parlement afin de leur procurer « un nouvel écho permettant de les valoriser », *ibid.*, p. 20.

<sup>109</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>110</sup> La création des missions d'information relève d'un régime plus souple que celui des commissions d'enquête. Elles ne sont pas soumises à la condition préalable d'absence de poursuites judiciaires portant sur les faits concernés par la mission, à la différence des commissions d'enquête. La création de la mission peut avoir lieu lors de n'importe quelle session ordinaire, y compris celle précédant le renouvellement de l'Assemblée.

<sup>111</sup> Cette modification est d'importance concernant les commissions d'enquête. Plusieurs polémiques relatives à des propositions de résolution portant créations de commissions d'enquête sous la XIII<sup>ème</sup> et XIV<sup>ème</sup> législature ont éclaté. Ainsi en 2009, le président du groupe SRC fit usage de son droit de tirage et demanda la création d'une commission d'enquête sur les études commandées et financées par la Présidence de la République. Le président de l'Assemblée nationale renvoya la proposition de résolution devant la commission des lois pour en examiner la recevabilité. Lors de sa séance du 17 novembre 2009, la commission procéda à la nomination d'un rapporteur issu de la majorité. Celui-ci s'interrogea sur la constitutionnalité de la proposition de résolution. À l'issue des débats, le président de la commission des lois affirma « constater que la proposition de résolution tendant à créer une commission d'enquête qui ne pourrait fonctionner sans mettre en cause le statut du Président de la République, est manifestement, et probablement volontairement, contraire à la Constitution et qu'en conséquence, il n'y a pas lieu de poursuivre les travaux de la Commission, ni de présenter un rapport (compte-rendu de la commission des lois n° 16, 17 novembre 2009, séance de 10 h, p. 19). Le bureau de l'Assemblée nationale suivit la position de la commission des lois. En réaction, le groupe SRC déposa une nouvelle proposition de résolution dont le sujet fut élargi « sur les dépenses d'opinion relevant des crédits budgétaires votés par le Parlement depuis 2007 ». Cette fois, le rapporteur nommé, issu de la majorité (O. Carré), déposa un amendement excluant la Présidence de la République du champ d'investigations de la future commission d'enquête (compte-rendu de la commission des finances n° 47, 20 janvier 2010, séance de 10 h, p. 3). La proposition de résolution modifiée fut adoptée ce qui provoqua le retrait de l'ordre du jour par le groupe SRC de sa proposition de résolution.

minoritaires ont le choix de créer une commission d'enquête, ou une mission d'information<sup>112</sup>. Cette restructuration du droit de tirage tient au fait qu'en fonction des thèmes choisis par les groupes parlementaires, le recours à une commission d'enquête n'est pas toujours le mécanisme le plus adapté<sup>113</sup>.

#### *b – Au Sénat*

**628.** Le Sénat n'a pas été en reste et a fait preuve d'une imagination encore plus fertile. Les différentes variantes des questions sont maintenues : les questions d'actualité au Gouvernement<sup>114</sup>, les questions orales<sup>115</sup> et les questions orales avec débats<sup>116</sup>.

---

Une situation similaire eut lieu lorsque le groupe GDR demanda lors de la même année la création d'une commission d'enquête « sur les conséquences sur la santé des salariés des restructurations permanentes, des nouvelles formes d'organisation du travail et méthode de gestion du personnel à France Télécom comme dans l'ensemble des secteurs de l'économie nationale ». Issu de la majorité, le rapporteur nommé s'interrogea sur la recevabilité de cette proposition de résolution (compte-rendu de la commission des affaires sociales n° 14, 25 novembre 2009, séance de 10 h, pp. 3-5). En conséquence, l'objet de la commission d'enquête fut élargi, ce qui provoqua le retrait de la résolution de l'ordre du jour. Sous la XIV<sup>ème</sup> législature, B. Accoyer proposa la création d'une commission d'enquête *relative à la gestion de la sécurité lors des manifestations et rassemblements de personnes à Paris, depuis le 16 mai 2012*. L'objectif de la commission d'enquête était de questionner les décisions prises par le ministre de l'Intérieur (M. Valls) lors des incidents ayant eu lieu place du Trocadéro à Paris en mai 2013. Si le rapporteur nommé fut issu de l'opposition, le président de la commission des lois déposa deux amendements ayant pour effet d'élargir l'objet de la résolution. Une fois de plus, les signataires de la proposition de résolution renoncèrent à faire usage de leur droit. Depuis la réforme du règlement de 2014, la majorité ne peut plus modifier l'objet d'une commission d'enquête ou refuser sa création (à la majorité des 3/5<sup>ème</sup>) si cette demande ressort du droit de tirage de droit du groupe minoritaire ou d'opposition. Désormais, la conférence des présidents « prend acte » de telles demandes.

<sup>112</sup> Cependant, le législateur n'est pas allé jusqu'à permettre la création cumulative des deux. Le droit de tirage tendant à la création d'une commission d'enquête n'est possible que si ce groupe « n'a pas déjà fait usage, au cours de la même session » du « droit de tirage » tendant à la création d'une mission d'information (art. 141 alinéa 2 RAN) et inversement (art. 145 alinéa 5 RAN). De même, le groupe concerné ne pourra faire jouer son « droit de tirage » tant qu'une précédente commission d'enquête créée sur ce fondement ou qu'une mission d'information créée grâce à l'élargissement du « droit de tirage » n'aura pas achevé ses travaux (art. 141 alinéa 4 RAN et art. 145 alinéa 6 RAN).

<sup>113</sup> Comme le relève J.-É. Gicquel, la mission d'informations est une « formule [qui] s'avère souple tant au niveau matériel (pas de limitation en termes d'effectif et de durée ; possibilité d'agir même si les faits ont donné lieu à des poursuites judiciaires) que temporel (possibilité de création même pendant l'année précédant le renouvellement de l'AN). En revanche, ses prérogatives sont moins étoffées », « La modification du Règlement de l'Assemblée nationale du 28 novembre 2014, une réforme soumise à l'appréciation du Conseil constitutionnel », *JCP* 2015. Doctr. 137, p. 210.

<sup>114</sup> Art. 75 bis RS : « L'ordre du jour du Sénat comporte, une fois par semaine, des questions au Gouvernement en liaison avec l'actualité. Chaque sénateur intervenant dispose d'un temps de parole de deux minutes et demi, y compris, éventuellement, sa réponse au Gouvernement. La conférence des présidents arrête la répartition du nombre de ces questions entre les groupes et la réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe en tenant compte de leur importance numérique et fixe les modalités de leur dépôt et de la procédure suivie en séance ». Cette

**629.** On notera qu'à l'occasion de la résolution du 2 juin 2009, le Sénat a instauré un nouveau type de questions : les questions cribles thématiques<sup>117</sup>. Dans le cadre d'une séance de quarante-cinq minutes, plusieurs questions relevant d'un thème sont posées au ministre en charge du domaine. C'est la conférence des présidents qui détermine le thème. Les échanges sont courts, mais doivent permettre de traiter un sujet de manière plus importante. Les questions posées doivent l'être en deux minutes tout comme la réponse ministérielle. Il est donné un droit de réplique au parlementaire interrogeant ou à un membre du même groupe parlementaire. Cette procédure a pour avantage de multiplier les interventions et d'approfondir un seul sujet.

**630.** Tout comme à l'Assemblée nationale, il est instauré un droit de tirage pour la création de commissions d'enquête ou une mission d'information<sup>118</sup>, mais au bénéfice de l'ensemble des groupes (art. 6 bis RS). Les conclusions de ces travaux effectuées en commission feront l'objet de débats en hémicycle, gagnant ainsi en visibilité.

**631.** La chambre haute s'est aussi distinguée par plusieurs innovations. *Primo*, elle a mis en place les débats d'initiative sénatoriale<sup>119</sup>. Ces débats peuvent se tenir à la demande d'un

---

séance a lieu le jeudi après-midi. Elle est très attendue des sénateurs en raison de sa retransmission télévisuelle.

<sup>115</sup> Ces séances sont réglementées par les articles 76 à 78 RS. Elles ont lieu tous les quinze jours le mardi matin. Le ministre a connaissance des questions posées. Le sénateur dispose de 3 minutes pour poser sa question à laquelle le ministre répond en 3 ou 4 minutes. Un droit de réplique de deux minutes est autorisé.

<sup>116</sup> Ces séances sont réglementées par les articles 79 à 80, 82 et 83 RS. La question posée au ministre est envoyée à ce dernier. Depuis la résolution du 2 juin 2009, l'auteur de la question dispose de 10 minutes pour s'exprimer. À l'issue de la question du parlementaire, un débat peut s'instaurer entre celui-ci, le ministre et les autres membres présents dans l'hémicycle.

<sup>117</sup> La première séance eut lieu sur « Les crises agricoles » en la présence du ministre B. Le Maire (*J.O. Sénat, Débats*, p. 8543-8851). Cette procédure est tirée des travaux de P. Gélard et J.-C. Peyronnet sur les parlements européens : cf. Rapport d'information fait au nom de la *commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale*, par la mission d'information sur les Parlements de pays européens ; Doc. Sénat n° 43 ; 25 octobre 2006, p. 11 (proposition n° 11), pp. 20-21. Les deux auteurs reprennent cette proposition dans leur second rapport : Rapport de P. Gélard et J.-C. Peyronnet ; Doc. Sénat n° 418 ; 25 juillet 2007, p. 12. P. Gélard indique avoir tiré cette proposition de ses précédents travaux : Rapport fait au nom de la *Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale* sur la proposition de G. Larcher, *tendant à modifier le Règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat* ; par P. Gélard ; Doc. Sénat n° 427 ; 20 mai 2009, pp. 90-91.

<sup>118</sup> Le Sénat a suivi la recommandation du Comité Balladur (proposition n° 58), *op. cit.*, p. 130.

<sup>119</sup> Art. 73 undecies : « À la demande d'un groupe politique, d'une commission, de la commission des affaires européennes ou d'une délégation, la conférence des présidents peut proposer au Sénat



groupe, d'une commission législative, de la commission des affaires européennes, d'une délégation. La formulation du règlement du Sénat en fait une catégorie dans laquelle nombre de sujets peuvent trouver place. Concrètement, le débat est lancé par celui qui en a l'initiative. S'en suivent des échanges entre exécutif et parlementaires présents sans formalisme supplémentaire. D'ailleurs, afin de dynamiser ces échanges, des variantes ont été prévues sous la forme de débats interactifs et spontanés. Au chapitre des débats, le Sénat a aussi prévu le suivi des positions européennes du Sénat. *Secundo*, la commission sénatoriale pour l'application des lois<sup>120</sup> a la possibilité de demander l'organisation d'un débat en séance publique sur ce sujet.

**632.** Si depuis 2009, le Sénat a multiplié les instruments, ces derniers n'ont pas toujours survécu. Ils dénotent cependant d'un réel souci de fournir de la matière à l'espace temporel dévolu au contrôle dans le cadre de la super-priorité de l'article 48 al. 4 C même si le développement de cet espace a dû être concilié avec d'autres priorités constitutionnelles.

## **B – La confirmation jurisprudentielle de la non-exclusivité du contrôle**

**633.** La multitude des instruments développés par les assemblées peut se traduire par autant de sujets susceptibles d'être inscrits dans le cadre de la semaine de contrôle. Toutefois si la semaine de contrôle ne peut totalement disparaître en raison de la priorité constitutionnelle qui la protège, elle doit s'articuler avec d'autres priorités de même niveau (1). En conséquence, le Conseil constitutionnel est venu confirmer que d'autres textes et débats pouvaient être inscrits lors de ces séquences (2), augurant d'un possible remplissage par le Gouvernement.

---

d'inscrire à l'ordre du jour un débat d'initiative sénatoriale » (al. 1). « Le débat est ouvert par le représentant de l'auteur de la demande » (al. 2).

<sup>120</sup> Cette commission a été mise en place par le bureau du Sénat *via* une réforme de l'instruction générale du bureau en date du 16 novembre 2011 (Chapitre X bis). Selon M. Laflandre, le contenu de l'IGB est constitué de « mesures d'exécution qui complètent la loi intérieure de chaque chambre [et] ne sont pas d'une nature fondamentalement différente des résolutions réglementaires elles-mêmes si ce n'est que l'organe de leur élaboration est numériquement plus restreint », *Les sources du droit parlementaire sous la V<sup>ème</sup> République*, Paris, LGDJ, coll. « Travaux et recherches », Panthéon-Assas Paris II, 1996, p. 38, cf. plus largement pp. 37-39.

## 1 – Une super priorité parlementaire concurrencée

**634.** La révision constitutionnelle a ouvertement marqué une volonté de développement du contrôle comme une activité majeure du Parlement. À cet égard, le nouvel article 48 C. réserve une place particulière de nature à lui conférer une « solennité équivalente à celle de la fonction législative »<sup>121</sup>. Dans ce cadre, l’alinéa 4 attribue, en théorie, au contrôle la même prépondérance dans l’ordre du jour que les inscriptions gouvernementales (al. 1 et 3 de l’article 48 C.) de manière à ce que la semaine de contrôle soit « réservée par priorité et dans l’ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l’action du Gouvernement et à l’évaluation des politiques publiques ». Cette rédaction lui octroie le statut de « super-priorité » au même titre que les super-priorités gouvernementales. En théorie, il s’agit d’une sécurité qui garantit sa présence systématique. En revanche, cette garantie ne signifie pas que la totalité du temps réservé au contrôle soit effectivement occupée par des sujets de contrôle parlementaire, mais seulement qu’une partie au moins de cette semaine y soit consacrée. En d’autres termes, si du temps de séance subsiste, d’autres travaux peuvent y prendre place. Si l’ordre du jour de contrôle ne peut disparaître complètement, et que chaque mois il se doit de contenir une telle programmation, il émerge ici une souplesse manifeste qu’une partie de la doctrine trouve « désolante »<sup>122</sup>. L’ordre du jour dévolu au contrôle parlementaire n’est pas un sanctuaire absolu. Il demeure contingent des autres priorités, et *in fine*, des arbitrages politiques qui se joueront au sein de la conférence des présidents.

**635.** Cependant, l’articulation des différentes priorités inscrites à l’article 48 C. a conduit à des interprétations différentes dans la pratique des deux assemblées. Si les deux assemblées ont traduit ces règles, les modalités ont été quelque peu dissemblables.

**636.** Respectueuse des prérogatives gouvernementales, l’Assemblée nationale a indiqué dans son article 48 al. 1 RAN que « sous réserve des dispositions de l’article 29, alinéa 1 et de l’article 48 alinéas 2 et 3, de la Constitution, l’assemblée fixe son ordre du jour sur proposition de la conférence des présidents ». Cela signifie que l’Assemblée nationale n’entend pas intervenir dans les demandes du Gouvernement, se cantonnant à son pré carré. A *contrario*, l’article 29 bis, al. 1 du règlement du Sénat entend attribuer à la conférence des

---

<sup>121</sup> Rapport de J.-L. Warsmann, *op. cit.*, Doc. AN n° 892, p. 376.

<sup>122</sup> G. Carcassonne et M. Guillaume, « Article 48 », in *La Constitution* (introduite et commentée par), *op. cit.*, 14<sup>ème</sup> éd., 2017, p. 248.

présidents l'organisation de l'ensemble de l'ordre du jour puisqu'il dispose que « dans le cadre des semaines et jours de séance, l'ordre du jour est fixé par le Sénat, sur la base des conclusions de la conférence des présidents ». Ces divergences rédactionnelles traduisent une tentative du Sénat de pousser son avantage et son indépendance vis-à-vis de l'exécutif quant à la détermination de son programme de travail.

**637.** Poursuivant cette logique, le Sénat avait initialement envisagé une interprétation de l'article 48 al. 4 C permettant d'augmenter le temps dévolu obligatoirement au contrôle parlementaire. Limitant la porosité de cette semaine avec les autres types d'ordre du jour, cette sanctuarisation fut refusée par les Sages.

## **2 – La neutralisation de l'interprétation sénatoriale**

**638.** Le Conseil constitutionnel a infirmé cette interprétation. Dans sa décision du 14 novembre 2013<sup>123</sup>, il a confirmé la souplesse dans la composition effective de la semaine de contrôle.

**639.** Dans ce cas d'espèce, plusieurs sujets ne relevant pas du contrôle parlementaire avaient été prévus lors de la semaine de contrôle du 13 au 19 octobre 2013. En plus des questions d'actualité au Gouvernement, de débats, de l'examen d'une proposition de résolution, le programme de travail de cette semaine de séance contenait l'examen de plusieurs conclusions de commissions mixtes paritaires relatives à des textes législatifs. Les sénateurs ayant déposé la saisine contestaient ces dernières inscriptions. Ils arguaient que celles-ci ne pouvaient prendre place sur une telle semaine puisque des sujets de contrôle s'étaient vus refuser leur inscription. À cet égard, les parlementaires estimaient que le Gouvernement avait outrepassé ses droits en ne faisant pas « un usage mesuré de sa prérogative reconnue à l'article 48 de la Constitution »<sup>124</sup>.

**640.** Les sages n'ont pas donné suite à cette interprétation considérant que les inscriptions législatives ne contrevenaient pas à la Constitution. La décision rendue exprime clairement

---

<sup>123</sup> Décision n° 2013-677, du 14 novembre 2013, *Loi organique relative à l'indépendance de l'audiovisuel public* (J.O. du 16 novembre 2013, p. 18633).

<sup>124</sup> Cf. observations des sénateurs disponibles sur le site internet du Conseil constitutionnel : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2013/2013-677-dc/observations-de-senateurs.138683.html>

que « si chaque assemblée est tenue de réserver une semaine de séance sur quatre par priorité au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques, le constituant n'a pas pour autant entendu lui imposer que ladite semaine de séance leur fût entièrement consacrée »<sup>125</sup>. En d'autres termes, en plus de pouvoir y inscrire de droit l'examen des textes financiers, les autres priorités sont susceptibles d'y prendre aussi place si du temps de séance subsiste. Là encore, la priorité n'est pas l'exclusivité<sup>126</sup>.

**641.** Si l'ordre du jour de contrôle ne doit pas disparaître complètement, cette décision entérine définitivement le fait que la semaine de contrôle doive y être exclusivement consacrée<sup>127</sup>. Ce qui n'empêche nullement le Sénat de prévoir une somme de sujets de nature à combler en totalité la semaine de contrôle<sup>128</sup>. Par contre, dans le cas contraire, l'institution sénatoriale ne pourra faire obstacle à l'inscription d'autres sujets si du temps demeure disponible sur cette semaine. En conséquence, cette décision attribuée au Gouvernement des espaces supplémentaires au sein de l'ordre du jour. Le ralentissement du rythme d'examen législatif grâce à la diversification matérielle se voit amoindri et dépendra au moins autant de l'envie des parlementaires d'assurer une réalité tangible à cette activité en séance publique que de sa consécration constitutionnelle.

**642.** La diversification matérielle apparaît encore moins susceptible d'opérer un ralentissement lorsqu'on s'attarde à analyser la semaine dite d'initiative qui se déduit des trois

---

<sup>125</sup> Décision n° 2013-677, du 14 novembre 2013, *op.cit.*

<sup>126</sup> Dans ce sens, lire G. Bergougnous, « L'ordre du jour en semaine de contrôle : la priorité n'est pas l'exclusivité », *Constitutions* 2013, p. 549.

<sup>127</sup> Cette jurisprudence ressort de l'interprétation déjà adoptée en 1995 par les sages : « Qu'en faisant référence à la tenue d'une séance par semaine au moins réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement, le constituant n'a pas entendu imposer qu'un jour par semaine au moins leur fût consacré ; que les dispositions des I et II ne sont contraires à aucune disposition constitutionnelle », décision n° 95-368 DC, 15 décembre 1995, *Résolution modifiant le Règlement du Sénat*, (cons. 26 ; *Rec.*, p. 246). Le Conseil a eu l'occasion de rappeler cette interprétation lors de la décision n° 99-417 DC, 8 juillet 1999, *Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale* : « Considérant qu'il résulte de ces dispositions, en premier lieu, que si chaque assemblée est tenue d'organiser une séance hebdomadaire au moins réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement, le constituant n'a pas pour autant entendu imposer que ladite séance leur fût entièrement consacrée (cons. 3 ; *Rec.*, p. 96). Lire les commentaires aux cahiers sur le site internet du Conseil constitutionnel : [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2013677DCccc\\_677dc.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2013677DCccc_677dc.pdf) ; voir aussi G. Bergougnous, « L'ordre du jour... », *op. cit.*, pp. 549-552.

<sup>128</sup> La consultation des travaux de contrôle programmés par le Sénat chaque année montre la densité de cette activité. Ainsi, sur la période 2011-2012, 169 chantiers furent engagés, 212 sur 2012-2013, 180 sur 2013-2014, 129 sur 2014-2015, 190 sur 2015-2016, 168 sur 2016-2017. Enfin, 79 sont d'ores et déjà annoncés pour 2017-2018.

autres semaines. Dans ce dernier cas, il n'était pas nécessaire d'attendre un éclaircissement de la jurisprudence pour considérer que le ralentissement législatif serait fragilisé par l'absence d'affectation de cet espace temporel.

## **§ II – Une indétermination de la semaine innommée défavorable au ralentissement législatif**

**643.** Seulement déduite des autres semaines, l'utilisation de la quatrième semaine n'a pas été précisée par le constituant<sup>129</sup>. Par exclusion, il peut en être déduit que cette semaine doit être dédiée aux initiatives des parlementaires de la majorité<sup>130</sup>, mais le texte constitutionnel n'a imposé aucune obligation. D'ailleurs, la volonté des parlementaires lors de débats constitutionnels de disposer avec certitude d'une semaine pour ce type de travaux peut être mise en doute (A). Ensuite, l'absence de prédétermination constitutionnelle du contenu de ce temps peut fortement limiter les perspectives de ralentissement attendues par le constituant (B).

### **A – L'hésitation des parlementaires à développer une semaine d'initiative parlementaire**

**644.** La genèse de cette semaine lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle démontre l'hésitation des assemblées à réellement disposer d'une extension sensible pour inscrire leurs initiatives législatives. Le comité Balladur avait pourtant proposé que cette semaine soit partiellement réservée à un tel usage, ce que le projet de loi déposé ne retint nullement, faisant disparaître purement et simplement cette disposition<sup>131</sup>.

---

<sup>129</sup> Le Comité Balladur avait été plus précis sur la destination de cette quatrième semaine. Il préconisait qu'«une semaine de séance par mois serait consacrée au travail législatif et laissée à l'appréciation de la conférence des présidents ; elle pourrait y inscrire non seulement des textes d'initiative parlementaire, mais aussi, si cela apparaissait opportun, des projets de loi déposés par le Gouvernement. Les groupes parlementaires qui n'auraient pas déclaré appartenir à la majorité disposeraient d'une journée entière de séance lors de cette semaine », Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>ème</sup> République, *Une V<sup>ème</sup> République...*, *op. cit.*, p. 31 (proposition n° 21).

<sup>130</sup> Les autres organes (Gouvernement, opposition) et activités du Parlement (contrôle, initiatives gouvernementales) s'étant vu attribuer du temps au sein de l'article 48 C.

<sup>131</sup> Projet de loi constitutionnelle de *modernisation des institutions de la V<sup>ème</sup> République* ; Doc. AN n° 820, *op. cit.*, p. 6.

**645.** Face à cet arbitrage gouvernemental, les assemblées ne se sont nullement battues pour obtenir son rétablissement. Le contraste est d'autant plus saisissant que l'Assemblée nationale imposa à l'exécutif le rétablissement d'une semaine expressément consacrée au contrôle parlementaire. Son attitude fut différente concernant la mise en place d'une semaine dévolue à l'initiative législative des parlementaires<sup>132</sup>. Quant au Sénat, il avait dans son projet alternatif, refusé toute fixation *a priori* de l'identité des semaines parlementaires<sup>133</sup>. Le texte finalisé et adopté le 23 juillet 2008 déboucha sur un article 48 C. muet sur la vocation de la quatrième semaine. En clair, il s'agissait d'une semaine pouvant accueillir tous les types de travaux.

**646.** En fait, si les parlementaires avaient été nombreux à demander la création d'une fenêtre pour leurs initiatives en 1995<sup>134</sup>, la duplication d'un tel dispositif n'avait rien d'évident. À la différence du contrôle parlementaire dont les modalités existaient avant 2008, une production de grande ampleur de propositions de loi apparaissait techniquement difficile. Les services des assemblées ne sont pas dimensionnés pour produire des textes de loi telle l'administration centrale.

**647.** Ensuite, si une intensification du contrôle rencontrait un large consensus auprès des membres du Parlement, il en allait différemment de l'initiative législative. Une part des députés et sénateurs reste convaincue que la production législative doit demeurer du ressort du Gouvernement, la participation des parlementaires se faisant en grande partie *via* le droit d'amendement<sup>135</sup>.

**648.** Le silence du texte fondamental laisse les assemblées libres de choisir l'affectation de cette quatrième semaine. La lecture des alinéas de l'article 48 C. amène à penser qu'elle ne peut accueillir prioritairement des travaux de contrôle, ni d'ailleurs des initiatives de l'opposition puisque ces types de travaux se voient réservés des espaces temporels spécifiques. S'agissant des travaux de l'opposition, la conception majoritairement partagée par les parlementaires vient renforcer cette lecture, puisque l'opposition ne peut participer à la production législative de manière substantielle. Le Parlement français doit être un « Parlement de "travail", entièrement focalisé sur la fabrication de la loi, où les maîtres-mots sont

---

<sup>132</sup> Rapport de J.-L. Warsmann ; Doc. AN n° 892, *op. cit.*, p. 387.

<sup>133</sup> Rapport de J.-J. Hysté ; Doc. AN n° 387, *op. cit.*, pp. 154-155.

<sup>134</sup> Cf. § 176 et s.

<sup>135</sup> Propos régulièrement tenus dans le cadre des entretiens : cf. annexe 1 p. 515.

expertise, rationalisation et efficacité»<sup>136</sup>, ce qui contrevient à une participation de l'opposition puisque celle-ci ne peut être en plein accord avec les projets de la majorité. Seule la majorité doit pouvoir y concourir substantiellement, celle-ci ayant à cœur que les promesses électorales se transforment en lois.

**649.** Cette conception est partagée par une partie de la doctrine<sup>137</sup> pour qui l'opposition ne peut légitimement prendre à part à l'œuvre législative de manière déterminante. En revanche, elle sera la plus à même d'effectuer un réel contrôle parlementaire puisque son irrévérance vis-à-vis du Gouvernement ne fait guère de doute. Cette mission n'en demeure pas moins incertaine puisqu'il faut que les partis non membres de la majorité puissent disposer des moyens idoines pour contrôler l'action gouvernementale<sup>138</sup>. En conséquence, la semaine restante ne peut être mise à disposition que de la majorité au sens large.

## **B – Un débouché naturel pour les super priorités gouvernementales**

**650.** Le remplissage de cette quatrième semaine n'était nullement évident. L'imprécision du texte constitutionnel pouvait permettre aux parlementaires de la majorité de trouver un espace important pour leurs initiatives, mais cela pouvait aussi favoriser plus vraisemblablement les travaux gouvernementaux, tranchant avec la volonté de contenir la production de projets de loi. Ce risque était d'autant plus vrai qu'en 2008, les assemblées ne se sentaient pas prêtes pour combler l'équivalent de plusieurs jours de séances<sup>139</sup>. Elles craignaient de devoir céder cet espace à l'exécutif dont les besoins ne seraient nullement rassasiés par les seules deux semaines lui restant. Certes il peut s'avérer utile de disposer d'un

---

<sup>136</sup> O. Costa, T. Schnatterer, L. Squarcioni, *Peut-on revaloriser le Parlement français : le regard des députés sur la révision constitutionnelle de 2008 et les réformes souhaitables*, Paris, Fondation Jean Jaurès, coll. « Les essais », 2012, p. 68.

<sup>137</sup> Pour B. Mathieu, « l'opposition [...] n'a pas, selon nous, prioritairement vocation à faire la loi », « Les commissions parlementaires permanentes, outils de revalorisation de la fonction parlementaire », *RFFP* 2011, n° 113, p. 44. Voir aussi J.-C. Colliard : « Reste alors la minorité, mais là l'idée me paraît quelque peu contradictoire : la loi c'est la mise en forme juridique d'une volonté politique et, dans un régime représentatif la volonté légitime c'est celle de la majorité et il serait assez étrange que sauf de manière marginale, ce soit la minorité qui propose la loi », « Introduction générale » 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, p. 21). Dans le même sens J. Benetti, G. Sutter : « Si dans un système majoritaire l'opposition n'a pas vocation à légiférer, ce mandat ayant été confié par les électeurs à la majorité au Gouvernement », « Le parlementarisme après la révision constitutionnelle de 2008 : tout changer pour ne rien changer ? », *Politeia* 2009, n° 15, p. 383.

<sup>138</sup> O. Costa, T. Schnatterer, L. Squarcioni, *Peut-on..., op. cit.*, pp. 68-75.

<sup>139</sup> Propos recueillis auprès des fonctionnaires des Assemblées.

temps de séance supplémentaire pour examiner un projet de loi urgent ou dont l'examen n'a pu être achevé, ou encore permettre la mise en œuvre des priorités de l'alinéa 3 de l'article 48 C. sans occuper la semaine de contrôle. *A contrario*, cet espace temporel disponible peut aussi être de nature à relancer la production législative et à forcer le rythme de la machine à légiférer alors même que l'objectif des modifications de l'article 48 C poursuit un objectif inverse.

**651.** L'indétermination de la 4<sup>ème</sup> semaine conjuguée aux moyens importants dont dispose le Gouvernement pour nourrir l'ordre du jour était de nature à favoriser son remplissage par ce dernier dans les créneaux laissés vacants<sup>140</sup>. L'identité inconnue de la 4<sup>ème</sup> semaine en fait un espace temporel favorable à l'accueil des matières gouvernementales et des super-priorités en particulier. En effet, en plus des deux semaines dévolues à son ordre du jour (al. 2), le Gouvernement peut demander l'inscription par priorité des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale<sup>141</sup>. Cette rédaction implique d'une part que l'ensemble des textes financiers est concerné, et d'autre part que cette inscription peut se faire sur l'ensemble de l'ordre du jour à savoir les semaines de contrôle et la semaine innommée. L'absence de remplissage automatique de ces dernières en fait des semaines facilement exploitables par un Gouvernement plus contraint qu'auparavant et qui sera à la recherche d'espace temporel supplémentaire. Il s'agit là ni plus ni moins que d'un moyen aisé pour le Gouvernement d'augmenter son temps de séance. L'exécutif se voit offrir une opportunité pour augmenter le temps que l'ordre du jour met à sa disposition. Il préférera utiliser la semaine innommée, sans affectation constitutionnelle, plutôt que d'amputer ses deux semaines prioritaires. Seules des inscriptions strictement cantonnées aux semaines gouvernementales auraient été pertinentes pour ralentir de manière certaine l'exécutif.

---

<sup>140</sup> J.-É. Gicquel estime qu'« avec un Exécutif frappé d'insatiabilité législative, l'émergence de goulots d'étranglement, dépréciant encore plus les conditions de travail des élus, est à craindre. Comment en effet, espérer faire autant qu'auparavant avec moins de temps ? », « La restauration des droits du Parlement dans le domaine de la procédure législative : entre espoirs et illusions », *Politeia* 2009, n° 15, p. 396.

<sup>141</sup> En conséquence, S. Pierré-Caps estime que « le temps réservé à l'ordre du jour parlementaire, soit deux semaines sur quatre est bien théorique », « Une révision constitutionnelle en trompe-l'œil ou la constitutionnalisation du présidentielisme majoritaire », *Politeia* 2009, n° 15, p. 315. De son côté, J.-L. Pezant estime que le premier alinéa de l'article 48 C. « occulte la réalité. Il n'est pas exact d'écrire que l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée, celles-ci ne pouvant, pour une part notable de l'ordre du jour, comme elles le font déjà, que prendre acte des demandes du Gouvernement », « Article 48 », *op. cit.*, p. 1221.



## Conclusion chapitre I

**652.** L'ordre du jour est la porte d'entrée vers la séance publique. Poste de régulation du rythme du Parlement, sa fixation est un élément structurant du temps parlementaire. Considérant qu'« aucun retard » ne devait gêner l'exécutif, la Constitution de 1958 fit du Gouvernement le « maître de l'ordre du jour »<sup>142</sup>. Pour autant, c'est moins la lettre du texte que l'absence de volonté des parlementaires (et en premier lieu celle de la majorité) de s'octroyer une part de l'ordre du jour qui permet à l'exécutif d'imposer son rythme au Parlement. À ce titre, l'article 48 C. tel que rédigé en 2008 se veut un correctif juridique imposant aux parlementaires de s'approprier une part du temps. S'agissant de notre objet d'étude, l'intérêt de cette réforme était double puisqu'il s'agissait de limiter la priorité gouvernementale et de diversifier le contenu des séances publiques, et par voie de conséquence, les activités de l'ensemble de l'institution. Grâce à cette nouvelle rédaction, le temps est moins législatif et moins gouvernemental. Les deux sources de l'empressement parlementaire doivent désormais composer avec d'autres activités (le contrôle, l'initiative parlementaire) et d'autres prescripteurs de contenus (la majorité, les commissions, les organes de contrôle, l'opposition).

**653.** Conformément à l'aspiration du constituant, la rédaction retenue est un modèle d'équilibre entre « accroissement des pouvoirs du Parlement » et maintien des prérogatives gouvernementales « nécessaires à un travail parlementaire efficace »<sup>143</sup>. En réalité, l'article n'annonce pas une métamorphose radicale : le Gouvernement n'est pas démuné de priorités, le Parlement n'est pas devenu un maître absolu. L'ordre du jour parlementaire est bel et bien partagé, mais il est incertain quant à sa répartition tant les alinéas successifs viennent apporter souplesse et incertitudes à la part gouvernementale effective. Dès l'analyse de la lettre de l'article, le doute s'immisce sur la solidité des freins. En premier, le ralentissement recherché pourrait avoir à souffrir de l'absence de séparation étanche entre les différentes semaines de l'ordre du jour, et *de facto* de la porosité des contenus qui pourrait en résulter dans la pratique. En second, la bienveillance de la majorité qui « tient » la conférence des présidents, au « rôle

---

<sup>142</sup> M. Debré, Discours devant le Conseil d'État, 27 août 1958, in Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V<sup>ème</sup> République, *op. cit.*, p. 257.

<sup>143</sup> Rapport de J.-L. Warsmann ; Doc. AN n° 892, *op. cit.*, p. 369.

cardinal »<sup>144</sup>, face aux demandes du Gouvernement sera centrale quant à l'efficacité du dispositif instauré. Enfin, l'intensité des logiques majoritaires diffère entre l'Assemblée nationale et le Sénat, le ralentissement obtenu pourrait donner des résultats distincts entre les deux assemblées. En définitive, à une priorité unique se substitue le principe d'une alternance entre le temps gouvernemental et le temps parlementaire. C'est l'équilibre de cette alternance, déterminé par la fermeté des choix des parlementaires, qui permettra au Parlement de retrouver la sérénité ou de poursuivre sa fuite en avant.

---

<sup>144</sup> Pour reprendre l'expression de J.-L. Héryn, *Le Sénat en devenir*, Paris, Montchrestien, coll. « Clés politique », 2<sup>ème</sup> éd., 2012, p. 85.

## Chapitre II – Les limites du partage de l’ordre du jour

**654.** Essentiel dans la stratégie de ralentissement du rythme parlementaire, l’article 48 C. ne désarme pas totalement le Gouvernement. Bien que fixant le contenu et le contenant des semaines de séances publiques, la composition des ordres du jour s’est révélée plus hétérogène qu’envisagée. Le comité Balladur n’avait pas prescrit une stricte séparation des activités, mais en pratique, le programme de travail des deux assemblées est allé au-delà de la flexibilité promue par les initiateurs de la révision constitutionnelle. C’est une preuve supplémentaire qu’il est compliqué de modifier des comportements seulement par les règles juridiques. Cette porosité affectant le contenu des semaines d’ordre du jour a surtout profité au Gouvernement.

**655.** D’une part, l’article 48 C. n’a pu remettre en cause l’une des règles majeures du régime parlementaire selon laquelle la majorité a vocation à soutenir la politique menée par le Gouvernement. Cette assistance politique nécessaire à l’exécution de la mission du pouvoir exécutif<sup>1</sup> implique que celui-ci dispose d’un temps suffisant pour faire examiner son programme de travail. D’autre part, si les assemblées ne se sont pas toujours appropriées de la même manière les modifications de l’ordre du jour, députés et les sénateurs n’ont globalement pas investi suffisamment l’ensemble des plages horaires que la Constitution mettait à leur disposition, acceptant que le Gouvernement occupe des créneaux laissés vierges de toute inscription. La conjonction de ses prérogatives restantes et l’appropriation des nouvelles règles par le Parlement ont permis au Gouvernement d’optimiser le contenant de l’ordre du jour ainsi que son contenu au point que sa main mise sur l’ordre du jour temporel n’a pas décréu sensiblement<sup>2</sup> (*Section I*).

---

<sup>1</sup> Cette mission est précisée par l’article 20 C. : « Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation ».

<sup>2</sup> Comme l’indique H. Portelli le Gouvernement « n’a pas été sensiblement affecté par la diminution de ses pouvoirs. Ceux qu’il conserve lui permettent de garder la maîtrise du travail parlementaire. Le temps parlementaire n’est peut-être plus le temps du gouvernement, mais il est celui de la majorité », « Le temps parlementaire », *Pouvoirs* 2013, n° 146, pp. 81-82.

**656.** L'incidence d'une telle pratique de la révision constitutionnelle n'est pas neutre sur la charge de travail des assemblées et sur le ralentissement recherché. Depuis l'entrée en vigueur de l'ordre du jour partagé, en 2009, l'intensité du rythme de travail n'a fait que croître. Le Gouvernement n'a nullement entendu dimensionner sa production législative en fonction des nouvelles contraintes constitutionnelles. Il est parvenu à contourner les ralentissements par une exploitation accrue du cadre temporel du Parlement (sessions, jours et heures de séances). En outre, les parlementaires ont participé à l'accélération du rythme législatif au sein des deux assemblées en multipliant les inscriptions de propositions de loi à l'ordre du jour. La diversification des séances s'est faite au prix d'un gonflement important du volume de travail des assemblées qui se traduit par une envolée de l'ensemble des indicateurs temporels permettant de le mesurer (*Section II*). Depuis l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le rythme n'a jamais été aussi soutenu au cours des deux législatures auxquelles elle a trouvé à s'appliquer. Sur le plan temporel, la concrétisation de l'article 48 C. a donc fortement divergé des objectifs initiaux sous la pression des pratiques parlementaires.

## **Section I – Un ordre du jour optimisé pour le Gouvernement**

**657.** La pratique des acteurs parlementaires est venue mettre en échec les objectifs temporels de l'article 48 C.. Le temps parlementaire est resté majoritairement occupé par le temps gouvernemental, éloignant toute perspective de ralentissement substantiel. À ce jour, deux traits, dont la paternité revient aussi bien au Gouvernement qu'aux parlementaires, caractérisent la mise en œuvre de l'ordre du jour partagé. D'abord, on constate l'optimisation des dispositions constitutionnelles pour élaborer le programme de travail des assemblées au profit de l'exécutif (§ I). Ensuite, le développement trop mesuré des autres activités parlementaires, et en particulier du contrôle, n'a pas permis d'endiguer la frénésie législativo-gouvernementale (§ II).

### **§ I – Un ordre du jour gouvernemental étendu**

**658.** Le carcan instauré par les nouvelles dispositions de l'article 48 C. a été marqué par une reprise en main juridique au détriment du Gouvernement. Celui-ci ne peut plus agir aussi librement qu'auparavant. Face à cette situation handicapante, le bilan n'est pas aussi négatif pour l'exécutif que le texte le laissait présager. Comme la doctrine l'avait anticipé, les périodes budgétaires sont marquées par une forte emprise du programme gouvernemental (B). Moins prévisible, les autres périodes de l'année n'ont pas abouti à un partage aussi équilibré que prévu. Il est vrai que l'application des règles n'a nullement été rigoureuse. L'appropriation des nouvelles normes par les assemblées a permis à l'ordre du jour gouvernemental de droit commun de s'étendre sur d'autres semaines que celles qui lui étaient réservées en priorité (A). Ce laxisme tient une responsabilité majeure dans l'absence de ralentissement du *tempo* législatif.

### **A – Une tendance facilitée par les parlementaires en période normale**

**659.** La restitution de la maîtrise d'une partie du temps parlementaire aux assemblées s'est faite par ce que la doctrine a nommé l'ordre du jour partagé. Construit sous la forme apparente d'«un beau jardin à la française»<sup>3</sup>, le texte constitutionnel a contraint le

---

<sup>3</sup> Expression de R. Schenberg et de É. Thiers pour décrire la répartition précise et *a priori* stricte de l'ordre du jour (ordre du jour du Gouvernement ; ordre du jour de l'Assemblée qui n'est pas réservé

Gouvernement à organiser son travail dans des limites plus circonscrites. En dépit du partage effectué par les dispositions constitutionnelles, l'exécutif a pu maintenir un volume horaire semblable à celui de l'avant-révision constitutionnelle (1). Ce résultat découle d'un maniement favorable à une extension du temps gouvernemental que les acteurs parlementaires ont fait émerger (2).

## 1 – Un ordre du jour gouvernemental incompressible

**660.** Les données statistiques attestent d'une extension « organique » du temps gouvernemental. Une analyse conjointe du temps consacré au travail législatif « strict », à savoir le temps représenté par les deux semaines attribuées de droit, et du temps représenté par l'ordre du jour législatif gouvernemental montre que ce dernier représente un volume nettement supérieur au premier. Le temps législatif « gouvernemental » correspond au temps consacré au travail législatif (hors propositions de loi) lors d'une semaine d'ordre du jour parlementaire (qu'il s'agisse des semaines dites de l'Assemblée, des semaines de contrôle, ou des journées réservées). En réalité, le Gouvernement obtient un gonflement de son temps parlementaire grâce aux autres séquences de l'ordre du jour : son temps législatif de fait est quasiment toujours supérieur au temps législatif de droit.

**661.** À l'Assemblée nationale, sous la XIV<sup>ème</sup> législature, le Gouvernement occupe une très large majorité de ses semaines de droit et s'invite de manière non négligeable au sein des semaines de contrôle et d'initiatives parlementaires. Au cours de la session 2012-2013, il a occupé 75 % du temps de séance global avec 82,3 % du temps de ses semaines de droit, 25,2 % du temps des semaines d'initiatives parlementaires et 22,7 % du temps des semaines de contrôle. La situation est similaire sur la session 2014-2015 puisqu'il s'est octroyé 85 % du temps de ses semaines de droit, 30 % du temps des semaines d'initiatives parlementaires et 32 % du temps des semaines de contrôle<sup>4</sup>. Enfin, sur la session 2015-2016, le Gouvernement a utilisé 60,3 % du temps de séance dont 29,7 % du temps des semaines de contrôle et 44,4 % des semaines d'initiatives parlementaires.

---

aux actions de contrôle ; ordre du jour de contrôle de l'Assemblée) depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, « Le temps législatif à l'Assemblée nationale. Regard sur la révision constitutionnelle de 2008 et ses effets » in O. Rozenberg et al., « La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a-t-elle renforcé le Parlement français ? », *Débats du LIEPP* n° 3, mars 2017, p. 32.

<sup>4</sup> Statistiques calculées par l'auteur à partir des données fournies par le service de la séance de l'Assemblée nationale.

**662.** En définitive, la limitation du temps parlementaire par la réduction des espaces à disposition du Gouvernement n'a pas pleinement eu lieu en raison des rétrocessions. Le constituant comptait pourtant sur un encadrement du temps législativo-gouvernemental pour freiner la production normative et ainsi ralentir le rythme parlementaire. La pratique a permis à l'exécutif de maintenir son espace temporel global. En conséquence, comme le résumait E. Schenberg et E. Thiers, « 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 »<sup>5</sup>. Ces volumes horaires sont similaires à ceux constatés avant la révision de la norme fondamentale.

**663.** Ces observations sont confirmées par la répartition du nombre de séances en fonction du type d'ordre du jour. Si les dérogations de l'article 48 al. 3 C. ne permettaient pas d'espérer un partage organique égal, la répartition aurait dû être plus équilibrée que celle observée dans les faits. Selon les statistiques de l'Assemblée nationale, durant la XIV<sup>ème</sup> législature, l'ordre du jour s'est composé comme suit : 38 % des séances ont été dévolues à l'ordre du jour gouvernemental, 17 % aux débats budgétaires (qui est aussi un ordre du jour gouvernemental) et 13 % à la session extraordinaire (périodes largement composées d'un ordre gouvernemental). Au global, le Gouvernement s'arroge 68 % des séances publiques du Palais Bourbon<sup>6</sup>.

**664.** La répartition montre un déséquilibre évident en faveur du Gouvernement puisque les parlementaires ont occupé à peine un tiers des séances. Les différentes priorités au profit du Gouvernement instaurées par l'article 48 C. ainsi que les rétrocessions acceptées par les parlementaires ont permis à l'exécutif de disposer d'une large part du temps de séance.

**665.** Cette situation n'est nullement l'apanage de l'Assemblée nationale puisque les données mises à disposition par le Sénat permettent de tirer des conclusions. Tout comme à l'Assemblée nationale, le temps gouvernemental est fortement majoritaire. En moyenne sur la période 2012-2017, le Gouvernement a disposé de 74 % du temps de la séance publique. Ce partage inégalitaire s'explique d'une part par la gestion unilatérale avec laquelle l'exécutif gère « ses » semaines et d'autre part par les nombreux espaces qu'il obtient grâce aux

---

<sup>5</sup> É. Schenberg, É. Thiers, *op. cit.*, p. 33.

<sup>6</sup> Cf. annexe 24 p. 542.

rétrocessions sur les semaines d'initiatives parlementaires (près de 34 % du temps de séance lui est rétrocédé) et sur les semaines de contrôle (34 % du temps de séance lui est rétrocédé).

**Tableau 20 – Répartition du temps gouvernemental au sein de chaque semaine de l'ordre du jour au Sénat, 2010-2017 (Session ordinaire)<sup>7</sup>**

Session	Temps sur les semaines gouvernementales		Temps sur les semaines d'initiatives (hors espaces réservés)		Temps sur les semaines de contrôle (hors espaces réservés)		Total temps gouvernemental	
	Temps	%	Temps	%	Temps	%	Temps	%
<b>2010 - 2011</b>	583 h 43	92 %	18 h 50	16 %	37 h 18	35 %	639 h 51	<b>66 %</b>
<b>2011 - 2012</b>	303 h 46	97,5 %	11 h 08	24,5 %	25 h 16	41,9 %	340 h 10	<b>72,6 %</b>
<b>2012 - 2013</b>	526 h 40	99 %	34 h 55	32 %	23 h 37	19 %	585 h 12	<b>68 %</b>
<b>2013 - 2014</b>	651 h 15	99 %	35 h 34	47 %	19 h 29	32 %	706 h 18	<b>80 %</b>
<b>2014 - 2015</b>	651 h 15	99 %	35 h 34	47 %	19 h 29	32 %	706 h 18	<b>80 %</b>
<b>2015 - 2016</b>	552 h 45	98,5 %	23 h 59	36,7 %	47 h 16	46,3 %	624 h 00	<b>78,8 %</b>
<b>2016 - 2017</b>	271 h 14	99 %	3 h 19	14,8 %	12 h 27	26,4 %	287 h 02	<b>74,8 %</b>
<b>Moyenne</b>	<b>505 h 49</b>	<b>97,7 %</b>	<b>23 h 04</b>	<b>31,1 %</b>	<b>26 h 15</b>	<b>33,2 %</b>	<b>555 h 36</b>	<b>73,9 %</b>

## 2 – L'optimisation de l'ordre du jour par le Gouvernement

**666.** L'ordre du jour est caractérisé par une porosité manifeste entre les compartiments définis par l'article 48 C.. Cette pratique est le fruit des priorités dont dispose l'exécutif (art. 48 al. 3 C.) et qui s'ajoutent à ses deux semaines (art. 48 al. 2 C.) et à la restitution par la majorité parlementaire d'une partie de son temps au profit du Gouvernement. Dans ce dernier

<sup>7</sup> Statistiques fournies par le service de la séance du Sénat, août 2017.



cas, il s'agit bien d'inscriptions parlementaires. Les conférences des présidents consentent à libérer des espaces lors des semaines réservées à l'ordre du jour fixées par l'Assemblée et sur les semaines dévolues aux activités de contrôle afin que le Gouvernement puisse y inscrire ses projets de loi. Rien dans le texte constitutionnel ne l'interdit et le Comité Balladur avait même prévu que ces échanges puissent avoir lieu, afin d'éviter toute rigidité excessive<sup>8</sup>.

*a – À l'Assemblée nationale*

**667.** Sous la XIII<sup>ème</sup> législature entre mars 2009 et février 2012, 10 projets de loi ont été examinés sur les semaines dont l'ordre du jour devait normalement être réservé aux initiatives parlementaires<sup>9</sup>. La porosité est également forte sous la législature suivante (2012-2017) puisque 36 textes gouvernementaux ont été examinés sur cette partie de l'ordre du jour<sup>10</sup>.

**668.** Ces échanges ont aussi lieu lors des semaines dévolues au contrôle (art. 48 al. 4 C.), alors même que la Constitution prévoit que ces dernières sont des priorités mensuelles. À plusieurs reprises, des textes d'origine gouvernementale y ont été inscrits par la conférence des présidents. Ces inscriptions se sont faites soit à la demande du Gouvernement, soit sur proposition des parlementaires, en raison principalement de l'absence de programmation de

---

<sup>8</sup> «Le comité n'a jamais souhaité que la répartition de l'ordre du jour entre le Gouvernement et les assemblées apparaisse comme un cadre trop rigide. Le texte de l'article 48 de la Constitution peut en avoir l'apparence, mais l'apparence seulement. Écartons d'emblée un malentendu : le Comité n'a pas considéré que l'ordre du jour dont l'Assemblée a la maîtrise devait être nécessairement employé à l'examen de propositions de loi. Certes, l'idée était bien de développer les initiatives législatives parlementaires (...) Le Comité indiquait clairement que l'assemblée pourrait inscrire dans son ordre du jour " non seulement des textes d'initiative parlementaire, mais aussi, si cela apparaissait opportun, des projets de loi déposés par le Gouvernement ". (...) De même, si concernant la semaine de contrôle, le constituant a mentionné à l'article 48 que la priorité était donnée à ce type d'activités, mais on sait bien que, ce faisant, il a entendu permettre que des textes législatifs soient éventuellement inscrits à l'ordre du jour pendant cette semaine », Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>ème</sup> République, *La réforme institutionnelle deux après*, 17 mai 2010, p. 17.

<sup>9</sup> Il en fut ainsi du projet de loi portant réforme du crédit à la consommation (2010), du projet de loi de modernisation des professions judiciaires (2010) et du projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité (2010).

<sup>10</sup> Des textes aussi emblématiques et politiques que le projet de loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe (2013) ou celui relatif à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers intercommunaux, et modifiant le calendrier électoral (2013). L'ensemble des sessions est touché puisque sur la session 2013-2014, le projet de loi relatif à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme ou encore celui relatif à la création de la Banque publique d'investissement ont été examinés sur des semaines d'initiatives parlementaires. Cette porosité se poursuit sur les sessions suivantes avec le projet de loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur (2014) ou la loi dite « Macron » (projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, 2015) et avec le projet de loi de modernisation de notre système de santé (2015).

certaines créneaux lors de ces semaines.

**669.** Ce sont 26 projets de loi qui ont été examinés sur les trois dernières sessions de la XIII<sup>ème</sup> législature sur ces espaces<sup>11</sup>. Sous la XIV<sup>ème</sup> législature, 28 textes (dont 6 projets de loi autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord international) ont pris place sur des créneaux réservés au contrôle et à l'évaluation des politiques publiques<sup>12</sup>.

**670.** On notera une évolution entre la XIII<sup>ème</sup> et la XIV<sup>ème</sup> législatures sur les modalités de cette porosité. Sous la première, le Gouvernement débordait principalement sur les semaines de contrôle. Mais depuis 2012, le nombre de groupes parlementaires est passé de quatre à six<sup>13</sup>. Cette augmentation eut des incidences directes sur l'organisation de la semaine de contrôle. Tout d'abord, ce n'est plus trois, mais cinq demandes d'inscriptions de droit à l'ordre du jour de la semaine de contrôle qu'il faut satisfaire au bénéfice des groupes minoritaires et d'opposition<sup>14</sup>. S'y ajoutent les nombreuses dispositions législatives et réglementaires prévoyant l'organisation de débats suite à la remise de différents rapports<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Plusieurs projets de loi autorisant la ratification d'accord internationaux y ont pris place (5 au total : 1 sur la session 2010-2011 ; 4 sur la session 2011-2012. Cf. Bulletins statistiques de l'Assemblée nationale disponibles sur le site de l'Assemblée nationale : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/seance/statistiques-13leg.asp> ), tout comme le projet de loi relatif au défenseur des droits (2010), le projet de loi autorisant la ratification des statuts de l'agence internationale pour les énergies renouvelables (2011) ou encore le projet de loi de finance rectificative, mais aussi le projet relatif à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique (2012).

<sup>12</sup> On y compte le projet de loi portant création du contrat de génération (2012), le projet de loi relatif à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale ((2013), le projet de loi relatif à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises (2014), le projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (2015), le projet de loi relatif à la biodiversité (2015) ou celui relatif au renseignement (2015) ou encore le projet de loi relatif au droit des étrangers en France (2016).

<sup>13</sup> Sous la XIV<sup>ème</sup> législature, il y avait 6 groupes jusqu'au 20 mai 2016 puis 5 à compter de cette date : Socialiste, républicain et citoyen, devenu à partir du 20 mai 2016 Socialiste, écologistes et républicain ; les Républicains ; Union des démocrates et indépendants ; Ecologiste (jusqu'au 20.05.2016) ; Radical, républicain, démocrate et progressiste ; Gauche démocrate et républicaine.

<sup>14</sup> L'article 48 al. 8 RAN prévoit que « chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire obtient de droit l'inscription à l'ordre du jour [...] d'un débat sans vote ou d'une séance de questions portant sur les conclusions du rapport d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information [...] sur les conclusions d'un rapport d'information ou [...] ou sur celles d'un rapport d'évaluation ».

<sup>15</sup> On citera l'article 146-1 RAN prévoyant qu'« un débat organisé par la conférence des présidents peut suivre la présentation du rapport annuel de la Cour des comptes » ou encore l'article 30 du code de procédure pénale prévoyant que le rapport sur l'application de la politique pénale « est transmis au Parlement. Il peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat » ou l'article L. 1418-1-1 du Code de la santé publique prévoyant que le rapport annuel de l'Agence de la biomédecine « fait

ainsi que les demandes émanant du groupe majoritaire. En conséquence, les semaines de contrôle sont davantage exploitées, laissant moins la place à des espaces vacants susceptibles d’empiétements gouvernementaux. Le Gouvernement a donc surtout débordé sur les semaines d’initiatives parlementaires, non sans susciter les reproches des députés y compris ceux issus de sa majorité<sup>16</sup>.

*b – Au Sénat*

**671.** Le Sénat ne tient pas de statistiques aussi détaillées, mais la consultation des ordres du jour démontre que les semaines dont la programmation est fixée par les parlementaires sont aussi victimes d’une porosité évidente. Une différence est à noter par rapport à l’Assemblée nationale. Les semaines de contrôle sont défendues avec plus de détermination que les semaines d’initiatives sénatoriales.

**672.** Aussi, entre 2007 et 2012, plusieurs textes gouvernementaux ont été examinés sur ces semaines<sup>17</sup>. La période suivante (2012-2017) n’a fait que prolonger une pratique désormais

---

l’objet d’un débat devant chaque assemblée parlementaire dans le cadre d’une semaine de séance réservée au contrôle de l’action du Gouvernement et à l’évaluation des politiques publiques ».

<sup>16</sup> Selon plusieurs fonctionnaires de l’Assemblée nationale, à partir de 2014 certains parlementaires de la majorité souhaitent pouvoir déposer des propositions de loi au sein des semaines d’initiatives. Le Groupe socialiste a alors été plus réticent à rétrocéder du temps de séance sur ces séquences. Pour remédier à cette absence de temps supplémentaire, le Gouvernement a rallongé ses semaines gouvernementales (en sollicitant les lundis et/ou vendredis) ce qui ne fut guère apprécié des parlementaires (les députés devant normalement être présents en circonscriptions sur ces jours). À titre d’illustration, les députés ont siégé le lundi et le vendredi de la semaine du 23 au 29 juin 2016, cette situation s’est répétée lors de la semaine du 6 au 12 octobre 2014. Lors de la session 2015-2016, on peut relever le vendredi 4 décembre 2015, le vendredi 20 février 2015 ou encore lundi 2 mars 2015. En outre, les députés ont siégé le lundi 9 mai 2016.

<sup>17</sup> Lors de la session 2009-2010, le projet de loi de réforme des collectivités territoriales a vu son examen prolongé lors d’une semaine en semaine sénatoriale (du 2 au 4 février 2010). De la même manière, l’examen du projet de loi de modernisation de l’agriculture et de la pêche a débuté sur l’espace réservé du groupe UMP (18 mai 2010), et ce, à sa demande. Lors de la session 2010-2011, plusieurs conclusions de commissions mixtes paritaires sur les projets de loi ont été placées sur une semaine d’initiatives sénatoriales. Il en fut ainsi du projet de loi relatif à la gestion de la dette sociale (25 octobre 2010), de réforme des retraites (26 octobre 2010), du projet de loi relatif à la bioéthique (23 juin 2011), et du projet de loi organique relatif au fonctionnement des institutions de la Polynésie française (31 mai 2011). Une pratique similaire marque la session 2011-2012 puisque plusieurs lectures de conclusions de la commission mixte paritaire ont pris place sur ces semaines. À titre d’illustration, les conclusions relatives au texte fixant au 11 novembre la commémoration de tous les morts pour la France ou encore les conclusions de la commission sur le texte portant réforme des ports d’outre-mer relevant de l’État et diverses dispositions d’adaptation de la législation au droit de l’Union européenne dans le domaine des transports (13 février 2012).

bien ancrée<sup>18</sup>. Les espaces réservés au contrôle parlementaire ont aussi accueilli, tout au long de ces deux législatures, plusieurs projets de loi<sup>19</sup>.

**673.** Au-delà des dispositions constitutionnelles, la construction de l'ordre du jour gouvernemental répond fortement de l'inventivité née de la pratique parlementaire. Il se fabrique aussi bien à partir des règles constitutionnelles que des négociations entre le Gouvernement et sa majorité. Le ministre chargé des relations avec le Parlement et le président du groupe majoritaire, mais aussi les présidents de commissions et les rapporteurs des textes aménagent la programmation du travail des assemblées avant tout afin de réaliser les engagements politiques du Gouvernement. Ils appliquent avec souplesse les règles de l'article 48 C.. Les rétrocessions ont été d'autant plus faciles à réaliser que les XIII<sup>ème</sup> et XIV<sup>ème</sup> législatures furent marquées par des majorités parlementaires structurées autour d'un seul groupe parlementaire. Comme le notent E. Thiers et R. Schenberg, « 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 »<sup>20</sup>.

**674.** Le Gouvernement avec la complicité des parlementaires a dégagé la solution lui permettant de desserrer l'étau du texte constitutionnel, au point qu'en période budgétaire, il

---

<sup>18</sup> Lors de la session 2012-2013, le début de l'examen du projet de loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe s'est effectué sur une semaine d'initiative sénatoriale (semaine du 4 avril 2013). On notera que l'examen du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles s'est prolongé sur ce type de semaine aussi (du 3 au 6 juin 2013). Le projet de loi relatif à la géolocalisation a, quant à lui, été soumis à examen du Sénat lors de la semaine d'initiative sénatoriale (20 janvier 2014). Lors de la session 2014-2015, l'examen du projet de loi relatif à la réforme de l'asile s'est poursuivi le 26 mai 2015 alors qu'il s'agissait du jour de séance compris au sein d'une semaine d'initiatives.

<sup>19</sup> Lors de la session 2011-2012, le projet de loi de programmation des finances publiques a pris place sur une semaine de contrôle (3 novembre 2011), et ce, sur proposition de la Conférence des Présidents. La session 2013-2014 a vu lors d'une semaine de contrôle plusieurs projets de loi y être examinés, et ce sur la journée du 17 octobre 2013 : le projet de loi relatif à l'indépendance de l'audiovisuel public, le projet de loi portant diverses dispositions relatives aux outre-mer, le projet de loi organique portant actualisation de la loi n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, et enfin le projet de loi habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, à la demande du groupe socialiste ont absorbé la totalité de cette semaine. Lors de la session 2014-2015, le Sénat a terminé sur la semaine de contrôle du 2 mars 2015 l'examen du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte (mardi 3 mars 2015). Enfin, la dernière session complète de cette législature contient aussi plusieurs illustrations de cette flexibilité de l'ordre du jour partagé. Le projet de loi prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relatif à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions a été examiné et adopté en semaine de contrôle, le 20 novembre 2015.

<sup>20</sup> É. Schenberg, É. Thiers, *op. cit.*, p. 32.

n'est plus réellement possible de parler d'une programmation partagée.

## **B – Une tendance accentuée en période budgétaire**

**675.** Déjà bien entamé en temps normal, le partage de l'ordre du jour devient symbolique en période budgétaire. L'explication tient en grande partie à la rédaction de l'article 48 C. qui dispose dans ses alinéas 2 et 3 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 ; en outre, l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale [...] est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité ».

**676.** Comme le fait remarquer G. Bergougnous « en droit rien n'interdirait que la discussion budgétaire et sociale soit pour partie inscrite sur des semaines gouvernementales ordinaires »<sup>21</sup>. Il était cependant peu probable que l'exécutif ne profite pas d'une rédaction lui permettant d'augmenter sa part d'ordre du jour, les textes financiers pouvant être inscrits au sein de n'importe quelle semaine, y compris au sein de celles dévolues au contrôle. Par cette « super-priorité », le Gouvernement s'évite ainsi de consommer du temps de séance au détriment du reste de son programme législatif. Il en résulte un double impact. D'une part, cette exception desserre l'objectif de ralentissement du rythme législatif par la protection du temps gouvernemental qu'elle instaure. D'autre part, le partage de l'ordre du jour est fortement remis en cause, notamment en fin d'année civile lorsque le budget pour l'année suivante doit être obligatoirement voté. L'absence de partage de l'ordre du jour est d'autant plus nette que cette séquence prend généralement la suite de la session extraordinaire de septembre, dont l'ordre du jour est essentiellement composé de projets de loi. Les programmes de travail des assemblées sont semblables, même si l'inégalité du partage est encore plus accentuée à l'Assemblée nationale (1) qu'au Sénat (2).

---

<sup>21</sup> G. Bergougnous, « L'ordre du jour partagé et les nouveaux rythmes du travail législatif », in « Le nouveau Règlement de l'Assemblée nationale », journée d'études organisée par le centre de recherches en droit constitutionnel de l'Université Paris-I (CRDC), 1<sup>er</sup> avril 2010 à l'Assemblée nationale, Paris, Imprimerie nationale, 2010, p. 28.

## 1 – À l'Assemblée nationale

**677.** La dérogation liée aux textes budgétaires permet au Gouvernement d'augmenter substantiellement son occupation du temps passé en plénières. Sous la XIV<sup>ème</sup> législature, les semaines réservées aux débats budgétaires représentent 16,6 % des séances publiques de l'Assemblée nationale. Comme le montre le tableau suivant, le Gouvernement dispose en moyenne de 18,5 semaines par session parlementaire auxquelles s'ajoutent 4,6 semaines budgétaires. La priorité qu'il détient en la matière lui permet d'augmenter d'environ 25 % son nombre total de semaine.

**Tableau 21 – Répartition des semaines de séances à l'Assemblée nationale, 2009-2017 (sessions ordinaires)<sup>22</sup>**

Session	Nombre de semaines gouvernementales	Nombre de semaines de débats budgétaires (super-priorité)	Nombre total de semaines gouvernementales	Nombre de semaines parlementaires (contrôle + ordre du jour fixé par elles)
<b>2009-2010</b>	16	4 (+2 jours)	20	11
<b>2010-2011</b>	18	4	22	12
<b>2011-2012</b>	11	4 (+2 jours)	15	6
<b>2012-2013</b>	15,5	4,5	20	12
<b>2013-2014</b>	15,5	4,5	20	11
<b>2014-2015</b>	16	5	21	12
<b>2015-2016</b>	17	5	22	12
<b>2016-2017</b>	9	5	14	5

**678.** Depuis 2009, la situation se répète. L'ordre du jour des mois d'octobre et novembre ne laisse aucune place à d'autres matières que celles prévues par le Gouvernement. L'examen du projet de loi de finances, de la loi de financement de la sécurité sociale et de divers autres projets de loi occupe la quasi-totalité de l'ordre du jour. Aucune semaine d'initiative parlementaire ni aucune semaine réservée aux activités de contrôle n'est inscrite sur cette période. Seule la journée mensuelle au profit des groupes d'opposition et des groupes minoritaires (art. 48 al. 5 C.) ainsi que les séances de questions au Gouvernement (art. 48 al. 6 C.) subsistent en raison de la protection constitutionnelle, venant rompre un monolithisme quasi absolu. Cette situation a caractérisé cette période dès les débuts de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions relatives à l'ordre du jour. Lors de la première session

<sup>22</sup> Données obtenues sur la base des calendriers de session parlementaire.

d'application des nouvelles dispositions, J. Benetti relevait qu'« à l'Assemblée nationale, ce droit de “superpriorité” a permis au Gouvernement de fixer l'ordre du jour pour huit semaines consécutives, du 5 octobre au 29 novembre, exception faite de la journée mensuelle réservée aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires » et qu'en conséquence « il n'y a donc pas plus aujourd'hui, au moins en période budgétaire, de partage de l'ordre du jour à l'Assemblée nationale qu'il n'y en avait avant la révision de 2008 »<sup>23</sup>. Cette organisation n'a nullement été démentie lors des sessions suivantes. De manière invariable, on assiste à la suppression de tout partage sur ces deux mois consécutifs, aussi bien sous la XIII<sup>ème</sup> législature que sous la XIV<sup>ème</sup><sup>24</sup>. Le cumul composé de l'examen du projet de loi de finances et des projets de loi « classique » aboutit à un agencement du temps parlementaire en totalité à disposition de l'exécutif comme le montre le calendrier type des sessions lors de la période budgétaire :

---

<sup>23</sup> J. Benetti, « Premier bilan de l'application du nouveau dispositif de l'article 48 de la Constitution : les avatars de la mise en œuvre de l'ordre du jour partagé », *Constitutions* 2010, p. 46.

<sup>24</sup> Sur la session 2012-2013, du 16 octobre au 15 novembre ; Sur la session 2013-2014, du 15 au 31 octobre ; Sur la session 2014-2015, du 14 octobre au 14 novembre ; Sur la session 2015-2016, du 13 octobre au 13 novembre ; sur la session 2016-2017 du 18 octobre au 18 novembre.

**Schéma 1 – Organisation type du calendrier de session parlementaire d’octobre à janvier, à l’Assemblée nationale**

<b>Octobre</b>	Semaine du Gouvernement	
	Semaine du Gouvernement	
	PLF/PLFSS	
	PLF/PLFSS	
<b>Novembre</b>	PLF/PLFSS	
	PLF/PLFSS	
	Semaine du Gouvernement	
	Semaine du Gouvernement	
<b>Décembre</b>	Semaine de l’Assemblée	
	Semaine de contrôle	
	Semaine du Gouvernement	
	Semaine du Gouvernement	
<b>Janvier</b>	Suspension	
	Suspension	
	Semaine du Gouvernement	
	Semaine de l’Assemblée	

**Légende :**

	Semaines du Gouvernement		PLF/PLFSS		Semaine de l’Assemblée		Semaines de contrôle		Suspension des travaux
--	-----------------------------	--	-----------	--	---------------------------	--	----------------------------	--	------------------------------

**679.** La diversité de l’ordre du jour n’est retrouvée qu’à partir du mois de décembre. À cette date, l’alternance des semaines reprend, contraignant à nouveau le Gouvernement dans son temps disponible. Encore faut-il nuancer cette observation calendaire par une analyse des ordres du jour. Il n’est pas rare que la semaine d’initiative parlementaire, voire les semaines de contrôle soient pour partie rétrocédées par les parlementaires au profit du Gouvernement, venant limiter une fois de plus l’effet frein escompté de l’ordre du jour partagé. Ainsi, on observe que le Gouvernement occupe régulièrement la semaine de contrôle de décembre pour adopter le projet de loi de finances rectificative<sup>25</sup>, au point que ce sont les activités de contrôle

<sup>25</sup> Cette situation est une constante des fins d’années sous la XIV<sup>ème</sup> législature. Ainsi lors de la session 2012-2013, la semaine du 3 au 7 décembre 2012 devait être réservée au contrôle parlementaire. Le menu effectif des séances donne à voir une tout autre utilisation : lundi 3 (examen du projet de loi de finances rectificatives pour 2012), le mardi 4 (questions orales sans débat, questions



qui viennent s'intercaler dans une semaine largement occupée par des projets de loi financiers. Il faut noter une amélioration concernant l'examen des lois de règlement. Auparavant étudiée lors de la semaine de contrôle du mois de juin, la XIV<sup>ème</sup> législature a systématiquement placé cette loi dans les premiers jours de la session extraordinaire d'été<sup>26</sup>.

**680.** Seules les vacances parlementaires de fin d'année viennent assécher le temps à disposition de l'exécutif, celui-ci devant patienter jusqu'à mi-janvier pour voir l'Assemblée nationale reprendre ses travaux. Là encore, l'agencement des semaines favorise le Gouvernement puisque la reprise des travaux se fait systématiquement par une semaine gouvernementale. En définitive, entre octobre et janvier, l'article 48 C. n'est nullement un outil efficace pour limiter le temps à disposition du Gouvernement et ne peut prétendre avoir eu un effet quelconque de ralentissement du rythme législatif. Cette situation se retrouve, plus modérément, au Palais du Luxembourg.

---

au Gouvernement, examen du projet de loi de finances rectificatives pour 2012), le mercredi 5 (questions au Gouvernement, explications de vote puis à nouveau étude du texte financier), le jeudi 6 (journées d'initiatives du groupe UMP), le vendredi 7 (projet de loi de finances rectificatives pour 2012). Durant de la session 2013-2014, la semaine du 2 au 6 décembre était identifiée comme une semaine de contrôle. La séance du 2 décembre fut occupée par l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 et la journée du 3 décembre par l'examen du projet de loi de finances rectificatives pour 2013. Lors de la session 2014-2015, la semaine du 1 au 5 décembre 2014 devait être réservée au contrôle parlementaire, mais elle fut en quasi-totalité utilisée à des fins budgétaires : lundi 1<sup>er</sup> (projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015, projet de loi de finances rectificatives pour 2014), le mardi 2 (2 projets de loi puis projet de loi de finances rectificatives pour 2014), le mercredi 3 (questions au Gouvernement, 2 créations de commissions d'enquête, projet de loi de finances rectificatives pour 2014), le jeudi 4 (journée d'initiatives parlementaires), le vendredi 5 (projet de loi de finances rectificatives pour 2014). Sous la session 2015-2016 : la semaine de contrôle du 30 novembre au 2 décembre fut composée comme suit : lundi 30 novembre (projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016, projet de loi de finances rectificatives pour 2015), mardi 1<sup>er</sup> décembre (Questions au Gouvernement, 1 projet de loi, projet de loi de finances rectificatives pour 2015), mercredi 2 (Questions au Gouvernement, projet de loi de finances rectificatives pour 2015), jeudi 3 (journées d'initiatives parlementaires), vendredi 4 (projet de loi de finances rectificatives pour 2015). La situation est assez similaire pour la dernière session pleine de cette législature lors de la semaine de contrôle du 5 au 9 décembre 2016 : lundi 5 décembre (projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017, projet de loi de finances rectificatives pour 2016), mardi 6 (projet de loi de finances rectificatives pour 2016), mercredi 7 (Questions au Gouvernement, projet de loi de finances rectificatives pour 2016), jeudi 8 (journée d'initiatives parlementaires).

<sup>26</sup> A. de Montis constatait que pour la XIII<sup>ème</sup> législature, la semaine de contrôle du mois de juin était occupée par les lois de Règlement et que les collectifs budgétaires prenaient souvent place sur les semaines de contrôle : « Le Gouvernement s'arrange pour les inscrire dans une semaine de contrôle, pour ne pas empiéter sur son propre temps », *La rénovation de la Séance publique du Parlement français. Étude sur l'efficacité politique de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008*, Paris, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2016, p. 342.

## 2 – Au Sénat

**681.** Tout comme l'Assemblée nationale, le Sénat ne parvient pas à opérer un équilibre effectif entre le Gouvernement et l'ordre du jour décidé par les parlementaires. La répartition des semaines de séances en fonction de l'activité le montre. La priorité en faveur des textes budgétaires fait basculer nettement ce découpage en faveur de l'exécutif. Le Gouvernement s'arroge en moyenne 14 semaines sur la session ordinaire. En outre, il peut compter sur 3,5 semaines supplémentaires grâce à sa priorité budgétaire. Tout comme à l'Assemblée nationale, il obtient près de 25 % de semaines additionnelles.

**Tableau 22 – Répartition des semaines de séances au Sénat sur la période, 2009-2017 (sessions ordinaires)<sup>27</sup>**

Session	Nombre de semaines gouvernementales	Nombre de semaines de débats budgétaires	Nombre total de semaines gouvernementales	Nombre de semaines parlementaires (contrôle + ordre du jour fixé par elles)
<b>2009-2010</b>	15	4	19	13
<b>2010-2011</b>	16	4	20	14
<b>2011-2012</b>	9	4	13	8
<b>2012-2013</b>	16	2,5	18,5	14,5
<b>2013-2014</b>	15	2,5	17,5	14,5
<b>2014-2015</b>	16	4	20	14
<b>2015-2016</b>	16	4	20	14
<b>2016-2017</b>	10	2,5	12,5	6,5

**682.** Le Gouvernement fait aussi usage de sa prérogative pour agencer l'ordre du jour sénatorial puisqu'une large part du mois de novembre et du début du mois de décembre est occupée par l'examen des textes financiers.

<sup>27</sup> Données obtenues sur la base des calendriers de session parlementaire.

**Schéma 2 – Organisation type du calendrier de session parlementaire d’octobre à janvier, au Sénat**

<b>Octobre</b>	Semaine de l’Assemblée		
	Semaine du Gouvernement		
	Semaine du Gouvernement		
	Semaine de contrôle		
<b>Novembre</b>	Semaine du Gouvernement		
	PLF/PLFSS		
	PLF/PLFSS		
	PLF/PLFSS		
<b>Décembre</b>	PLF/PLFSS		
	Semaine de contrôle ou semaine de l’Assemblée		
	Semaine de contrôle ou semaine de l’Assemblée		
	Semaine du Gouvernement		
<b>Janvier</b>	Suspension		
	Suspension		
	Semaine de contrôle ou semaine de l’Assemblée		
	Semaine du Gouvernement		

Légende :

	Semaines du Gouvernement		PLF/PLFSS		Semaine du Sénat		Semaines de contrôle		Suspension des travaux
--	--------------------------	--	-----------	--	------------------	--	----------------------	--	------------------------

**683.** À la différence de l’Assemblée nationale, le Sénat s’est montré plus déterminé à maintenir une diversité d’activités, même si elle demeure moindre, en période budgétaire. La programmation de l’ordre du jour préserve des activités de contrôle et la possibilité pour les parlementaires d’inscrire des propositions de loi. L’ordre du jour est plus uniforme que durant les autres périodes de l’année, mais les semaines de contrôle et d’initiatives parlementaires ne sont pas éclipsées en totalité par l’ordre du jour de l’exécutif. En fait, l’ordre du jour est plus morcelé. À chaque session parlementaire, la période budgétaire qui s’étale en moyenne sur cinq semaines est entrecoupée par quelques jours dévolus au contrôle. Par ailleurs, à l’issue de l’adoption du budget, c’est systématiquement une semaine réservée à l’ordre du jour fixé par le Sénat qui est inscrite. Ce meilleur équilibre organique, sans être de nature suffisante à

restreindre l'emballlement législativo-gouvernementale, affirme néanmoins une claire volonté de ne pas faciliter à l'excès la boulimie législative de l'exécutif, préservant des espaces pour des activités sur lesquelles les sénateurs détiennent la maîtrise. C'est une différence notable avec l'Assemblée nationale. On ajoutera que l'ordre du jour de cette période peut se trouver chamboulé lorsque le Sénat vote la question préalable sur la loi de finances et/ou la loi de financement de la sécurité sociale. Ainsi à l'occasion de l'examen du PLFSS 2018 et du PLF 2018, le Sénat a rejeté ces textes en adoptant cette motion de procédure à deux reprises<sup>28</sup>. L'examen du texte fut interrompu après la discussion générale. Les débats budgétaires ayant été fortement raccourcis, une semaine réservée au contrôle fut programmée du 20 au 22 novembre et une semaine dévolue aux initiatives sénatoriales prit place du 13 au 16 décembre.

**684.** En définitive, si le Gouvernement ne dispose plus d'un monopole sur l'ordre du jour, le partage, lui, demeure très largement favorable. En période normale et encore plus en période budgétaire, le cumul de prérogatives dont il dispose sur le fondement de l'article 48 C. et la pratique parlementaire des échanges lui permettent de conserver un temps important, réduisant toute espérance de ralentissement. Le partage matériel devait lui aussi permettre de freiner l'activité gouvernementale. Malheureusement, la pratique conciliante des assemblées n'a pas permis de réaliser cette aspiration.

## **§ II – Une diversification matérielle trop modérée**

**685.** Un des postulats de construction de l'article 48 C. était que tout espace temporel qui ne serait pas à disposition de l'exécutif pour l'inscription de ses projets de loi serait de nature à offrir des espaces de « respiration » à l'institution parlementaire. La cadence du travail y gagnerait en sérénité ce que le Gouvernement y perdrait en disponibilité. Du point de vue du rythme législatif, réserver des plages constitutionnalisées à d'autres activités que l'examen des projets de loi était probablement la meilleure garantie pour limiter le *tempo* imposé par le Gouvernement. La diversification matérielle obligerait le Parlement à ralentir. Placés sous leur responsabilité, il revenait aux parlementaires de développer ces travaux. Au bilan, les activités de contrôle ont été trop modérément développées et protégées par les députés et les

---

<sup>28</sup> Le 1<sup>er</sup> décembre lors de la nouvelle lecture du PLFSS cf. *J.O. Sénat, Débats*, séance du 1<sup>er</sup> décembre 2017, p. 6993. Le 19 décembre sur la nouvelle lecture du PLF cf. *J.O. Sénat, Débats*, séance du 19 décembre 2017, p. 10 409.

sénateurs (A), tandis que la semaine d'initiative parlementaire s'est trop fortement focalisée sur le seul examen des propositions de loi, participant à l'inflation du rythme législatif (B). Au surplus, la pratique des rétrocessions au profit de l'exécutif s'est trop largement installée pour espérer endiguer la boulimie gouvernementale.

## **A – Des séances de contrôle concurrencées et cantonnées**

**686.** Selon O. Rozenberg, « l'objectif, en sanctuarisant des jours consécutifs, était de pouvoir résister à la pression de l'agenda législatif d'où qu'elle vienne »<sup>29</sup>. L'article 48 al. 4 C. donnait le moyen juridique aux assemblées de faire exister un volume de séances plénières dévolu spécifiquement aux travaux de contrôle face à la pression gouvernementale. Depuis 2009, ces activités se sont développées, mais insuffisamment pour combler l'ensemble du temps mis à disposition, créant des vides que le Gouvernement s'empresse de combler (1). Cette pratique s'est d'autant plus facilement développée que l'appétence relative des parlementaires pour ce type de séances ne pouvait que favoriser la porosité (2). Ces semaines n'ont pas permis l'avènement de « l'*aggiornamento* du contrôle parlementaire en France »<sup>30</sup>.

### **1 – Des activités de contrôle insuffisantes**

**687.** Le contenu des semaines de contrôle est assez analogue au sein des deux chambres puisque le questionnement et les débats composent majoritairement ces séquences.

**688.** À l'Assemblée nationale, les semaines de contrôle se déroulent généralement du mardi au jeudi. La consultation des ordres du jour montre que ce format sur trois jours a parfois tendance à s'étirer sur le lundi et/ou le vendredi, et ce, depuis la session 2013-2014<sup>31</sup>. Elles sont principalement constituées de deux séances de questions orales sans débat (le mardi et le jeudi matin), de deux séances de questions au Gouvernement les mardis et mercredi après-

---

<sup>29</sup> O. Rozenberg, « Un petit pas pour le Parlement, un grand pas pour la V<sup>ème</sup> République. L'évaluation de la révision constitutionnelle de 2008 », *LIEPP Working Paper* n° 61, décembre 2016 p. 52.

<sup>30</sup> P. Türk, « La revalorisation du Parlement : jusqu'où ? », *Cahiers français*, n° 397, 2017, p 18.

<sup>31</sup> La première semaine de contrôle de la session 2013-2014 s'étendit du lundi 2 décembre au vendredi 6, celle du mois de mars débuta le lundi 24 février, celle de mai le lundi 26. Lors de la session 2014-2015, la semaine de décembre prit place du lundi 1<sup>er</sup> décembre au vendredi 5 décembre, celle du mois de février du 9 au 13, celle de mai débuta le lundi 4 mai et celle de juin, le lundi 1<sup>er</sup>. Sur la session 2015-2016, la semaine de contrôle de décembre s'étira du mardi 1<sup>er</sup> au vendredi 4 décembre, la semaine de contrôle du mois de janvier a débuté le lundi 11 janvier 2016.

midi<sup>32</sup> et de plusieurs débats (à la demande des groupes d'opposition, des commissions et du comité d'évaluation et de contrôle). Plusieurs « séances de questions à un ministre » se sont tenues, surtout sous la dernière législature<sup>33</sup>. La XIV<sup>ème</sup> législature est marquée par un développement des résolutions notamment celles visant à créer une commission d'enquête<sup>34</sup>.

**689.** La typologie des activités effectuées lors des semaines de contrôle du Sénat ressemble à celle du Palais Bourbon. Le Sénat tient une seule séance de questions orales sans débat, et ce, le mardi matin de 9 h 30 à 12 h 30. Alternativement, les questions au Gouvernement ont lieu soit le mardi après-midi de 16 h 45 à 17 h 30 ou le jeudi après-midi de 15 h à 15 h 45<sup>35</sup>. Une, voire deux séances de questions orales avec débats se tenaient jusqu'à la fin de la session 2015-2016<sup>36</sup>. L'essentiel du temps des semaines de contrôle est donc absorbé par les débats. Ainsi, si les semaines de contrôle sénatoriales étaient marquées par une plus grande

---

<sup>32</sup> L'obligation constitutionnelle est largement dépassée puisque l'article 48 al. 5 C. prévoit seulement une séance hebdomadaire.

<sup>33</sup> Cette activité de contrôle est apparue lors de la séance du 25 mars 2009, mais elle fut rapidement arrêtée. La XIV<sup>ème</sup> législature l'a de nouveau utilisée en supprimant le droit de réplique offert au parlementaire. La pratique fut de plus en plus courante : 17 séances de questions sur une thématique ministérielle ont été tenues lors de la session ordinaire 2015-2016, contre 6 pour la session 2012-2013. Au total, 42 séances de ce type de questions se sont tenues sous la XIV<sup>ème</sup> législature.

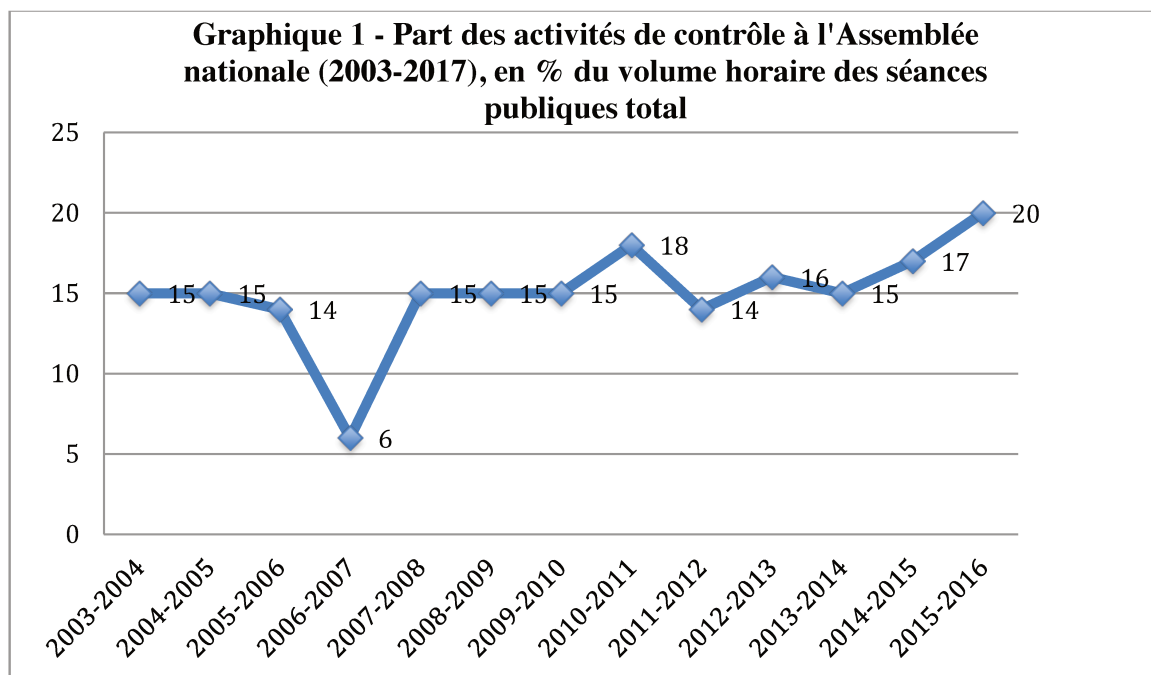
<sup>34</sup> S'agissant des commissions d'enquête créées sur le fondement du droit de tirage attribué à chaque groupe parlementaire, ces débats n'ont plus cours depuis la réforme du règlement de l'Assemblée nationale du 28 novembre 2014. Celle-ci a prévu que dorénavant la « conférence des présidents prend acte de la création de la commission d'enquête » (art. 141 al. 1 RAN). Cette procédure est la même au Sénat depuis 2009.

<sup>35</sup> D'octobre 2009 à septembre 2015, les séances de questions cibles thématiques avaient lieu deux fois par mois le jeudi de 15 h à 15 h 45 et remplaçaient les questions au Gouvernement. Ces séances étaient, jusqu'en 2015, programmées en alternance avec les questions d'actualité. Cependant, ce format de questions n'a pas rencontré le succès attendu, ce qui amena les sénateurs à les supprimer lors de la résolution du 23 mai 2015 (cf. Rapport fait au nom de la *commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale* sur la proposition de résolution de G. Larcher *tendant à réformer les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace* ; par J.-J. Hysté ; Doc. Sénat n° 427 ; 6 mai 2015, p. 51.). Depuis cette réforme réglementaire, les séances de questions au Gouvernement, jusqu'ici bimensuelles sont devenues hebdomadaires (*art. 75 bis RS*) afin de répondre à l'exigence de l'article 48 al. 5 C. Elles ont lieu les mardis (de 16 h 45 à 17 h 30) et jeudi (de 15 h à 16 h). Afin de renforcer le dynamisme de ces séances, la résolution a aussi ouvert la possibilité au sénateur à l'origine de la question de répondre au membre du Gouvernement. Ces questions ont été supprimées par la réforme du règlement du 13 mai 2015.

<sup>36</sup> Ce type de questionnement tombe en désuétude. Le rapport annuel d'activité du Sénat pour la session 2016-2017 relève qu'« au cours de l'année parlementaire 2016-2017, aucune question orale avec débat n'a été déposée et seule a été inscrite à l'ordre du jour une question déposée au cours de la précédente année parlementaire, l'unique restant à débattre des trois questions alors déposées » (Rapport annuel d'activité du Sénat pour la session 2016-2017, p. 163).

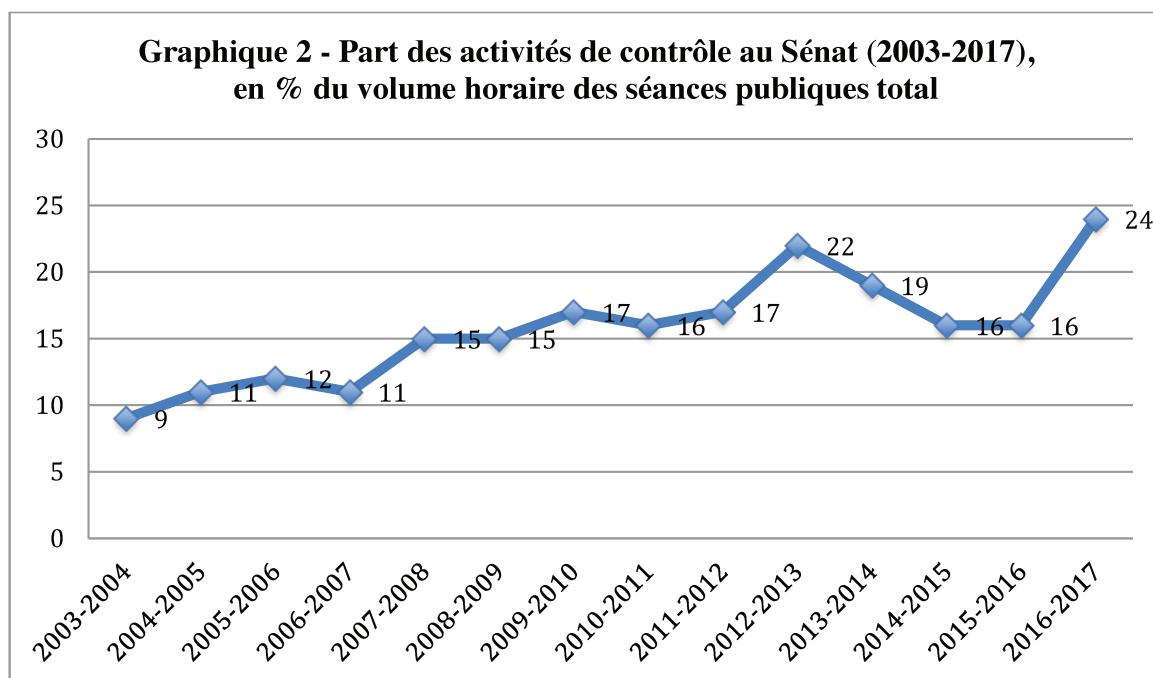
diversité à leurs débuts, ce constat n'est plus aussi vrai en raison de la réduction des types de questionnement et de l'importance prise par les débats.

**690.** En conséquence, le temps consacré aux activités de contrôle s'est apprécié au sein des deux chambres du Parlement. Les graphiques suivants permettent de rendre compte de l'évolution de la part prise par cette activité en séance publique (quel que soit le type de semaine) au sein des deux hémicycles<sup>37</sup>.



**691.** L'obligation constitutionnelle de prévoir une semaine par mois pour ces travaux a fait augmenter le volume d'heures consacré à cette activité. À l'Assemblée nationale, cette activité représentait en moyenne 13 % du temps de séances sous la XII<sup>ème</sup> législature. Elle représente désormais environ 16 % de temps de séances (15,5 % sous la XIII<sup>ème</sup> législature et 16,4 % sous la XIV<sup>ème</sup> législature). Entre 2009 et 2017, l'ordre du jour de l'Assemblée nationale est en moyenne composé de 178 heures de contrôle en séance publique contre 144 heures sous la XII<sup>ème</sup> législature.

<sup>37</sup> Résultats obtenus sur la base des bulletins statistiques de l'Assemblée nationale et du Sénat disponibles sur leur site internet : <http://www2.assemblee-nationale.fr/15/statistiques-de-l-activite-parlementaire> et [http://www.senat.fr/plateau/tableaux\\_bord/index.html](http://www.senat.fr/plateau/tableaux_bord/index.html).



**692.** Au Sénat, la tendance est similaire puisque cette activité représentait en moyenne 11 % du temps de séance durant la période 2002-2007. Elle représente 15 % entre 2007 et 2012 et même 18 % entre 2012 et 2017. En nombre d'heures, l'évolution est aussi sensible et le Sénat a même rattrapé l'Assemblée nationale pour ce qui est du contrôle en séance publique. Alors qu'il y consacrait environ cent heures avant la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, il y a affecté en moyenne 167 heures entre 2012 et 2017<sup>38</sup>.

**693.** Au sein des deux assemblées, les activités de contrôle prennent une part plus importante des séances mais l'augmentation est très contenue. Cette activité représente, sauf exception, moins de 20 % du volume des séances annuelles toutes semaines confondues.

**694.** Même si l'augmentation apparaît plus sensible en valeur absolue. Encore faut-il préciser que cette appréciation est en partie due au fait que la Constitution impose d'organiser des séances de questions durant les sessions extraordinaires sur le fondement de l'article 48 al. 6 C.. Le seuil d'un quart des activités réservées au contrôle et à l'évaluation des politiques publiques n'est donc pas atteint. En d'autres termes, la volonté de moins consacrer

<sup>38</sup> On notera que ce volume est cependant fluctuant puisque s'il s'élève à 167 heures en 2008-2009, à 186 heures en 2009-2010 et même à 226 heures en 2012-2013. Sur le reste la législature, les données sont les suivantes : 178 heures en 2013-2014, 168 heures en 2014-2015, 145 heures en 2015-2016, 101 heures en 2016-2017. L'activité de contrôle est celle qui pâtit le plus des renouvellements électoraux : dans ce sens voir l'article de J. Benetti publié en janvier-mars 2012, « Premier bilan de l'activité du Sénat depuis l'alternance du 25 septembre 2011 : atonie du contrôle et activisme législatif », *Constitutions* 2012, pp. 38-40.



de temps au travail législatif au profit du contrôle n'a été que partiellement réalisée<sup>39</sup>.

**695.** Ce développement modéré implique que l'effet «ralentisseur» de cette activité fut relatif<sup>40</sup>. Dans les faits, le Parlement n'a nullement remplacé du travail législatif par du travail de contrôle. Les activités de contrôle sont venues s'ajouter au travail législatif. De plus, si on s'intéresse au contenu des séances de contrôle, on s'aperçoit qu'elles ne sont pas uniquement affectées à ces travaux. Le tableau suivant permet de saisir la diversité des activités effectuées durant ces semaines. Les semaines de contrôle ne sont pas exclusivement affectées à des travaux de contrôle. Leur composition est hétérogène puisqu'elles ont accueilli 33 textes de loi, dont 28 projets de loi. Les semaines de contrôle sont particulièrement sollicitées par le Gouvernement<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> « Réserver une semaine sur quatre au contrôle et à l'évaluation était une décision majeure. Le Parlement eut légiféré moins et contrôlé davantage, c'est faire à deux fois œuvre bienvenue [...] les parlementaires, s'ils ne sont pas plus motivés par l'évaluation qu'ils ne le furent dans le passé, renoncent trop volontiers à ces tâches pour retomber dans celles qui ont leurs préférences : faire des lois plutôt que se demander si elles sont utiles, les adopter plutôt que les penser pour, ensuite, se désoler de leur inefficacité sans en chercher les causes, puis recommencer comme avant » (G. Carcassonne et M. Guillaume, « Article 48 », in *La Constitution* (introduite et commentée par), Paris, Seuil, coll. « Points Essais », 14<sup>ème</sup> éd., 2017, p. 249).

<sup>40</sup> Comme le relève O. Rozenberg, « on constate la faible baisse de la part relative des activités consacrées à la législation alors que l'ordre du jour doit faire place à des activités de contrôle impliquant mécaniquement un allongement de la durée des séances lors des semaines législatives », *op. cit.*, p. 49.

<sup>41</sup> À titre d'illustration pendant la session 2014-2015 : PLFSS 2015 et PLFR 2014 les 1, 2, 3, 5 décembre 2014. Le projet de loi croissance, activité et égalité des chances économiques les 9, 12, 13, 14 février 2014. Projet de loi relatif à la biodiversité et les deux projets de loi portant création de la métropole de Lyon le 24 mars 2015. Le projet de loi relatif au renseignement fut en partie examiné le 5 mai 2015. La situation se répète lors de la session 2015-2016 : PLFSS 2016, PLFR 2015 et projet de loi relatif à la modernisation du système de santé le 30 novembre et les 1, 2 et 4 décembre. Projet de loi relatif à la prorogation de l'état d'urgence le 16 février, réseaux des CCI et chambres de métiers et de l'artisanat le 17 février, projet de loi relatif à la protection des mineurs le 31 mars 2016, réforme du CSM le 26 avril, statut des magistrats et CSM le 24 mai, Justice du XXI<sup>ème</sup> siècle le 24 mai.

**Tableau 23 – Contenu des semaines de contrôle à l'Assemblée nationale législature, 2012-2017 (sessions parlementaires)<sup>42</sup>**

Session	Projets de loi	Propositions de loi	Résolutions	QAG	Questions orales sans débat	Débats
2011-2012	0	0	0	0	0	0
2012-2013	2	0	7	11	8	15
2013-2014	11 (dont 5 conventions)	3	4	11	6	12
2014-2015	7	2	3	10	7	17
2015-2016	6	0	0	12	7	12
2016-2017	2	0	0	3	0	4
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>5</b>	<b>14</b>	<b>47</b>	<b>28</b>	<b>60</b>

**696.** Au total, 115 h 48 ont été obtenus par l'exécutif sur ces semaines tout au long de la XIV<sup>ème</sup> législature<sup>43</sup>.

**Tableau 24 – Temps gouvernemental au sein des semaines de contrôle de l'Assemblée nationale, 2012-2017 (sessions ordinaires)**

Session	Temps gouvernemental sur les semaines de contrôle	
2012-2013	32 h 05	22,7 %
2014-2015	44 h 48	32 %
2015-2016	34 h 55	30,5 %
2016-2017	4 h 00	12,5 %

**697.** La réciprocité n'a nullement été de mise. En dehors des questions au Gouvernement qui doivent se tenir toutes les semaines, seulement 2 % des séances (17 séances sur 924) dont dispose le Gouvernement (incluant ses semaines gouvernementales, les semaines budgétaires et les sessions extraordinaires) ont été consacrées à des activités de contrôle (17 débats sur l'ensemble de la XIV<sup>ème</sup> législature). Seules 40 heures ont été rétrocédées<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> Données fournies par la direction de la séance de l'Assemblée nationale.

<sup>43</sup> Statistiques calculées à partir des données fournies par le service de la séance de l'Assemblée nationale.

<sup>44</sup> *Idem.*

**698.** Le Sénat s'est montré beaucoup plus réticent à accepter des inscriptions gouvernementales durant ces semaines. Les sujets inscrits en semaine de contrôle à la demande du Gouvernement n'ont pas dépassé 10 % jusqu'en 2013. La situation n'a cependant pas duré<sup>45</sup>. Le constat est encore moins favorable lorsqu'on analyse les données horaires. Dès la deuxième session d'application des nouvelles dispositions de l'ordre du jour, le volume horaire représenté par les activités du Gouvernement est non négligeable. En moyenne, sur la période 2010-2016, l'exécutif a obtenu 33 % du volume horaire des séances de contrôle.

**Tableau 25 – Temps gouvernemental au sein des semaines de contrôle du Sénat, 2010-2017 (sessions ordinaires)**<sup>46</sup>

Session	Temps gouvernemental sur les semaines de contrôle	
	2010-2011	37 h 18
2011-2012	25 h 16	41,9 %
2012-2013	23h 37	19 %
2013-2014	19 h 29	32 %
2014-2015	19 h 29	32 %
2015-2016	47 h 16	46,3 %
2016-2017	12 h 27	26,4 %

## **2 – Une porosité facilitée**

**699.** Le Gouvernement obtient d'autant plus facilement des rétrocessions sur les semaines de contrôle que celles-ci sont loin d'être surchargées<sup>47</sup>. Lorsque le Gouvernement ne demande pas l'inscription d'examen de textes sur ces plages vacantes, députés et sénateurs ne brillent pas toujours par leur assiduité durant les semaines de contrôle. Cette situation s'explique par le peu d'intérêt des parlementaires pour les activités de contrôle. Plusieurs raisons concourent à cette faible participation. Tout d'abord, les parlementaires estiment que cette activité n'est pas aussi rentable politiquement que celle de législateur ou encore qu'une présence dans leur circonscription. L'activité est ingrate car « l'investissement en temps, en énergie et en persévérance est lourd et que de nombreux rapports et études ne rencontrent qu'un faible écho

<sup>45</sup> Cf. annexe 25 p. 542.

<sup>46</sup> Statistiques fournies par le service de la séance du Sénat, août 2017.

<sup>47</sup> Le rapport Bartolone-Winock évoque « un ordre du jour des semaines consacrées au contrôle et à l'évaluation généralement 'léger' et ne suscitant guère l'intérêt ni des parlementaires, ni des médias », C. Bartolone, M. Winock (dir.), « Refaire la démocratie », Rapport du groupe de travail sur l'avenir des institutions, Doc. AN. n° 3100, 2015, p.130.

– ce qui de nature à décourager les bonnes volontés »<sup>48</sup>. Ensuite, comme l'illustrent les propos de l'ancien secrétaire général du Sénat J.-L. Hérim reprenant le sentiment des élus, cette activité n'est pas considérée comme étant la plus évidente par tous les parlementaires : « Nous sommes des hommes politiques, nous ne sommes pas des techniciens ; nous voulons le conseil des évaluateurs, des contrôleurs, mais nous ne voulons pas nous-même contrôler, sauf cas particulier »<sup>49</sup>. Enfin, le contrôle en séance publique souffre des formes prises par cette activité au sein des séances publiques. Certains outils manquent d'interactivité (questions orales sans débat, questions cribles), d'autres ne donnent pas une image de sérieux et de véritable contrôle de l'action gouvernementale (questions au Gouvernement). Certains outils ont même disparu notamment au Sénat (questions orales avec débats européens) ou ont vu leurs fréquences fortement diminuer devant le faible attrait qu'elles généraient (questions orales avec débat ou les questions d'actualité au Gouvernement). Le député R. Dosière exprime un fort scepticisme quant à considérer les questions comme un véritable outil de contrôle<sup>50</sup>. Plus généralement, la séance publique ne semble pas être le lieu le plus à même d'effectuer un contrôle parlementaire efficace. Les parlementaires estiment qu'elle a tendance à figer les travaux de contrôle dans un cérémonial peu propice à de réelles investigations ou à creuser davantage certains sujets. En effet, il est probable que le contrôle serait plus efficace si moins de sujets étaient traités mais avec plus d'intensité. D. Raimbourg estime que « la méthode des semaines de contrôle n'a pas donné les effets escomptés »<sup>51</sup>. Quant à J.-P. Sueur, il est « 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 »<sup>52</sup>.

**700.** Au bilan, ces éléments concourent à ce que « le contrôle n'est sans doute pas encore devenu la seconde nature du Parlement. La psyché du parlementaire reste profondément imprégnée par la solennité et le prestige de la discussion législative »<sup>53</sup>. Le choix de la

---

<sup>48</sup> J.-É. Gicquel, « Le contrôle parlementaire et l'instant », *Le contrôle parlementaire et le temps : approche comparée*, 2017, éd. Institut universitaire Varenne, Coll. « Colloques et Essais », p. 61.

<sup>49</sup> J.-L. Hérim, « Introduction : le mandat parlementaire et le temps », in *Le Parlement et le temps. Approche comparée*, éd. Institut Universitaire Varenne, coll. « Colloques & Essais », 2017, p. 14.

<sup>50</sup> En ce sens, R. Dosière, « Le contrôle ordinaire », *Pouvoirs* 2010, n° 134, pp. 37-42.

<sup>51</sup> « Réaction n° 2 », in O. Rozenberg et al., « La révision constitutionnelle... », *op. cit.*, p. 28.

<sup>52</sup> « Réaction n° 4 », *ibid.*, p. 47.

<sup>53</sup> J.-É. Gicquel, « Le contrôle parlementaire et l'instant », *op. cit.*, pp. 74-75.

révision constitutionnelle fut de concevoir l'ordre du jour en bloc de semaine dont une serait obligatoirement réservée au contrôle. Cette « hebdomadairisation » efficace sur le papier pour endiguer le flot législativo-gouvernemental, révèle un effet pervers puisqu'elle permet, soit au Gouvernement de demander la poursuite de l'examen de projets de loi non achevés sur ces semaines, soit aux parlementaires de s'absenter de Paris pour rejoindre leur circonscription sans craindre de passer à côté d'un événement politique majeur. Ces semaines sont majoritairement composées d'activités d'une portée politique assez faible dont les travaux ne reçoivent toujours pas un écho comparable aux activités législatives. Elles sont moins « rentables » pour les députés et les sénateurs. L'organisation de l'ordre du jour a favorisé la transformation de ces semaines en extension de l'ordre du jour gouvernemental ou en « semaine de circonscription »<sup>54</sup>.

**701.** Les parlementaires ont donc fait preuve d'une assez faible résistance pour préserver ces semaines. Le Gouvernement s'est engouffré dans une brèche pouvant représenter une extension naturelle de son ordre du jour, expliquant la forte porosité sur ces semaines<sup>55</sup>. Cette situation se retrouve avec une intensité encore plus forte dans la construction des semaines d'initiatives des assemblées.

---

<sup>54</sup> Surnom donné aux semaines de contrôle au sein des assemblées lorsque celles-ci sont faiblement chargées. O. Faure indique qu'« 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. », « Réaction n° 1 », in O. Rozenberg et *al.*, « La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008... », *op. cit.*, p. 25.

<sup>55</sup> La porosité dont sont victime les semaines de contrôle pourrait être facilitée par le projet de loi constitutionnelle déposé le 9 mai 2018. Son article 9 rend possible « l'inscription sur les semaines dédiées au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques des projets et propositions de loi qui résultent de tels travaux » (Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace ; par M. R. Ferrand, Mme Yaël Braun-Pivet, M. M. Fresneau ; Tome I (Présentation générale et commentaires d'articles) ; Doc. AN n° 1137 ; 4 juillet 2018, p. 108). Cette possibilité a été restreinte aux seules propositions de loi lors de l'examen du texte en commission (*ibid.*, p. 115). Cette nouveauté a été dénoncée en commission par O. Marleix (LR) : « Le Gouvernement s'arrogé une fois de plus le droit de venir piocher dans le temps réservé à l'initiative parlementaire – le temps du contrôle notamment », Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace ; par M. R. Ferrand, Mme Yaël Braun-Pivet, M. M. Fresneau ; Tome II (Compte rends des travaux de la commission) ; Doc. AN n° 1137 ; 4 juillet 2018, p. 508.

## **B – Le développement des initiatives parlementaires**

**702.** Les dispositions introduites en 2008 relatives à l'ordre du jour étaient de nature à favoriser l'accroissement des initiatives parlementaires *lato sensu*. L'absence d'un objet précis devant occuper la semaine innommée de l'ordre du jour offrait cette possibilité en même temps qu'elle participerait à contraindre un peu plus le temps à disposition du Gouvernement pour l'écoulement de ses projets de loi. En pratique, on constate effectivement une montée en puissance de ces initiatives sur la semaine innommée. Malheureusement, il semble que l'identité incertaine de cette semaine aboutisse à deux effets pervers allant à l'encontre d'un ralentissement. Tout d'abord, les parlementaires ont surtout profité de cet espace pour déposer des propositions de loi de plus en plus nombreuses, participant à l'inflation législative (1). Ensuite, l'absence de sacralisation constitutionnelle de cette semaine a favorisé une porosité en faveur des inscriptions gouvernementales (2).

### **1 – Une participation à la prolifération normative**

**703.** Sur le plan statistique, le bilan se montre encourageant. La révision constitutionnelle s'est traduite depuis son entrée en vigueur par une moyenne d'une quarantaine de propositions de loi examinées à l'Assemblée nationale par session, contre vingt à trente auparavant. Environ 50 % sont définitivement adoptées (soit une vingtaine par an contre une dizaine avant 2008). Sur le nombre total de textes adoptés, les propositions de loi représentent environ 35 % des textes (hors textes autorisant la ratification des traités et accords internationaux) contre 25 % avant 2008<sup>56</sup>. On notera même un pic lors de la fin de la XIV<sup>ème</sup> législature, puisqu'au cours de la session 2015-2016, les propositions de loi ont représenté plus de 50 % des textes adoptés (hors textes autorisant la ratification des traités et accords internationaux), ce qui, même si les fins de législature sont souvent favorables aux textes d'origine parlementaire, ne s'était pas produit à l'Assemblée nationale depuis les débuts de la V<sup>ème</sup> République.

---

<sup>56</sup> É. Schenberg, É. Thiers, *op. cit.*, p. 34. Voir aussi G. Bergougous et D. Chamussy, « Le Parlement dans l'exercice de ses missions : à la recherche du temps perdu ? », in *Le Parlement et le temps. Approche comparée*, éd. Institut Universitaire Varenne, coll. « Colloques & Essais », 2017, pp. 189-190.

**Tableau 26 – Pourcentage de propositions de loi adoptées par le Parlement, 2007-2017 (sessions parlementaires)<sup>57</sup>**

Session	Nombre de propositions de loi examinées <sup>58</sup>	Nombre de propositions de loi adoptées définitivement	Nombre de textes définitivement adoptés (dont textes autorisant la ratification des traités et accords internationaux)	% PPL adoptées/textes hors conventions
2007-2008	24	14	103 (47)	25 %
2008-2009	31	11	84 (41)	25.6 %
2009-2010	44	22	112 (55)	38.6 %
2010-2011	51	24	108 (41)	35.8 %
2011-2012	42	19	68 (32)	52.8 %
2012-2013	46	19	90 (37)	35.8 %
2013-2014	37	27	100 (34)	40.9 %
2014-2015	42	12	84 (43)	29.3 %
2015-2016	77	30	110 (54)	53.6 %
2016 - juin 2017	34	21	55 (15)	52.5 %

**704.** Cette évolution favorable tient en bonne partie au nouvel ordre du jour. Grâce à l'article 48 C., le nombre de séances dévolu aux initiatives parlementaires a mécaniquement crû. Ainsi, sous la XIV<sup>ème</sup> législature, l'Assemblée nationale a consacré 12 % de ses séances à un ordre déterminé par elle. 173 séances représentant 13,5 % du temps de réunion dans l'hémicycle (710 h 40) ont été consacrées à cette programmation. Cette diversification est à mettre au crédit de la révision constitutionnelle. Elle a permis d'en terminer avec un Parlement se consacrant exclusivement à l'étude des projets de loi<sup>59</sup>.

**705.** Il faut garder à l'esprit qu'un détournement des propositions de loi par le Gouvernement est possible. Il est vrai que celui-ci a parfois la tentation de les utiliser pour

<sup>57</sup> Données extraites des bulletins statistiques de l'Assemblée nationale. Disponibles sur le site de l'Assemblée nationale.

<sup>58</sup> Propositions de loi déposées en premier lieu à l'Assemblée nationale et ayant fait l'objet d'au moins une lecture à l'AN et proposition de loi du Sénat ayant fait l'objet d'au moins une lecture à l'Assemblée nationale.

<sup>59</sup> Au sein des régimes parlementaires européens, la France ne fait plus exception et se situe dans la moyenne. O. Rozenberg relève qu'«avec 45 projets promulgués, hors convention, lors de la session 2014-2015 contre 13 propositions de loi, elle affiche un taux de 29 % de textes d'origine parlementaire, proche de la moyenne européenne calculée à partir de 21 pays», *op. cit.*, p. 35.

camoufler des projets de loi<sup>60</sup>. Ces initiatives parlementaires pilotées par l'exécutif évitent alors la consultation du Conseil d'État, la réalisation d'une étude d'impact et peuvent lui permettre de ne pas assumer un sujet politique sensible, mais elles ne peuvent expliquer en totalité la croissance importante du nombre de propositions de loi déposées.

**706.** Au demeurant, cette augmentation n'est pas sans conséquence sur le volume législatif global traité par les assemblées depuis 2009. Ces espaces d'initiatives parlementaires sont autant de séquences au profit d'un dépôt plus important des propositions de loi. Certes, le constituant n'avait pas donné d'identité précise à la semaine d'initiative, et s'il s'agissait de propositions de loi, il était escompté un remplacement du travail législatif gouvernemental par un travail législatif provenant des parlementaires. Là encore, il n'y a pas eu remplacement mais addition de la charge de travail. À un volume législatif gouvernemental stable, voire en augmentation, s'est ajoutée une production législative parlementaire. Les services des deux assemblées font état d'une charge de travail supplémentaire à absorber, et de l'impact de ce surplus sur le rythme global d'examen des textes. En d'autres termes, la programmation offerte par la semaine d'initiatives n'est pas venue freiner le Gouvernement mais a participé à une intensification du rythme législatif.

**707.** L'impact du développement de l'initiative parlementaire n'est pas comparable à celui qu'impliquerait une augmentation du dépôt de projets de loi. Les propositions de loi demeurent des textes beaucoup plus compacts et ciblés<sup>61</sup>. Les parlementaires se saisissent de sujets précis touchant des thématiques du quotidien ou en lien avec la circonscription dans laquelle ils ont été élus<sup>62</sup>. Les entretiens menés avec les parlementaires permettent de

---

<sup>60</sup> Proposition de loi visant à redonner des perspectives à l'économie réelle et à l'emploi industriel (2014); Proposition de loi tendant au développement, à l'encadrement des stages et à l'amélioration du statut des stagiaires (2014); Proposition de loi relative à la compétence du Défenseur des droits pour la protection des lanceurs d'alerte (2016).

<sup>61</sup> Cette différence se révèle d'autant plus avec le développement de projet de loi au contenu important et hétérogène, tel le projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté. Celui-ci était composé à l'origine de 41, lors de son adoption il comportait 217 articles.

<sup>62</sup> Proposition de loi tendant à clarifier la procédure de signalement de situations de maltraitance par les professionnels de santé (2015); Proposition de loi tendant à préciser l'infraction de violation de domicile (2015); Proposition de loi facilitant l'accès des sapeurs-pompiers aux logements sociaux (2016); Proposition de loi visant à permettre l'application aux élus locaux des dispositions relatives au droit individuel à la formation (2016). Les entretiens menés avec les parlementaires permettent de confirmer cette analyse en y ajoutant l'importance du « fort potentiel médiatique » des sujets choisis. Sur un plan quantitatif, lors de la session 2014-2015, les propositions de loi déposées étaient composées en moyenne de sept articles alors que les projets de loi en comptaient 66. En restant sur ce critère, les initiatives parlementaires ne représentent qu'à peine 11 % du nombre total d'articles au sein



confirmer cette analyse en y ajoutant l'importance du « fort potentiel médiatique » des sujets choisis. Comme l'expliquent G. Bergougnous et D. Chamussy, « la répartition des articles adoptés entre les projets et les propositions conduit à relativiser la part prise par l'initiative parlementaire dans le total de la législation »<sup>63</sup>. Les auteurs indiquent que les articles contenus dans les propositions de loi représentant 5 % des articles de lois adoptés sous la XII<sup>ème</sup> législature, 18 % sous la XIII<sup>ème</sup> législature et 11,5 % lors de la XIV<sup>ème</sup>. Malgré tout, ces augmentations ne sont pas sans conséquence dans un Parlement déjà fortement sollicité.

**708.** Les propositions de loi ont trouvé un débouché naturel lors de cette semaine. Le contenu de la programmation n'est pas pour autant homogène. Aussi bien à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, on note un contenu varié favorable encore une fois à une expansion de l'ordre du jour gouvernemental.

## **2 – Des échanges réciproques entre les semaines**

**709.** Les exceptions constitutionnelles et les rétrocessions effectuées en conférence des présidents aboutissent à ce que « la semaine de l'assemblée » et la « semaine du Sénat » ne soient pas exclusivement consacrées à l'examen des initiatives des parlementaires. L'analyse de la programmation de ces semaines lors des différentes sessions donne à voir un ordre du jour hétérogène tant à l'Assemblée nationale (*a*) qu'au Sénat (*b*).

### *a – À l'Assemblée nationale*

**710.** L'Assemblée nationale a favorisé cette semaine comme une extension des semaines gouvernementales à même d'en accueillir les débordements. À cette fin, elle a placé systématiquement cette semaine entre les deux semaines gouvernementales et la semaine de contrôle, préservant dès lors cette dernière. Ensuite, elle a opté pour une conception souple de l'ordre du jour facilitant l'inscription des textes du Gouvernement en dehors de semaines

---

des textes définitivement adoptés durant cette session. Pour la session suivante (2015-2016), excellente année pour l'initiative parlementaire, le nombre moyen d'articles était de 12 pour les propositions de loi et de 72 pour les projets de loi. Au global, la législation d'origine parlementaire a représenté 17,4 % des textes adoptés. Les propositions de loi ont représenté entre 5 et 10 % du volume des lois. Malgré tout, ces augmentations ne sont pas sans conséquence dans un Parlement déjà fortement sollicité.

<sup>63</sup> G. Bergougnous, D. Chamussy, « Le Parlement dans l'exercice de ses missions... », *op. cit.*, p. 189.

auxquelles il pouvait constitutionnellement prétendre. L'exécutif tire profit de ces espaces pour achever l'examen des projets lois voire même débiter l'examen d'autres.

**Tableau 27 – Composition des semaines de séances de l'Assemblée nationale, 2011-2017 (sessions parlementaires)<sup>64</sup>**

Session	Nombre de jours de séance	Projets de loi	Propositions de loi
<b>2011-2012</b>	-	-	-
<b>2012-2013</b>	23	13	7
<b>2013-2014</b>	18	12 (dont 4 conventions)	10
<b>2014-2015</b>	20	3	11
<b>2015-2016</b>	18	5	13
<b>2016-2017</b>	8	3	14
<b>Total</b>	<b>63</b>	<b>36</b>	<b>55</b>

**711.** Une fois encore, l'exécutif profite de la flexibilité de l'ordre du jour partagé que les parlementaires mettent à son profit en lui concédant des rétrocessions. Certes, on note la présence de 55 propositions de loi, mais elles cohabitent tout au long de la XIV<sup>ème</sup> législature, avec l'examen de 36 projets de loi dont certains occupent la quasi-totalité des jours habituels de ces semaines ou obligent à l'ouverture de jours inhabituels (lundi ou vendredi)<sup>65</sup>. Ce phénomène a surtout été perceptible au début de la présente législature afin de voter le programme de la nouvelle majorité le plus rapidement possible. Lors de la session 2012-2013, 31 séances ont été consacrées en tout ou partie à des projets de loi. Une telle optimisation de l'ordre du jour n'a donc pas pu donner lieu à un ralentissement du rythme législatif. Au total, 57 séances ont été rétrocedées au Gouvernement représentant 269 h 45 heures supplémentaires<sup>66</sup>. L'Assemblée nationale s'est montrée ouverte pour effectuer des échanges et des permutations sur ces séquences. Aussi, 12 % de séances ont été attribuées par la

<sup>64</sup> Données fournies par le service de la séance de l'Assemblée nationale.

<sup>65</sup> Le lundi 5 mai 2014 fut entièrement consacré à l'examen de projets de loi autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord international et au projet de loi relatif à l'information sur les procédures pénales ; Semaine du 2 au 6 février 2015 : les 2, 3, 4 et 6 février furent utilisés pour l'examen de projet de loi relatif à la Croissance, activité et égalité des chances économiques ; Semaine du 30 mars 2015 : les 30 mars, 1<sup>er</sup> avril et 3 avril furent consacrés à l'examen du projet de loi relatif à la modernisation de notre système de santé. Semaine du 23 novembre 2015 : le 27 novembre (examen de projet de loi relatif à la modernisation du système de santé) ; Semaine du 1<sup>er</sup> février 2016 : le 5 février (examen de projet de loi constitutionnel relatif à la protection de la Nation) ; Semaine du 21 mars 2016 : les 21 et 22 mars (projet de loi relatif à la Création, à l'architecture et au patrimoine) ; Semaine du 2 mai 2016 : les 3 et 4 mai (examen du projet de loi relatif aux nouvelles libertés et nouvelles protections pour les entreprises et les actifs).

<sup>66</sup> Données calculées à partir des statistiques fournies par le service de la séance de l'Assemblée nationale.

conférence des présidents aux semaines de l'Assemblée. Toutefois, une part non négligeable a vu son contenu consacré à l'examen de textes gouvernementaux. L'importance prise par les projets de loi se retrouve dans la structuration de ces semaines, de plus en plus axées autour du travail gouvernemental. En pratique, le jeudi de ces semaines accueille la journée mensuelle réservée aux groupes d'oppositions et aux groupes minoritaires<sup>67</sup>. Seuls demeurent disponibles les mardis après-midi<sup>68</sup> et une partie du mercredi après-midi<sup>69</sup> (cette séance débutant toujours par les questions au Gouvernement). Depuis la session 2013-2014, les semaines de l'Assemblée débutent fréquemment le lundi afin de laisser les mardis et mercredis (jours les plus attractifs pour les députés) au projet de loi et le jeudi à l'espace réservé aux groupes d'oppositions et minoritaires.

**712.** Cette porosité des contenus touche aussi les semaines gouvernementales. En effet, sous la XIV<sup>ème</sup> législature l'exécutif a accepté à plusieurs reprises que son ordre du jour accueille l'examen de propositions de loi. Au global, le Gouvernement a rétrocédé 213 h 54 de séance ayant permis l'examen de 106 propositions de loi (73 de l'Assemblée nationale et 33 sénatoriales). Au global, le Gouvernement a cédé 13 % des séances de ses semaines aux députés et ces derniers lui ont rétrocédé 19 % des séances des semaines de l'Assemblée pour des projets de loi.

**713.** En définitive, cet empiétement de l'exécutif ne se fait pas sans contrepartie, ce qui tend à prouver que les échanges et permutations sont une pratique acceptée de bonne grâce par l'ensemble des parties. Pour autant, ces rétrocessions ont permis, une nouvelle fois, au Gouvernement d'augmenter son volume horaire, fragilisant un ralentissement du rythme législatif principalement construit sur un endiguement du flux des projets de loi, par une raréfaction du temps gouvernemental. En lieu et place, les députés se sont montrés compréhensifs avec les besoins de l'exécutif. L'effet digue qu'aurait pu jouer l'ordre du jour partagé a été fortement réduit.

---

<sup>67</sup> Les séances constitutives de cet espace réservé peuvent, depuis la réforme du règlement de novembre 2014, être réparties sur plusieurs semaines d'un même mois (art. 48 al. 9 RAN) : Cf. Rapport de J.-J. Urvoas fait au nom de la *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République* sur la proposition de résolution (n° 2273) de C. Bartolone *tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale* ; Doc. AN n° 2381 ; 20 novembre 2014, pp. 78-83. L'analyse des ordres du jour montre que cette possibilité n'a pas été utilisée à ce jour (août 2017).

<sup>68</sup> Le matin est réservé aux réunions des groupes parlementaires.

<sup>69</sup> Le matin est réservé aux travaux des commissions.

**714.** De prime abord, le Sénat s'est montré moins accommodant que le Palais Bourbon. La semaine d'initiative intervient en quatrième position, soit après les deux semaines gouvernementales et la semaine de contrôle. Cette dernière était, jusqu'en 2013<sup>70</sup>, selon l'interprétation protégée de toute intrusion du Gouvernement. Ensuite, la semaine d'initiative sénatoriale accueille les différentes séances réservées aux groupes minoritaires et d'opposition. Là encore, l'interprétation sénatoriale imposait davantage de séances. Alors que l'Assemblée nationale ne tient qu'une séance par mois, le Sénat les a disposées tout au long de cette semaine d'initiative. Jusqu'en 2011, la chambre haute prévoyait des séances de quatre heures sur deux jours de la semaine (mercredi après-midi, jeudi matin et jeudi après-midi) et en a même rajouté une le mardi après-midi, à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2011 lorsqu'elle fut composée d'un groupe supplémentaire. Une telle configuration permet de remplir assez vite cette quatrième semaine et de conforter sa place dans l'ordre du jour, empêchant par là même qu'elle devienne une extension gouvernementale<sup>71</sup>. S'y ajoute la nécessité de programmer sur cette même semaine la séance réservée en priorité aux questions conformément à l'article 48 al. 6 C.. De cette manière, le temps à disposition pour des rétrocessions au profit du Gouvernement est plus limité.

**715.** Cette organisation de la semaine innommée se retrouve dans sa composition. Certes, dès la mise en œuvre du nouvel ordre du jour, on note la présence de projets de loi, mais dans des proportions limitées, correspondant à la légitime flexibilité qui doit prévaloir en faveur d'une programmation fluide. La programmation est majoritairement déterminée par les groupes politiques et les instances sénatoriales (commissions, offices) ce qui garantit un contenu diversifié, à l'abri du flot des projets de loi. Pour autant, la séparation s'est clairement fragilisée lors de la session 2013-2014. Depuis cette session, le Gouvernement inscrit une part

---

<sup>70</sup> Cette interprétation a été censurée par le Conseil constitutionnel par sa décision du 14 novembre 2013 : cf. § 638 et s.

<sup>71</sup> En 2008, le Sénat décida d'octroyer une part de l'espace réservé aux groupes minoritaires et d'opposition prévu par l'art. 48 al. 5 C au groupe UMP, bien que celui-ci fut majoritaire. Ne disposant que d'une majorité relative, il n'était pas certain de pouvoir disposer d'une part de la semaine d'initiative, celle-ci étant fortement sollicitée par les commissions parlementaires. À compter de 2009-2010, la journée mensuelle réservée aux groupes minoritaires et d'opposition fut composée d'un espace pour le groupe UMP, d'un autre pour le groupe socialiste et enfin d'un troisième pour les trois autres groupes (UC, RDSE, CRC-SPG) par roulement. Au 1<sup>er</sup> octobre 2011, la constitution du groupe écologiste obligea à la création d'un nouvel espace le mardi après midi. En mars 2015, le groupe majoritaire a renoncé à son espace réservé ce qui a réduit l'organisation de ces espaces, à nouveau sur deux jours.

croissante de l'ordre du jour des semaines du Sénat.

**Tableau 28 – Répartition des sujets par auteur de la demande sur les semaines d'initiatives parlementaires au Sénat (hors questions), 2009-2017 (sessions parlementaires)<sup>72</sup>**

Session	Gouvernement	Groupes politiques	Instances Sénat
<b>2009-2010</b>	15,6 %	21,9 %	28,1 %
<b>2010-2011</b>	6 %	36 %	45 %
<b>2011-2012</b>	27,5 %	28,6 %	43,9 %
<b>2012-2013</b>	4 %	23 %	69 %
<b>2013-2014</b>	45 %	5 %	50 %
<b>2014-2015</b>	35 %	25 %	40 %
<b>2015-2016</b>	33,3 %	64,6 %	1,9 %
<b>2016-2017</b>	19 %	78,6 %	2,4 %

**716.** Le constat est encore confirmé lorsqu'on analyse la répartition horaire de ces semaines. L'ensemble des sessions se caractérise par une activité gouvernementale non négligeable. La spécificité sénatoriale tend à s'estomper pour succomber au besoin de temps réclamé par l'exécutif. Si sa part demeure minoritaire, il est indéniable que les sénateurs consentent à lui accorder une part non négligeable du volume horaire. En moyenne, entre 2010 et 2017, 32 % du temps de ces semaines est ainsi occupé par l'exécutif. L'identité de cette partie de l'ordre du jour devient plus incertaine en raison de l'accueil de plus en plus massif de projets de loi.

**Tableau 29 – Temps gouvernemental sur les semaines d'initiatives du Sénat, 2010-2016 (sessions ordinaires)<sup>73</sup>**

Session	Temps gouvernemental sur les semaines d'initiatives (hors espaces réservés)	
<b>2010-2011</b>	18 h 50	16 %
<b>2011-2012</b>	11h 08	24,5 %
<b>2012-2013</b>	34 h 55	32 %
<b>2013-2014</b>	35 h 34	47 %
<b>2014-2015</b>	35 h 34	47 %
<b>2015-2016</b>	23 h 59	36,7 %
<b>2016-2017</b>	3 h 10	14,8 %

<sup>72</sup> Données fournies par le service de la séance du Sénat.

<sup>73</sup> Statistiques fournies par le service de la séance du Sénat, août 2017.

717. La pratique consistant, pour les acteurs parlementaires, à exploiter les souplesses des règles de l'article 48 C. est à présent bien établie. Elles témoignent de l'importance des négociations ayant lieu entre le Gouvernement et sa majorité. Ces négociations permettent à l'ordre du jour d'être plus fluide et d'éviter un examen haché dont auraient été victimes certains textes si une lecture stricte de la Constitution avait prévalu. Dans ce cadre, le Gouvernement doit bien souvent négocier avec les parlementaires les plus importants de son ou ses groupes composant sa majorité afin d'accroître son temps. Cela ne se fait pas sans concession des députés, même s'il faut noter une relative tolérance, surtout à l'endroit d'un exécutif considéré comme devant être soutenu. Dans une perspective temporelle, l'absence d'une pratique plus stricte des dispositions de l'article 48 C. à l'endroit du Gouvernement a hypothéqué un ralentissement efficace du rythme législatif<sup>74</sup>.

## **Section II – Le contournement gouvernemental des nouvelles contraintes**

718. Après plusieurs années de pratique du nouvel ordre du jour, il est possible de tirer plusieurs constats. En tout premier lieu, il faut convenir de l'échec manifeste de la réduction du volume d'activité globale des assemblées. Celui-ci n'a cessé de croître. En cause tout d'abord, le temps législatif gouvernemental qui semble incompressible malgré l'objectif de sa réduction. Il se maintient aux environs des 850/900 heures par an. Ensuite, les initiatives parlementaires se sont fortement développées tout comme les activités de contrôle. Ces

---

<sup>74</sup> Le projet de loi constitutionnelle du 9 mai 2018 tend à revenir sur l'organisation de l'ordre du jour telle que conçue par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. L'article 8 du projet de loi tend à instaurer une « super priorité au profit de l'Exécutif. Elle permettrait « au Gouvernement d'inscrire à l'ordre du jour des assemblées parlementaires certains textes qu'il déclarera prioritaires, par dérogation à l'organisation réservant aujourd'hui une semaine sur quatre à l'initiative parlementaire et une semaine sur quatre aux travaux parlementaires », Rapport *fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace* ; par M. R. Ferrand, Mme Yaël Braun-Pivet, M. M. Fresneau ; Tome I (Présentation générale et commentaires d'articles) ; Doc. AN n° 1137 ; 4 juillet 2018, p.108. Les conférences des présidents disposent d'un droit de veto conjoint à ces possibilités. Par ailleurs, la commission des lois a limité « l'utilisation de la procédure de super priorité (ou « *fast track* ») à deux textes par session » (*ibid.*, p. 115). L'opposition par la voix d'O. Marleix a évoqué une « régression » par rapport à 2008 (Rapport *fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace* ; par M. R. Ferrand, Mme Yaël Braun-Pivet, M. M. Fresneau ; Tome II (Compte rends des travaux de la commission) ; Doc. AN n° 1137 ; 4 juillet 2018, p. 497). L'ensemble des oppositions ont déposé des amendements visant à supprimer cet article (*ibid.*, pp. 497-499).

dernières se déroulent majoritairement lors de la semaine que l'article 48 al. 4 C. leur a réservé. Cela signifie que le travail législatif en général et le programme législatif gouvernemental en particulier doit se contenter d'un espace-temps plus contraint. En résumé, le Gouvernement n'a pas entendu réduire son activité législative et des travaux supplémentaires sont venus s'ajouter. L'un des paris de l'ordre du jour partagé n'a pas été remporté : l'ordre du jour matériel n'a pas permis de contenir, voire de réduire, l'ordre du jour temporel du Gouvernement.

**719.** Cette situation se traduit nettement dans le rythme législatif. Le calendrier parlementaire le prouve. Les sessions ordinaires sont plus lourdes et plus étendues : le nombre d'heures et de jours de séance a augmenté et les règles constitutionnelles sont systématiquement dépassées, obligeant à la tenue de sessions extraordinaires (§ I). Si cet allongement et cet alourdissement de l'année parlementaire sont les premiers symptômes de l'absence de ralentissement, elles n'en apportent pas avec certitude une intensification du rythme. En effet, l'étalement supplémentaire de la session pourrait permettre une augmentation du volume horaire. Pour se convaincre définitivement du contraire, l'analyse des unités de bases du calendrier parlementaire s'impose. En réalité, cette accélération du temps parlementaire se traduit aussi par un allongement des subdivisions temporelles internes aux sessions parlementaires. Les semaines parlementaires sont plus longues (les assemblées siègent de plus en plus en dehors des jours en principe dévolus à la semaine parlementaire) et les jours de séances sont toujours aussi chronophages (§ II). En définitive, les acteurs parlementaires – le Gouvernement en premier lieu – sont parvenus à se soustraire aux nouvelles contraintes imposées par une exploitation de l'ensemble des curseurs susceptibles de libérer du temps supplémentaire.

## **§ I – Une flexibilité des sessions parlementaires fortement sollicitée**

**720.** Deux facteurs expliquent l'intensification du rythme parlementaire. Il faut constater l'échec des contraintes imposées par l'article 48 C. à limiter la programmation gouvernementale. Du reste, l'ajout dans le programme de travail des assemblées des activités de contrôle et l'accroissement du nombre de propositions de loi déposées et examinées alourdissent le volume de travail global. La densification des sessions ordinaires était une solution évidente mais insuffisante, impliquant logiquement leur prolongement par des sessions extraordinaires systématiques. Le Parlement siège aujourd'hui en quasi continu (A).

L'exploitation renforcée des sessions a été aggravée par l'obligation faite au Parlement, et au Gouvernement en premier lieu, d'accueillir sur son ordre du jour les conséquences des décisions du Conseil constitutionnel dans le cadre de la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité (B).

## **A – Une session parlementaire continue**

**721.** Dans un cadre temporel *macro* demeurant par nature inchangé (l'année parlementaire se déroule d'octobre à juin) les assemblées sont parvenues à augmenter leur nombre de jours et d'heures de séances précipitant davantage encore des sessions parlementaires déjà chargées. L'ensemble des dispositions visant à ralentir le rythme législatif a été sans effet puisque le volume d'heures de travail parlementaire a connu une nette inflation (1). Plus encore, l'accroissement de l'activité parlementaire cumulée aux difficultés engendrées par le partage de l'ordre du jour matériel ont poussé à une exploitation maximale des sessions ordinaires (2).

### **1 – L'alourdissement des sessions ordinaires**

**722.** Le constat statistique est sans appel, le volume des séances publiques n'a nullement décréu (a). Le nombre de jours composant la session ordinaire est venu largement compenser les nouvelles contraintes issues de l'ordre du jour partagé (b).

#### *a – L'augmentation du volume horaire des séances publiques*

**723.** En 1996, J.-P. Camby affirmait que « la durée totale des séances publiques [...] est un des premiers indicateurs statistiques du travail parlementaire, n'a cessé d'augmenter tout au long de la Cinquième République »<sup>75</sup>. Ancienne, cette observation apparaît pleinement contemporaine. La révision constitutionnelle ambitionnait de réguler cette hausse structurelle en réduisant le flux législatif de l'exécutif. Le gain obtenu pouvait laisser place aux nouvelles activités tout en stabilisant le volume global. Pourtant, depuis la révision constitutionnelle de 2008, la masse de travail des assemblées n'a nullement décréu. Nul ralentissement n'est à noter.

---

<sup>75</sup> J.-P. Camby, « La session parlementaire continue : un an d'application à l'Assemblée nationale », *RDP* 1996, p. 1534.



**Tableau 30 – Volume horaire des séances publiques à l’Assemblée nationale et au Sénat, 2002-2017<sup>76</sup>**

Période	Volume horaire Assemblée nationale	Volume horaire Sénat
2002-2007	5005 h 35	4197 h 50
2007-2012	5037 h 20	<b>4689 h 03</b>
2012-2017	<b>5292 h 40</b>	4435 h 00

**724.** Pris isolément, certaines sessions présentent des valeurs moindres que d’autres<sup>77</sup>. Ces écarts sont principalement dus aux variations classiques, présentes au sein de chaque législature, et non à une tendance durable : le début d’un mandat est toujours marqué par des volumes importants (en raison des promesses électorales à traduire en lois), suivi de volumes horaires plus faibles en fin de mandat. L’évolution quantitative de l’activité du Parlement doit se juger à l’aune d’une législature entière, toutes sessions cumulées (ordinaires et extraordinaires). À l’Assemblée nationale, l’augmentation est perceptible tout au long des trois dernières législatures. La XIII<sup>ème</sup> législature, marquée par un respect plus fort de l’esprit de la révision constitutionnelle lors des premières sessions d’application, n’est même pas parvenue à réduire le nombre d’heures de séances publiques par rapport à la XII<sup>ème</sup> législature. Après la session 2008-2009 qui établit un record sous la V<sup>ème</sup> République, la durée des séances publiques a diminué lors des deux sessions suivantes tout en restant à des niveaux élevés. Certes, l’augmentation est presque anecdotique (+ 31 h 45 sur l’ensemble de la législature), mais elle est d’autant plus significative qu’une stagnation voire une réduction du volume horaire était recherchée. La décrue amorcée lors des sessions 2009-2010 et 2010-2011 ne fut d’ailleurs que conjoncturelle puisque le volume horaire de la première « session pleine » de la XIV<sup>ème</sup> législature allait inscrire un nouveau record d’heures de séance publique (1382 h 40).

**725.** Au Sénat, les mêmes tendances se vérifient, même si les valeurs sont légèrement plus modérées. Le volume horaire de la période 2012-2017 est en retrait par rapport au record de la période précédente, mais il ne parvient pas à se situer en dessous de celui observé entre 2002

<sup>76</sup> Bulletins statistiques de l’Assemblée nationale disponibles sur le site internet de l’Assemblée nationale : <http://www2.assemblee-nationale.fr/15/statistiques-de-l-activite-parlementaire> ; Tableaux de bord du Sénat disponibles sur le site internet du Sénat : [http://www.senat.fr/plateau/tableaux\\_bord/index.html](http://www.senat.fr/plateau/tableaux_bord/index.html).

<sup>77</sup> Cf. annexes 2 et 3 pp. 518-519.

et 2007, preuve que la chambre haute est aussi victime d'une inflation structurelle de son volume de travail.

**726.** Cette situation est le résultat logique d'un temps législatif gouvernemental constant malgré les contraintes supérieures qui s'imposent à lui et à des activités que le constituant a voulu développer depuis la révision du 23 juillet 2008 (initiatives parlementaires et contrôle)<sup>78</sup>. En conséquence, la tendance à l'allongement de la durée des séances publiques sur le long terme est nette et irréversible au sein des deux assemblées. Les nouvelles règles de l'ordre du jour partagé, cumulées à l'absence de réelles modifications du comportement du Gouvernement (pour réduire ses besoins) et des parlementaires (pour contraindre plus rigoureusement l'exécutif) aboutissent à une amplification de la situation antérieure. Le rythme de travail des assemblées s'est intensifié. L'absorption du flux n'a été possible qu'au prix d'un gonflement des limites des sessions parlementaires, et en premier lieu des sessions ordinaires, en affectant clairement la norme constitutionnelle par une exploitation maximale du nombre de jours de séance autorisés par l'article 28 al. 2 C., puis par son dépassement de plus en plus fréquent.

*b – La multiplication des jours supplémentaires de séance*

**727.** Il faut rappeler que la Constitution limite la session parlementaire à 120 jours (art. 28 al. 2 C.). Ce cadre s'avère indicatif<sup>79</sup> puisque dès l'alinéa suivant, le même article dispose que « le Premier ministre, après consultation du président de l'assemblée concernée, ou la majorité des membres de chaque assemblée peut décider la tenue de jours supplémentaires de séance » (art. 28 al. 3 C.). En d'autres termes, le calendrier de la session est souple<sup>80</sup> et peut être facilement étendu. Non franchie jusqu'en 2008<sup>81</sup>, la barrière symbolique des 120 jours de

---

<sup>78</sup> On peut ajouter que ce gonflement est aussi dû à des effets non prévus de la révision constitutionnelle et non directement imputables à l'article 48 C.. Il en est par exemple de l'absence de décreue du nombre d'amendements déposés en séance publique, des effets discutables du temps législatif programmé sur la durée des débats. L'ensemble de ces constats influe aussi à la hausse sur le volume horaire des séances publiques.

<sup>79</sup> M. Ameller estime que le régime des sessions ordinaires est « sans verrous », « Article 28 » in F. Luchaire, G. Conac, X. Prétot (dir.), *La constitution de la République française. Analyses et commentaires*, Paris, Economica, 3ème éd., 2008, p. 824.

<sup>80</sup> G. Carcassonne et M. Guillaume estiment qu'« à la rigidité voulue par un gaulliste, Michel Debré, a succédé l'assouplissement voulu par un autre gaulliste, Philippe Séguin », *La Constitution* (introduite et commentée par), Paris, Seuil, coll. « Points Essais », 14<sup>ème</sup> éd., 2017, p. 168.

<sup>81</sup> L'Assemblée nationale avait siégé au maximum 118 jours (session 1997-1998) et le Sénat 120 jours (session 2005-2006). En moyenne entre 1995 et 2008, l'Assemblée nationale a siégé 100 jours par

session fixée par l'article 28 C. est dépassée pour la première fois lors de la session 2008-2009.

**728.** La session 2008-2009 marque un tournant dans l'application de l'article 28 C.. Depuis cette année parlementaire, il y a davantage de sessions ordinaires ayant dépassé le plafond de jours de séances fixé par la Constitution que de sessions en dessous de ce seuil. À L'Assemblée nationale, les chiffres sont irréguliers, mais entre 2008 et 2017, sur neuf sessions, cinq atteignent ou dépassent les 120 jours de séances avec des pics significatifs lors des sessions 2008-2009 (131 jours), 2012-2013 (132 jours) et 2014-2015 (131 jours). Le Sénat n'atteint pas ces sommets, mais dépasse plus régulièrement encore le seuil constitutionnel. Sur les neuf mêmes sessions, six sessions dépassent les 120 jours. Si on enlève de l'analyse les sessions 2011-2012 et 2016-2017 qui ont été écourtées du renouvellement de la Haute assemblée, seule la session 2013-2014 reste en deçà du plafond constitutionnel fixé en 1995.

---

session ordinaire (Cf. Rapport de P. Mazeaud ; Doc. AN n° 2138, *op. cit.*, pp. 17-18) et le Sénat 99 jours (Cf. Rapport de J. Larché ; Doc. Sénat n° 392, *op. cit.* p. 81).

**Tableau 31 – Nombre de jours de séance par session ordinaire à l’Assemblée nationale et au Sénat, 2002-2017 (sessions ordinaires)<sup>82</sup>**

Session ordinaire	Assemblée nationale	Sénat
1995-1996	117	108
1996-1997	86	84
1997-1998	118	103
1998-1999	115	108
1999-2000	104	107
2000-2001	96	95
2001-2002	63	66
2002-2003	112	109
2003-2004	113	111
2004-2005	103	103
2005-2006	110	120
2006-2007	66	73
2007-2008	96	101
2008-2009	<b>131</b>	<b>124</b>
2009-2010	114	<b>123</b>
2010-2011	112	<b>125</b>
2011-2012	78	75
2012-2013	<b>132</b>	<b>122</b>
2013-2014	120	118
2014-2015	<b>131</b>	<b>126</b>
2015-2016	117	<b>121</b>
2016-2017	<b>123</b>	60

**729.** Ce mécanisme fut pleinement satisfaisant jusqu’en 2008, de sorte que, le constituant n’a pas modifié ces encadrements lors des travaux constitutionnels de la révision. En l’absence d’un cadre rigide, la répercussion de l’augmentation du volume horaire des séances publiques dû à l’addition des différents ordres du jour matériels est automatique sur le nombre de jours de séances tenues. Le dépassement progressif de certains seuils horaires se traduit par un dépassement du seuil de jours. Cette situation se révèle avec d’autant plus de force au Sénat, et ce, pour plusieurs raisons. Tout d’abord, le Palais du Luxembourg a fortement investi la mission de contrôle et d’évaluation des politiques publiques. Le développement de nombreux outils incite à l’augmentation du nombre de séances pour les utiliser. Ensuite, la protection plus résolue de la semaine de contrôle a permis de développer de manière plus conséquente ce type de travaux. Cette pratique a pour effet d’alourdir substantiellement le volume d’activité total, obligeant l’ouverture de jours supplémentaires afin de terminer l’examen du programme législatif du Gouvernement. Enfin, lors de sa réforme du règlement

<sup>82</sup> Chiffres fournis par les services de la Séance de l’Assemblée nationale et du Sénat (août 2017).

de 2009, le Sénat n'a pas autant rationalisé la discussion législative que la chambre basse. Celle du 13 mai 2015 apporte des limitations supplémentaires<sup>83</sup> mais maintient le régime libéral de la discussion sénatoriale en séance publique<sup>84</sup>.

**730.** La révision constitutionnelle n'a donc pas permis un allègement du travail parlementaire. Pire, elle a participé à la multiplication des jours de séances alors qu'une réduction était essentielle pour ralentir le *tempo*. Le partage matériel de l'ordre du jour a contribué à augmenter le volume horaire des séances publiques. Le choix d'une répartition assez rigide des activités parlementaires a conduit les assemblées à prévoir des séances supplémentaires afin de satisfaire le Gouvernement d'une part, et les obligations constitutionnelles d'autre part. La programmation du travail parlementaire doit dorénavant prévoir des séances pour le travail législatif gouvernemental qui n'a pas décré, mais aussi pour les activités de contrôle et les propositions de loi des parlementaires. L'extension aisée du calendrier a naturellement conduit à solliciter la tenue de jours supplémentaires de séance. Cet accroissement signifie que les temps de pause et de respiration sont réduits. Le flux s'est renforcé et l'enchaînement des travaux parlementaires ne cesse de s'accélérer.

**731.** Preuve de cet emballement, les critiques sont régulières et sont réitérées lors de chaque session parlementaire. La donne ne change pas au fil des législatures. Lors de son discours de fin de session 2010-2011, le président du Sénat constate que « cette session ordinaire a montré que nous travaillions beaucoup : nous avons déjà dépassé les 1 000 heures de séance, et la limite constitutionnelle de 120 jours de séance ; 48 textes ont été adoptés »<sup>85</sup>. Deux ans après, J.-P. Bel évoque dans des propos différents une situation similaire : « Je voudrais revenir avec vous sur la session ordinaire qui vient de s'achever et au cours de laquelle le Sénat a beaucoup travaillé. Nous avons en effet tenu – je vais être précis – 866 heures de séance publique, auxquelles il faut ajouter les quelque 1 337 heures de travaux des commissions et les 281 heures de travaux des délégations. Nous avons ainsi dépassé la référence de 120 jours fixée par l'article 28 de la Constitution, avec 122 jours de séance »<sup>86</sup>. Certains parlementaires se font aussi l'écho de cette surcharge. Ainsi, A. Tourret a dénoncé en ouverture de la séance de la commission des lois du 19 juin 2013 que « la séance publique a été levée cette nuit à

---

<sup>83</sup> Cf. § 260-313.

<sup>84</sup> L'institution sénatoriale n'a pas entériné de dispositif aussi contraignant que le temps législatif programmé.

<sup>85</sup> G. Larcher, *J.O. Sénat, Débats*, séance du 28 juin 2011, pp. 5469-5470.

<sup>86</sup> J.-P. Bel, *J.O. Sénat, Débats*, séance du 2 juillet 2013, p. 6646.

deux heures trente-cinq ; et voici que nous reprenons nos travaux à neuf heures trente. À propos de ce rythme, qui ne ménage ni notre quiétude, ni notre santé, ni même notre dignité, je n'hésite pas à parler de harcèlement [...] Pour assumer nos obligations – faute de quoi nous nous exposons à des sanctions financières et politiques –, nous devons passer plus de deux cents heures par mois à l'Assemblée. J'y suis resté deux cent cinquante heures en février. Après avoir alerté à plusieurs reprises le président Bartolone sur notre état de fatigue, j'ai l'intention de saisir le procureur de la République »<sup>87</sup>. En 2013, le président de la commission des lois alertera sur ce « phénomène de thrombose » le président de l'Assemblée nationale en estimant que le Parlement ne peut « travailler de façon satisfaisante »<sup>88</sup> avec ces cadences.

**732.** L'inflation du volume d'heures et de jours de séance prouve que les acteurs parlementaires utilisent toute la latitude permise par le régime des sessions ordinaires. Bien que fortement « amorti » ce droit commun du temps parlementaire s'avère systématiquement insuffisant. L'échec de l'allègement de la séance publique est tel que les XIII<sup>ème</sup> et XIV<sup>ème</sup> législatures ont été marquées par un recours amplifié aux sessions extraordinaires.

## **2 – La multiplication des sessions extraordinaires**

**733.** Symptomatique de l'emballlement progressif de l'agenda du Parlement, l'utilisation des sessions extraordinaires<sup>89</sup> par le Gouvernement afin d'obtenir du temps supplémentaire n'est pas un phénomène nouveau. Depuis les débuts de la V<sup>ème</sup> République, l'ouverture d'une ou de plusieurs sessions extraordinaires dans le prolongement de la clôture de la session ordinaire ou en amont de l'ouverture de celle-ci, est utilisée afin de lever les limites de l'article 28 al. 1 C.. Cette extension du calendrier a été prévue dès la première version de la Constitution puisque selon l'article 29 al. 1 C., « le Parlement est réuni en session extraordinaire à la demande du Premier ministre ou de la majorité des membres composant l'Assemblée nationale, sur un ordre du jour déterminé ». Mais loin d'être utilisées uniquement

---

<sup>87</sup> Compte-rendu n° 79, de la *commission des lois, de la législation et de l'administration générale de la République*, mercredi 19 juin 2013, séance de 9 h 30.

<sup>88</sup> Lettre du 20 juin 2013 du président de la commission de lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République au président de l'Assemblée nationale.

<sup>89</sup> Selon M. Bouissou, « au sens large, est qualifiée d'extraordinaire toute session tenue en dehors du calendrier des sessions ordinaires ». Stricto sensu, « les sessions extraordinaires se caractérisent négativement : elles se situent en dehors des dates fixées à l'article 28 ; elles n'ont pas d'automaticité ; parlement et gouvernement ne disposent pas de la même liberté d'action que durant les sessions ordinaires », « Articles 28, 29, 30 », in F. Luchaire, G. Conac (dir.), *La Constitution de la République française*, Analyses et commentaires, Paris, Economica, 2<sup>ème</sup> éd., 1987, p. 714.

en cas de circonstances exceptionnelles, les sessions extraordinaires se sont multipliées dès les débuts du régime de 1958<sup>90</sup> de sorte que la session parlementaire devint quasi-permanente<sup>91</sup>. La session unique issue de la révision constitutionnelle de 1995 n'est pas parvenue à remettre en cause ce phénomène habituel<sup>92</sup>. Passées les améliorations de la première année, l'augmentation continue des besoins de temps a repris le dessus, conduisant au retour de la pratique des sessions extraordinaires. On constate que toutes les sessions parlementaires depuis 2001 ont sollicité la tenue de sessions extraordinaires composées d'un nombre de jours sans cesse plus nombreux.

**734.** Les « cadences infernales »<sup>93</sup> déplorées en 2006 par le président du Sénat sont encore d'actualité depuis la révision constitutionnelle de 2008. Plusieurs indicateurs démontrent que l'accélération se poursuit voire s'intensifie. Ainsi, le nombre de sessions extraordinaires est au minimum de deux par année parlementaire. Le Gouvernement ouvre systématiquement une session extraordinaire dans le prolongement de la fin de la session ordinaire close au 30 juin. Celle-ci se termine la plupart du temps lors de la troisième semaine de juillet<sup>94</sup> voire au-delà<sup>95</sup>. Après la trêve estivale, une session extraordinaire est ouverte sur le mois de septembre afin d'anticiper l'ouverture de la session ordinaire. Lors des années 2010-2011, 2012-2013 et 2013-2014, le Gouvernement a ouvert deux sessions extraordinaires au mois de septembre.

**735.** Plus éloquent encore, le nombre de jours de séances tenus lors de ces sessions extraordinaires est de 18 par année parlementaire entre 2008 et 2016 contre 7,5 entre 1995 et 2007. Le chiffre s'élève à 11,25 si on ne prend pas en compte les années sans sessions extraordinaires sur cette dernière période. Les besoins en temps supplémentaire sont donc croissants depuis la révision constitutionnelle.

---

<sup>90</sup> Entre 1958 et 2017, seules les sessions 1958, 1961, 1964, 1966, 1967, 1970, 1971, 1972, 1973, 1977, 1996, 1999, 2000 et 2001 n'ont pas connu de sessions extraordinaires.

<sup>91</sup> Cf. § 129-131.

<sup>92</sup> Cf. § 163 et s.

<sup>93</sup> C. Poncelet, *J.O. Sénat, Débats*, séance du 27 juin 2006, p. 5201.

<sup>94</sup> Les députés ont siégé du 1er juillet au 23 juillet 2014 (soit 14 jours de séance et 27 séances), du 9 au 18 septembre 2014 (soit 8 jours de séances et 15 séances), du 1er au 23 juillet 2015 (soit 13 jours de séance et 27 séances) puis du 15 au 30 septembre 2015 (6 jours de séance et 12 séances).

<sup>95</sup> La session extraordinaire de juillet 2011 s'est tenue du 3 au 31 juillet 2012 (avec 11 jours de séance et 18 séances).

**Tableau 32 – Nombre de sessions extraordinaires et de jours de séance par session extraordinaire à l’Assemblée nationale et au Sénat, 1995-2017 (sessions parlementaires)<sup>96</sup>**

Session	Nombre de sessions extraordinaires par année parlementaire	Nombre de jours de séance tenus lors des sessions extraordinaires	
		Assemblée nationale	Sénat
1995-1996	0	-	-
1996-1997	1	8	7
1997-1998	1	2	1
1998-1999	0	-	-
1999-2000	0	-	-
2000-2001	0	-	-
2001-2002	1	3	14
2002-2003	1	13	16
2003-2004	1	22	16
2004-2005	1	7	7
2005-2006	1	15	8
2006-2007	2	21	20
2007-2008	2	16	15
2008-2009	2	23	18
2009-2010	2	18	20
2010-2011	3	13	10
2011-2012	2	16	19
2012-2013	3	23	21
2013-2014	3	22	18
2014-2015	2	19	18
2015-2016	2	15	21
2016 - juin 2017	-	-	-

**736.** Le volume horaire des sessions extraordinaires est un autre indicateur confirmant l’incapacité de la révision à contenir l’activité parlementaire, et en particulier celle de l’exécutif. Ce dernier a utilisé au maximum l’article 29 C. afin de retrouver là encore le temps que la Constitution lui a soustrait dans sa version modifiée en 2008. Comme l’atteste le tableau suivant, le nombre d’heures de séances tenues lors de ces sessions extraordinaires est aussi en augmentation.

<sup>96</sup> Chiffres fournis par les services de la Séance de l’Assemblée nationale et du Sénat (août 2017).



**Tableau 33 - Nombre d'heures de séance tenues lors des sessions extraordinaires, 1995-2017 (sessions parlementaires)<sup>97</sup>**

Session	Nombre d'heures de séance tenues lors des sessions extraordinaires	
	Assemblée nationale	Sénat
1995-1996	-	-
1996-1997	62 h 45	26 h 30
1997-1998	14 h 45	5 h 20
1998-1999	-	-
1999-2000	-	-
2000-2001	-	-
2001-2002	82 h 50	65 h 10
2002-2003	132 h 10	120 h 30
2003-2004	187 h 10	128 h 40
2004-2005	52 h 25	50 h 50
2005-2006	124 h 25	64 h 20
2006-2007	165 h 45	124 h 40
2007-2008	135 h 30	122 h 15
2008-2009	190 h 00	133 h 50
2009-2010	166 h 50	142 h 20
2010-2011	95 h 00	60 h 10
2011-2012	131 h 10	130 h 00
2012-2013	186 h 45	169 h 50
2013-2014	178 h 45	109 h 10
2014-2015	144 h 55	109 h 09
2015-2016	78 h 00	135 h 20
2016 - juin 2017	-	-

**737.** La pression qui s'exerce sur le temps gouvernemental affecte aussi le contenu des sessions extraordinaires. Les débuts de législature ne sont pas les seules périodes pendant lesquelles les sessions extraordinaires sont fortement exploitées. Depuis la révision constitutionnelle, l'ensemble de ces sessions extraordinaires (celles de juillet comme celles de septembre) le sont. La densité de leurs programmations n'a nullement décliné comme l'illustrent les tableaux suivants, portant sur des sessions des deux dernières législatures. On note une présence importante de textes législatifs et en particulier de projets de loi.

<sup>97</sup> Chiffres fournis par les services de la Séance de l'Assemblée nationale et du Sénat (août 2017).

**Tableau 34 – Textes adoptés et débats tenus lors des sessions extraordinaires à l’Assemblée nationale, 2011-2017 (sessions parlementaires)<sup>98</sup>**

Session	Projets de loi adoptés	Propositions de loi adoptées	Débats
<b>2011-2012</b>	10	2	2
<b>2012-2013</b>	22	7	2
<b>2013-2014</b>	22	5	1
<b>2014-2015</b>	26	2	3
<b>2015-2016</b>	20	10	1
<b>2016-2017</b>	0	0	0
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>26</b>	<b>9</b>

**Tableau 35 – Textes adoptés et débats tenus lors des sessions extraordinaires au Sénat, 2009-2017 (sessions parlementaires)<sup>99</sup>**

Session	Projets de loi adoptés	Propositions de loi adoptées	Débats <sup>100</sup>
<b>2011-2012</b>	7	1	4
<b>2012-2013</b>	15	4	3
<b>2013-2014</b>	5	3	2
<b>2014-2015</b>	3	1	5
<b>2015-2016</b>	4	2	1
<b>2016-2017</b>	6	0	1
<b>Total</b>	<b>49</b>	<b>15</b>	<b>17</b>

**738.** La densité des sessions extraordinaires se retrouve dans leurs décrets d’ouverture. Dignes d’inventaires à la Prévert<sup>101</sup>, le Gouvernement a même tendance à surcharger l’ordre du jour afin d’accentuer le sentiment d’urgence, espérant une accélération des examens par les parlementaires. Le sommet de l’intensité est souvent atteint lors des sessions de juillet suivant les élections présidentielles et législatives. Celles-ci permettent de débiter le train de réformes promises pendant ces campagnes électorales. Ainsi, la session extraordinaire de l’été 2009 fut-elle partagée entre un débat sur les finances publiques, 11 projets de loi, 18 projets de loi autorisant la ratification d’un traité ou l’approbation d’un accord international et 3

<sup>98</sup> Chiffres fournis par les services de la Séance de l’Assemblée nationale (août 2017).

<sup>99</sup> Chiffres fournis par les services de la Séance du Sénat (août 2017). Les textes adoptés ne comprennent pas les lois autorisant la ratification d’engagements internationaux.

<sup>100</sup> Comprend débats : consécutifs à une déclaration du Gouvernement, préalables ou consécutifs à un Conseil européen et information/autorisation de l’intervention des forces armées à l’étranger.

<sup>101</sup> Ces ordres du jour sont indicatifs. Même si en théorie la session extraordinaire se termine à l’épuisement de l’ordre du jour, la clôture est bien souvent décidée avant l’épuisement. L’objectif du Gouvernement est donc de pressuriser le débat législatif en espérant en adopter le maximum.

propositions de loi dont la symbolique proposition de loi relative au travail dominical<sup>102</sup>. La composition de cette première session extraordinaire est souvent chargée au point de devenir un gage de volontarisme politique : le menu du mois de juillet 2012<sup>103</sup>, principalement centré sur des projets de loi autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord international fût critiqué pour sa relative légèreté<sup>104</sup>. En réaction, deux textes majeurs furent inscrits à l'ordre du jour de la session extraordinaire de septembre 2012 : le projet de loi relatif à la création des emplois d'avenir et celui relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement. La période récente ne fait pas exception puisque le décret du 28 juin 2017 portant ouverture de la session extraordinaire prévoyait l'examen de 12 projets de loi et de 12 projets de loi autorisant l'approbation d'accords internationaux<sup>105</sup>. Cette session extraordinaire fut la plus longue depuis 2002 avec 37 jours de séance.

**739.** Deux explications majeures permettent de comprendre cette intensification des sessions extraordinaires. *Primo*, l'incompressibilité des inscriptions gouvernementales face à un volume d'heures globalement réduit oblige l'exécutif à maximiser et à banaliser l'usage des prérogatives exceptionnelles à sa disposition pour rallonger son temps disponible. En bonne logique, il n'y a aucune raison que la prérogative qu'il tient de l'article 29 C. fasse exception à la règle. Cette pratique est d'autant plus compréhensible que l'ordre du jour des sessions extraordinaires ne se voit nullement imposer un quelconque partage matériel<sup>106</sup>. À l'exception de la tenue d'au moins une séance par semaine des questions des membres du Parlement et des réponses des membres du Gouvernement, aucun autre « *minima* constitutionnel(s) »<sup>107</sup> ne vient contraindre la programmation d'un contenu exclusivement

---

<sup>102</sup> Décret du 23 juin 2009 portant convocation du Parlement en session extraordinaire.

<sup>103</sup> Décret du 27 juin 2012 portant convocation du Parlement en session extraordinaire.

<sup>104</sup> Cf. plusieurs articles de presse : Q. Laurent, « Au Parlement, fin d'une session très peu extraordinaire », *Libération*, 31 juillet 2012 ; M. Goar, « Assemblée : Le gouvernement a-t-il prévu assez de travail pour les parlementaires ? », 20 minutes, 16 juillet 2012. Lors de cette même année, il ne devait pas y avoir de session extraordinaire en septembre non plus. Le Gouvernement se ravisa par deux fois. Lors du conseil des ministres du 22 août, il annonça la convocation du Parlement en session extraordinaire à partir du 24 septembre, puis lors du conseil des ministres du 28 août, l'ouverture fut avancée au 10 septembre. Cette convocation tardive obligea le Parlement à reprendre de manière inopinée ses travaux de commissions afin de préparer à la hâte le passage des textes en séance publique.

<sup>105</sup> Décret du 28 juin 2017 portant convocation du Parlement en session extraordinaire.

<sup>106</sup> Formellement, l'ordre du jour est fixé par le président de la République même s'il est évident que la liste des textes est fixée en concertation avec sa majorité parlementaire.

<sup>107</sup> H. Jozefowicz, « Session extraordinaire sur session extraordinaire ne vaut... Brèves remarques sur la multiplication des sessions extraordinaires au Parlement », *Politeia* 2013, n° 24, p. 419. Cependant, s'il s'agit de la seule obligation, celle-ci doit être observée strictement. Le Conseil constitutionnel est venu préciser la portée absolue de cette obligation « considérant qu'un projet ou une proposition de loi

gouvernemental. Ces sessions constituent une période idéale pour l'examen du programme gouvernemental, et ce, sans autre interruption que la fin de la session extraordinaire, favorisant l'accélération du rythme législatif. En conséquence, le calendrier des séances publiques déjà chargé auparavant apparaît de plus en plus saturé. Le cumul des sessions ordinaires et extraordinaires aboutit à une session quasi continue<sup>108</sup>.

**740.** *Secundo*, l'utilisation des sessions extraordinaires s'est modifiée. Elles s'apparentaient pendant longtemps à des « sessions de rattrapage » ou à des « sessions-balais », permettant principalement d'achever l'examen de textes débutés lors de la session ordinaire et qui n'avaient pu être adoptés durant celle-ci<sup>109</sup>. Dorénavant, elles servent aussi à débiter l'examen en séance publique de nouveaux textes tandis que leur pratique ancienne demeure. Cette part de la programmation prend une importance croissante, preuve que le Gouvernement envisage les sessions extraordinaires comme un prolongement de la session ordinaire et/ou comme une anticipation de plus en plus nécessaire de la session ordinaire à venir. L'examen de certains textes débute lors de la session extraordinaire de juillet pour s'y achever<sup>110</sup>. Quant aux sessions extraordinaires ouvertes au mois de septembre, elles servent à terminer l'examen des textes débutés à l'été et/ou à précipiter l'examen des textes (majoritairement des projets de loi) sans attendre l'ouverture de la prochaine session

---

qui serait adopté au cours d'une semaine dont l'ordre du jour avait été établi en méconnaissance du dernier alinéa de l'article 48 de la Constitution serait adopté selon une procédure contraire à la Constitution », décision n° 2012-654 DC du 9 août 2012, *Loi de finances rectificative pour 2012* (cons. 3 ; *Rec.* p. 461).

<sup>108</sup> Le Parlement français tend à se rapprocher de son homologue britannique. Cf. en ce sens H. Mauguin-Hegleson, *L'élaboration parlementaire de la loi. Étude comparative (Allemagne, France et Royaume-Uni)*, Paris, Dalloz, 2006, p. 106 et plus largement pp. 105-108. Le Parlement français suspend ses travaux pendant les fêtes de fin d'année, les vacances scolaires d'hiver et de printemps, le mois d'août, et parfois à l'occasion de campagnes électorales, où il est illusoire de demander aux parlementaires de venir trois jours par semaine à Paris.

<sup>109</sup> L'Assemblée nationale a adopté le projet de loi relatif à la consommation le 3 juillet 2013 ; elle a repris l'examen d'une proposition de loi examinée en mars 2013 : proposition de loi relative à la recherche sur l'embryon et les cellules souches (10, 11 juillet et vote solennel le 16 juillet) ; la session extraordinaire de juillet 2016 a débuté avec la poursuite de l'examen du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté (1er juillet et vote solennel le 6 juillet).

<sup>110</sup> La session extraordinaire de juillet 2013 offre un excellent exemple de cette pratique. Plusieurs textes majeurs ont été inscrits à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale en 1<sup>ère</sup> lecture et ont été examinés en totalité lors de ce mois de juillet : projet de loi relatif au cumul des mandats (3 au 9 juillet 2013) ; proposition de loi relative aux conseillers de Paris (10 juillet) ; projet de loi relatif à la modernisation de l'action publique et des métropoles (16 au 19 juillet 2013) ; projet de loi relatif à l'accès au logement et urbanisme rénové (11 au 13 juillet 2013). La quasi-totalité des sessions extraordinaires de la XIV<sup>ème</sup> législature contient au moins un exemple de ce type. Projet de loi relatif à la simplification de la vie des entreprises (22 juillet 2014) ; projet de loi relatif à la modernisation du droit de l'Outre-mer (15 et 16 juillet 2015) ; projet de loi relatif au droit des étrangers (20, 21 et 23 juillet).

ordinaire<sup>111</sup>. La finalité des sessions de l'article 29 C. est en tout point comparable avec celle de l'article 28 C.. En d'autres termes, elles n'ont plus rien d'extraordinaires, mais s'apparentent à des sessions « supplémentaires » afin d'obtenir des créneaux additionnels pour le Gouvernement<sup>112</sup>.

**741.** Autant dire que la production de la législation ne s'interrompt pas ou trop peu pour espérer limiter le flux et réguler le *tempo* du travail parlementaire. Ce *continuum* entretient le rythme effréné des fins de sessions ordinaires<sup>113</sup>, voire, en raison d'un contenu purement gouvernemental de l'intensifier. En définitive, il faut faire le constat insatisfaisant d'un alourdissement de l'ensemble des sessions parlementaires. L'objectif d'une session parlementaire plus ramassée ne s'est pas réalisé. Le régime souple des sessions est venu contrebalancer les restrictions de l'ordre du jour matériel et temporel. Il a constitué un utile remède à un temps gouvernemental plus contraint<sup>114</sup> et une solution à la multiplication des inscriptions à l'ordre du jour dont l'alimentation a été augmentée par le contrôle de constitutionnalité *a posteriori* instauré en 2008.

## **B – La prise en compte par l'ordre du jour des décisions issues de la QPC**

**742.** Le Conseil constitutionnel est depuis 2009 un pourvoyeur d'inscriptions à l'ordre du jour du Parlement. Celles-ci résultent des décisions du Conseil constitutionnel rendues à l'occasion de son contrôle *a posteriori* institué par la révision constitutionnelle du 23 juillet

---

<sup>111</sup> Projet de loi relatif à la liberté de Création, à l'architecture et au patrimoine (L'Assemblée nationale a débuté l'examen durant la session extraordinaire de septembre du 28 au 30 septembre 2015 pour se poursuivre sous la session ordinaire jusqu'au 6 octobre). Le Sénat a examiné du 14 au 18 septembre puis le 28 septembre 2015 le projet de loi relatif à la modernisation du système de Santé. L'examen de ce texte s'est poursuivi à l'ouverture de la session ordinaire 2015-2016.

<sup>112</sup> À l'occasion des débats relatifs au projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, J.-C. Lagarde a proposé une modification de l'article 28 C. visant à étendre la session ordinaire du 10<sup>ème</sup> jour ouvrable de septembre au 31 juillet : cf. Rapport *fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace* ; par M. R. Ferrand, Mme Yaël Braun-Pivet, M. M. Fresneau ; Tome II (Compte rends des travaux de la commission) ; Doc. AN n° 1137 ; 4 juillet 2018, p. 371.

<sup>113</sup> Les sessions parlementaires débutent lentement pour s'emballer sur la fin de l'année.

<sup>114</sup> Le groupe de travail sur la procédure législative a proposé d'assouplir davantage ce régime en supprimant la référence aux 120 jours de séances maximum et en élargissant la session ordinaire, la faisant débiter au premier jour ouvrable suivant le 15 septembre et terminer au dernier jour ouvrable avant le 15 juillet (proposition n° 23), « *Pour une nouvelle assemblée nationale* », *1<sup>ère</sup> conférence de réforme, propositions des groupes de travail*, décembre 2017, p. 159 (disponible sur le site internet de l'Assemblée nationale).

2008. Dans ce cas, il ne s'agit nullement de traduire la politique du président de la République puisque le pouvoir politique n'en est pas l'auteur « direct ». Il s'agit d'une situation dans laquelle le « juge s'immisce directement dans l'ordre du jour parlementaire »<sup>115</sup>. Sur le plan temporel, ces différentes inscriptions viennent s'ajouter à un programme de travail déjà fortement chargé.

**743.** Selon l'article 61-1 C., une question prioritaire de constitutionnalité peut, selon certaines conditions, être soumise au Conseil constitutionnel à l'occasion d'un recours contentieux devant les juridictions administratives ou judiciaires<sup>116</sup>. À l'issue de cette procédure, les sages peuvent décider d'abroger tout ou partie de la loi examinée. L'article 62 C. dispose qu'« une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause ». En conséquence, le Parlement devra-t-il, et ce, à plus ou moins long terme, légiférer de nouveau afin de tirer les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel quand bien même la décision d'abrogation peut voir ses effets aménager dans le temps. Une contrainte temporelle plus ou moins importante s'impose alors au pouvoir législatif.

**744.** Si la décision rendue aboutit à une conformité à la Constitution, la contrainte est inexistante puisque le texte contrôlé demeure en vigueur. Les effets sont bien évidemment différents si la décision des sages débouche sur une décision de non-conformité. Cette hypothèse amène à ce que tout ou partie du texte soit supprimé de l'ordre juridique, obligeant le Parlement à y remédier.

**745.** Les effets temporels sont variables sur le *tempo* de la procédure législative en général et sur l'ordre du jour en particulier selon les modalités d'abrogation choisies par les sages

---

<sup>115</sup> O. Bonnefoy, *Les relations entre Parlement et Conseil constitutionnel*, Thèse, Université de Bordeaux, p. 80.

<sup>116</sup> Loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 *relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution* (J.O. 11 décembre 2009, p. 21379) et l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 *portant loi organique sur le Conseil constitutionnel* (Titre II, Chapitre II bis, art. 23-1 à 23-12 créés) ; Décision n° 2009-595 DC, 3 décembre 2009, *Loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution* (Rec., p. 206 ; voir P. Gaïa, R. Ghevontian, F. Mélin-Soucramanien *et al.*, « Application de l'article 61-1 de la Constitution (3 décembre 2009) » (n° 55), *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, coll. « Les grands arrêts », 18<sup>ème</sup> éd. 2016, pp. 799-821.

dans leur décision, mais en tout état de cause le Conseil constitutionnel se mue en « maître des horloges »<sup>117</sup> parlementaires. L'étude des données statistiques des décisions QPC rendues par le Conseil constitutionnel montre que dans la majorité des cas, lorsqu'il est amené à prononcer l'abrogation, il le fait avec effet immédiat. Pour autant, loin d'être exceptionnelle, depuis 2010 la modulation des effets dans le temps des déclarations d'inconstitutionnalités totales ou partielles concerne 31,5 % de ses décisions<sup>118</sup>.

**746.** Les décisions de non-conformité amènent trois types de réactions de la part du législateur. Le premier cas est celui d'une non-réaction de ce dernier. Cette solution est envisageable si aucune raison technique ne nécessite une action de sa part. Dans les deux autres cas, l'intervention positive du législateur va être nécessaire. Concrètement, il s'agit, pour le Parlement, dans les deux cas restants de remplacer les dispositions abrogées.

**747.** Le premier cas est celui dans lequel le juge abroge avec effets immédiats. Dans ce cas, le Conseil constitutionnel indique que l'abrogation prend effet dès la publication de la décision et qu'elle est valable pour l'ensemble des affaires pendantes. Une lacune législative apparaît immédiatement, ce qui oblige le législateur à la combler. Le Parlement se trouve dans l'obligation de légiférer le plus rapidement possible. À l'occasion de sa décision du 4 mai 2012<sup>119</sup>, le Conseil constitutionnel a censuré l'article 222-33 du Code pénal au motif qu'il était contraire au principe constitutionnel de légalité des délits et des peines. Le juge constitutionnel indique que cette décision prend effet à compter de la publication de la décision et qu'elle était applicable à toutes les affaires non encore jugées définitivement. Cette censure fut prononcée alors que le Parlement avait suspendu ses travaux en raison des élections présidentielles et législatives. Afin de gagner du temps, le projet de loi fut déposé le 13 juin devant le Sénat et définitivement adopté le 31 juillet, à la toute fin de la première session extraordinaire de la XIV<sup>ème</sup> législature<sup>120</sup>. Devant faire face à une urgence manifeste, la procédure accélérée fut engagée. Dernièrement, dans une décision du 6 octobre 2017<sup>121</sup>, le Conseil a déclaré inconstitutionnelle la contribution additionnelle de 3 % à l'impôt des

---

<sup>117</sup> D. Rousseau, « Le Conseil constitutionnel, maître des horloges », *NCCC* 2017, pp. 5-18.

<sup>118</sup> Données calculées par l'auteur à partir des éléments disponibles sur le site du Conseil constitutionnel. Pour le détail par année cf. annexe 32 p. 547.

<sup>119</sup> Décision n° 2012-240 QPC du 4 mai 2012, *M. Gérard D.* (*Rec.* p. 233).

<sup>120</sup> Loi n° 2012-954 du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel.

<sup>121</sup> Décision n° 2017-660 QPC du 6 octobre 2017, *Société de participations financières [Contribution de 3 % sur les montants distribués]* (*J.O.* 8 octobre 2017).

sociétés, et ce avec abrogation immédiate<sup>122</sup>. Cette décision a contraint le Gouvernement à déposer un projet de loi de finances rectificatif selon un calendrier très serré. Le projet fut présenté en conseil des ministres le 2 novembre, puis débattu dès le lendemain en commission des finances avant d'arriver en séance publique le 6 novembre.

**748.** Ces exemples constituent des cas extrêmes, mais attestent de la pression temporelle pouvant provenir des décisions QPC sur l'ordre du jour parlementaire. Sur le plan temporel, la contrainte est très forte puisque la décision du juge va devoir être prise en compte au plus vite dans le calendrier législatif. En conséquence, « le législateur est contraint d'agir le plus rapidement possible pour mettre un terme aux conséquences pratiques de la décision du Conseil constitutionnel »<sup>123</sup>, l'obligeant à « trouver rapidement un véhicule législatif à même de contenir la réforme induite par une décision de censure »<sup>124</sup>. Par ailleurs, il s'agit de faire respecter la hiérarchie des normes de sorte que la domination de la Constitution sur la loi<sup>125</sup> soit effective. Dans ce cas, le Gouvernement et/ou les parlementaires se doivent de déposer les initiatives législatives permettant de combler le vide laissé par l'abrogation des juges. Dans les deux exemples précités, l'engagement de la procédure accélérée devient nécessaire et le rythme de la procédure législative est particulièrement rapide.

**749.** Le juge peut être amené à différer l'effet de sa déclaration d'abrogation<sup>126</sup>. Le législateur devra là aussi remplacer le vide textuel laissé par le juge constitutionnel mais il dispose d'un délai pour le faire. Ce délai lui est indiqué par le Conseil constitutionnel dans la décision rendue. L'intérêt est que le vide juridique est moins brutal et permet au Parlement de disposer d'une marge d'action plus confortable pour réagir. Ce délai traduit une

---

<sup>122</sup> En conséquence, l'État devait rembourser plus de 10 milliards d'euros.

<sup>123</sup> O. Bonnefoys, *op. cit.*, p. 101.

<sup>124</sup> *Ibid.*

<sup>125</sup> Selon O. Dord, « au plan juridique, cette abrogation est nécessaire pour assurer la primauté de la Constitution sur la loi », « La QPC et le Parlement : une bienveillance réciproque », *CCC* 2009, n° 38, p. 30.

<sup>126</sup> Selon M. Disant, « la raison d'être de la modulation réside dans l'équilibre général entre, d'une part, l'exigence du respect de la régularité dans l'ordre juridique (qui empêche de se prévaloir des effets produits par une norme irrégulière) et, d'autre part, la sécurité des relations juridiques (qui incite à préserver les effets de la norme du seul fait qu'ils se sont produits ou intégrés comme devant l'être) : « Les effets dans le temps des décisions QPC », « Les effets dans le temps des décisions QPC. Le Conseil constitutionnel, " maître du temps " ? Le législateur, bouche du Conseil constitutionnel ? », *NCCC*, 2013, p. 66.



« manifestation de l'indulgence du juge à l'égard du législateur »<sup>127</sup> et offre un « délai de grâce » à l'auteur de la loi<sup>128</sup>, permettant au Parlement de moins précipiter sa réaction suite à la décision de censure. Comme le relève D. Chamussy, « l'effet différé permet au Parlement de prendre le temps de la réflexion et d'apporter une réponse appropriée à la décision rendue »<sup>129</sup>.

**750.** Dans ce cas, le Parlement a usé de plusieurs techniques pour aménager son ordre du jour. La solution la moins perturbatrice consiste à se saisir d'un texte en lien avec la décision prévue à la discussion pour y insérer des dispositions résorbant le vide juridique. Mais cela n'est pas toujours possible ni aisé. L'autre solution consiste à déposer une initiative sous la forme d'un projet ou d'une proposition de loi. Si la contrainte est moins forte, l'encombrement de l'ordre du jour implique tout de même que le calendrier et donc le *tempo* parlementaire sont perturbés par l'inscription extérieure.

**751.** Ainsi, par une décision du 2 mars 2018<sup>130</sup>, le Conseil Constitutionnel a estimé que les cours d'assises avaient l'obligation de motiver les peines appliquées. Les sages ont censuré le deuxième alinéa de l'article 365-1 du code de procédure pénale. Mais, considérant que : « L'abrogation immédiate des dispositions contestées aurait pour effet de supprimer les modalités selon lesquelles, en cas de condamnation, la motivation d'un arrêt de cour d'assises doit être rédigée en ce qui concerne la culpabilité. Elle entraînerait ainsi des conséquences manifestement excessives. Par suite, afin de permettre au législateur de remédier à l'inconstitutionnalité constatée, il y a lieu de reporter au 1er mars 2019 la date de cette abrogation ». Ce délai a permis au Gouvernement d'insérer dans son projet de loi de programmation pour la justice, déposé devant le Sénat le 20 avril 2018, un article 380-2-1 du code de procédure pénale afin que l'accusé faisant appel ait la possibilité d'« indiquer qu'il ne conteste pas les réponses données par la Cour d'assises sur sa culpabilité et qu'il limite son appel à la décision sur la peine ».

---

<sup>127</sup> F. Barque, « Le Conseil constitutionnel et la technique de la "censure virtuelle" : développements récents (à propos des décisions 2005-528 DC du 15 décembre 2005, loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 et 2005-530 DC du 29 décembre 2005, loi de finances pour 2006) », *RDP* 2006, p. 1418.

<sup>128</sup> D. Rousseau et P.-Y. Gadhoun, « Chronique de jurisprudence constitutionnelle 2008 », *RDP* 2009, p. 252.

<sup>129</sup> D. Chamussy, « Le Parlement et la QPC », *NCCC* 2015, p. 52.

<sup>130</sup> Décision n° 2017-694 QPC du 2 mars 2018, *M. Ousmane K. et autres [Motivation de la peine dans les arrêts de cour d'assises]* (J.O. 3 mars 2018).

**752.** Pour autant, plusieurs décisions relatives à l'État d'urgence illustrent les limites de cette abrogation différée. Ainsi la décision n° 2016-600 QPC du 2 décembre 2016 n'a accordé au Parlement que quelques semaines pour intervenir alors même que la période n'est pas propice à une intense activité parlementaire. Le Gouvernement a saisi la discussion à venir du projet de loi sécurité publique pour remédier à cette inconstitutionnalité. Le texte fut voté le 28 février 2017, soit seulement la veille de la fin du délai d'abrogation. Dans ce cas, on peut considérer que le Parlement a dû s'organiser dans la précipitation pour se conformer à la sentence juridictionnelle.

**753.** Cette situation montre que la QPC peut faire peser une contrainte non négligeable sur le Parlement compte tenu de l'état de tension du volume législatif à examiner. Cette urgence n'améliore en rien les maux temporels de l'institution parlementaire. Le Conseil contraint le législateur selon un agenda et des délais non choisis par ce dernier à corriger des dispositions législatives. Même si l'abrogation différée apporte une flexibilité bienvenue, on objectera que la fixation de ce délai ne répond à aucune condition<sup>131</sup> et que le Conseil constitutionnel devient de fait le « maître du temps »<sup>132</sup> du Parlement. En 2013, cette situation a d'ailleurs été soulevée par le J.-J. Urvoas, celui-ci estimant que « le Parlement est alors contraint, à la fois dans la détermination de son ordre du jour et quant au contenu de la législation »<sup>133</sup>. Face à cette obligation, le Parlement est impuissant puisqu'il est à la fois la seule institution légitime en capacité de résorber le vide textuel, mais c'est une institution contrainte de le faire, et ce dans un délai qui lui est imposé. Dès lors, le « renvoi de la question au législateur à un moment qu'il n'a pas choisi tout en lui imposant un délai d'agir [...] empiète inévitablement sur une prérogative du Parlement quant à l'exercice du pouvoir législatif »<sup>134</sup>. En conséquence « non seulement le travail législatif s'engage à l'initiative du Conseil et selon le calendrier fixé par lui, mais encore la liberté d'appréciation du législateur apparaît sensiblement

---

<sup>131</sup> Selon P. Deumier, le Conseil constitutionnel serait « conséquentialiste » : « Le Conseil donne du temps au législateur quand il lui faut du temps [...] Pour apprécier la nécessité de laisser du temps [...] la décision est profondément marquée de « conséquentialisme » : ce sont les conséquences de la déclaration d'inconstitutionnalité qui dictent le besoin d'une intervention du législateur, besoin qui entraîne lui-même le report de l'abrogation », « Les effets dans le temps des décisions QPC : un droit des conséquences des décisions constitutionnelles », *NCCC* 2015, pp. 67-68.

<sup>132</sup> P. Puig, « Le Conseil constitutionnel et la modulation dans le temps des décisions QPC », *RTDCiv.*, 2010, p. 519.

<sup>133</sup> *Rapport d'information déposé par la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la question prioritaire de constitutionnalité*, Doc. AN n° 842 ; 27 mars 2013, p. 23.

<sup>134</sup> M. Disant, « Les effets dans le temps des décisions QPC. Le Conseil constitutionnel, « maître du temps » ? Le législateur, bouche du Conseil constitutionnel », *NCCC* 2013, p. 78.

entamée »<sup>135</sup>. Cette emprise du Conseil sur le Parlement fut dénoncée par P. Blachère estimant qu'il fallait « confier aux commissions parlementaires la compétence pour aménager la portée des décisions abrogatives du Conseil constitutionnel » et que la QPC insérait les sages comme des détenteurs indirects de l'initiative législative alors que « l'article 48 de la Constitution réserve au gouvernement, aux parlementaires de la majorité et aux groupes d'opposition et minoritaires le soin de fixer l'ordre du jour des assemblées »<sup>136</sup>. Tout indique que le Parlement n'est plus maître de son ordre du jour.

## § II – Des semaines parlementaires étendues

**754.** Afin d'absorber une activité toujours plus abondante, l'ensemble des curseurs pour augmenter le temps disponible a été sollicité. Cette stratégie a amené une densification des semaines parlementaires qui sont plus remplies et contiennent de moins en moins de périodes sans séance. Les jours de séance se sont allongés principalement grâce à la multiplication des séances de nuit et des séances nocturnes (A). Mais c'est surtout l'étirement de la semaine parlementaire qui a été profitable au Gouvernement. Les jours de séance sont plus nombreux grâce à l'ouverture répétée de jours inhabituels (les lundis, vendredis voire les week-ends) (B). Le rythme parlementaire connaît de moins en moins de pauses et s'inscrit dans un mouvement de plus en plus continu.

### A – L'allongement des semaines parlementaires

**755.** Souhaitant rationaliser les semaines parlementaires, la révision de 1995 avait structuré la semaine parlementaire du mardi au jeudi. Tout comme pour les horaires, il était possible de déroger à ces règles. Ces dérogations permettent d'assurer la fluidité de l'examen de certains textes et/ou s'imposent pour l'examen des textes budgétaires, ceux-ci devant être adoptés selon un calendrier contraint. Ces jours inhabituels sont comptabilisés dans le plafond des 120 jours<sup>137</sup> fixé par la Constitution. Ainsi, il n'est pas rare que des séances se tiennent sur des

---

<sup>135</sup> J. Benetti, « Les incidences de la question prioritaire de constitutionnalité sur le travail législatif. D'une logique de prévention à une logique de correction des inconstitutionnalités », *Constitutions* 2011, p. 43.

<sup>136</sup> P. Blachère, « Associer le Parlement à la QPC ! (à propos de la décision 2012-240 QPC « Harcèlement sexuel ») », Blog Droitpublic.net.

<sup>137</sup> Trois types de jours doivent être distingués. À l'Assemblée nationale les jours habituels de séance sont précisés à l'article 50 al. 1 RAN. Il s'agit des jours allant du mardi au jeudi. D'« autres jours de séances » peuvent être tenus dans le quantum des 120 jours prévu à l'article 28 C.. Il s'agit des jours

jours « inhabituels » à savoir les lundis, vendredis et même parfois les jours de week-end. Cette pratique n'est en rien une nouveauté de la révision du 23 juillet 2008. Seulement, là encore, ce phénomène n'a nullement été modéré ce qui indique que le rythme législatif n'a pas décéléré. Le durcissement de l'ordre du jour temporel est venu accroître l'usage de cet outil afin une nouvelle fois d'augmenter le temps disponible aussi bien à l'Assemblée nationale qu'au Sénat (1). Fruit d'une pratique gouvernementale bien établie, celle-ci a récemment reçu la protection du Conseil constitutionnel (2).

## 1 – Une dynamique commune aux deux assemblées

**756.** En 2009 les députés n'ont pas souhaité modifier le rythme des semaines parlementaires, confirmant une semaine de trois jours courant du mardi au jeudi. En raison de l'importance à venir des commissions et de la lutte contre l'absentéisme, ils ont souhaité renforcer les obligations de présence sur ces jours<sup>138</sup>. Il faut rappeler que la structuration de la semaine a aussi pour objectif de permettre aux parlementaires d'être dans leurs

---

inhabituels (tous les jours autres que ceux de l'article 50 al. 1 RAN). Ils peuvent être proposés par la conférence des présidents de l'Assemblée. Ces mêmes jours sont de droit à la demande du Gouvernement qui doit formuler cette demande en conférence des présidents. Les jours de séances supplémentaires, une fois épuisé le plafond constitutionnel des 120 jours, sont prévus à l'art. 49-1 RAN. Ces jours peuvent être décidés par le Premier ministre et par l'Assemblée nationale (demande écrite faite au président de l'Assemblée devant comporter la liste des signatures de la moitié plus un de ses membres). Le Sénat établit les mêmes distinctions, mais la procédure pour les « autres jours de séances » diffère (« le Sénat peut décider de tenir d'autres jours de séance dans la limite prévue par le deuxième alinéa de l'article 28 de la Constitution, à la demande soit de la conférence des présidents, soit du Gouvernement ou de la commission saisie au fond » art. 32 al. 2 RS), les séances ne sont pas de droit (Cf. M. Ameller, « Article 28 », *op. cit.*, p. 821). Cette différence a été gommée à l'occasion de la décision n° 2015-712, 11 juin 2015, *Résolution réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace* (voir dans ce sens J.-É. Gicquel, « Un nouveau train de réformes pour le Sénat, *JCP* 2015, Actu. 754, pp. 1263-1264). Le Conseil a indiqué que ces dispositions ne sauraient « avoir pour objet ou pour effet de priver le Gouvernement d'obtenir de droit que se tiennent des jours de séance autres que ceux prévus par l'article 32 du règlement pour l'examen des textes et des débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour des deux semaines de séance sur quatre qui lui sont réservées par priorité » (cons. 52, voir aussi cons. 49-51 ; *J.O.* du 14 juin 2015, p. 9865). Cette décision n'est guère une surprise puisque lors de ses vœux au Président de la République, le président du Conseil constitutionnel l'avait annoncé : « dans sa décision du 11 décembre 2014, [le Conseil constitutionnel] a ainsi formulé une importante réserve d'interprétation à propos des dispositions du Règlement de l'Assemblée qui entendaient limiter le pouvoir du Gouvernement d'obtenir, de droit, l'ouverture de jours de séance autres que ceux prévus par le Règlement pendant les deux semaines sur quatre qui lui sont réservées. Cette orientation s'applique, bien sûr, également à l'égard du Sénat » : Discours de J.-L. Debré, 6 janvier 2015.

<sup>138</sup> Rapport fait au nom de la *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République* sur la proposition de résolution (n° 1546) par B. Accoyer tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale ; par J.-L. Warsmann ; Doc. A.N. n° 1630 ; 30 avril 2009, pp. 83-86, p. 122 et pp. 305-306.

circonscriptions les autres jours. Cette réaffirmation marquait une volonté de voir ce partage mieux respecté que sous les législatures passées.

**757.** Dans un élan semblable, les sénateurs ont souhaité que la semaine parlementaire soit resserrée sur trois jours, afin, cette fois d'atteindre l'objectif fixé en 1995. Plusieurs mesures visant à articuler les activités parlementaires ont été insérées dans la révision du règlement de 2009 illustrant leur détermination à ce que la semaine de trois jours soit effectivement respectée<sup>139</sup>. Ce mouvement a été poursuivi lors de la réforme réglementaire de 2015<sup>140</sup>, même si une prudence pragmatique émaille la rédaction des différentes dispositions<sup>141</sup>. Instruits des tendances lourdes du travail parlementaire depuis 2008, les sénateurs ont craint que l'excès de contraintes n'oblige le Gouvernement à faire un usage amplifié des jours de séances inhabituels.

**758.** Au sein des deux assemblées, ces souhaits n'ont pas résisté face aux besoins temporels du travail du Parlement sous la XIII<sup>ème</sup> et sous la XIV<sup>ème</sup> législatures. Le phénomène était bien ancré bien avant 2008, mais la croissance est sensible de législature en législature. La révision n'a pas endigué la multiplication des jours « inhabituels » aussi bien à l'Assemblée nationale qu'au Sénat.

**759.** À l'Assemblée nationale, lors de la première session de mise en œuvre des nouvelles dispositions (2009-2010), 27 jours inhabituels ont été utilisés. C'est moins que lors de la

---

<sup>139</sup> Lors de la réforme du règlement de 2009 plusieurs possibilités afin d'éviter « la concomitance de plusieurs réunions et de permettre aux sénateurs de prendre part aux travaux parlementaires ». Cf. Rapport fait au nom de la *Commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale* sur la proposition de G. Larcher, *tendant à modifier le Règlement pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat*, par P. Gélard ; Doc. Sénat n° 427 ; 20 mai 2009, p. 11, p. 24, pp. 31-32 et pp. 56-57. L'ensemble de ces dispositions a pour objectif de mieux articuler l'agenda sénatorial sans toutefois avoir une valeur prescriptive absolue.

<sup>140</sup> Il s'agit une nouvelle fois de « prévoir une meilleure organisation de la semaine sénatoriale, afin d'éviter que le chevauchement des réunions et leur superposition avec la séance publique », Proposition de résolution *tendant à réformer les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace* ; présentée par G. Larcher ; Doc. Sénat n° 380, 31 mars 2015, p. 6. Lire J.-É. Gicquel, « Un nouveau train de réformes pour le Sénat », *op. cit.*, pp. 1262-1263.

<sup>141</sup> « Les groupes se réunissent, en principe, le mardi matin à partir de 10 heures 30. [...] Le Sénat consacre, en principe, aux travaux des commissions permanentes ou spéciales le mercredi matin, éventuellement le mardi matin avant les réunions des groupes et, le cas échéant, une autre demi-journée fixée en fonction de l'ordre du jour des travaux en séance publique » (art. 23 bis RS). *Souligné par nous*.

précédente session, mais ce niveau d'utilisation est dans la fourchette haute des valeurs enregistrées depuis 1997. Au global, la XIII<sup>ème</sup> législature s'est clôturée sur un nouveau record de jours de séances en dehors de la « semaine parlementaire type ». La XIV<sup>ème</sup> législature poursuit cette tendance structurelle puisque le record établi sous la période 2007-2012 a été dépassé dans le courant de la session 2015-2016. C'est sous cette législature qu'est inscrit un nouveau record avec 39 jours de séances inhabituels sur la session 2012-2013, chiffre à mettre en rapport avec les 155 jours de cette session (soit 25 %). Les sessions suivantes se réalisent avec des chiffres supérieurs à la plupart de ceux enregistrés lors des sessions des XII<sup>ème</sup> et XIII<sup>ème</sup> législatures : 32 jours inhabituels pour 2013-2014 (sur 142 jours de session, soit 22 %), 39 jours sur la session 2014-2015 (sur 150 jours de session, soit plus de 25 %). Les statistiques montrent que le lundi concentre une part essentielle des jours inhabituels suivi des vendredis et exceptionnellement les jours de week-end.

**Tableau 36 – Nombre de jours inhabituels à l'Assemblée nationale, 1997-2017<sup>142</sup>**

Législature	Lundis	Vendredis	Samedis-Dimanches	Nombre de jours inhabituels
<b>XI<sup>ème</sup> législature</b>	29	40	4	<b>73</b>
<b>XII<sup>ème</sup> législature</b>	44	59	5	<b>108</b>
<b>XIII<sup>ème</sup> législature</b>	80	38	2	<b>120</b>
<b>Juin 2012-septembre 2012</b>	2	-	-	2
<b>2012-2013</b>	21	15	3	39
<b>2013-2014</b>	18	14	-	32
<b>2014-2015</b>	21	17	1	39
<b>2015-2016</b>	16	9	-	25
<b>2016-2017</b>	7	5	-	12
<b>Total XIV<sup>ème</sup> législature</b>	85	60	4	<b>149</b>

**760.** En conséquence, l'analyse de la pratique amène à conclure que la semaine de trois jours se révèle théorique. Près d'un quart des jours de séances de la XIV<sup>ème</sup> législature se sont déroulés en dehors des jours indiqués par le règlement. La semaine parlementaire « normale »

<sup>142</sup> Chiffres fournis par les services de la Séance de l'Assemblée nationale.

n'a donc plus qu'une valeur indicative puisque 67 % des semaines entre 2009 et 2016 n'ont pas respecté ce format.

**Tableau 37 – Part des semaines respectant le principe de la semaine de trois jours de séance publique à l'Assemblée nationale, 2009-2017 (sessions ordinaires)**

Session	Nombre semaines	Dont sans jours inhabituels	Part des semaines respectant la semaine de 3 jours
<b>2009-2010</b>	31	17	55 %
<b>2010-2011</b>	34	15	44 %
<b>2011-2012</b>	21	16	76 %
<b>2012-2013</b>	32	28	87 %
<b>2013-2014</b>	31	24	77 %
<b>2014-2015</b>	33	26	78 %
<b>2015-2016</b>	34	19	55 %
<b>2016 - juin 2017</b>	22	17	77 %

**761.** Le Sénat suit la même logique que l'Assemblée nationale, même si les débordements sont moindres. Les nombres de jours inhabituels de séance sont en augmentation et atteignent des valeurs comparables, voire identiques pour la période 2007-2012 (120 jours). Tout comme à l'Assemblée nationale, le phénomène n'est pas neuf, mais son ampleur a nettement progressé depuis la révision constitutionnelle. Globalement, mise à part la session 2011-2012, le Sénat tient environ 30 jours de séances inhabituels par session ordinaire, soit entre 20 et 25 % du nombre de jours total de session. Comme à l'Assemblée nationale, les lundis sont les jours les plus sollicités pour abonder le calendrier, suivis des vendredis. La plupart de ces jours sont tenus sur les semaines gouvernementales, mais l'étirement touche aussi les autres parties de l'ordre du jour, preuve qu'aucune partie du calendrier parlementaire ne résiste aux besoins exponentiels de l'exécutif. Les jours de week-end demeurent exceptionnels, mais ils sont régulièrement sollicités lors de la période budgétaire<sup>143</sup>.

<sup>143</sup> Les sénateurs ont siégé le dimanche 5 décembre 2010 (projet de loi de finances pour 2011), le samedi 15 décembre 2012 (projet loi de finances rectificative pour 2012), samedi 6 décembre 2014 (projet de loi de finances pour 2015), samedi 17 décembre 2016 (projet de loi de finances rectificative pour 2016).

**Tableau 38 – Nombre de jours inhabituels au Sénat, 2002-2017 (sessions ordinaires)<sup>144</sup>**

Session ordinaire	Lundis	Vendredis	Samedis-Dimanches	Nombre de jours inhabituels
2002-2003	8	7	2	17
2003-2004	13	10	10	26
2004-2005	9	8	2	19
2005-2006	9	11	17	27
2006-2007	10	5	2	17
<b>Total période 2002-2007</b>	<b>44</b>	<b>58</b>	<b>5</b>	<b>106</b>
2007-2008	8	7	1	16
2008-2009	13	14	1	28
2009-2010	16	8	7	31
2010-2011	13	11	4	28
2011-2012	10	5	2	17
<b>Total période 2007-2012</b>	<b>80</b>	<b>38</b>	<b>2</b>	<b>120</b>
2012-2013	16	10	3	29
2013-2014	18	7	3	29
2014-2015	16	12	4	32
2015-2016	10	10	2	22
2016- mai 2017	3	3	1	7
<b>Total période 2012-2017</b>	<b>63</b>	<b>42</b>	<b>12</b>	<b>119</b>

**762.** On s'achemine vers une semaine parlementaire de quatre jours<sup>145</sup>. Cette structuration n'est plus minoritaire puisque les dernières sessions de la XIV<sup>ème</sup> législature montrent que la plupart des semaines dépassent le cadre fixé par le règlement. Ainsi, la part des semaines comportant trois jours de séances est en baisse constante :

<sup>144</sup> Chiffres fournis par les services de la Séance du Sénat (août 2017).

<sup>145</sup> Le calcul est simple. Il s'agit de diviser le nombre de jours inhabituels par le nombre de semaines de séance : 36 semaines en 2008-2009, 32 semaines en 2009-2010, 34 semaines en 2010-2011, 21 semaines en 2011-2012, 33 semaines en 2012-2013, 32 semaines en 2013-2014, 34 semaines en 2014-2015.



**Tableau 39 – Part des semaines respectant le principe de la semaine de trois jours de séance publique au Sénat, 2009-2017 (sessions ordinaires)**

Session ordinaire	Nombre semaines	Dont sans jours inhabituels	Part des semaines respectant la semaine de trois jours
<b>2009-2010</b>	32	14	44 %
<b>2010-2011</b>	34	17	50 %
<b>2011-2012</b>	21	10	48 %
<b>2012-2013</b>	33	13	39 %
<b>2013-2014</b>	32	11	34 %
<b>2014-2015</b>	34	13	38 %
<b>2015-2016</b>	34	18	53 %
<b>2016-2017</b>	24	19	80 %

**763.** En définitive, les assemblées siègent un nombre de jours plus nombreux sur des journées « atypiques », désorganisant et allongeant fortement la semaine parlementaire sous le coup des demandes gouvernementales. Ces dernières ne sont pas près de se tarir puisqu'elles ont reçu la protection du Conseil constitutionnel.

## **2 – Une pratique gouvernementale protégée par le Conseil constitutionnel**

**764.** Le volume de travail du Parlement est sous la pression conjuguée de l'absence de réduction du volume législatif du Gouvernement, du surplus d'activités lié au contrôle et aux initiatives parlementaires et des contraintes nouvelles de l'ordre du jour partagé<sup>146</sup>. Cette nouvelle donne incite l'exécutif à solliciter des jours supplémentaires de séances afin de neutraliser au moins pour partie la perte de sa maîtrise totale de l'ordre du jour. L'allongement des semaines apparaît ancré face à la nécessité d'absorber l'alourdissement de la charge de travail des assemblées. Le calendrier parlementaire s'étend sous la pression de la marche forcée de l'exécutif participant pleinement à l'accélération de la procédure législative. Progressivement se dessine une tendance lourde dans laquelle les semaines parlementaires se déploient sur 4 voire 5 jours. Le mouvement délibératif est de plus en plus continu, les temps de pauses sont toujours absents<sup>147</sup>. L'étirement de la semaine de séance apparaît clairement comme l'une des réponses par lesquelles le Gouvernement a réussi à contourner les

<sup>146</sup> Par exemple, les semaines d'initiatives parlementaires débutant quasi systématiquement le lundi depuis la session 2012-2013 afin de réserver le cœur de la semaine (mardi et mercredi) à l'ordre du jour rétrocedé au Gouvernement.

<sup>147</sup> D'autres effets dommageables sont aussi identifiés : le rallongement de la semaine parlementaire a pour effet un fort absentéisme des députés sur les jours inhabituels.

restrictions temporelles dont il est l'objet. Le Conseil constitutionnel est venu préserver cette prérogative du Gouvernement. La souplesse du régime des jours de séances est venue compenser les nouvelles contraintes de l'ordre du jour.

**765.** À l'occasion de la réforme réglementaire initiée par C. Bartolone en 2014, l'Assemblée nationale avait souhaité en finir avec ces excès<sup>148</sup>. La nouvelle rédaction de l'article 50 al. 2 RAN prévoit d'encadrer la prérogative gouvernementale lui permettant de demander l'ouverture de jours inhabituels (à savoir lundi, vendredi, week-end) seulement « dans les limites prévues par l'article 28, alinéa 2, de la Constitution », à savoir dans le *quantum* des 120 jours de séance par session ordinaire durant les semaines où l'Assemblée nationale a décidé de siéger. Les députés préservaient la prérogative gouvernementale uniquement pour les exceptions prévues à l'article 48 al. 3 C. à savoir les textes financiers, les textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines ou plus et pour les projets relatifs aux états de crise et les demandes d'autorisation visées à l'article 35 C.<sup>149</sup>. Le privilège gouvernemental ressortait de cette nouvelle rédaction fortement élimée au point que l'article 28 C. en venait à supplanter l'article 48 C., voire la capacité du Gouvernement à exercer ses missions<sup>150</sup>.

**766.** À l'occasion du contrôle de cette résolution, le Conseil constitutionnel a imposé une réserve d'interprétation qui « prive presque totalement »<sup>151</sup> d'effets la nouvelle disposition. Les sages ont indiqué que « ces dispositions ne sauraient, sans méconnaître les exigences qui résultent du deuxième alinéa de l'article 48 C. avoir pour objet ou pour effet de priver le Gouvernement d'obtenir le droit que se tiennent des jours de séance autres que ceux prévus

---

<sup>148</sup> Proposition de résolution *tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale* ; présentée par C. Bartolone ; Doc. AN n° 2273 ; 14 octobre 2014, p. 6 et p. 11. Cf aussi le Rapport de J.-J. Urvoas ; Doc. AN n° 2381, *op. cit.*, pp. 98-106.

<sup>149</sup> Comme le note J.-É. Gicquel, « en d'autres termes, le Gouvernement, dans la période où il bénéficie, deux semaines sur quatre, de l'ordre du jour " simplement " prioritaire (soit entre janvier et juin) devenait dépendant d'un vote favorable de la conférence des présidents afin de faire siéger l'Assemblée d'autres jours que les mardis, mercredis et jeudis. », « La modification du Règlement de l'Assemblée nationale du 28 novembre 2014, une réforme soumise à l'appréciation du Conseil constitutionnel », *JCP* 2015. Doctr. 137, p. 209. Sur cette décision voir le commentaire de G. Bergougnous, « La relecture de la Constitution à la lumière de la révision de 2008 par le Conseil constitutionnel, gardien vigilant de l'équilibre des institutions », *Constitutions* 2015, pp. 35-38.

<sup>150</sup> L'article 20 C. confie au Gouvernement la charge de déterminer et de conduire la politique de la Nation.

<sup>151</sup> J.-P. Derosier, « le Conseil constitutionnel, toujours gardien de l'exécutif... et garant de la démocratie. À propos de la décision du 11 décembre 2014, Résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale, *JCP A* 2015, 2036, p. 23.

par le premier alinéa de l'article 50 du règlement pour l'examen des textes et des débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour des deux semaines de séance sur quatre qui lui sont réservées par priorité »<sup>152</sup>. En d'autres termes, le Gouvernement ne peut se voir refuser des jours inhabituels sur « ses » semaines, l'article 50 al. 2 RAN ne trouvant à s'appliquer que sur les autres semaines de l'ordre du jour.

**767.** Par ricochet, cette décision a aussi touché le Sénat. En décidant que le Gouvernement était en droit d'obtenir des jours de séances en dehors des mardis, mercredis et jeudis sur les deux semaines dont il fixe l'ordre du jour (art. 48 al. 2 C.), les sages fragilisaient fortement l'application de l'article 32 RS. Celui-ci soumettait les jours supplémentaires demandés par le Gouvernement à l'appréciation de la conférence des présidents. À l'occasion du contrôle de la réforme du règlement du Sénat du 13 mai 2015, « le Conseil a procédé à l'uniformisation des règles dans les deux assemblées »<sup>153</sup> quant au régime des jours de séance. Pour ce faire, le Conseil a assorti l'article 32 RS d'une réserve d'interprétation permettant à l'exécutif d'obtenir de droit « des jours de séance autres que ceux prévus par l'article 32 du règlement pour l'examen des textes et des débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour des deux semaines de séance sur quatre qui lui sont réservées par priorité »<sup>154</sup>. En conséquence, « l'activisme du juge constitutionnel a ainsi fait disparaître, de façon prétorienne, une particularité du Sénat »<sup>155</sup> en même temps qu'elle a supprimé une barrière à l'augmentation du nombre de jours inhabituels. Il faut noter l'audace du contrôle du Conseil constitutionnel pour parvenir à cette solution. À l'occasion du contrôle de la réforme réglementaire du Sénat du 21 novembre 1995, il avait déclaré conforme, avec réserves, l'article 32 RS<sup>156</sup>. Les sages prennent appui sur « un changement de circonstances de droit »<sup>157</sup>, en l'occurrence la modification de l'article 48 C. à l'occasion de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 pour procéder à un nouveau contrôle de l'article 32 RS alors même que celui-ci n'avait nullement été modifié par la réforme réglementaire.

---

<sup>152</sup> Décision n° 2014-705 DC, 11 décembre 2014, *Résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale*, (cons. 21 ; *J.O.*, 13 décembre 2014, p. 20882).

<sup>153</sup> J.-É. Gicquel, « Un nouveau train... », *op. cit.*, p. 1263.

<sup>154</sup> Décision n° 2015-712 DC, *op. cit.*, cons. 52.

<sup>155</sup> J.-É. Gicquel, « Un nouveau train... », *op. cit.*, p. 1263.

<sup>156</sup> Décision n° 95-368, 15 décembre 1995, *Résolution modification le Règlement du Sénat (Rec., p. 246)*.

<sup>157</sup> Décision n° 2015-712 DC, *op. cit.*, cons. 51.

**768.** Certes, le Gouvernement ne pourra obtenir de droit des séances supplémentaires sur l'ensemble des semaines, il reste que ces décisions donnent au Gouvernement un fondement juridique solide pour solliciter des jours « inhabituels » sur « ses » semaines, ce qui compte tenu de sa propension à exploiter tous azimuts chaque parcelle de temps n'est pas dénué d'effet. En se montrant protecteur du Gouvernement, le Conseil constitutionnel a ouvert la voie à un étirement durable des semaines parlementaires hypothéquant un peu plus la perspective d'un ralentissement temporel.

## **B – L'absence de réduction de la durée des jours de séance**

**769.** Les réformes réglementaires des assemblées votées dans la foulée de la révision constitutionnelle du 4 août 1995<sup>158</sup> ont fixé les règles relatives aux jours et horaires de séances. La révision de 2008 ne s'y est pas intéressée directement<sup>159</sup>. Cependant, les nombreuses modifications de 2008 affectant l'ordre du jour temporel ne pouvaient que produire des effets sur l'organisation des semaines parlementaires. Caractérisé par une articulation complexe et des contraintes nouvelles, l'article 48 C. n'a pas manqué de

---

<sup>158</sup> L'organisation instaurée par la révision constitutionnelle de 1995 fut donc conservée. Lors de cette modification de la norme fondamentale, le constituant avait attribué à chaque assemblée la fixation des jours et horaires de séance par le biais de leurs conférences des présidents. Dans la même logique, la réduction, voire la suppression des séances nocturnes, passait par l'inscription au sein des règlements par une heure limite de séance. Ainsi, il fut prévu que l'Assemblée nationale tenait ses séances le matin de 9 h à 13 h puis l'après-midi de 15 h à 20 h. Il était loisible à la conférence des présidents de prolonger les séances. Le Sénat siégeait selon les horaires suivants : les mardis et jeudis matin de 9 h 30 à 13 h ; le mardi après-midi à partir de 16 h ; le mercredi et le jeudi après-midi de 15 h à 20 h. Là encore, les séances pouvaient être prolongées sur proposition de la conférence des présidents, du Gouvernement ou de la commission saisie au fond (art. 32 al. 3 RS). Si cette organisation assurait des conditions idéales pour le travail parlementaire, elle ne put tenir durablement face au Gouvernement qui ne modifia nullement son comportement, contraignant les assemblées à dépasser ce cadre théorique. Les règlements se plièrent aux besoins de l'exécutif et furent modifiés à trois reprises afin d'assouplir les règles de tenue des séances. En 1998, l'article 50 RAN indiqua que le mardi l'Assemblée nationale tenait 3 séances : le matin, l'après-midi et la soirée ; 2 les mercredis et jeudis : l'après-midi et la soirée et qu'il était possible que la séance mensuelle se tînt le vendredi. Les horaires du matin demeurèrent inchangés à la différence des autres. Les séances de l'après-midi se tenaient de 15 h à 19 h 30, celles des soirées à partir de 21 h jusqu'à 1 h (art. 50 al. 4 RAN). Cette réforme du règlement réintroduisait officiellement les séances de nuit, et ce, à la demande des parlementaires. Dès 1996, plusieurs déclarations en ce sens émanèrent des députés : cf. *J.O.*, A.N., *Débats*, séance du 5 mars 1996, p. 1152 (A. Bonrepaux) ; *ibid.*, p. 1191 (D. Migaud) ; 2<sup>ème</sup> séance du 25 avril 1996, p. 2628 (D. Garrigue). Une nouvelle modification fut introduite par la réforme du règlement de 1999 : le mardi matin fut consacré aux questions orales sans débat ou à la séance réservée. Une nouvelle fois, en 2003 le RAN fut modifié. Les mercredis matins furent réservés aux travaux des commissions. Les horaires des différentes séances furent étendus : celle de l'après-midi courant jusqu'à 20 h, celle du soir jusqu'à 21 h 30. Enfin la séance du matin devait débiter à 9 h 30.

<sup>159</sup> La révision respecte le principe d'autonomie des assemblées. À ce sujet, lire X. Barella, « L'autonomie des assemblées parlementaires », *RDP* 2013, pp. 843-866.

restructurer les semaines pendant lesquelles siègent députés et sénateurs. Afin d'établir une programmation des assemblées répondant aux besoins du Gouvernement et aux exigences constitutionnelles, une application souple des règlements parlementaires a été promue. Il peut être défendu qu'il soit plus convenable de terminer l'examen d'un texte lors d'une même séance que de le reporter à la prochaine. Cependant, cette extensibilité a ici encore favorisé grandement le Gouvernement. Celui-ci ne s'est vu opposer aucune résistance à ses besoins, ce qui renforça l'accélération du rythme législatif. Ainsi, la relative stabilité de la durée moyenne d'un jour de séance (1) cache une augmentation sensible du nombre de séances de nuit (2).

### 1 – Une durée moyenne du jour de séance stabilisée

**770.** La réforme réglementaire intervenue en 2009 n'a modifié qu'à la marge les règles concernant la tenue des séances<sup>160</sup>. L'Assemblée nationale tient en principe des séances trois jours par semaine : le mardi et le jeudi (matin, après-midi et soir) et deux le mercredi (après midi et soir). Les séances du matin se tiennent de 9 h 30 à 13 h, celles de l'après-midi de 15 h à 20 h et celles du soir à partir de 21 h 30. Ces dispositions de principes peuvent être facilement modulées par la conférence des présidents et le Gouvernement<sup>161</sup>.

**771.** Tout comme au Palais Bourbon, aucune modification n'avait été apportée depuis 1995 à l'organisation des heures et jours de séances. Mais à la différence de l'Assemblée nationale, le Sénat a souhaité tirer les enseignements de la flexibilité nécessaire quant aux limites horaires des jours de séance. Le Sénat a supprimé toute mention d'horaire de séance en se contentant d'évoquer l'organisation des « demies journées ». Estimant que « la détermination d'horaires aussi précis ne s'accorde pas à une pratique qui s'est révélée, à l'expérience, plus souple »<sup>162</sup>. Il a ainsi retenu qu'il siègerait les mardis et jeudis le matin et l'après-midi et les mercredis après-midi<sup>163</sup>. En sus, la conférence des présidents, le Gouvernement ou la

---

<sup>160</sup> Trois modifications sont à noter : l'ouverture du jeudi matin afin de mettre en conformité le règlement avec une pratique très répandue ; la suppression du mardi matin comme étant la séance réservée aux questions orales ou à la séance mensuelle réservée (art. 50 al. 1 RAN). Le mercredi matin est attribué pour les travaux des commissions (art. 50 al.2 RAN).

<sup>161</sup> Art. 50 al. 2 RAN et art. 50 al 5 RAN. Le Conseil constitutionnel est venu poser une limite selon laquelle une séance ne peut être prolongée « au-delà de l'heure d'ouverture de la séance du lendemain et en tout état de cause au-delà d'une période de vingt-quatre heures » (décision n° 95-368 DC du 15 décembre 1995, *Résolution modifiant le Règlement du Sénat*, (cons. 17, *Rec.*, p. 246).

<sup>162</sup> Rapport de P. Gélard ; Doc. Sénat n° 427 ; *op. cit.*, p. 57.

<sup>163</sup> Dans les faits, les horaires sont assez semblables à ceux de l'Assemblée nationale. L'absence de bornes permet cependant une plus grande flexibilité. Ainsi, la séance du matin débute généralement à

commission saisie au fond peuvent décider de siéger le soir (art. 32 al. 3 RS). Malgré ces quelques différences, le régime horaire est donc semblable.

**772.** Les deux assemblées disposent de données précises concernant la durée moyenne des jours de séance de chaque session parlementaire. Cet élément est un bon indicateur de l'alourdissement de la charge de travail, susceptible d'expliquer la hausse du volume global des heures de séances publiques. Paradoxalement, l'analyse des chiffres ne fait pas état d'une augmentation sensible de la durée moyenne d'un jour de séance depuis l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle.

**773.** À l'Assemblée nationale depuis 2008, le volume horaire global des séances n'a pas décliné. Malgré une accalmie durant les sessions 2009-2010 (930 h) et 2010-2011 (875 h) marquées par une volonté de respecter les nouveaux textes<sup>164</sup> et par des textes de moindre importance, le volume global des séances publiques est reparti à la hausse dès les sessions suivantes et a atteint des niveaux importants lors de XIV<sup>ème</sup> législature<sup>165</sup>. Qu'il s'agisse de la durée totale des séances des sessions ordinaires ou extraordinaires des 4 sessions plénières de cette législature (2012-2013, 2013-2014, 2014-2015, 2015-2016), toutes font état de niveaux élevés. Pour autant, la durée moyenne d'un jour de séance ne fait pas état d'une hausse sensible. L'Assemblée nationale siège environ 8 h par jour. On relèvera cependant que depuis 2012, la séance de l'après-midi connaît régulièrement des durées rallongées. Certes le règlement le permet, mais la pratique voulait qu'auparavant, l'heure de fin se fasse aux alentours de 18 h 30. La révision constitutionnelle oblige à exploiter de manière plénière ce créneau en prolongeant la séance de l'après-midi jusqu'au début de soirée. Il n'est pas rare que cette séance dure 5 heures voire plus de 6 heures, représentant une bonne part de la journée<sup>166</sup>.

---

9 h 30 même si elle est avancée à 9 h lors des journées réservées aux groupes d'opposition et minoritaires. La séance de l'après-midi s'ouvre à 14 h 30 à l'exception des jours où se déroulent les questions d'actualité au Gouvernement (le jeudi) auquel cas elles débutent à 15 h. Enfin la séance du soir débute à 21 h 30 et les séances de nuit à minuit. Deux heures de suspension séparent la séance du matin de celle de l'après-midi, et celle de l'après-midi de celle du soir. Enfin, neuf heures doivent s'écouler généralement entre la fin de la séance du soir et la séance du lendemain.

<sup>164</sup> L'utilisation des nouvelles dispositions relatives au temps législatif programmé n'est pas étrangère à ce ralentissement.

<sup>165</sup> Cf. annexe 2 et 3 pp. 518-519.

<sup>166</sup> Lors de la XIII<sup>ème</sup> législature : la 2<sup>ème</sup> séance du 29 novembre 2010 a duré 7 h 20. Sous la XIV<sup>ème</sup> législature la 2<sup>ème</sup> séance du 31 janvier 2013 7 h 5, la 2<sup>ème</sup> séance du 22 février 7 h 10, la 1<sup>ère</sup> séance du 3 février 2016 7 h 20, celle du 12 janvier 2017 7 h 20.

**Tableau 40 – Durée moyenne d’un jour de séance à l’Assemblée nationale 2009-2017 (sessions ordinaires)<sup>167</sup>**

Session ordinaire	Durée moyenne d’un jour de séance
2009-2010	8 h 19
2010-2011	7 h 46
2011-2012	7 h 45
2012-2013	8 h 55
2013-2014	8 h 19
2014-2015	7 h 56
2015-2016	7 h 04
2016-2017	7 h 28

**774.** Le Sénat siège en moyenne 7 h 15 par jour. Les valeurs sont fluctuantes, mais on ne peut pas non plus conclure que l’allongement de la durée des séances a été l’outil majeur qui ait permis au Sénat de siéger depuis 2009<sup>168</sup>. Les niveaux atteints sont semblables à ceux connus lors de la période 2002-2007. Les sessions 2003-2004 et 2006-2007 font état respectivement d’une durée moyenne de 7 h 45 et 7 h 40, comparables aux valeurs des sessions 2008-2009, 2009-2010, 2010-2011 et 2014-2015.

**Tableau 41 – Durée moyenne d’un jour de séance au Sénat, 2009-2017 (sessions ordinaires)<sup>169</sup>**

Session ordinaire	Durée moyenne d’un jour de séance
2009-2010	8 h 00
2010-2011	7 h 58
2011-2012	6 h 50
2012-2013	7 h 06
2013-2014	6 h 41
2014-2015	7 h 28
2015-2016	7 h 00
2016-2017	6 h 21

**775.** Si comme le notait J.-P. Dérosier à l’issue de la session 2012-2013 «le rythme n’a jamais été aussi soutenu au cours d’une année de travail du Parlement, non pas en termes de nombre de textes mais de jours et heures de séances»<sup>170</sup>, les acteurs parlementaires n’ont pas

<sup>167</sup> Chiffres calculés à partir des données présentes dans les bulletins statistiques de l’Assemblée nationale. Le volume horaire global de séance a été divisé par le nombre de jours de séance.

<sup>168</sup> Même s’il faut noter qu’au Sénat la durée de certaines séances atteint des niveaux élevés : la séance du 22 janvier 2014 dura 5 h 10, celle du 20 avril 2013 4 h 55, celle du 9 avril 2013 6 h 56.

<sup>169</sup> Chiffres fournis par les services de la Séance du Sénat (août 2017).

<sup>170</sup> J.-P. Dérosier, « Urgence de crise ou crise de l’urgence : bilan du recours à la procédure accélérée au cours de la première année de la Législature », *Constitution* 2013, p. 368.

tenté d'étendre davantage la durée moyenne d'un jour de séance, en raison du plafond déjà atteint. Cette relative stabilité cache cependant un net accroissement des séances de nuit.

## 2 – Des séances de nuit en augmentation

**776.** Une deuxième ressource a été plus fortement utilisée : les séances de nuit. Même si siéger le soir n'est pas une nouveauté au Parlement<sup>171</sup>, cette possibilité a été fortement sollicitée.

**777.** À l'Assemblée nationale, ces séances dont l'ouverture est déjà tardive (à partir de 21 h 30) peuvent normalement se prolonger jusqu'à 1 h de matin. Mais régulièrement, cet horaire est dépassé afin de poursuivre l'examen des textes au point que sous les débuts de la XIV<sup>ème</sup> législature, il n'était plus exceptionnel de tenir des séances nocturnes jusqu'à 3 h ou 4 h du matin<sup>172</sup> voire même au-delà. Pas moins de 16 séances se sont achevées au-delà des 4 heures du matin<sup>173</sup>.

**778.** Jusqu'en 2014, la tenue de ces séances était aisée puisque l'article 50 al. 5 RAN indiquait que « l'Assemblée peut toutefois décider de prolonger ses séances soit sur proposition de la conférence des présidents pour un ordre du jour déterminé, soit sur proposition de la commission saisie au fond, d'un président de groupe ou du Gouvernement pour continuer le débat en cours ; dans ce dernier cas, elle est consultée sans débat par le Président ». Il n'y avait donc d'autres limites que le refus des organes compétents. Les députés bien qu'usés par les séances de nuit, préféraient bien souvent prolonger que poursuivre le lendemain, ce qui aurait hypothéqué un retour dans leur circonscription<sup>174</sup>. Sous la XIII<sup>ème</sup> législature, 379 séances se sont prolongées au moins jusqu'à 1 heure du matin, dont

---

<sup>171</sup> Cf. § 104.

<sup>172</sup> La dérive fut telle qu'entre 2012 et 2014 plus de la moitié des séances (126 sur 234 séances) s'étant tenues après 21 h 30 se sont terminées après 1 h du matin selon les statistiques issues de la proposition de résolution *tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale* ; présentée par C. Bartolone, Doc. AN n° 2273 ; 14 oct. 2014, p. 6. Lire aussi J.-É. Gicquel, « La loi et la procédure parlementaire », *RFDA* 2013, pp. 927-935. L'auteur fait mention de l'ultime séance d'examen de projet de loi ouvrant le mariage aux couples de même sexe « se terminant le lundi 4 février à 8 heures du matin », *ibid.*, p. 928.

<sup>173</sup> Seuls 6 s'étaient achevées au-delà de cet horaire sous la XIII<sup>ème</sup> législature. Le record est toujours détenu par la XI<sup>ème</sup> législature avec 22 séances ayant dépassé les 4 heures du matin. Pour les séances les plus tardives sous la XIV<sup>ème</sup> législature. Cf. annexe 26 p. 540.

<sup>174</sup> Cf. annexe 27 p. 544 pour connaître la ventilation du nombre de séance de nuit en fonction de l'heure de levée à l'Assemblée nationale sous la XIV<sup>ème</sup> législature.



183 après cette heure. Sous la XIV<sup>ème</sup> législature, le phénomène s'accroît encore puisque 456 se sont achevées au moins à 1 heure du matin, dont 218 après 1 heure du matin.

**779.** Au Sénat, les séances nocturnes sont les séances après la séance de l'après-midi. Elles se composent donc des séances du soir et des séances de nuit. Elles représentaient environ 20 % des séances jusqu'en 2002 et à partir de cette date, environ le quart. Les séances nocturnes ont été maintenues mais avec une part stable dans le volume horaire global. L'ensemble des indicateurs dessine une relative stabilité des conditions de réalisation des horaires de séance dans le cadre du nouvel ordre du jour temporel. À l'inverse d'autres dispositifs, il n'y a pas d'aggravation<sup>175</sup>.

**780.** Ainsi, trois constats peuvent être tirés. La révision constitutionnelle n'a pas limité ce phénomène, c'est là un premier échec. Ensuite, le volume horaire global des séances de nuit croît puisque le volume horaire global des séances publiques est en augmentation. Enfin, l'accroissement du nombre de séances de nuit à l'Assemblée nationale et la stabilité au Sénat (le rythme demeure soutenu comme le prouve un autre indicateur : le nombre de séances qui se poursuivent le soir et/ou la nuit dont la moyenne est de 63 % entre 2002 et 2008 et de 62,6 % entre 2009 et 2017 soit là encore une relative stagnation) tranchent avec le ralentissement espéré. À l'amélioration prévue s'oppose *a minima* un *statu quo* indiquant que les conditions de travail des parlementaires ne se sont pas améliorées.

**781.** Cette situation ne peut être satisfaisante puisque la révision constitutionnelle avait pour objectif de réduire le flux législatif, en particulier du Gouvernement. En clair, les indicateurs étudiés auraient dû traduire cette aspiration par des durées moyennes de jour de séance en baisse et une réduction des séances nocturnes. Afin de limiter ce qui s'apparentait à un véritable fléau, l'Assemblée nationale à la différence du Sénat a décidé d'agir et a durci les conditions pour tenir des séances de nuit. Depuis la réforme de son règlement en date du 20 novembre 2014, les séances de nuit ne peuvent se tenir que pour achever la discussion en cours et non plus seulement pour poursuivre l'examen<sup>176</sup>. Autrement dit, l'achèvement d'un texte ne peut être envisagé que si celui-ci est imminent, par exemple s'il ne reste qu'une poignée d'amendements à examiner. La réforme a été efficace puisque sur la session 2015-

<sup>175</sup> Cf. annexes 28 et 29 pp. 545-546.

<sup>176</sup> Rapport de J.-J. Urvoas ; Doc. AN n° 2381, *op. cit.*, pp. 104-105. La modification fut validée par le Conseil constitutionnel : décision n° 2014-705 DC, 11 décembre 2014, *Résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale* ; *J.O.* 13 décembre 2014, p. 20882).

2016, 48 séances se sont déroulées jusqu'à 1 h du matin contre 70 lors de la session précédente. Le nombre de séances au-delà de 1 h du matin est aussi en baisse sensible à partir de 2015 par rapport aux autres sessions de la XIV<sup>ème</sup> législature<sup>177</sup>.

---

<sup>177</sup> Cf. annexe 27 p. 544

## Conclusion Chapitre II

**782.** La nouvelle organisation de l'ordre du jour devait réussir là où la révision constitutionnelle de 1995 avait échoué. Sur le plan temporel, elle devait avant tout « freiner les ardeurs législatives de l'exécutif »<sup>178</sup>. Depuis 2009, cet objectif ne s'est nullement réalisé, et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord, le Gouvernement a pleinement exploité l'ensemble des prérogatives que l'article 48 C. lui a conservé. À ces deux semaines de base, il a ajouté les semaines budgétaires, n'imaginant même pas effectuer ce travail sur les premières. Ensuite, la logique majoritaire a joué à plein en sa faveur. Le travail gouvernemental s'invite régulièrement et dans des quantités sensibles sur les semaines réservées au contrôle et aux initiatives parlementaires.

**783.** Certes, on pourra objecter que cette réalité, comme prévu, connaît des intensités variables selon les périodes (début ou fin de législature) et des différences clairement observables entre les deux chambres. Le Sénat s'est montré beaucoup moins ouvert aux sujets gouvernementaux sur « ses » semaines. Pour autant, sur les sessions analysées, aucune des deux assemblées n'a cherché à appliquer avec rigueur le nouveau régime de l'ordre du jour. Le Conseil constitutionnel est venu largement assouplir le ralentissement, consolidant les priorités gouvernementales dans leur droit comme autant d'autorisations à la porosité. Il a suivi sa jurisprudence constante et fait prévaloir la capacité du Gouvernement à inscrire son programme à l'ordre du jour sur la maîtrise par les assemblées de leurs jours de séance. Pour le dire comme G. Carcassonne, le nouvel ordre du jour n'a pas abouti à « sacrifier 48 à 28 »<sup>179</sup>.

**784.** Au bilan, la modération de l'empressement de l'exécutif est très ténue, voire inexistante. Au surplus, lorsque les parlementaires occupent « leur » ordre du jour, les activités de contrôle et les initiatives parlementaires viennent alimenter l'accélération du rythme. La diversification de l'ordre du jour matériel a entraîné un alourdissement de la charge de travail. Ce temps « plus plein » se double de l'obligation constitutionnelle d'articuler les différentes semaines de l'ordre du jour, ce qui compte tenu des difficultés

---

<sup>178</sup> P. Avril, « Premier bilan de la réforme de la procédure législative », *NCCC* 2011, p. 185

<sup>179</sup> G. Carcassonne, « Article 28 », *La Constitution* (introduite et commentée par), Paris, Seuil, coll. « Points Essais », 12<sup>ème</sup> éd., 2014, p. 170.

pratiques, entraîne une pression accrue sur le rythme du Parlement. L'activité du Parlement et la densité du temps parlementaire n'ont jamais été aussi fortes. En conséquence, il n'y a pas eu de ralentissement mais une accélération et une intensification du rythme. La pratique a eu raison de la norme.

## Conclusion Titre I

**785.** « Un philosophe pourrait envisager l'ordre du jour des assemblées à partir de la notion de temps. Le sociologue se préoccupait davantage d'y trouver une règle susceptible d'organiser la vie d'un groupe. Quant au juriste son souci premier sera d'analyser la force obligatoire de cet acte. En réalité tous ces facteurs se combinent et dès qu'une assemblée se constitue et commence à organiser son travail elle rencontre un obstacle important : le temps »<sup>180</sup>. Ces propos de J.-M. Cotteret éclairent sur l'enjeu d'une révision des dispositions relatives à l'ordre du jour pour améliorer l'organisation du temps au Parlement. Celle-ci s'avérait nécessaire, pour ne pas dire obligatoire. Seulement, la formulation du temps parlementaire par l'article 48 C. est complexe et son caractère prescriptif soumis à caution. La logique majoritaire et la boulimie législative se sont infiltrées dans les interstices laissés vacants. Sans pour autant atteindre une rigidité néfaste au travail parlementaire, une rédaction plus stricte aurait pu cantonner davantage l'exécutif face à une pratique parlementaire trop conciliante.

**786.** Mais l'échec du ralentissement n'est pas de la seule responsabilité de l'ordre du jour temporel. Elle est aussi à mettre au compte de l'ordre du jour matériel. D'abord, parce qu'il s'avère qu'on ne peut qu'être sceptique face aux résultats du contrôle effectué en hémicycle. En comparaison des organes *ad hoc*, l'intérêt de porter ces sujets au sein du *Plenum* n'est pas évident et ne leur a pas apporté une visibilité supplémentaire. Cela n'a pas non plus participé à attiser l'attrait de cette activité auprès des parlementaires. Cette mission est certes essentielle, mais elle n'est pas une mission considérée comme aussi primordiale aux yeux des députés et sénateurs. Aller à l'encontre de ce fait politique culturel doit certainement dissuader d'encombrer la séance publique. Ensuite, la multiplication des propositions de loi donne par moment une impression de remplissage. Remplissage qui n'en densifie pas moins la charge de travail des services des assemblées et des parlementaires. Enfin, il s'avère pour le moins paradoxal de demander au Parlement de diversifier ses activités, donc de faire plus, et de lui demander de siéger moins. C'est probablement l'une des limites du nouvel ordre du jour. Ici, la norme, n'a non seulement pas été en capacité d'agir pour améliorer le temps

---

<sup>180</sup> J.-M. Cotteret, « L'ordre du jour des assemblées parlementaires », *RDP* 1961, p. 813.

parlementaire, mais elle a aussi participé à son accélération par l'accumulation et la désorganisation qu'elle a occasionnée.

## Titre II – Le renforcement des règles de ralentissement

**787.** La Constitution de 1958 se caractérise par un nombre important de dispositions participant à l’encadrement temporel des institutions. La 24<sup>ème</sup> révision constitutionnelle, si elle a modifié substantiellement le texte initial, ne peut sur ce point nullement nier sa filiation. Elle a même renforcé ce trait. Ne se faisant guère d’illusion sur la capacité des acteurs à changer leurs comportements par eux-mêmes, le constituant a considéré que seule la norme serait à même d’atteindre son objectif d’un *tempo* législatif plus rationnel, jusqu’ici marqué par une trop grande précipitation.

**788.** Il s’agissait d’une part, de constitutionnaliser plusieurs dispositions permettant de donner du temps à certaines séquences du travail parlementaire, et d’autre part, de garantir que les acteurs pouvant accélérer à l’excès le travail législatif, ne puissent en abuser. Le rééquilibrage et la modernisation des institutions portés par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 devaient faire des parlementaires les premiers bénéficiaires. Payant les abus de la rationalisation, les parlementaires avaient été privés de la maîtrise du *tempo* du travail législatif. Cette nouvelle vague de constitutionnalisation du temps parlementaire était marquée par la volonté d’un apaisement sensible de la procédure législative (*Chapitre I*).

**789.** Ne pouvant prétendre à l’excuse de l’inexpérience, le constituant semble cependant avoir fait fi des précédentes révisions constitutionnelles ayant tenté de modifier le *tempo* parlementaire par la norme fondamentale. Si l’ensemble n’est pas négatif en tout point, le rythme législatif n’a pas été ralenti malgré les nombreuses espérances placées dans la palette de nouvelles dispositions consacrées (*Chapitre II*).

## Chapitre I – La consécration constitutionnelle d'un nouveau rythme

**790.** D. Chamussy rappelle que « du point de vue du Parlement, le Gouvernement se voit souvent reprocher de brusquer les assemblées et de ne pas laisser jouer le jeu de la navette »<sup>1</sup>. Déjà, à l'occasion de l'importante réforme du règlement de 1994, le groupe de travail chargé de la rédaction de cette résolution formula plusieurs « recommandations solennelles »<sup>2</sup> incitant le Gouvernement à laisser du temps au Parlement pour effectuer son travail de législateur. Pourtant, le Gouvernement n'a pas modifié son habitude de déposer ses projets de loi au dernier moment, quand il n'y ajoute pas, sans justification, la procédure de l'urgence ou depuis 2009 la procédure accélérée, tout particulièrement en fin de session et/ou de législature. À son tour, le Comité Balladur a déploré les effets de cette précipitation gouvernementale<sup>3</sup>.

**791.** Afin d'endiguer cette situation, le constituant a tenté de contraindre les acteurs de la procédure législative à changer leurs comportements. La norme suprême a consacré plusieurs dispositions précises relatives au *tempo* du travail parlementaire. L'action a porté sur les deux phases de la procédure. Afin de ralentir la phase pré-décisionnelle, il a mis en place toute une série de contraintes temporelles. L'article 42 C. a accordé aux commissions législatives le pouvoir de réécrire le texte déposé devant elle. Cette nouvelle mission constitutionnelle nécessitait qu'un temps suffisant soit laissé aux parlementaires pour l'assumer. Des délais constitutionnels sont venus « écarter » les deux étapes essentielles que sont le dépôt du texte et son examen en séance publique. L'objectif était qu'entre les deux, les acteurs

---

<sup>1</sup> D. Chamussy, « Le travail parlementaire a-t-il changé ? Le point de vue d'un praticien », in *Jus Politicum (HS 2012 : Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire après la réforme de 2008)*, p. 53.

<sup>2</sup> La proposition de résolution n° 151 du 26 janvier 1994 était composée de modifications d'articles et de recommandations faites au Gouvernement. Parmi celles-ci, le rapporteur P. Mazeaud indiquait que le « Gouvernement doit nous offrir un meilleur délai d'examen des projets de loi. Nous l'incitons donc à renoncer à la pratique du dépôt tardif », *J.O. AN, débats*, 1<sup>ère</sup> séance du 26 janvier 1994, p. 401.

<sup>3</sup> « Il est impératif de donner plus de temps aux commissions parlementaires pour accomplir leur tâche ainsi redéfinie. Aujourd'hui chacun s'accorde à penser que les textes sont déposés trop peu de temps avant leur examen, que les rapporteurs ne peuvent pas travailler de manière approfondie et que les amendements déposés en commission sont insuffisamment préparés », Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>ème</sup> République présidé par Édouard Balladur, *Une V<sup>ème</sup> République plus démocratique*, Paris, Fayard, La documentation française, 2008, p. 49.



parlementaires (parlementaires et administration des assemblées) puissent avoir suffisamment de temps pour préparer et mûrir les textes. Les règlements parlementaires sont venus compléter ce mouvement (*Section I*).

**792.** Il a ensuite encadré l'usage des dispositifs d'accélération entre les mains de l'exécutif pour l'empêcher de hâter à l'excès la phase décisionnelle. Le constituant n'a pas souhaité supprimer *stricto sensu* les prérogatives à disposition du Gouvernement pour accélérer les débats. Il a choisi une voie médiane qui a consisté soit à donner la possibilité aux parlementaires de s'opposer à la procédure accélérée soit à encadrer la fréquence de l'utilisation de l'article 49 al. 3 C (*Section II*).

## **Section I – La lutte contre les précipitations gouvernementales**

**793.** Pour remédier à l’emballement du travail préparatoire, le constituant et le législateur ont tenté de ralentir les étapes précédant la séance publique. En 2008, l’idée était la suivante : le recours à la norme permettrait de consacrer plusieurs délais contraignants les acteurs du débat parlementaire, et en particulier l’exécutif, à ne pas céder à la précipitation. Le rythme de la procédure législative serait alors mieux maîtrisé. Dans ce but, l’article 42 C., « pierre angulaire de la réforme »<sup>4</sup>, a fixé une durée minimale afin de préparer les textes (§ I). Les règlements parlementaires ont prolongé cette impulsion, instaurant des délais à même de « refroidir » la procédure législative (§ II).

### **§ I – L’instauration d’une durée minimale de préparation des textes en commission**

**794.** En mai 2008, le rapporteur du projet de loi constitutionnelle à l’Assemblée nationale faisait ce constat : « L’encombrement de la séance publique résulte souvent du fait que les discussions traînent en longueur parce que les questions n’ont pas pu être traitées en commission faute de temps »<sup>5</sup>. Jusqu’à cette date, la procédure législative préparatoire se caractérisait notamment par un temps trop limité pour le travail de commission. Ensuite, cette situation portait préjudice au déroulement de la séance publique, participant à l’allongement et à la désorganisation de cette dernière. Dès lors, si la Constitution restituait du temps à la période préparatoire de la procédure législative, cela permettrait de diminuer l’excès de contrainte temporelle qui s’y applique, revalorisant ainsi ladite procédure. Qui plus est, la redéfinition de la complémentarité entre commissions et séance publique au profit des premières (alinéa 1 et 2 de l’article 42 C.) l’imposait avec d’autant plus d’acuité pour élaborer le texte qui sera discuté en séance publique<sup>6</sup>. Dans ce cadre, le constituant a souhaité garantir

---

<sup>4</sup> M. Lascombe, « Le Gouvernement et la révision constitutionnelle : un oublié très présent », *JCP* 2008, I, 173, p. 36.

<sup>5</sup> Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation, et de l’administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle (n° 820) de modernisation des institutions de la V<sup>ème</sup> République ; par J.-L. Warsmann ; Doc. AN n° 892 ; 15 mai 2008, p. 48

<sup>6</sup> J.-L. Warsmann estime d’ailleurs dans son rapport que « rien ne servirait de donner une place nouvelle aux travaux issus des commissions si le temps imparti à celles-ci pour les mener et dévolu à tous les acteurs pour les examiner avant la séance publique était si réduit qu’il conduise à rendre les nouvelles dispositions sans portée », *op. cit.*, p. 308.

un allongement du temps accordé entre le dépôt d'un texte et son inscription à l'ordre du jour (A). Cependant, les délais minimaux consacrés à l'alinéa 3 sont assortis d'exceptions qui en limitent largement les effets (B).

## **A – L'allongement théorique du travail préparatoire**

**795.** La fixation de la date de dépôt d'un texte et celle du début de son examen, *via* l'ordre du jour, sont deux étapes qui résultent, au moins pour les projets de loi, d'une décision de l'exécutif. La « sacralisation » constitutionnelle d'une durée minimale entre les deux devait contraindre le Gouvernement à respecter un temps minimum<sup>7</sup>, laissant aux parlementaires une durée suffisante pour assurer la phase préparatoire.

**796.** Le rapport Warsmann affirme explicitement que le ralentissement de la procédure d'instruction est un facteur essentiel de revalorisation du travail législatif : « Le travail de maturation doit être préservé, d'où l'importance de fixer des délais<sup>8</sup> ». En conséquence, des délais constitutionnels ont été institués pour préserver un temps minimum entre le dépôt d'une loi ordinaire et sa discussion en séance publique afin que les commissions disposent de

---

<sup>7</sup> Le principe retenu n'est pas en soi une nouveauté puisque la Constitution de 1958 prévoit déjà ce dispositif pour les lois organiques, et ce, depuis la version initiale du texte de la V<sup>ème</sup> République. L'article 46 al. 2 C. indiquait dans sa version initiale que « le projet ou la proposition n'est soumis à la délibération et au vote de la première assemblée saisie qu'à l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt ». La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 est venue modifier ces dispositions. S'appliquent désormais aux lois organiques les mêmes délais qu'aux lois ordinaires (délai fixé à l'article 42 al. 3 C.), « toutefois, si la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l'article 45, le projet ou la proposition ne peut être soumis à la délibération de la première assemblée saisie avant l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt ». Cette modification de l'article 46 C. a donc eu pour effet de préserver l'application d'un délai minimum même lorsque le Gouvernement fait usage de l'article 45 C.. Seuls les projets et propositions de lois organiques ne voient pas leur délai d'instruction totalement supprimé. Comme le souligne J. Benetti : « L'examen des projets et propositions de lois organiques continue d'obéir à un régime particulier en cas de mise en œuvre de la procédure accélérée telle que fixée à l'article 45 de la Constitution. Dans cette hypothèse qui, en vertu du nouvel article 42, emporte la levée de toute condition de délai pour l'examen des lois ordinaires, une dérogation est prévue au bénéfice des projets et propositions de lois organiques pour lesquels un délai de quinze jours entre leur dépôt et leur délibération par la première assemblée saisie reste maintenu. La procédure anciennement prévue par l'article 46 de la Constitution continuera donc de s'appliquer dans ce cas », « L'article 20 », *LPA* n° 97, 14 mai 2008, p. 65. Sur l'application des délais d'examen aux lois organiques voir aussi X. Prétot, « Article 46 », *in* F. Luchaire, G. Conac, X. Prétot (dir.), *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, Paris, Economica, 3<sup>ème</sup> éd., 2008, p. 1127-1129.

<sup>8</sup> J.-L. Warsmann, *op. cit.*, p. 48.

conditions satisfaisantes pour assurer leur travail préparatoire<sup>9</sup>. Les acteurs de la procédure législative, et surtout l'exécutif, doivent se plier au respect d'une durée minimale pour la phase préparatoire. Six semaines ont été imposées en faveur de la première assemblée et quatre semaines au crédit de la seconde pour la première lecture<sup>10</sup>. Ces durées doivent donner au rapporteur la possibilité de collecter l'ensemble des informations nécessaires à la production de son rapport, mais aussi de permettre à la commission d'établir un texte satisfaisant, ce qui requiert un examen approfondi du projet ou de la proposition de loi. Le Gouvernement et l'ensemble des parlementaires, opposition comprise, doivent être en capacité d'examiner sereinement la version initiale, puis la version issue des travaux de la commission (selon le nouvel article 42 C.) afin d'arrêter leur position avant la séance publique.

**797.** La principale motivation du constituant reposait sur la conviction que la « course contre la montre » de la phase préparatoire jouait un rôle majeur sur la qualité de préparation des textes et faisait perdre du temps en séance publique. La mise en place d'un temps incompressible forcerait les assemblées à ralentir, ce qui permettrait de gagner du temps en hémicycle et d'améliorer la qualité du travail législatif. Qui plus est, les durées consacrées par l'article 42 al. 3 C. prescrivent uniquement des planchers et non des plafonds. Théoriquement, rien n'empêche qu'elles soient plus longues.

**798.** Assez logiquement, cette nouvelle disposition, bien que novatrice<sup>11</sup>, a fait l'objet d'un large consensus dans son principe lors de son examen<sup>12</sup>. Seule la fixation de la durée du délai incompressible suscita des échanges entre les parlementaires et entre les assemblées. Dans

---

<sup>9</sup> Depuis la réforme du 23 juillet 2008, la rédaction de l'art. 42 al. 3 C. est la 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 » (*Souligné par nous*).

<sup>10</sup> Ces délais ont été étendus aux projets et propositions de loi organiques : Lire J. Benetti, « Les nouveaux délais d'examen des projets et propositions de loi organiques (l'article 46, alinéa 2 de la Constitution) », *LPA* 19 décembre 2008, n° 254, p. 81.

<sup>11</sup> « Néanmoins, ces évolutions sont à nuancer parce que les délais impartis demeurent resserrés. Ils peuvent être comparés aux solutions régissant les Parlements en Europe qui en dehors de la Grande-Bretagne et de l'Irlande où le Premier ministre est le seul maître de l'ordre du jour, dépendent en principe de la décision de l'assemblée ou de l'un de ses organes » (C. Krolik, « Le renouveau des commissions parlementaires permanentes », *RFDC* 2014, n° 98, p. 350).

<sup>12</sup> Cf. les interventions des parlementaires : *J.O. AN, Débats*, 1<sup>ère</sup> séance du 28 mai 2018, p. 2606 et s.. Au Sénat, la mise en place de délais minimums est aussi bien accueillie : R. Yung, *J.O., Sénat, Débats*, séance du 23 juin 2008, p. 3243 ; P. Fauchon, *ibid.*, p. 3249.

son rapport, le comité Balladur préconisait des durées supérieures. Il avait proposé une durée de deux mois pour la première assemblée, et d'un mois pour la seconde<sup>13</sup>. Cette rigueur supplémentaire laissant un temps « idéal » aux commissions pour préparer et discuter du texte dont elles étaient saisies. Le projet de loi n'allait pas aussi loin et réduisait ces délais, respectivement à un mois devant la première assemblée saisie et à trois semaines devant la seconde. Globalement, les députés ont considéré, toutes tendances politiques confondues, que cette proposition n'était pas suffisante<sup>14</sup>. À l'initiative de son rapporteur, le troisième alinéa de l'article 16 du projet de loi fut reformulé. La modification fixa à six semaines le délai entre le dépôt du texte et son examen en séance publique devant la première assemblée. Le délai devant la seconde chambre fut maintenu à trois semaines. Plusieurs députés ont tenté de proposer des durées plus importantes<sup>15</sup>. Pour autant, à l'issue de la première lecture au sein de la chambre basse, la voie moyenne défendue par les amendements du rapporteur fut adoptée à l'unanimité<sup>16</sup>.

**799.** Saisie dans la majorité des cas en seconde assemblée<sup>17</sup>, la chambre haute a estimé que les délais, pourtant rallongés par l'Assemblée nationale ne donneraient pas « en pratique, beaucoup plus de temps aux commissions pour accomplir leur travail »<sup>18</sup>. Pour conforter leur

---

<sup>13</sup> Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>ème</sup> République, *Une V<sup>ème</sup> République plus démocratique*, Paris, Fayard, La documentation française, 2008, p. 100.

<sup>14</sup> D'ailleurs le rapport Warsmann motive cette appréciation par le fait que « les statistiques montrent que le dispositif proposé ne modifierait pas sensiblement la pratique telle que l'expérience l'a fixée. Ainsi, sous la XI<sup>ème</sup> législature, sur les cent neuf projets de loi déposés en premier à l'Assemblée nationale, 35,7 % ont été examinés moins de trente jours après leur dépôt, mais seulement 11 % seraient entrés dans le champ de la révision, compte tenu des exceptions prévues, c'est-à-dire hors projets de loi de finances, projets de financement de la sécurité sociale, projets de loi liés à un état de crise et projets ayant l'objet d'une déclaration d'urgence. Sous la XII<sup>ème</sup> législature, ce taux s'établit à 12 % pour un total de textes déposés en premier lieu sur le bureau de l'Assemblée nationale de cent onze. Quant aux textes transmis par le Sénat, durant cette même législature, seulement sept textes sur soixante et un ont été examinés dans un délai inférieur à quinze jours après leur dépôt, mais six d'entre eux avaient fait l'objet d'une déclaration d'urgence », Doc. AN n° 892, *op. cit.*, p. 311.

<sup>15</sup> Lors de l'examen en commission, les députés N. Mamère, B. Pancher et J.-Y. Le Bouillonnet proposèrent des amendements fixant à deux mois, comme recommandé par le comité présidé par É. Balladur, le délai minimum entre le dépôt d'un texte et le début de son examen (Compte-rendu n° 58 de la *commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République*, 14 mai 2008, séance de 16 h 15, p. 18).

<sup>16</sup> *J.O. AN, Débats*, 1<sup>ère</sup> séance du 28 mai 2008, p. 2613.

<sup>17</sup> D'après. J.-É. Gicquel, « depuis 1958, le Sénat est intervenu dans environ 80 % des cas après l'Assemblée nationale. », « L'indispensable révision des modalités d'utilisation de la déclaration d'urgence », *LPA* 14 mai 2008, n° 97, p. 62.

<sup>18</sup> Rapport fait au nom de la *Commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi constitutionnelle, par*

réaction, les services sénatoriaux ont mis en avant que « sur vingt-huit projets de loi déposés au Sénat entre le 20 juin 2007 et le 28 mai 2008 (dont dix avec déclaration d'urgence) treize ont été discutés moins de six semaines après leur dépôt (parmi lesquels huit avec urgence). Sur onze projets de loi transmis par l'Assemblée nationale, trois (tous avec déclaration d'urgence) ont été examinés moins de trois semaines après leur transmission ». Ces chiffres démontrent que la position des députés revenait à consacrer des dispositions moins protectrices que la pratique – déjà contrainte – en vigueur. La réaction sénatoriale doit être analysée compte tenu de sa place dans la procédure législative. Celle-ci a fortement structuré la relation que le Sénat entretient avec le temps et sa volonté d'en disposer<sup>19</sup>. À l'issue de la première lecture, l'amendement du rapporteur Hiest proposant d'étendre la garantie à deux mois et cinq semaines fut adopté malgré l'avis défavorable du Gouvernement<sup>20</sup>.

**800.** Lors de la navette, l'Assemblée nationale est revenue, partiellement, sur la formulation estimant qu'il fallait trouver un équilibre entre les besoins de célérité du Gouvernement pour conduire son programme législatif et le temps d'instruction des assemblées. Cette version proposée fut la dernière puisque le Sénat se rangea à ce compromis<sup>21</sup>, considérant qu'il s'agissait d'une garantie minimale à même d'être adaptée à la hausse si un texte l'exigeait<sup>22</sup>.

---

*l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la V<sup>ème</sup> République* ; par J.-J. Hiest ; Doc. Sénat n° 387 ; 11 juin 2008, p. 133.

<sup>19</sup> « Effectivement le mode d'action du Sénat est constamment en relation avec le temps : c'est en réservant au Parlement un temps de réexamen après la première décision – et à l'opinion publique un temps pour se manifester éventuellement – que le bicamérisme peut jouer son rôle ; c'est en utilisant judicieusement le temps dont il dispose, en acceptant ou en refusant d'abrèger, que le Sénat peut obtenir des concessions de ses partenaires ; enfin c'est souvent en laissant passer le temps que le Sénat voit germer les idées qu'il semblait avoir lancées en vain. La patience est une vertu nécessaire de la seconde Chambre » (J. Grangé, « L'efficacité normative du Sénat », *RFSP* 1984, p. 980). C. Enfert note que « Le Sénat et le temps paraissent deux termes inséparables », *Le Règlement du Sénat sous la V<sup>ème</sup> République*, Paris, éd. Economica, p. 180. Sur la relation entre le Sénat et le temps, voir aussi J.-L. Bécane, « Le Règlement du Sénat. À la recherche du temps maîtrisé », *Pouvoirs* 1988, n° 44, pp. 79-95.

<sup>20</sup> « Faut-il aller encore au-delà, comme le demande la commission des lois du Sénat, et retenir des délais de deux mois et de cinq semaines ? Heureusement qu'il n'y a pas de troisième assemblée, sinon je me verrais proposer un délai de trois mois pour la première assemblée, et de deux mois pour la seconde ! », R. Karoutchi, *J.O. Sénat, Débats*, séance du 23 juin 2008, p. 3247.

<sup>21</sup> L'article 16 du projet de loi fut adopté : *J.O. Sénat, Débats*, séance du 16 juillet 2008, p. 4736.

<sup>22</sup> J.-J. Hiest donna son accord à cette rédaction dans son rapport. Cf. Rapport fait au nom de la *Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale* sur le projet de loi constitutionnelle, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, de modernisation des institutions de la V<sup>ème</sup> République ; par J.-J. Hiest ; Doc. Sénat n° 463 ; 10 juillet 2008, pp. 22-23.

**801.** Le principe d'une durée moindre en seconde lecture demeurait, mais à la différence de la rédaction gouvernementale ou des députés, le délai accordé à la seconde assemblée n'était pas inférieur de moitié à celui accordé à la première. En effet, même si la seconde assemblée pouvait débiter un travail d'instruction avant même d'en être saisie officiellement par la première, les nouvelles dispositions constitutionnelles prévues par l'article 42 C. risquaient d'augmenter les besoins temporels pour la seconde chambre saisie<sup>23</sup>. En conséquence, la version définitive de l'article 42, al. 3 C. n'a pas retenu comme durée incompressible une valeur égale à la moitié de celle de la première assemblée. Fut consacrée respectivement une durée de six et quatre semaines. De manière pertinente, cette solution prenait en compte le besoin de temps supplémentaire si les deux assemblées étaient détenues par des majorités divergentes.

**802.** Les délais ne trouvaient à s'appliquer qu'en première lecture du fait de l'application de la règle de « l'entonnoir ». Comme le soulignent P. Avril et J. Gicquel, « la logique de la procédure bicamérale repose sur le resserrement de la délibération autour des dispositions sur lesquelles les deux assemblées ne sont pas parvenues à un accord »<sup>24</sup>.

**803.** Concrètement, les durées consacrées, à défaut d'être aussi ambitieuses que celles souhaitées par les membres du comité Balladur, allongent la durée disponible pour préparer les textes. Grâce aux normes juridiques, la procédure parlementaire gagnerait en sérénité<sup>25</sup>. Face à l'emballement de cette dernière, le constituant était resté sans réaction jusqu'à la révision constitutionnelle de 2008. Celle-ci marque une impulsion politique sensible en faveur d'un ralentissement de la procédure législative. Si ce nouveau principe constitutionnel est une réelle avancée, le constituant l'a assorti de plusieurs exceptions qui en limitent les effets concrets.

---

<sup>23</sup> Le rapporteur du Sénat indique que « l'expérience le montre, la seconde assemblée saisie peut-être appelée à examiner un texte parfois substantiellement modifié ou complété par rapport au projet ou à la proposition de loi initiale », Rapport de J.-J. Hyest ; Doc. Sénat n° 387, *op. cit.*, pp. 132-133.

<sup>24</sup> P. Avril, J. Gicquel et J.-É. Gicquel, *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien Lextenso, coll. « Domat droit public », 5<sup>ème</sup> éd., 2014, p. 260.

<sup>25</sup> Selon un recensement effectué par le service de la séance de l'Assemblée nationale, entre le début de la XIII<sup>ème</sup> législature et octobre 2008, 60 % de textes ont été déposés et examinés en moins de 6 semaines.

## **B – Une garantie fragilisée par des exceptions**

**804.** Précisées par l’alinéa 4 de l’article 42 C. <sup>26</sup>, les exceptions sont d’ordre « circonstancielles » et « constitutionnelles » <sup>27</sup>. Elles recouvrent trois hypothèses dans lesquelles les délais incompressibles fixés ne trouveront pas à s’appliquer. La première catégorie réunit des cas où le Gouvernement serait amené à déclencher la procédure d’urgence – appelée à présent « procédure accélérée » – selon les modalités prévues par l’article 45 C. (2). La catégorie des exceptions constitutionnelles est composée de texte qui en raison de leur nature ne sont pas assujettis à ces délais (1). *In fine*, même si l’importance quantitative des textes susceptibles de relever de ces exceptions est diverse, il s’agit de tempéraments qui ont fortement affaibli la capacité de la norme fondamentale à influencer les comportements des acteurs.

### **1 – Les exceptions constitutionnelles**

**805.** La première catégorie concerne deux hypothèses prenant appui sur la nature des textes pour justifier la non application de ces délais.

**806.** *Primo*, le constituant prolonge sa volonté de maintenir les textes financiers – projet de loi de finances et de financement de la sécurité sociale<sup>28</sup> – dans des procédures leur étant spécifiques. Selon l’article 42 al. 2 C., ces textes sont examinés en séance publique dans leur version initiale (à savoir celle déposée par le Gouvernement) et non sur le texte adopté en commission. De la même manière, ils ne sont pas, non plus, soumis aux délais incompressibles de l’alinéa 3<sup>29</sup>.

**807.** Lors de l’examen de l’article, les parlementaires n’ont pas directement contesté l’instauration de cette exception. Ils se sont principalement focalisés sur le fait que ces textes

---

<sup>26</sup> « L’alinéa précédent ne s’applique pas si la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l’article 45. Il ne s’applique pas non plus aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale et aux projets relatifs aux états de crise ».

<sup>27</sup> Rapport de J.-L. Warsmann ; Doc. AN n° 892, *op. cit.*, p. 303.

<sup>28</sup> Il s’agit aussi des lois de finances rectificatives (modifiant le budget en cours d’exécution) et des lois de règlement (arrêtant le montant définitif des recettes et des dépenses de l’année écoulée).

<sup>29</sup> Le Comité Balladur avait lui aussi estimé que « ces délais ne trouveraient pas à s’appliquer aux projets de lois de finances et aux projets de lois de financement de la sécurité sociale, qui obéissent aux règles posées par les articles 47 et 47-1 de la Constitution », Rapport du Comité de Réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>ème</sup> République, *op. cit.*, p. 49.



soient discutés en séance sur le texte déposé par le Gouvernement, en application de la dérogation prévue par l'article 42 al. 2 C.<sup>30</sup>. Toutefois, le député F. de Rugy proposa que cette exception ne soit pas appliquée au motif que «les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale sont des textes parmi les plus complexes : ils nécessitent donc un délai de préparation correct, et il n'y a aucune raison qu'ils fassent exception»<sup>31</sup>.

**808.** Le Gouvernement donna un avis défavorable au motif qu'une telle disposition risquait de provoquer une confusion avec les délais prévus à l'article 47 C. même si la réelle motivation était plus à rechercher dans une volonté de garder la haute main sur le déroulement de l'examen de ces textes<sup>32</sup>. À l'occasion des échanges sur l'alinéa 2 et sans même envisager l'application de délais incompressibles, J.-L. Warsmann expliqua en séance que la commission n'avait pas retenu l'application de l'alinéa 2 au motif que la commission avait «craint que les délais constitutionnels ne soient dépassés»<sup>33</sup> et qu'en conséquence le Parlement soit dessaisi en application de l'article 47 al. 3 et 4 C.<sup>34</sup>. Le rapporteur se montra également sceptique sur la capacité des assemblées à assurer «la reconstitution d'un texte dans la version de la commission [qui] nécessite de réécrire tous les tableaux d'équilibre» ajoutant qu'il n'était «pas sûr que les services de l'Assemblée soient assez outillés pour les

---

<sup>30</sup> Plusieurs d'entre eux ont fait part de leur scepticisme quant à la mise en place d'une telle exception : à l'Assemblée nationale, Cf. les interventions de H. Mariton, *J.O. AN, Débats*, 1<sup>ère</sup> séance du 21 mai 2008, p. 2272 ; D. Migaud, *J.O. AN, Débats*, 1<sup>ère</sup> séance du 28 mai 2008, p. 2610 ; J. Myard, *ibid.*, p. 2608 ; F. Goulard, *ibid.*, p. 2611. Au Sénat, R. Yung (*J.O. Sénat, Débats*, séance du 23 juin 2008, p. 3243). Les parlementaires ont trouvé paradoxal, voire contradictoire, que dans le cadre d'une révision constitutionnelle ayant pour objectif de renforcer le Parlement, celui-ci se voie privé de réécrire en commission les textes financiers. À cet égard, G. Carcassonne et M. Guillaume font part de leur désaccord avec cette dérogation : « Seuls échappent à ce régime les projets de loi constitutionnelle, de finances, et de financement de la Sécurité sociale, comme le prévoit le deuxième alinéa et sans, à vrai dire que l'on comprenne bien pourquoi », « Article 42 », in *la Constitution* (introduite et commentée par), Paris, Seuil, coll. « Points Essais », 14<sup>ème</sup> éd., 2017, p. 217.

<sup>31</sup> *J.O. AN, Débats*, 1<sup>ère</sup> séance du 28 mai 2008, p. 2616.

<sup>32</sup> Il faut rappeler que les textes financiers ont été considérés de longue date comme d'une nature particulière. À cet égard, R. Carré de Malberg rappelle qu'une partie de la doctrine voit dans ce type de texte « un acte d'administration supérieur » ou un « acte de l'exécutif », *Contribution à la théorie générale de l'État (Tome I)*, Paris, Librairie de la société du Recueil Sirey, 1920-1922, pp. 355-357. Comme le rappelle R. Hertzog : « Le budget reste, malgré son passage devant les assemblées, l'œuvre du Gouvernement qui aura éventuellement la responsabilité de la faire corriger ou de rendre compte de ses médiocres effets », « Les pouvoirs financiers du Parlement », *RDP* 2002, numéro spécial « La VIème République ? », p. 302.

<sup>33</sup> *J.O. AN, Débats*, 1<sup>ère</sup> séance du 28 mai 2008, p. 2611.

<sup>34</sup> « Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance ; Si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés ».

éditer suffisamment vite»<sup>35</sup>. En clair, l'ajout d'un temps minimal d'examen en commission aurait greffé une contrainte nécessitant que l'examen du budget débute très en amont, afin de respecter à la fois les contraintes constitutionnelles de temps et les difficultés techniques inhérentes à ces textes.

**809.** Une fois nouvelle, le constituant a voulu maintenir un processus particulier pour la construction des lois de finances. Si, comme nous l'avons vu, la non application de l'alinéa 2 pouvait s'expliquer, la non application des délais s'avère plus discutable. La mise en place d'une durée d'examen minimale garantie est en grande partie la conséquence des nouvelles prérogatives des commissions. Elle procède aussi d'une revalorisation générale du travail en commission et d'une volonté d'améliorer la qualité de la loi. Le constituant aurait pu imaginer une procédure permettant de concilier à la fois la nécessité d'enserrer les textes financiers dans des délais stricts, à même d'assurer leur vote avant la fin de l'année, tout en assurant aux parlementaires un temps d'examen suffisant en commission. La logique de la révision constitutionnelle aurait été davantage respectée.

**810.** *Secundo*, les projets de loi relatifs aux états de crise, dont l'objet nécessite par nature une prise de décision rapide, impliquent d'éluder toute contrainte temporelle de nature à freiner l'action de l'exécutif. Cette dernière catégorie n'est pas clairement définie par la Constitution, mais selon le Rapport Warsmann, il s'agirait des projets de loi relatifs à l'état d'urgence<sup>36</sup>.

## **2 – Les exceptions circonstanciées**

**811.** La seconde catégorie concerne la mise en œuvre de la « procédure accélérée »<sup>37</sup>. Cette prérogative dont l'usage relève uniquement du Gouvernement succède à la procédure

---

<sup>35</sup> J.-L. Warsmann, *op. cit.*, p. 2611.

<sup>36</sup> Rapport de J.-L. Warsmann, Doc. AN. n° 892, *op. cit.*, p. 309. À la suite des attentats du 13 novembre 2015, les délais n'ont pas trouvé à s'appliquer. En effet, le projet de loi *prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions* fut déposé le 18 novembre 2015, puis examiné en commission le même jour à 16 h 30 pour être débattu et adopté en séance publique le 19 novembre 2015.

<sup>37</sup> Art. 45 al. 2 C.. À la suite de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, la rédaction est la suivante : « Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux Assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque Assemblée ou, si le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée sans que les conférences des présidents s'y soient conjointement opposées, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre ou, pour une

d'urgence. Elle permet au Premier ministre de décider de la convocation d'une commission mixte paritaire après seulement une lecture dans chacune des assemblées. Voisine de la procédure qu'elle remplace, la mise en œuvre de la procédure accélérée a pour effet de supprimer l'application des délais de l'article 42 al. 3 C.<sup>38</sup>. En conséquence, une fois déposé, un texte pourra être examiné en séance publique après des délais très brefs d'instruction. Compte tenu de l'usage non négligeable de cette procédure, certains députés auraient souhaité que la dérogation ne s'applique pas<sup>39</sup>. Mais c'est au Sénat que le débat a été le plus vif. Plusieurs membres de la Haute assemblée ont fait entendre leur protestation sans pour autant obtenir une quelconque modulation de ce principe. Le rapporteur considéra comme injustifiée cette exception<sup>40</sup> et proposa une modification de l'article en conséquence<sup>41</sup>.

**812.** Si le principe de cette exception concorde avec l'esprit de la procédure accélérée, les conséquences sont de nature à limiter fortement les effets de l'innovation constitutionnelle consacrée à l'alinéa précédent. Il est incontestable que l'urgence d'une situation justifiant la mise en œuvre de la procédure accélérée doit aboutir à la limitation du nombre de navettes, voire à la suppression des délais incompressibles. Si l'urgence est avérée, il convient d'aller vite au risque de bloquer l'action gouvernementale.

**813.** Cependant, en proposant la suppression d'une part des délais incompressibles et d'autre part de l'obligation de passer par plusieurs lectures, cette dérogation renforce la prérogative gouvernementale et se transforme en un moyen efficace d'éluder les prescriptions temporelles de l'article 42 al. 3 C. L'absence de limitation de l'empressement gouvernemental ne laissera aucunement au Parlement le temps de délibérer dans des conditions satisfaisantes. En d'autres termes, ressurgiraient ici les maux contre lesquels la novation constitutionnelle des délais incompressibles devait lutter. Dès lors, leur intérêt pour ralentir la procédure

---

proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion ».

<sup>38</sup> Sauf si, comme le prévoit l'article 45 al. 2 C., les conférences des présidents des assemblées se prononcent contre.

<sup>39</sup> R. Dosière, *J.O. AN, Débats*, 1<sup>ère</sup> séance du 28 mai 2008, p. 2606 et p. 2613 ; J.-Y. le Bouillonnet, *ibid.*, p. 2614.

<sup>40</sup> Rapport de J.-J. Hiest ; Doc. Sénat n° 387, *op. cit.*, pp. 40-41, pp. 131-134.

<sup>41</sup> L'article 16 modifié fut adopté en séance publique : *J.O. Sénat, Débats*, séance du 23 juin 2008, p. 3249. *In fine*, c'est la version initiale, rétablie par l'Assemblée nationale, qui fut votée définitivement.

législative devient des plus théoriques. La portée de l'article 42 al. 3 C., pourtant saluée par la doctrine comme une « sage mesure »<sup>42</sup>, s'en trouve fortement relativisée.

**814.** Il faut espérer que le Gouvernement fera un usage des plus parcimonieux du privilège qu'il tient de l'article 45 al. 2 C.. Les délais incompressibles lient en grande partie la réussite de la nouvelle complémentarité commission/séance à même d'améliorer l'efficacité de la procédure législative. Ce n'est que grâce à l'application de ces délais minimaux que les commissions auront le temps de préparer le texte en commission, participant ainsi au désengorgement des débats inutiles de la séance publique. Mais force est de constater que sur le papier, la révision constitutionnelle n'a pas apporté de garantie suffisante à la réalisation systématique de ces conditions.

## **§ II – L'action amplifiée des règlements parlementaires**

**815.** En écho à la réécriture des articles 42 et 44 C., constituant les « deux voix principales »<sup>43</sup> pour la rénovation de la procédure législative, les assemblées ont consolidé l'amélioration de l'enchaînement des différentes étapes de la procédure législative. Les règlements ont précisé les conditions dans lesquelles les commissions parlementaires effectuent l'examen des projets et propositions de loi avant leur passage en séance publique. Ici encore, il fallait ralentir des étapes qui se succédaient dans une précipitation excessive. Prévoir des laps de temps entre chaque séquence structurant le parcours du texte, de son dépôt à son examen en séance publique, permettrait de mieux préparer les travaux en commission et en séance publique. Le support juridique a une nouvelle fois été sollicité pour obliger les mœurs parlementaires à évoluer. Un cadrage temporel a été prévu, inscrivant un délai à respecter pour le dépôt des amendements en commission (A), de même qu'un délai incompressible entre la première réunion de commission et l'examen en séance publique (B).

---

<sup>42</sup> M. Verpeaux, « Moderniser et équilibrer les institutions de la V<sup>ème</sup> République, premières réflexions sur 77 propositions », *JCP* 2007, I, 204, p. 20.

<sup>43</sup> Rapport fait au nom de la *Commission des lois constitutionnelles, de la législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale* sur le projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution ; par J.-J. Hyest ; Doc. Sénat n° 196 ; 4 février 2009, p. 24.

## **A – L’instauration justifiée d’un délai de dépôt des amendements en commission**

**816.** La fixation d’un délai pour le dépôt des amendements en commission doit s’analyser au regard de la nouvelle organisation du travail en commission telle qu’elle résulte de la nouvelle formulation de l’article 42 C.. Comme le suggérait le rapporteur J.-L. Warsmann : « Dans la mesure où, à compter du 1er mars 2009, le texte qui sera discuté et examiné en séance publique sera, pour la plupart des projets de loi, le texte tel que modifié par la commission saisie au fond, il serait sans doute pertinent de fixer dans la loi organique un cadre, non seulement pour le délai de dépôt des amendements pour l’examen en séance publique, mais également pour l’examen d’un texte en commission »<sup>44</sup>. Il proposa d’amender la loi organique afin que les règlements des assemblées puissent préciser une date à compter de laquelle les amendements des députés et sénateurs ne sont plus recevables en commission<sup>45</sup>.

**817.** Un tel dispositif avait pour objectif de contraindre les parlementaires à déposer leurs amendements dans un cadre temporel défini, permettant de préparer la réunion de la commission devant examiner le texte dans de bonnes conditions. Là encore, il s’agit d’une conséquence logique de la transposition d’une partie de la discussion législative au sein des instances préparatoires. À l’unisson de H. Jozefowicz, on peut affirmer qu’*a fortiori* depuis 2008 « le dépôt d’un amendement [en commission] amorce une véritable discussion qui doit être soumise à toutes les exigences générales de la discussion en séance publique »<sup>46</sup>. Les

---

<sup>44</sup> Rapport fait au nom de la *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l’administration générale de la République* sur le projet de loi organique (n° 1314) relatif à l’application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution ; J.-L. Warsmann, Doc. AN n° 1375 ; 7 janvier 2009, p. 132. Pour rappel, la loi organique a fixé à l’article 13 l’impossibilité pour les membres des assemblées de déposer des amendements après le début de l’examen du texte. Les assemblées ont aussi la possibilité de fixer une date antérieure. Le principe des délais de dépôt permet à la fois d’accélérer (car l’étape suivante, l’examen en commission ou en séance publique, est moins désorganisée), mais aussi de ralentir la procédure législative (cela permet d’ouvrir un temps réservé à l’étude des amendements déposés au bénéfice des parlementaires et des fonctionnaires parlementaires.

<sup>45</sup> J.-L. Warsmann proposa un amendement n° 33 insérant un article 11, al. 6 du projet de loi organique. Cet amendement fut adopté sans aucune opposition aussi bien en commission (Compte-rendu n° 24 de la *commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l’administration générale de la République*, mercredi 7 janvier 2009, séance de 10 h, p. 29) qu’en séance, et ce, avec l’avis favorable du Gouvernement lors de cette dernière (*J.O. AN, Débats*, 3<sup>ème</sup> séance du 20 janvier 2009, p. 727.).

<sup>46</sup> H. Jozefowicz, « La réforme des règlements des assemblées parlementaires : entre impératifs constitutionnels, amélioration du débat et ouverture au pluralisme », *RFDC* 2010, n° 82, p. 345.

commissions devant produire le texte servant de base en séance publique, des règles identiques d'organisation de la discussion doivent s'appliquer.

**818.** La prescription d'une date limite à l'issue de laquelle le dépôt des amendements parlementaires n'est plus autorisé devait permettre une étude apaisée de ceux-ci. De cette manière, la préparation de la première réunion de commission pourrait être élaborée correctement. Concrètement, la fixation d'une date limite de dépôt ouvre automatiquement une durée pendant laquelle les parlementaires (et les fonctionnaires qui les assistent) peuvent analyser les amendements déposés afin de préparer les argumentaires dans la perspective de la future réunion de la commission. L'absence de nouveaux amendements jusqu'à cette séance évite d'en prendre connaissance tardivement, ce qui est souvent source de désorganisation et *in fine* de perte de temps.

**819.** La fixation d'un tel délai s'avérait logique compte tenu de l'esprit de la révision constitutionnelle. Mais, fidèle à sa volonté de préserver l'autonomie pour l'organisation du travail de ses commissions, le Palais du Luxembourg a refusé l'inscription dans la loi organique de ce principe, renvoyant la question au règlement<sup>47</sup>. En conséquence, la loi organique du 15 avril 2009 se contenta de consacrer un délai limite pour la discussion en séance publique, laissant les futures réformes réglementaires traiter de la question du délai en commission<sup>48</sup>.

**820.** Avant la révision constitutionnelle, les règlements parlementaires ne prescrivaient pas de règle. Toutefois, en pratique un délai limite de dépôt des amendements en commission était souvent fixé au sein des deux assemblées. Dans les faits, l'Assemblée nationale autorisait le

---

<sup>47</sup> J.-J. Hiest estime qu'il « appartient aux règlements des assemblées de prévoir, le cas échéant, des délais pour le dépôt des amendements en commission », Doc. Sénat n° 196, *op. cit.*, p. 30. Voir aussi p. 68 et p. 103. Le rapporteur reçut le soutien de ses collègues en séance publique (voir *J.O. Sénat, Débats*, séance du 18 février 2009, pp. 2080-2081). Le Gouvernement ne s'opposa pas non plus, exigeant cependant, que « soit acté, en tout état de cause, que cette suppression ne doit pas être interprétée comme un refus de voir établis de tels délais, qui devront bien sûr apparaître dans les règlements des assemblées », R. Karoutchi, *ibid.*, p. 2081.

<sup>48</sup> Le Sénat ayant obtenu gain de cause, l'article 13 al. 2 et 3 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 dans sa version définitive fut ainsi rédigé : « Les amendements des membres du Parlement cessent d'être recevables après le début de l'examen du texte en séance publique. Les règlements des assemblées peuvent déterminer les conditions dans lesquelles est fixée une date antérieure à compter de laquelle ces amendements ne sont plus recevables. Ces délais ne s'appliquent pas aux sous-amendements ; Après l'expiration de ces délais, sont seuls recevables les amendements déposés par le Gouvernement ou par la commission saisie au fond. Ces délais peuvent être ouverts de nouveau pour les membres du Parlement dans les conditions prévues par les règlements des assemblées ».

dépôt jusqu'à la veille de la commission à 17 h. Quant au Sénat, la date limite fixée était celle de l'avant-veille de la réunion de la commission.

**821.** Cependant, la réforme constitutionnelle de 2008 – notamment la nouvelle rédaction de l'article 42 C. – accroît sensiblement la nécessité de respecter un tel principe. La volonté constituante, concrétisée par la réécriture de l'article 44 C., était que le droit d'amendement s'exerce davantage en commission. La consécration organique de tels délais devait permettre que la nouvelle complémentarité dégage avec certitude l'ensemble de ses effets attendus. Au sein des deux assemblées, les règlements parlementaires ont consacré un délai de dépôt des amendements parlementaires en commission.

**822.** L'Assemblée nationale a inséré un article 86 al. 5 au sein du RAN afin de prévoir que : « Les amendements autres que ceux du Gouvernement, du président et du rapporteur de la commission, et le cas échéant, des commissions saisies pour avis doivent être transmis par leurs auteurs au secrétariat de la commission au plus tard le troisième jour ouvrable précédant la date de début de l'examen du texte à 17 heures, sauf décision contraire du président de la commission »<sup>49</sup>. Il convient de noter que ce délai, tout comme en séance publique, ne s'applique qu'aux parlementaires et non aux auteurs « institutionnels »<sup>50</sup> qui, eux, ne sont pas tenus de le respecter.

**823.** Disposition de droit commun, cette règle peut être adaptée en cas d'accélération de la procédure législative. Par exemple, l'engagement de la procédure accélérée précipite l'ensemble des étapes de la procédure législative (et *de facto* celle de l'examen en commission). Dans ce cas, le délai limite peut être fixé plus proche de la première réunion de la commission (souvent la veille de celle-ci à 13 h), ce qui n'est pas sans poser des problèmes d'organisation. Le règlement de l'Assemblée nationale a bien veillé à maintenir une flexibilité dans la fixation du délai. Il est loisible au président de la commission d'adapter le délai en fonction de la taille du texte, du nombre d'amendements prévisible et de l'importance politique du projet ou de la proposition de loi en question<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> *Souligné par nous*. Ainsi, pour la commission se réunissant un mardi, le délai limite est le vendredi précédent à 17 h.

<sup>50</sup> Les amendements du Gouvernement, du président et du rapporteur de la commission et, le cas échéant, des commissions saisies pour avis ne sont pas concernés par ce délai limite.

<sup>51</sup> En 2015, des délais extrêmement raccourcis furent fixés dans le cadre de l'examen du projet de loi prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à

**824.** Ces dispositions ont été déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 25 juin 2009 sous réserve que le président de la commission respecte un équilibre entre l'exercice effectif du droit d'amendement, et, la clarté et la sincérité du débat parlementaire<sup>52</sup>. Cette décision se veut la stricte transposition aux commissions des exigences que les sages appliquent à la discussion en plénière. En effet, ces exigences avaient été dégagées en 1990<sup>53</sup>, puis appliquées à l'exercice du droit d'amendement

---

l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions. Le texte fut mis en ligne sur le site de l'Assemblée nationale le 18 novembre à 14 h 10. La Commission s'est réunie à partir de 16 h 30 le même jour. Le délai de dépôt était de fait fixé à la fin de la discussion générale, soit à 18 h 40. Le dernier amendement a été déposé à 16 h 53. La 1<sup>ère</sup> loi de finances rectificative de 2017 a aussi connu des délais extrêmement raccourcis. La commission s'est réunie le jeudi 2 novembre à 13 heures pour auditionner les ministres sur ce texte, qu'elle a examiné le vendredi 3 novembre à 12 heures. Le délai de dépôt des amendements avait été fixé au vendredi 3 novembre à 10 heures. Plus généralement, la pratique diverge entre les commissions. Les fonctionnaires de la commission de lois indiquent que le délai des 3 jours est souvent appliqué sans qu'il s'agisse d'une règle intouchable. Pour la commission des affaires économiques, le délai de 3 jours ouvrables est appliqué dans la grande majorité des cas. Il est appliqué strictement : tout amendement déposé postérieurement par un député autre que le rapporteur ou le Président de la commission est déclaré irrecevable, sauf s'il porte sur un article pour lequel le délai a été rouvert par le dépôt, après l'expiration du délai, d'un amendement du Gouvernement, du rapporteur ou du président (application de fait de la règle prévue pour la séance par l'article 99 al. 2). Toutefois, alors même que les rapporteurs et le Gouvernement, déposent assez fréquemment des amendements après l'expiration des délais, les députés n'ont pas sollicité depuis deux ans et demi une réouverture du délai sur les articles concernés. Le président de la commission a la possibilité de modifier le délai de 3 jours ouvrables, pour l'allonger ou le réduire. Le premier cas survient surtout lors de la navette : si le délai entre la transmission du Sénat et le passage en commission est très bref, il arrive que l'on allonge ce délai pour laisser aux députés le droit effectif d'amender. Le cas inverse – la réduction du délai – peut aussi survenir pour des raisons pratiques : lorsque le délai entre le dépôt et le passage en commission est important (4 ou 5 semaines, voire plus, et que le délai expire normalement le samedi à 17 h, le président peut le fixer au vendredi 17 h sachant qu'en pratique aucun amendement ne sera probablement déposé le samedi et que cette modification facilitera le traitement des amendements déposés).

<sup>52</sup> Le Conseil a validé sous la réserve des observations suivantes : « La faculté reconnue au président de la commission saisie au fond de fixer un autre délai pour le dépôt des amendements doit permettre de garantir le caractère effectif de l'exercice du droit d'amendement conféré aux parlementaires par l'article 44 de la Constitution ; [...] il appartiendra au président de la commission de concilier cette exigence avec les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire ; [...] ces dispositions n'interdisent, en aucun cas, la possibilité de déposer ultérieurement des sous-amendements », décision n° 2009-581 DC, 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale* (cons. 35 ; *Rec.* p. 120 ; CCC n° 27, 2009, pp. 149-169.). Voir S. de Cacqueray, « Chronique de jurisprudence du Conseil constitutionnel, juin 2009 (décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*), *RFDC* 2009, p. 793 et lire plus largement pp. 789-794 ; L. Baghestani, A.-L. Cassard-Valembos, L. Janicot, « Chronique de jurisprudence constitutionnelle première partie (décision n° 2009-581 DC) », *LPA* 17 mai 2010, n° 97, pp. 10-15 ; P. Gaïa, R. Ghevonthian, F. Mélin-Soucramanien et *al.*, « Règlements des assemblées parlementaires (22 et 25 juin 2009) » (n° 5), *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, coll. « Les grands arrêts », 18<sup>ème</sup> éd., 2016, pp. 45-58.

<sup>53</sup> C'est en matière de loi de finances que le Conseil constitutionnel a dégagé la notion de « sincérité » : décision n° 93-330 DC, 29 décembre 1993, *Loi de finances de 1994* (cons. 16 ; *Rec.*, p. 572) ; voir aussi Décision n° 94-351 DC, 29 décembre 1994, *Loi de finances pour 1995* (cons. 4 et 16 ; *Rec.*, p. 140). Dans sa décision n° 98-401 DC, 10 juin 1998, *Loi d'orientation relative à la réduction du*



en séance publique à partir de 2005<sup>54</sup>. Instances strictement préparatoires jusqu'en 2008, le Conseil constitutionnel n'imposait pas jusqu'ici de telles exigences aux commissions. C'est ici une preuve supplémentaire de la reconnaissance de l'importance du travail des commissions législatives, et partant de l'analogie nécessaire devant s'appliquer aux stades pré-décisionnels et décisionnels, de la procédure législative.

**825.** À l'origine, le Sénat avait prévu un dispositif dont l'esprit était identique à celui de la chambre basse. L'article 15 de la résolution votée le 2 juin 2009 (insérant un article 28 ter al. 1 RS) disposait que « deux semaines au moins avant la discussion par le Sénat d'un projet ou d'une proposition de loi, sauf dérogation accordée par la conférence des présidents, la commission saisie au fond se réunit pour examiner les amendements du rapporteur ainsi que les amendements déposés au plus tard l'avant-veille de cette réunion »<sup>55</sup>. Tout comme à l'Assemblée nationale, ce délai pouvait être l'objet d'une modification, mais à l'initiative de la conférence des présidents et non du président de la commission. Enfin, différence notable avec le Palais Bourbon, ce délai s'appliquait aussi au rapporteur<sup>56</sup>.

**826.** Mais, à l'occasion du contrôle de constitutionnalité de la modification du règlement, cette disposition a été annulée. Dans leur décision du 25 juin 2009, les juges ont censuré en

---

*temps de travail*, les sages indiquent que « cette mesure (...) est définie de façon suffisamment claire et précise pour satisfaire aux exigences découlant de l'article 34 de la Constitution » (cons. 10 ; *Rec.*, p. 298 ; B. Matthieu et M. Verpeaux, « chronique de jurisprudence constitutionnelle (décision n° 98-401 DC, du 10 juin 1998, *Loi d'orientation relative à la réduction du temps de travail*) », *LPA* n° 144, 2 décembre 1998, pp. 18-21). Cf. aussi décision n° 2001-541 DC, 27 novembre 2001, *Loi portant amélioration de la couverture des non-salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles* (cons. 4, 5, 12, 13 ; *Rec.*, p. 145) ou la décision n° 2002-455 DC, 12 janvier 2002, *Loi de modernisation sociale* (cons. 9 ; *Rec.*, p. 49).

<sup>54</sup> Le juge estime « que la faculté reconnue à la conférence des présidents de fixer un autre délai, le cas échéant plus restrictif, pour le dépôt des amendements peut permettre d'assurer la clarté et la sincérité du débat parlementaire », décision n° 2005-526 DC, *Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale* (cons. 5 ; *Rec.*, p. 144) ; D. Chamussy, « Le Règlement de l'Assemblée nationale devant le Conseil constitutionnel, *LPA* 27 avril 2006, n° 84, pp. 4-17). Cette exigence a été renouvelée lorsque par sa résolution n° 582 du 8 juin 2006, l'Assemblée nationale est venue préciser un délai par défaut (au plus tard la veille de la discussion de ces textes à 17 heures) : décision n° 2006-537 DC, du 22 juin 2006, *Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale* (*Rec.*, p. 67).

<sup>55</sup> *Souligné par nous.*

<sup>56</sup> « L'ensemble de ces amendements devraient être déposés au plus tard l'avant-veille de la réunion de commission. Ce délai devrait s'appliquer à tous les amendements, y compris aux amendements du rapporteur », Rapport fait au nom de la *Commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale* sur la proposition de G. Larcher, *tendant à modifier le Règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat* ; par P. Gélard ; Doc. Sénat n° 427 ; 20 mai 2009, p. 42.

partie, pour une raison étrangère au délai de dépôt, l'article 28 ter au motif que la chambre haute n'avait pas prévu de contrôle systématique de la recevabilité financière des amendements au moment de leur dépôt<sup>57</sup>. À la suite de cette annulation, le Sénat n'a pas entrepris de réinscrire de délais de dépôt pour les commissions au sein de son règlement. Jusqu'à la résolution du 13 mai 2015, chaque commission prévoyait librement un délai limite en fonction du texte et des conditions d'examen prévues. Dans les faits, les commissions fixaient souvent un délai correspondant à la disposition censurée, à savoir l'avant-veille de la première réunion de la commission<sup>58</sup>. Lors de l'examen de la résolution du 13 mai 2015, le Sénat réinséra, à l'initiative de son rapporteur, un article 28 ter dont l'alinéa 1 reprit à l'identique la partie de la rédaction de 2009 consacrée à la mise en place d'un délai de dépôt en commission<sup>59</sup>. Les juges validèrent selon leur jurisprudence constante cette disposition<sup>60</sup>.

**827.** L'œuvre de codification temporelle de la procédure législative a concerné ses différentes étapes jusqu'à la séance publique. Tirant pleinement les conséquences de l'article 42 al. 1 C., les règlements ont obligé les acteurs parlementaires à respecter un temps minimum entre la première réunion de commission et le début de l'examen en séance publique. Les parlementaires confirment ainsi l'objectif du constituant d'imposer un rythme législatif grâce aux textes juridiques.

---

<sup>57</sup> La décision indique : « Qu'il résulte de ces dispositions et du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution précité que chaque assemblée doit avoir mis en œuvre un contrôle de recevabilité effectif et systématique au moment du dépôt des amendements y compris auprès de la commission saisie au fond ; qu'ainsi, les dispositions qui permettent à la commission saisie au fond de se réunir " pour examiner les amendements du rapporteur ainsi que les amendements déposés au plus tard l'avant-veille de cette réunion " après avoir permis leur dépôt et leur mise en distribution, sans exiger un examen préalable de recevabilité, sont contraires à la Constitution ; qu'il en est de même de la fin du premier alinéa de l'article 28 ter qui en est inséparable », décision n° 2009-582 DC, 25 juin 2009, *op. cit.* (cons. 20 ; *Rec.*, p. 132) (*Souligné par nous*).

<sup>58</sup> Cette pratique fut confirmée lors des entretiens menés en 2014. Dans son rapport relatif à la résolution du 13 mai 2015, J.-J. Hiest évoque « une pratique désormais bien établie depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 », *Rapport au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale* sur la proposition de résolution de G. Larcher *tendant à reformer les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace* ; Doc. Sénat n° 427 ; 6 mai 2015, p. 36.

<sup>59</sup> L'article 5 bis fut ajouté suite à l'adoption de l'amendement COM-23, *Rapport J.-J. Hiest, op. cit.*, p. 78. Cette adoption fut confirmée en séance : *J.O. Sénat, Débats*, 13 mai 2015, p. 4909.

<sup>60</sup> Dans sa décision 2015-712 DC, 11 juin 2015, *Résolution réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace*, le Conseil constitutionnel a considéré que « la faculté reconnue au président de la commission saisie au fond de fixer un autre délai pour le dépôt des amendements doit permettre de garantir le caractère effectif de l'exercice du droit d'amendement [et] qu'il appartiendra au président de la commission de concilier cette exigence avec les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire » (cons. 12, *J.O.* du 14 juin 2015, p. 9865).

## **B – L’instauration d’un délai incompressible entre les stades pré-décisionnel et décisionnel**

**828.** Afin que la discussion en commission soit satisfaisante et permette de définir le texte à adopter, les règlements parlementaires, dans une action convergente, ont imposé des délais entre l’examen en commission et la séance publique. À cet égard, les élus ont considéré que pour y parvenir les dispositions constitutionnelles n’offraient pas de garanties suffisantes (1). Les parlementaires ont tenu à préciser, dans le droit, le rythme des différentes étapes jalonnant la fabrication de la loi. Dans ce but, les lois intérieures des assemblées rédigées suite à la révision constitutionnelle ont été attentives à ce que les députés et les sénateurs disposent d’un temps suffisant pour examiner le texte en commission, l’amender, et que l’ensemble des députés et sénateurs puissent prendre connaissance de la version issue des travaux préparatoires (2).

### **1 – L’insuffisance des prescriptions constitutionnelles**

**829.** Si la reconnaissance d’un délai entre le dépôt du texte et sa discussion en plénière par le nouvel article 42 al. 3C fut considérée comme une avancée majeure, elle a été estimée comme insuffisante pour garantir un ralentissement réel de la phase d’examen préparatoire. Les membres du Parlement ont souhaité assurer des conditions satisfaisantes pour l’ensemble des étapes préparatoires.

**830.** Entre le dépôt d’un texte et sa discussion en séance publique se déroulent plusieurs étapes. Deux peuvent être identifiées : celle entre le dépôt du texte sur le bureau de l’assemblée et la première réunion en commission et celle entre la fin de l’examen en commission et le début de l’examen en séance publique.

**831.** La première période doit permettre au rapporteur de prendre connaissance du texte et d’organiser son travail d’audition. En parallèle, les parlementaires et le Gouvernement exercent leur droit d’amendement afin que leurs propositions soient discutées lors de la première réunion de commission. Une fois cette étape achevée, un laps de temps suffisant avant l’arrivée en séance publique doit être laissé afin de permettre à l’ensemble des acteurs de la procédure législative de prendre connaissance du texte et de ses modifications, afin que la phase de discussion plénière soit correctement préparée. La nouvelle procédure législative

définie impliquait de tenir compte de ces besoins. Par ailleurs, il est à noter que dans les deux étapes, plus la durée est satisfaisante pour la préparation du texte, plus les parlementaires auront de la facilité à respecter le délai de dépôt des amendements.

**832.** Le ralentissement de la procédure législative par la codification juridique des différentes étapes concourt au bon enchaînement des différentes phases du travail législatif ainsi qu'à une rationalisation de l'organisation des examens au sein, d'abord des organes préparatoires, puis délibératifs.

## **2 – Une respiration nécessaire avant l'examen en séance publique**

**833.** À l'occasion de la réforme de leur règlement de 2009, les députés ont repris la disposition de l'article 42, al. 3 C., inscrivant ainsi dans leur loi intérieure qu'une durée de six semaines minimum devait s'écouler entre le dépôt et la discussion d'un texte législatif devant la première assemblée saisie en première lecture ou de quatre semaines à compter de sa transmission<sup>61</sup>.

**834.** Prolongeant l'effort, l'Assemblée nationale a renforcé son dispositif en précisant une durée incompressible à respecter entre la première réunion de la commission et la séance. Un délai minimal de sept jours a été prescrit, sauf engagement de la procédure accélérée, entre la mise à disposition par voie électronique du texte adopté par la commission, et le début de son examen en séance (art. 86 al. 4 RAN)<sup>62</sup>. On notera que la résolution n'a pas souhaité aller plus loin, se contentant au stade des travaux préparatoires du nouveau règlement d'inciter les acteurs parlementaires à ce que la première réunion de commission « se réunisse au plus tard deux semaines avant l'examen en séance publique », sans inscrire cette règle dans le marbre du règlement de l'Assemblée nationale<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> Ce principe fut rappelé à l'article 91, al. 1 RAN. On peut d'ailleurs s'interroger sur l'utilité d'une telle reprise, tout au plus incantatoire.

<sup>62</sup> « Sauf lorsque la procédure accélérée prévue par l'article 45, alinéa 2, de la Constitution a été engagée ou lorsque le projet est relatif aux états de crise, en première lecture, le délai qui sépare la mise à disposition par voie électronique du texte adopté par la commission et le début de son examen en séance ne peut être inférieur à sept jours. En cas d'engagement de la procédure accélérée ainsi que lors de la deuxième lecture et des lectures ultérieures, le texte est mis à disposition par voie électronique dans les meilleurs délais » (*Soulignés par nous*).

<sup>63</sup> Rapport fait au nom de la *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République* sur la proposition de résolution (n° 1546) de B. Accoyer

**835.** Le Sénat s'est aussi inscrit dans cette dynamique alors même qu'il est traditionnellement peu favorable au formalisme s'agissant des modalités d'examen des textes en commission. Aussi le Sénat a-t-il consacré lors de sa réforme réglementaire de 2009 un écart type devant séparer la première réunion de la commission et l'examen en séance publique. Seul rescapé de la censure partielle de l'article 28 ter RS, l'al. 1 prévoit que « deux semaines au moins avant la discussion par le Sénat d'un projet ou d'une proposition de loi, sauf dérogation accordée par la conférence des présidents, la commission saisie au fond se réunit »<sup>64</sup>. Il s'agit d'une amélioration puisque selon le rapporteur, avant la révision constitutionnelle, « la commission adoptait généralement un rapport au cours de la semaine précédant celle de l'examen en séance publique »<sup>65</sup>.

**836.** Là encore, il s'agira pour la conférence des présidents de ne pas multiplier les dérogations afin que cette garantie joue pleinement et qu'ainsi le délai de deux semaines devienne la règle<sup>66</sup>. On ajoutera que lors de sa séance du 13 janvier 2010, la conférence des présidents du Sénat a instauré un délai spécifique de six semaines pour les propositions de loi déposées par les groupes parlementaires, afin d'améliorer leur préparation<sup>67</sup>.

**837.** Plus concrètement, si ces modifications réglementaires s'inscrivent de toute évidence dans le sens d'un ralentissement favorable à une procédure législative plus apaisée et permettant d'assurer une meilleure qualité de la législation, elles ne constituent pas des garanties absolues. En effet, le Gouvernement demeure libre de déclencher la procédure accélérée. Les instances parlementaires sont contraintes de s'adapter pour aborder à un temps de préparation devenu beaucoup plus limité. Par ailleurs, les commissions demeurent

---

*tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale* ; par J.-L. Warsmann ; Doc. AN n° 1630 ; 30 avril 2009, p. 153.

<sup>64</sup> Proposition de résolution *tendant à modifier le Règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat* ; présenté par G. Larcher ; Doc. Sénat n° 377 ; 30 avril 2009, pp. 11-12 et p. 27.

<sup>65</sup> Rapport de P. Gélard ; Doc. Sénat n° 427 ; 20 mai 2009, *op. cit.*, p. 41.

<sup>66</sup> Le rapporteur considéra cette disposition comme « essentielle » tout en indiquant que d'une part « la rédaction retenue n'implique pas un décompte jour pour jour du délai retenu : elle suppose seulement que la commission se réunisse pendant la deuxième semaine précédant celle au cours de laquelle sera discuté en séance publique le texte dont elle est saisie » et que d'autre part « le délai minimum proposé de deux semaines ne saurait pas s'appliquer dans toutes les situations. La proposition de résolution prévoit, à cette fin, qu'il peut y être dérogé par la conférence des présidents », *ibid.*, p. 41.

<sup>67</sup> Information donnée par C. Mangin, mail du 9 mai 2017.

« maîtresses de leurs travaux » et partant, elles sont libres d'organiser leurs agendas<sup>68</sup>. Enfin, il faut rappeler que le Conseil constitutionnel n'a jamais déclaré une procédure législative irrégulière sur le fondement de la méconnaissance des règlements des assemblées<sup>69</sup>. L'ensemble des dispositions consacrées pourrait ne pas trouver à s'appliquer en raison de ces nombreux tempéraments que la pratique pourrait se charger de multiplier, tempérant logiquement le ralentissement de la procédure législative.

## Section II – L'encadrement des procédures d'accélération gouvernementales

**838.** Ignorant régulièrement l'aphorisme du Doyen Hauriou pour qui « la délibération suppose la réflexion et l'esprit critique, elle est une forme de la discussion dont est sensée jaillir la lumière »<sup>70</sup>, le Gouvernement fait usage de plusieurs techniques juridiques pour influencer sur le rythme des travaux. Il s'agit souvent pour lui de précipiter un rythme de délibération trop lent à son goût. Les contraintes de temps imposées par ces outils, pour utiles et justifiés qu'elles soient, ne sont pas sans provoquer des difficultés aux assemblées. Convaincu que ces dispositifs ne devaient pas être totalement supprimés des « armes »<sup>71</sup> à la disposition du Gouvernement, le constituant a tenté d'opérer un équilibre entre l'efficacité et le respect de la qualité de la délibération parlementaire. À cet effet, la norme fondamentale a encadré les procédures d'accélération des débats législatifs à la disposition de l'exécutif en permettant aux assemblées d'intervenir sur l'opportunité de soumettre un texte à la procédure accélérée (§ I) et en restreignant constitutionnellement l'usage de l'article 49 al. 3 C. (§ II).

---

<sup>68</sup> Même si ce principe s'applique de façon moins stricte que sous la III<sup>ème</sup> République et selon laquelle « la commission se réunit quand elle peut, quand elle veut, rien ne limite le temps dans lequel elle devra nommer un rapporteur, le temps dans lequel celui-ci devra faire son rapport », M. de Serre cité par Joseph-Barthélémy, *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Paris, Librairie Delagrave, 1934, p. 188.

<sup>69</sup> En 1978, le Conseil constitutionnel indiqua qu'il « ne saurait être saisi de la conformité de l'article 25 aux dispositions du règlement de l'Assemblée nationale, lequel, d'ailleurs, n'a pas, en lui-même, valeur constitutionnelle », décision n° 78-97 DC, 27 juillet 1978, *Loi portant réforme de la procédure pénale sur la police judiciaire et le jury d'assises* (cons. 3 ; *Rec.*, p. 31 ; P. Avril, J. Gicquel, CCF n° 7, 1978, pp. 174-175. Cette jurisprudence est d'application constante. Ex : décision n° 84-181 DC, 11 octobre 1984, *Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse* (*Rec.*, p. 78). Voir aussi décision n° 2010-602 DC, 18 février 2010, *Loi ratifiant l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés* (cons. 6 ; *Rec.*, p. 64).

<sup>70</sup> M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, 2<sup>ème</sup> éd., Sirey, 1929, pp. 470-471.

<sup>71</sup> En référence à la thèse de C. Vintzel, *Les armes du Gouvernement dans la procédure législative, Étude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni, Paris*, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », Dalloz, 2011, 836 p.

## § I – Une procédure accélérée faiblement encadrée

**839.** En vertu de l'ancien article 45 C. al. 2<sup>72</sup>, la procédure d'urgence était avant tout une solution efficace pour un Gouvernement pressé, puisque ce mécanisme réduisait fortement les échanges entre les chambres et donc le temps laissé aux parlementaires pour examiner un texte. Logiquement, le dialogue entre les assemblées « conditions de l'approfondissement du débat politique et de l'amélioration du travail législatif »<sup>73</sup> se voyait limité par cette accélération (A). Devenu une pratique régulière, et non cantonnée aux véritables situations d'urgence, l'encadrement de la procédure d'urgence était souhaité depuis plusieurs années. Procédure dont l'application s'imposait au Parlement, la pression exercée sur le rythme législatif précipitait à l'excès le travail législatif. À l'occasion de la révision constitutionnelle, les parlementaires ont validé une incise dans la norme fondamentale leur permettant de, théoriquement, réguler l'application de la procédure accélérée et ainsi de retrouver une maîtrise du *tempo* législatif (B).

### A – La nécessité d'une réforme

**840.** Que le Gouvernement dispose d'une procédure à même de hâter la procédure législative s'avère pour le moins commun<sup>74</sup> et répandu dans les régimes parlementaires<sup>75</sup>.

---

<sup>72</sup> L'article 45 C. en vigueur est rédigé comme suit : « Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux Assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque Assemblée ou, si le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée sans que les conférences des présidents s'y soient conjointement opposées, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion » (*Souligné par nous*).

<sup>73</sup> Rapport de J.-J. Hiest ; Doc. Sénat n° 387, *op. cit.*, p. 140.

<sup>74</sup> P.-L. Frier rappelle que depuis 1791, l'ensemble des Constitutions et des règlements parlementaires ont organisé « un système particulier pour les textes urgents, qui n'étaient soumis qu'à une seule délibération », *L'urgence*, Paris, LGDJ, p. 274

<sup>75</sup> Selon P. Jan, « un bref tour d'horizon des régimes parlementaires qui nous entourent révèle que l'urgence législative est un concept qui est loin d'être ignoré. Ses caractéristiques principales s'articulent autour de deux idées principales. Tout d'abord, le Gouvernement est toujours impliqué dans le déclenchement de l'urgence législative. Soit il en a le monopole comme en Italie, soit il partage cette prérogative avec le Parlement comme en Espagne ou en Allemagne. Il agit aussi conjointement avec l'une ou l'autre des assemblées parlementaires comme au Royaume-Uni. Ensuite, c'est la portée limitée de l'urgence. En Italie, l'accélération du débat parlementaire ne peut porter que sur des projets de loi qui confirment les décrets-lois ; en Allemagne, l'urgence qui peut être également demandée par le Bundestag ou un groupe parlementaire, concerne essentiellement les textes qui requièrent l'approbation du Bundesrat. Si, en Espagne ou au Royaume-Uni, il n'existe pas à proprement parler de domaine législatif de l'urgence, ces régimes parlementaires se singularisent par l'extrême brièveté de la discussion parlementaire qui ne peut que concerner des textes de crise et qui,

Mais, si son principe n'a pas été remis en cause, l'usage important de cette prérogative par le Gouvernement depuis les débuts de la V<sup>ème</sup> République suscitait des critiques répétées. Elle porterait atteinte au déroulement de la procédure législative (1) et ce d'autant plus que sa mise en œuvre a souvent été abusive (2). Un encadrement juridique entre les mains des parlementaires semblait indispensable pour atténuer ces excès.

## 1 – Des atteintes aux droits du Parlement et à la bonne élaboration de la loi

**841.** Dans un système bicaméral, la délibération parlementaire est basée sur un fonctionnement « dual [à travers le bicamérisme] mais aussi fractionné [via un nombre variable de lectures]. Tel un tamis, l'échelonnement de la discussion permet de confronter, d'affiner et de faire évoluer les positions partisans et techniques »<sup>76</sup>. C'est cette dialectique qui a permis d'enrichir la discussion des assemblées. La mise en œuvre de l'urgence, motivée « par des considérations d'expédience priment dès lors la recherche d'une amélioration des textes »<sup>77</sup>.

**842.** Concrètement, le déclenchement de la procédure d'urgence permettait au Gouvernement de limiter le nombre de navettes avant, le cas échéant, de convoquer une commission mixte paritaire. Le dialogue nécessaire entre les deux assemblées législatives était *a minima* diminué, voire en grande partie supprimé<sup>78</sup>. En conséquence, plusieurs dérèglements venaient affecter la discussion législative.

**843.** La précipitation gouvernementale imposait des contraintes temporelles qui perturbaient l'élaboration de la loi. Le temps écoulé entre le dépôt du projet ou de la

---

de par cette circonstance, présentent un caractère tout à fait exceptionnel », « La procédure accélérée : bilan de deux ans de mise en œuvre », *LPA* 18 février 2011, n° 35, p. 6. B. Ridard relève que la procédure d'urgence est « prévue sous des formes assez diverses dans les quatre systèmes étudiés », *L'encadrement du temps parlementaire dans la procédure législative. Étude comparée : Allemagne, Espagne, France, Royaume-Uni*, Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, p. 621. Plus largement, lire l'étude des différentes procédures d'urgence, pp. 621-636.

<sup>76</sup> J.-É. Gicquel, « l'indispensable révision des modalités d'utilisation de la déclaration d'urgence », *LPA* 14 mai 2008, n° 97, p. 62.

<sup>77</sup> M.-D. Pierre, *L'article 45 de la Constitution du 4 octobre 1958*, Paris, LGDJ, 1981, pp. 300-301

<sup>78</sup> B. Baufumé y voit moins « un mécanisme permettant d'accélérer le dialogue entre les assemblées qu'un mécanisme cristallisant les oppositions entre les chambres et supprimant en fait tout dialogue », *Le droit d'amendement et la Constitution sous la V<sup>ème</sup> République*, Paris, LGDJ, 1993, p. 401.



proposition de loi sur le bureau d'une des assemblées et son adoption était fortement réduit<sup>79</sup>. Alors qu'un minimum de temps est nécessaire au travail législatif, l'arrêt brutal de cette dialectique avait pour effet de limiter les possibilités de compromis au stade plénier. Il en résultait qu'un travail important restait à fournir au stade de conciliation, au point que les commissions mixtes paritaires «s'apparentent à des pseudos secondes lectures»<sup>80</sup>, dessaisissant les chambres de leur pouvoir de délibération. Enfin, le régime de la procédure d'urgence signifiait une diminution notable de la durée du débat législatif peu compatible avec des «lois de qualité [qui] supposent un temps d'examen raisonnable»<sup>81</sup>.

**844.** En définitive, la procédure législative d'urgence n'emportait pas seulement la suppression d'une ou de plusieurs navettes<sup>82</sup>. Son déclenchement limitait les prérogatives du Parlement : restriction du droit d'amendement des parlementaires, abaissement de la position institutionnelle du Sénat dans la procédure législative, précipitation néfaste de celle-ci. De plus, son déclenchement n'était pas sans risque pour la qualité de la loi.

---

<sup>79</sup> Au début de la XIII<sup>ème</sup> législature (avant la révision constitutionnelle), O. Fuchs relevait qu'«en excluant les deux lois dont l'urgence avait été déclarée sous la législature précédente, ce délai est en moyenne de soixante-dix-sept jours. Surtout, 37 % des lois adoptées en suivant la procédure législative d'urgence l'ont été dans un délai de moins de soixante jours et 66 % dans un délai de moins de quatre-vingt-dix jours. Trente-huit jours se sont ainsi simplement écoulés entre le dépôt sur le bureau d'une assemblée et la promulgation de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités ou de la loi n° 2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs. Ce délai inclut même, dans ce dernier cas, la saisine du Conseil constitutionnel», «La procédure législative d'urgence», *RDJ* 2009, n° 3, p. 769.

<sup>80</sup> J.-É. Gicquel, «L'indispensable...», *op. cit.*, p. 62.

<sup>81</sup> J.-L. Héryn, «La qualité de la loi», in B. Mathieu, M. Verpeaux (dir.). *La réforme du travail législatif* (1<sup>er</sup> printemps du droit constitutionnel de l'Université de Paris-I, colloque organisé par le Centre de recherche de droit constitutionnel (CRDC), le 25 mars 2005, à Paris), Paris, Dalloz, 2006, coll. «Thèmes et commentaires», 2006, p. 42. Selon O. Fuchs «L'examen, au travers du révélateur que constitue le contrôle de constitutionnalité de la loi, des lois adoptées en urgence montre que la mise en œuvre de cette procédure se traduit par l'adoption de dispositions contrevenant à l'objectif d'intelligibilité de la loi et, plus généralement, de dispositions dont la constitutionnalité est remise en cause, de manière proportionnellement plus importante que pour les lois adoptées selon la procédure de droit commun. Ce critère d'appréciation n'est pas sans reproche, mais il est commode. Depuis 2002, le Conseil constitutionnel a statué au regard de l'objectif constitutionnel d'intelligibilité de la loi sur dix lois votées en urgence. Huit méconnaissent cet objectif ou ont fait l'objet de réserves d'interprétation. Ce ratio est supérieur à celui qui vaut pour les lois ordinaires (50 %). En outre, sous la 12<sup>ème</sup> législature, sur trente-quatre lois votées en urgence dont a été saisi le Conseil constitutionnel, dix-huit comportaient des dispositions inconstitutionnelles et cinq des dispositions soumises à des réserves d'interprétation. Pas moins de vingt-trois lois contenaient donc des dispositions sujettes à caution quant à leur constitutionnalité, sur trente-quatre lois déférées et un total de cinquante-sept lois adoptées selon cette procédure», «La procédure législative d'urgence», *op. cit.*, p. 768.

<sup>82</sup> On ne peut alors qu'être en désaccord avec G. Deferre qui affirmait que «la seule différence entre la procédure d'urgence et la procédure normale sans urgence, c'est une navette en moins», *J.O. Sénat, Débats*, séance du 23 juillet 1982, p. 3793.

**845.** Ces différentes conséquences étaient sans aucun doute la contrepartie de la célérité. Justifiée dans certains cas, il n'en demeure pas moins que les cinquante années d'utilisation de cette prérogative gouvernementale font apparaître qu'elle a été mise en œuvre dans des objectifs totalement étrangers à de véritables situations d'urgence, caractérisant un abus manifeste.

## **2 – Un usage abusif**

**846.** Prérogative gouvernementale discrétionnaire<sup>83</sup>, la procédure d'urgence a été utilisée par l'ensemble des Gouvernements depuis 1958, toutes tendances politiques confondues. D'ailleurs, plus encore que les conséquences sur la procédure législative, c'est la fréquence de l'utilisation du dispositif couplée aux motivations discutables de l'exécutif qui ont fait l'objet de critiques<sup>84</sup>. Loin d'être un outil pour affronter des situations de nécessité, cette procédure a été employée pour précipiter la délibération de textes de natures diverses.

**847.** Étant rappelé au préalable que la procédure d'urgence est de droit pour les lois de finances<sup>85</sup> et les lois de financement de la sécurité sociale<sup>86</sup>, le nombre moyen de déclarations d'urgence entre 1959 et 2007 s'établit à 16 par an<sup>87</sup>. Cette moyenne recouvre de fortes disparités selon les années : alors que l'urgence a été déclarée à 36 reprises en 1982, 35 reprises en 1987 et à 34 reprises en 1992, on note une fréquence d'utilisation beaucoup plus faible en 1981 et 1988 avec 7 engagements de cette procédure pour ces deux sessions.

**848.** Les statistiques révèlent que la mise en œuvre de la procédure d'urgence se caractérise par un nombre de déclenchements irréguliers et par une absence d'usage croissant

---

<sup>83</sup> Selon P. Jan, « Cette prérogative est inconditionnée. L'appréciation de l'urgence est politique. Elle n'est en rien juridique. Pour cette raison d'ailleurs, il s'agit certainement d'un acte de Gouvernement qui n'est pas susceptible de recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État », « La procédure accélérée : bilan de deux ans de mise en œuvre », *LPA* 18 février 2011, n° 35, p. 6.

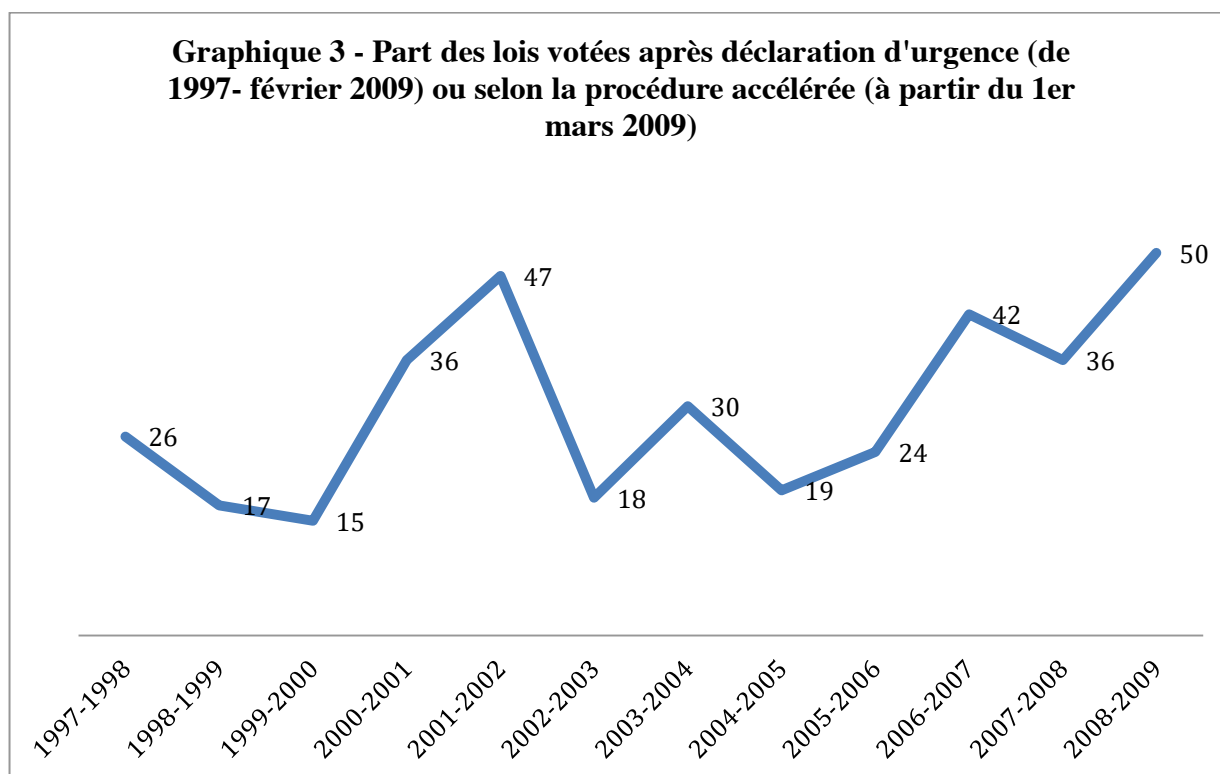
<sup>84</sup> « Le Sénat n'apprécie pas ces déclarations d'urgence à répétition. Si certains projets de loi doivent, c'est vrai, être discutés en urgence, nous comprenons moins bien une telle nécessité pour d'autres textes », A. Poher, *J.O. Sénat, Débats*, séance du mardi 11 octobre 2005, p. 5776.

<sup>85</sup> L'Article 40 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 indiquait que : « Le projet de loi de finances est ensuite examiné selon la procédure d'urgence dans les conditions prévues à l'article 45 de la Constitution ».

<sup>86</sup> L'article L.O. 111-7 du Code de la sécurité sociale disposait que : « Le projet de loi de financement de la sécurité sociale est ensuite examiné selon la procédure d'urgence dans les conditions prévues à l'article 45 de la Constitution ».

<sup>87</sup> Données fournies par le service de la séance de l'Assemblée nationale

« contrairement à ce qui est parfois avancé »<sup>88</sup>. En revanche, le nombre de textes adoptés selon cette procédure montre qu'elle peut être considérée comme une pratique régulière<sup>89</sup> :



**849.** Deux considérations ont alimenté le mécontentement des parlementaires : la banalisation et les motivations contestables des Gouvernements. P.-L. Frier estimait en 1987 que « le gouvernement semble recourir à la procédure d'urgence en fonction de trois préoccupations différentes : parfois il le fait pour des raisons politiques, techniques, ou tout simplement parce qu'il y a urgence ! »<sup>90</sup>. La considération d'urgence *stricto sensu* est en réalité la moins fréquente. Pour le Gouvernement, l'article 45 al. 2 C. est surtout un moyen d'accélérer la navette pour adopter plus rapidement des textes et/ou optimiser la gestion du

<sup>88</sup> G. Bergounous, « Article 45 », in F. Luchaire, G. Conac, X. Prétot (dir.), *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, Paris, Economica, 3<sup>ème</sup> éd., 2008, p. 1103. Si l'utilisation est variable selon les sessions parlementaires et les législatures, on objectera tout de même que l'utilisation de cette procédure était plus faible lors des premières législatures de la V<sup>ème</sup> République. En ce sens, voir P.-L. Frier, *op. cit.*, p. 410-411 ; M.-D. Pierre, *op. cit.*, p. 255 et p. 298 et s.

<sup>89</sup> Statistiques issues du rapport annuel de l'application de loi, 16 décembre 2009, p. 37 (textes en urgence de droit exclus).

<sup>90</sup> P.-L. Frier, *op. cit.*, p. 414. Cette division tripartite : politiques, techniques et urgence est aussi celle reprise par B. Baufumé, *op. cit.*, p. 400.

programme de travail des assemblées<sup>91</sup>. Il peut s'agir d'adopter un texte rapidement afin de satisfaire une demande populaire, même si les textes politiques ou majeurs pour le programme politique gouvernemental ne sont pas les seuls textes à être soumis à cette procédure<sup>92</sup>. Il peut aussi s'agir pour l'exécutif d'utiliser l'urgence comme un outil « technique » de gestion de l'ordre du jour. Face à l'encombrement de celui-ci, le Gouvernement obtiendra alors une inscription plus rapide de ses sujets au programme de travail du Parlement et hâtera ainsi le vote de ses membres. L'urgence peut aussi permettre d'accélérer la navette à l'approche d'une fin de législature<sup>93</sup>.

**850.** Au soutien de ces observations, il n'est pas anodin de remarquer que les textes adoptés sous l'empire de la procédure d'urgence ne sont pas les plus rapides à entrer en vigueur. Le suivi de l'application des lois opéré par le Palais du Luxembourg démontre même qu'ils sont parfois plus longs à être appliqués que ceux examinés sous la procédure de droit commun. À la fin de la XII<sup>ème</sup> législature, le Sénat constatait que « les lois votées après déclaration d'urgence ont encore moins contribué que les lois votées selon la procédure de droit commun à l'intensification du suivi réglementaire, les taux d'application respectifs étant de 16 % et de 40 % : les textes censés devoir être mis en œuvre le plus rapidement le sont le plus tardivement »<sup>94</sup>. Cet état des lieux n'est pas sans lien avec le processus législatif dégradé qu'entraîne l'utilisation de la procédure d'urgence.

---

<sup>91</sup> Comme l'indique J.-É. Gicquel « en réalité, la déclaration d'urgence se présente surtout comme un instrument de gestion de l'encombrement de l'ordre du jour des assemblées. Le temps parlementaire, avec un nombre réduit de lectures pour chaque loi, s'en retrouve maximisé avec une croissance corrélative de fenêtres de délibérations pour l'activité législative globale », « L'indispensable... », *op. cit.*, p. 61. Pour J.-J. Urvoas c'est un moyen pour le Gouvernement d'assouvir sa « boulimie législative », « Une occasion gâchée, la révision constitutionnelle », *Commentaire* 2010, n° 130, p. 445.

<sup>92</sup> Comme le souligne J.-É. Gicquel le « prisme politique ne doit pas être surévalué puisque le gouvernement sollicite aussi l'article 45 C pour des lois mineures », « L'indispensable... », *op. cit.*, p. 61.

<sup>93</sup> J.-J. Hiest relève que « le phénomène s'aggrave souvent en fin de législature en raison du souhait du Gouvernement de faire aboutir les textes inclus dans son programme législatif : ainsi, sur 45 textes examinés par le Sénat entre le 1er octobre 2006 et le 22 février 2007 (hors conventions), plus d'un tiers a fait l'objet d'une déclaration d'urgence (cette proportion dépasse même la moitié s'il n'est pas tenu compte des propositions de loi, des projets de loi pour lesquels l'urgence est de droit ou, au contraire, exclue -projets de loi constitutionnelle) contre 19,3 % pour la session 2005-2006 et 11,8 % pour la session 2004-2005 », Doc. Sénat n° 387 ; 11 juin 2008, *op. cit.*, p. 140.

<sup>94</sup> Le contrôle de l'application des lois, Synthèse des travaux des commissions permanentes au 30 septembre 2007, Année parlementaire 2006-2007 et XII<sup>ème</sup> législature, 59<sup>ème</sup> rapport, p. 65. Pour P. Jan, « cette conclusion ruine, du moins relativise sensiblement, l'intérêt de l'accélération opportuniste et calculatrice des débats parlementaires. En 2008-2009, sur les treize lois adoptées à la suite d'une déclaration d'urgence ou de la procédure accélérée et qui nécessitaient des mesures réglementaires (auxquels il convient d'ajouter six textes de droit sur un total de trente-huit textes, soit 50 % !), deux

**851.** Maître absolu de déclarer l'urgence, le Gouvernement a la possibilité, face à des parlementaires juridiquement impuissants, de contraindre à l'excès le travail législatif. Au-delà, l'accélération de la procédure législative est un élément qui affecte la qualité du travail préparatoire et *in fine* la discussion en séance publique. En effet, un travail approfondi au stade pré-décisionnel permet de rendre la discussion en séance publique plus efficace. Ensuite, la possibilité pour les assemblées de pouvoir compter sur plusieurs lectures permet de produire la loi convenablement<sup>95</sup>. Afin d'atteindre ces objectifs, seule une révision constitutionnelle permettrait d'encadrer cette prérogative absolue d'accélération de la procédure législative que le Gouvernement détenait de la norme fondamentale.

## **B – L'attribution aux conférences des présidents d'un droit d'opposition : un encadrement *a minima***

**852.** Dès les travaux préparatoires à la révision constitutionnelle, la nécessité de revoir les modalités de mise en œuvre de la procédure d'urgence est apparue. Constatant que « l'abus par les gouvernements successifs est manifeste » et « que le recours à la "déclaration d'urgence" est devenu la règle dans l'organisation des débats parlementaires, ce qui prive, souvent sans motif sérieux, la navette parlementaire de son intérêt, qui est d'améliorer la qualité des textes en discussion » et que « cette pratique, aggravée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le droit d'amendement, est critiquée de manière récurrente par les

---

seulement ont été totalement appliquées. Encore convient-il de préciser qu'elles n'exigeaient qu'une seule mesure réglementaire (fonctionnement des assemblées parlementaires et repos dominical)... Sept ont été partiellement appliquées et quatre attendaient toujours un premier décret d'application près d'un an après leur promulgation (loi sur le développement économique et social, la Nouvelle-Calédonie, mobilité des parcours professionnels, gendarmerie). Par comparaison, 69 % des dispositions législatives contenues dans les textes déclarés urgents de droit ont été suivies d'une intervention du pouvoir réglementaire », « La procédure d'urgence... », *op. cit.*, p. 10.

<sup>95</sup> Le souhait des assemblées de disposer du temps est une préoccupation constante (M. Couderc, « La bataille parlementaire contre le temps, *RFSP* 1981, pp. 85-120) notamment *via* une programmation du travail parlementaire, propice à un travail préparatoire de bonne qualité (*ibid.*, pp. 98-101). Le temps est aussi un facteur essentiel dans la production législative au stade de la séance publique. Il doit permettre aux navettes d'assurer la mise en œuvre du principe de l'entonnoir. Selon P. Avril et J. Gicquel, « le droit parlementaire désigne sous ce vocable familier et évocateur le processus qui conduit les deux assemblées à l'adoption d'un texte identique à l'issue de lectures successives au cours desquelles la délibération se concentre sur les seules dispositions qui n'ont pas été votées dans les mêmes termes, tandis que celles dont l'adoption par les deux assemblées a été conforme ne peuvent plus être remises en question », « Droit d'amendement : la fin des "limites inhérentes" », *LPA* 13 juillet 2001, n° 139, p. 5). La suppression des lectures multiples remet donc en cause ce dispositif.

Présidents des deux assemblées. »<sup>96</sup>, le comité Balladur, proposa dans sa préconisation n° 24 d'encadrer la procédure de déclaration d'urgence.

**853.** Le Gouvernement a aussi reconnu que la procédure d'urgence devait être amendée, incluant l'article 19 de son projet de loi constitutionnelle au titre des dispositions tendant « à améliorer la qualité de la loi en même temps qu'à renforcer le Parlement »<sup>97</sup>. C'est donc logiquement que le constituant a suivi la recommandation du Comité tout en précisant sa rédaction.

**854.** Si la nouvelle rédaction de l'article maintient le principe de l'urgence, elle change la dénomination de la procédure<sup>98</sup>, celle-ci se voyant dénommée dorénavant procédure accélérée. Mais surtout, elle instaure un dispositif d'encadrement de la prérogative gouvernementale : « De telle manière que les deux assemblées ensemble puissent opposer leur veto à l'urgence avant même le début de la discussion dans la première des deux chambres [...]. Cette décision relèverait de la compétence conjuguée de chacune des deux assemblées. Ainsi, celles-ci seraient-elles en mesure d'éviter que l'examen d'un texte ne fasse l'objet que d'une seule lecture dans chacune d'elles »<sup>99</sup>.

**855.** Au demeurant, la solution envisagée par le comité d'experts restait relativement floue sur les modalités pratiques de l'opposition des assemblées<sup>100</sup>. Si le principe d'un partage de la

---

<sup>96</sup> Rapport du Comité de Réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>ème</sup> République, *op. cit.*, p. 36.

<sup>97</sup> Projet de loi constitutionnelle de *modernisation des institutions de la V<sup>ème</sup> République* ; Doc. AN n° 820 ; 23 avril 2008, p. 7.

<sup>98</sup> Relevant de la « pure sémantique » (R. Maillié, *J.O. A. N., Débats*, 1<sup>ère</sup> séance du 28 mai 2008, p. 2614), cette modification fut initiée par R. Maillié par l'amendement n° 135. Cette substitution de terme fit l'objet de railleries de la part de l'opposition : « Voilà ce que l'on appelle un pas de clerc ! Va-t-on faire de l'étymologie pour savoir si le mot "urgence" vaut mieux que l'expression de "procédure accélérée", ou inversement ? Quelle que soit la manière de désigner la stratégie qui consiste, pour le Gouvernement, à faire travailler l'Assemblée plus vite, le seul problème, mes chers collègues, est que nous ayons le temps d'assumer notre fonction de législateur. Il est vraiment dommage que certains de nos collègues se bornent à proposer de changer le nom de cette procédure : il aurait mieux valu réfléchir à la technique, c'est-à-dire à notre capacité d'examiner les textes soumis à une procédure d'urgence ou "accélérée", si vous préférez et au temps dont nous disposons pour ce faire », J.-Y. Le Bouillonnet, *J.O. AN, Débats*, 1<sup>ère</sup> séance du 28 mai 2008, p. 2615.

<sup>99</sup> Rapport du Comité de Réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>ème</sup> République, *op. cit.*, p. 36

<sup>100</sup> La formulation proposée par le Comité pour l'alinéa 2 de l'article 45 C. était la suivante : « Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou, si le Gouvernement a déclaré l'urgence sans que les deux assemblées s'y soient opposées, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le

prérogative entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif était acquis, la délibération éventuelle décidant d'une opposition au déclenchement par le Gouvernement de la procédure incombait aux assemblées. Appliqué strictement, cela signifiait que, par un vote en séance publique, les assemblées auraient dû s'exprimer sur la mise en œuvre de la procédure 45 al. 2 C. Le projet déposé par le Gouvernement est venu préciser la proposition. Aussi dans son article 19, le projet de loi a dévolu cette prérogative à chaque conférence des présidents<sup>101</sup>, celles-ci devant se prononcer « conjointement » sur le déclenchement. C'est donc dans le secret des séances de cet organe qui, pour la première fois, obtient une existence constitutionnelle sous la V<sup>ème</sup> République, qu'un nombre restreint d'acteurs<sup>102</sup> sera chargé de prendre position sur la mise en œuvre de cette prérogative gouvernementale<sup>103</sup>.

---

Premier ministre a la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion » (*Souligné par nous*).

<sup>101</sup> L'origine de cet organe remonte au début du XX<sup>ème</sup> siècle et provient d'un dessaisissement progressif d'un pouvoir appartenant auparavant au président de l'assemblée parlementaire (A. Martin, *Le président des assemblées parlementaires sous la V<sup>ème</sup> République*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 1996, p. 137). Sous la III<sup>ème</sup> République, c'est donc le président de l'assemblée qui proposait au *Plenum* le programme des séances publiques à venir ainsi que le jour et l'heure. Des discussions interminables pouvaient en résulter, l'ordre du jour est une question tant politique que technique. Le président avait l'habitude de consulter les présidents de commissions ou les présidents de groupe pour connaître l'avancement des travaux et dégager ainsi les initiatives à venir. La pratique prolongea cette méthode puisque le président finit par être entouré « des présidents ». L'Assemblée nationale fut la première chambre à officialiser dans son règlement l'existence d'une « conférence des présidents » par les résolutions du 8 et 15 novembre 1911, alors que les sénateurs attendront 1947. La IV<sup>ème</sup> République codifia avec plus de minutie la fixation de l'ordre du jour dans les règlements parlementaires, accroissant l'importance de la conférence par la même occasion, sans pour autant que celle-ci fut affectée d'un véritable pouvoir de décision puisque ses propositions restaient soumises en séance plénière. Ses missions devinrent rapidement aussi bien politiques que techniques (cf. E. Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, 2<sup>ème</sup> édition, 1902, pp. 961-963 (n° 803) ; P. Arrighi, « Le Règlement du conseil de la République », *RDP* 1947, pp. 425-426 ; J. Grangé, « La fixation de l'ordre du jour des assemblées parlementaires », in É. Guichard-Ayoub, C. Roig, J. Grangé et al., *Études sur le Parlement de la Ve République*, Paris, PUF, coll. « Travaux de recherches de la faculté de droit et des sciences économiques de Paris », série science politique, 1965, pp. 176-178).

<sup>102</sup> À l'Assemblée nationale, selon l'article 47 al. 1 RAN, « La conférence des présidents se compose, outre le Président, des vice-présidents de l'Assemblée, des présidents des commissions permanentes, du rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, du président de la Commission des affaires européennes et des présidents des groupes ». Au Sénat, c'est l'article 29 al. 1 RS qui fixe sa composition comme suit : « La conférence des présidents comprend les vice-présidents, les présidents des groupes, les présidents des commissions permanentes, les présidents des commissions spéciales intéressées, le président de la commission des affaires européennes ainsi que les rapporteurs généraux de la commission des finances et de la commission des affaires sociales ».

<sup>103</sup> À la suite de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, la nouvelle rédaction de l'article 45 al. 2 C. est la suivante : « Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux Assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque Assemblée ou, si le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée sans que les conférences des présidents s'y soient conjointement opposées, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre

**856.** L'accueil du dispositif proposé par le Gouvernement fut validé en l'état par les assemblées, sans que les parlementaires de la majorité en fassent grand cas. Le principe d'un encadrement parlementaire de la procédure de l'article 45 C. faisait l'objet d'un consensus parmi les membres du Parlement. Pour preuve, quelques mois avant l'examen du projet de loi constitutionnel, une proposition de loi de R. Maillié, co-signée par plus de soixante-dix députés, reprenait à son compte la solution proposée par le Comité Balladur<sup>104</sup>.

**857.** À l'inverse, la doctrine, ainsi que les députés et sénateurs de l'opposition n'ont pas manqué de faire état au mieux de leur scepticisme, au pire d'un jugement sévère<sup>105</sup>. Ainsi plusieurs parlementaires ont-ils considéré que le mécanisme choisi était une « supercherie »<sup>106</sup>, un « gadget »<sup>107</sup>, « un nouveau trompe-l'œil, une fausse limitation de cette procédure »<sup>108</sup>, « une disposition légèrement hypocrite »<sup>109</sup> à laquelle il « convient de ne pas donner une portée considérable »<sup>110</sup>.

**858.** La faiblesse de l'encadrement proposé n'est que plus dommageable, tant les effets de la procédure accélérée se sont vus renforcés suite à la reformulation de l'article 42 C. Son

---

ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.

<sup>104</sup> *Proposition de loi constitutionnelle relative à la procédure d'urgence*, dans la Constitution française ; présenté par M. R. Maillié ; Doc. AN n° 766 ; 28 mars 2008 ; pp. 1-5. L'article 45 al. 2 C. était ainsi rédigé : « Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou, si le Gouvernement a déclaré la procédure accélérée, sans que les deux assemblées s'y soient opposées, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre a la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion » (*Souligné par nous*).

<sup>105</sup> M. Verpeaux fut plus nuancé en estimant que tout comme l'article 42 al. 3 C., la nouvelle rédaction de l'article 45 al. 2 C. devait être accueillie comme « une sage mesure » : « Moderniser et équilibrer les institutions de la V<sup>ème</sup> République, premières réflexions sur 77 propositions », *op. cit.*, p. 20. P. Jan se montre plus optimiste sur les effets de cette innovation y voyant la preuve que les conférences des présidents « deviennent les gardiennes du bon ordre législatif, les défenseuses de la qualité de la loi, les garantes d'un bicamérisme vivant. L'objectif du constituant était clairement de mettre un terme définitif à un usage abusif, car non justifié de l'urgence législative. Cette volonté sincère est à mettre en perspective avec la philosophie qui anima la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008. L'amélioration du travail parlementaire et, notamment les conditions d'examen des textes de loi, ont été au cœur des réflexions du comité Balladur comme du constituant. Renforcer la qualité et l'autorité de la loi supposait également donner tout son sens à la navette parlementaire, au dialogue parlementaire. », « La procédure accélérée : bilan de deux ans de mise en œuvre », *op. cit.*, p. 7.

<sup>106</sup> F. de Rugy, *J.O. AN, Débats*, 2<sup>ème</sup> séance du 28 mai 2008, p. 2645.

<sup>107</sup> J.-Y. Le Bouillonnet, *ibid.*, p. 2646.

<sup>108</sup> B. Frimat, *J.O. Sénat, Débats*, séance du 16 juillet 2008, p. 4747

<sup>109</sup> N. Borvo Cohen-Seat, *J.O. Sénat, Débats*, séance du 23 juin 2008, p. 3273.

<sup>110</sup> J.-J. Hyst, *ibid.*, p. 3279.



déclenchement emporte avec elle la suppression des délais minimaux d'examen garantis aux assemblées pour examiner les projets. À ce titre, les propos du rapporteur de l'Assemblée nationale selon lesquels le pouvoir d'opposition des conférences des présidents a été institué notamment « pour éviter que l'exception prévue à l'article 42 modifié ne joue trop souvent et trop facilement »<sup>111</sup> ne peuvent manquer d'interroger. En effet, force est de constater qu'il était difficile d'envisager « les circonstances politiques dans lesquelles les conférences des présidents – dont la composition est imprégnée d'une forte tonalité majoritaire – pourraient être amenées à opposer leur *veto* commun »<sup>112</sup>. La perspective d'un ralentissement de la procédure législative grâce à ce garde-fou apparaît peu probable tant sa mise en œuvre sera rare.

**859.** Même faiblement limitée, la procédure accélérée ne remet pas en question le principe de la délibération parlementaire, à la différence de l'article 49 al. 3 C. lui aussi revu à l'occasion de la révision constitutionnelle.

## § II – Une fréquence d'utilisation de l'article 49 al. 3 C. limitée

**860.** « Arme lourde »<sup>113</sup>, « acmé »<sup>114</sup>, « chef d'œuvre »<sup>115</sup> du parlementarisme rationalisé, le mécanisme de l'article 49 al. 3 C., constitue sans aucun doute l'un des piliers de la V<sup>ème</sup> République visant à encadrer le pouvoir du Parlement. Par sa radicalité, ce dispositif cristallise les critiques des parlementaires en raison de l'abaissement institutionnel de l'organe législatif<sup>116</sup> qu'il provoquerait. Héritée de la question de confiance en vigueur sous la IV<sup>ème</sup> République<sup>117</sup>, cette procédure fut conçue pour protéger l'exécutif contre l'absence d'une

---

<sup>111</sup> Rapport de J.-L. Warsmann ; Doc. AN n° 892, *op. cit.*, p. 354.

<sup>112</sup> J.-É. Gicquel, « La nouvelle rédaction de l'article 45 de la Constitution », *LPA* 19 décembre 2008, n° 254, p. 79.

<sup>113</sup> P. Jan, « L'article 23 (commentaire de l'article 49, al. 3 C.) », *LPA* 14 mai 2008, n° 97, p. 75.

<sup>114</sup> J. Gicquel, « Sauvegarder l'article 49, alinéa 3 ! », *LPA* 19 décembre 2008, n° 254, p. 90. Voir aussi : J. Gicquel et J.-É. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 2017, coll. « Domat droit public », 31<sup>ème</sup> éd., pp. 787-789.

<sup>115</sup> J.-É. Gicquel, « La restauration des droits du Parlement dans le domaine de la procédure législative : entre espoirs et illusions », *Politeia* 2009, n° 15, p. 398.

<sup>116</sup> Selon A. le Divellec, « Cet article ingénieux condense à lui seul la logique négative du parlementarisme puisqu'une présomption existe au profit du Gouvernement, à charge pour les députés de la renverser... en le renversant, si l'on ose dire », « Vers la fin du "parlementarisme négatif" à la française ? » : in *Jus Politicum (HS 2012 : Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire après la réforme de 2008)*, pp. 29-30.

<sup>117</sup> J.-C. Colliard estime que « La IV<sup>ème</sup> République est donc morte sans avoir su se réformer, mais il est important de noter que toutes les idées qui se trouvent contenues dans le texte de l'article 49

majorité en faveur de l'un de ses textes, et ainsi assurer à celui-ci une majorité plus certaine en faveur de sa politique. Mais, manquant de dispositif pour combattre l'obstruction parlementaire et les ralentissements qu'elle occasionne, le Gouvernement a trouvé dans l'application de l'article 49 al. 3 C. un accélérateur radical de la procédure législative (A). Déplorant cet usage, le constituant de 2008 a tenté en vain de retirer au Gouvernement cet article des outils de gestion du temps parlementaire (B).

## **A – Une procédure efficace et brutale**

**861.** Plaçant les députés au pied du mur, l'engagement de la responsabilité sur un texte est un mécanisme brutal pour le débat parlementaire. C'est une arme lourde entre les mains du Gouvernement contre la paralysie du débat législatif et qui aboutit à sa suppression. Cette caractéristique devait par sa seule perspective le cantonner à un usage très mesuré. Mais la souplesse de ses modalités de mise en œuvre a donné lieu à une pratique régulière (1) et inattendue (2).

### **1 – Le caractère non exceptionnel de l'utilisation de l'article 49 al. 3 C.**

**862.** L'engagement de la responsabilité est une prérogative confiée au Premier ministre qui peut à tout moment de la procédure législative, en faire usage devant l'Assemblée nationale pour le vote de tout ou partie d'un texte. Le seul encadrement procédural s'imposant à l'exécutif se limite à la soumission de cet engagement à la délibération du Conseil des ministres. Une fois mis en œuvre, les parlementaires disposent de vingt-quatre heures pour déposer une motion de censure. Trois hypothèses s'ouvrent alors. Si aucune n'est déposée, le texte est considéré comme adopté. Dans le cas contraire, si une motion de censure est déposée, celle-ci doit être adoptée à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale étant entendu que seuls les suffrages favorables à la motion sont comptabilisés, ce qui assimile les abstentions à des votes contre<sup>118</sup>. En conséquence, si la motion n'obtient pas de majorité le texte est considéré comme adopté. Si elle obtient une majorité, le

---

proviennent très directement de son héritage. En ce sens, la procédure qui a été adoptée constitue moins une révolution que l'aboutissement logique d'une évolution amorcée dès 1946 », « Article 49 », in F. Luchaire, G. Conac et X. Prétot (dir.), *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, Paris, Economica, 2008, 3<sup>ème</sup> éd., pp. 1228-1229.

<sup>118</sup> Cela évite comme sous la IV<sup>ème</sup> République, « que les abstentions, qui, n'entrant pas dans le décompte des suffrages exprimés, permettaient à une minorité de faire battre le gouvernement », P. Avril, J. Gicquel et J.-É. Gicquel, *Droit parlementaire, op. cit.*, p. 331.

Gouvernement et le texte tombent<sup>119</sup>. Dans l'ensemble des cas, le cours normal de la délibération parlementaire est interrompu, supprimant l'ensemble de la discussion législative à venir.

**863.** Les effets sont drastiques et l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur un texte instaure un déséquilibre institutionnel entre l'exécutif et l'Assemblée nationale. L'efficacité de l'article 49 al. 3 C. repose sur le fait qu'il revient à « combiner la domination gouvernementale sur la procédure législative et les contraintes du pouvoir de contrôle parlementaire »<sup>120</sup>. Il est vrai qu'une fois mis en œuvre, les députés ne sont pas tant appelés à s'exprimer sur le texte que sur l'existence du Gouvernement en place. Face à cette lourde responsabilité<sup>121</sup>, il n'est pas étonnant qu'aucune motion de procédure n'ait été adoptée sur son fondement<sup>122</sup>, malgré cinquante et une tentatives depuis 1958<sup>123</sup>. Ainsi, l'article présuppose que la majorité parlementaire n'ira pas jusqu'à sacrifier son Gouvernement.

**864.** Il n'en demeure pas moins que l'Assemblée nationale est privée de son pouvoir de délibération sur le texte proprement dit. Les Gouvernements, de toutes tendances politiques, ont fait appel régulièrement à ce mécanisme, à tel point que son usage s'est banalisé<sup>124</sup>. Avant

---

<sup>119</sup> La rédaction initiale de l'article 49 al. 3 C. est la suivante : « Le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte. Dans ce cas, ce texte est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent ».

<sup>120</sup> Rapport de J.-L. Warsmann, *op. cit.*, Doc. AN n° 892, p. 390.

<sup>121</sup> « On mesure la pression qui s'exerce sur les députés de la majorité : ils n'ont d'alternative qu'entre se résigner à ce à quoi ils rechignent, voire répugnent, ou bien ouvrir une crise grave qui, de plus, peut conduire à la mise en cause de leur propre survie par la dissolution », G. Carcassonne et M. Guillaume, *La Constitution* (introduite et commentée par), Paris, Seuil, coll. « Points Essais », 14<sup>ème</sup> éd, 2017, p. 260.

<sup>122</sup> Pour rappel, la seule motion de censure adoptée de l'histoire de la V<sup>ème</sup> République a été adoptée non pas au titre de l'alinéa 3 de l'article 49, mais sur le fondement de son alinéa 2, le 4 octobre 1962 par 280 voix contre 241.

<sup>123</sup> Source : <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/engagements-49-3.asp>.

<sup>124</sup> Et ce, contrairement à l'usage précautionneux qui devait être le sien comme le précisait dès les travaux préparatoires de la Cinquième République. Voir en ce sens Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V<sup>ème</sup> République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958. Vol.II : Le comité consultatif constitutionnel et l'avant-projet du 29 juillet 1958 au projet du 21 août 1958*, Paris, Documentation française, 1988, p. 494 et s. notamment p. 506. M. Debré estimant que cet alinéa devait être une « utile sauvegarde, jalousement gardée en réserve, pour le cas où la commission mixte n'aurait pas réussi à éviter le conflit : dangereuses pour le régime, j'en conviens, si elles étaient employées à tout instant, ces dispositions me paraissent, au contraire, essentielles pour les cas exceptionnels », M. Debré cité par G. Mollet, *Quinze ans après – la Constitution de 1958*, Éd. Albin Michel, 1973, p. 117 cité in J.-C.

la révision constitutionnelle de 2008, la responsabilité gouvernementale a été engagée sur ce fondement à quatre-vingt-deux reprises et a permis l'adoption de quarante-huit textes<sup>125</sup>. Ces nombreux cas d'application n'ont pas exclusivement servi à contraindre la majorité de l'Assemblée nationale à accepter un texte qu'elle n'approuve pas. S'éloignant de cet objectif, l'article 49 al. 3 C. s'est mué en un outil de gestion du temps parlementaire dans les seules mains de l'exécutif.

## 2 – Un outil anti-obstruction (et de suppression des débats)

**865.** L'article 49 al. 3 C. n'établit aucun encadrement quant aux motifs d'utilisation par le Premier ministre. Les travaux préparatoires nous enseignent que ce mécanisme fut conçu pour venir en aide à un Gouvernement ne pouvant compter sur une majorité parlementaire aux fins de voter un texte majeur<sup>126</sup>. Ainsi, seul ce motif semble être justifié pour porter atteinte à la fonction délibérative du Parlement. Encore faut-il ajouter que le motif d'absence de majorité a connu un élargissement sensible, puisqu'il a été d'une grande aide pour plusieurs Gouvernements ne disposant que d'une majorité parlementaire courte et/ou indisciplinée sur l'ensemble de leur mandat<sup>127</sup>.

**866.** Le Comité Balladur a divisé les cas des majorités indisciplinées en trois catégories<sup>128</sup> : celles « continuellement rétives » (il s'agit principalement de l'indiscipline à laquelle dut faire face R. Barre de 1976 à 1981), celles « ponctuellement hostiles à un texte », et enfin celles « étroites et incertaines » (c'est le cas de la IV<sup>ème</sup> législature puis sous la IX<sup>ème</sup> législature entre 1988 et 1993<sup>129</sup>). Dans tous ces cas, la restriction portée à la fonction législative du

---

Colliard, « Articles 49, 50, 51 » in F. Luchaire, G. Conac, et X. Prétot (dir.), *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, Paris, Economica, 2008, 3<sup>ème</sup> éd., p. 1235.

<sup>125</sup> Cf. annexe 30 p. 546.

<sup>126</sup> « L'expérience a conduit à prévoir en outre une disposition quelque peu exceptionnelle pour assurer, malgré les manœuvres, le vote d'un texte indispensable », Discours de M. Debré devant le Conseil d'État, le 27 août 1958, Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V<sup>ème</sup>..., *op. cit.*, Vol. III : *Du Conseil d'État au référendum, 20 août-28 septembre 1958*, Paris, La Documentation française, p. 261.

<sup>127</sup> Une partie de la doctrine considère qu'il s'agit déjà d'un détournement de procédure compte tenu du caractère artificiel de la majorité parlementaire. En ce sens, voir, P. Avril, J. Gicquel et J.-É. Gicquel, pour qui il s'agit « d'un détournement de l'esprit d'une disposition qui n'avait pas pour but de permettre à des gouvernements minoritaires de se maintenir pendant cinq ans », *Droit parlementaire, op. cit.*, p. 333.

<sup>128</sup> Rapport Balladur, *op. cit.*, p. 34.

<sup>129</sup> M. Rocard utilisa l'article 49 al. 3 C. 28 fois, E. Cresson à 8 reprises et P. Beregovoy à 3 reprises.

Parlement se justifie par l'incapacité à gouverner – plus ou moins forte – dans lequel se trouve l'exécutif.

**867.** En plus de ces emplois conformes à l'esprit du dispositif, l'utilisation de l'article 49 al. 3 C. a connu une déclinaison l'éloignant de son objectif initial<sup>130</sup>. La procédure a été mise en œuvre à plusieurs reprises pour, d'une part accélérer la procédure législative, et d'autre part, pour lutter contre les manœuvres dilatoires provenant principalement de l'opposition voire les deux à la fois. Il s'agit ici d'un véritable détournement du dispositif puisque dans ce cas, le Gouvernement n'est nullement en situation de faiblesse face à sa majorité. Il ne s'agit plus de souder une majorité, mais d'achever plus rapidement l'examen d'un texte.

**868.** L'article 49 al. 3 C. a été utilisé pour limiter les débats législatifs à plusieurs reprises depuis les années 1980<sup>131</sup>. Plusieurs raisons peuvent motiver le Gouvernement à une interruption des débats. Il peut souhaiter y mettre fin pour s'éviter des débats trop longs, causés par une majorité hésitante, ou à l'approche d'une session parlementaire touchant à sa fin<sup>132</sup>. L'apparition des pratiques d'obstruction a transformé l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur un texte en une arme anti-amendement<sup>133</sup>. L'outil fut aussi un barrage efficace à l'abus du droit d'amendement comme en juin 1993, lors de l'examen du projet de loi sur les privatisations (3 800 amendements), ou encore en 1995 dans le cadre de l'examen des projets de modernisation de la sécurité sociale et de réforme des régimes spéciaux de retraite. Le Gouvernement Raffarin a fait usage de ce dispositif dès le début de la discussion

---

<sup>130</sup> À ce titre J. Gicquel constatait que « le recours à l'article 49.3 ayant changé de signification au fil du temps puisque utilisé à des fins étrangères à sa finalité originelle », « Le parlementarisme rationalisé », *RDV* 1998, n° spécial « Les quarante ans de la V<sup>ème</sup> République », p. 1513. Cf. aussi J. Rossetto, « L'utilisation de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution par le Gouvernement Raffarin : la confirmation du destin contrasté des normes constitutionnelles », *RDV* 2003, n° 4, p. 946

<sup>131</sup> J.-C. Colliard considère que l'article 49 al. 3 C change de nature à partir de 1982 lors de l'examen du projet de loi de nationalisation portée par le 2<sup>ème</sup> Gouvernement de P. Mauroy : « Articles 49, 50 et 51 », *op. cit.*, p. 1258.

<sup>132</sup> J.-C. Colliard indique que lors de l'examen du projet loi de nationalisation, P. Mauroy utilise le 49 al. 3 C. « pour éviter l'enlisement de la question dans un long débat », *ibid.*, p 1258. En l'occurrence, il s'agissait de la 2<sup>ème</sup> loi de nationalisation suite à la censure d'une partie de la 1<sup>ère</sup> par le Conseil Constitutionnel. P. Mauroy justifie le recours à cet article par l'urgence de l'adoption et non par l'obstruction : « Convaincus que de nouveaux retards seraient préjudiciables à la bonne marche des entreprises concernées et donc à l'économie du pays », *J.O. AN, Débats*, 2<sup>ème</sup> séance du 26 janvier 1982, p. 552. La volonté de presser la délibération avant la fin d'une session parlementaire s'illustre par le recours à l'article 49 al. 3 C. exercé par E. Balladur le 30 juin 1993 pour voter le projet de loi sur les privatisations. Ici, s'y juxtaposera aussi le nombre d'amendements déposés.

<sup>133</sup> Selon J.-É. Gicquel pour qui l'article « se présente comme l'*ultima ratio* propre à surmonter une obstruction parlementaire massive (évolution visible depuis 1993) », « La restauration des droits du Parlement dans le domaine... », *op. cit.*, p. 399.

sur le projet de loi relatif aux élections régionales et européennes en 2003 (12 000 amendements), et en 2004 sur le projet de loi relatif aux Libertés et responsabilités locales (4 600 amendements). Enfin la dernière utilisation à cette fin avant la révision constitutionnelle de 2008 est à mettre au crédit du Gouvernement Villepin le 10 février 2006 afin de couper court aux débats sur le projet de loi relatif à l'égalité des chances.

**869.** Certes, cette utilisation est le résultat d'une absence de parade idoine au *filbustering* entre les mains de l'exécutif, mais il s'agit d'une pratique contestable en raison de son caractère disproportionné : le débat n'est pas seulement accéléré, il est supprimé. Pouvant être utilisée à tout moment de la procédure législative, la mise en œuvre de l'article 49 al. 3 C. n'aura pas exactement les mêmes effets s'il en est fait usage au début, en cours ou à la fin du processus délibératif. Dans les deux premiers cas, il s'agit ostensiblement d'un moyen d'accélération de la délibération en l'écoutant pour tout ou partie. En fin de délibération, l'exécutif veut s'assurer le vote du texte<sup>134</sup>.

**870.** Face à ces dérives, le constituant de 2008 a entrepris d'encadrer les conditions de mise en œuvre du dispositif afin de cadrer avec son objectif de rééquilibrage des institutions. Malgré tout, les modifications apportées n'ont pas permis de disqualifier théoriquement l'article 49 al. 3 C. comme un outil efficace pour hâter la procédure législative.

## **B – La confirmation de l'article 49 al. 3 C. comme outil de suppression des débats parlementaires**

**871.** L'article 49 al. 3 C. fut construit sur le postulat que le droit devait compenser l'instabilité politique. Mais protéger par le fait majoritaire, lui évitant des majorités de circonstances, l'utilisation de cette procédure devint moins justifiée sans pour autant se raréfier<sup>135</sup>, l'exécutif y puisant un allié efficace contre les lenteurs de la procédure législative. La suppression pure et simple du temps délibératif, droit essentiel du Parlement fut

---

<sup>134</sup> M. Duverger considérait que son utilisation « n'est pas scandaleuse si elle intervient après un large débat, où toutes les opinions ont pu s'exprimer librement. L'abus vient seulement quand la discussion parlementaire est supprimée, le rapporteur de la commission et le ministre concerné (appartenant à la majorité) ayant seuls pu parler à la tribune avant que tombe le couperet », « Centre ou marais ? », Le Monde, 5 juillet 1988, p. 2.

<sup>135</sup> Dans ce sens voir : J. Benetti, « L'impact du fait majoritaire sur la nature du régime (Réflexions sur le régime parlementaire de la V<sup>ème</sup> République) », *LPA* 10 juillet 2008, n° 138, pp. 22-23.

longuement et régulièrement désapprouvée. Ces éléments, critiquables, le devenaient encore plus dans la perspective recherchée d'un encadrement des outils d'accélération de la fabrication de la loi. Toutefois, cela n'a pas milité en faveur de la suppression de cet article ni même d'un encadrement constitutionnel ciblant cet usage spécifique (1). Finalement, la révision constitutionnelle s'est contentée de consacrer des aménagements affectant la fréquence d'utilisation, sans réelle certitude sur la réduction des capacités d'accélération gouvernementales (2).

### **1 – Le refus des parlementaires de supprimer l'article 49 al. 3 C.**

**872.** Ni le comité Balladur, ni les travaux préparatoires et les débats parlementaires n'ont sérieusement envisagé la suppression du dispositif. Malgré tout, le mouvement devait aboutir à une transformation plus résolue que la simple recommandation du Comité Vedel de 1993 « laissant au Gouvernement le soin d'apprécier si le recours à ce mécanisme est nécessaire à l'exécution de son programme » et se contentant d'inviter « celui-ci à faire un usage raisonnable de cette prérogative »<sup>136</sup>.

**873.** Sans réellement contester le détournement régulier dont est l'objet le dispositif, le Comité de réflexion pointa surtout la fréquence d'utilisation comme l'élément majeur de l'abus, se focalisant sur l'aspect de cristallisation des critiques. Dès lors, excluant de limiter les motifs politiques de déclenchement, il se concentra sur un encadrement quantitatif de l'article 49 al. 3 C.. Considérant que le dispositif devait être réservé « aux textes les plus essentiels à l'action du Gouvernement »<sup>137</sup>, la proposition n° 23 recommanda de limiter le recours à l'article 49 al. 3 C., aux seuls projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale.

**874.** Le projet de loi déposé par le Gouvernement introduisit un élément de souplesse, en ajoutant aux textes financiers, la possibilité de recourir à cet article pour un seul autre texte par session. Cette rédaction permet ainsi de conserver une utilisation, à la fois lors de la session ordinaire, mais également au cours des sessions extraordinaires. Au surplus, le rapporteur indique que cette utilisation pourra être répétée à chaque lecture du texte si les

---

<sup>136</sup> Rapport du Comité consultatif pour la révision de la Constitution, présidé par le doyen Georges Vedel, *Propositions pour une révision de la Constitution (15 février 1993)*, Paris, La documentation française, coll. des rapports officiels, 1993, p. 46.

<sup>137</sup> Rapport Balladur, *op. cit.*, p. 34.

lectures sont appelées à se multiplier<sup>138</sup>. La rédaction gouvernementale fut quasiment inchangée, substitution faite aux termes d'un amendement de la commission des lois, du terme « texte » par « projet ou d'une autre proposition de loi »<sup>139</sup>.

**875.** Lors des débats en commission et en séance publique, la suppression de l'article 49 al. 3 C. ne fut guère envisagée sérieusement lors de l'examen de l'article 23 du projet de loi constitutionnelle attestant que « le problème posé par le dispositif n'était pas celui de son principe, légitime, ou de son fonctionnement, efficace »<sup>140</sup>. Seuls quelques parlementaires de l'opposition<sup>141</sup> et – exception notable – le député J.-C. Lagarde portèrent des amendements visant respectivement, soit à radicalement remettre en cause cet instrument, soit en à en limiter l'usage aux textes financiers<sup>142</sup> ou à assurer une discussion du texte<sup>143</sup>.

**876.** Le Sénat alla même jusqu'à proposer de ne pas limiter l'emploi du dispositif<sup>144</sup>, rendant au Premier ministre la capacité d'engager sa responsabilité sur tous les textes de son choix moyennant la consultation de la conférence des présidents de l'Assemblée nationale, à

---

<sup>138</sup> J.-L. Warsmann indique que « dans la rédaction proposée, elle pourra être ouverte pour un seul texte, mais pas nécessairement pour une seule lecture, ce qui signifie qu'un même texte pourra être adopté à chaque stade de son examen par l'Assemblée nationale grâce au recours à l'article 49, alinéa 3, que ces différentes lectures interviennent au cours de la même session ou au cours de deux sessions », Doc. AN n° 892, *op. cit.*, p. 397.

<sup>139</sup> Cet amendement (n° 83) fut adopté par l'Assemblée nationale en séance publique après avis favorable du Gouvernement : Cf. *J.O. AN, Débats*, 1<sup>ère</sup> séance du 29 mai 2008, p. 2670.

<sup>140</sup> G. Carcassonne et M. Guillaume, *La Constitution* (introduite et commentée par), Paris, Le Seuil, coll. « Points Essais », 14<sup>ème</sup> éd., 2017, p. 260.

<sup>141</sup> En ce sens, voir les interventions de A. Montebourg, *J.O. A.N., Débats*, séance du 29 mai 2008, p. 2667 ; A. Girardin, *ibid.*, p. 2668 ; J.-C. Sandrier, p. 2669 ; F. de Rugy, *ibid.*, p. 2670.

<sup>142</sup> J.-C. Lagarde, *ibid.*, p. 2668, p. 2670 et p. 2671.

<sup>143</sup> « Nous proposons de faire en sorte que, dès lors qu'un gouvernement engage sa responsabilité à travers l'article 49-3, nous puissions décider, sans que cela soit obligatoire, de la poursuite du débat. Il pourrait ainsi aller à son terme, après quoi, conformément à la procédure du 49-3, si une motion de censure n'était pas adoptée, le texte le serait. Il nous paraît excessif à la fois de ne pas voter et de ne pas discuter. Ce système fonctionne », J.-C. Lagarde, *ibid.*, p. 2671.

<sup>144</sup> À l'exception des sénateurs M. Charasse (*J.O. Sénat, Débats*, pp. 3316-3317.) et N. Alfonsi l'opposition sénatoriale fut majoritairement favorable à un encadrement du dispositif (Cf. interventions, *ibid.*, pp. 3315-3327). La majorité sénatoriale fut opposée à la suppression de l'article 49 al. 3 C. et à son encadrement.



l'exception des textes financiers<sup>145</sup>. Cette reformulation, revenant peu ou prou à la version en vigueur de l'article, ne fut pas retenue en seconde lecture<sup>146</sup>.

**877.** Dans la version votée définitivement<sup>147</sup>, la procédure est toujours conditionnée à une délibération préalable en Conseil des ministres. S'y ajoute une limitation encadrant la fréquence de déclenchement, excepté pour les textes financiers. La prérogative fortement discrétionnaire dont était pourvu le Premier ministre s'en trouve, au moins théoriquement, limitée.

## **2 – Une vraie fausse limitation**

**878.** L'impact réel de la restriction fut sujet à débats. Dès l'examen en séance publique, plusieurs parlementaires ont pointé l'«hypocrisie» de l'article 23 du projet de loi constitutionnelle. Ils dénoncèrent un dispositif ayant pour effet de «constitutionnaliser une pratique déjà éprouvée»<sup>148</sup>. L'article modifié ne fit pas non plus, et de loin, l'unanimité au sein de la doctrine. La restriction quantitative fut présentée par les uns comme «démagogique»<sup>149</sup>, ou comme «un timide retour en arrière»<sup>150</sup>, voire «inopérante»<sup>151</sup>, et par d'autres auteurs, comme «substantielle»<sup>152</sup>. Des divergences sont aussi apparues sur

---

<sup>145</sup> Cette proposition fut introduite par un amendement de J.-J. Hiest, rapporteur du projet de loi constitutionnelle. En séance, plusieurs sénateurs de la majorité considérèrent que la proposition gouvernementale adoptée par l'Assemblée nationale aboutissait à «un 49-3 tronqué», J. de Rohan, *J.O. Sénat, Débats*, séance du 24 juin 2008, p. 3317 ou «émasculé», J.-J. Hiest, *ibid.*

<sup>146</sup> Selon J. Gicquel, le Sénat se plia à «l'arbitrage politique rendu sous l'égide du chef de l'État», «Sauvegarder l'article 49, alinéa 3 !», *LPA* 19 décembre 2008, n° 254, p. 92.

<sup>147</sup> La rédaction suite à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 est la suivante : «Le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session ».

<sup>148</sup> A. Boumedienne-Thiery, *J.O. Sénat, Débats*, séance du 24 juin 2008, p. 3324. En accord avec cette idée, B. Frimat estima qu'«on limite en apparence l'exercice de l'article 49-3, mais, en réalité, on le laisse en l'état», *ibid.*, p. 3316.

<sup>149</sup> P. Avril juge que «la révision du 23 juillet 2008 a démagogiquement restreint le recours à l'article 49-3, «Renforcer le parlement : qu'est-ce à dire ? », *Pouvoirs* 2013, n° 146, p. 13

<sup>150</sup> J. Benetti et G. Sutter, «Le parlementarisme après la révision constitutionnelle de 2008 : tout changer pour ne rien changer ? », *Politeia* 2009, n° 15, p. 377.

<sup>151</sup> J. Gicquel, «La reparlementarisation : une perspective d'évolution», *Pouvoirs* 2008, n° 126, p. 58.

<sup>152</sup> En sens, J.-É. Gicquel note que «la révision de 2008, à défaut d'avoir eu raison de lui, en a singulièrement limité son utilisation pour les futurs Gouvernements», «La restauration des droits du Parlement dans le domaine...», *op. cit.*, p. 398. Voir aussi P. Blachère, «La revalorisation de l'institution parlementaire : réalité ou fiction ? », *Politeia* 2013, n° 23, p. 195 ; A. Le Divellec

l'aspect qualitatif, même si elles furent plus nuancées. Selon P. Jan «restreindre le déclenchement de la responsabilité du gouvernement sur un texte aux lois de finances, lois de financement de la sécurité sociale et à une “loi à objet indéterminé” [LOI] n'est pas raisonnable» et «dangereux pour la stabilité même de l'exécutif»<sup>153</sup>. Plus radical, P. Mazeaud estima que «l'engagement de la responsabilité du gouvernement prévu par l'article 49 devient pratiquement obsolète»<sup>154</sup>.

**879.** En fait, la réforme entérinée en 2008 opère un encadrement permettant de stabiliser les dérives d'utilisation quantitative qui cristallisaient les critiques les plus vives. L'article 23 C. a d'une part, conservé la possibilité d'une utilisation contre les textes financiers, textes qui furent les plus sujets à l'application de l'article 49 al. 3 C. entre 1958 et 2008<sup>155</sup>. D'autre part, l'ajout d'une utilisation supplémentaire sans qu'il soit fait mention de la nature dudit texte permet de conforter une fréquence d'utilisation proche de la moyenne observée depuis cinquante ans.

**880.** Les modifications de l'article 49 al. 3 C. intervenues lors de la révision constitutionnelle n'ont donc pas visé expressément à empêcher le Gouvernement de détourner le dispositif de son objectif initial. Elles n'ont pas moins eu un effet restrictif sur sa capacité théorique à hâter les débats puisque l'article ne peut servir à cette opération que pour une seule «loi à objet indéterminé»<sup>156</sup>. À cet égard, M. Ameller regretta que, si l'article 49 al. 3 C. devait être maintenu, c'est bien pour «cette seconde fonction, imprévue à l'origine» que «vive, ou que puisse survivre le 49 alinéa 3»<sup>157</sup>. Abondant dans ce sens, J.-É Gicquel considéra que, nonobstant l'instauration du temps législatif programmé «il n'en reste pas moins que l'article 49-3 C a toujours été l'instrument le plus adapté à l'égard de ces actions

---

considère que la restriction est salutaire et réelle : « Il s'agit, en droit, de l'une des modifications les plus marquantes de la révision constitutionnelle de 2008, qui donne satisfaction aux nombreuses voix critiques sur cet instrument topique – mais particulièrement ingénieux – du parlementarisme négatif. Il subsiste, mais est considérablement émoussé. Des arguments en sens divers pourraient venir à l'appui d'une critique ou au contraire d'une approbation de cette réforme. Quoi qu'il en soit, le 49-3 ne peut plus désormais être un moyen ordinaire de gouvernement et cela représente un élément de distance par rapport à la logique négative », « Vers la fin du “parlementarisme négatif” à la française ? », *op. cit.*, pp. 42-43.

<sup>153</sup> P. Jan, « L'article 23 (commentaire de l'article 49, al 3 C.) », *LPA* 14 mai 2008, n° 97, p. 74.

<sup>154</sup> P. Mazeaud, « La révision de la Constitution », *RFDC* 2009, p. 150.

<sup>155</sup> Sur ce point, lire L. Audouy, « La révision de l'article 49 al. 3 de la Constitution à l'aune de la pratique », Supplément électronique disponible sur [www.cairn-info](http://www.cairn-info), *RFDC* 2016, pp. e9-e13.

<sup>156</sup> P. Jan, « L'article 23 (commentaire de l'article 49, al 3 C.) », *op. cit.*, p. 74

<sup>157</sup> M. Ameller, « Trois voix sur l'article 49 alinéa 3 – Vive le 49 alinéa 3 » in J.-P. Camby, P. Fraisseix, J. Gicquel (dir.), *La révision de 2008 : une nouvelle constitution ?*, éd. LGDJ, 2011, p. 278.

de guérilla parlementaire. Son bornage repose donc sur l'intime conviction d'une raréfaction de ces dernières alors que rien ne le laisse présager »<sup>158</sup>. En effet, le besoin d'un outil efficace contre les grandes opérations d'obstruction parlementaire s'avère toujours nécessaire.

---

<sup>158</sup> J.-É. Giquel, « La restauration des droits... », *ibid.*, p. 400.

## Conclusion du chapitre I

**881.** « Aujourd'hui, la conjugaison entre l'impact médiatique, l'impatience gouvernementale et la concordance majoritaire ne laissent plus à quiconque le temps de réfléchir, à supposer que quelqu'un souhaite le faire »<sup>159</sup>. Formulé par G. Carcassonne en 2005, ce constat explique l'aspiration de l'institution parlementaire d'en terminer avec le rythme frénétique de la procédure législative. En 2008, le combat contre la précipitation législative s'est engagé sur deux fronts. Le constituant a tout d'abord réaménagé le temps de la discussion en commission par l'instauration de délais constitutionnels (art. 42 al. 3 C.), que les parlementaires ont renforcé par des dispositions réglementaires précisant l'enchaînement temporel de la phase préparatoire. Ensuite, les deux principaux dispositifs d'accélération des débats législatifs (art. 45 al. 2 C. et art. 49 al. 3 C.) ont été encadrés afin d'en limiter les utilisations abusives. En définitive, la stratégie fut similaire à celle employée pour les étapes qui devaient être accélérées : la Constitution reçut pour mission de donner du temps aux parlementaires au stade préparatoire et d'empêcher le Gouvernement de leur en retirer arbitrairement au stade décisionnel. Théoriquement, l'ensemble normatif permettait aux parlementaires de retrouver, pour partie, la maîtrise de la cadence législative. L'accalmie à laquelle ils aspiraient depuis plusieurs décennies semblait possible par une constitutionnalisation du temps parlementaire. Un « droit au temps » minimum était inséré dans la norme fondamentale, permettant un ralentissement de la procédure en amont des séances en hémicycle, et lors de la tenue de celles-ci.

**882.** Mais les garanties de réussite effective étaient dès le stade de l'écrit assez faibles. Ainsi, les délais de préparation des textes peuvent être enjambés par l'engagement de la procédure accélérée. Le droit de *veto* des conférences des présidents sur la procédure accélérée implique une configuration politique peu envisageable sous la V<sup>ème</sup> République que la doctrine avait signalée avant même sa mise en œuvre. Enfin, l'encadrement « symbolique »<sup>160</sup> de l'article 49 al. 3 C. n'empêchera pas son usage à des fins d'accélération du débat législatif.

**883.** Dès lors se dégage un sentiment partagé de ces modifications. Certes, la Constitution a été utilisée pour réguler le rythme législatif, mais elle organise dans le même temps l'insuccès

---

<sup>159</sup> G. Carcassonne, « Penser la loi », *Pouvoirs* 2005, n° 114, p. 44.

<sup>160</sup> P. Avril, J. Gicquel et J.-É. Gicquel, *Droit parlementaire, op. cit.*, p. 334.

de ses objectifs soit en facilitant son propre détournement soit par l'instauration des dispositifs qui apparaissent déconnectés de la pratique politique de la V<sup>ème</sup> République. Dès lors, la concrétisation d'un ralentissement législatif apparaît incertaine.

## Chapitre II – Les limites de la consécration constitutionnelle

**884.** Rendre au Parlement la maîtrise de son temps supposait qu'il retrouvât le contrôle des rythmes de la procédure législative. Mais dans son œuvre de modernisation et de rééquilibrage des institutions engagée en 2008, le constituant n'a pas entendu déposséder entièrement le Gouvernement de ses nombreuses prérogatives en la matière. Ici encore, la crainte subsistait que le Gouvernement, désarmé, pourrait courir le risque de perdre sa capacité à gouverner.

**885.** À l'aube de la mise en œuvre de la révision constitutionnelle, A. Levade relevait que pour rendre la maîtrise de son temps au Parlement, le constituant avait dû faire en sorte que « le gouvernement voit encadrer ses possibilités de modifier les rythmes de la discussion parlementaire, la conférence des présidents pouvant faire obstacle à la procédure qui, anciennement *d'urgence*, est devenue *accélérée* (art. 45, al. 2) et le Gouvernement ne pouvant plus recourir librement à l'*arme* de l'article 49, alinéa 3 »<sup>1</sup>. Il est vrai que ces dispositions ont été consacrées au plus haut niveau juridique. Il n'en demeure pas moins que cette même Constitution a aussi fait le choix, *via* la procédure accélérée, d'une dérogation aisée aux délais de l'article 42 C. De la même manière, le Gouvernement ne dispose plus selon son bon vouloir de l'article 49 al. 3 C., mais la modification de l'article n'en a pas fait un dispositif inoffensif pour le rythme des débats législatifs, tant s'en faut.

**886.** En définitive, la révision constitutionnelle a surtout entériné des encadrements et des limitations relatives qui dépendent, peut-être trop, fortement du comportement des acteurs parlementaires : de la volonté du Gouvernement d'user avec parcimonie ou avec intensité des outils d'accélération, et de la volonté des parlementaires – de la majorité surtout – de s'y opposer. Au bilan, le Gouvernement n'a nullement renoncé à faire usage de toutes les armes à sa disposition pour accélérer le travail parlementaire tandis que les parlementaires, eux ont renoncé, à s'y opposer.

---

<sup>1</sup> A. Levade, « La révision du 23 juillet 2008. Temps et contretemps », *RFDC* 2009, p. 307.

**887.** Dès lors, assurer que le Parlement maîtrise pleinement le rythme législatif et surtout, garantir un ralentissement global, étaient compromis. À ce jour, le rythme de la procédure législative est traversé par deux difficultés qui démontrent l'échec du ralentissement législatif basé sur les règles juridiques en général et sur la Constitution en particulier. D'une part, la phase pré-décisionnelle est marquée par un enchaînement trop rapide des différentes séquences qui la composent (*Section I*). D'autre part, le Gouvernement n'a nullement poursuivi l'esprit induit par la réforme, continuant à faire un usage intense de ses outils d'accélération (*Section II*). Dans ce cadre, le cumul de ces deux facteurs n'a pas permis d'améliorer durablement les conditions du travail parlementaire.

## **Section I – L’enchaînement trop rapproché des étapes de la phase pré-décisionnelle**

**888.** La phase pré-décisionnelle peut être décomposée en trois séquences. Une première correspond à la préparation du texte en amont de son passage en commission. La seconde séquence est constituée par l’examen du texte à proprement parler par la commission saisie au fond. Enfin, une troisième période correspond au temps qui s’écoule entre la fin de cet examen par la commission et le début de l’examen en séance publique. La Constitution et les règlements parlementaires ont instauré des contraintes temporelles afin que leur enchaînement se fasse selon un rythme moins rapide. Cependant, la possibilité laissée aux acteurs parlementaires de déroger aux différentes règles temporelles n’a pas permis d’atteindre pleinement cet objectif. En conséquence, le bilan d’application depuis 2009 est décevant. Le travail législatif ne se fait toujours pas dans des conditions satisfaisantes, car dans la pratique, les délais impartis par la Constitution et les règlements sont régulièrement raccourcis. Le temps à disposition des acteurs est trop réduit pour préparer et adopter le texte en commission (§ I) et la séquence finale pour préparer le passage en séance publique est trop hâtive (§ II).

### **§ I – Une durée toujours trop contrainte jusqu’à la l’adoption du texte en commission**

**889.** Les sessions qui ont suivi la mise en place des différents cadrages temporels furent marquées par des phases d’instruction des textes mieux structurées et moins précipitées. Les acteurs ont témoigné d’améliorations sensibles laissant espérer que l’écrit avait fait évoluer les comportements (A). Las, les bénéfices induits par les modifications constitutionnelles et réglementaires n’ont cependant pas pu être prolongés au-delà, la pratique parlementaire reprenant le dessus, annulant les ralentissements espérés (B). Au bilan, il y a donc clairement deux périodes à distinguer. Les premières années qui suivent l’entrée en vigueur des nouvelles dispositions montrent un ralentissement effectif de la phase de préparation des textes. Toutefois, la satisfaction des rapporteurs, et plus globalement de la majorité, ne peut être prolongée au-delà de 2012 puisque l’amélioration s’est rapidement estompée.



## **A – L’extension appréciée de la durée d’instruction des textes (2009-2012)**

**890.** Les délais mis en place par l’article 42 al. 3 C. n’ont pas bénéficié de la même manière à l’ensemble des acteurs. Les entretiens menés auprès de plusieurs fonctionnaires parlementaires travaillant au sein de commission font état d’une situation disparate.

**891.** Ce sont surtout les rapporteurs qui ont bénéficié d’une durée plus importante qu’auparavant. La position centrale qu’ils occupent amène l’exécutif à l’intégrer à l’élaboration du texte dès les premières réunions gouvernementales préparant le futur projet de loi. En conséquence, pour lui, les délais constitutionnels sont en réalité des délais formels. Qui plus est, lorsque les délais constitutionnels entre le dépôt du texte sur le bureau d’une des assemblées et l’examen en première réunion de commission sont respectés, les rapporteurs disposent d’un temps appréciable pour effectuer leurs travaux. Ce constat est partagé par les échanges effectués avec un certain nombre de praticiens<sup>2</sup>. Ils estiment que lorsque les délais sont observés, le temps à disposition pour effectuer le travail d’instruction avant le passage en commission est satisfaisant et peut même s’avérer conséquent. Les rapporteurs ont pu mettre à profit cette durée incompressible pour remplir un travail préliminaire approfondi du projet ou de la proposition de loi pour le compte de la commission<sup>3</sup>.

**892.** Concrètement, l’assurance de disposer de temps lui permet d’analyser les dispositions prévues par le texte à examiner. Cette analyse peut l’amener à effectuer un comparatif avec les législations étrangères, mais surtout à procéder à toute une série d’auditions publiques ou privées de personnalités permettant d’éclairer les débats parlementaires futurs (en commission

---

<sup>2</sup> Cf. liste des entretiens réalisés. Le soutien des administrateurs parlementaires dont bénéficie le rapporteur dans l’exécution de son travail joue pour une part importante dans cette appréciation. Avant la révision constitutionnelle, les commissions se réunissaient le plus tard possible avant le passage en séance publique, afin de laisser au rapporteur le temps de travailler voire de négocier avec le Gouvernement. Cette organisation a aussi prévalu après la révision constitutionnelle, ce qui ne pouvait qu’améliorer le temps à disposition du rapporteur, compte tenu des délais constitutionnels nouvellement institués.

<sup>3</sup> E. Thiers décrit les différents travaux qui peuvent être entrepris par le rapporteur durant ce temps : « Ce travail important se traduit par des réunions entre le rapporteur et les membres du cabinet du ministre ainsi que les services du ministère afin d’éclaircir la portée du texte en discussion, d’évaluer les modifications envisageables. Des contacts sont aussi pris avec les forces sociales ou les groupes d’intérêts, voire avec les sénateurs travaillant sur le texte lorsque l’on est en cours de navette. Des auditions sont ainsi menées. Elles sont, comme on l’a vu, ouvertes aux autres membres de la commission et en particulier au responsable du principal groupe d’opposition en charge du texte », « Les commissions permanentes de l’Assemblée nationale et l’élaboration de la loi depuis 2008 : une révolution très discrète », *RJTUM* 2014, n° 48, p. 217.

ou en séance publique). Dans ce cadre, il est matériellement beaucoup plus aisé d'organiser ces auditions, en même temps que cela facilite la participation des commissaires<sup>4</sup>. Enfin, cette durée supplémentaire lui permet aussi de proposer des amendements visant à enrichir et modifier le texte, surtout s'il s'agit d'un projet gouvernemental.

**893.** L'instauration d'une durée incompressible est également appréciée des fonctionnaires parlementaires qui peuvent disposer d'un temps suffisant pour correctement écrire les amendements demandés par le rapporteur. Ils peuvent aussi mieux prendre en compte ceux qui sont envoyés par les commissaires de la commission saisie au fond, tout comme ceux des parlementaires extérieurs à celle-ci ou encore ceux du Gouvernement ou des commissions saisies pour avis. Devant défendre une version du texte, le travail du rapporteur est aussi de fournir une argumentation au soutien de celui-ci. À cet égard, les délais sont aussi largement appréciés, car ils permettent de construire sereinement des argumentaires.

**894.** L'ensemble du travail du rapporteur est rassemblé dans le rapport qu'il rédige au nom de la commission. Charge de travail souvent colossale, cette rédaction a gagné en apaisement grâce aux délais constitutionnels renforcés par les précisions des dispositions des règlements parlementaires. En effet, si les rapporteurs organisent de plus en plus d'auditions publiques susceptibles d'améliorer la participation des parlementaires à l'examen préalable du texte, la majeure partie du travail du rapporteur s'accomplit dans l'ombre. Son texte qui compile ses analyses, ses positions et surtout ses propositions d'amendements, n'est à la disposition de l'ensemble des parlementaires qu'au moment de sa publication, qui intervient seulement après l'adoption du texte en commission et quelques jours en amont de la séance publique<sup>5</sup>. Afin

---

<sup>4</sup> Lors de la XIV<sup>ème</sup> législature, le projet de loi biodiversité a bénéficié d'un temps extrêmement long de préparation. Déposé le 26 mars 2014, il fut examiné en séance publique le 16 mars 2015, soit près d'un an après. Cette durée a permis à la rapporteure d'auditionner 197 personnes durant plus de 200 heures.

<sup>5</sup> À l'Assemblée nationale, le texte de la commission est théoriquement disponible 7 jours avant la séance (art. 86 al. 4 RAN), mais ce délai ne s'impose pas en cas de procédure accélérée. Le rapport est mis en ligne en moyenne 48 heures plus tard. Au Sénat, le texte adopté en commission est monté et publié dans la foulée de la réunion de commission et est mis à disposition selon le principe du « meilleur délai ». Dans les faits, il est disponible environ deux semaines avant la séance publique ou lorsque la procédure accélérée est engagée, environ une semaine avant la séance publique. Le rapport est ensuite mis en ligne, généralement deux à trois jours après. Il est par la suite imprimé et distribué aux parlementaires. Le but est que ces documents soient à disposition de ceux qui souhaitent déposer des amendements au texte adopté par la commission et que ces parlementaires puissent le faire selon le délai limite de dépôt fixé pour chaque texte. Afin d'apporter un peu de flexibilité, l'article 50 RS prévoit que, à défaut de publication du rapport la veille du début de la discussion en séance publique, ce délai limite est reporté au début de la discussion générale sur le texte.

d'améliorer l'information des commissaires, l'Assemblée nationale prévoit *via* l'article 86 al. 2 RAN qu'un « état d'avancement des travaux du rapporteur » est mis à disposition des commissaires dans la semaine qui précède l'examen en commission<sup>6</sup>.

**895.** Le porté à connaissance des travaux du rapporteur révèle néanmoins une dissymétrie. En raison de sa proximité évidente avec le rapporteur, la majorité peut avoir un accès privilégié à ce travail, avant même sa publication. Il faut donc distinguer la situation de la majorité parlementaire qui s'est sensiblement améliorée, des autres acteurs parlementaires. Finalement, ces derniers disposent surtout du temps qui s'écoule entre la publication du rapport et le début de l'examen en séance publique, ce que confirme J.-J. Urvoas en estimant que « la pratique démontre que ce délai ne profite qu'au rapporteur et donc exclusivement à la majorité »<sup>7</sup>.

**896.** Réserve faite de ce point, les groupes politiques apprécient aussi de pouvoir disposer d'un temps fixe afin de désigner les orateurs des groupes sur le texte. Cette durée est aussi mise à profit afin que les collaborateurs des groupes politiques fixent la position du groupe sur le texte à venir en discussion.

**897.** En définitive, durant les sessions qui ont suivi la révision constitutionnelle, le délai fixé par l'article 42 al. 3 C. fut une évolution positive, mettant à disposition des parlementaires un temps au bénéfice d'une appropriation accrue du texte.

---

<sup>6</sup> La commission des lois s'astreint à procéder à cet envoi les jeudi ou vendredi de la semaine en question, par mail. Les autres commissions tendent à se rapprocher de cette pratique. En théorie, ce document est donc disponible 3 semaines avant l'examen en séance publique. Toutefois, la règle de l'article 86 al. 2 RAN ne vaut que, si 6 semaines séparent le dépôt de l'examen du texte. De plus il n'est pas rare, notamment en cas de procédure accélérée, que l'examen en commission intervienne seulement 1 semaine avant le *Plenum* (et donc que l'envoi de l'état d'avancement intervienne seulement 2 semaines avant). Enfin, il arrive que l'état d'avancement ne soit disponible que le lundi de la semaine de l'examen en commission (ce qui peut conduire à un envoi une semaine seulement avant la plénière). Il n'existe donc pas de calendrier invariable, celui-ci est déterminé par les contraintes temporelles qui s'appliquent à chaque texte. Enfin, le contenu de l'état d'avancement n'est pas défini par le RAN : il peut s'agir d'un document très avancé, pratiquement du rapport final, mais il peut aussi s'agir de fiches, de tableaux, de documents utiles.

<sup>7</sup> J.-J. Urvoas, M. Alexandre, *Manuel de survie à l'Assemblée nationale : l'art de la guérilla parlementaire*, Paris, Odile Jacob, 2012, p. 129.

**898.** Encore faut-il préciser que ce temps supplémentaire bénéficie, dans les faits, surtout à la majorité parlementaire<sup>8</sup>. En sus, ces constats ne valent que lorsque le Gouvernement ne contourne pas les délais par un déclenchement de la procédure accélérée, ce qu'il n'a cessé de faire de plus en plus. Selon D. Chamussy, sous la XIII<sup>ème</sup> législature pour les projets de loi déposés en premier lieu sur le bureau de l'Assemblée nationale, hors projets de loi autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord international, ratifications d'ordonnances, lois constitutionnelles, lois de finances et de financement de la sécurité sociale : « En moyenne, le délai entre le dépôt et le début de la discussion était de 53 jours avant la réforme, il est désormais proche de 150 jours (soit un quasi triplement) ». Il ajoute que sur « les 27 projets déposés en premier lieu sur le Bureau de l'Assemblée entre le début de la législature et mars 2009 (entrée en vigueur des nouveaux délais constitutionnels), 17 (soit 63 % du total) ont été débattus en séance moins de six semaines après leur dépôt ; sur les 33 projets déposés en premier lieu sur le Bureau de l'Assemblée depuis mars 2009, 6 (soit 18 % seulement) ont été débattus en séance moins de six semaines après leur dépôt »<sup>9</sup>. L'impression des acteurs parlementaires est donc corrélée par les données statistiques.

**899.** L'entrée en vigueur des dispositions a eu un effet réel en faveur d'un ralentissement de l'examen des textes. Mais ce bilan positif n'est plus autant de mise à la fin de la XIII<sup>ème</sup> législature, et assurément depuis la XIV<sup>ème</sup> législature. Les normes juridiques ne sont pas parvenues à remettre en cause dans la durée les pratiques des acteurs parlementaires.

## **B – Un allongement des délais rapidement estompé (2012-2016)**

**900.** Depuis 2012, le temps accordé aux commissions parlementaires pour préparer et examiner les textes est régulièrement contraint. Les données chiffrées montrent que le temps à disposition entre le dépôt du texte et son examen en séance publique est de plus en plus court, au point que, de l'aveu des fonctionnaires parlementaires, la situation est comparable à celle qui existait avant la révision du 23 juillet 2008<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Même si selon le principe de démocratie majoritaire, c'est à la majorité qu'il revient en priorité de travailler le texte, en conséquence le délai qui s'écoule entre le dépôt du texte et le début de l'examen en commission peut être considéré comme satisfaisant.

<sup>9</sup> D. Chamussy, « Le travail parlementaire a-t-il changé ? Le point de vue d'un praticien », in *Jus Politicum (HS 2012 : Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire après la réforme de 2008)*, p. 53.

<sup>10</sup> Courriel de D. Chamussy (mai 2017). Cette situation a amené le groupe de travail sur la procédure législative à proposer que les délais de l'article 42 al. 3 C. s'appliquent non plus au passage en séance

**901.** À l'Assemblée nationale<sup>11</sup>, pour la XIV<sup>ème</sup> législature, le délai entre le dépôt et le début de la discussion est en moyenne de 151 jours pour l'ensemble des textes, de 73 jours pour l'ensemble des textes examinés sous l'empire de la procédure accélérée. Cette durée passe à 94 jours si on se limite aux projets de loi (déposés en première lecture devant l'Assemblée nationale) soumis à la procédure de l'article 45 al. 2 C.. Le détail des chiffres sur 4 sessions pour les projets de loi montre que, par rapport à la XIII<sup>ème</sup> législature<sup>12</sup>, la dégradation se confirme sur la quasi-totalité des sessions parlementaires :

**Tableau 42 – Délai d'examen des projets de loi à l'Assemblée nationale, 2012-2017 (sessions parlementaires)**<sup>13</sup>

Session	Délai moyen entre le dépôt et l'examen (en jours)
2012-2013	80
2013-2014	97
2014-2015	89
2015-2016	129

**902.** Les données permettent de tirer deux constats sur la durée à disposition des commissaires. Depuis l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle, la situation s'est dégradée<sup>14</sup>. Le délai moyen entre le dépôt et l'examen s'est fortement réduit. Ensuite, les chiffres peuvent apparaître flatteurs quant au respect du délai des six semaines, mais il s'agit de données générales qui recouvrent des situations diverses<sup>15</sup>, il faut donc les considérer avec prudence.

---

publique, mais au passage en commission. L'alinéa 3 serait ainsi rédigé : « La discussion en commission, 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 » (proposition n° 9), « Pour une nouvelle assemblée nationale », 1<sup>ère</sup> conférence de réforme, propositions des groupes de travail, décembre 2017, p. 130 (disponible sur le site internet de l'Assemblée nationale).

<sup>11</sup> Statistiques du service de la séance de l'Assemblée nationale, juin 2017.

<sup>12</sup> Cf. données pages précédentes : § 890.

<sup>13</sup> Sources statistiques : R. Schenberg et E. Thiers, « Le temps législatif à l'Assemblée nationale. Regard sur la révision constitutionnelle de 2008 et ses effets » in Regard sur la révision constitutionnelle de 2008 et ses effets » in O. Rozenberg et al., « La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a-t-elle renforcé le Parlement français ? », *Débats du LIEPP* n° 3, mars 2017, p. 38.

<sup>14</sup> Cf. données § 890.

<sup>15</sup> R. Schenberg et E. Thiers estiment qu'il faut 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

**903. Au Sénat**<sup>16</sup>, la durée séparant le dépôt de l'examen en séance publique est de 169,6 jours pour l'ensemble des textes et de 72,3 jours pour les textes sur lesquels la procédure accélérée a été engagée par le Gouvernement.

**904.** Les garde-fous insérés par les nouvelles dispositions constitutionnelles sont donc impuissants à modérer la brièveté croissante des délais de préparation des textes puisque dans les deux assemblées ces délais sont orientés tendanciellement à la baisse<sup>17</sup>. Trois facteurs, tous issus de la pratique, expliquent cette situation. Tout d'abord, la forte augmentation de l'engagement de la procédure accélérée explique en grande partie ce retour en arrière<sup>18</sup>. Ensuite, le volume des projets de loi est croissant, ce qui rend encore plus insuffisant le temps à consacrer à l'instruction, qui lui est au mieux stable, voire de plus en plus réduit. Dans un temps égal, voire inférieur, il n'est pas indifférent que le nombre des articles à examiner soit en augmentation permanente. Le volume à instruire est aussi dépendant du nombre d'amendements déposés en commission, critère fondamental en matière de temps législatif. Avant la réforme constitutionnelle de 2008, le problème se posait essentiellement au niveau de la séance publique. Il est évident aussi qu'un grand nombre d'amendements impose d'examiner ces derniers à marche forcée, lors du passage en commission, ce qui ne permet pas toujours de consacrer le temps nécessaire aux plus importants, surtout s'ils portent sur des articles examinés en commission un jeudi, jour de la semaine où la présence des députés commence à se réduire. La pratique des amendements tardifs créant des articles additionnels accentue cette difficulté. En déposant ces amendements, le Gouvernement ne laisse que peu de temps aux commissions pour examiner ces nouvelles dispositions avant la séance publique<sup>19</sup>. En effet, ces dépôts tardifs obligent les organes préparatoires à étudier dans l'urgence ces amendements alors qu'un travail approfondi aurait dû être effectué, s'ils avaient été inclus directement dans le projet de loi déposé, par le rapporteur, et par les commissaires avant la séance de commission.

---

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 temps législatif à l'Assemblée nationale » *in* *Regard sur la révision constitutionnelle de 2008 et ses effets*, *op. cit.*, p. 38.

<sup>16</sup> Statistiques du service de la séance du Sénat pour la période courant d'octobre 2012 à octobre 2016.

<sup>17</sup> Ce que confirme E. Tavernier, directeur général des missions institutionnelles du Sénat : « Réaction #5 », *in* O. Rozenberg et *al.*, « La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a-t-elle renforcé le Parlement français ? », *op. cit.*, p. 50.

<sup>18</sup> Cf. § 921 et s.

<sup>19</sup> Sur le projet de loi relatif aux droits des étrangers en France, l'amendement sur la sécurisation de l'accès à une carte de résident longue durée en France fut déposé à 18 heures, la veille de la commission, pour un examen le lendemain à 8 heures 30.

**905.** Enfin, le nombre des propositions de loi dont l'examen est demandé par les groupes dans leur temps de séance réservé est aussi en augmentation, ce qui accroît la charge de l'ordre du jour et réduit le temps de préparation des textes. Ce phénomène vaut aussi bien pour l'Assemblée nationale que pour le Sénat malgré le délai de 6 semaines *a minima* mis en place au sein de ce dernier<sup>20</sup>. Au sein de la Haute assemblée, un facteur supplémentaire vient tendre les délais. Le temps de préparation se concentre, de plus en plus sur le mercredi matin, compte tenu de la réforme du règlement du Sénat destinée à limiter la concomitance des réunions et de la séance publique<sup>21</sup>. Pour les commissions dont l'ordre du jour législatif est chargé, cela impose des débats serrés.

## **§ II – Un emballement excessif entre l'adoption du texte en commission et l'examen en séance publique**

**906.** Le temps alloué aux parlementaires pour prendre connaissance du texte ayant vocation à être débattu en séance publique est souvent trop faible (A) alors que les secondes réunions de commissions<sup>22</sup>, qui auraient pu être utiles pour désengorger le *Plenum*, n'ont nullement servi à un examen sérieux des amendements de séance publique en raison de leur extrême brièveté (B). L'existence de normes constitutionnelles et réglementaires n'a pas permis de modérer le rythme de succession de ces étapes dont l'enchaînement demeure beaucoup trop hâtif. On voit bien ici que la garantie d'un temps suffisant dépend du Gouvernement. Or, celui-ci n'a pas tiré les enseignements découlant de la révision constitutionnelle. Le volume des textes qu'il dépose, l'importance de l'ordre du jour à examiner, et facteur aggravant, son usage de l'article 45 al. 2 C. sont peu compatibles avec la recherche d'un ralentissement du travail préparatoire. Quant aux parlementaires, ils n'ont pas fait preuve d'une grande résistance à la compression des durées.

---

<sup>20</sup> Courriel de la direction de la législation et du contrôle du Sénat (9 mai 2017).

<sup>21</sup> Cette pratique est le résultat de l'application de l'article 23 bis al. 3 RS suite à la réforme du règlement du Sénat du 13 mai 2015

<sup>22</sup> À l'Assemblée nationale, ces réunions sont aussi appelées « réunions en application de l'article 88 du Règlement ».

## **A – Un début d’examen en séance publique trop rapide**

**907.** Le *tempo* de la séquence qui suit l’adoption du texte en commission n’est guère satisfaisant, et ce, sans qu’il puisse être fait une distinction entre la période immédiate de l’après-révision et la suite.

**908.** Au préalable, il faut rappeler que l’objectif de la révision constitutionnelle et de la nouvelle rédaction de l’article 42 C. était de transférer une part majeure du travail législatif au stade des commissions. La première réunion de commission, recouvrant l’ensemble des séances de la commission qui examine les différents articles du texte et les amendements déposés en commission, revêt une importance centrale, dans cet objectif d’allègement du *Plenum*. Cette période sert à élaborer le texte qui sera ensuite débattu dans l’hémicycle. À l’issue des débats préparatoires, il est important que les acteurs parlementaires puissent prendre connaissance des modifications, souvent importantes, suite au travail de la commission saisie au fond.

**909.** Malheureusement, la séquence qui suit l’achèvement de ces réunions jusqu’au début de l’examen en plénière est souvent précipitée. Depuis 2009, comme avant cette date, l’achèvement de l’examen en commission est trop rapproché du début de l’examen en séance publique. Malgré l’instauration de délais minimaux théoriques<sup>23</sup>, il n’a pas été aisé de garantir leurs respects dans la durée. Cette durée était globalement respectée à l’Assemblée nationale et au Sénat selon des études menées par les services de la séance sur la session 2009-2010 à l’Assemblée nationale (hors textes financiers et projets de loi organique) et sur la session 2010-2011 au Sénat (hors textes financiers, d’autorisation de traités ou autorisant l’approbation d’accords internationaux). Si des analyses équivalentes n’ont pas été effectuées pour les sessions suivantes par ces mêmes services, les entretiens avec les fonctionnaires parlementaires confirment une réduction progressive de la durée séparant ces deux séquences. Dans de nombreuses commissions, l’examen en commission débute une semaine avant l’examen en séance publique. Lorsque ce laps de temps est respecté, groupes et commissions disposent d’un délai globalement satisfaisant. Malheureusement, comme nous l’avons vu précédemment, il n’est pas toujours possible de respecter cette durée compte tenu des

---

<sup>23</sup> Pour rappel à l’Assemblée nationale comme au Sénat, les commissions tiennent leur première réunion de commission 15 jours avant la séance publique. Ce délai de 15 jours est inscrit au sein du règlement du Sénat (art. 28 ter). Il est aussi admis à l’Assemblée nationale, mais c’est une convention.



contraintes liées à la préparation des textes en général, et en raison de l'engagement de l'article 45 al. 2 C. en particulier<sup>24</sup>. Dans ce dernier cas qui concerne un nombre croissant de textes, la pratique rapportée par les administrateurs parlementaires des deux assemblées fait état d'un délai souvent moindre et plus proche des sept jours.

**910.** Les commissions (notamment leur secrétariat) sont fréquemment soumises à des contraintes de temps excessives. Si la préparation du texte pour la première réunion de commission est contrainte, elle l'est aussi après, notamment pour traiter les amendements choisis en vue d'élaborer le texte adopté par la commission. Depuis la révision, les commissions doivent assurer un « quasi-service de la séance »<sup>25</sup> pour traiter ces amendements et ainsi préparer le passage en séance.

**911.** Des délais très courts sont alloués aux fonctionnaires parlementaires pour élaborer les textes adoptés en commission avant leur mise en ligne. Dans ce court laps de temps, l'administration parlementaire doit vérifier que tous les amendements adoptés ont bien été intégrés, opérer des modifications d'ordre légistique et identifier les coordinations nécessaires avec les autres dispositions du texte examiné et avec les dispositions en vigueur, ce qui exige de nombreuses vérifications. Cette précipitation est exacerbée lorsqu'un texte revient du Sénat et doit être examiné rapidement ou encore, lorsqu'un texte issu d'une commission mixte paritaire est inscrit en séance dans les jours suivant la réunion de l'instance de conciliation.

**912.** À titre d'exemple, le texte issu de la CMP pour le projet de loi ALUR, fut disponible le 13 février 2014 et a été inscrit à l'ordre du jour l'Assemblée nationale dès le 19 février, alors même que le texte représentait 325 pages.

**913.** Au bilan, le passage en commission n'ayant pas toujours lieu 15 jours avant la séance publique, la mise à disposition du texte adopté par la commission a lieu entre 15 jours et une semaine (parfois moins) avant le *Plenum*. Dans des cas de plus en plus fréquents, le délai fixé par le RAN (mise à disposition du texte avec un minimum de sept jours avant le début de l'examen en séance publique<sup>26</sup>) ne peut être respecté. Ce délai ne s'applique pas lorsque la procédure accélérée est engagée, le règlement se contentant d'ailleurs d'indiquer que dans

---

<sup>24</sup> Dans ce sens, voir § 929 et s.

<sup>25</sup> Expression d'un chef de secrétariat de commission.

<sup>26</sup> Article 86 al. 4 RAN.

cette hypothèse, le texte doit être disponible dans les meilleurs délais. C'est ce même principe qui guide le rythme au Sénat.

**914.** Cette situation est dommageable puisqu'une durée plus importante serait utile à l'ensemble des acteurs parlementaires. Individuellement, elle pourrait servir à chaque parlementaire pour s'imprégner de la version définitive du texte, parfois largement remaniée par le travail préparatoire des commissions parlementaires. De ce fait, les groupes politiques profiteraient ensuite de ce temps supplémentaire pour affiner leurs positionnements, leurs stratégies et déposer voire retirer des amendements.

## **B – La précipitation extrême des secondes réunions de commission**

**915.** Autre preuve de cet empressement, la faible durée qui sépare la seconde réunion de commission – séance chargée d'examiner les amendements déposés dans la perspective de la séance publique – du début d'examen en séance plénière est bien souvent indécente. Peu importante avant 2009, celle-ci devait voir son intérêt croître avec la révision constitutionnelle<sup>27</sup>. Pour l'heure, cette seconde réunion de commission prend toujours place trop peu de temps avant l'examen en séance publique. Elle se situe majoritairement quelques heures avant le début de l'examen en séance publique, et au mieux la veille. La situation ne connaît aucune amélioration notable depuis l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle.

**916.** Elle est toujours majoritairement considérée par les assemblées comme une obligation procédurale posée par l'article 44 al. 2 C. afin d'éviter que des amendements tombent<sup>28</sup>. En plus de prendre place régulièrement quelques heures avant l'examen en séance publique, cette

---

<sup>27</sup> Cf. § 480 et s.

<sup>28</sup> On rappellera que l'article 44 al. 2 C. est rédigé comme suit : « Après l'ouverture du débat, le gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission ». Afin de ne pas tomber sous le coup de cette disposition, les parlementaires ont tout intérêt à déposer leurs amendements en commission au préalable. À l'Assemblée nationale, les secondes réunions de commission sont aussi appelées « commission 88 » (en référence à l'article 88 RAN qui les prévoit). Au Sénat, c'est l'article 28 ter al. 3 qui prévoit ces séances de commission. Le règlement indique : « La commission détermine son avis sur les amendements déposés sur le texte qu'elle a proposé avant le début de leur discussion par le Sénat ». Dans les faits, le gouvernement fait très peu usage de cette prérogative puisqu'à l'Assemblée nationale comme au Sénat, les amendements sont bien soumis aux commissions antérieurement à l'ouverture des débats en séance publique.

seconde réunion dure excessivement peu<sup>29</sup>. Cette séquence relève plus d'une course contre la montre, bien loin de l'objectif d'un ralentissement de la dernière partie du travail préparatoire. Ces réunions se déroulent sous la direction du président de la commission pendant lesquelles sont examinés, à la volée, un nombre conséquent d'amendements. Cette situation s'est aggravée sous la XIV<sup>ème</sup> législature en raison des arbitrages tardifs du Gouvernement qui laisse le rapporteur dans l'expectative jusqu'au dernier moment. L'effet volume, induit par l'automatisation du dépôt des amendements, peut aussi rendre la tâche compliquée quand le temps disponible entre la commission et la séance est limité.

**917.** À titre d'illustration, à l'Assemblée nationale, lors de l'examen du projet de loi égalité citoyenneté, la commission a traité, avant l'examen en séance publique, 82 amendements en quinze minutes (soit 6 amendements par minute)<sup>30</sup>. De la même manière, 490 amendements ont été examinés en quinze minutes pour le projet de loi relatif à la justice du XXI<sup>ème</sup> siècle (soit 33 amendements par minute)<sup>31</sup>. Les illustrations de ce type sont monnaie courante. L'analyse des rapports législatifs montre que, dans la plupart des cas, l'examen des amendements se fait quelques heures avant le passage en séance publique.

**918.** La situation est identique au Sénat. Ces réunions sont systématiques et d'une durée limitée. À l'occasion de l'examen du projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, la commission des affaires sociales a examiné 27 amendements en 20 minutes<sup>32</sup>. Cette pratique s'est aussi constatée récemment lors de l'examen du projet de loi relatif à l'orientation et à la réussite des étudiants<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> Les réunions dites « article 88 RAN » sont souvent organisées avant les questions au Gouvernement ou avant l'examen de textes en séance publique. Elles prennent place entre 14 h 30 et 14 h 45. Par exemple : feuilleton du 29 novembre 2016 (n° 631) : réunion de la commission des lois à 14 h 45 (durée : 15 minutes) ; feuilleton du mercredi 15 juin 2016 (n° 575) : réunion de la commission des lois le jeudi 16 juin 2016 à 14 h 45 pour deux textes (durée : 15 minutes) ; feuilleton du 3 février (n° 524), réunion de la commission des lois le 5 février 2016 à 14 h 45 (durée : 15 minutes).

<sup>30</sup> Compte-rendu de la *commission spéciale chargée d'examiner* le projet de loi « Égalité et citoyenneté », lundi 27 juin 2016, Séance de 15 heures, Compte-rendu n° 18.

<sup>31</sup> Compte rendu de la *commission des lois constitutionnelles, de la législation générale de la République*, mardi 17 mai 2016, Séance de 21 heures 15, Compte-rendu n° 80.

<sup>32</sup> Compte rendu de la commission des affaires sociales, mardi 17 janvier 2017. La séance fut ouverte à 13 h 40 et close à 14 h. L'examen du texte en séance débuta à 14 h 35 (*J.O. Sénat, débats*, séance du 17 janvier 2017, p. 251).

<sup>33</sup> Compte rendu de la commission des affaires sociales, mercredi 7 février 2018. La séance fut ouverte à 10 h 45 et close à 11 h 10. L'examen du texte débuta le même jour à 14 h 30 (*J.O. Sénat, Débats*, séance du 7 février 2018, p. 1049).

**919.** Cette dernière séquence symbolise le rythme toujours intense qui caractérise la procédure législative dans sa phase préparatoire. Cette situation résulte d'une réglementation favorisant encore trop, un rapprochement excessif des différentes étapes.

## **Section II – L'effet limité des dispositions constitutionnelles et réglementaires**

**920.** Le bilan des différentes dispositions constitutionnelles pour ralentir le rythme législatif, ordre du jour et cadrage temporel de la phase pré-décisionnelle, est mitigé, voire décevant. Elles n'en ont pas moins limité le temps à disposition de l'exécutif qui, bien décidé à en retrouver n'a eu d'autres solutions que d'accélérer l'examen des textes au stade décisionnel. Pour atténuer la pression qui pèse sur lui, il a utilisé encore davantage la procédure accélérée dont l'intérêt a été doublé depuis 2009 par les effets qu'elle occasionne (§ I). Devant toujours faire face à des situations d'enlisement de certains de ses textes, il n'a pas non plus renoncé à utiliser, autant que la Constitution révisée le lui permet, le très médiatique article 49 al. 3 C.. Bien que réformé dans le sens d'une limitation de son usage, ce dispositif sert encore aujourd'hui au Gouvernement pour mettre fin précipitamment à l'examen d'un texte, et donc pour presser le débat législatif, confirmant qu'il fait toujours partie intégrante des outils d'accélération à disposition de l'exécutif (§ II). L'utilisation de ces prérogatives a eu pour effet d'empêcher tout ralentissement de la procédure. En définitive, l'impuissance de l'écrit pour moduler les comportements est ici évidente. Il faut toutefois observer que la révision constitutionnelle contenait en elle-même les germes de cette faiblesse puisqu'elle prévoyait des modalités aisées de contournement des ralentissements mis en place.

### **§ I – L'article 45 al. 2, pivot de l'accélération de la procédure législative**

**921.** La principale faiblesse des délais inscrits au sein de la Constitution ou des règlements parlementaires est la possibilité laissée aux acteurs d'y déroger<sup>34</sup>. Si la norme fondamentale et les réformes des règlements qui en ont découlé ont cristallisé du temps pour garantir un

---

<sup>34</sup> Si l'article 42 al. 3 C. prescrit des délais minimum entre le dépôt d'un texte et son examen en séance publique, ces mêmes délais peuvent être levés par l'application de la procédure accélérée (art. 42 al. 4 C.). L'article 86 al. 4 RAN indique que le texte de la commission doit être disponible 7 jours minimum avant l'examen en séance publique. Toutefois, ce même article indique que ce délai ne s'applique pas lors de l'engagement de la procédure accélérée.

déroulement apaisé de la préparation des textes, ils n'ont que trop faiblement encadré l'usage de cette prérogative gouvernementale (A). Cela aurait été judicieux tant l'intérêt de l'article 45 al. 2 C. a été accru suite à la révision constitutionnelle de 2008 (B).

## **A – Une utilisation toujours intensive**

**922.** Le constat statistique est sans appel, l'utilisation de la procédure accélérée n'a nullement été réduite. Son usage devient de plus en plus systématique au point de devenir progressivement la procédure de droit commun (1) dont la liberté d'emploi par le Gouvernement est rigoureusement protégée par le Conseil constitutionnel (2).

### **1 – L'augmentation de l'utilisation de l'article 45 al. 2 C. depuis 2008**

**923.** Les modifications intervenues sur cet article suite à la révision constitutionnelle n'ont pas modifié l'appétence de l'exécutif pour ce mécanisme juridique efficace pour hâter l'examen des textes. Sous la XIII<sup>ème</sup> législature, les deux premières sessions parlementaires furent soumises au précédent régime de l'article 45 C. et n'avaient pas amorcé une décrue. La tempérance gouvernementale en la matière ne fut pas non plus de mise sous le nouveau régime de l'article entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2009.

**924.** La courte session de l'été 2007 ne peut réellement servir de base de référence en raison de la séquence électorale. Lors de la suivante session (2007-2008), le Gouvernement Fillon fit usage à 23 reprises de l'article 45 al. 2 C.. Le bilan statistique de l'utilisation de la toute nouvelle procédure accélérée met en évidence un accroissement de son déclenchement et ne permet pas de conclure à un changement réel de comportement de l'exécutif. Au bilan, sous la XIII<sup>ème</sup> législature, l'exécutif a utilisé à 134 reprises la procédure accélérée soit deux fois plus qu'au cours des trois précédentes législatures<sup>35</sup>. L'emballement se poursuit sous la XIV<sup>ème</sup> législature : 70 % des textes ont été adoptés selon cette procédure.

**925.** En définitive, si la fréquence des engagements varie d'une session à une autre, l'utilisation cumulée sur chaque législature demeure très soutenue et ce quelle que soit la couleur politique du Gouvernement en place.

---

<sup>35</sup> Cf. annexe 31 p. 547.

**926.** Par rapport aux législatures antérieures, trois commentaires s'imposent. En premier lieu, on notera que l'emploi de la procédure accélérée a été particulièrement important lors des deux premières sessions, confirmant ainsi que cet outil permet de traduire rapidement les promesses électorales de la nouvelle majorité en place. Ensuite, et c'est une première différence avec les précédentes législatures, il n'y a qu'une faible décade lors des sessions suivantes, démontrant que la procédure accélérée n'est plus seulement un dispositif de célérité, mais aussi de gestion de l'examen du programme législatif tout au long du mandat de la majorité. Enfin, deuxième différence, l'usage de la procédure accélérée lors de la fin de la XIV<sup>ème</sup> législature tombe à un niveau particulièrement bas en raison du nombre plus faible de textes déposés. Cette situation contraste avec l'habitude qu'avaient les Gouvernements d'y recourir de manière importante afin de gérer des ordres du jour souvent encombrés en fin de législature.

**927.** Ces différents constats faits, on relèvera que les deux dernières législatures sont les deux périodes pendant lesquelles la procédure d'accélération des débats prévue à l'article 45 C. a été la plus utilisée de la V<sup>ème</sup> République, allant à l'encontre de l'objectif du constituant qui était de diminuer cet usage. Cette banalisation de la procédure accélérée n'est pas sans conséquence sur le bon déroulement de la procédure législative. L'accélération excessive de son déroulé peut conduire à altérer son enchaînement. Malgré cela, le Conseil constitutionnel persiste à protéger fermement cette prérogative gouvernementale.

## **2 – La protection de la procédure accélérée par le Conseil constitutionnel**

**928.** La jurisprudence récente du Conseil constitutionnel contient des exemples illustrant parfaitement les risques provoqués par la précipitation du rythme législatif (*a*). Cet écueil est en grande partie dû à l'usage de l'article 45 al.2 C.. Cela n'empêche nullement les juges par une jurisprudence constante, de garantir le plein exercice de la prérogative gouvernementale (*b*).

### *a – Une procédure législative fragilisée*

**929.** La pratique parlementaire de la procédure accélérée est marquée par une absence de retenue du Gouvernement et une opposition peu résolue des parlementaires. La levée des délais minimaux d'instruction est donc régulière, ce qui n'est pas sans risque pour la

procédure législative ainsi que l'a prouvé la loi Duflot I. Il faut, pour s'en convaincre, revenir sur l'enchaînement extrêmement serré des différentes étapes qui ont jalonné le parcours législatif de cette loi. 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 fut délibéré le 5 septembre 2012 en conseil des ministres et fut déposé sur le bureau de la Haute assemblée le même jour. Voulant démontrer sa volonté d'action, le Gouvernement décida d'engager la procédure accélérée le même jour vers 17 h. Ainsi, la commission des affaires économiques du Sénat ne disposa que d'un délai de 6 jours pour déposer son rapport. L'examen put débiter en séance publique le 11 septembre, soit dès le début de la session extraordinaire. Deux jours de débats suffirent pour que les sénateurs adoptent la loi. Poursuivant son parcours législatif selon un calendrier contraint, elle fut adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale le 26 septembre. Le chemin se termina par une adoption le 9 octobre au Sénat et le lendemain au Palais Bourbon.

**930.** L'enchaînement des différentes étapes est ici clairement excessif, obligeant, entre autres, la commission des affaires économiques du Sénat à se réunir le 11 septembre au matin, soit le même jour que le début de l'examen en séance publique. Ainsi, pour y parvenir, elle dut tenir 2 réunions le même jour. Une, le matin, pour étudier ce qu'elle pouvait du texte et surtout une autre, l'après-midi, pour examiner les derniers amendements déposés en vue de la séance publique. Face à cette situation, compromettant tout examen dans des conditions décentes, la commission examina le texte, mais sans adopter une version issue spécifiquement son travail. Le président de la commission, D. Raoul, expliqua dès le 5 septembre que la commission des affaires économiques ne produira pas son propre texte, à rebours total de la volonté du constituant de 2008 et du nouvel article 42 C.<sup>37</sup>.

**931.** Ainsi, il est patent que l'usage de la procédure accélérée a ici entraîné en partie la faillite de la conformité de la procédure législative<sup>38</sup>. En déclenchant la procédure accélérée,

---

<sup>37</sup> J. Benetti, « L'article 42 de la Constitution, le Sénat et le Conseil constitutionnel. Retour sur un imbroglio parlementaire », *Constitutions* 2013, p. 47. Dans le cas contraire, comme le précise J.-É. Gicquel : « Les sénateurs de l'opposition n'appartenant pas à la commission auraient eu quelques heures à peine pour connaître la teneur du rapport et rédiger des amendements avant le début de la discussion en hémicycle. Cela revenait à remettre en cause l'effectivité de l'article 44 C. Il fut donc décidé en conférence des présidents que la commission ne présenterait pas de texte afin que le droit d'amendement puisse s'exercer dès le dépôt du projet de loi », « Le respect de la procédure législative. Variations autour d'un soi-disant cafouillage parlementaire », *JCP* 2012, note 1341, p. 2256.

<sup>38</sup> « D'abord, la sagesse populaire enseignant qu'il ne faut pas confondre vitesse et précipitation, le Gouvernement est pour partie responsable de ce « couac » », *ibid.*, p. 2257.

le Gouvernement n'a pas permis aux parlementaires d'examiner le texte dans des délais convenables. Comme le note J.-É. Gicquel, « difficile de considérer, en n'octroyant que six jours d'examen à la commission sénatoriale, que cette exigence minimale ait été ici respectée ». En conséquence, les sénateurs ont été contraints, en raison de l'absence d'un temps disponible suffisant, d'accepter la solution défendue, par le président de la commission saisie sur le fond du texte, devant la conférence des présidents du Sénat.

**932.** Pour autant, ce n'est nullement la contrainte temporelle qui a conduit le Conseil constitutionnel à invalider en totalité le projet de loi, mais pour non-respect de l'article 42 al. 1 C.. Les sages ont estimé que la procédure législative dont les différentes étapes sont précisées par la norme fondamentale n'a pas été suivie correctement puisque le texte examiné en séance publique fut celui dont le Sénat fut saisi et non celui adopté par la commission permanente saisie au fond. Il relève que « nonobstant l'adoption de ce projet par la commission permanente compétente, l'examen du texte en séance publique qui a débuté le 11 septembre au soir a porté sur le texte du projet de loi dont le Sénat avait été saisi »<sup>39</sup>. En creux, l'absence de tout contrôle de l'utilisation de l'article 45 C. souligne la grande latitude dont dispose l'exécutif dans l'emploi de cette prérogative.

**933.** Considéré comme « un cafouillage parlementaire »<sup>40</sup>, il faut surtout y voir ici le peu de cas dont le Gouvernement a fait preuve pour le temps parlementaire minimum, bien aidé par un Conseil constitutionnel protégeant avec régularité les armes de l'exécutif dans le processus législatif.

#### *b – Une protection rigoureuse du Conseil constitutionnel*

**934.** Le Conseil constitutionnel défend fortement la prérogative gouvernementale, et ce selon une jurisprudence constante. À plusieurs reprises, il est venu confirmer l'emprise totale de l'exécutif sur les modalités d'utilisation, renforçant ainsi son privilège.

---

<sup>39</sup> Décision n° 2012-655 DC du 24 octobre 2012, *Loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social* (cons. 3 ; *Rec.*, p. 557).

<sup>40</sup> Expression de J.-M. Ayrault, Premier ministre reprise par G. Perrault, « Logement social : les raisons d'une censure annoncée », *Le Figaro*, 24 octobre 2010.



**935.** Le Conseil constitutionnel estime que, s'agissant de l'article 45 al. 2 C., le Gouvernement n'a pas à se justifier de son utilisation, et qu'ainsi l'exécutif est en droit de « faire part à tout moment de sa décision d'engager la procédure accélérée » à la réserve près que, « les conférences des présidents des deux assemblées sont en mesure, avant le début de l'examen du texte en première lecture, d'exercer la prérogative qui leur est accordée de s'y opposer conjointement »<sup>41</sup>. Cette position des sages se situe dans la droite ligne de leur décision relative au nouveau règlement du Sénat suite à la résolution de 2009. Dans une décision du 25 juin 2009, ils avaient validé le fait que le Gouvernement informe le président du Sénat de l'engagement de la procédure accélérée « en principe, lors du dépôt du projet de loi ». Si cette formulation indique un moment, cette indication n'est qu'une incitation nullement restrictive. Elle n'interdit pas au Gouvernement de l'engager ultérieurement, toujours à la condition que « les deux conférences des présidents sont en mesure, avant le début de l'examen du texte en première lecture, d'exercer la prérogative que leur reconnaît l'article 45 de la Constitution »<sup>42</sup>.

**936.** Dans cette logique, à l'occasion de la résolution du 28 novembre 2014, les députés ont souhaité éviter des engagements trop tardifs du dispositif de l'article 45 al. 2 C. Ils ont incité le Gouvernement à déclencher plus en amont cette procédure. L'article 102 al. 1<sup>er</sup> issu de la réforme réglementaire dispose que la procédure accélérée doit être déclarée, « en principe », par le Gouvernement simultanément au dépôt du texte pour un projet de loi et au plus tard lors de l'inscription à l'ordre du jour dans le cas d'une proposition de loi<sup>43</sup>. Si la formulation se veut prescriptive pour les propositions de loi, elle n'est qu'incitative pour les projets de loi. L'Assemblée nationale ne s'est pas risquée à subir une censure probable du Conseil constitutionnel. Déjà en 2009, des dispositions similaires avaient été envisagées par les

---

<sup>41</sup> Décision n° 2012-649 DC, du 15 mars 2012, *Loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives*, (cons. 3 ; *Rec.*, p. 142). Renforçant le caractère discrétionnaire de l'utilisation, il a indiqué dans cette même décision que « qu'aucune disposition constitutionnelle n'impose au Gouvernement de justifier l'engagement de la procédure accélérée », *ibid.*, (cons. 4).

<sup>42</sup> Décision n° 2009-582 DC du 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le règlement du Sénat*, (cons. 15 ; *Rec.*, p. 132). La formulation fut reprise en 2014 : cf. décision n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014, *Résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale* (cons. 43 ; *J.O.* 13 décembre 2014, p. 20882).

<sup>43</sup> L'article est ainsi rédigé : « Lorsque le Gouvernement engage la procédure accélérée prévue à l'article 45 de la Constitution, il en informe le Président de l'Assemblée nationale, en principe, lors du dépôt du projet de loi. Dans le cas d'une proposition de loi, le Gouvernement fait part de sa décision d'engager la procédure accélérée au plus tard lors de l'inscription de la proposition à l'ordre du jour », *Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale*, Doc. AN n° 437 ; 28 novembre 2014, p. 11.

députés, mais le caractère prescriptif des formulations proposées à l'époque avait fait craindre une inconstitutionnalité et obligé à leur abandon<sup>44</sup>. La formulation retenue par les députés en 2014 se rapproche en tout point de celle que leurs collègues sénateurs ont entérinée dès juin 2009 et qui, grâce à l'emploi de la locution adverbiale « en principe », a reçu la validation des sages<sup>45</sup>. Toujours est-il que si la mention est de peu de frais, elle n'est pas de nature à restreindre la prérogative absolue de l'article 45 al. 2 C..

**937.** Toujours à l'occasion de la résolution du 28 novembre 2014, les députés ont tenté de garantir des délais *minima* de préparation des textes même lorsque la procédure accélérée est engagée. La protection du Conseil à l'égard de cette prérogative l'a amené à censurer l'article 19 al. 2 de la réforme du règlement de 2014. Cet article imposait un délai de sept jours entre le dépôt par voie électronique du texte adopté en commission et le début de la discussion même lorsque ce texte a fait l'objet d'un engagement de la procédure accélérée. Le Conseil Constitutionnel a estimé qu'en « imposant un délai avant le début de la discussion en séance de tout projet ou proposition de loi ayant fait l'objet d'un engagement de la procédure accélérée, les dispositions du 2° de l'article 19 de la résolution méconnaissent l'article 42 de la Constitution »<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> Lors d'une seconde délibération tenue à la demande de la commission des Lois, l'Assemblée nationale a finalement préféré s'en tenir à une rédaction moins contraignante et indiquant que « Le Gouvernement peut engager la procédure accélérée, en vertu de l'article 45 de la Constitution, jusqu'à 13 heures la veille de la conférence des présidents qui précède l'ouverture du débat en première lecture, par une communication adressée au Président. Celui-ci en donne immédiatement connaissance à l'Assemblée », *J.O. AN, Débats*, 1<sup>ère</sup> séance du 26 mai 2009, p. 4601.

<sup>45</sup> « Considérant que l'article 14 insère dans le règlement un article 24 bis ; que, selon cet article, lorsque le Gouvernement décide d'engager la procédure accélérée prévue au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution, il en informe le président du Sénat, " en principe, lors du dépôt du projet de loi " ; que ces dispositions permettent au Gouvernement, postérieurement à ce dépôt, de faire part à tout moment de sa décision d'engager une telle procédure, dès lors que les deux conférences des présidents sont en mesure, avant le début de l'examen du texte en première lecture, d'exercer la prérogative que leur reconnaît l'article 45 de la Constitution ; que, par suite, l'article 14 de la résolution n'est pas contraire à la Constitution », décision n° 2009-582 DC du 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat* (cons. 15 ; *Rec.*, p. 120) (*Souligné par nous*). La locution « en principe » fut ajoutée par la commission des lois du Sénat en précisant que « l'objectif visé est de permettre l'information du Sénat le plus en amont possible, mais non de créer une contrainte impérative au Gouvernement », Rapport fait au nom de la *Commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale* sur la proposition de G. Larcher, *tendant à modifier le Règlement de Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat* ; par P. Gélard ; Doc. Sénat n° 427 ; 20 mai 2009, p. 38 (*Soulignés par nous*).

<sup>46</sup> Décision n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014, *op. cit.*, (cons. 40).

**938.** On voit bien que le Conseil constitutionnel estime que le recours à la procédure accélérée relève de la seule appréciation du Gouvernement. En conséquence, il est toujours « dans son droit de recourir à la procédure accélérée et d'imposer un délai d'examen qu'il pense être le plus approprié aux commissions parlementaires »<sup>47</sup>. Cette volonté concorde certainement avec le souhait de voir le Parlement, et donc la procédure législative, s'ajuster aux attentes d'une société exigeant des réponses rapides de la part des représentants qu'elle a élu.

**939.** Il n'en demeure pas moins que le cas de la loi Duflot I révèle que l'emploi de procédure amenant à une réduction extrême du temps parlementaire s'avère contestable quant à l'efficacité même. Si la censure de cette loi s'est opérée sur le fondement d'autres motifs que l'emploi abusif des procédures d'accélération des débats, la précipitation a mené à une désorganisation de la procédure et au non-respect de l'esprit du nouvel article 42 C. La perte de temps est réelle puisqu'il fallut revoter une loi<sup>48</sup>.

**940.** Les données brutes relatives à la procédure accélérée démontrent l'absence de modération dont le Gouvernement a fait preuve dans l'usage de sa prérogative. Cette pratique peu vertueuse illustre les difficultés des normes écrites à influencer les acteurs parlementaires. Elle illustre aussi que les modifications normatives génèrent des effets imprévisibles. En attribuant à la procédure accélérée un effet direct sur les délais de l'article 42 al. 3 C., le constituant a contribué à fortement augmenter l'attractivité de cette prérogative pour le Gouvernement.

## **B – L'attractivité renforcée de la procédure accélérée**

**941.** La révision constitutionnelle n'a pas seulement changé l'intitulé de la procédure de l'article 45 al. 2 C. Elle en a aussi complété les effets sur la célérité des débats, au point de la rendre plus attractive pour le Gouvernement (*1*). Elle permet toujours d'accélérer l'adoption des textes en limitant les délais de préparation, en réduisant les navettes. Mais elle aussi devenu un outil de construction de l'ordre du jour. L'obtention facilitée d'un placement au sein d'un ordre du jour structurellement insuffisant rend cette procédure essentielle pour

---

<sup>47</sup> J.-É. Gicquel, *ibid.*, p. 2559.

<sup>48</sup> Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 *relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social*.

l'achèvement du programme gouvernemental. Aggravant l'effet de précipitation de la procédure législative, elle n'est pourtant pas combattue avec ardeur par les parlementaires (2).

### **1 – Le double effet d'accélération de la procédure accélérée**

**942.** La procédure accélérée, dont l'intérêt est de précipiter les débats législatifs, est encore plus avantageuse pour l'exécutif qu'avant la révision de 2008 puisqu'en plus de réduire le nombre de navettes, elle resserre le *tempo* de la phase préparatoire (a). La compression de cette séquence facilite grandement la construction de l'ordre du jour au Gouvernement (b). En d'autres termes, cette prérogative gouvernementale instaure un cercle vertueux en faveur d'un enchaînement plus rapide des étapes menant vers l'adoption des textes en même temps qu'elle installe un cercle vicieux allant à l'encontre du ralentissement recherché par la révision constitutionnelle de 2008.

#### *a – Une procédure législative resserrée*

**943.** Constitutionnalisé, le respect des délais minimaux n'en est pas moins conditionné à l'exercice de la procédure accélérée. L'article 45 al. 2 C. permet aux délais de ne pas s'appliquer. Depuis 2008, les Gouvernements ont multiplié les recours à cette solution efficace pour comprimer des délais qu'ils jugent contraignants<sup>49</sup>, limitant drastiquement le ralentissement attendu.

**944.** L'étude conjointe de l'usage de la procédure accélérée et des délais d'instruction consacrés au texte montre un lien évident. D'ailleurs, dès 2011, P. Avril notait que « le moindre recours à cette procédure n'est sans doute pas étranger à l'allongement sensible du délai moyen entre le dépôt et l'adoption définitive des textes »<sup>50</sup>. Cette corrélation peut d'ailleurs trouver à s'appliquer pour les sessions suivantes. Si l'usage de la procédure accélérée est irrégulier selon les sessions, son déclenchement va croissant depuis deux législatures et est utilisé par l'exécutif afin de moduler les effets des délais incompressibles.

---

<sup>49</sup> Ces délais ne sont pas les seuls dispositifs venus restreindre le temps gouvernemental. Plusieurs dispositions constitutionnelles se cumulent : les délais de l'article 42 C., les nouvelles modalités d'engagement de la procédure accélérée (art. 45 C.), le partage de l'ordre du jour (art. 48 C.).

<sup>50</sup> P. Avril indiquait dans son article que « par rapport à la précédente session et pour l'ensemble des textes : 234 jours contre 155 à l'Assemblée, 383 contre 231 au Sénat », « Premier bilan de la réforme de la procédure législative », *NCCC* 2011, p. 186.

**945.** Une étude générale menée sur deux commissions de l'Assemblée nationale (commission des affaires sociales et commission des affaires culturelles et de l'éducation) sur une législature (2012-2017) montre l'effet indéniable de la procédure accélérée sur les délais laissés aux commissions pour préparer les textes<sup>51</sup>. En commission des affaires sociales, la totalité des textes non soumis à la procédure accélérée a disposé de plus de six semaines de préparation. Ce chiffre tombe à 19,5 % lorsque la procédure accélérée est engagée par le Gouvernement. Au sein de la commission des affaires culturelles et de l'éducation, 83 % des textes ont disposé de plus de six semaines de préparation lorsque la procédure accélérée n'était pas engagée. Seuls 37,5 % des textes sur lesquels cette procédure était appliquée ont eu le droit au même traitement. Si ces données ont valeur d'exemple, elles recouvrent des réalités disparates selon les commissions.

**946.** Au global, le respect des délais de six semaines n'est pas systématiquement respecté. Le resserrement des délais par la procédure accélérée est utilisé par le Gouvernement comme une arme utile pour accélérer l'enchaînement de la procédure législative.

**947.** *A fortiori*, si on ne se limite qu'aux projets de loi soumis à la procédure accélérée, la situation donne à voir que les délais constitutionnels sont rarement respectés en totalité. Ainsi D. Chamussy relève qu'« au cours de la session 2014-2015, la procédure accélérée a-t-elle été engagée à 28 reprises. Les délais constitutionnels ont été méconnus dans 71,5 % des cas (20 occurrences). Dans 5 cas – parmi les 20 – le délai de 6 semaines a été respecté, mais c'est alors celui de 4 semaines applicables au stade de la transmission du texte qui ne l'a pas été ». Son constat est similaire pour la session 2015-2016 puisque « les délais constitutionnels ont été méconnus dans près de 70 % des cas (16 occurrences sur les 23 cas de procédure accélérée recensés). Dans 3 cas – parmi les 16 – le délai de 6 semaines a été respecté, mais celui de 4 semaines ne l'a pas été »<sup>52</sup>.

**948.** Qui plus est, ces données recouvrent des situations diverses, révélant un autre abus de la procédure accélérée. Plusieurs entretiens avec des fonctionnaires parlementaires ont permis de relever que le Gouvernement utilisait préventivement l'article 45 al. 2 C. Les textes examinés sous l'empire de cette procédure ne sont pas préparés systématiquement dans des

---

<sup>51</sup> Données établies à partir de documents fournis par les secrétariats des commissions.

<sup>52</sup> G. Bergougnous et D. Chamussy, « Le Parlement dans l'exercice de ses missions : à la recherche du temps perdu ? », in *Le Parlement et le temps : approche comparée*, éd. Institut universitaire Varenne, coll. « Colloques & Essais », 2017, p. 195.

délais inférieurs à ceux prévus par la Constitution. En réalité, le Premier ministre utilise la procédure accélérée pour s'assurer que l'action de l'exécutif ne sera pas entravée par la rigidité des dispositions constitutionnelles si, d'aventure, une accélération s'avérait nécessaire. À l'abus caractérisant la procédure d'urgence, s'y est ajouté un autre lié à la volonté de pouvoir être toujours en capacité de contourner une contrainte imposée en 2008. Plusieurs textes, sur chaque session parlementaire, ont été discutés après un délai s'approchant des six semaines et des quatre semaines fixées par la norme fondamentale. D'autres projets de loi ont même été examinés sous l'empire de la procédure accélérée, mais avec un délai d'instruction supérieur à ces durées comme le montre le tableau suivant :

**Tableau 43 – Délai écoulé entre le dépôt et le début de la discussion générale pour plusieurs textes soumis à la procédure accélérée et examinés à l’Assemblée nationale sous la XIV<sup>ème</sup> législature<sup>53</sup>**

Texte	Date de dépôt à l’Assemblée nationale	Date d’examen	Nombre de jours séparant le dépôt de l’examen
Projet de loi relatif à la ville et à la cohésion urbaine	2 août 2013	22 novembre 2013	111
Projet de loi relatif à la réforme de l’asile	23 juillet 2014	9 décembre 2014	138
Projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte	30 juillet 2014	1 <sup>er</sup> octobre 2014	62
Projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique	30 mars 2016	6 juin 2016	67
Projet de loi relatif à l’égalité et citoyenneté	13 avril 2016	27 juin 2016	74
Projet de loi visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actifs	24 mars 2016	3 mai 2016	39
Projet de loi relatif au statut de Paris et à l’aménagement métropolitain	10 novembre 2016	14 décembre 2016	33
Projet de loi pour une République numérique	9 décembre 2015	19 janvier 2016	39

**949.** Il n’en demeure pas moins que la procédure accélérée permet de réduire drastiquement la durée qui s’écoule entre le dépôt et l’adoption. L’effet sur le délai moyen d’adoption des textes examinés sous l’empire de la procédure accélérée n’a nullement été démenti<sup>54</sup>, rendant

<sup>53</sup> Recensement établi pour quelques textes à partir de données fournies par le service de la séance de l’Assemblée nationale.

<sup>54</sup> P. Jan notait que pour la XIII<sup>ème</sup> législature cet effet était déjà indéniable : « Pour la XIII<sup>ème</sup> législature, la durée moyenne d’examen d’un texte de loi entre son dépôt et son adoption est de 246 jours. Il est de 90 jours en cas d’urgence législative, soit une durée 2,7 fois inférieure à la durée

précieux ce dispositif aux yeux de l'exécutif. Sous la XIV<sup>ème</sup> législature, elle a permis de diviser par près de 2,2 la durée moyenne d'adoption des textes<sup>55</sup>. L'effet est aussi sensible au Sénat puisque la procédure accélérée a permis de diviser par 1,7 la durée d'adoption<sup>56</sup>. Réduisant les délais préparatoires et le nombre de navettes, la procédure accélérée a un effet indéniable sur la durée s'écoulant entre le dépôt du texte devant une assemblée et son adoption définitive. L'effet d'accélération touche l'ensemble des textes, quelle que soit leur nature, permettant notamment aux propositions de loi des parlementaires de connaître une issue favorable beaucoup plus rapidement.

**950.** L'ensemble de la précipitation de la procédure législative ne peut être imputée à l'utilisation de l'article 45 al. 2 C.. L'inflation législative (nombre de textes, nombre de dispositions dans le texte), l'allongement de la durée des séances des commissions et de la séance publique et l'extension de l'ordre du jour expliquent aussi une part non négligeable du phénomène. Pour autant, la procédure accélérée est un facteur amplifiant la précipitation.

**951.** En définitive, la procédure accélérée a toujours un effet aussi décisif sur le rythme d'adoption des textes. Au surplus, son attractivité a été décuplée en raison des contraintes de temps supplémentaires pesant sur le Gouvernement, mais aussi sur les gains possibles sur la gestion de l'ordre du jour pour l'exécutif.

#### *b – Un outil d'optimisation de l'ordre du jour*

**952.** Déjà perceptible sous la XIII<sup>ème</sup> législature, le nombre de textes soumis à la procédure accélérée ne cesse d'augmenter sous la XIV<sup>ème</sup>. En clair, l'article 45 al 2 C. est devenu le mode d'examen de droit commun de la procédure législative<sup>57</sup> alors qu'il devait initialement être l'exception, ce postulat ayant été réaffirmé par la révision du 23 juillet 2008, en vain.

---

moyenne d'adoption des textes sans urgence », « La procédure accélérée : bilan de deux ans de mise en œuvre », *LPA* 18 février 2011, n° 35, p. 8.

<sup>55</sup> À l'Assemblée nationale sous la XIV<sup>ème</sup> législature, la durée moyenne d'adoption de l'ensemble des textes est de 314 jours. La moyenne d'adoption des textes soumis à la procédure accélérée est de 141 jours (statistiques réalisées à partir des données fournies par le service de la séance de l'Assemblée nationale).

<sup>56</sup> La durée moyenne d'adoption de l'ensemble des textes est de 247,2 jours entre 2012 et 2016 et de 143,4 jours pour les textes adoptés avec la procédure accélérée.

<sup>57</sup> Selon D. Chamussy, la procédure accélérée devient « quasiment la règle », courriel du 5 mai 2017. Dans son rapport rendu en 2017, le groupe de travail sur la procédure législative constate qu'elle « est *de facto* devenue la norme » et propose en conséquence de modifier l'article 45 C. afin de permettre



**Tableau 44 – Part des textes adoptés ayant été soumis à la procédure accélérée à l’Assemblée nationale, 2009-2017 (sessions parlementaires)<sup>58</sup>**

Session	Part des projets de loi adoptés soumis à la procédure accélérée (hors conventions)	Part des propositions de loi adoptées soumises à la procédure accélérée
2009-2010	63 %	13 %
2010-2011	53 %	25 %
2011-2012	85 %	60 %
2012-2013	76 %	47 %
2013-2014	79 %	44 %
2014-2015	97 %	33 %
2015-2016	85 %	43 %
2016-2017	100 %	52 %

**953.** Cette augmentation de l’utilisation de la procédure accélérée s’explique par l’intérêt que celle-ci a sur l’exploitation de l’ordre du jour. Le nouvel ordre du jour, en contraignant le temps à disposition du Gouvernement, ne pouvait qu’inciter celui-ci à faire usage des dispositifs à même de lui procurer un surplus de plages pour examiner son programme législatif. Dès 2010, P. Avril relevait que cet effet fut fort probable : « Leur restituant en principe la maîtrise de la moitié de leur emploi du temps, ce partage ampute d’autant le temps disponible pour la discussion des projets, alors qu’il était déjà insuffisant lorsque le Gouvernement disposait d’une priorité générale [...] Mais surtout, comme cela apparaît déjà, le nouveau dispositif incite le Gouvernement à recourir plus systématiquement encore à la procédure accélérée [c’est-à-dire à l’urgence] ». Malgré la porosité de l’ordre du jour et les rétrocessions nombreuses dont bénéficie le Gouvernement, la prémonition s’est vérifiée.

**954.** L’enchaînement de l’ordre du jour peut donc être précipité à double titre : en réduisant le nombre de fenêtres nécessaires pour terminer l’examen du texte (en réduisant le nombre de navettes) et en obtenant plus rapidement l’inscription à l’ordre du jour des textes (par la suppression des délais de l’article 42 al .3 C.). L’attractivité de la procédure accélérée s’est donc, à rebours de l’objectif de tempérance de la révision constitutionnelle, accrue fortement :

---

dès la première lecture au Premier ministre de provoquer une commission mixte paritaire (proposition n° 7). « Pour une nouvelle assemblée nationale », 1<sup>ère</sup> conférence de réforme, propositions des groupes de travail, décembre 2017, pp. 124-125 (disponible sur le site internet de l’Assemblée nationale).

<sup>58</sup> Bulletins statistiques de l’Assemblée nationale disponibles sur <http://www2.assemblee-nationale.fr/14/statistiques-de-l-activite-parlementaire/bulletins-annuels>.

la part des textes adoptés selon la procédure accélérée a connu un bond depuis la mise en œuvre du nouvel article 45 al. 2 C..

**Tableau 45 – Pourcentage de projets de loi adoptés soumis à l’urgence ou à la procédure accélérée sur le nombre de projets de loi adoptés par législature (hors conventions et textes financiers), I<sup>ère</sup> – XIV<sup>ème</sup> <sup>59</sup>**

Législature	Part des projets de loi soumis à l’urgence ou à la procédure accélérée
I <sup>ère</sup>	3 %
II <sup>ème</sup>	13 %
III <sup>ème</sup>	10 %
IV <sup>ème</sup>	25 %
V <sup>ème</sup>	30 %
VI <sup>ème</sup>	34 %
VII <sup>ème</sup>	44 %
VIII <sup>ème</sup>	65 %
IX <sup>ème</sup>	52 %
X <sup>ème</sup>	38 %
XI <sup>ème</sup>	43 %
XII <sup>ème</sup>	32 %
XIII <sup>ème</sup>	54 %
XIV <sup>ème</sup>	84 %

**955.** Une partie de l’augmentation de l’usage de la procédure accélérée résulte aussi d’une extension de la nature des textes soumis à ce type d’examen. Auparavant quasi exclusivement appliquée aux projets de loi (à savoir les textes d’initiative gouvernementale), elle est aujourd’hui appliquée de plus en plus fréquemment aux propositions de loi et aux projets de loi portant approbation ou ratification des accords internationaux.

**956.** Depuis 2009, ce sont plusieurs dizaines de propositions de lois et de projets de loi autorisant la ratification d’un traité ou l’approbation d’un accord international qui ont été adoptées en procédure accélérée. Le Gouvernement se sert de cette procédure pour inscrire à l’ordre du jour les textes internationaux, souvent inscrits au dernier moment – dans les

<sup>59</sup> Source : service de la séance de l’Assemblée nationale. Données obtenues sans prendre en compte les textes financiers (pour lesquels la procédure accélérée est automatique) ni les projets de loi autorisant la ratification d’un traité ou l’approbation d’un accord international (dont la ratification est souvent soumise à des délais précis). Il s’agit donc seulement des textes sur lesquels le Gouvernement maîtrise pleinement l’engagement de la procédure accélérée.

« creux » de l'ordre du jour – et devant respecter des délais d'adoption imposés. Les chiffres du tableau suivant sont sans équivoque<sup>60</sup> :

**Tableau 46 – Procédures accélérées engagées selon la nature des textes à l'Assemblée nationale, juin 2007-2017 (sessions parlementaires)**

Session	Nombre de procédures accélérées engagées	Sur des projets de loi	Dont conventions	Sur des propositions de loi
<b>20 juin 2007 – 30 septembre 2007</b>	6	6	0	0
<b>2007-2008</b>	23	23	0	0
<b>2008-2009</b>	34	30	5	4
<b>2009-2010</b>	22	20	5	2
<b>2010-2011</b>	21	14	3	7
<b>2011-2012</b>	26	16	2	10
<b>Total XIII<sup>ème</sup> législature</b>	<b>132</b>	<b>109</b>	<b>15</b>	<b>23</b>
<b>26 juin 2012 – 30 septembre 2012</b>	8	5	1	2
<b>2012-2013</b>	49	34	4	11
<b>2013-2014</b>	66	39	14	13
<b>2014-2015</b>	56	36	11	9
<b>2015-2016</b>	51	27	7	17
<b>2016-2017</b>	24	11	6	7
<b>Total XIV<sup>ème</sup> législature</b>	<b>254</b>	<b>152</b>	<b>43</b>	<b>59</b>

**957.** En fait, la procédure accélérée n'est donc plus uniquement un moyen d'adoption rapide de la politique gouvernementale, mais un dispositif de gestion globale de l'ordre du jour. La multiplication des plages disponibles cumulée à la suppression des délais constitutionnels en fait un outil puissant d'optimisation du programme de travail des assemblées. De cette manière, l'ensemble des semaines à disposition du Gouvernement et celles obtenues par rétrocession des parlementaires peuvent être exploitées. Ceci explique que nombre de textes législatifs aient pu être inscrits sur des semaines gouvernementales, mais aussi parlementaires ou de contrôle. En clair, lorsque le Gouvernement s'aperçoit qu'un

<sup>60</sup> Il s'agit des procédures accélérées engagées sur les différents types de textes. À ne pas confondre avec le nombre de textes adoptés soumis à la procédure accélérée : Sources données statistiques : [http://www2.assemblee-nationale.fr/14/statistiques-de-l-activite-parlementaire/bulletins-annuels#node\\_28843](http://www2.assemblee-nationale.fr/14/statistiques-de-l-activite-parlementaire/bulletins-annuels#node_28843)

espace de l'ordre du jour est susceptible d'être inoccupé, l'enclenchement de la procédure accélérée est un moyen efficace de le remplir puisqu'il rend indépendant des contraintes constitutionnelles le moment d'examen en *Plenum*.

**958.** En changeant d'intitulé, ce dispositif s'est définitivement éloigné de son objectif initial qui était de disposer d'un outil pour faire face à une urgence en tant que telle. Cette situation a conduit J.-P. Derosier à parler de « crise de l'urgence » et à considérer que « le recours à la procédure accélérée ne saurait être exclusivement justifié par une urgence de crise »<sup>61</sup>.

**959.** Loin de détourner le Gouvernement de ce dispositif, le double gain qu'il en obtient l'a rendu indispensable pour gérer la planification et la pression accrue générée par les nouvelles contraintes de la loi fondamentale. Grâce à son déclenchement, l'exécutif retrouve une part de la maîtrise de l'ordre du jour que les nouvelles contraintes instaurées en 2008 entendaient lui retirer. La procédure accélérée n'est plus seulement un dispositif d'accélération de la procédure législative, mais aussi de gestion de l'ordre du jour.

**960.** Alors que la révision constitutionnelle devait freiner le rythme imposé par le Gouvernement au Parlement, elle a aussi eu pour effet d'introduire des dispositions permettant de l'intensifier. Cela s'est fait avec d'autant plus aisément que les parlementaires n'ont nullement mis en œuvre les dispositifs leur permettant de bloquer cette frénésie.

## **2 – Les réticences modérées des parlementaires**

**961.** Il serait trop facile d'accuser uniquement le Gouvernement de comprimer les délais de préparation des textes. Les parlementaires, alors que la révision constitutionnelle leur en a attribué la possibilité, n'ont que trop peu utilisé le pouvoir d'opposition dont jouissent conjointement les conférences des présidents (a). Toutefois, plusieurs personnalités ont protesté à plusieurs reprises sur l'engagement à répétition de la procédure accélérée, sans réel effet (b).

---

<sup>61</sup> J.-P. Derosier, « Urgence de crise ou crise de l'urgence : bilan du recours à la procédure accélérée au cours de la première année de la Législature », *Constitutions* 2013, p. 369.

**962.** En 2008, le constituant souhaitait que le recours à l'article 45 al. 2 C. se fasse plus rare. À cet effet, il n'a pas conditionné cette prérogative gouvernementale, la considérant comme un pouvoir politique à disposition de l'exécutif. *A contrario*, il a permis aux conférences des présidents d'opposer un refus conjoint à son déclenchement, et ce, sur tous types de textes.

**963.** Cette innovation est extraite des propositions du Rapport Balladur. L'objectif des experts était d'attribuer un contre-pouvoir aux assemblées afin qu'elles puissent protéger les délais incompressibles que les Gouvernements chercheraient à coup sûr à lever. Sur le plan théorique, cette possibilité s'avère être un bon équilibre entre l'attribution d'un tel pouvoir à une seule chambre et l'absence totale de prérogative. Si l'opposition d'une des seules assemblées avait été suffisante, il aurait été fort probable qu'en cas de divergence des tendances politiques entre les deux chambres, celle étant en opposition avec le Gouvernement aurait usé d'un tel outil pour freiner les volontés du pouvoir en place.

**964.** Cependant, bien que séduisante sur le papier, les craintes exprimées par les parlementaires et la doctrine sur l'inefficacité de cette procédure se sont révélées exactes. Force est de constater que cette disposition est définitivement à ranger du côté du « domaine du droit constitutionnel virtuel »<sup>62</sup>. Ainsi, P. Avril faisait presque preuve d'optimisme lorsqu'il affirmait avec circonspection qu'« il est peu probable, compte tenu de l'encombrement de l'ordre du jour que cette faculté soit fort utilisée »<sup>63</sup>. L'analyse de la pratique vient corroborer cette prédiction, et plus encore.

**965.** Depuis 2009, les assemblées n'ont jamais pu faire usage de ce pouvoir de blocage faute d'action conjointe. Le Sénat, pourtant, à deux reprises, tenta de s'opposer, en vertu du

---

<sup>62</sup> J.-É. Gicquel, « La nouvelle rédaction de l'article 45 de la Constitution », *LPA* 19 décembre 2008, n° 254, p. 80. Cet avis est aussi partagé par G. Bergougnous pour qui « la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 tempère quelque peu ce privilège gouvernemental puisque les conférences des présidents pourront conjointement s'opposer à l'engagement de la procédure accélérée. Mais on peut penser qu'une telle décision, qui nécessitera, en pratique, l'accord de la majorité gouvernementale, ne pourra être prise qu'à l'encontre d'un engagement de la procédure accélérée dénué de toute justification. Sans doute les occasions devraient-elles être particulièrement rares », « Article 45 », in F. Luchaire, G. Conac, X. Prétot (dir.), *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, Paris, Economica, 3<sup>ème</sup> éd., 2008, p. 1103.

<sup>63</sup> P. Avril, « Un nouveau droit parlementaire ? », *RDP* 2010, p. 126.

nouvel article 45 C. et de l'article 29-6 de son règlement, à l'engagement de la procédure accélérée décidée par le Gouvernement. Mais, ces deux seules tentatives de mise en œuvre du dispositif se sont traduites par un échec alors même que les deux assemblées étaient d'une composition politique convergente lors de la première tentative.

**966.** En premier lieu, à l'occasion de la première lecture du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, le Sénat a tenté de faire échec à la précipitation gouvernementale. Lors de sa réunion du 18 juin 2014, la conférence des présidents du Sénat s'est opposée au déclenchement de l'article 45 al. 2 C., décidé par le Gouvernement le même jour, afin de disposer d'un temps d'examen suffisant pour une étude sereine du projet de loi. Toutefois, l'Assemblée nationale n'a pas donné suite à cette « compétence conjuguée »<sup>64</sup>. Conformément à l'article 102 al. 3 RAN<sup>65</sup>, le président de l'Assemblée a réuni le même jour la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale. La Haute assemblée n'a pas été suivie par le Palais Bourbon. Faute de s'être associé à cette opposition, le Gouvernement a pu recourir à la procédure accélérée comme il l'avait initialement envisagé.

**967.** Pourtant, ce texte illustre parfaitement le nouvel intérêt de l'article 45 al. 2 C. pour le Gouvernement. Particulièrement pressé, ce projet de loi fut déposé au Sénat le 18 juin 2014. Renvoyé à la commission des lois, un rapporteur fut préalablement désigné la semaine précédente afin que les auditions débutent l'après-midi même. L'examen en séance publique était programmé à partir du 1<sup>er</sup> juillet, manifestant clairement la volonté de l'exécutif de faire adopter le texte lors de la session extraordinaire de juillet 2014. Poursuivant sur ce rythme soutenu, le Gouvernement décida de recourir à la procédure accélérée pour passer outre les délais constitutionnels de l'article 42 al. 3 C. C'était d'ailleurs sa principale motivation comme l'attestent les propos de B. Cazeneuve, alors ministre de l'Intérieur, lors de son audition par la commission des lois le 18 juin : « Le gouvernement a choisi la procédure accélérée, car il ne faut pas laisser s'enliser les réformes qui ont été lancées. Mais, l'urgence ne veut pas dire que le débat sera escamoté ; il y aura donc deux lectures avant la réunion

---

<sup>64</sup> Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>ème</sup> République présidé par Édouard Balladur, *Une V<sup>ème</sup> République plus démocratique*, Paris, Fayard, La Documentation française, p. 78.

<sup>65</sup> « Lorsque le Président de l'Assemblée est informé d'une opposition émanant de la conférence des présidents du Sénat, il réunit sans délai la conférence des présidents de l'Assemblée. Celle-ci peut décider de s'opposer également à l'engagement de la procédure accélérée jusqu'à la clôture de la discussion générale en première lecture devant la première assemblée saisie ».

d'une éventuelle CMP »<sup>66</sup>. En d'autres termes, il s'agissait de hâter l'inscription à l'ordre du jour par la suppression des délais d'instruction, non de supprimer les navettes. Cette pratique illustre l'émergence d'une deuxième dérive quant à l'objectif de la procédure accélérée assigné en 1958 et aurait justifié une opposition des assemblées.

**968.** En second lieu, le Sénat tenta une nouvelle fois de bloquer l'engagement de la procédure accélérée : le 10 décembre 2014, il s'y opposa sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République. Une nouvelle fois, la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale refusa de se joindre à l'initiative sénatoriale. On remarquera qu'en ces deux occasions, l'initiative est à mettre au crédit du Sénat, et que le refus provient de l'Assemblée nationale. Il faut certainement y voir la marque du fait majoritaire qui s'applique de manière plus rigoureuse au sein de cette conférence des présidents, décalque miniature des rapports de force de l'hémicycle<sup>67</sup>.

**969.** L'absence de capacité à réunir une opposition conjointe des deux chambres, quelles que soient les configurations politiques présentes au Parlement, pour faire obstacle à cette prérogative, a achevé de considérer comme improbable la capacité du Parlement à remettre en cause cette prérogative gouvernementale<sup>68</sup>.

#### *b – L'inefficacité des recommandations parlementaires*

**970.** En fait, l'opposition des parlementaires à la mise en œuvre de la procédure accélérée se résume à des protestations, certes multiples, mais dénuées d'effets réels alors même que la révision constitutionnelle de 2008 leur offre cette possibilité. À plusieurs reprises les

---

<sup>66</sup> Audition de B. Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, mercredi 18 juin 2014, Rapport fait au nom de *la commission spéciale sur le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral* ; par M. Delabarre ; Doc. Sénat n° 658 ; 26 juin 2014, p. 111.

<sup>67</sup> O. Rozenberg note que « la majorité parlementaire de l'Assemblée, qui dispose de facto, du droit de veto en la matière, se montre peu désireuse d'en faire usage. Le frein est ici autant culturel que politique. La bienveillance du président du groupe majoritaire de l'Assemblée s'agissant de l'engagement de la procédure accélérée ne signifie d'ailleurs pas qu'il laisse la main-libre à l'exécutif pour légiférer, mais qu'il préfère se battre sur le contenu des dispositions plutôt que sur le temps d'examen ou le nombre de lectures. », « Un petit pas pour le Parlement, un grand pas pour la V<sup>ème</sup> République. L'évaluation de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 », *LIEPP Working Paper*, décembre 2016, n° 61, p. 31.

<sup>68</sup> Comme le relève P. Jan « les chiffres montrent à l'évidence que la menace ne pèse pas réellement, à défaut d'être prise très au sérieux par les autorités exécutives », P. Jan, « La procédure accélérée : bilan de deux ans... », *op. cit.*, p. 8.

présidents des deux assemblées ont fait connaître leur réprobation face à l'usage répété de la prérogative gouvernementale. Ce mécontentement face au recours de plus en plus systématique de l'article 45 al. 2 C. par le Gouvernement a été exprimé tant pendant la XIII<sup>ème</sup> législature que sous la XIV<sup>ème</sup>.

**971.** En 2009, B. Accoyer critiqua l'usage de la procédure accélérée à l'occasion de l'examen de plusieurs textes : projet de loi hôpital, santé, patients, territoires (mars 2009)<sup>69</sup>, projet de loi pénitentiaire (mars 2009)<sup>70</sup>, projet de loi relatif à la réforme des Collectivités territoriales (octobre 2009)<sup>71</sup>. Cette initiative fut prolongée par plusieurs parlementaires de premier plan : J.-L. Warsmann (président de la commission des lois), M. Le Fur (vice-président de l'Assemblée nationale)<sup>72</sup>. En 2010, le projet de loi sur le port du voile intégral fit même l'objet d'une protestation commune des deux présidents des assemblées<sup>73</sup>, ce qui leur permit d'obtenir gain de cause quelques jours plus tard<sup>74</sup>.

**972.** Ces protestations ont été renouvelées peu ou prou par les mêmes acteurs durant la XIV<sup>ème</sup> législature. Dès 2012, deux présidents de groupes parlementaires faisant partie de la majorité gouvernementale de l'Assemblée nationale, B. Le Roux (groupe SRC) et R.-G. Schwartzberg (RRDP) regrettèrent que cette procédure devienne la procédure de droit commun alors qu'elle avait, selon eux, vocation à demeurer l'exception<sup>75</sup>. À l'occasion de ses vœux pour l'année 2013, C. Bartolone se fit l'écho de cette recommandation<sup>76</sup>. Cette même année, J.-J. Urvoas, alors président de la commission des lois, écrivit au président de l'Assemblée nationale<sup>77</sup> pour dénoncer l'effet nuisible de l'usage répété de l'article 45 C, incitant les deux présidents des assemblées à faire usage du pouvoir d'opposition conjoint de

---

<sup>69</sup> S. Huet, « La procédure accélérée doit devenir l'exception », Le Figaro, 18 mai 2009.

<sup>70</sup> J.-B. Chastang, « Assemblée : le gouvernement abuse-t-il de la procédure d'urgence ? », Le Monde, 4 mars 2009.

<sup>71</sup> Sur ce dernier texte, G. Larcher (alors président du Sénat) fit aussi part de sa réprobation quant à la mise en œuvre de la procédure accélérée.

<sup>72</sup> Tribune de M. Le Fur, Médiapart, 14 mai 2009.

<sup>73</sup> F. Vignal, « Burqa : Le Parlement grince des dents sur la procédure d'urgence », Public Sénat, 23 avril 2010.

<sup>74</sup> Article Public Sénat, « Loi anti-burqa : pas de procédure accélérée pour son examen », le 7 mai 2010. Le renoncement du Gouvernement fut fortement motivé par la perspective d'un vote conforme des deux assemblées dès la première lecture.

<sup>75</sup> S. Tronche, « Le gouvernement mis en garde contre une utilisation excessive de la procédure accélérée », le lab europe 1, 31 octobre 2012.

<sup>76</sup> Vœux de C. Bartolone aux députés, au Gouvernement, aux Corps constitués et aux forces armées.

<sup>77</sup> S. Tronche, « Jean-Jacques Urvoas écrit à Claude Bartolone pour dénoncer le programme de travail surchargé de l'Assemblée », le lab europe 1, 25 juin 2013.



leur Conférence<sup>78</sup>. Enfin, lors de son retour au Plateau, G. Larcher appela à la modération<sup>79</sup>, réitérant une nouvelle fois cette critique en 2015<sup>80</sup>.

**973.** Le bilan de ces différentes interventions est assez maigre, quand bien même elles émanent de parlementaires importants (présidents d'assemblée, de commissions et de groupes parlementaires). Depuis 2009, le Gouvernement a systématisé l'usage de cette procédure pour l'examen législatif, affirmant sa volonté d'en faire la règle de droit commun de l'examen législatif<sup>81</sup>. Il a seulement renoncé expressément, à une seule reprise, à l'exercice de cet article. Ainsi, en 2013, le Premier ministre suite à la contestation massive des sénateurs a retiré sa décision d'engager la procédure accélérée. Lors de la conférence des présidents du Sénat, le ministre chargé des relations avec le Parlement indiqua, le 19 avril 2013, que le Gouvernement renonçait à faire usage de la procédure accélérée pour le projet de loi relatif à l'élection des sénateurs qu'il avait engagé deux jours auparavant. Ce projet avait été déposé devant le bureau du Sénat le 20 février 2013 et le Gouvernement avait aussitôt annoncé sa volonté de le soumettre à l'article 45 al. 2 C.. Ce retrait formel<sup>82</sup> de la procédure accélérée était la marque du souhait de l'exécutif de jouer l'apaisement en donnant satisfaction à ce qui était vécu par les sénateurs comme un passage en force.

**974.** Cette volonté d'apaisement se retrouve dans la pratique gouvernementale de l'article 45 al. 2 C. L'engagement de la procédure accélérée n'entraîne pas automatiquement la suppression de la possibilité de plusieurs navettes. Elle ouvre seulement une faculté pour le

---

<sup>78</sup> S. Huet, « Urvoas : « Il faut du temps pour légiférer dans la sérénité » », *Le Figaro*, 23 juillet 2013.

<sup>79</sup> A. Lemarie, H. Bekmézian, « Gérard Larcher : " Le Sénat est en ordre de marche " », *Le Monde*, 11 octobre 2014.

<sup>80</sup> S. Huet, « Lenteur législative : Gérard Larcher s'en prend à François Hollande », *Le Figaro*, 1<sup>er</sup> mai.

<sup>81</sup> Cf. le résumé des annonces faites par J.-M. Le Guen, secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, à la presse parlementaire par P. Januel, « Des lois plus rapides », blog « les cuisines de l'Assemblée », 14 mai 2014.

<sup>82</sup> P. Bachsmidt remarque que « pour la première fois, le gouvernement a renoncé à engager la procédure accélérée, c'est-à-dire formellement a retiré sa décision d'engager la procédure accélérée. [...] Auparavant, jamais le gouvernement n'avait formellement retiré une déclaration d'urgence. En effet, jusque-là, la levée de l'urgence était un engagement politique du gouvernement, qui se matérialisait uniquement par le fait que le Premier ministre s'abstenait de demander la réunion d'une commission mixte paritaire après une seule lecture par assemblée. [...] Les précédents de renonciation à la déclaration d'urgence ou à la procédure accélérée ne sont en réalité que des renoncements politiques à en faire usage, en raison des circonstances, et non, comme cette fois, des retraits formels. Il en fut ainsi, par exemple, pour le projet de loi portant réforme de la procédure pénale en 1992, pour le projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la sécurité en 1994, qui donna lieu à un important débat au Sénat sur la question du retrait de l'urgence (séance du 5 juill. 1994), ou encore pour les deux projets de loi nucléaires en 2006 », « Première décision de retrait de la procédure accélérée », *Constitutions* 2013, p. 372.

Premier ministre de convoquer une commission mixte paritaire au bout d'une seule lecture. Ainsi le Gouvernement peut-il tout à fait laisser le dialogue législatif entre les chambres se poursuivre. Cette pratique, fort régulière, était déjà utilisée sous l'empire de la procédure d'urgence. L'exécutif a d'autant plus poursuivi cette utilisation sous la procédure accélérée puisque l'engagement de l'article 45 al. 2 C. permet de supprimer les délais incompressibles. L'intérêt est ainsi redoublé. Le Gouvernement préfère « parfois la commodité d'un vote conforme en deuxième lecture à une commission mixte paritaire dont il faudra ensuite soumettre les conclusions aux deux assemblées »<sup>83</sup>. Ce choix permet au Gouvernement d'apaiser la colère des parlementaires, pariant sur un examen plus serein, et donc probablement plus rapide du projet de loi<sup>84</sup>.

**975.** La possibilité laissée au Gouvernement de lever les délais constitutionnels, par le biais de l'application de la procédure accélérée, atténue fortement la portée de l'article 42 al. 3 C., ce qui explique son utilisation régulière. Au bilan, la durée moyenne de la procédure législative n'a pas été bouleversée. G. Bergougnous et D. Chamussy font le constat que « s'agissant des projets de loi, il n'y pas d'inflexion notable [...] sur une moyenne période le délai moyen d'adoption des lois est proche de 200 jours, et légèrement inférieur à 150 jours lorsque la procédure accélérée (ou l'urgence avant la révision de 2008) est engagée »<sup>85</sup>. En conséquence, le laxisme des parlementaires est d'autant plus dommageable que la possibilité ouverte aux conférences des présidents de s'opposer à l'engagement de la procédure accélérée

---

<sup>83</sup> *Ibid.*

<sup>84</sup> Plusieurs exemples montrent que le Gouvernement engage la procédure accélérée tout en laissant les débats se poursuivre sur deux navettes. Cette pratique permet à l'exécutif de supprimer les délais incompressibles tout en satisfaisant la volonté des parlementaires de débattre en hémicycle au-delà de la première navette. Le Gouvernement y accède d'autant que la procédure de CMP n'est pas forcément plus rapide : loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République : le Gouvernement a engagé la procédure accélérée, deux lectures par assemblée seront pourtant effectuées ; loi n° 2016-563 du 10 mai 2016 ratifiant l'ordonnance n° 2015-1127 du 10 septembre 2015 portant réduction du nombre minimal d'actionnaires dans les sociétés anonymes non cotées : le Gouvernement a engagé la procédure accélérée. Ce texte court et technique rendait plus attractif un vote conforme en deuxième lecture au Sénat.

<sup>85</sup> G. Bergougnous et D. Chamussy, « Le Parlement dans l'exercice de ses missions : à la recherche du temps perdu », in *Le Parlement et le temps : approche comparée, op. cit.*, p. 192. « Cette durée est inférieure à celle qui a cours au Royaume Uni (164 jours), en Italie (180 jours), aux Pays-Bas (environ 400 jours) et en Suisse (481 jours). Elle est comparable aux durées moyennes d'adoption des lois en Irlande (147 jours), en Belgique (149 jours) et en Allemagne (156 jours). Seuls les parlements monocaméraux ont une procédure législative significativement plus rapide : la Hongrie (34 jours), le Danemark (64 jours), la Suède (72 jours) et la Norvège (86 jours) » (Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace ; par M. R. Ferrand, Mme Yaël Braun-Pivet, M. M. Fresneau ; Tome I (Présentation générale et commentaires d'articles) ; Doc. AN n° 1137 ; 4 juillet 2018, p. 29) (*Souligné par nous*).

est à ce jour leur seule solution pour endiguer cette pratique gouvernementale.

## **§ II – L'article 49 al. 3 C. : un outil confirmé pour accélérer la procédure législative**

**976.** La révision constitutionnelle avait pour objectif de recentrer l'article 49 al. 3 C. sur son utilité initiale : être une prérogative gouvernementale permettant de discipliner une majorité parlementaire. Faute d'avoir précisé les conditions d'utilisation de cet article, l'objectif semble au moins en partie non atteint. Les modifications apportées en 2008 n'ont pas permis de détourner ce dispositif de son usage le plus fréquent depuis 1958 à savoir, mettre fin à des débats parlementaires s'éternisant (A). Les utilisations de l'article sous la XIV<sup>ème</sup> législature confirment qu'il n'a nullement quitté l'arsenal gouvernemental d'accélération de la procédure législative, faute d'avoir trouvé une autre parade (B).

### **A – Une révision constitutionnelle inopérante**

**977.** Depuis 2006, l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur un texte n'avait pas été utilisé. La loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques du 6 août 2015 – appelée loi Macron<sup>86</sup> – a eu raison de cette absence de près de dix ans au point que la XIV<sup>ème</sup> législature a enregistré 6 utilisations de l'article 49 al. 3 C. sur 2 textes majeurs (1). Malgré les modifications ayant limité son utilisation, il s'avère le moyen le plus efficace pour contenir les débats parlementaires (2).

#### **1 – Un usage répété sous la XIV<sup>ème</sup> législature**

**978.** L'analyse de l'utilisation de l'article 49 al. 3 C. sur la période 1958-2008 l'a démontré, cette procédure a été détournée de l'objectif initial<sup>87</sup>. En réduisant ses potentielles utilisations, la révision constitutionnelle souhaitait inciter l'exécutif à réserver l'engagement de cette procédure aux situations dans lesquelles celui-ci ne disposait pas d'une majorité pour voter un texte. Il s'agissait de rompre avec un usage qui l'avait converti en une arme permettant au

---

<sup>86</sup> Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques

<sup>87</sup> « Cet emploi procédural expéditif est resté présent dans les esprits, car il est le plus contemporain parmi les 82 applications enregistrées (le dernier exemple remontant à 2006) ; c'est d'ailleurs lui qu'a retenu le Comité Balladur pour justifier sa proposition de restreindre l'application du 49-3 en évoquant les autres mesures destinées à prévenir l'obstruction » (P. Avril, J. Gicquel, « Mémento sur l'article 49 al. 3 », *LPA* 13 mars 2015, n° 52, p. 6).

Gouvernement de lutter contre l'obstruction parlementaire<sup>88</sup> et d'accélérer l'œuvre législative (surtout lorsque l'engagement est déclaré dès le début de la procédure législative) en restreignant la durée des débats et le droit d'amendement des parlementaires.

**979.** Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle rédaction suite à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, force est de constater que le bilan est plus contrasté que les intentions affichées par le constituant. La majorité solide dont disposait François Fillon sous la XIII<sup>ème</sup> législature permit à celui-ci de ne pas recourir une seule fois à ce dispositif<sup>89</sup>. *A contrario*, la XIV<sup>ème</sup> législature signe le retour de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur un texte qui n'avait pas été utilisé depuis 2006<sup>90</sup>. M. Valls dut recourir à six reprises à l'article 49 al. 3 C. entre 2014 et 2016. Sur ces six utilisations, les trois engagements de la responsabilité effectués sur la *loi travail* sont déterminés par une absence de majorité<sup>91</sup>. Pour les trois cas observés lors de l'examen de la loi dite loi Macron, la volonté d'en finir avec des débats législatifs très longs se mêle à la nécessité de discipliner la majorité<sup>92</sup>.

**980.** Après avoir réuni dans la précipitation le conseil des ministres au début de l'après-midi du 17 février 2015, « pour formaliser l'exigence constitutionnelle d'une "délibération" préalable »<sup>93</sup>, le Premier ministre officialisa à la tribune de l'Assemblée nationale le déclenchement de la procédure de l'article 49 al. 3 C. sur le vote du projet. Il répéta cette procédure à deux reprises supplémentaires. Lors des deux premiers engagements, une motion

---

<sup>88</sup> J.-C. Colliard considère que l'article 49 al. 3 C change de nature à partir de 1982 lors de l'examen du projet de loi de nationalisation portée par le 2<sup>ème</sup> Gouvernement de P. Mauroy : « Articles 49, 50, 51 » in F. Luchaire, G. Conac, et X. Prétot (dir.), *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, Paris, Economica, 2008, 3<sup>ème</sup> éd., p. 1258.

<sup>89</sup> Ce cas n'est pas isolé puisque comme le relève G. Tusseau, « La rareté du recours à ce dispositif ces dernières années, voire son absence d'utilisation par Lionel Jospin et François Fillon, s'expliquent tout autant par des considérations d'ordre politique et institutionnel. La discipline majoritaire était tout simplement suffisante pour s'en dispenser », « La réactivation du « 49-3 » », *Dalloz* 2015, p. 560.

<sup>90</sup> L'engagement de l'article 49 al. 3 fut déclaré le 9 février 2006 : cf. *J.O. AN, Débats*, 2<sup>ème</sup> séance du 9 février 2006, p. 996. Le texte fut considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49 al. 3 C. en 1<sup>ère</sup> lecture par l'Assemblée nationale le 10 février 2006.

<sup>91</sup> « Contrairement au cas de la loi Macron, où la lenteur du débat parlementaire avait été évoquée – sans doute comme prétexte – le doute n'est pas permis ici : nous retombons sur une utilisation « classique » du 49.3, qui vise simplement à pallier l'absence de majorité » (B. Lacourieux, « 49.3 beaucoup de bruit pour rien », blog « Les cuisines de l'Assemblée nationale », 6 juillet 2016).

<sup>92</sup> On notera d'ailleurs que ces deux phénomènes peuvent être liés. En effet, l'une des manifestations de l'indiscipline de la majorité se retrouve dans des débats anormalement longs, causés par des prises de paroles et des amendements nombreux, issus de ses membres. En d'autres termes, discipliner la majorité permet d'accélérer les débats.

<sup>93</sup> J. Benetti, « Mise en jeu de la responsabilité du gouvernement de Manuel Valls : les enseignements du « 49-3 » sur la « loi Macron » », *Constitutions* 2015, p. 205.

de censure fut déposée par un nombre croissant de parlementaires sans pour autant déboucher sur une adoption de celle-ci<sup>94</sup>.

**981.** Certes, la crainte d'une majorité incertaine pour adopter ce texte n'était pas totalement absente<sup>95</sup>. Cependant, ces engagements sont aussi motivés par une volonté de finaliser un examen n'ayant que trop duré au goût de l'exécutif et pouvant encore s'allonger<sup>96</sup>. D'ailleurs, à plusieurs reprises, le Premier ministre est venu expressément motiver l'emploi du 49.3 pour des raisons de célérité. On soulignera que l'impératif de rapidité fut présent dès le début de l'examen législatif d'un projet phare pour le Gouvernement. En témoigne l'engagement de la procédure législative accélérée dès le début du processus. Pour autant, l'échec de la commission mixte paritaire le 3 juin 2015 ne put atteindre l'objectif<sup>97</sup>.

**982.** Dans le détail, les motifs d'utilisation lors du premier recours au 49 al. 3 C. peuvent être considérés comme double. Ils peuvent être rattachés à la crainte du Gouvernement de ne pas disposer d'une majorité ou plutôt de sa volonté de ne pas risquer l'échec d'un texte majeur du mandat<sup>98</sup>. Dans le même temps, l'impératif de rapidité n'est pas absent puisque le Premier ministre affirme devant les députés : « Je souhaite que nous puissions agir rapidement, dans la clarté. Nous voulons réformer, agir vite au service des Français et de l'intérêt général »<sup>99</sup>.

**983.** La volonté d'accélérer le débat est encore plus nette dans les engagements suivants. Lors du second engagement de la responsabilité, M. Valls affirme : « Je sais surtout que nous devons aller vite, accélérer le rythme des réformes. [...] Plus de 2 000 amendements ont été adoptés. Les deux chambres ont pu pleinement examiner au fond le texte en première lecture.

---

<sup>94</sup> 1<sup>ère</sup> motion déposée le 17 février 2015 par 111 députés ; 2<sup>nde</sup> motion déposée le 16 juin 2015 par 148 députés.

<sup>95</sup> Comme le souligne J. Benetti : « En 2015, la décision de Manuel Valls d'engager la responsabilité de son gouvernement sur le vote du projet de loi Macron est prise dans un contexte de fronde parlementaire émanant de l'aile gauche du groupe socialiste et pour parer à l'aléa de l'absence de majorité nonobstant un débat nourri et plus de 110 heures de discussion en séance publique », *op. cit.*, p. 205.

<sup>96</sup> Cf. § 520-521.

<sup>97</sup> Rapport de R. Ferrand, fait au nom de la commission mixte paritaire *sur les dispositions restant en discussion du projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances* ; Doc. AN n° 2833, 3 juin 2015, pp. 1-302.

<sup>98</sup> M. Valls « Une majorité existe vraisemblablement sur ce texte... mais elle est incertaine », *J.O. AN, Débats*, 1<sup>ère</sup> séance du 17 février 2015, p. 1799.

<sup>99</sup> *Ibid.*

La semaine dernière, la commission spéciale de votre assemblée l'a encore largement amendé. Un travail très important a été accompli tout au long des 437 heures de débats, depuis six mois. [...] Le débat a eu lieu, il a été fructueux et les Français ne comprennent pas les tergiversations »<sup>100</sup>. Enfin, lors de l'adoption finale devant l'Assemblée nationale, il réitère ces propos en indiquant que « c'est par souci d'efficacité et de rapidité que j'ai renouvelé cet engagement lors de l'examen en nouvelle lecture »<sup>101</sup>.

**984.** En définitive, les affirmations répétées du Gouvernement démontrent une volonté claire d'achever rapidement un examen législatif. À cet égard, l'exemple de la loi Macron prouve que lorsque la maîtrise du temps parlementaire échappe au Gouvernement, l'article 49 al. 3 C. redevient une arme lui permettant de reprendre la main<sup>102</sup>. En creux, l'encadrement adopté en 2008 se révèle impuissant à détourner cette procédure d'un motif d'engagement illégitime, à savoir l'accélération de la procédure législative ou la lutte contre le ralentissement lié à l'obstruction parlementaire.

## **2 – Une arme fiable pour contenir les débats législatifs**

**985.** Dans le cas de la loi Macron cependant, il est important de noter qu'il n'y a pas eu de volonté d'escamoter totalement les débats parlementaires, bien au contraire. L'emploi de la procédure est intervenu après un volume de débat significatif<sup>103</sup>. Le premier engagement se

---

<sup>100</sup> M. Valls, *J.O. AN, Débats*, 2<sup>ème</sup> séance du 16 juin 2015, p. 5790. Lors de son intervention pendant le débat sur la motion de censure le Premier ministre utilisera les mêmes arguments : « Plus de 400 heures de débats dans les deux assemblées ! Plus de 2 000 amendements votés ! Mais le débat, ce ne sont ni les postures, ni l'attentisme, et encore moins l'hypocrisie. Certains versent des larmes de crocodile sur l'utilisation de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution au nom même du débat soi-disant constructif, alors qu'ils voulaient simplement s'opposer, parce qu'ils ne savent faire que cela. [...] Être efficace, aller vite pour répondre à l'exigence des Français : voilà ce que j'assume totalement », *J.O. AN, Débats*, Séance du 18 juin 2015, p. 5839.

<sup>101</sup> M. Valls, *J.O. A.N., Débats*, 2<sup>ème</sup> séance du 9 juillet 2015, p. 6691.

<sup>102</sup> Dans le cas de la *loi Macron*, la durée importante des débats fut aussi causée par les prises de paroles longues du ministre de l'Économie. V. Mazeau relate que « le ministre en charge du texte, Emmanuel Macron, avait choisi de donner systématiquement des réponses longues et détaillées aux députés qui l'interrogeaient. Sur les 111 heures de débats, le ministre a ainsi pris la parole pendant 18 heures », « Le temps législatif programmé à l'Assemblée nationale : organisation ou désorganisation des débats ? », *Constitutions* 2015, p. 348.

<sup>103</sup> Ce qui en soit n'est pas une pratique nouvelle de l'article 49 al. 3 C.. Pour B. Baufumé, « l'article 49-3 est compatible avec un déroulement quasi normal de la discussion parlementaire », *Le Droit d'amendement et la constitution sous la cinquième République*, Paris, LGDJ, 1993, p. 430 et plus largement pp. 430-433. Ex : En 2004, l'engagement de l'article 49 al. 3 C. intervient sur projet de loi relatif aux responsabilités locales après près de 200 heures de débats). L'engagement au tout début

fait donc en aval de la discussion législative : le Premier ministre engage la responsabilité du Gouvernement après deux semaines d'examen en commission puis trois semaines de débats en séance publique et plus de 1000 amendements votés successivement dans les deux organes<sup>104</sup>. Cette discussion fleuve indique que la fonction délibérative du Parlement n'est pas, à ce stade, remise en cause, mais que pouvant encore se prolonger, le Gouvernement estime qu'il faut en finir. Lors du deuxième et troisième engagement, la volonté gouvernementale est la même, à la différence que, dans ces deux derniers cas, sa stratégie change puisqu'il engage sa responsabilité avant tout débat en séance publique. Il s'agit ici de prévenir une nouvelle dérive temporelle de la délibération et d'utiliser le 49 al. 3 C. comme un instrument de clôture précipitée de la procédure législative.

**986.** D'ailleurs, les députés à l'origine de la saisine du Conseil constitutionnel ont dénoncé cette interruption du débat parlementaire. Dans leur saisine du 15 juillet 2015, ils estiment que « l'utilisation du 49.3 avant même l'examen du texte en séance publique a pour conséquence de priver les députés de tout débat de fond sur des amendements intégrés au texte ». En réponse, les sages sont venus rappeler que « l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le vote d'un projet ou proposition de loi devant l'Assemblée nationale peut intervenir à tout moment lors de l'examen du texte par l'Assemblée nationale, sans qu'il soit nécessaire que les amendements dont il fait l'objet et qui sont retenus par le Gouvernement aient été débattus en commission »<sup>105</sup>.

**987.** La volonté gouvernementale de laisser le débat législatif se réaliser, si elle atténue la brutalité de l'utilisation, n'empêche nullement de conclure à un relatif échec de la révision constitutionnelle 2008. Celle-ci n'est pas parvenue à faire quitter l'article 49 al. 3 C de l'arsenal du parlementarisme rationalisé en général, et des outils d'accélération de la procédure législative en particulier. La célérité ou la recherche d'une parade à l'obstruction parlementaire amène le Gouvernement à se tourner naturellement vers l'outil lui procurant l'effet le plus efficace et certain.

---

du processus législatif est beaucoup plus rare, on peut citer pour exemple le projet de loi sur les élections régionales et européennes (2003) sur lequel il intervient après seulement 5 heures de débats.

<sup>104</sup> « Mille amendements ont été adoptés, soit par la commission spéciale, qui s'est réunie pendant deux semaines, soit par votre assemblée, pendant les trois semaines de débat et de discussion », M. Valls, *J.O. AN, Débats*, 1<sup>ère</sup> séance du 17 février 2015, p. 1799.

<sup>105</sup> Décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015, *Loi sur la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques* (*J.O.* 7 août 2015, p. 13616).

**988.** Comme le note L. Adouy, l'article 49 al .3 C « demeure une procédure mobilisée pour mettre fin aux débats »<sup>106</sup>. Ralentissant fortement la procédure législative et donc intimement lié à la gestion temporelle de la procédure législative, le combat gouvernemental contre l'obstruction parlementaire est aussi un motif puissant d'engagement de cette procédure. L'opposition ou une partie frondeuse de la majorité a pour objectif de freiner la mise en œuvre d'un programme gouvernemental. En outre, l'obstruction parlementaire vise à désorganiser la procédure législative, à ralentir le débat, nullement à l'enrichir. La volonté d'accélération du Gouvernement peut être légitime.

**989.** En définitive, malgré les modifications constitutionnelles, le Gouvernement considère toujours après la révision de 2008 que l'article 49 al. 3 C. est son outil le plus efficace pour affronter un ralentissement de son action au Parlement, nonobstant le fait qu'il ne devait pas initialement motiver son emploi.

**990.** Les restrictions apportées à l'article 49 al. 3 C. se justifiaient d'autant plus par l'instauration du temps législatif programmé à l'Assemblée nationale. En conséquence, les utilisations de ce dernier étaient destinées à accélérer le temps législatif et à neutraliser l'obstruction parlementaire. Le temps législatif programmé devait permettre de maîtriser le temps sans en passer par l'*ultima ratio* que constitue l'engagement de la responsabilité gouvernementale sur un texte.

## **B – L'usage renouvelé de l'article 49 al. 3 C.**

**991.** La pratique de cette procédure a toujours été contestable au regard de son effet sur le pouvoir délibératif du Parlement. S'il est excessif de considérer qu'il constitue un « déni de démocratie »<sup>107</sup> – le Parlement conserve la décision finale – il restreint fortement sa fonction essentielle qui est de discuter la loi. Son emploi démontre que le Gouvernement et le Parlement ne disposent toujours pas d'une procédure permettant de contenir avec fiabilité une dérive des débats parlementaires (*I*). Au point qu'en l'absence d'une autre solution, les

---

<sup>106</sup> L. Adouy, « La révision de l'article 49 al. 3 de la Constitution à l'aune de la pratique », *RFDC* 2016, supplément électronique disponible sur [www.cairn.fr.](http://www.cairn.fr), p. e17.

<sup>107</sup> Selon l'expression de F. Hollande utilisée en 2006 lors de l'usage de l'article sur la loi sur l'égalité des chances.



modifications apportées par le constituant en 2008 peuvent s'avérer fort contestables, voire dangereuses (2).

### 1 – Le retour l'article 49 al. 3 C.

**992.** En fait, « la réactivation »<sup>108</sup> du 49.3 à l'occasion de la *loi Macron* démontre l'échec du temps législatif programmé instauré à l'Assemblée nationale en 2009. Il ne permet pas d'assurer dans tous les cas une maîtrise du temps, pas plus qu'il ne décourage toute tentative d'obstruction. Mais, force est de constater que le temps concerté « n'est pas l'instrument le plus adapté à l'adoption rapide d'un texte long, complexe et controversé »<sup>109</sup>.

**993.** Théoriquement, il devait permettre de programmer avec fiabilité le terme d'un débat législatif. À défaut de permettre une procédure expéditive, le TLP était une assurance contre une dérive du volume horaire assurant *in fine* une maîtrise temporelle au Gouvernement. Mais de l'aveu même du Premier ministre, la mise en œuvre de la procédure accélérée cumulée au TLP s'est avérée insuffisante pour « aller vite »<sup>110</sup>. Lors de la loi Macron, le cadre temporel prévu initialement fut rallongé à plusieurs reprises<sup>111</sup>. En définitive, l'inflation temporelle n'a pu être contenue avec fiabilité. Le Gouvernement n'avait pas d'autre choix que de faire usage d'une procédure plus brutale, mais plus fiable, pour assurer une adoption du texte qui ne cessait d'être différée par le débat législatif.

**994.** Le Gouvernement a dû pallier l'insuffisance du temps législatif programmé et l'absence d'une autre procédure à sa disposition pour reprendre en main la procédure. Le vote bloqué demeure disqualifié puisqu'il ne supprime pas le débat. En définitive, le 49.3 demeure la seule procédure dont les effets, à moins d'une adoption de la motion de censure, s'avèrent

---

<sup>108</sup> Pour reprendre l'expression utilisée par G. Tusseau, « La réactivation du 49-3 », *op. cit.*, p. 560.

<sup>109</sup> X. Magnon, « L'invité de Codes et Lois », *Cahier Législatif*, in Jurisclasseur Codes et Lois Droit Public – Droit Privé, Lexis-Nexis, Octobre 2015, p. 3.

<sup>110</sup> À deux reprises M. Valls insiste sur cette nécessité, *JO. AN, Débats*, 2<sup>ème</sup> séance du 16 juin 2015, p. 5778 et p. 5790.

<sup>111</sup> Plusieurs facteurs ont allongé la durée des débats. Comme nous l'avons précédemment précisé, le ministre a pris la parole longuement. Par ailleurs, le groupe majoritaire a utilisé la totalité de son temps, ce qui est rare. Les deux principaux groupes (SRC et UMP) se sont vus attribuer une partie du temps réservé à leurs présidents. Enfin, les parlementaires ont pleinement exploité le dépôt hors délai de plusieurs amendements du Gouvernement.

efficaces et sûrs<sup>112</sup>. Tant qu'il peut en disposer, à savoir tant qu'il n'a pas épuisé son quota d'utilisations imposé par la révision constitutionnelle, celui-ci y voit encore son seul recours en cas d'enlèvement législatif. L'article 49.3 retrouve non pas sa vocation première, mais celle que la pratique lui a majoritairement assignée depuis les années 1980 par nécessité, à savoir permettre l'adoption d'un texte dont l'examen est fortement ralenti voire à l'arrêt. La sollicitation de cet instrument du parlementarisme rationalisé démontre que la pauvreté des outils à disposition du Gouvernement pour lutter contre l'obstruction n'a pas été réellement résolue en 2008.

**995.** Au bilan, la réforme de 2008, en plus de manquer son objectif, fait courir le risque d'un enlèvement plus généralisé, et non seulement d'un ralentissement ponctuel et circonstancié du processus législatif.

## **2 – Une limitation dangereuse pour le rythme législatif**

**996.** La dénaturation du 49.3 est incontestable. Dans la plupart des cas, il n'est plus une procédure de protection du Gouvernement bravant une coalition de circonstances contre un texte. Cependant, il était et demeure comme la seule disposition aux mains de l'exécutif pour lutter contre des manœuvres de retardement orchestrées par une partie des parlementaires, ou pour assurer une accélération parfois nécessaire à un processus législatif s'éternisant. Face à des députés obstruteurs exploitant l'ensemble des ressources réglementaires à leur disposition pour ralentir un examen (rappel au règlement, motion de renvoi en commission, exception d'irrecevabilité), ou plus simplement souhaitant massivement modifier un texte en utilisant leur principale prérogative en matière d'initiative législative : le droit d'amendement, le 49.3 demeure un recours essentiel du Gouvernement pour avancer. Qui plus est, ces situations ne peuvent que raidir davantage un Gouvernement agissant de manière structurelle dans l'urgence, et plus contraint encore dans son temps à disposition depuis 2008.

**997.** En 2008, le constituant a supprimé la capacité du Gouvernement à user du 49.3 à volonté. Il n'a pas pour autant envisagé d'aller au-delà, à savoir conditionner par des critères l'utilisation de cet article. Cependant, l'intérêt des modifications consacrées peut s'avérer

---

<sup>112</sup> J.-É. Gicquel, «La restauration des droits du Parlement dans le domaine de la procédure législative : entre espoirs et illusions», *Politeia* 2009, n° 15, p. 400.

discutable<sup>113</sup>. Elle peut aussi conduire à enliser le processus législatif une fois que le Gouvernement a fait usage de son faible quota par session.

**998.** En faisant usage, certes à plusieurs reprises<sup>114</sup>, de l'article 49 al. 3 C. sur un texte en 2014, 2015 et 2016, le Gouvernement Valls a épuisé à chaque fois son quota. On voit bien quel pourrait être la faiblesse d'un Gouvernement devant affronter une nouvelle situation d'enlissement ou « une majorité faible, hésitante et versatile »<sup>115</sup>. L'exécutif se trouverait dans l'incapacité ultérieure de mettre fin à d'autres éventuelles procédures législatives fortement ralenties. Le blocage sur une loi, devenu insurmontable, menacerait la suite de l'ordre du jour, alors que le programme de travail serait déjà fort embouteillé. Plus globalement, c'est l'ensemble du rythme de travail du Parlement qui pourrait s'en trouver affecté, empêchant le Gouvernement de mettre en œuvre son programme législatif. En conséquence, celui-ci pourrait être contraint de le reporter *sine die*. La réalisation du programme politique en général et le processus législatif pourraient être paralysés par une part minoritaire de la majorité.

---

<sup>113</sup> Selon P. Jan, « cette latitude permise par la Constitution a permis aux gouvernements minoritaires (absence de majorité absolue) de pouvoir se maintenir aux responsabilités (stabilité) sans craindre les humeurs passagères, conjoncturelles, voire calculées des parlementaires. L'intérêt général pouvait primer sur les intérêts particuliers et égoïstes », « 49.3 de la Constitution. Un fusil à un coup. Utile, mais dangereux », *blog droitpublic.net*, 18 février 2015.

<sup>114</sup> La doctrine s'est interrogée sur le point de savoir si la limitation instaurée en 2008 signifiait que l'utilisation de l'article 49 al. 3 C. « à un autre texte » signifiait un seul engagement de la responsabilité par session ou plusieurs engagements possibles sur un seul texte. Malgré la « rédaction ambiguë » (J. Benetti, « Mise en jeu... », *op. cit.*, p. 205), il est apparu que c'était la deuxième solution que devait prévaloir. À ce sujet G. Tusseau estime que « cette question fait écho aux débats de théorie du droit concernant l'individualisation des entités juridiques élémentaires. En l'occurrence, la Constitution dispose que « le Premier ministre peut [...] recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session ». Aucune limitation en termes de nombre de lectures que ce projet ou cette proposition est susceptible de connaître n'est mentionnée. Le recours à l'article 49, alinéa 3, semble donc possible lors des autres étapes de la navette parlementaire du même texte. L'exclure priverait de toute portée pratique ce dispositif de rationalisation du parlementarisme, puisque l'obstacle qu'il vise à surmonter se présenterait de manière définitive lors de l'examen suivant. L'interrogation demeure toutefois quant au critère de l'identité d'un texte. Imaginons que le Sénat amende chacun des 209 articles du texte adopté par l'Assemblée nationale, et qu'il en modifie en outre le titre. Le texte qui en résulte est-il ou non le même seul et unique projet de loi susceptible de bénéficier, lors de la présente session, du totémique « 49-3 » ? Les nouvelles dispositions pourront, du fait de leur rattachement à ce désormais « projet de loi en or », même si elles ne présentent avec le texte initial « qu'un lien [...] indirect » (art. 45, al. 1er, Const.), être soustraites à la discussion lors d'une nouvelle utilisation du « 49-3 ». La possibilité d'une forme de détournement de procédure n'est donc pas exclue », « La réactivation du 49. 3 », *op. cit.*, p. 560.

<sup>115</sup> J.-É. Gicquel, « Parlement », *JCP. Administratif*, fasc. 102, § 111.

**999.** Le fait majoritaire n'est pas une garantie à toute épreuve pour assurer l'adoption d'un programme législatif<sup>116</sup>. Le cas de la loi travail en donne un exemple récent et probant. Certes, le Premier ministre, faisant référence à l'article 49 al. 3 C. qu'il s'apprête à déclencher, indique que « la Constitution de la V<sup>e</sup> République permet d'avancer »<sup>117</sup> malgré les blocages. Cette capacité à avancer, malgré une majorité fragilisée, a été fortement amoindrie depuis 2008.

**1000.** On le voit bien, les six dernières utilisations de l'article 49.3 n'ont pas empêché les usages illégitimes. Dans le même temps, ces utilisations prouvent que la révision constitutionnelle n'a nullement apporté de solution efficace dans la gestion du temps parlementaire. Au bilan, l'article permet d'accélérer brutalement l'examen d'un seul texte, puis laisse impuissant le Gouvernement face à des besoins ultérieurs. Enfin, plus que le bénéfice d'un éventuel ralentissement c'est l'enlisement généralisé qui guette plus le Parlement. Faute d'un objectif clair en 2008, les parlementaires n'en ont atteint aucun.

**1001.** Afin de définitivement faire quitter le 49.3 des dispositions pouvant écarter de manière trop brutale, voire supprimer la délibération parlementaire, l'article 49.3 pourrait garantir la discussion parlementaire en n'autorisant son engagement qu'au terme de la discussion de tous les articles. Les parlementaires auraient ainsi l'assurance que l'ensemble de la procédure législative aurait lieu à l'exception d'un vote classique sur le texte<sup>118</sup>. De son côté, le Gouvernement serait assuré d'obtenir le vote d'un texte même en l'absence de majorité. Il ne serait pas à la merci des jeux d'alliances contraires, propres à la vie politique.

**1002.** Ensuite, et pour parer à ce dernier élément – la coalition des minorités incohérentes pouvant être analysée comme une prise en otage de la majorité certes relative – il aurait pu être envisagé que le 49.3 oblige les auteurs de la motion de censure à désigner, en cas

---

<sup>116</sup> P. Avril et J. Gicquel estiment que les dernières utilisations de l'article révèlent « d'abord l'actualité que conserve cette procédure expéditive, y compris lorsqu'un groupe détient à lui seul la majorité absolue (ou quasi absolue), dès lors que des dissidences mettent à mal sa discipline et menacent la mise en œuvre de la politique du Gouvernement — hypothèse qu'avait sous-estimée « l'aveuglement » des constituants de 2008 », « Mémento... », *op. cit.*, p. 5.

<sup>117</sup> M. Valls, *J.O. A.N., Débats*, séance du 5 juillet 2016, p. 5182.

<sup>118</sup> Certains sénateurs ont aussi proposé de totalement supprimer la possibilité pour le Gouvernement de faire usage de l'article 49 al. 3 C. en dehors des textes financiers : proposition de loi constitutionnelle *visant à limiter l'usage de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, présentée par* MM. F. Commeinhes, P. Médevielle, O. Cadic, Mmes S. Joissains, B. Micouveau et M. F. Calvet, Doc. Sénat n° 293 ; 18 février 2015, pp. 1-5.

d'adoption, le nom du Premier ministre. Ce système dit de « motion de censure constructive » existe dans plusieurs démocraties parlementaires européennes comme l'Allemagne ou la Belgique. Ce type de contraintes dissuade fortement les parlementaires n'ayant pour unique objectif que de ralentir l'examen législatif. En effet, la perspective d'un 49.3 constructif obligerait les frondeurs à envisager leurs actes d'obstruction à plus longue vue, mis tôt ou tard dans l'obligation de trouver un nouveau Gouvernement pour le pays.

## Conclusion Chapitre II

**1003.** Quelques mois après l'entrée en vigueur des nouvelles normes, le 1<sup>er</sup> mars 2009, une amélioration avait semblé traverser les différentes étapes de la fabrique de la loi. Le temps laissé aux commissions était devenu plus conséquent et l'usage de la procédure accélérée s'était modéré. Ce répit fut de courte durée puisque, dès 2009, M.-F. Verdier constatait déjà que « le parlement accepte de rester toujours sous la férule de l'exécutif qui lui impose un rythme effréné de réformes selon la procédure accélérée »<sup>119</sup>. Sept ans plus tard, ce qui pouvait s'apparenter à une sentence prématurée était en fait une analyse durable puisqu'à ce jour, le Parlement est toujours sous la pression du temps. Tous les stades de la procédure législative sont touchés par l'accroissement du rythme législatif. La lettre de la Constitution n'a pas permis au *tempo* parlementaire de ralentir.

**1004.** À ce jour, l'empressement du Gouvernement continue à toucher le pouvoir législatif sous la pression cumulée d'une recherche de temps accrue et d'un activisme législatif qui n'a nullement été revu à la baisse. L'exécutif agit comme s'il n'avait pas tiré les enseignements de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, semblant vouloir à tout prix accélérer la procédure législative en levant les dispositifs de ralentissements et consacrant la procédure accélérée comme la procédure de droit commun de fait<sup>120</sup>.

**1005.** Quant aux parlementaires, et en premier lieu les députés fortement influencés par un soutien de principe au Gouvernement, ils ont renoncé à utiliser les armes à leur disposition alors que celles-ci pouvaient leur permettre d'exiger « un droit au temps ». L'incapacité des parlementaires à faire usage de leur *veto* contre l'engagement de l'article 45 al. 2 C. a d'une part rendu très souples les exigences temporelles de l'article 42 al. 3 C. et a participé à

---

<sup>119</sup> M.-F. Verdier, « La réforme des institutions à mi-mandat, au milieu du gué (éditorial) », *Politeia* 2009, n° 16, p. 155.

<sup>120</sup> Cette volonté d'accélération est devenue un objectif dans le cadre du projet de loi constitutionnelle du 9 mai 2018. L'article 5 de celui-ci prévoit de raccourcir la procédure de la navette en « permettant, après l'échec d'une commission mixte paritaire, que l'Assemblée nationale ait le dernier mot à l'issue d'une unique lecture par le Sénat, contre une lecture par chaque chambre » (Rapport *fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace* ; par M. R. Ferrand, Mme Yaël Braun-Pivet, M. M. Fresneau ; Tome I (Présentation générale et commentaires d'articles) ; Doc. AN n° 1137 ; 4 juillet 2018, p. 83) dans la version actuelle de l'article. La commission est allée encore plus loin en faisant de la convocation de la CMP après seulement une seule lecture le droit commun (*ibid.*, p. 92).

installer durablement la procédure accélérée comme la modalité de droit commun d'examen des textes.

**1006.** La Constitution révisée en 2008 n'a pu, faute du soutien des députés et sénateurs dans sa mise en œuvre, atteindre son objectif, confirmant que tout ne peut pas être amélioré par des réglementations et qu'au Parlement beaucoup repose sur des pratiques et non des règles juridiques.

## Conclusion Titre II

**1007.** « Les bonnes lois ne doivent rien à l'humeur ; elles sont le fruit de l'observation attentive, de la discussion sérieuse, de la méditation renouvelée. Les bonnes lois ne se font pas à la hâte ; elles supposent le concours du temps »<sup>121</sup>. Tenus par le président de la République d'alors, ces propos tranchaient avec la réalité du rythme législatif de la session parlementaire de 1975<sup>122</sup>. Si la dissonance entre les intentions et les faits peuvent étonner, elle explique la tentative de constitutionnalisation du rythme parlementaire entreprise en 2008 tant les déclarations d'intention sont restées sans effet.

**1008.** Sur le plan théorique, l'éventail de normes consacrées en 2008 permettait de mettre en échec les velléités de précipitations dont le Gouvernement était l'auteur depuis plusieurs décennies. Les parlementaires disposaient à la fois de garanties suffisantes pour bénéficier d'un temps minimum au stade pré-décisionnel et de la capacité à s'opposer aux prérogatives d'accélération de l'exécutif au stade décisionnel. De son côté, le Gouvernement se voyait contraint par la Constitution d'observer cette nouvelle temporalité. Mais soucieux de trouver un équilibre entre l'exigence de ralentissement et l'efficacité, l'exécutif se voyait attribuer par la même Constitution la possibilité de lever ces contraintes. Dès lors, la concrétisation d'un ralentissement de la procédure législative résultait moins des nouvelles dispositions que de la volonté des parlementaires de les faire respecter.

**1009.** Ce cadre juridique a permis au Gouvernement de profiter d'une procédure législative la plus rapide possible au point qu'il fait un usage souvent préventif des dispositifs d'accélération<sup>123</sup>. Sa pratique a donc consisté à utiliser ses prérogatives pour réduire les

---

<sup>121</sup> Allocution de V. Giscard d'Estaing, Président de la République, à l'occasion du centenaire du Sénat, Paris, Palais du Luxembourg, le 27 mai 1975.

<sup>122</sup> À l'occasion de son allocution de fin de session, A. Poher estimait devant ses collègues sénateurs que « nous avons beaucoup travaillé, certes, peut-être même trop travaillé », *J.O. Sénat, Débats*, séance du 20 décembre 1975.

<sup>123</sup> Plusieurs exemples démontrent que le Gouvernement n'a rien perdu de sa capacité à obtenir le vote d'une loi dans des délais resserrés : « On pourrait se référer sous la XIV<sup>ème</sup> législature, aux cinq lois relatives à l'état d'urgence, qui ont été adoptées en 2 jours pour la plus rapide, 15 jours pour la plus lente. Mais d'autres exemples – moins atypiques – en attestent également : loi du 29 juin 2015 relative à l'octroi de mer (85 jours) ; loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement (97 jours) ; loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi (92 jours) ; loi du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement, et de protection des territoires de montagne (98 jours) ; loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique (57 jours) », G. Bergougous, D. Chamussy, « Le Parlement dans



contraintes nouvelles qui lui étaient opposées. De leur côté, les parlementaires n'ont pas exploité les protections dont ils disposaient pour enrayer le rythme imposé par l'exécutif, confirmant que « ce qui manque à l'Assemblée, ce ne sont pas des pouvoirs mais des parlementaires pour les exercer »<sup>124</sup>.

**1010.** Le caractère non absolu du ralentissement constitutionnel a permis aux équilibres institutionnels de l'avant-2008 de continuer à s'épanouir. Au bilan, la majorité, qui détient les clefs de la mise en œuvre des freins au rythme législatif, ne gêne nullement la marche forcée gouvernementale. Cette situation confirme que l'écrit ne peut que donner des possibilités qui restent lettre morte si les parlementaires ne sont pas résolus à repousser les assauts gouvernementaux.

---

l'exercice de ses missions : à la recherche du temps perdu ? », *Le Parlement et le temps : approche comparée*, 2017, éd. Institut universitaire Varenne, Coll. « Colloque et Essais », p. 192.

<sup>124</sup> G. Carcassonne, « Le temps de la décision », *Le Débat*, 2012/5, n° 172, p. 39.

## Conclusion Partie II

**1011.** On ne rappellera jamais assez que « la règle de droit parlementaire décrit non pas nécessairement ce qui est, mais, selon les cas, ce qui pourrait ou devrait être. Ce droit parlementaire virtuel que définissent les textes se concrétise ou non dans la pratique selon l'application qui en est faite par les acteurs politiques. En d'autres termes, le droit parlementaire réel résulte, lui, d'une combinaison variable, concordante ou non, des règles écrites et de la pratique politique »<sup>125</sup>. Grâce à la révision constitutionnelle de 2008, le ralentissement pouvait avoir lieu grâce aux nombreuses normes constitutionnelles et réglementaires. Il devait avoir lieu : le Parlement en avait besoin. Mais la pratique des acteurs parlementaires en a décidé autrement.

**1012.** Ce bilan est à déplorer pour l'ensemble des étapes de la procédure législatives : inscriptions à l'ordre du jour, temps de travail préparatoire, durée des séances publiques. Le ralentissement promu par la Constitution n'a eu aucun effet sur l'emballement naturel de l'institution.

**1013.** Pourtant, la balance normative apparaît plus que jamais équilibrée. À chaque prérogative gouvernementale susceptible d'accélérer répond une prérogative parlementaire pour en limiter la portée. Mais à chaque fois, l'usage de cette prérogative nécessite une action des parlementaires qui met en jeu leur capacité à déjouer les règles inhérentes à la logique majoritaire. Dit autrement, en laissant aux parlementaires le choix de modérer le rythme législatif du Gouvernement, la révision constitutionnelle a entrepris une rationalisation des prérogatives gouvernementales sans tenir compte de l'armature générale de la pratique de la Constitution de 1958 qui postule que la majorité parlementaire est au service du président de la République, et qu'en conséquence, elle n'a pas vocation à gêner l'action gouvernementale<sup>126</sup>. Dès lors, les changements formels intervenus en faveur d'un ralentissement n'ont pas trouvé à s'appliquer. Le durcissement des conditions temporelles du

---

<sup>125</sup> J. Benetti, « Les rapports entre gouvernement, groupes de la majorité et groupes d'opposition », in *Jus Politicum (HS 2012 : Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire après la réforme de 2008)*, p. 84.

<sup>126</sup> P. Avril rappelle la genèse de ce phénomène : « Le fait majoritaire a surgi dans la foulée du référendum du 28 octobre 1962 instituant l'élection du président de la République au suffrage universel, de sorte que cette majorité introuvable se définit par rapport au Président et que sa vocation essentielle est de soutenir le gouvernement qui « procède » de lui », « Renforcer le Parlement, qu'est-ce à dire ? », *Pouvoirs* 2013, n° 146, p. 12

Gouvernement l'a amené à multiplier l'usage de ses prérogatives, alors qu'en parallèle, les parlementaires n'ont pas manifesté une franche envie de l'en empêcher. Dès lors, un écart de plus en plus grand se développe entre l'équilibre juridique établi par la Constitution, de plus en plus favorable aux parlementaires et l'équilibre réel du régime, toujours avantageux au Gouvernement.

**1014.** À l'image de la déception relative à l'accélération de la procédure, il reste deux solutions aux parlementaires pour agir sur le temps. Faire confiance au temps pour espérer un changement des comportements. La force des *habitus* et le caractère frénétique de notre époque y incitent peu. Dès lors, une constitutionnalisation plus rigide du principe des « temps protection » s'impose pour ralentir la machine parlementaire.

## Conclusion générale

**1015.** Au terme de ces recherches, il a été démontré que le recours à la norme n'est pas suffisant pour améliorer la gestion du temps au Parlement. Le choix fait par le constituant en 2008 souffre d'une malfaçon, celui d'avoir ignoré la force de la pratique parlementaire – souvent sous l'influence du fait majoritaire – face à des dispositions juridiques laissant libres les députés et sénateurs d'en faire usage ou non. La réussite du pari de la révision constitutionnelle reposait sur des comportements vertueux des acteurs du Parlement, ce qui ne s'est pas réalisé.

**1016.** Le choix du constituant d'améliorer la gestion du temps était pourtant pertinent à double titre. Tout d'abord, parce que cette dimension du travail parlementaire souffrait de nombreux dysfonctionnements. Ensuite, parce que le temps du Parlement apparaît de plus en plus déconnecté de celui de l'exécutif et du citoyen<sup>1</sup>. Comme le résume J. Benetti, « la réduction du temps législatif est devenue un impératif de nos sociétés modernes. La décision politique sacrifie à une dictature de l'urgence face à laquelle le mouvement lent de la délibération parlementaire semble à l'opinion publique de moins en moins adapté »<sup>2</sup>. Face à cela, le respect du temps parlementaire, qui est aussi le respect du temps de la démocratie, est de plus en plus ardu à concilier avec l'accélération de nos sociétés. En d'autres termes, ce phénomène conduit à ce que « la synthèse et l'articulation des intérêts collectifs, et la recherche de la décision démocratique sont et restent des processus extrêmement longs, et la politique démocratique est par conséquent particulièrement exposée au risque de désynchronisation par rapport aux évolutions sociales et économiques susceptibles d'une plus forte accélération »<sup>3</sup>. Le constituant de 2008 l'avait bien compris, lui qui a tenté de limiter les

---

<sup>1</sup> « Le temps de l'action pour un pouvoir exécutif, dont l'horizon s'est raccourci avec le passage au quinquennat présidentiel, est fort différent de celui du Parlement où la procédure législative est, par nature, itérative, lente et collégiale. Et que dire surtout du temps médiatique plus frénétique encore... La dissociation de ces temporalités tient pour beaucoup dans l'incompréhension du travail parlementaire par des citoyens qui sont nombreux à penser qu'une loi est votée le jour où elle est présentée en conseil des ministres », E. Thiers, « Les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et l'élaboration de la loi depuis 2008 : une révolution très discrète », *RJTUM* 2014, n° 48, p. 221.

<sup>2</sup> J. Benetti, « Et si le Sénat n'existait pas ? », *Pouvoirs* 2016, n° 159, p. 10.

<sup>3</sup> H. Rosa, *Accélération. Une critique sociale du temps*, éd. La Découverte, 2010, p. 310.

emballlements de la procédure législative et d'en améliorer l'efficacité en la recentrant sur l'essentiel. Mais depuis l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, les objectifs de la révision constitutionnelle n'ont pas été atteints d'un point de vue temporel.

**1017.** La procédure législative est toujours trop lente et lourde. Certes, l'arrivée en discussion publique du texte adopté en commission a permis de mieux exploiter ces organes. Mais il devait aussi en résulter une accélération du travail législatif puisqu'il était demandé aux parlementaires d'effectuer une part importante de cette tâche au stade préparatoire. En contrepartie, la charge de travail en séance publique s'allégerait. Plus encore, la mise en place de procédures législatives complémentaires permettant de supprimer l'usage du droit d'amendement en séance publique favoriserait cette dynamique. Cette perspective est, à ce jour, restée largement inexploitée<sup>4</sup>. Le développement de la publicité des travaux en commission ainsi que la présence du Gouvernement durant ces travaux étaient de nature à assimiler le travail préparatoire au travail décisionnel, permettant ainsi de combattre les raisons pratiques de l'attachement des parlementaires au *Plenum*. Mais, s'ils ont investi le travail en commission, les parlementaires n'en ont pas abandonné le travail en séance publique.

**1018.** En parallèle, le rythme législatif apparaît toujours trop précipité aux parlementaires. Le nouvel ordre du jour issu de l'article 48 C., profondément modifié, devait permettre par les contraintes opposées au Gouvernement de juguler le flux législatif. L'encadrement des mécanismes d'accélération gouvernementaux devait redonner du temps au travail préparatoire et éviter une précipitation excessive en séance publique. Face à un Gouvernement modifiant peu ses méthodes de travail, les parlementaires n'ont pas fait usage de leurs nouvelles prérogatives. Ils n'ont pas été non plus demandeurs d'une certaine rigidité dans la gestion de l'ordre du jour. En définitive, le rythme s'est intensifié sous les effets conjugués de la poursuite de l'inflation de la taille des textes, de l'afflux de propositions de loi et d'un cadre temporel gouvernemental plus contraint.

**1019.** Deux raisons expliquent l'échec de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur le plan temporel. Premièrement, le choix d'une révision constitutionnelle laissant trop de latitudes aux parlementaires dans sa mise en œuvre. Deuxièmement, le constituant a été

---

<sup>4</sup> Seule l'instauration de la procédure d'examen en commission devenue procédure de législation en commission permet de démentir ce constat.

exagérément convaincu que la norme suffirait à modifier les comportements du Gouvernement et des parlementaires. Malgré l'ampleur des modifications juridiques, les règles ne peuvent pas tout, quand bien même elles sont de nature constitutionnelle. Les parlementaires n'ont pas exploité l'ensemble du potentiel de la révision. Ainsi des dispositions constitutionnelles, organiques et réglementaires peuvent-elles demeurer lettre morte si les élus refusent de les utiliser. C'est ce qui s'est produit.

**1020.** Une fois l'efficacité temporelle de la révision constitutionnelle jugée, plusieurs constats peuvent être tirés s'agissant de la place de la norme juridique et du temps au Parlement.

**1021.** En premier lieu, on notera le refus de prendre pleinement en compte la dimension éminemment politique du droit parlementaire par les rédacteurs de 2008. L'excès de confiance dans la norme écrite demeure étonnant tant cette dimension politique est admise de longue date. Déjà M. Prélot estimait déjà que si «le droit parlementaire est un droit», il constitue avant tout «une partie du “droit constitutionnel politique”»<sup>5</sup> irrigué par des phénomènes non juridiques tels que le fait majoritaire pourtant essentiel à prendre en compte. Si le droit parlementaire est bel et bien constitué de règles juridiques écrites, et ce, à différents niveaux (Constitution, loi organique, règlements parlementaires), l'importance de la pratique parlementaire est systématiquement mise en avant par la doctrine. Le rôle des praticiens<sup>6</sup> est tel que «tout, en ce domaine si vaste, ne saurait se résoudre en règles de droit»<sup>7</sup>. D. Baranger considère même que «les règles parlementaires seraient ainsi un fondement sur lequel l'organisation constitutionnelle ne peut bâtir qu'avec le concours de formes ou de relations

---

<sup>5</sup> M. Prélot, *Droit parlementaire français. Les Cours de droit*, Paris, Institut d'Etudes Politiques, 1957-1958, fasc. 1, pp. 5 et 10. M. Prélot définissait le droit parlementaire comme l'ensemble des règles et pratiques «que suivent les membres des assemblées politiques dans leur comportement individuel ou collectif», «Le droit des assemblées internationales, élément du droit parlementaire», *Recueil des cours de l'Académie de Droit international de La Haye*, 1961, p. 491.<sup>[1]</sup><sub>SEP</sub>

<sup>6</sup> Pour H. Jozefowicz, il est même «en grande partie façonné par ses propres praticiens», «La réforme des règlements des assemblées parlementaires : entre impératifs constitutionnels, amélioration du débat et ouverture au pluralisme», *RFDC* 2010, p. 330

<sup>7</sup> A. Chandernagor, *Un parlement, pour quoi faire ?*, Paris, Gallimard, 1967, p. 181. G. Burdeau considère que le droit parlementaire est «trop étroitement lié au comportement des hommes qui l'animent, pour pouvoir s'inscrire tout entier dans une formule exclusivement juridique», «L'évolution de la notion d'opposition», *RIHPC* 1954, p. 119.

étrangères au droit strict»<sup>8</sup>. Branche du droit constitutionnel, droit lui-même fortement politique<sup>9</sup>, le droit parlementaire est une imbrication de normes juridiques et de la pratique politique de telle sorte que la vie parlementaire est indissociable du droit parlementaire<sup>10</sup>. Cette interaction a été fortement sous-estimée.

**1022.** En second lieu, bien que souvent nécessaire, la modification normative n'est pas la planche de salut pour le temps parlementaire. Malgré un corset de plus en plus précis, il demeure qu'« un décalage significatif existe, nul ne l'ignore, entre le texte de la Constitution de la V<sup>ème</sup> République et le régime qui en est issu. La Constitution écrite, dite du 4 octobre 1958 bien qu'une grande partie de son texte soit maintenant postérieur, décrit certes une réalité, mais celle-ci n'est pas exactement la réalité : plusieurs éléments nécessaires au fonctionnement réel du système n'y sont pas mentionnés, et il existe des cas où le texte suggère l'inverse de ce qui se produit en fait »<sup>11</sup>. S'agissant des dispositions relatives au temps issues de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, il ne faut pas conclure à un fonctionnement contraire à ce qui est prescrit. Malgré tout, le sentiment qui se dégage de l'ensemble des normes consacrées est celui d'un régime temporel théoriquement équilibré entre le Parlement et l'exécutif. Plus que jamais les parlementaires sont en capacité d'imposer leur temps. Cette impression tranche avec la pratique observée. Au contraire, celle-ci confirme que le Gouvernement demeure le principal métronome du *tempo* parlementaire. Après cette 24<sup>ème</sup> révision constitutionnelle, le décalage entre la norme et les faits n'est que plus grand. Dans le même ordre d'idée, cette révision constitutionnelle confirme que les effets

---

<sup>8</sup> D. Baranger, *Le parlementarisme des origines : essai sur les conditions de formation d'un exécutif responsable en Angleterre (des années 1740 au début de l'âge victorien)*, Paris, PUF, coll. « Léviathan », 1999, p. 220.

<sup>9</sup> De nombreux auteurs confirment « que le droit constitutionnel est avant tout un droit politique », D. Baranger et A. Le Divellec, « Régime parlementaire », in M. Troper et D. Chagnollaud (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, T. 2, Paris, Dalloz, 2012, p. 192. Selon J.-É. Gicquel, l'analyse de la V<sup>ème</sup> République rend nécessaire « compte tenu du fait que le droit constitutionnel a la caractéristique d'être un *droit politique* (P. Avril), d'opter en faveur d'un double prisme de lecture. L'étude des nouvelles interactions juridiques (pensons notamment au façonnement d'une hiérarchie des normes avec, à son sommet, la Constitution) doit être complétée par celle des diverses régulations politiques (tels le présidentielisme, la cohabitation ou encore, le terme est devenu à la mode, l'hyperprésidentielisme) », « Équilibres et déséquilibres sous la V<sup>ème</sup> République », *RFDC* 2015, p. 265.

<sup>10</sup> A. Delcamp, « Droit parlementaire et droit constitutionnel », in *Mélanges en l'honneur de Jean-Louis Bergel*, 2013, Bruxelles, Bruylant, p. 128. Pour l'ancien secrétaire général du Sénat, le droit parlementaire est un « droit politique [...] créé par des acteurs politiques » (A. Delcamp, « Nature et rôle de la jurisprudence en droit parlementaire français », *RRJ* 1993, p. 1180).

<sup>11</sup> J.-M. Denquin, « Trois remarques sur le droit constitutionnel non écrit », *Encyclopédie de droit politique*, p. 1.

des modifications normatives ne sont qu'en partie prévisibles. Au soutien de ce constat, la mise en œuvre de l'article 42 C. aboutit à une multiplication du travail législatif alors qu'elle devait mieux le répartir. De même, le nouvel ordre du jour a participé à l'alourdissement de la charge de travail parlementaire alors qu'il devait permettre de moins légiférer.

**1023.** En troisième lieu, les assemblées n'ont pas fait la même application de la révision constitutionnelle, du moins dans un premier temps. Moins confronté aux difficultés temporelles que l'Assemblée nationale, le Sénat a d'abord exploité la révision dans une perspective de renforcement de son pouvoir. Il a tenté, malgré quelques échecs, de consolider la maîtrise de son temps.

**1024.** Cependant, on notera que si des différences subsistent, on s'aperçoit que la problématique du temps s'impose de manière de plus en plus identique aux deux assemblées et que leur réaction est plus marquée par des divergences d'intensité que de nature. Au soutien de cette observation, on notera que le Sénat développe de plus en plus des outils pour tenter d'endiguer le fléau du temps.

**1025.** S'agissant de la relation du temps-Parlement, cette révision constitutionnelle a eu deux effets notables. Tout d'abord, le temps au Parlement apparaît de plus en plus prédéterminé. En effet, le régime temporel instauré en 2008, caractérisé par un empilement de normes, est venu codifier de manière encore plus précise qu'en 1958 le régime juridique du temps parlementaire. Pour autant, le temps au Parlement apparaît toujours aussi difficile à contrôler. Le Parlement n'est pas parvenu à le domestiquer et demeure au contraire « sous le pouvoir du temps, qu'il s'agisse de son rythme, et plus encore de son mode opératoire »<sup>12</sup>. Ce paradoxe doit certainement amener à réinterroger l'intérêt d'une telle codification juridique.

**1026.** Enfin, sous l'effet de la rénovation du temps entreprise en 2008, le parlementarisme négatif s'éloigne un peu plus de la Constitution de 1958. Comme l'indique A. Le Divellec, « il n'est pas douteux que les contraintes juridiques pesant jusque-là sur les assemblées parlementaires françaises ont été considérablement assouplies, que la logique négative du parlementarisme a été parfois techniquement adoucie ou même inversée, que, par

---

<sup>12</sup> J. Gicquel, « Propos conclusifs », in *Le Parlement et le temps : approche comparée*, 2017, éd. Institution universitaire varenne, coll. « Colloques & Essais », p. 349.



suite, les chambres détiennent davantage de marges de manœuvre, tant en matière législative qu'en matière de contrôle du gouvernement et de l'administration »<sup>13</sup>.

**1027.** L'échec global de la révision constitutionnelle de 2008 sur le plan temporel nous amène à penser logiquement que le Parlement n'a pas fini de se saisir de cette problématique tant « la question du temps parlementaire est véritablement... éternelle »<sup>14</sup>. Il est à prévoir plusieurs nouvelles tentatives pour résoudre cette relation complexe. Les initiatives récentes de l'Assemblée nationale et du Sénat ouvrent une nouvelle séquence de rénovation de l'institution parlementaire, dans laquelle la dimension du temps est une fois de plus au centre des propositions<sup>15</sup>. C'est que l'enjeu n'est pas seulement interne à l'institution. Il s'agit probablement d'une dimension qui est de nature à renforcer ou à fragiliser sa légitimité auprès du citoyen. À l'issue de ce travail de recherche, il s'avère que des améliorations sont largement envisageables, et ce, à droit constitutionnel constant. À ce titre, il apparaît qu'une nouvelle révision constitutionnelle serait inutile<sup>16</sup>. Deux orientations convergentes sont à privilégier. Tout d'abord, le Parlement doit mieux exploiter la révision constitutionnelle de 2008. Grâce à elle, il dispose de la matière juridique pour organiser plus rationnellement son temps, notamment en faisant le choix de dispositifs plus contraignants qui laissent moins le choix aux parlementaires. Ensuite, et c'est un axe qui semble peu exploité jusqu'ici : les acteurs parlementaires doivent saisir avec plus de détermination cette dimension du travail législatif. Les groupes parlementaires ont certainement un rôle disciplinaire plus actif à occuper dans l'organisation du temps au Parlement.

---

<sup>13</sup> A. Le Divillec, « Vers la fin du "parlementarisme négatif" à la française ? Une problématique introductive à l'étude de la réforme constitutionnelle de 2008-2009 », in *Jus Politicum (HS 2012 : Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire après la réforme de 2008)*, p. 30.

<sup>14</sup> G. Toulemonde, « Le temps parlementaire », *Constitutions* 2016, p. 45.

<sup>15</sup> À l'Assemblée nationale, les groupes de travail lancés à l'occasion des « Rendez-vous des réformes 2017-2022 » pour « Une nouvelle Assemblée nationale ». Au Sénat, un groupe de travail a été lancé à l'occasion de la révision constitutionnelle annoncée par le chef de l'État : « 40 propositions pour une révision de la Constitution utile à la France ».

<sup>16</sup> *A contrario*, P. Jan préconise plusieurs modifications nécessitant une révision constitutionnelle. Il préconise de « faire du droit d'amendement parlementaire en séance plénière un droit collectif et non plus individuel », de modifier l'article 42 C. pour « limiter l'inapplicabilité des délais d'examen » ou encore de « limiter l'examen d'un texte législatif à une seule lecture dans chaque assemblée avant convocation éventuelle d'une commission mixte paritaire », « La fabrique de la loi : quelles pistes de réformes ? », *Cahiers français*, n° 397, 2017, pp. 22-24.

# Liste des tableaux, schémas et graphiques

<b>Tableau 1</b> – Nombre et part des textes soumis à la déclaration d’urgence par législature (Ière — Xème Législature).....	66
<b>Tableau 2</b> – Nombre et nature des textes soumis à la procédure d’examen simplifiée à l’Assemblée nationale (1998-2008) .....	76
<b>Tableau 3</b> – Nombre et nature des textes soumis à la procédure d’examen simplifiée à l’Assemblée nationale, 2008-2017 (sessions parlementaires).....	174
<b>Tableau 4</b> – Modalités d’examen des conventions internationales au Sénat, 2006-2017 (sessions parlementaires) .....	183
<b>Tableau 5</b> – Répartition des amendements déposés à l’Assemblée nationale, 2012-2017 (sessions parlementaires) .....	226
<b>Tableau 6</b> – Répartition des amendements déposés au Sénat, 2012-2017 (sessions parlementaires) .....	227
<b>Tableau 7</b> – Part des amendements déposés par le Gouvernement à l’Assemblée nationale (en %), 2012-2017 (sessions parlementaires) .....	235
<b>Tableau 8</b> – Part des amendements déposés par le Gouvernement au Sénat (en %), 2012-2017 (sessions parlementaires) .....	236
<b>Tableau 9</b> – Répartition du nombre d’amendements déposés en commission entre la majorité et l’opposition de l’Assemblée nationale, 2013-2017 (sessions parlementaires).....	242
<b>Tableau 10</b> – Répartition du nombre d’amendements déposés en séance publique entre la majorité et l’opposition de l’Assemblée nationale, 2008-2017 (sessions parlementaires).....	244
<b>Tableau 11</b> – Répartition du nombre d’amendements déposés en commission entre la majorité et l’opposition du Sénat, 2009-2017 (sessions parlementaires).....	245
<b>Tableau 12</b> – Répartition du nombre d’amendements déposés en séance publique entre la majorité et l’opposition du Sénat, 2009-2017 (sessions parlementaires).....	246
<b>Tableau 13</b> – Taux d’adoption des amendements déposés en commission à l’Assemblée nationale et au Sénat, 2009-2017 (sessions parlementaires).....	247
<b>Tableau 14</b> – Taux d’adoption des amendements déposés en séance publique à l’Assemblée nationale et au Sénat, 2009-2017 (sessions parlementaires).....	248
<b>Tableau 15</b> – Textes examinés sous la procédure du TLP pour lesquels la durée totale des débats a été supérieure au Sénat.....	256

<b>Tableau 16</b> – Durée globale des séances publiques dévolues au travail législatif (débat législatifs et budgétaires) à l’Assemblée nationale, 2003-2017 (sessions parlementaires).....	266
<b>Tableau 17</b> – Durée globale des séances publiques dévolues au travail législatif (débat législatifs et budgétaires) au Sénat, 2003-2017 (sessions parlementaires) .....	267
<b>Tableau 18</b> – Nombre de projets et de propositions de loi adoptés par le Parlement hors lois autorisant la ratification des traités internationaux, 2002-2017 (sessions parlementaires).....	268
<b>Tableau 19</b> – Comparatif de la durée d’examen en commission et en séance publique pour la commission des Lois de l’Assemblée nationale (XIII <sup>ème</sup> et XIV <sup>ème</sup> législature).....	269
<b>Tableau 20</b> – Répartition du temps gouvernemental au sein de chaque semaine de l’ordre du jour au Sénat, 2010-2017 (Session ordinaire).....	331
<b>Tableau 21</b> – Répartition des semaines de séances à l’Assemblée nationale, 2009-2017 (sessions ordinaires) .....	337
<b>Tableau 22</b> – Répartition des semaines de séances au Sénat sur la période, 2009-2017 (sessions ordinaires) .....	341
<b>Tableau 23</b> – Contenu des semaines de contrôle à l’Assemblée nationale législature, 2012-2017 (sessions parlementaires) .....	349
<b>Tableau 24</b> – Temps gouvernemental au sein des semaines de contrôle de l’Assemblée nationale, 2012-2017 (sessions ordinaires).....	349
<b>Tableau 25</b> – Temps gouvernemental au sein des semaines de contrôle du Sénat, 2010-2017 (sessions ordinaires) .....	350
<b>Tableau 26</b> – Pourcentage de propositions de loi adoptées par le Parlement, 2007-2017 (sessions parlementaires) .....	354
<b>Tableau 27</b> – Composition des semaines de séances de l’Assemblée nationale, 2011-2017 (sessions parlementaires) .....	357
<b>Tableau 28</b> – Répartition des sujets par auteur de la demande sur les semaines d’initiatives parlementaires au Sénat (hors questions), 2009-2017 (sessions parlementaires).....	360
<b>Tableau 29</b> – Temps gouvernemental sur les semaines d’initiatives du Sénat, 2010-2016 (sessions ordinaires) .....	360
<b>Tableau 30</b> – Volume horaire des séances publiques à l’Assemblée nationale et au Sénat, 2002-2017.....	364
<b>Tableau 31</b> – Nombre de jours de séance par session ordinaire à l’Assemblée nationale et au Sénat, 2002-2017 (sessions ordinaires) .....	367
<b>Tableau 32</b> – Nombre de sessions extraordinaires et de jours de séance par session extraordinaire à l’Assemblée nationale et au Sénat, 1995-2017 (sessions parlementaires).....	371

<b>Tableau 33</b> - Nombre d'heures de séance tenues lors des sessions extraordinaires, 1995-2017 (sessions parlementaires) .....	372
<b>Tableau 34</b> – Textes adoptés et débats tenus lors des sessions extraordinaires à l'Assemblée nationale, 2011-2017 (sessions parlementaires) .....	373
<b>Tableau 35</b> – Textes adoptés et débats tenus lors des sessions extraordinaires au Sénat, 2009-2017 (sessions parlementaires) .....	373
<b>Tableau 36</b> – Nombre de jours inhabituels à l'Assemblée nationale, 1997-2017.....	385
<b>Tableau 37</b> – Part des semaines respectant le principe de la semaine de trois jours de séance publique à l'Assemblée nationale, 2009-2017 (sessions ordinaires).....	386
<b>Tableau 38</b> – Nombre de jours inhabituels au Sénat, 2002-2017 (sessions ordinaires).....	387
<b>Tableau 39</b> – Part des semaines respectant le principe de la semaine de trois jours de séance publique au Sénat, 2009-2017 (sessions ordinaires).....	388
<b>Tableau 40</b> – Durée moyenne d'un jour de séance à l'Assemblée nationale, 2009-2017 (sessions ordinaires).....	394
<b>Tableau 41</b> – Durée moyenne d'un jour de séance au Sénat, 2009-2017 (sessions ordinaires).	394
<b>Tableau 42</b> – Délai d'examen des projets de loi à l'Assemblée nationale, 2012-2017 (sessions parlementaires).....	456
<b>Tableau 43</b> – Délai écoulé entre le dépôt et le début de la discussion générale pour plusieurs textes soumis à la procédure accélérée et examinés à l'Assemblée nationale sous la XIV <sup>ème</sup> législature.....	474
<b>Tableau 44</b> – Part des textes adoptés ayant été soumis à la procédure accélérée à l'Assemblée nationale, 2009-2017 (sessions parlementaires).....	476
<b>Tableau 45</b> – Pourcentage de projets de loi adoptés soumis à l'urgence ou à la procédure accélérée sur le nombre de projets de loi adoptés par législature (hors conventions et textes financiers), I <sup>ère</sup> – XIV <sup>ème</sup> .....	477
<b>Tableau 46</b> – Procédures accélérées engagées selon la nature des textes à l'Assemblée nationale, juin 2007-2017 (sessions parlementaires) .....	478
<b>Schéma 1</b> – Organisation type du calendrier de session parlementaire d'octobre à janvier, à l'Assemblée nationale.....	339
<b>Schéma 2</b> – Organisation type du calendrier de session parlementaire d'octobre à janvier, au Sénat.....	342

<b>Graphique 1</b> – Part des activités de contrôle à l’Assemblée nationale (2003-2017), en % du volume horaire des séances publiques total.....	346
<b>Graphique 2</b> – Part des activités de contrôle au Sénat (2003-2017), en % du volume horaire des séances publiques total .....	347
<b>Graphique 3</b> – Part des lois votées après déclaration d’urgence (de 1997- février 2009) ou selon la procédure accélérée (à partir du 1er mars 2009).....	430

# Liste des annexes

<b>Annexe 1</b> – Liste par ordre alphabétique des entretiens menés par l’auteur (fonctions assurées à l’époque).....	515
<b>Annexe 2</b> – Nombre de jours et durée des séances publiques à l’Assemblée nationale (1995-2017).....	518
<b>Annexe 3</b> – Nombre de jours et durée des séances publiques au Sénat (1995-2017).....	519
<b>Annexe 4</b> – Nombre d’amendements déposés en séance publique à l’Assemblée nationale (1958-2017) .....	520
<b>Annexe 5</b> – Nombre d’amendements déposés en commission et en séance publique sur des textes examinés à l’Assemblée nationale (2009-2017).....	522
<b>Annexe 6</b> – Nombre d’amendements déposés en séance à l’Assemblée nationale, 2002-2017 .....	523
<b>Annexe 7</b> – Nombre d’amendements déposés en séance publique au Sénat (1958-2017)....	524
<b>Annexe 8</b> – Nombre d’amendements déposés en commission et en séance publique sur des textes examinés au Sénat (2009-2017) .....	526
<b>Annexe 9</b> – Nombre d’amendements déposés en séance au Sénat, 2002-2017.....	527
<b>Annexe 10</b> – Irrecevabilités déclarées sur les amendements enregistrés en séance au Parlement.....	528
<b>Annexe 11</b> – Nombre de votes bloqués à l’Assemblée nationale et au Sénat (1995-2017)...	530
<b>Annexe 12</b> – Durée d’examen des textes soumis à la procédure d’examen en commission (P.E.C.) puis à la procédure de législation en commission (P.L.E.C.), (2015-2018).....	531
<b>Annexe 13</b> – Motions tendant à poser la question préalable – dépôts et adoptions au Sénat (2009-2017) .....	532
<b>Annexe 14</b> – Nombre d’auditions publiques organisées par les commissions législatives de l’Assemblée nationale 2002-2017 (année parlementaire).....	533
<b>Annexe 15</b> – Part des réunions des commissions de l’Assemblée nationale (auditions et activités législatives) ouvertes à la presse (en %), (2012-2017).....	533
<b>Annexe 16</b> – Nombre d’amendements déposés sur les textes soumis au temps législatif programmé.....	534

<b>Annexe 17</b> – Temps d’examen effectif des textes soumis à la procédure du temps législatif programmé (2007-2017) .....	536
<b>Annexe 18</b> – Nombre et durée des réunions des commissions permanentes de l’Assemblée nationale, 2003-2017.....	539
<b>Annexe 19</b> – Nombre et durée des réunions des commissions permanentes du Sénat, 2003-2016.....	539
<b>Annexe 20</b> – Volume des impressions des projets et propositions de loi (en nombre de pages) à l’Assemblée nationale (2008-2017).....	540
<b>Annexe 21</b> – Nombre d’articles entre le dépôt et la promulgation des projets et des propositions de loi (2002-2017) .....	540
<b>Annexe 22</b> – Comparatif de la durée d’examen en commission et en séance publique à l’Assemblée nationale sur quelques textes.....	541
<b>Annexe 23</b> – Comparatif de la durée d’examen en commission et en séance publique au Sénat sur quelques textes.....	541
<b>Annexe 24</b> – Répartition du nombre de séances en fonction de l’ordre du jour à l’Assemblée nationale, XIVème législature.....	542
<b>Annexe 25</b> – Répartition des sujets par auteur de la demande sur les semaines de contrôle au Sénat (hors questions), 2009-2017.....	542
<b>Annexe 26</b> – Séances les plus tardives à l’Assemblée nationale sous la XIVème législature.....	543
<b>Annexe 27</b> – Ventilation du nombre de séances de nuit en fonction de l’heure de levée à l’Assemblée nationale sous la XIVème législature.....	544
<b>Annexe 28</b> – Pourcentage d’heures de séances du soir ou de nuit sur le nombre total d’heures de séance au Sénat, 1995-2017 (séance ordinaire).....	545
<b>Annexe 29</b> – Pourcentage de séances faisant l’objet d’une prolongation le soir et/ou la nuit au Sénat, 2002-2017 (session ordinaire).....	546
<b>Annexe 30</b> – Engagements de l’article 49 al. 3 de la Constitution.....	546
<b>Annexe 31</b> – Nombre de textes soumis à la procédure accélérée à l’Assemblée nationale, hors loi portant ratification d’engagements internationaux (XIIIème et XIVème législature).....	547
<b>Annexe 32</b> – Classement des décisions QPC selon leur effet par année civile, 2010-2017...547	547

## **Annexe 1 – Liste par ordre alphabétique des entretiens menés par l’auteur (fonctions assurées à l’époque)**

### **Assemblée nationale**

- 1) Jean-Pierre Bloch, Directeur du service des affaires européennes : 26 juin 2015
- 2) Stanislas Brezet, Chef de division du secrétariat de la commission des affaires étrangères : 2 juillet 2015
- 3) Damien Chamussy, Chef de division de la séance : 24 juin et 9 juillet 2015
- 4) Anne Cordovez, Directrice du service de l’administration générale et de la sécurité (Questure) : 29 juin 2015
- 5) Jean-Christophe Cos, Chef de division du secrétariat de la commission de la défense : 2 juillet 2015
- 6) Philippe Dautry, Chef de division de la Mission d’évaluation et de contrôle des lois de financement<sup>[SEP]</sup> de la sécurité sociale (MECSS) : 30 juin 2015
- 7) Alexandra Feuillade, Chef du secrétariat de la commission des affaires culturelles et de l’éducation : 9 juillet 2015
- 8) Anne Frago, Directrice du service de la culture et des questions sociales : 25 juin 2015
- 9) Sylvie Gir, Secrétaire générale du groupe LR : 7 juillet 2015
- 10) Marie-France Hérin, Directrice du service juridique (commissions des lois) : 22 juin 2015
- 11) Philippe Hurtevent, Directeur du service des finances publiques : 24 juin 2015
- 12) Philippe Jabaud, Directeur du service de l’économie et de l’évaluation scientifique : 23 juin 2015
- 13) Pierre Januel, Collaborateur du groupe EELV : 1<sup>er</sup> juillet 2015
- 14) Christine Juberthie, Chef de Division du contrôle et des études budgétaires, fiscales et financières et mission d’évaluation et de contrôle : 9 juillet 2015
- 15) Jean-Luc Lala, Chef de division du secrétariat de la commission des affaires sociales : 6 juillet 2015
- 16) Philippe Lamy, Chef de division du secrétariat du comité d’évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) : 24 juin 2015
- 17) Isabelle Le Callenec, Député LR, membre de la commission des affaires sociales : 8 juillet 2015



- 18) Gilles Lurton, Député LR, membre de la commission des affaires sociales : 29 juillet 2015
- 19) Maxence Loyer, Chef de division des questions et du scrutin : 15 juin et 8 juillet 2015
- 20) Cécile Maurice, Chef de division du contrôle à la commission des lois : 22 juin 2015
- 21) Audrey Marmigère, administratrice adjointe à la division du secrétariat de la commission des affaires sociales : 6 juillet 2015
- 22) Françoise Meffre, Directrice du service des affaires étrangères et de la défense : 2 juillet 2015
- 23) Antoine Pavamani, Directeur de cabinet du groupe SRC
- 24) Daniel Petit, Chef de division du secrétariat de la commission des affaires économiques : 29 juin 2015
- 25) Matthieu Quyyollet, Conseiller du président de l'Assemblée nationale pour les affaires institutionnelles : 10 septembre 2015
- 26) Rémy Schenberg, Directeur du service de la séance : 15 juin et 8 juillet 2015
- 27) Simon Corley, Chef de la division du secrétariat de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire : 6 juillet 2015
- 28) Éric Thiers, Chef de division du secrétariat de la commission des lois : 10 septembre 2015
- 29) Éric Szij, Chef Division du secrétariat de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques : 6 juillet 2015
- 30) Jean-Jacques Urvoas, Député SRC, président de la commission des lois : 2 juillet 2015 et 3 mai 2018
- 31) Thierry Vanel, Chef de division de la commission du développement durable : 3 juillet 2015

## **Sénat**

- 1) Jacques Bernot, Conseiller et chef de la division des questions et du contrôle en séance : 1<sup>er</sup> juillet 2014
- 2) Marie Bruneau, Administratrice-adjointe à la division de la séance et du droit parlementaire : 18 juin et 24 juin 2014
- 3) Phillipe Cabot, Administrateur-adjoint à la division de la séance et du droit parlementaire : 16 juin 2014

- 4) Hugo Coniez, Rédacteur principal à la direction du compte rendu intégral : 1<sup>er</sup> juillet 2014
- 5) Severin Fonrojet, Chef de division de la séance : 19 juin, 20 juin, 24 juin et 30 juin 2014
- 6) Marion Jolivet, Administratrice à division de la séance et du droit parlementaire : 16 juin 2014
- 7) Félix Palla, Administrateur-adjoint à la division de la séance et du droit parlementaire : 16 juin et 19 juin 2014
- 8) Jean de La Rochefoucauld, Administrateur-adjoint à la division des questions et du contrôle en séance : 23 juin 2014
- 9) Hélène Salün, Administratrice-adjointe à la division des questions et du contrôle en séance : 23 juin 2014
- 10) Éric Tavernier, Directeur de la Séance : 16 juin 2014

## **Autres**

- 1) Magali Alexandre, Conseillère parlementaire du Premier ministre : 18 novembre 2015
- 2) Thierry-Xavier Girardot, Secrétaire général Adjoint du Gouvernement : 18 novembre 2015
- 3) Thierry Lataste, Directeur de cabinet du Président de la République : 10 septembre 2015
- 4) Bernard Rullier, Conseiller parlementaire du Président de la République : 21 septembre 201

**Annexe 2 – Nombre de jours et durée des séances publiques à l’Assemblée nationale,  
1995-2017 (sessions parlementaires)**

Session	Nombre d’heures de séance (session ordinaire)	Nombre d’heures de séance (session extraordinaire)	Nombre de jours de séance (session ordinaire)	Nombre de jours de séance (session extraordinaire)
<b>1995-1996</b>	946 h 15	-	117	-
<b>1996-1997</b>	709 h 20	62 h 45	86	8
<b>1997-1998</b>	1000 h 40	14 h 45	118	2
<b>1998-1999</b>	1 129 h 45	-	115	-
<b>1999-2000</b>	984 h 30	-	104	-
<b>2000-2001</b>	858 h 25	-	96	-
<b>2001-2002</b>	554 h 55	82 h 50	63	3
<b>2002-2003</b>	1 065 h	132 h 10	112	13
<b>2003-2004</b>	1 058 h 25	187 h 10	113	22
<b>2004-2005</b>	901 h 30	52 h 25	103	7
<b>2005-2006</b>	965 h 45	124 h 25	110	15
<b>2006-2007</b>	560 h 20	165 h 45	66	21
<b>2007-2008</b>	784 h 15	135 h 30	96	16
<b>2008-2009</b>	1 127 h 15	190 h 00	<b>131</b>	23
<b>2009-2010</b>	931 h 40	166 h 50	114	18
<b>2010-2011</b>	875 h 45	95 h	112	13
<b>2011-2012</b>	562 h 05	131 h 10	78	16
<b>2012-2013</b>	1 195 h 55	186 h 45	<b>132</b>	23
<b>2013-2014</b>	1 002 h 35	179 h 15	120	22
<b>2014-2015</b>	1 047 h	144 h 55	<b>131</b>	19
<b>2015-2016</b>	856 h 05	78 h	117	15

**Annexe 3 – Nombre de jours et durée des séances publiques au Sénat, 1995-2017**  
**(sessions parlementaires)<sup>1</sup>**

Session	Nombre d'heures de séance (session ordinaire)	Nombre d'heures de séance (session extraordinaire)	Nombre de jours de séance (session ordinaire)	Nombre de jours de séance (session extraordinaire)
<b>1995-1996</b>	692 h 05	108	-	-
<b>1996-1997</b>	521 h 10	84	-	-
<b>1997-1998</b>	615 h 40	103	5 h 20	1
<b>1999-2000</b>	710 h 55	107	-	-
<b>2001-2002</b>	668 h	95	-	-
<b>2002-2003</b>	780 h 20	120 h 30	109	16
<b>2003-2004</b>	858 h 45	128 h 40	111	16
<b>2004-2005</b>	784 h 55	50 h 50	103	7
<b>2005-2006</b>	914 h 05	64 h 20	120	8
<b>2006-2007</b>	565 h 35	124 h 40	73	20
<b>2007-2008</b>	664 h 35	122 h 15	101	15
<b>2008-2009</b>	950 h 05	133 h 50	<b>124</b>	18
<b>2009-2010</b>	984 h 40	142 h 20	<b>123</b>	20
<b>2010-2011</b>	996 h 25	60 h 10	<b>125</b>	10
<b>2011-2012</b>	512 h 50	130 h	75	19
<b>2012-2013</b>	866 h 30	169 h 50	<b>122</b>	21
<b>2013-2014</b>	787 h 58	109 h 09	118	18
<b>2014-2015</b>	941 h 30	135 h 20	<b>126</b>	21
<b>2015-2016</b>	847 h 57	67 h 04	<b>121</b>	14

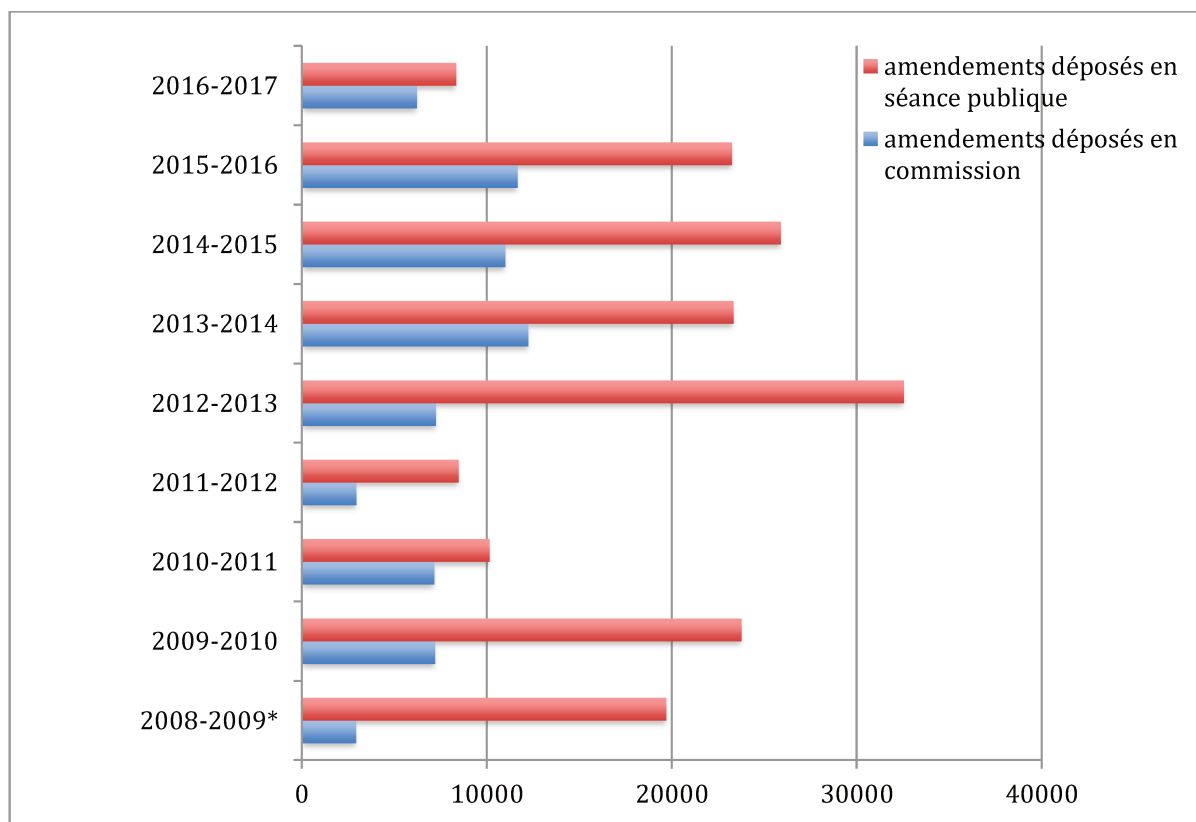
<sup>1</sup> Sources : Tableaux de bords statistiques du Sénat disponible sur : [http://www.senat.fr/plateau/tableaux\\_bord/index.html](http://www.senat.fr/plateau/tableaux_bord/index.html)

**Annexe 4 – Nombre d’amendements déposés en séance publique à l’Assemblée nationale, 1958-2017 (sessions parlementaires)**

<b>Session</b>	<b>Nombre d’amendements déposés</b>
1967	975
1968	1 599
1969	927
1970	2 380
1971	3 331
1972	2 514
1973	1 620
1974	1 897
1975	4 036
1976	3 233
1977	2 697
1978	2 394
1979	3 412
1980	3 600
1981	5 060
1982	9 804
1983	8 912
1984	10 081
1985	5 131
1986	298
1987	2 528
1988	5 181
1989	9 910
1990	8 503
1991	7 969
1992	12 187
1993	12 499
1994	8 524
1995 (janv.-sept.)	7 256
1995-1996	2 978
1996-1997	5 565
1997-1998	11 469
1998-1999	12 242
1999-2000	11 434
2000-2001	8 659
2001-2002	1 588
2002-2003	35 593
2003-2004	27 073
2004-2005	26 741
2005-2006	10 196
2006-2007	145 531
2007-2008	13 778
2008-2009	19 704
2009-2010	23 776

2010-2011	10 147
2011-2012	8 472
2012-2013	32 545
2013-2014	21 051
2014-2015	25 888
2015-2016	23 256
2016-2017	8 338

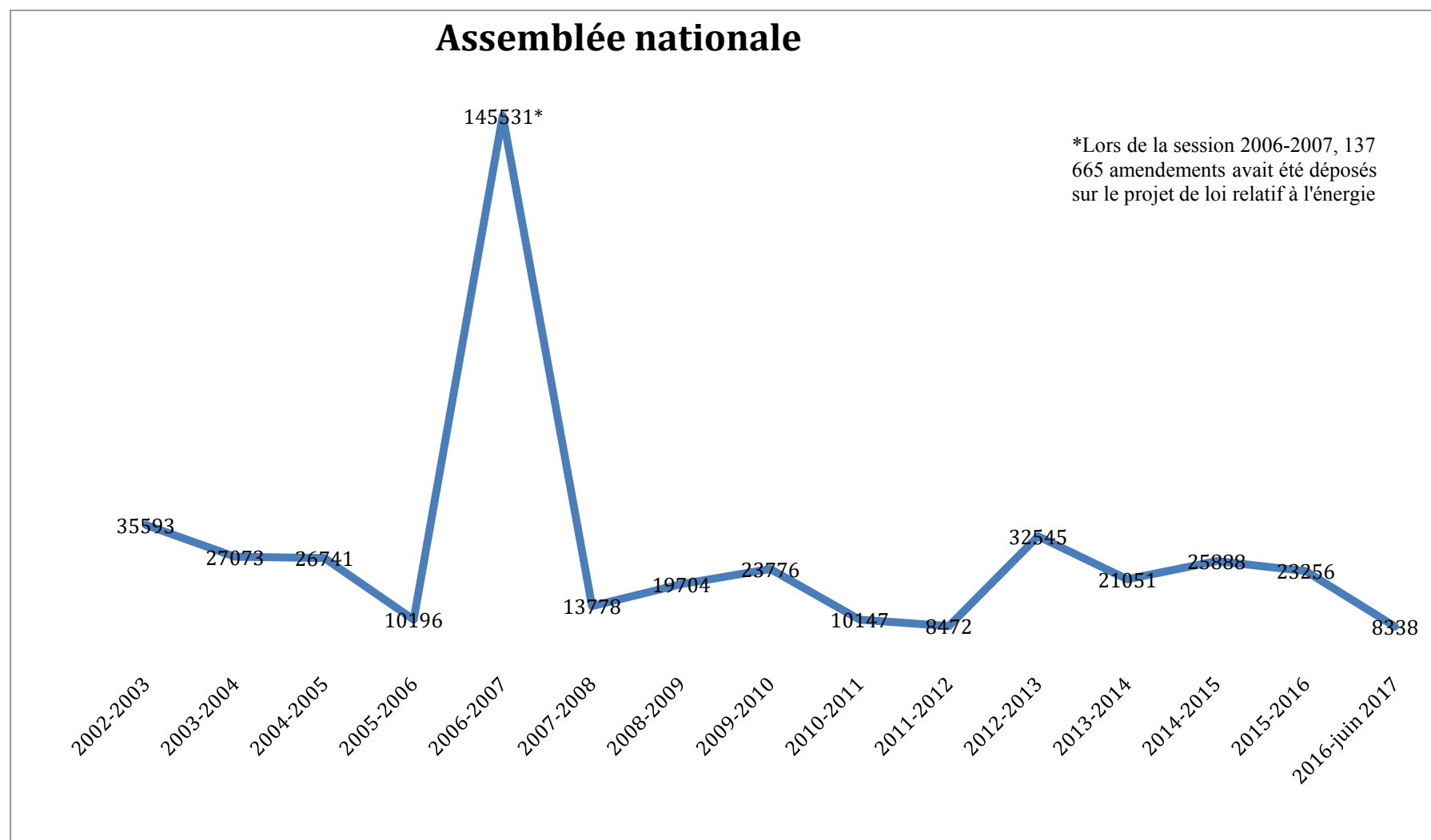
**Annexe 5 – Nombre d’amendements déposés en commission et en séance publique sur des textes examinés à l’Assemblée nationale, 2009-2017<sup>2</sup> (sessions parlementaires)**



\* Pour la session 2008-2009 : les amendements déposés en commission sont comptabilisés depuis avril 2009.

<sup>2</sup> Amendements déposés en commission et en séance publique sur les textes définitivement adoptés au cours des différentes sessions. Ces chiffres n’incluent pas les projets de loi de finances, les projets de loi de financement de la sécurité sociale et les projets de révision constitutionnelle qui, en application de l’article 42 al. 2 C., sont examinés en première lecture sur le texte présenté par le Gouvernement. Les projets de loi autorisant la ratification d’un traité ou l’approbation d’un accord international ont aussi été exclues de ces statistiques. Données disponibles sur le site internet de l’Assemblée nationale : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/seance/statistiques-13leg.asp> et [http://www2.assemblee-nationale.fr/14/statistiques-de-l-activite-parlementaire/bulletins-annuels#node\\_28843](http://www2.assemblee-nationale.fr/14/statistiques-de-l-activite-parlementaire/bulletins-annuels#node_28843)

**Annexe 6 – Nombre d’amendements déposés en séance à l’Assemblée nationale, 2002-2017<sup>1589</sup> (sessions parlementaires)**



<sup>1589</sup> Données disponibles sur le site internet de l’Assemblée nationale : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/seance/statistiques-13leg.asp> et [http://www2.assemblee-nationale.fr/14/statistiques-de-l-activite-parlementaire/bulletins-annuels#node\\_28843](http://www2.assemblee-nationale.fr/14/statistiques-de-l-activite-parlementaire/bulletins-annuels#node_28843).

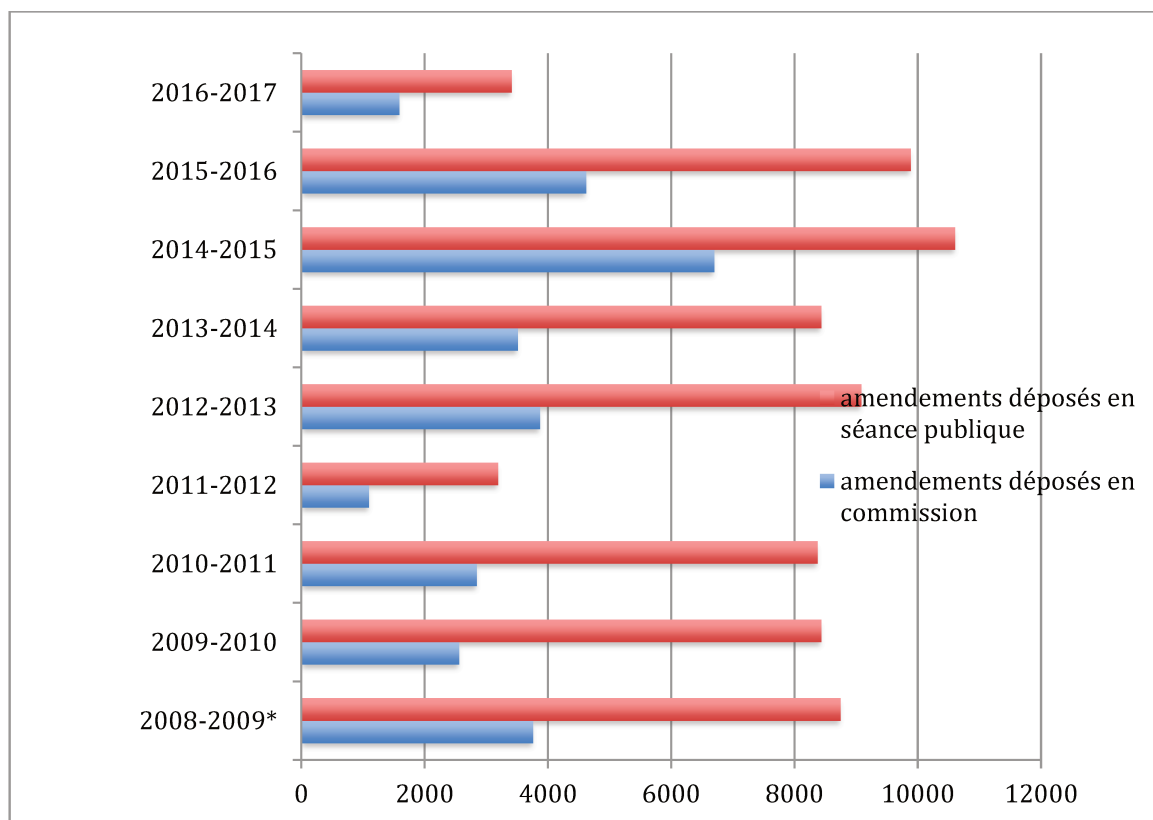


**Annexe 7 – Nombre d’amendements déposés en séance publique au Sénat, 1969-2017****(sessions parlementaires)**

<b>Session</b>	<b>Nombre d’amendements déposés</b>
1969	576
1970	971
1971	1 745
1972	1 736
1973	727
1974	1 058
1975	2 185
1976	2 189
1977	2 185
1978	2 603
1979	3 083
1980	4 084
1981	2 692
1982	4 857
1983	4 403
1984	4 752
1985	4 180
1986	8 553
1987	4 478
1988	1 991
1989	4 025
1990	6 129
1991	4 736
1992	5 232
1993	7 808
1994	5 598
1995 (janv.-sept.)	1 292
1995-1996	6 926
1996-1997	3 592
1997-1998	3 228
1998-1999	4 740
1999-2000	5 556
2000-2001	5 109
2001-2002	4 443
2002-2003	7 558
2003-2004	10 398
2004-2005	7 686
2005-2006	8 562
2006-2007	5 672
2007-2008	5 988
2008-2009	8 746
2009-2010	8 435
2010-2011	8 377
2011-2012	3 192

2012-2013	9 085
2013-2014	8 435
2014-2015	10 608
2015-2016	9 888
2016-2017	3 411

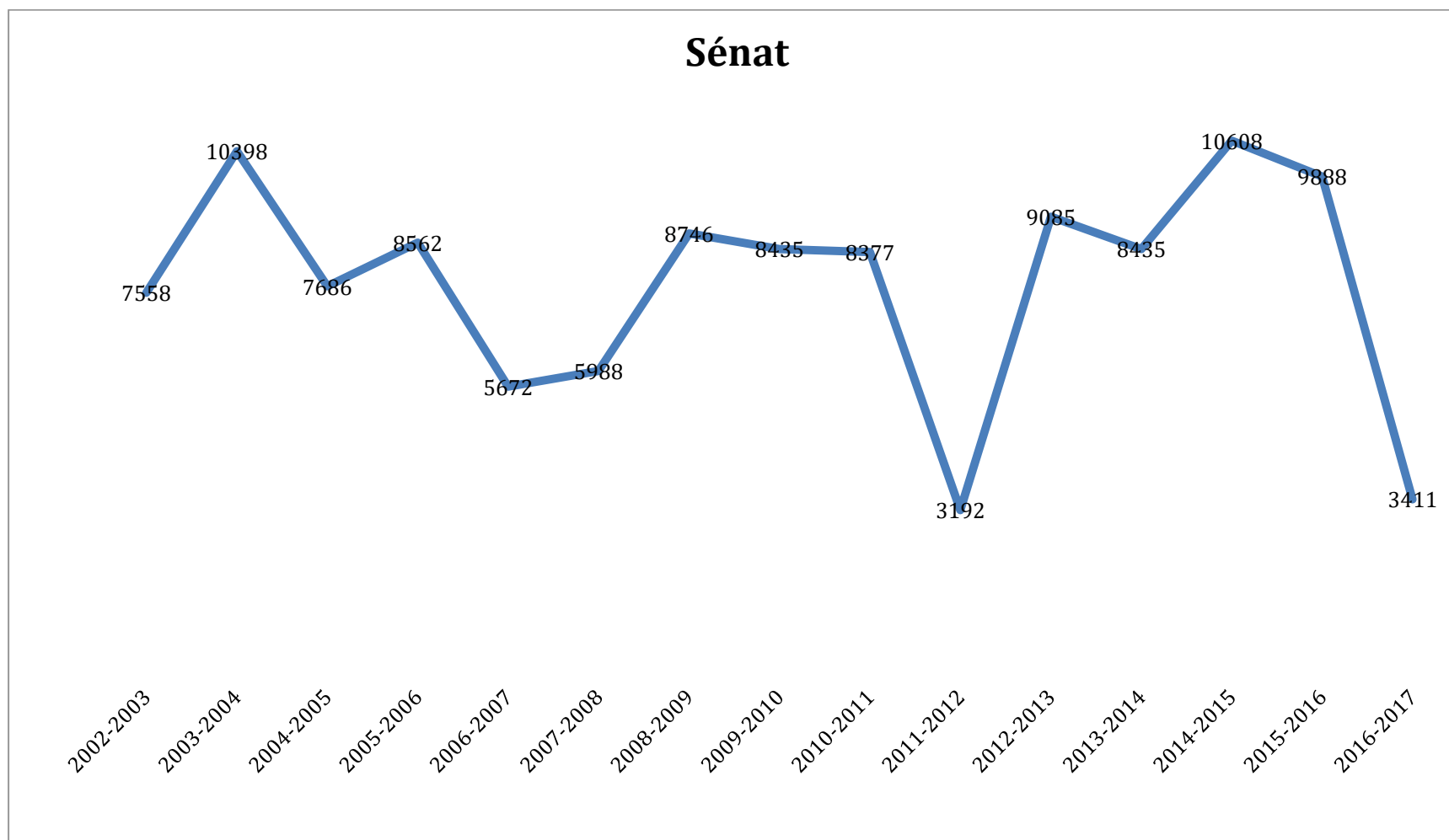
**Annexe 8 – Nombre d’amendements déposés en commission et en séance publique sur des textes examinés au Sénat, 2009-2017<sup>1590</sup> (sessions parlementaires)**



\* Pour la période 2008-2009 : les amendements déposés en commission sont comptabilisés depuis avril 2009.

<sup>1590</sup> Données disponibles sur le site internet du Sénat : [http://www.senat.fr/plateau/tableaux\\_bord/index.html](http://www.senat.fr/plateau/tableaux_bord/index.html).

**Annexe 9 – Nombre d’amendements déposés en séance au Sénat, 2002-2017<sup>1591</sup> (sessions parlementaires)**



<sup>1591</sup> Données disponibles sur le site internet du Sénat : [http://www.senat.fr/plateau/tableaux\\_bord/index.html](http://www.senat.fr/plateau/tableaux_bord/index.html).

## Annexe 10 – Irrecevabilités déclarées sur les amendements

À l'Assemblée nationale (2005-2017)<sup>1592</sup> (sessions parlementaires)

Session	Art 40 C.		Art. 41 C.	Art. 44 al. 2 C.	Art. 45 al. 1 C.	Total amendements déposés	Total amendements recevables
	Au dépôt	En Séance	En Séance	En Séance	En Séance	-	-
<b>2005-2006</b>	799	0	0	2	0	<b>10 196</b>	<b>9 395</b>
<b>2006-2007</b>	18 549	0	0	0	0	<b>145 531</b>	<b>127 072</b>
<b>2007-2008</b>	423	0	1	0	0	<b>13 778</b>	<b>13 354</b>
<b>2008-2009</b>	1 236	6	1	220	0	<b>19 704</b>	<b>18 242</b>
<b>2009-2010</b>	1 010	0	0	0	0	<b>23 776</b>	<b>22 766</b>
<b>2010-2011</b>	571	160	0	0	0	<b>10 147</b>	<b>9 416</b>
<b>2011-2012</b>	745	0	0	0	0	<b>8 472</b>	<b>7 727</b>
<b>2012-2013</b>	1 161		-	-	-	<b>32 645</b>	<b>31 484</b>
<b>2013-2014</b>	1 696		-	-	-	<b>23 339</b>	<b>21 643</b>
<b>2014-2015</b>	1 172		-	-	-	<b>25 888</b>	<b>24 716</b>
<b>2015-2016</b>	892		-	-	-	<b>23 256</b>	<b>22 364</b>
<b>2016-2017</b>	584		-	-	-	<b>8 338</b>	<b>7 754</b>

<sup>1592</sup> Statistiques établies à partir des bulletins statistiques disponibles sur le site de l'Assemblée nationale : <http://www2.assemblee-nationale.fr/14/statistiques-de-l-activite-parlementaire-sous-la-xive-legislature>. Depuis la session 2012-2013, les irrecevabilités sur le fondement de l'article 41 C., 44 C. et 45 C. ne sont plus comptabilisées par le service de la séance de l'Assemblée nationale. Selon les fonctionnaires des assemblées interrogées, il peut arriver que des irrecevabilités soient opposées sur le fondement de ces articles mais dans des proportions très faibles, ce qui explique l'absence de comptabilisation. S'agissant des irrecevabilités sur le fondement de l'art. 40 C., l'Assemblée nationale ne fait plus de distinction entre les déclarations au dépôt ou en séance. Dans les faits, la plupart de ces irrecevabilités sont déclarées au dépôt, c'est à dire avant même leur examen en commission.

**Au Sénat (2008-2017)<sup>1593</sup> (sessions parlementaires)**

Session	Art. 40 C.		Art. 41 C.	Art. 44 C.	Art. 45 al. 1 C. (lien)		Art. 45 al. 1 C. (entonnoir)		Total amendements déposés	Total amendements recevables
	Au dépôt	En Séance	En Séance	En Séance	Avant Séance	En Séance	Avant Séance	En Séance	-	-
<b>2008-2009</b>	374	1	0	0	1		5		<b>8 622</b>	<b>8 241</b>
<b>2009-2010</b>	311	3	0	0	0		6	2	<b>8 435</b>	<b>8 113</b>
<b>2010-2011</b>	422	0	0	0	2	1	72	0	<b>8 377</b>	<b>7 880</b>
<b>2011-2012</b>	165	0	0	0	0		1	0	<b>3 192</b>	<b>3 026</b>
<b>2012-2013</b>	298	0	0	0	4	2	16	0	<b>9 085</b>	<b>8 765</b>
<b>2013-2014</b>	266	0	0	0	0	0	12	0	<b>8 345</b>	<b>7 995</b>
<b>2014-2015</b>	437	0	0	0	6		91		<b>10 608</b>	<b>10 074</b>
<b>2015-2016</b>	318	0	110	0	103		13		<b>9 888</b>	<b>9 344</b>
<b>2016-2017</b>	189	0	12	0	145		24		<b>3 411</b>	<b>3 041</b>

<sup>1593</sup> Statistiques établies à partir des tableaux de bords statistiques du Sénat disponible sur [http://www.senat.fr/plateau/tableaux\\_bord/index.html](http://www.senat.fr/plateau/tableaux_bord/index.html) ou à partir des données fournies par la direction de la séance du Sénat. Pour un certain nombre d'irrecevabilités, le Sénat ne fait plus de distinction entre les irrecevabilités déclarées avant la séance ou en séance. Dans les faits, la plupart de ces irrecevabilités sont déclarées avant la séance, c'est à dire avant ou lors de leur examen en commission saisie au fond. S'agissant des irrecevabilités sur le fondement de l'art. 40 C., la plupart de ces irrecevabilités sont déclarées au dépôt, c'est à dire avant même leur examen en commission.

**Annexe 11 – Nombre de votes bloqués à l'Assemblée nationale et au Sénat, 1995-2017****(sessions parlementaires)**

<b>Session</b>	<b>Assemblée nationale</b>	<b>Sénat</b>
<b>1995-1996</b>	2	2
<b>1996-1997</b>	2	2
<b>1997-1998</b>	-	1
<b>1998-1999</b>	-	1
<b>1999-2000</b>	3	2
<b>2000-2001</b>	2	1
<b>2001-2002</b>	1	1
<b>2002-2003</b>	2	8
<b>2003-2004</b>	3	2
<b>2004-2005</b>	1	3
<b>2005-2006</b>	2	2
<b>2006-2007</b>	0	1
<b>2007-2008</b>	0	1
<b>2008-2009</b>	9	2
<b>2009-2010</b>	21	2
<b>2010-2011</b>	20	1
<b>2011-2012</b>	14	0
<b>2012-2013</b>	1	3
<b>2013-2014</b>	1	6
<b>2014-2015</b>	0	0
<b>2015-2016</b>	3	0
<b>2016-2017</b>	0	0

**Annexe 12 – Durée d’examen des textes soumis à la procédure d’examen en commission (P.E.C.) puis à la procédure de législation en commission (P.L.E.C.), (2015-2018)**

<b>Textes</b>	<b>Durée d’examen en séance</b>
Proposition de loi et proposition de loi organique portant dématérialisation du Journal officiel de la République française (examen conjoint le lundi 12 octobre 2015)	1 h 03
Proposition de loi organique portant diverses dispositions relatives à la collectivité de Saint-Barthélemy (examinée le mardi 22 octobre 2015)	0 h 51
Proposition de loi organique portant dématérialisation du Journal officiel de la République française (examinée le mardi 8 décembre 2015)	0 h 44
Projet de loi ratifiant l’ordonnance n° 2015-1127 du 10 septembre 2015 portant réduction du nombre minimal d’actionnaires dans les sociétés anonymes non cotées (examiné jeudi 28 avril 2016)	0 h 23
Projet de loi ratifiant l’ordonnance n° 2016-966 du 15 juillet 2016 portant simplification de procédures mises en œuvre par l’Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé et comportant diverses dispositions relatives aux produits de santé et Projet de loi ratifiant l’ordonnance n° 2016-462 du 14 avril 2016 portant création de l’Agence nationale de santé publique et modifiant l’article 166 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé (examen conjoint jeudi 27 avril 2016)	1 h 07
Projet de loi ratifiant l’ordonnance n° 2017-157 du 9 février 2017 étendant et adaptant à la Polynésie française certaines dispositions du livre IV du code de commerce relatives aux contrôles et aux sanctions en matière de concurrence (examiné 10 avril 2018)	0 h 42
Projet de loi, adopté par l’Assemblée nationale, pour un État au service d’une société de confiance (Examen partiel sous le régime de la PLEC 20 avril 2018)	3 h 15
Proposition de loi relative à l’autorisation d’analyses génétiques sur personnes décédées (examinée 6 juin 2018)	0 h 42
Proposition de loi visant à attribuer la carte du combattant aux soldats engagés en Algérie après les accords d’Évian, du 2 juillet 1962 jusqu’au 1er juillet 1964 (examinée 6 juin 2018)	0 h 44



**Annexe 13 – Motions tendant à poser la question préalable – dépôts et adoptions au Sénat, 2009-2017 (sessions parlementaires)**

<b>Session</b>	<b>Motions déposées</b>	<b>Motions adoptées</b>
<b>2009-2010</b>	23	0
<b>2010-2011</b>	19	0
<b>2011-2012</b>	23	13
<b>2012-2013</b>	18	2
<b>2013-2014</b>	6	3
<b>2014-2015</b>	6	2
<b>2015-2016</b>	16	9
<b>2016-2017</b>	9	6
<b>Total</b>	<b>120</b>	<b>35</b>

**Annexe 14 – Nombre d’auditions publiques organisées par les commissions législatives de l’Assemblée nationale, XII<sup>ème</sup> – XIV<sup>ème</sup> 1594**

Législature	Auditions publiques du Gouvernement	Auditions non publiques du Gouvernement	Autres auditions publiques	Autres auditions non publiques
XII <sup>ème</sup> législature (2002-2007)	165	333	129	503
XIII <sup>ème</sup> législature (2007-2012)	283	223	770	510
XIV <sup>ème</sup> législature (2012-2017)	588		2 162	

**Annexe 15 – Part des réunions des commissions de l’Assemblée nationale (auditions et activités législatives) ouvertes à la presse (en %), 2012-2017 (sessions parlementaires)<sup>1595</sup>**

Session	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016 - juin 2017
Culture	83	79	71	88	72
Éco	48	43	77	90	68
AE	45	28	24	37	24
Sociales	61	65	74	75	63
Défense	30	39	38	35	50
Dvt Durable	74	86	86	84	62
Finances	27	43	64	91	97
Lois	63	67	71	59	62

<sup>1594</sup> L’ensemble des statistiques est disponible sur le site de l’Assemblée nationale : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/seance/statistiques-13leg.asp>.

<sup>1595</sup> Statistiques disponibles sur le site de l’Assemblée nationale : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/seance/statistiques-13leg.asp>.

**Annexe 16 – Nombre d’amendements déposés sur les textes soumis au temps législatif programmé**

**XIIIème législature**

<b>Textes examinés</b>	<b>Nombre d’amendements déposés</b>
Travail dominical (juil. 2009)	343
Formation professionnelle (juil. 2009)	226
Jeux d’argent (oct. 2009)	1 498
Découpage des circonscriptions (oct. 2009)	36
Récidive criminelle (nov. 2009)	118
Grand Paris (nov. 2009)	351
La Poste (déc. 2009)	442
Découpage des circonscriptions (2 <sup>ème</sup> lecture, janv. 2010)	160
Concomitance des mandats (janv. 2010)	5 213
LOPPI (fév. 2010)	309
Crédit consommation (avr. 2010)	356
Dialogue social (avr. 2010)	5 342
Réseaux consulaires (mai 2010)	263
Grenelle (2 <sup>ème</sup> lecture, mai 2010)	1 169
Collectivités territoriales (juin 2010)	612
NOME (juin 2010)	183
LMAP (juin 2010)	1 385
Réforme des retraites (juil. 2010)	764
Collectivités territoriales (2 <sup>ème</sup> lecture, sept. 2010)	301
Immigration (oct. 2010)	590
Gestion dette sociale (oct. 2010)	16
LOPPI (2 <sup>ème</sup> lecture, 2010)	338
Garde à vue (déc. 2010)	241
Bioéthique (janv. 2011)	220
Immigration (2 <sup>ème</sup> lecture, fév. 2011)	286
Soins psy (fév. 2011)	120
Garde à vue (2 <sup>ème</sup> lecture, mars 2011)	117
Soin psy II (2 <sup>ème</sup> lecture, mai 2011)	78
Bioéthique (2 <sup>ème</sup> lecture, mai 2011)	123
Jurys populaires (mai 2011)	238
Protection des consommateurs (sep. 2011)	528
Exécution des peines (déc. 2011)	92

## XIVème législature

<b>Textes examinés</b>	<b>Nombre d'amendements déposés</b>
Mariage pour tous (avr. 2013)	5 367
Enseignement et recherche (avr. 2013)	669
Consommation (juin 2013)	1 044
MAPAM (1 <sup>ère</sup> lecture, juil. 2013)	1 382
ALUR (1 <sup>ère</sup> lecture, juil. 2013)	1 398
MAPAM (2 <sup>ème</sup> lecture, déc. 2013)	753
Consommation (2 <sup>ème</sup> lecture, déc. 2013)	549
Agriculture, alimentation et forêt (déc. 2013)	1 758
ALUR (2 <sup>ème</sup> lecture, janv. 2014)	790
Formation professionnelle (janv. 2014)	921
Artisanat (janv. 2014)	295
Prévention de la récidive (mai 2014)	886
Agriculture, alimentation et forêt (2 <sup>ème</sup> lecture, juil. 2014)	1 341
Régions (juil. 2014)	518
Terrorisme (sept. 2014)	151
Transition énergétique (sept. 2014)	2 678
Régions (2 <sup>ème</sup> lecture, nov. 2014)	240
Régions (nouvelle lecture, déc. 2014)	190
Macron (1 <sup>ère</sup> lecture, déc. 2014)	3 299
Transition énergétique (nouvelle lecture, mai 2015)	1 057

**Annexe 17 – Temps d'examen effectif des textes soumis à la procédure du temps législatif programmé (2007-2017)**

**XIIIème législature**<sup>1596</sup>

Textes législatifs	Temps fixé en conférence des présidents	Temps consommé par les groupes	Part consommée	Temps d'examen total (y compris temps consommé par les groupes)	Temps d'examen total/Temps consommé par les groupes (coefficient multiplicateur)
Repos dominical	<b>50 h 00</b>	<b>30 h 53</b>	<b>61,2 %</b>	<b>42 h 55</b>	1,39
Formation professionnelle	<b>30 h 00</b>	<b>14h 02</b>	<b>48,3 %</b>	<b>21 h 11</b>	1,52
Jeux en ligne	<b>30 h 00</b>	<b>11 h 29</b>	<b>38,3 %</b>	<b>22 h 41</b>	1,97
Délimitation des circonscriptions	<b>30 h 00</b>	<b>10 h 20</b>	<b>34,4 %</b>	<b>14 h 32</b>	1,41
Récidive criminelle	<b>25 h 00</b>	<b>7 h 18</b>	<b>29,2 %</b>	<b>11 h 46</b>	1,61
Grand Paris	<b>25 h 00</b>	<b>14 h 41</b>	<b>58,7 %</b>	<b>23 h 08</b>	1,58
La Poste	<b>30 h 00</b>	<b>18 h 06</b>	<b>60 %</b>	<b>25 h 16</b>	1,4
Délimitation des circonscriptions II	<b>30 h 00</b>	<b>7 h 53</b>	<b>26,2 %</b>	<b>14 h 32</b>	1,84
Renouvellements des conseils généraux et territoriaux	<b>30 h 00</b>	<b>12 h 55</b>	<b>43 %</b>	<b>19 h 07</b>	1,48
LOPSI	<b>30 h 00</b>	<b>16 h 45</b>	<b>55,8 %</b>	<b>24 h 30</b>	1,46
Crédit à la consommation	20 h 00	12 h 35	62,9 %	21 h 27	1,7
Réseaux consulaires	<b>20 h 00</b>	<b>7 h 13</b>	<b>36,1 %</b>	<b>12 h 20</b>	1,7
Fonction publique	<b>15 h 00</b>	<b>6 h 55</b>	<b>46,1 %</b>	<b>11 h 31</b>	1,66
Environnement	30 h 00	25 h 08	83,8 %	42 h 42	1,69
Collectivités territoriales	50 h 00	35 h 24	70,8 %	50 h 20	1,42
Marché de l'électricité	<b>20 h 00</b>	<b>10 h 01</b>	<b>50 %</b>	<b>14 h 54</b>	1,49
Agriculture et	24 h 20	22 h 15	92 %	36 h 32	1,64

<sup>1596</sup> Statistiques disponibles sur le site de l'Assemblée nationale : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/seance/statistiques-13leg.asp>. Les textes surlignés sont ceux pour lesquels la durée totale de discussion a dépassé la durée prévue par la conférence des présidents.

pêche					
Retraites	50 h 00	39 h 42	79,4 %	65 h 04	1,63
Collectivités territoriales II	<b>15 h 00</b>	<b>5 h 50</b>	<b>38,9 %</b>	<b>9 h 31</b>	1,63
Immigration	30 h 00	26 h 12	87,3 %	42 h 28	1,62
<b>Dette sociale</b>	<b>10 h 30</b>	<b>3 h 30</b>	<b>33,3 %</b>	<b>6 h 49</b>	1,95
LOPSI II	<b>20 h 00</b>	<b>10 h 46</b>	<b>53,8 %</b>	<b>16 h 34</b>	1,54
<b>Garde à vue</b>	<b>30 h 00</b>	<b>15 h 01</b>	<b>50,1 %</b>	<b>21 h 46</b>	1,45
<b>Bioéthique</b>	<b>30 h 50</b>	<b>19 h 42</b>	<b>63,9 %</b>	<b>28 h 16</b>	1,43
<b>Immigration II</b>	15 h 30	13 h 25	86,6 %	20 h 17	1,51
Soins psys	<b>20 h 40</b>	<b>5 h 29</b>	<b>26,5 %</b>	<b>9 h 25</b>	1,72
Garde à vue	<b>15 h 30</b>	<b>4h 22</b>	<b>28,2 %</b>	<b>7 h 02</b>	1,61
Soins psys II	<b>10 h 30</b>	<b>1 h 47</b>	<b>23,3 %</b>	<b>3 h 16</b>	1,83
Bioéthique	<b>15 h 30</b>	<b>9 h 34</b>	<b>61,7 %</b>	<b>14 h 44</b>	1,54
Justice pénale	<b>30 h 50</b>	<b>13 h 13</b>	<b>42,9 %</b>	<b>19 h 19</b>	1,46
<b>Protection du consommateur</b>	25 h 40	17 h 35	68,5 %	33 h 40	1,91
Exécution des peines	<b>30 h 50</b>	<b>4 h 40</b>	<b>15,1 %</b>	<b>8h 09</b>	1,75
Moyenne			<b>51,6 %</b>		<b>1,61</b>

**En gras, les textes pour lesquels le temps d'examen total est inférieur au temps fixé en conférence des présidents**

**XIV<sup>ème</sup> législature<sup>1597</sup>**

Textes législatifs	Temps fixé en conférence des présidents	Temps consommé par les groupes	Part consommée	Temps d'examen total (y compris temps consommé par les groupes)	Temps d'examen total/Temps consommé par les groupes (coefficient multiplicateur)
Mariage pour tous	25 h 30	14 h 31	56,93 %	26 h 31	1,83
Enseignement et recherche	30 h 00	14 h 52	49,56 %	31 h 41	2,13
Consommation	30 h 40	17 h 48	58,04 %	35 h 44	2,07
MAPAM	30 h 00	23 h 50	77,72 %	39 h 02	1,64
ALUR	30 h 40	17 h 49	58,10 %	36 h 46	2,06
Consommation II	15 h 20	8 h 13	53,59 %	18 h 55	2,3
<b>MAPAM II</b>	<b>15 h 20</b>	<b>8 h 23</b>	<b>54,67 %</b>	<b>15 h 15</b>	<b>1,82</b>
Agriculture	30 h 40	21 h 42	70,76 %	42 h 56	1,98
ALUR II	15 h 20	8 h 29	55,33 %	20 h 40	2,44
Formation professionnelle	20 h 25	13 h 43	67,18 %	28 h 56	2,11
<b>Artisanat</b>	<b>20 h 30</b>	<b>8 h 04</b>	<b>39,35 %</b>	<b>14 h 50</b>	<b>1,84</b>
<b>Récidive</b>	<b>30 h 40</b>	<b>18 h 08</b>	<b>59,13 %</b>	<b>28 h 32</b>	<b>1,57</b>
Agriculture II	15 h 20	10 h 11	66,41 %	19 h 41	1,93
Régions	30 h 40	19 h 54	64,89 %	31 h 52	1,6
Lutte contre le terrorisme	15 h 20	10 h 50	70,65 %	17 h 47	1,64
Transition énergétique	30 h 40	24 h 25	79,62 %	47 h 45	1,96
Régions II	15 h 20	13 h 54	90,65 %	19 h 56	1,43
Régions III	7 h 40	5 h 44	74,78 %	9 h 26	1,64
Macron	51 h 00	48 h 27	95,00 %	111 h 24	2,3
Transition énergétique II	15 h 20	11 h 34	75,43 %	27 h 10	2,35
<b>Moyenne</b>			<b>65,89 %</b>		<b>1,93</b>

**En gras, les textes pour lesquels le temps d'examen total est inférieur au temps fixé en conférence des présidents**

<sup>1597</sup> Statistiques disponibles sur le site de l'Assemblée nationale : <http://www2.assemblee-nationale.fr/14/statistiques-de-l-activite-parlementaire>. Les textes surlignés sont ceux pour lesquels la durée totale de discussion n'a pas dépassé la durée prévue par la conférence des présidents.

**Annexe 18 – Nombre et durée des réunions des commissions permanentes de l'Assemblée nationale, 2003-2017 (sessions parlementaires)<sup>1598</sup>**

Session	Nombre de réunions	Durée (en heures)
2003-2004	339	519
2004-2005	350	486
2005-2006	417	627
2006-2007	280	386
2007-2008	543	815
2008-2009	586	931
2009-2010	686	1 182
2010-2011	624	1 014
2011-2012	364	508
2012-2013	819	1 475
2013-2014	735	1 230
2014-2015	742	1 189
2015-2016	770	1 292
2016-2017	414	616

**Annexe 19 – Nombre et durée des réunions des commissions permanentes du Sénat, 2003-2016 (sessions parlementaires)<sup>1599</sup>**

Session	Nombre de réunions	Durée (en heures)
2003-2004	396	687
2004-2005	388	681
2005-2006	415	688
2006-2007	342	601
2007-2008	433	725
2008-2009	502	934
2009-2010	480	879
2010-2011	433	772
2011-2012	393	710
2012-2013	576	1 152
2013-2014	494	904
2014-2015	451	913
2015-2016	545	924
2016-2017	393	599

<sup>1598</sup> Statistiques disponibles sur le site de l'Assemblée nationale : XIIIème législature : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/seance/statistiques-13leg.asp>. XIVème législature : <http://www2.assemblee-nationale.fr/14/statistiques-de-l-activite-parlementaire>.

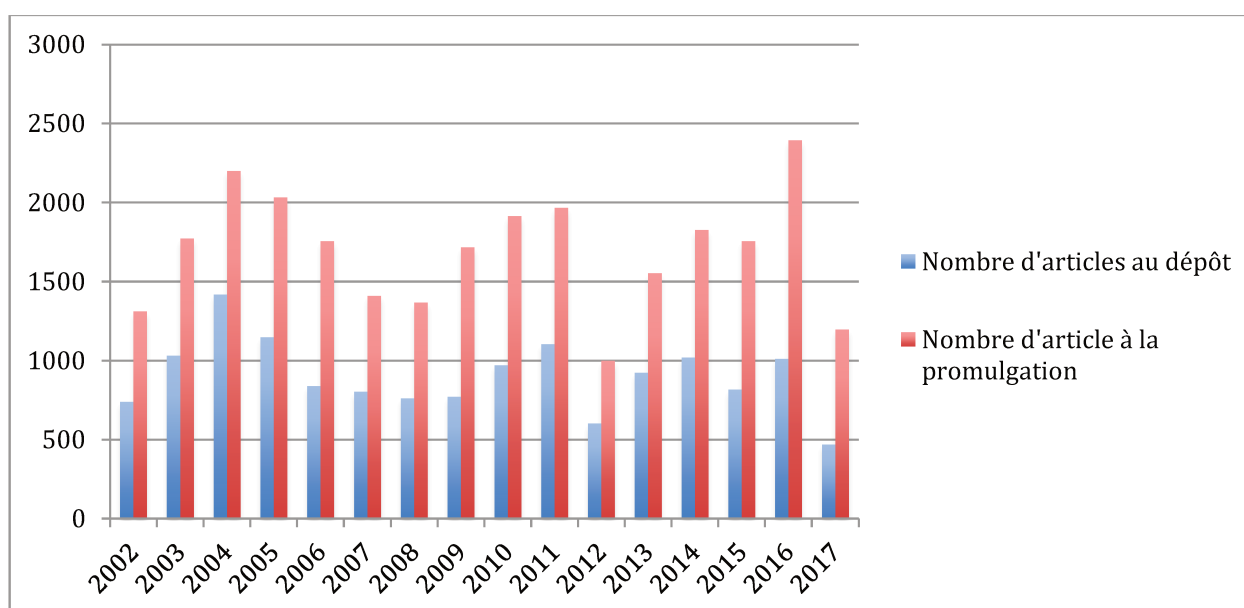
<sup>1599</sup> Statistiques disponibles sur le site du Sénat : [http://www.senat.fr/plateau/tableaux\\_bord/index.html](http://www.senat.fr/plateau/tableaux_bord/index.html).



**Annexe 20 – Volume des impressions des projets et propositions de loi (en nombre de pages) à l’Assemblée nationale, 2008-2017 (sessions parlementaires)**

Session	Nombre de pages (projets + propositions de loi)
2008-2009	9 529
2009-2010	11 899
2010-2011	11 613
2011-2012	7 566
2012-2013	17 222
2013-2014	12 313
2014-2015	14 174
2015-2016	14 699
2016 - juin 2017	6829

**Annexe 21 – Nombre d’articles entre le dépôt et la promulgation des projets et des propositions de loi (2002-2017)**



**Annexe 22 – Comparatif de la durée d’examen en commission et en séance publique à l’Assemblée nationale sur quelques textes**

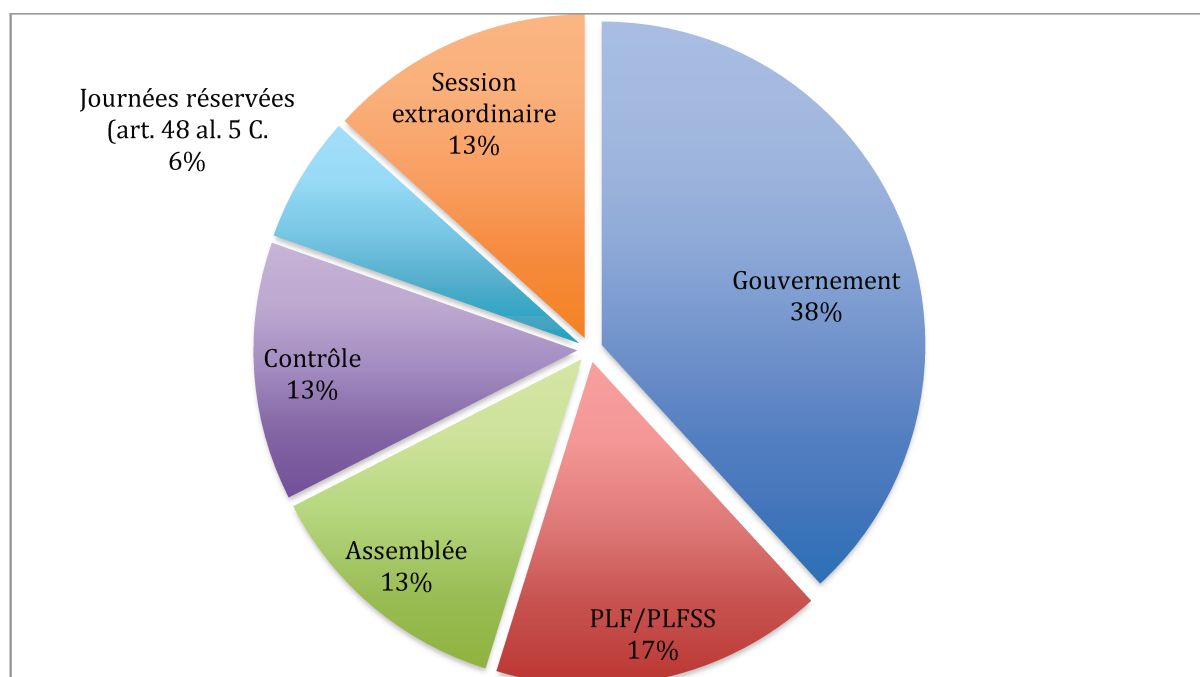
Textes	Temps d’examen	
	En commission	En séance
<b>PJL Mobilisation du foncier public en faveur du logement (2012 ; 1<sup>ère</sup> lecture)</b>	8 h 00	33 h 40
<b>PJL Consommation (2013 ; 1<sup>ère</sup> lecture)</b>	23 h 00	54 h 25
<b>PJL ALUR (2013 ; 1<sup>ère</sup> lecture)</b>	26 h 15	43 h 15
<b>PJL relatif à l’économie sociale et solidaire (2014 ; 1<sup>ère</sup> lecture)</b>	17 h 15	19 h 35
<b>PJL Montagne (2016 ; 1<sup>ère</sup> lecture)</b>	12 h 00	22 h 25

**Annexe 23 – Comparatif de la durée d’examen en commission et en séance publique au Sénat sur quelques textes<sup>1600</sup>**

Texte (année parlementaire 2015-2016)	Temps d’examen	
	en commission	en séance
<b>PJL Biodiversité</b>	6 h 50	29 h 37
<b>PJL Création, architecture et patrimoine</b>	4 h 01	32 h 52
<b>PJL Lutte contre le crime organisé</b>	6 h 35	17 h 34
<b>PJL République numérique</b>	3 h 28	40 h 22
<b>PJL Travail</b>	13 h 35	79 h 56

<sup>1600</sup> Statistiques réalisées et fournies gracieusement par la direction de séance du Sénat, décembre 2016. Pour les commissions, le temps d’examen comprend les auditions, les réunions d’examen de la commission saisie au fond et des commissions saisies pour avis.

**Annexe 24 - Répartition du nombre de séances en fonction de l'ordre du jour à l'Assemblée nationale, XIV<sup>ème</sup> législature**



**Annexe 25 – Répartition des sujets par auteur de la demande sur les semaines de contrôle au Sénat (hors questions), 2009-2017 (sessions parlementaires)<sup>1601</sup>**

Session	Gouvernement	Groupes politiques	Instances Sénat
<b>2009-2010</b>	2 %	42 %	38 %
<b>2010-2011</b>	10 %	40 %	28 %
<b>2011-2012</b>	2.2 %	52.2 %	45.7 %
<b>2012-2013</b>	4 %	41 %	55 %
<b>2013-2014</b>	18 %	45 %	37 %
<b>2014-2015</b>	18 %	48 %	34 %
<b>2015-2016</b>	35.3 %	41.6 %	23.1 %
<b>2016-2017</b>	9.8 %	45.9 %	44.4 %

<sup>1601</sup> Statistiques fournies par le service de la Séance du Sénat.

**Annexe 26 – Séances les plus tardives à l’Assemblée nationale sous la XIV<sup>ème</sup> législature**

<b>Session</b>	<b>Date</b>	<b>Heure de levée (le lendemain)</b>	<b>Texte examiné</b>
<b>2012</b>	Jeu­di 19 juillet	5 h 40	Projet de loi de finances rectificative
<b>2013</b>	Jeu­di 17 janvier	5 h 05	Proposition de loi Transition vers un système éner­gétique sobre
	Dimanche 3 février	7 h 55	Projet de loi Mariage homosexuel
	Vendredi 8 février	5 h 40	Projet de loi Mariage homosexuel
	Jeu­di 14 mars	4 h 00	Projet de loi refondation de l’école de la République
	Vendredi 15 mars	4 h 00	Projet de loi refondation de l’école de la République
	Samedi 6 avril	4 h 00	Projet de loi sécurisation de l’emploi
	Jeu­di 18 avril	7 h 36	Projet de loi Mariage homosexuel (2 <sup>e</sup> lect)
	Lundi 21 octobre	5 h 50	PLF 2014
	Lundi 25 novembre	4 h 10	PLFSS 2014 (Nlle lecture)
<b>2014</b>	Vendredi 10 janvier	4 h 17	Projet de loi agriculture, alimentation et forêt
	Jeu­di 17 juillet	5 h 55	Projet de loi délimitation des régions et modification du calendrier électoral
	Vendredi 10 octobre	6 h 45	Projet de loi transition éner­gétique pour la croissance verte
<b>2015</b>	Vendredi 6 février	4 h 00	Projet de loi croissance, activité, égalité des chances économiques
	Samedi 14 février	5 h 55	Projet de loi croissance, activité, égalité des chances économiques
<b>2016</b>	Mardi 19 juillet	4 h 55	Projet de loi prorogeant l’application de la loi no 55-385 du 3 avril 1955 relative à l’état d’urgence et modifiant certaines de ses dispositions

**Annexe 27 – Ventilation du nombre de séances de nuit en fonction de l’heure de levée à l’Assemblée nationale sous la XIV<sup>ème</sup> législature<sup>1602</sup>**

Séances de nuit	2011-2012 (XIV <sup>ème</sup> )	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017 (XIV <sup>ème</sup> )
Levée jusqu’à 1 h	2	52	56	70	48	10
Levée entre 1 et 2h	4	45	31	31	27	23
Levée entre 2 et 3h	2	13	10	4	1	1
Levée entre 3 et 4h	2	8	1	1	1	0
Levée après 4h	1	5	4	2	1	0
<b>Total après 1h</b>	<b>9</b>	<b>71</b>	<b>46</b>	<b>38</b>	<b>30</b>	<b>24</b>
<b>TOTAL</b>	<b>11</b>	<b>123</b>	<b>102</b>	<b>108</b>	<b>78</b>	<b>34</b>

<sup>1602</sup> Données fournies par le service de la séance de l’Assemblée nationale.

**Annexe 28 – Pourcentage d’heures de séances du soir ou de nuit sur le nombre total d’heures de séance au Sénat, 1995-2017 (sessions ordinaires)<sup>1603</sup>**

<b>Session ordinaire</b>	<b>Pourcentage d’heures de séances du soir ou de nuit</b>
1995-1996	18 %
1996-1997	19 %
1997-1998	20 %
1998-1999	20 %
1999-2000	18 %
2000-2001	22 %
2001-2002	22 %
2002-2003	25 %
2003-2004	29 %
2004-2005	29 %
2005-2006	29 %
2006-2007	26 %
2007-2008	24 %
2008-2009	26 %
2009-2010	22 %
2010-2011	25 %
2011-2012	23 %
2012-2013	22 %
2013-2014	24 %
2014-2015	25 %
2015-2016	22 %
2016-2017	20 %

<sup>1603</sup> Chiffres fournis par les services de la Séance du Sénat (août 2017).

**Annexe 29 – Pourcentage de séances faisant l’objet d’une prolongation le soir et/ou la nuit au Sénat, 2002-2017 (session ordinaire)**

<b>Session ordinaire</b>	<b>Proportion de séances prolongées</b>
2002-2003	58 %
2003-2004	69 %
2004-2005	66 %
2005-2006	67 %
2006-2007	64 %
2007-2008	52 %
2008-2009	66 %
2009-2010	66 %
2010-2011	70 %
2011-2012	53 %
2012-2013	60 %
2013-2014	60 %
2014-2015	63 %
2015-2016	53 %
2016-2017	48 %

**Annexe 30 – Engagements de l’article 49 al. 3 de la Constitution**

<b>Législature</b>	<b>Nombre d’engagements</b>	<b>Cumul d’engagements depuis la I<sup>ère</sup> législature</b>
<b>I<sup>ère</sup> législature</b>	7	7
<b>II<sup>ème</sup> législature</b>	–	7
<b>3<sup>ème</sup> législature</b>	3	10
<b>4<sup>ème</sup> législature</b>	–	10
<b>5<sup>ème</sup> législature</b>	2	12
<b>6<sup>ème</sup> législature</b>	6	18
<b>7<sup>ème</sup> législature</b>	11	29
<b>8<sup>ème</sup> législature</b>	8	37
<b>9<sup>ème</sup> législature</b>	39	76
<b>10<sup>ème</sup> législature</b>	3	79
<b>11<sup>ème</sup> législature</b>	–	79
<b>12<sup>ème</sup> législature</b>	3	82

**Annexe 31 – Nombre de textes soumis à la procédure accélérée à l’Assemblée nationale, hors loi portant ratification d’engagements internationaux (XIII<sup>ème</sup> et XIV<sup>ème</sup> législature)<sup>1605</sup>**

Session	Nombre de textes adoptés	Nombre de textes soumis à la procédure accélérée	Part des textes adoptés (en %)
2007-2008	56	23	41
2008-2009	43	28	65
2009-2010	57	25	44
2010-2011	67	29	43
2011-2012	40	29	72,5
<b>Total XIII<sup>ème</sup> législature</b>	<b>263</b>	<b>134</b>	<b>51</b>
2012-2013	53	35	66
2013-2014	66	43	65
2014-2015	41	32	78
2015-2016	57	40	71
2016-2017	40	30	75
<b>Total XIV<sup>ème</sup> législature</b>	<b>257</b>	<b>180</b>	<b>70</b>

**Annexe 32 – Classement des décisions QPC selon leur effet par année civile, 2010-2017 (année civile)**

Année civile	Nombre total de décisions QPC	Décisions de non-conformité totale et partielle	Dont l’abrogation est différée	Décision dont l’abrogation est différée sur le total des décisions de non-conformité
2010	64	16	5	31 %
2011	110	30	11	37 %
2012	74	22	7	32 %
2013	66	15	3	20 %
2014	67	29	10	34 %
2015	67	16	8	50 %
2016	80	30	8	27 %
2017	74	26	6	23 %

<sup>1605</sup> Sources : [http://www.senat.fr/plateau/tableaux\\_bord/index.html](http://www.senat.fr/plateau/tableaux_bord/index.html); <http://www2.assemblee-nationale.fr/14/statistiques-de-l-activite-parlementaire/bulletins-annuels>



# **Bibliographie**

**I. Ouvrages généraux, traités, manuels et dictionnaires**

**II. Ouvrages spécialisés et thèses**

**III. Articles issus de mélanges et ouvrages collectifs**

**IV. Articles de périodiques**

**V. Actes de colloques et journées d'études**

**VI. Assemblée nationale**

**VII. Sénat**

**VIII. Jurisprudence (décisions du Conseil constitutionnel)**

**IX. Presse**

**X. Ressources internet**

**XI. Divers**

## I. Ouvrages généraux, traités, manuels et dictionnaires

Ardant P., Mathieu B., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, LGDJ Lextenso, coll. « Manuel », 29<sup>ème</sup> éd., 2017, 610 p.

Avril P., Gicquel J., *Lexique de droit constitutionnel*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 5<sup>ème</sup> éd., 2016, 128 p.

Avril P., Gicquel J. et Gicquel J.-É., *Droit parlementaire*, Paris, LGDJ Lextenso, coll. « Domat Droit public », 5<sup>ème</sup> éd., 2014, 398 p.

Barrilon R., Bérard J.-M., Bérard M.-H., *Dictionnaire de la Constitution, les institutions de la Vème République*, Paris, Cujas, 4<sup>ème</sup> éd., 1986, 606 p.

Carré de Malberg R., *Contribution à la théorie générale de l'état (Tome I)*, Paris, Librairie de la société du Recueil Sirey, 1920-1922, 837 p.

Constant B., *Cours de politique constitutionnel*, 3<sup>ème</sup> éd., Hauman, Gattoir et Comp., 1837, Volume 1, 636 p.

Debard T., *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Paris, Ellipses, 2<sup>ème</sup> ed, 2007, 493 p.

Dubois J., Mitterrand H., Dauzat A., *Dictionnaire étymologique et historique du français*, Paris, Larousse, coll. « Les grands dictionnaires Larousse », 2011, 1280 p.

Duguit L.:

- *Traité de droit constitutionnel (Tome IV. L'organisation politique de la France)*, Paris, E. de Boccard, 2<sup>ème</sup> éd., 1924, 937 p.

- *Manuel de droit constitutionnel* (texte imprimé L. Duguit, avant-propos D. Chagnollaude), Paris, éd. Panthéon-Assas LGDJ diffuseur, coll. « Les introuvables », 4<sup>ème</sup> éd., 2007, 605 p.

Duhamel O., Mény Y. (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, 1112 p.

Duverger M., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, PUF, 11<sup>ème</sup> éd., 1970, 872 p.

Esmein A., *Éléments de droit constitutionnel français comparé (Tome II. Le droit constitutionnel de la République française)*, Paris, Recueil Sirey, 8<sup>ème</sup> éd. 1927, 725 p.

Favoreu L., Gaïa P., Ghevontian R. et al., *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, coll. « Précis », droit public et science politique, 20<sup>ème</sup> éd., 2018, 1138 p.

Garnier-Pagès, Duclerc E. et Pagnerre, *Dictionnaire politique : encyclopédie du langage et de la science politique, rédigé par une réunion de députés, de publicistes et de journalistes*, éd. Pagnerre, 1848, 968 p.

Gicquel J. et Gicquel J.-É., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien Lextenso, coll. « Domat droit public », 31<sup>ème</sup> éd., 2017, 926 p.

Goguel F., *Les institutions politiques françaises*, Cours de l'I.E.P., 1967-1968, 430 p.

Hamon F., Troper M., :

- *Droit constitutionnel*, 26<sup>ème</sup> éd., LGDJ, 1999, 781 p.

- *Droit constitutionnel*, 38<sup>ème</sup> éd., LGDJ, 2017, 886 p.

Hauriou M., *Précis de droit constitutionnel*, 2<sup>ème</sup> éd., Sirey, 1929, 784 p.

Joseph-Barthélémy, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, coll. « Petits précis Dalloz », 4<sup>ème</sup> éd., 1938, 447 p.

Laflandre M., *Les sources du droit parlementaire sous la Vème République*, Paris, LGDJ, coll. « Travaux et recherches Panthéon-Assas Paris II », 1996, 191 p.

*Le Petit Robert* (dictionnaire), Le Robert, 2017, 2837 p.

Le Pourhiet A.-M., *Droit constitutionnel*, Paris, Economica, coll. « Corpus droit public », 8<sup>ème</sup> éd., 2018, 582 p.

Lyon J., *Nouveaux suppléments au traité de droit politique, électoral et parlementaire d'Eugène Pierre, (Tome I, Fin de la III<sup>e</sup> République (1924-1945))*, Paris, La documentation française, 1984, 456 p.

Morabito M., *Histoire constitutionnelle de la France : de 1789 à nos jours*, 14<sup>ème</sup> éd., 2016, Paris, LGDJ, 555 p.

Nay O., *Lexique de science politique, vie et institutions politiques*, Paris, Dalloz, coll., « Lexique », 3<sup>ème</sup> éd. 2014, 599 p.

Pierre E. :

- *Traité de Droit politique, électoral et parlementaire*, 2<sup>ème</sup> éd. Revue et augmentée, 1902, 1432 p.

- *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, Éd. Loysel, 1989, 1439 p.

Prélot M. :

- *Droit parlementaire français*, Paris, Les cours de droit, Paris, Institut d'Etudes Politiques 1957-1958 (pagination multiple) 425 p.

- *Le droit des assemblées internationales, élément du droit parlementaire, Recueil des cours de l'Académie de Droit international de La Haye*, 1961, 491 p.

Troper M., Chagnollaud D. (dir.), *Traité international de droit constitutionnel* :

- *Tome I. Théorie de la Constitution*, Paris, Dalloz, coll. « Traités », 2012, 816 p.

- *Tome II. Distribution des pouvoirs*, Paris, Dalloz, coll. « Traités », 2012, 805 p.

Villiers de M., Le Divillec A., *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 11<sup>ème</sup> éd., 2017, 408 p.

Zoller E., *Droit constitutionnel*, Paris, PUF., Coll. « Droit Fondamental », 2<sup>ème</sup> éd., 1999, 640 p.

## II. Ouvrages spécialisés et thèses

Abélès M., *un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Odile Jacob, 2000, 283 p.

Ameller M.:

- *Parlements : une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans cinquante-cinq pays*, Paris, PUF, 1966, 379 p.

- *L'Assemblée nationale*, Paris, PUF coll. « Que sais-je ? », 1<sup>ère</sup> éd., 1994, 128 p.

Baranger D., *Le parlementarisme des origines : essai sur les conditions de formation d'un exécutif responsable en Angleterre (des années 1740 au début de l'âge victorien)*, Paris, PUF, coll. « Léviathan », 1999, 408 p.

Baudu A., *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du Parlement en France (Eclairage historique et perspectives d'évolution)*, éd. Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2010, 682 p.

Beaufumé B., *Le droit d'amendement et la constitution sous la cinquième République*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 1993, 618 p.

Belorgey J.-M., *Le Parlement à refaire*, Paris, Gallimard, coll. « Le Débat », 1991, 201 p.

Benetti J., *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V<sup>ème</sup> République*, Thèse Paris-I, 2004, 468 p.

Birnbaum P., Hamon F., Troper M., *Réinventer le Parlement*, Paris, Flammarion, coll. « La rose au poing », 1978, 222 p.

Blachère P., *Le Parlement en France*, Paris, LGDJ, coll. « Systèmes », 2012, 208 p.

Blamont É., *Les techniques parlementaires*, Paris, PUF, coll. « que sais-je ? », n° 786, 1958, 128 p.

Blum L., *La réforme gouvernementale*, Paris, B. Grasset, 1936, 235 p.

Bon P., *La réforme du règlement de l'assemblée nationale de 1969 : une nouvelle tentative de rationalisation du travail parlementaire*, mémoire de DES de sciences politique, Centre Universitaire de Polycopiage de l'A.G.E.B., 1970, 442 p.

Bonnefoy O., *Les relations entre Parlement et Conseil constitutionnel*, Thèse, Université de Bordeaux, 589 p.

Cacqueray de S., *Le Conseil constitutionnel et les règlements des assemblées*, Paris, Economica / P.U.A.M., Collection droit public positif, 2001, 465 p.

Camby J., Servent P., *Le travail parlementaire sous la V<sup>ème</sup> République*, Paris, Montchrestien, 4<sup>ème</sup> éd., 2004, 157 p.

Cannac H., *Éléments de procédure législative en droit parlementaire français*, Paris, Sirey, coll. « Annales de l'institut de droit comparé de l'Université de Paris », série de monographies de droit public, 1939, 117 p.

Carcassonne G. et Guillaume M.:

- *La Constitution* (introduite et commentée par), Paris, Seuil, coll. « Points Essais », 12<sup>ème</sup> éd., 2014, 480 p.

- *La Constitution* (introduite et commentée par), Paris, Seuil, coll. « Points Essais », 14<sup>ème</sup> éd., 2017, 488 p.

Chandernagor A., *Un Parlement, pour quoi faire ?*, Paris, Gallimard, coll. « idées actuelles », 1967, 183 p.

Chantebout B., *Le contrôle parlementaire (documents réunis et commentés par)*, Paris, La documentation française, Documents d'études. Droit constitutionnel et institutions politiques, n° 1.14, 1998, 55 p.

Colmou Y., *L'obstruction parlementaire à l'Assemblée nationale depuis 1958*, mémoire de DEA, Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris, 1982, 97 p.

**COMITÉ NATIONAL CHARGÉ DE LA PUBLICATION DES TRAVAUX PRÉPARATOIRES DES INSTITUTIONS DE LA V<sup>ÈME</sup> RÉPUBLIQUE**, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958 :*

- *Vol. I : des origines de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 à l'avant-projet du 29 juillet 1958*, Paris, La Documentation française, 1987, 613 p.

- *Vol. II : Le comité consultatif constitutionnel de l'avant projet du 29 juillet 1958 au projet du 21 août 1958*, Paris, La Documentation française, 1988, 787 p.

- *Vol. III : Du Conseil d'État au référendum, 20 août- 28 septembre 1958*, Paris, La Documentation française, 1991, 777 p.

Costa O., Schnatterer T., Sqarcioni L., *Peut-on revaloriser le Parlement français : le regard des députés sur la révision constitutionnelle de 2008 et les réformes souhaitables*, Paris, Fondation Jean Jaurès, coll. « Les essais », 2012, 125 p.

Duhamel O., *Les démocraties, Régime, histoire, exigences*, Paris, Seuil, coll. « Science politique », 1993, 372 p.

Enfert C., *Le règlement du Sénat sous la V<sup>ème</sup> République*, Thèse-Paris 1, Paris, Economica, 1999, 363 p.

ENA, *Le travail gouvernemental*, 1996, Paris, la Documentation française, 1996, 984 p.

Favoreu L., Philip L., *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, coll. « Les grandes décisions », 15<sup>ème</sup> éd., 2009, 863 p.

Frier P.-L., *L'urgence*, LGDJ, 1987, 599 p.

Gaïa P., Ghevontian R., Mélin-Soucramanien F. et al., *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, coll. « Les grands arrêts », 18<sup>ème</sup> éd., 2016, 960 p.

Gicquel J., *Essai sur la pratique de la Vème République, bilan d'un septennat*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », nouveau tirage avec mise à jour 1977, 398 p.

Guchet Y., *Droit parlementaire*, Paris, Economica, 1996, p. 115

Guettier C., *Le Conseil constitutionnel et le droit parlementaire sous la Vème République*, Thèse Paris-1, 1986, 730 p.

Guichard Ayoub, Roig C., J. Grangé, *Étude sur le Parlement de la V<sup>ème</sup> république*, PUF, 1965, 235 p.

Hérin J.-L., *Le Sénat en devenir*, Paris, Montchrestien, coll. « Clefs », 2001, 156 p.

Jan P. :

- *Le Parlement de la Vème République*, Paris, Ellipses, coll., « Mise au point », 1999, 141 p.

- *Les Constitutions de la France : Tome 2 1814-1958 L'établissement du régime parlementaire*, éd. LGDJ, coll. « Systèmes », 2016, 184 p.

Joseph-Barthélémy, *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Paris, Librairie Delagrave, 1934, 373 p.

Laporte J., Tulard M.-J., *Le droit parlementaire*, Paris, PUF., coll. « Que sais-je ? », 1986, 67 p.

Loquet P., *Les commissions parlementaires permanentes de la V<sup>ème</sup> République*, Paris, PUF, coll. « Travaux et recherches de l'Université de droit et de santé de Lille », série droit public et science politique, 1982, 231 p.

Martin A., *Le président des assemblées parlementaires sous la V<sup>ème</sup> République*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 1996, 632 p.

Mathieu B., *La loi*, Paris, Dalloz, coll. « Connaissance du droit », 3<sup>ème</sup> éd., 2010, 138 p.

Maugin Helgeson M., *L'élaboration parlementaire de la loi. Étude comparative (Allemagne, France et Royaume-Uni)*, Paris, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle » 2006, 528 p.

Maus D., *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la Ve République. Textes et documents*, 7<sup>ème</sup> éd., Paris, La Documentation française, 1996, coll. « Notes et études documentaires », 337 p.

Mény Y., Surel Y., *Politique comparée, les démocraties : Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, Paris, Montchrestien Lextenso, coll. « Domat politique », 8<sup>ème</sup> éd., 2009, 488 p.

Monge P., *Les minorités parlementaires sous la Cinquième République*, Paris, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et Constitutionnelle », 2015, 299 p.

Montesquieu, *De l'esprit des Lois (I)*, Paris, Garnier Frères, 1987, 566 p.

Montis de A., *La rénovation de la séance publique. Étude sur l'efficacité politique de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008*, éd. Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2016, 650 p.

Mopin M., *Les grands débats parlementaires de 1875 à nos jours*, La documentation française, 1988, 551 p.

Oliva É., *L'article 41 de la Constitution du 4 octobre 1958. Initiative législative et Constitution*, Paris/Marseille, Economica/PUAM, coll. « Droit positif », 1997, 603 p.

Pierre M.-D., *L'article 45 de la Constitution du 4 octobre 1958, rationalisation de la navette parlementaire et équilibre des pouvoirs*, Thèse de doctorat d'État, Paris, LGDJ, 1981, 499 p.

Pinon S., *Les réformistes constitutionnels des années trente. Aux origines de la Vème République*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 2003, 632 p.

Poutier C., *La réforme de la Constitution (Loi constitutionnelle du 7 décembre 1954)*, Texte et commentaire, Librairie du Recueil Sirey, 1955, 140 p.

Peyreffite A., *C'était de Gaulle*, Tome I, éd. de Fallois, Fayard, 1994, 598 p.

Reignier D., *La discipline de vote dans les assemblées parlementaires sous la cinquième République*, Thèse Lille-2, 2011, 936 p.

Ridard B., *L'encadrement du temps parlementaire dans la procédure législative. Étude comparée : Allemagne, Espagne, France, Royaume-Uni*, Thèse Paris-I, 885 p.

Roblot-Troizier A., *Contrôle de constitutionnalité et normes visées par la Constitution française : recherches sur la constitutionnalité par renvoi*, Paris, Dalloz, coll. Nouvelle Bibliothèque des thèses, 2007, 688 p.

Saulnier F., *Joseph-Barthélémy, 1874-1945 : la crise du constitutionnalisme libéral sous la III<sup>ème</sup> République*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 2004, 690 p.

Selier L., « *Les amendements du gouvernement créant des articles additionnels* », Mémoire de Master 2, Université Panthéon-Assas, juin 2016, in *Jus Politicum* n° 18, 2017, 101 p.

Tardieu A., *La profession parlementaire*, Paris, Flammarion, 1937, 370 p.

Toulemonde G., *Le déclin du parlement sous la V<sup>ème</sup> République, Mythe et réalités*, Thèse dactyl, Lille 2, 1997, 544 p.

TRAVAUX PRÉPARATOIRES DE LA CONSTITUTION, *Avis et débats du comité consultatif constitutionnel*, Vol. 1, 1960, La documentation française, 225 p.

Türk P.:

- *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la Ve République*, Paris, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2005, 764

p.

- *Le contrôle parlementaire en France*, Paris, LGDJ, coll. « Systèmes », 2011, 256 p.

Urvoas J.-J., Magali A., *Manuel de survie à l'Assemblée nationale : l'art de la guérilla parlementaire*, Paris, éd. Odile Jacob, 2012, 251 p.

Viktorovitch C., *Parler, pour quoi faire ? La délibération parlementaire à l'Assemblée nationale et au Sénat (2008-2012)*, Thèse IEP Paris, soutenue le 3 décembre 2013 (version électronique), 465 p.

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, 836 p.

Waxin G., *La conférence des président de l'Assemblée nationale et du Sénat sous la 5<sup>ème</sup> République*, Mémoire pour le DEA d'études politiques, Paris-II, 1979, 66 p.

### III. Articles issus de mélanges et ouvrages collectifs

Accoyer B.:

- Discours d'ouverture de la journée d'études organisée par l'Association française de droit constitutionnel (AFDC), le 13 janvier 2011, in Gicquel J., Levade A., Mathieu B., et al. (dir.), *Un parlement renforcé ? Bilan et perspectives de la réforme de 2008*, Paris, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 2012, pp. 5-12.

- Discours d'ouverture de la journée d'étude organisée par le centre d'études constitutionnelles et politiques (CECP) de l'Université Panthéon-Assas, le 23 juin 2011, à Paris : in *jus Politicum (HS 2012 : Le parlement français et le nouveau droit parlementaire après la révision de 2008)*, pp. 7-14.

Ameller M.:

- « La session unique devant le Conseil constitutionnel », in *Mélanges en l'honneur de Gérard Conac Le nouveau constitutionnalisme*, Paris, Economica, 2001, pp. 275-283.

- « Article 28 » in F. Luchaire, G. Conac, X. Prétot (dir.), *La Constitution de la République française, Analyses et commentaires*, Paris, Economica, 3<sup>ème</sup> éd., 2008, pp. 810-826.

- « Plaidoyer pour une organisation rationnelle des débats à l'Assemblée nationale », in *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel. Constitutions et pouvoirs*, Paris, Montchrestien, 2008, pp 1-7.

- « Trois voix sur l'article 49 alinéa 3 – Vive le 49 alinéa 3 » in J.-P. Camby, P. Fraiseix, J. Gicquel (dir.), *La révision de 2008 : une nouvelle constitution ?*, éd. LGDJ, 2011, pp. 277-279.

Archien A., « Article 47 » in F. Luchaire, G. Conac, X. Prétot (dir.), *La Constitution de la République française, Analyses et commentaires*, Paris, Economica, 3<sup>ème</sup> éd., 2008, pp. 1141-1169.

Ardant P., « Le temps dans les constitutions écrites », in *Mélanges en l'honneur de Pierre Avril. La République*, Paris, Montchrestien, 2001, pp. 503-515.



Avril P. :

- Conclusion, 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, pp. 109-112.

Ben Younès S., « L'évaluation des politiques publiques et la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 », in X. Magnon, R. Ghevontian, M. Fatin-Rouge Stéfanini (dir.), *Pouvoir exécutif et Parlement : de nouveaux équilibres : l'impact de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur le rééquilibrage des institutions* (journées d'études décentralisées organisées dans le cadre de l'AFDC, le 13 décembre 2010 à l'Université de Perpignan, le 16 décembre à l'Université Paul- Cézanne), Aix-en-Provence, PUAM, coll. Révision constitutionnelle, 2012, pp. 441-465.

Bergougous G.:

- « Constitution et vie parlementaire », in *Ouvrage jubilaire de l'AFDC pour le cinquantième anniversaire de la Constitution française*, éd. Dalloz, 2008, pp. 267-279

- « Article 45 », in F. Luchaire, G. Conac, X. Prétot (dir.), *La Constitution de la République française, Analyses et commentaires*, Paris, Economica, 3<sup>ème</sup> éd., 2008, pp. 1087-1114.

- « Les commissions parlementaires et le processus d'élaboration de la loi en France », in F. Fraysse, F. Hourquebie (dir.), *Les commissions parlementaires dans l'espace francophone* (actes du colloque organisé par l'Université de Toulouse 1 Capitole les 1<sup>er</sup> et 2 octobre 2010, à Paris), Paris, Montchrestien Lextenso, coll. « Grands colloques », 2011, pp. 167-176.

Bergougous G. et Chamussy D., « Le Parlement dans l'exercice de ses missions : à la recherche du temps perdu ? », in *Le Parlement et le temps : approche comparée*, éd. Institut universitaire Varennes, coll. « Colloques et Essais », 2017, pp. 177-203.

Bonnard M. :

- « Le statut du Parlement », in D. Maus, L. Favoreu, J.-L. Parodi (dir.), *L'écriture de la Constitution de 1958* (actes du colloque du XXXème anniversaire, organisé par l'association française de science politique et l'association françaises de constitutionnalistes, les 8-9-10 septembre 1988, à Paris), Paris/Aix-en-Provence, Economica/PUAM, coll. « Droit public positif », 1992, pp. 281-307.

- « Article 43 », in F. Luchaire, G. Conac, X. Prétot, (dir.), *La Constitution de la République française, analyses et commentaires*, Paris, Economica, 3<sup>ème</sup> éd., 2008, pp. 1040-1063

- « Les assemblées parlementaires : organisation et fonctionnement », in J.-L. Parodi, *Institutions et vie politique*, Paris, La Documentation française, 3<sup>ème</sup> éd., 2003, pp 57-62.

Bouissou M., « Articles 28, 29, 30 » in F. Luchaire, G. Conac (dir.), *La Constitution de la République française, analyses et commentaires*, Paris, Economica, 2<sup>ème</sup> éd., 1987, pp. 709-720.

Cacqueray de S., « Le contrôle de l'action du Gouvernement : la concrétisation de la réforme constitutionnelle de 2008 dans les règlements des assemblées », in Magnon X., Ghevontian R., Fatin-Rouge Stéfanini M., (dir.), *Pouvoir exécutif et Parlement : de nouveaux équilibres : l'impact de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur le rééquilibrage des institutions* (journée d'études décentralisées organisées dans le cadre de l'AFDC, le 13 décembre 2010 à l'Université de Perpignan, le 16 décembre à l'Université Paul- Cézanne), Aix-en-Provence, PUAM, coll. « Révision constitutionnelle », 2012, pp. 43-65.

Calmette J.-F., « L'évaluation des politiques publiques : un moyen de contrôle de l'action gouvernement », in Gicquel J., Levade A., Mathieu B., *et al.* (dir.), *Un parlement renforcé ? Bilan et perspectives de la réforme de 2008*, Paris, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 2012, pp. 113-132.

Camby J.-P. :

- « Le droit d'amendement, une nouveauté ? » in *Mélanges en l'honneur de Dmitri Georges Lavroff La Constitution et les valeurs*, Paris, Dalloz, 2005, pp. 109-127

- « Le droit parlementaire, droit de la minorité », in *Mélanges en l'honneur de Pierre Avril La République*, Paris, Montchrestien, 2001, pp. 419-434.

- « La réforme parlementaire en France après la révision de 2008 », 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, pp. 27-52.

Cartier E., « Le Parlement et la durée », in *Le Parlement et le temps : approche comparée*, éd. Institut universitaire Varennes, coll. « Colloques et Essais », 2017, pp. 41-60.

Cavaillat H., Pouillard D., « Article 48 », in Luchaire F., Conac G., (dir.), *La Constitution de la République française, analyses et commentaires*, Paris, Economica, 2<sup>ème</sup> éd., 1987, pp. 935-953.

Chamussy D. :

- « Articles 29 et 30 », in F. Luchaire, G. Conac, X. Prétot, (dir.), *La Constitution de la République française, analyses et commentaires*, Paris, Economica, 3<sup>ème</sup> éd., 2008, pp. 827-843.

- « L'influence du temps législatif programmé sur la délibération parlementaire », in Jean-Derosier P. et Doray M. (dir.), *La délibération après la révision constitutionnelle de 2008*, Paris, Mare & Martin, 2015, pp. 36-50. [L] [SEP]

Chevallier J., « L'évaluation législative, un enjeu politique (introduction) », in Bergel J.-L., Delcamp A., Dupas A., *Contrôle parlementaire et évaluation* (contributions réunies par), Paris, La documentation française, coll. « Notes et études documentaires », 1995, pp. 13-27.

Colliard J.-C.,

- « Introduction générale », 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, pp. 17-25.

- « Articles 49, 50 et 51 », in F. Luchaire, G. Conac et X. Prétot (dir.), *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, Paris, Economica, 2008, 3<sup>ème</sup> éd., pp. 1224-1272.

Collot P.-A., « Le statut du Parlement », in Troper M., Chagnollaud D., *Traité international de droit constitutionnel (Tome II. Distribution des pouvoirs)*, Paris, Dalloz, coll. « Traités », 2012, pp. 257-285.

Conac G., « Les révisions constitutionnelles », in Luchaire F., Conac G., (dir.), *La Constitution de la République française, analyses et commentaires*, Paris, Economica, 2<sup>ème</sup> éd., 1987 pp. 17-47.

Delcamp A.:

- « Droit parlementaire et droit constitutionnel », in *Mélanges en l'honneur de Jean-Louis Bergel*, 2013, Bruxelles, Bruylant, pp. 125-140.
- « La forme parlementaire de la démocratie : enjeux de la révision de 2008 », in *Le Parlement renforcé : bilan et perspectives de la réforme de 2008*, Journée d'étude de l'AFDC, 16 décembre 2010, pp. 169-176.
- « Les règlements des assemblées parlementaires », in Troper M., Chagnollaud D., *Traité international de droit constitutionnel (Tome I. Théorie de la Constitution)*, Paris, Dalloz, coll. « Traités », 2012, pp. 357-374.

Derosier J.-P., « La rationalisation des débats », in Pierre Albertini (dir.), *La qualité de la loi : Expériences française et européenne*, Paris, Mare & Martin, 2015, pp. 131-156.

Drago G., « Le Parlement et les traités internationaux, considérations sur l'autorisation parlementaire de ratification des engagements internationaux », in *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel. Constitutions et pouvoirs*, Paris Montchrestien, 2008, pp. 157-174

Drago R., « Droit comparé », in D. Alland et S. Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003, pp. 453-457.

Foyer J. :

- « Les sources non écrites en droit parlementaire », in Avril P., Verpeaux M. (dir.), *Les règles et principes non écrits en droit public* (colloque organisé par le centre droit et pratique constitutionnels Paris-II et l'association françaises des constitutionnalistes), éd. Panthéon-Assas LGDJ diffuseur, coll. « Droit public », 2000, pp. 235-246.
- « Le président de commission parlementaire », in *Mélanges en l'honneur de Pierre Avril. La République*, Paris, Montchrestien, 2001, pp. 435-448.

François B., « La question d'une majorité parlementaire sous la Vème République », in *Mélanges en l'honneur de Pierre Avril La République*, Paris, Montchrestien, 2001, pp. 319-328.

Gaillard Y., « Le Parlement dans tous ses états », in *Mélanges Bourg-Broc*, Langres, Guéniot, 2002, pp. 117-124.

Gélar P., « Remarques impertinentes sur la séance publique au Sénat », in *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel Constitutions et pouvoirs*, Paris, Montchrestien, 2008, pp. 185-189.

George H., « Les pouvoirs des rapporteurs des commissions parlementaires », in *Mélanges offerts à Georges Burdeau. Le pouvoir*, Paris, LGDJ, 1977, pp. 441-453.

Gicquel J.:

- « Le programme de travail gouvernemental sous la V<sup>ème</sup> république », *Études en l'honneur de Loïc Philippe*, Paris, Economica, 2005, pp. 99-112.
- « Le temps parlementaire », in Mathieu B., Verpeaux M., *La réforme du travail législatif*, Dalloz, coll. « Thèmes & Commentaires », série « Cahiers constitutionnel de Paris 1 », 2006, p. 13-23.
- « Propos conclusifs », in *Le Parlement et le temps : approche comparée*, 2017, éd. Institution universitaire Varenne, coll. « Colloques et Essais », pp. 349-357.

Gicquel J.-É. :

- « Rupture et continuité de la V<sup>ème</sup> République », in *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel. Constitutions et pouvoirs*, Paris, Montchrestien, 2008, pp. 191-202.
- « La journée mensuelle réservée aux groupes de l'opposition et aux groupes minoritaires », in Gicquel J., Levade A., Mathieu B., *et al.* (dir.), *Un parlement renforcé ? Bilan et perspectives de la réforme de 2008*, Paris, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 2012, pp. 33-45.
- « Le contrôle parlementaire et l'instant », in *Le contrôle parlementaire et le temps : approche comparée*, 2017, éd. Institut universitaire Varenne, Coll. « Colloques et Essais », pp. 61-75.

Grangé J., « La fixation de l'ordre du jour des assemblées parlementaires », in Guichard-Ayoub É., Roig C., Grangé J. *et al.*, *Études sur le Parlement de la V<sup>ème</sup> République*, Paris, PUF, coll. « Travaux et recherches de la faculté de droit et des sciences économiques de Paris », série science politique, 1965, pp. 167-274.

Hamon L. :

- « Article 42 », in Luchaire F., Conac G., (dir.), *La Constitution de la République française, analyses et commentaires*, Paris, Economica, 2<sup>ème</sup> éd., 1987, pp. 839-842.
- « Article 43 », in Luchaire F., Conac G., (dir.), *La Constitution de la République française, analyse et commentaires*, Paris, Economica, 2<sup>ème</sup> éd., 1987, pp. 843-858.

Hérin J.-L.:

- « La qualité de la loi », in Mathieu B., Verpeaux M. (dir.), *La réforme du travail législatif* (1<sup>er</sup> printemps du droit constitutionnel de l'Université Paris-1, colloque organisé par le centre de recherche de droit constitutionnel CRDC, le 25 mars 2005, à Paris), Paris, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 2006, pp. 41-63.
- « Article 44 », in F. Luchaire, G. Conac, X. Prétot, (dir.), *La Constitution de la République française, analyses et commentaires*, Paris, Economica, 3<sup>ème</sup> éd., 2008, pp. 1064-1086.
- « Introduction : le mandat parlementaire et le temps », in *Le Parlement et le temps. Approche comparée*, éd. Institut Universitaire Varenne, coll. « Colloques et Essais », 2017, p. 13-15.

Joseph-Barthélémy, « La résolution du 15 juillet 1926 et la réforme des méthodes parlementaires », in *Mélanges Maurice Hauriou*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1929, pp. 3-30.

Lafaille F., « L'exception sénatoriale » ou l'étrange puissance de la seconde chambre », in Magnon X., Ghevontian R., Fatin-Rouge Stéfanini M., (dir.), *Pouvoir exécutif et Parlement : de nouveaux équilibres : l'impact de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur le rééquilibrage des institutions* (journée d'études décentralisées organisées dans le cadre de l'AFDC, le 13 décembre 2010 à l'Université de Perpignan, le 16 décembre à l'Université Paul- Cézanne), Aix-en-Provence, PUAM, coll. « Révision constitutionnelle », 2012, pp. 495-521.

Lamouroux S., « L'ordre du jour, instrument de reparlementarisation ? », in Magnon X., Ghevontian R., Fatin-Rouge Stéfanini M., (dir), *Pouvoir exécutif et Parlement : de nouveaux équilibres : l'impact de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur le rééquilibrage des institutions* (journée d'études décentralisées organisées dans le cadre de l'AFDC, le 13

décembre 2010 à l'Université de Perpignan, le 16 décembre à l'Université Paul- Cézanne), Aix-en-Provence, PUAM, coll. Révision constitutionnelle, 2012, pp. 339-385.

Lauvaux P., « L'illusion du régime présidentiel », in *Mélanges en l'honneur de Pierre Avril. La république*, Paris, Montchrestien, 2001, pp. 329-347.

Lavroff D., « La Constitution et le Temps », *Droit et politique à la croisée des cultures, Mélanges Ardant*, Paris, LGDJ, 1999, pp. 207-227.

Le Divellec A., « La chauve-souris, quelques aspects du Parlementarisme sous la Vème République », in *Mélanges en l'honneur de Pierre Avril. La République*, Paris, Montchrestien, 2001, pp. 349-362.

Machelon J.-P., « L'organisation du travail parlementaire », in J.-M. Mayeur, J.-P. Chalin et A. Corbin, *Les parlementaires de la Troisième République*, Paris, coll. « Publications de la Sorbonne », 2003, pp. 327-343.

Magnon X., « Premier Bilan après la révision constitutionnelle du 23 juin 2008 » (sur la fonction de contrôle », in Gicquel J., Levade A., Mathieu B. *et al.* (dir.), *Un parlement renforcé ? Bilan et perspectives de la réforme de 2008*, Paris, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 2012, pp. 99-111.

Maus D. :

- « Article 44 », in Luchaire F., Conac G., (dir), *La constitution de la République française. Analyses et commentaires*, Paris, Economica, 2<sup>ème</sup> éd., 1987, pp. 859-885.

- « Obstruction », in Duhamel O., Mény Y., *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, p. 672.

- « Ordre du jour », in Duhamel O., Mény Y., *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, p. 682.

Pezant J.-L.:

- « Amendement », Duhamel O., Mény Y., *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, pp. 29-32.

- « Contribution à l'étude du pouvoir législatif selon la Constitution de 1958 », in *Le Pouvoir. Mélanges offerts à G. Burdeau*, 1977, pp. 455-480.

- « Article 48 », in *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, Luchaire F., Conac G., Prétot X., 3<sup>ème</sup> édition, Paris, Economica, 2008, pp. 1204-1223.

Portelli H., « Le règlement du Sénat, l'article 40 de la Constitution et le juge constitutionnel » in *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel. Constitutions et pouvoirs*, Paris, Montchrestien, 2008, pp. 431-436.

Prétot X., « Article 46 », in *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, Luchaire F., Conac G., Prétot X., 3<sup>ème</sup> édition, Paris, Economica, 2008, pp. 1116-1140.

Quermonne J.-L., « Alternance », in Duhamel O., Mény Y. (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, pp. 25-27.

Sutter G., « Le renouvellement de la division du travail entre commission permanente et séance publique », in « La délibération après la révision constitutionnelle de 2008 », Actes de la journée de la Commission de la jeune recherche constitutionnelle, éd. Mare & Martin, collection droit public, 2015, pp. 50-56.

Thiers É., « Léo Hamon et la vocation du Parlement : les assemblées, le Conseil constitutionnel et le nouveau droit parlementaire en 1959 », in P. Charlot, O. Beaud et S. Bon (dir.), *L'œuvre de Léo Hamon : thèmes et figures*, Paris, Dalloz, 2012, pp. 35-57

Türk P. :

- « Les commissions parlementaires et le Gouvernement », in Fraysse F., Hourquebie F., (dir.), *Les commissions parlementaires dans l'espace francophone* (acte du colloque organisé par l'Université de Toulouse 1 Capitole les 1<sup>er</sup> et 2 octobre 2010, à Paris), Paris, Montchrestien Lextenso, coll. « Grands colloques », 2011, pp. 91-93.

- « Le statut des commissions permanentes : une évolution sans révolution », in « La révision de 2008 : une nouvelle constitution ? », P. Fraisse, J.-P. Camby et J. Gicquel (dir.), LGDJ, Lextenso éditions, 2011, pp. 203-212.

Türk P. et Toulemonde G., « L'activité parlementaire et le rythme », in *Le Parlement et le temps : approche comparée*, 2017, éd. Institution universitaire Varenne, coll. « Colloques et Essais », p. 25-40.

Vidal-Naquet A. :

- La revalorisation du Parlement et l'équilibrage au sein de l'exécutif. Vers un rééquilibrage au sein de l'exécutif ?, », in Gicquel J., Levade A., Mathieu B., et al. (dir.), *Un parlement renforcé ? Bilan et perspectives de la réforme de 2008*, Paris, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 2012, pp. 141-156.

- « Le réflexe constitutionnel du législateur QPC », in Magnon X., Bioy X., Mastor W. (dir), *Le réflexe constitutionnel : question sur la question prioritaire de constitutionnalité* (colloque organisé par le Centre d'études et de recherches politiques, Institut Maurice Hauriou, le 10 juin 2011, à l'Université de Toulouse-1), Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 123-141.

Viola A., « Le Parlement à la recherche du temps perdu : la session unique ». *Annales de l'Université des sciences sociales de Toulouse* (43), 1995, pp. 195-213.

Zacharie C., « Article 33 », in *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, F. Luchaire, G Conac, X. Prétot (dir.), 3<sup>ème</sup>, Paris, Economica, 2008, pp. 1116-1140.

## IV. Articles de Périodiques

Accoyer B., « Discours d'ouverture », in *Jus Politicum (HS 2012 : Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire après la réforme de 2008)*, pp. 2-10.

Audouy L., « La révision de l'article 49 al. 3 de la Constitution à l'aune de la pratique », *RFDC* 2016, (supplément électronique disponible sur [www.cairn.fr](http://www.cairn.fr)), pp. e1-e22.

Arrighi P., « Le Règlement du conseil de la République », *RDP* 1947, pp. 399-440.

ASSOCIATION DES SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX DES PARLEMENTS :

- « Débats d'actualité sur "le quorum et la présence des parlementaires à la chambre" », Extraits du procès-verbal de la session de Mexico (avril 1986), *ICP* 1986, pp. 91-96.

Autin J.-L., « Les exceptions d'irrecevabilités soulevées par les parlementaires français », *RDP* 1983, pp. 687-737.

Avril P. :

- « Le vote bloqué », *RDP* 1965, pp. 399-457.

- « Le Parlement législateur », *RFSP* 1981, pp. 15-31.

- « Les innovations sénatoriales », *Pouvoirs* 1988, n° 44, pp. 111-118.

- « Le parlementarisme rationalisé », *RDP* 1998 (n° spécial « Les quarante ans de la Ve République »), pp. 1507-1515.

- « Des conventions à la révision de la Constitution », *RFDC 2008 (HS n° 2 ; réviser la Constitution 2008 ? Après le comité Balladur)*, pp. 49-53.

- « Le statut de l'opposition : un feuilleton inachevé (les articles 4 et 51-1 de la Constitution) », *LPA* 19 décembre 2008, n° 254, pp. 9-12.

- « L'introuvable contrôle parlementaire », *LPA* 15 juillet 2009, n° 140, pp. 7-8.

- « Un nouveau droit parlementaire ? », *RDP* 2010, pp. 121-134.

- « Premier bilan de la réforme de la procédure législative », *NCCC* 2011, p. 185.

- « Le contrôle, exemple du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques », in *Jus Politicum (HS 2012 : Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire après la réforme de 2008)*, pp. 65-68.

- « Renforcer le Parlement, qu'est-ce à dire ? », *Pouvoirs* 2013, n° 146, pp. 9-19.

- « Le Conseil constitutionnel est-il toujours le bras armé du Gouvernement dans le parlementarisme rationalisé ? », *NCCC* 2016, pp. 39-49.

Avril P., Gicquel J. :

- *Chroniques constitutionnelles françaises (CCF)*

- « La IV<sup>ème</sup> entre deux Républiques », *Pouvoirs* 1996, n° 76, pp. 27-43

- « Droit d'amendement : la fin des limites inhérentes », *LPA* n° 139, 13 juillet 2001, pp. 5-7.

- « Le triomphe de l'entonnoir », *LPA* 15 février 2006, n° 33, pp. 6-9.

- « Mémento sur l'article 49 al. 3 », *LPA* 13 mars 2015, n° 52, pp. 4-8.

Bachs Schmidt P. :

- « Le succès méconnu des lois d'initiative parlementaire », *RFDC* 2009, pp. 343-365.

- « La publicité des travaux des commissions parlementaires », *Constitutions* 2010, pp. 510-512.

- « La nouvelle procédure législative : une revalorisation des droits... du Gouvernement ? », *Constitutions* 2010 pp. 50-52.

- « Mai 2011 : dans les deux assemblées premier rejet d'un projet de loi par une commission », *Constitutions* 2011, pp. 313-314.

- « Validation de la réforme du Règlement du Sénat », *Constitutions* 2012, pp. 36-37.

- « Le Sénat, assemblée permanente », *Constitutions* 2012 pp. 269-270.

- « Mai-Juin 2012 : des retraits de projets de loi à profusion », *Constitutions* 2012, p. 421-422.

- « Mai-Juin 2012 : refus par le Gouvernement de l'audition d'un ministre par une commission permanente », *Constitution* 2012, pp. 423-424.

- « Navette parlementaire et continuité sénatoriale », *Constitutions* 2013, p. 49.

- « Variations sur "la question préalable positive" au Sénat », *Constitutions* 2013, p. 156.

- « Première décision de retrait de la procédure accélérée », *Constitutions* 2013, p. 372.

- « De l'évolution de quelques usages parlementaires », *Constitutions* 2014, pp. 41-44.
- « Septembre 2014 : Le Sénat en cours de renouvellement siège en session extraordinaire pour entendre la lecture d'une déclaration de politique générale faite devant l'Assemblée nationale », *Constitutions* 2014, p. 464.
- « Des tentatives concrètes d'amélioration de la qualité du travail législatif au Sénat », *Constitutions* 2015, pp. 521-522.
- « Une réforme du Sénat au nom de l'exemplarité », *Constitution* 2015, pp. 339-341.
- « Le Sénat veut davantage légiférer en commission (Résolution du Sénat du 14 décembre 2017 visant à pérenniser et adapter la procédure de législation en commission) », *Constitutions* 2017, pp. 543-545.

Baghestani L., « À propos de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39, et 44 de la Constitution », *LPA* 26 juin 2009, n° 127, pp. 6-9.

Baghestani L., Cassard-Valembos A.-L., Janicot L., « Chronique de jurisprudence constitutionnelle première partie (décision 2009-581 DC) », *LPA* 17 mai 2010, n° 97, pp. 10-15.

Barella X., « L'autonomie des assemblées parlementaires », *RDP* 2013, pp. 843-866.

F. Barque, « Le Conseil constitutionnel et la technique de la "censure virtuelle" : développements récents (à propos des décisions 2005-528 DC du 15 décembre 2005, loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 et 2005-530 DC du 29 décembre 2005, loi de finances pour 2006) », *RDP* 2006, pp. 1409-1423.

Baudu A., « L'évaluation parlementaire, problème ou solution ? » *RFFP* n° 113, 2011, pp. 131-157.

Beaugé S., « La réforme parlementaire Seguin 1993-1994 », *RRJ* 1995, pp. 951-982.

Bécane J.-C., « Le règlement du Sénat. À la recherche du temps maîtrisé », *Pouvoirs* 1988, n° 44, pp. 79-95.

Bécane J.-C., Couderc M., « L'ordre du jour appelle... de la conférence des présidents à la séance publique », *Administration* 1983, n° 120-121, pp. 48-55.

Benetti J.:

- « Droit d'amendement et bicamérisme », *LPA* 20 novembre 2000, n° 231, p. 12.
- « L'article 18 », *LPA* 14 mai 2008, n° 97, pp. 58-60.
- « L'article 20 », *LPA* 14 mai 2008, n° 97, pp. 65-66.
- « Les nouveaux délais d'examen des projets et propositions de lois organiques », *LPA* 19 décembre 2008, n° 254, p. 81.
- « L'impact du fait majoritaire sur la nature du régime (Réflexions sur le régime parlementaire de la Ve République) », *LPA* 10 juillet 2008, n° 138, pp. 20-21.
- « Premier bilan de l'application du nouveau dispositif de l'article 48 de la Constitution : les avatars de la mise en œuvre de l'ordre du jour partagé », *Constitutions* 2010, pp. 45-47.
- « Les incidences de la question prioritaire de constitutionnalité sur le travail législatif. D'une logique de prévention à une logique de correction des inconstitutionnalités », *Constitutions* 2011, pp. 42-46.



- « Premier bilan de l'activité du Sénat depuis l'alternance du 25 septembre 2011 : atonie du contrôle et activisme législatif », *Constitutions 2012*, p. 38.
- « L'ouverture des débats de la commission des lois à l'Assemblée nationale », *Constitutions 2012*, pp. 419-420.
- « Les rapports entre Gouvernement, groupes de la majorité et groupes d'oppositions », in *Jus Politicum (HS 2012 « Le Parlement et le nouveau droit parlementaire après la révision constitutionnelle de 2008 »)*, pp. 83-91.
- « L'article 42 de la Constitution, le Sénat et le Conseil constitutionnel. Retour sur un imbroglio parlementaire », *Constitutions 2013*, pp. 47-49.
- « Le retour de la procédure du temps législatif programmé », *Constitutions 2013*, pp. 374-375.
- « Mise en jeu de la responsabilité du gouvernement de Manuel Valls : les enseignements du "49-3" sur la "loi Macron" », *Constitutions 2015*, p. 205.
- « "Réduire le temps législatif" : d'une surprenante "prière" présidentielle passée quasiment inaperçue », *Constitutions*, 2016, pp. 45-47.
- « Et si le Sénat n'existait pas ? », *Pouvoirs* 2016, n° 159, pp. 5-14.

Benetti J., Sutter G., « Le parlementarisme après la révision constitutionnelle de 2008 : tout changer pour ne rien changer ? », *Politeia* 2009, n° 15, pp. 367-386.

Bergougnous G. :

- « De quelques enseignements tirés des récentes décisions sur les règlements des assemblées parlementaires », *RDP* 1999, pp. 1681-1705.
- « Le droit d'amendement parlementaire et la révision constitutionnelle », *RDP* 2000, pp. 1609-1628.
- « La présence des ministres en commission : l'adaptation du bicamérisme rationalisé à la révision de 2008 », *Constitutions 2011*, pp. 309-311.
- « La séance de questions hebdomadaire, conditions de la régularité de la procédure d'adoption de la loi », *Constitutions 2012*, pp. 558-560.
- « L'ordre du jour en semaine de contrôle : la priorité n'est pas l'exclusivité », *Constitutions 2013*, pp. 549-552.
- « Contrôle de la recevabilité financière, suite », *Constitutions 2013*, pp. 552-553.
- « La discussion de la "loi Macron" en première lecture à l'Assemblée nationale : les limites du temps législatif programmé », *Constitution 2015*, pp. 204-205.
- « La relecture de la Constitution à la lumière de la révision de 2008 par le Conseil constitutionnel, gardien vigilant de l'équilibre des institutions », *Constitutions 2015*, pp. 35-37.

Berlia G., « La convocation d'une session extraordinaire du Parlement et la nature du régime », *RDP* 1960, p. 303-314.

Bigaut C. :

- « Le ministre chargé des relations avec le Parlement », *Administration* 1987, pp. 582-587.
- « La réforme de juillet 1995 » *Administration* 1995, pp. 108-113.
- « La réforme du règlement de l'Assemblée nationale du 26 janvier 1994 et du 10 octobre 1995 : vers un pouvoir délibératif plus efficace », *Administration* (1995, 1<sup>ère</sup> partie, pp. 119-117 ; 1996, 2<sup>ème</sup> partie, pp. 151-155).

Blachère P. :

- « La revalorisation de l'institution parlementaire : réalité ou fiction ? », *Politeia* 2013, n° 23, pp. 189-199.

- « Associer le Parlement à la QPC ! (à propos de la décision 2012-240 QPC “Harcèlement sexuel”) », Blog Droitpublic.net., 7 mai 2012.

- « Peut-on Refaire la démocratie ? Observations sur le rapport du Groupe de travail sur l'avenir des institutions (Rapport Bartolone Winock) », *JCP G* 2015, p. 2138-2141.

Bonnefous E., « Le travail parlementaire : une réforme s'impose », *RPP* 1975, pp. 23-28.

Boudant J., « La crise identitaire du Parlement français », *RDP* 1992, pp. 1321-1401.

Bourdon J., « Un parlement renforcé », *RPP* n° 1045, 2007, pp. 42-48.

Brimont-Mackowiak M., « Les révisions du règlement de l'Assemblée nationale de mars 1994 et d'octobre 1995 ou le constat d'une certaine récurrence », *RDP* 1997, pp. 427-456.

Burdeau G., « L'évolution de la notion d'opposition », *RIHPC* 1954, pp. 119-125.

Cacqueray de S., « Chronique de jurisprudence du Conseil constitutionnel, juin 2009 (décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale) », *RFDC* 2009, pp. 789-794.

Cahoua P., « Les commissions, lieu du travail législatif », *Pouvoirs* 1985, n° 34, pp. 37-49.

Calmes-Brunet S., « Le temps du débat législatif : un temps partagé, rythmé et encadré », *La révision constitutionnelle de 2008 et l'écriture de la loi*, Journée décentralisée de l'Association française de droit constitutionnel, Université de Caen, 30 novembre 2010, *Les Cahiers de la Recherche sur les Droits Fondamentaux* n° 10, PUC, 2012, pp. 81-96.

Camby J.-P. :

- « Réflexion sur un couperet », *LPA* mai 1992, n° 54, pp. 23-28.

- « La session parlementaire continue : un an d'application à l'Assemblée nationale », *RDP* 1996, pp. 1533-1538.

- « Les débuts de la 11<sup>ème</sup> législature », *RDP* 1997, pp. 663-666.

- « Droit d'amendement et commission mixte paritaire », *RDP* 2000, pp. 1559-1607.

- « Le droit d'amendement, un droit jurisprudentiel ? », *RDP* 2001, pp. 967-981.

- « La loi et la norme », *RDP* 2005, pp. 849-867.

- « Droit d'amendement et navette parlementaire : une évolution achevée », *RDP* 2006 n° 2, pp. 293-300.

- « Droit de priorité, irrecevabilité, cavaliers...réflexions sur la rationalisation de la procédure législative », *RDP* 2007, pp. 571-583.

- « Cinquante ans de droit d'amendement », *LPA* 10 juillet 2008, n°138, p. 88.

- « La constitutionnalisation des commissions d'enquête parlementaire : une reconnaissance plus qu'une nouveauté », *LPA* 19 décembre 2008, n°254, pp. 95-100.

Carcassonne G. :

- « L'appareil de l'Assemblée », *Pouvoirs* 1985, n°34, pp. 31-36.

- « À propos du droit d'amendement : les errements du Conseil Constitutionnel », *Pouvoirs* 1987, n°41, pp. 163-170.

- « La résistance de l'Assemblée nationale à l'abaissement de son rôle », *RFSP* 1984, pp. 910-921.

- « De la démocratie au Parlement », *Pouvoirs* 1993, n° 64, pp. 35-41

- « Penser la loi », *Pouvoirs* 2005, n° 114, pp. 39-52.
- « Majorité », *Politeia* 2009, n° 16, pp. 381-386.
- « Le Parlement et la QPC », *Pouvoirs* 2011, n°137, pp. 73-81.
- « Le temps de la décision », *Le Débat* 2012, n° 172, pp. 39-41.

Chaltiel F., « La loi organique relative aux articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution devant le Conseil constitutionnel : revalorisation du Parlement ou protection du Gouvernement ? », *LPA* 28 mai 2009, n° 106, pp. 4-9.

Chamussy D. :

- « Le règlement de l'Assemblée nationale devant le Conseil constitutionnel », *LPA* 27 avril 2006, n° 84, pp. 4-17.
- « Le Règlement de l'Assemblée nationale devant le Conseil constitutionnel : oui à l'amélioration du travail législatif ; non à la déclaration d'appartenance à la majorité ou à l'opposition », *LPA* 5 septembre 2006, n° 177, pp. 8-15 ; *LPA* 6 septembre 2006, n° 178, pp. 4-13.
- « Le travail parlementaire a-t-il changé ? Le point de vue d'un praticien », in *Jus Politicum (HS 2012 « Le Parlement et le nouveau droit parlementaire après la révision constitutionnelle de 2008 »)*, pp. 47-63.
- « La procédure parlementaire et le Conseil constitutionnel », *NCCC* 2013 (*Dossier : Le Conseil constitutionnel et le Parlement*), pp. 37-68.
- « Le Parlement et la QPC », *NCCC* 2015, p. 45-63.

Chaumont J.-P., « Le vote des lois en commissions : une impossibilité constitutionnelle ? », *LPA* 1<sup>er</sup> février 1991, n° 14, pp. 21-23.

Colliard J.-C. :

- « L'article 16 », *LPA* 14 mai 2008, n° 97, pp. 54-55.

Colmou Y., « Vademecum du députés obstruteur », *Pouvoirs* 1985, n° 34, pp. 121-129.

CONSEIL CONSTITUTIONNEL, CAHIERS DU (CCC), « Règlement des assemblées » (résolution modifiant le règlement du Congrès (décision n° 2009-583 DC, 22 juin 2009), résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale, résolution tendant à modifier le règlement du Sénat (décisions n° 2009-581 DC et n° 2009-582 DC, 25 juin 2009), n° 27, 2009, pp. 149-169.

Cotteret J.-M., « L'ordre du jour des Assemblées parlementaires », *RDP* 1961, pp. 813-827.

Courderc M. :

- « Les travaux préparatoires de la loi ou la remontée des enfers », *Dalloz* 1975, chron., pp. 249-256.
- « la bataille parlementaire contre le temps », *RFSP* 1981, pp. 85-120.
- « le législateur parlementaire : pour en finir avec un pléonasmisme », *Pouvoirs* 1993, n° 64, pp. 49-62.
- « Les fonctions de la loi sous le regard du commandeur » *Pouvoirs* 2005, n°114, pp. 21-37.
- « Coma législatif et délibération parlementaire », *Pouvoirs* 2008, n° 125, pp. 135-142.

Daniel J., Emeri C., « L'Assemblée nationale et son devenir », *RDP* 1989, pp. 1245-1272.

Debré M. :

- « Trois caractéristiques du système parlementaire français », *RFSP* 1955, pp. 21-48.
- « La nouvelle Constitution », *RFSP* 1959, pp. 7-29.

Delcamp A. :

- « Nature et rôle de la jurisprudence en droit parlementaire français », *RRJ* 1993, pp. 1173-1196.<sup>[1]</sup><sub>[SEP]</sub>
- « La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif ? », *Pouvoirs* 2010, n° 134, pp. 109-122.

Denquin J.-M., « Trois remarques sur le droit constitutionnel non-écrit », *Encyclopédie de droit politique*, (disponible sur le site Jus Politicum : [www.droitpolitique.com/spip.php?article343](http://www.droitpolitique.com/spip.php?article343))

Derosier J.-P. :

- « La montagne accoucha d'une souris, à propos d'une réforme manquée : la révision du règlement de l'Assemblée nationale du 7 juin 2006 », *Politeia* 2006, n° 10, pp. 13-29.
- « Urgence de crise ou crise de l'urgence : bilan du recours à la procédure accélérée au cours de la première année de la Législature », *Constitutions* 2013, pp. 368-372.
- « Le Conseil constitutionnel, toujours gardien de l'exécutif... et garant de la démocratie. À propos de la décision du 11 décembre 2014, Résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale », *JCP A* 2015, pp. 2036-2037.
- « François Hollande et le fait majoritaire. La naissance d'un fait majoritaire contestataire », *Constitutions* 2015, pp. 509-517.

Deumier P., « Les effets dans le temps des décisions QPC : un droit des conséquences des décisions constitutionnelles », *NCCC* 2015, pp. 65-77.

Disant M., « Les effets dans le temps des décisions QPC. Le Conseil constitutionnel, "maître du temps" ? Le législateur, bouche du Conseil constitutionnel ? », *NCCC* 2013, pp. 63-82.

Domingo L., « La révision et le droit d'amendement », *LPA* 19 décembre 2008, n° 254, pp. 74-76.

Dord O. :

- « Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement », *RFDC* 2009, pp. 99-118.
- « La QPC et le Parlement : une bienveillance réciproque », *CCC* n° 38, 2009, pp. 23-36.

Dosière R., « Le contrôle ordinaire », *Pouvoirs* 2010, n° 134, pp. 37-46.

Douteaud S., « Un an de gestion parlementaire du nouvel article 48 de la Constitution », *RFDC* 2011, pp. 515-546.

Douteaud S., « Un an de gestion parlementaire du nouvel article 48 de la Constitution », *RFDC* 2011, pp. 515-546.

Drago G. :

- « Le partage loi/règlement : un équilibre à construire », *LPA* 19 décembre 2008, n° 254, pp. 65-67.

- « L'influence de la QPC sur le Parlement ou la loi sous la dictée du Conseil constitutionnel », in *Jus Politicum (HS 2012 : Le parlement français et le nouveau droit parlementaire après la révision de 2008)*, pp. 93-109.

- « La loi et l'étendue du contrôle du Conseil constitutionnel », *RFDA* 2013, pp. 936-944.

Duhamel O., « Du comité Vedel à la Commission Balladur », *RFDC* 2008 (*HS n° 2 : réviser la Constitution en 2008 ? Après le comité Balladur*), pp. 9-18.

Duprat J.-P. :

- « L'évolution des conditions de travail parlementaire en France », 1945-1995, *LPA* 29 Janvier 1996, n°13, pp. 4-15.

- « L'article 9, bicamérisme : une réforme minimaliste », *LPA* 14 mai 2008, n°97, pp. 33-34.

- « Le Parlement, entre modernisation et attentisme (l'article 24 de la Constitution) », *LPA* 19 décembre 2008, n° 254, pp. 35-38.

- « La présence du Gouvernement en commission, une disposition peu débattue du projet de loi organique relatif à la procédure législative », *LPA* 6 mars 2009, n° 47, pp. 6-7.

Duverger M., « Les institutions de la Vème République », *RFSP* 1959, pp. 101-134.

Fages M.-L. :

- « L'opportunité manquée d'un statut de l'opposition en France : la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale », *Politeia* 2009, n°16, pp. 317-364.

- « L'opportunité marquante ou manquée d'un statut de l'opposition en France ? », *RPP* n°1055, 2010, pp. 80-105.

Fabius L., « Chronique, Pour une nouvelle donne institutionnelle », *Pouvoirs* 1988, n° 87, pp. 147-160.

Faure O. « #Réaction n° 1 », in O. Rozenberg et al., « La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a-t-elle renforcé le Parlement français ? », *Débats du LIEPP* n° 3, mars 2017, pp. 25-27.

Favreau L., « Chronique de jurisprudence du Conseil constitutionnel (décision n° 93-329 DC du 13 janvier 1994, Révision de la loi Falloux) », *RFDC* 1994, pp. 325-343.

Fondraz L., « La question préalable au Sénat », *RFDC* 1998, pp. 147-161.

Fraisseix P., « La fenêtre parlementaire de l'article 48, alinéa 3, de la Constitution : une nouvelle illustration de la revalorisation parlementaire », *RFDC* 1998, pp. 3-33.

Fuchs O., « la procédure législative d'urgence », *RDP* 2009, pp. 761-785.

Gadhoun P.-Y., « L'amélioration de la fabrication des lois, entre rénovation et révolution », *AJDA* 2008, pp. 1872-1879.

Ghevontian R., Lamouroux S., « Chronique de jurisprudence du Conseil constitutionnel : le contrôle de l'application de l'article 25 de la Constitution », *RFDC* 2009, pp. 576-587.

Gicquel J. :

- « La reparlementarisation : une perspective d'évolution », *Pouvoirs* 2008, n° 126, p. 47-60.

- « Sauvegarder l'article 49, alinéa 3 ! », *LPA* 19 décembre 2008, n° 254, pp. 90-92.

Gicquel J.-É. :

- « L'ordre du jour réservé aux Assemblées parlementaires », *LPA* 7 juillet 1997, n° 81, pp. 4-8.

- « La lutte contre l'abus du droit d'amendement au Sénat », *RDP* 1997, pp. 1351-1374.

- « Vers la fin de la maîtrise gouvernementale en matière de fixation de l'ordre du jour des assemblées parlementaires », in « La loi », *LPA* 8 juillet 1999, n° 135, p. 12-20.

- « L'indispensable révision des modalités d'utilisation de la déclaration d'urgence », *LPA* 14 mai 2008, n° 97, p. 41.

- « La nouvelle rédaction de l'article 45 de la Constitution », *LPA* 19 décembre 2008, n° 254, p. 77.

- « La restauration des droits du Parlement dans le domaine de la procédure législative : entre espoirs et illusions », *Politeia* 2009, n° 15, pp. 387-405.

- « Les effets de la réforme constitutionnelle de 2008 sur le processus législatif », in *Jus Politicum (HS 2012 : Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire après la réforme de 2008)*, pp. 69-82.

- « Le respect de la procédure législative. Variations autour d'un soi-disant cafouillage parlementaire », *JCP-G* 2012, pp. 2255-2258.

- « la loi et la procédure parlementaire », *RFDA* 2013, pp. 927-935.

- « La modification du règlement de l'Assemblée nationale du 28 novembre 2014 », *JCP-G* 2015, pp. 206-212.

- « La modification du Règlement de l'Assemblée nationale du 28 novembre 2014, une réforme soumise à l'appréciation du Conseil constitutionnel », *JCP* 2015. Doctr. 137, pp. 206-212.

- « Un nouveau train de réformes pour le Sénat. Règlement du 13 mai 2015<sup>[SEP]</sup> et décision du Conseil constitutionnel n° 2015- 712 DC du 11 juin 2015 », *JCP* 2015. Actu. 754, pp. 1261-1264.

- « Parlement », *JCP. Administratif*, fasc. 102, § 111.

- « Équilibres et déséquilibres sous la Ve République », *RFDC* 2015, pp. 265-276.

- « L'article 45 de la constitution : du nouveau dans la navette parlementaire », *LPA* 16 août 2018, n°138, pp. 9-15.

Goguel F. :

- « Les méthodes du travail parlementaire », *RFSP* 1954, pp. 674-708.

- « La procédure Italienne de vote des lois par les commissions », *RFSP* 1954, pp. 836-842.

- « Comment réformer les institutions françaises » *RIHPC* 1954, pp. 180-184.

- « Du Sénat de la IIIème à celui de la Vème », *Pouvoirs* 1988, n°44, pp. 5-14.

Grangé J., « L'efficacité normative du Sénat », *RFSP* 1984, p. 955-987.

Grass E., « L'inflation législative a-t-elle un sens ? », *RDP*, 2003, 1, pp. 139-162

Guillen S., « La réforme du règlement de l'Assemblée nationale du 29 juin 1999 : un "lapsus parlementaire" », *RRJ* 2000, pp. 1031-1044.

Guillien R., « La modification du Règlement de la Chambre des députés » *RDP* 1935, pp. 137-171.

Hanicotte R., « Priorité au Sénat », *Pouvoirs* 2004, n°111, pp. 159-175.

Hérin J.-L.:

- « L'ordre du jour. Sept années de gestion sénatoriale de l'article 48-3 de la Constitution », *Pouvoirs* 2003, n° 105, pp. 159-175.
- « La nouvelle procédure législative au Sénat ou comment concilier l'accroissement du rôle de la commission avec le primat de la séance plénière », *Pouvoirs* 2011, n° 139, pp. 119-128.

Hertzog R., « Les pouvoirs financiers du Parlement », *RDP* 2002, numéro spécial « La VIème République ? », pp. 298-312.

Hontebeyrie P.:

- « La fixation de l'ordre du jour prioritaire : un pouvoir sans contre-pouvoir », *Pouvoirs* 1985, n° 34, pp. 13-21.
  - « La procédure d'examen simplifiée à l'Assemblée nationale française », *ICP* 1999, pp. 98-108.
  - « L'ordre du jour réservé à l'initiative parlementaire », *ICP* 2002, pp. 47-55.
- P. Houillon, « Le contrôle extraordinaire du Parlement », *Pouvoirs* 2010, n° 34, pp. 59-69.

Huon de Kermarec J.-M., « La banalisation des sessions extraordinaires à vocation législative du Parlement français », *RFDC* 1995, pp. 227-246.

Jan P.:

- « La réforme du règlement de l'Assemblée : à propos de la décision du Conseil constitutionnel du 10 mars 1994 », *LPA* 22 juillet 1994, n° 87, pp. 27-32.
- « Les illusions constitutionnelles : brèves réflexions sur les révisions constitutionnelles », *LPA* 27 février 2007, n° 42, pp. 4-9.
- « L'article 23 (commentaire de l'article 49, al 3 C.) », *LPA* 14 mai 2008, n° 97, pp. 73-84.
- « Les débats des projets à partir du texte de la commission : disposition innovante... sous conditions ou risque d'un nouveau déséquilibre ? », *LPA* 19 décembre 2008, n° 254, pp. 68-70.
- « La procédure accélérée : bilan de deux ans de mise en œuvre », *LPA* 18 février 2011, n° 35 pp. 6-10.
- « 49.3 de la Constitution. Un fusil à un coup. Utile mais dangereux », *blog droitpublic.net*, 18 février 2015.
- « La fabrique de la loi : quelles pistes de réformes ? », *Cahiers français*, n° 397, 2017, pp. 20-25.

Jeanneau B., « L'antiparlementarisme d'hier à aujourd'hui », *Pouvoirs* 1993, n° 64, pp. 23-34.

Joseph-Barthélémy, « La crise de la démocratie représentative », *RDP* 1928, pp. 584-587.

Jozefowicz H.:

- « La réforme des règlements des assemblées parlementaires : entre impératifs constitutionnels, amélioration du débat et ouverture au pluralisme », *RFDC* 2010, pp. 329-372.
- « Session extraordinaire sur session extraordinaire ne vaut... Brèves remarques sur la multiplication des sessions extraordinaires au Parlement », *Politeia* 2013, n° 24, pp. 409-420.

Krolík C., « Le renouveau des commissions parlementaires permanentes », *RFDC* 2014, pp. 345-368.

Laffon P., « Quantification de l'activité parlementaire », *La revue parlementaire* 2011, n° 934, p. 17..

Lascombe M.:

- « L'article 22 (et l'article 9) », *LPA* 14 mai 2008, n° 97, pp. 69-72.

- « Le Gouvernement et la révision Constitutionnelle : un oublié très présent », *JCP* 2008. I. 173, pp. 35-39.

- « Les nouvelles règles relatives à la fixation de l'ordre du jour sous la Vème République », *LPA* 19 décembre 2008, n°254, pp. 87-89.

Lauvaux P., « Récurrences et paradoxes : une histoire contrapuntique », *Pouvoirs* 1993, n° 64, pp. 5-22.

Lavroff D. G. :

- « Les commissions de l'Assemblée nationale sous la V<sup>ème</sup> République », *RDP* 1971, pp. 1429-1465.

- « De l'abus des réformes : réflexions sur le révisionnisme constitutionnel », *RFDC* 2008 (*HS n°2 Réviser la Constitution après 2008 ? Après le comité Balladur*), pp. 55-71.

Le Divellec A. :

- « Vers la fin du "parlementarisme négatif" à la française ? Une problématique introductive à l'étude de la réforme constitutionnelle de 2008-2009 », in *Jus politicum (HS 2012 : Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire après la réforme de 2008)*, pp. 15-45.

- « Des effets du contrôle parlementaire », *Pouvoirs* 2010, n° 134, pp. 123-139.

Le Mire P., « L'ordre du jour sous la 5<sup>ème</sup> République », *RFDC* 1991, pp. 195-232.

Le Pourhiet A.-M. :

- « Le Conseil constitutionnel et sa réforme », in « Les cinquante ans de la Ve République », *LPA* 10 juillet 2008, n° 138, pp. 69-72.

- « Indispensable, superflue ou aventureuse ? Premiers regards sur la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 », *Politeia* 2009 n° 15, pp. 297-304.

Levade A.:

- « La révision du 23 juillet 2008. Temps et contretemps », *RFDC* 2009, pp. 209-316.

- « Les nouveaux équilibres de la V<sup>ème</sup> République », *RFDC* 2010, pp. 227-256.

Limouzy J., « Les rapports du ministre avec le Parlement et les partis », *Pouvoirs* 1986, n° 36, pp. 93-101.

Luchaire F., « Les conséquences de la réforme constitutionnelle du 4 août 1995 », *RDP* 1996, pp. 329-353.

Lyon J., « L'organisation des débats parlementaires », *ICP* 1973, pp. 129-163.

Magnon X. :

- « La composition de la commission Balladur : brèves réflexions sur l'expertise en matière constitutionnelle », *RFDC* 2008 (*HS n° 2 : Réviser la Constitution en 2008 ? Après le Comité Balladur*), pp. 39-47.



- « L'invité de Codes et Lois », *Cahier Législatif*, in Jurisclasseur Codes et Lois Droit Public, octobre 2015, p. 3.

Marini P., « Pour moderniser notre législation », *JCP* 2007, act 431, pp. 3-5.

Mathieu B. :

- « Le Conseil constitutionnel renforce ses exigences relatives à la qualité du travail législatif et à la sécurité juridique », *JCP* 2007, n° 1-2, pp. 3-5.

- « Le “comité Balladur”, ses travaux, son rapport » *RFDC* 2008 (*HS n° 2 : réviser la Constitution de 2008 ? Après le comité Balladur*), pp. 19-38.

- « Les commissions parlementaires permanentes, outils de revalorisation de la fonction parlementaire », *RFFP* 2011 n° 113, pp. 31-44.

Mathieu B., Verpeaux M., « Chronique de jurisprudence constitutionnelle (décision n° 98-401 DC, du 10 juin 1998, Loi d'orientation relative à la réduction du temps de travail) », *LPA* 2 décembre 1998, n° 144, pp. 18-21.

Maus D. :

- « La Constitution jugée par sa pratique. Réflexions pour un bilan », *RFSP* 1984, pp. 875-909

- « Libres propos sur le Sénat », *Pouvoirs* 1993, n° 64, p. 89-97.

Maus D., Halpérin J.-L., François B., et al., « Écrire une Constitution », *RFDC* 2009, pp. 557-574

Mazeaud P. :

- « le Parlement et ses adversaires », *Pouvoirs* 1993, n°64, p. 109-122.

- « La révision de la Constitution », *RFDC* 2009, pp. 147-151.

Mazeau V., « Le temps législatif programmé à l'Assemblée nationale : organisation ou désorganisation des débats », *Constitutions* 2015, pp. 345-349.

Mény Y., « Des mœurs irréformables ? », *Pouvoirs* 2008, n° 126, pp. 36-47.

Michon L., « L'initiative parlementaire en France depuis 1789 », *RDP* 1898, pp. 71-118.

Montalivet de P., « La dégradation de la qualité de la norme constitutionnelle sous la Vème République », *RDP* 2012, pp. 925-946.

Montis de A., « L'organisation globale des textes : premier bilan sur une réintroduction contestée », *LPA* 3 septembre 2010, n° 176, pp. 3-11.

Montis de A., Monge P., « Le Sénat et le renouveau de l'article 41 de la Constitution », *RFDC* 2017, pp. 861-880.

Morin M.:

- « Les discours de fin de session dans les assemblées parlementaires sous la 5<sup>ème</sup> République », *Pouvoirs* 1981, n° 20, pp. 155-168.

- « La présence du Gouvernement dans les assemblées parlementaires sous la Vème République », *RDP* 1986, pp. 1355-1394.

Nabli B., « L'opposition parlementaire : un contre-pouvoir saisi par le droit », *Pouvoirs* 2010, n° 133, pp. 127-141.

Nabli B., Sutter G., « L'instabilité sous la Vème République », *RDP* 2009, pp. 1599-1634.

Navarro J., « Mesurer l'efficacité des députés au sein du parlement français. L'apport des techniques de frontières non paramétriques », *RFSP* 2012, pp. 611-636.

Nicolas D., « L'application des nouvelles règles de procédure parlementaire établies par la Constitution de 1958 », *RFSP* 1960, pp. 899-911.

Ordinaire M., « Éléments d'une réforme parlementaire », *RPP* 1929, pp. 175-184.

Parodi J.-L., « Les quatre découvertes du Parlement français », *RFSP* 1981, pp. 5-14.

Pezant J.-L. :

- « Le contrôle de la recevabilité des initiatives parlementaires, éléments pour un bilan », *RFSP* 1981, pp. 140-171.

- « Quel droit régit le Parlement ? », *Pouvoirs* 1993, n° 64, pp. 63-74.

Pierré-Caps S., « Les révisions de la Constitution de la Cinquième République : temps, conflits et stratégies », *RDP* 1998, pp. 409-431.

Poncelet C. :

- « Le bicamérisme, une idée toujours neuve », *RPP* 2000, pp. 2-4 .

- « La V<sup>ème</sup> : une répartition claire des pouvoirs et des responsabilités », *RPP* 1998, pp. 47-53.

Portelli H., « Le temps parlementaire », *Pouvoirs* 2013, n° 146, pp. 71-82.

Puig P., « Le Conseil constitutionnel et la modulation dans le temps des décisions QPC », *RTDCiv.*, 2010, pp. 517-520.

Quiriny B., « La métamorphose de l'article 41 de la Constitution », *RFDC* 2010, pp. 313-328.

Radé C., « La réforme des retraites n'est contraire à aucun droit ni aucun principe constitutionnel », *Constitutions* 2011, pp. 233-238.

Raimbroug D., « #Réaction n° 2 », in O. Rozenberg et al., « La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a-t-elle renforcé le Parlement français ? », *Débats du LIEPP n° 3*, mars 2017, pp. 28-29.

Ravaz B., « Faut-il allonger la durée des sessions parlementaires ? », *RDP* 1994, pp. 1441-1454.

Renoux T.S., « Chronique de jurisprudence du Conseil constitutionnel (décision n° 90-278 DC, Résolution modifiant les articles 16, 24, 29, 48 du Règlement du Sénat et introduisant dans celui-ci des articles 47 ter, 47 quater, 47 quinquies, 47 sexies, 47 septies, 47 octies, 47 nonies et 56 bis A) », *RFDC* 1991, pp. 113-117.

Ribes D., « Le comité Balladur, technicien expert du parlementarisme », *RFDC* 2008 (*HS n° 2 : Réviser la Constitution en 2008 ? Après le Comité Balladur*), pp. 117-132.

Roques X. :

- « Le Mythe de l'ordre du jour prioritaire », *LPA* 4 mai 1992, n° 54, pp. 31-34.

- « La révision constitutionnelle et la réforme des méthodes de travail à l'Assemblée nationale », *LPA* 10 novembre 1995, n° 135, pp. 12-18.

Rossetto J., « L'utilisation de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution par le Gouvernement Raffarin : la confirmation du destin contrasté des normes constitutionnelles », *RDP* 2003, pp. 945-948.

Rousseau D., « Le Conseil constitutionnel, maître des horloges », *NCCC* 2017, pp. 5-18.

Rousseau D. et Gadhoun P.-Y., « Chronique de jurisprudence constitutionnelle 2008 », *RDP* 2009, pp. 241-292.

Rozenberg O., « Un petit pas pour le Parlement, un grand pas pour la Ve République. L'évaluation de la révision constitutionnelle de 2008 », in *LIEPP Working Paper* n° 61, décembre 2016, pp. 1-72.

Ruzié D., « Le nouveau Règlement de l'Assemblée nationale », *RDP* 1959, pp. 863-914

Saoudi M., « Le temps de parole sur les motions de rejet. Réflexions sur une réforme récente du Règlement de l'Assemblée nationale », *RFDC* 2001, pp. 529-571.

Schenberg R., Thiers É., « Le temps législatif à l'Assemblée nationale. Regard sur la révision constitutionnelle de 2008 et ses effets » in O. Rozenberg et al., « La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a-t-elle renforcé le Parlement français ? », *Débats du LIEPP* n° 3, mars 2017, pp. 30-48.

Schoettl J.-É. :

- « Chronique des décisions du Conseil constitutionnel (décision n° 98-398 DC du 3 avril 1998 : résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale) », *AJDA* 1998, pp. 492-494.

- « La nouvelle constitution financière de la France », *LPA* 13 septembre 2001, n° 183, pp. 3-23.

- « La sanction constitutionnelle de l'abus du droit d'amendement dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 », *RFDA* 2007, pp. 134-147.

- « Des infortunes de la révision constitutionnelle », *Commentaire* 2018, pp. 557-572.

Sermet L., « La réforme du règlement de l'Assemblée nationale adoptée le 26 janvier 1994 », *RFDC* 1994, pp. 713-747.

Sueur J.-P., « #Réaction n° 4 », in O. Rozenberg et al., « La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a-t-elle renforcé le Parlement français ? », *Débats du LIEPP* n° 3, mars 2017, pp. 47-48.

Tavernier É., « #Réaction n° 5 », in O. Rozenberg et al., « La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a-t-elle renforcé le Parlement français ? », *Débats du LIEPP* n° 3, mars 2017, pp. 49-52.

Terneyre P., « La procédure législative ordinaire dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *RDP* 1985, pp. 691-749.

Thiers É.,

- « Pour une histoire du Parlement, les leçons de Péguy », *Revue Mil Neuf Cent* 2002, n° 20, pp. 67-92.

- « Le contrôle parlementaire et ses limites juridiques : un pouvoir presque sans entraves », *Pouvoirs* 2010, n° 134, pp. 71-81.

- « Les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et l'élaboration de la loi depuis 2008 : une révolution très discrète », *RJTUM* 2014, n° 48, pp. 211-222.

Toulemonde G., « Le temps parlementaire », *Constitutions* 2016, pp. 40-45.

Touzeil-Divina M., « Et la revalorisation parlementaire, c'est maintenant ? », *LPA* 5 avril 2013, n° 69, pp. 4-10.

Türk P. :

- « La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 : une chance pour la qualité des lois ? », *Politeia* 2009, n° 16, pp. 401-421.

- « L'article 17 de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. Le statut des commissions permanentes : une évolution sans révolution », *LPA* numéro spécial « Une nouvelle constitution ? » 19 décembre 2008, n° 254, pp. 71-73.

- « Le Parlement et la QPC », *LPA* 29 novembre 2012, n° 239, pp. 5-12.

- « Le cumul des mandats dans le temps : quelle limites à la rééligibilité des gouvernants », *LPA* 31 juillet 2014, n° 152, pp. 32-43.

- « Les commissions parlementaires et l'état d'urgence », *RFDA* 2016, pp. 455-467.

- « Le Sénat : une assemblée de bons légistes ? », *Pouvoirs* 2016, n° 159, pp. 65-78.

- « La revalorisation du Parlement : jusqu'où ? », *Cahiers français*, n° 397, 2017, pp. 13-19.

Tusseau G., « La réactivation du "49-3" », *Dalloz* 2015, p. 560.

Urvoas J.-J. :

- « Une occasion gâchée, la révision constitutionnelle », *Commentaire* 2010, n° 130, pp. 443-450.

- « La lente mais irrépressible renaissance des commissions parlementaires », *Pouvoirs* 2013, n° 146, pp. 21-31.

- « Retour sur la révision de 2008 et sur les pouvoirs du Parlement », *Commentaire* 2018, pp. 563-570.

Vandendriessche X. :

- « Le Parlement entre déclin et modernité », *Pouvoirs* 2001, n° 99, pp. 59-70.

- « L'article 14 », *LPA* 14 mai 2008, n°97, pp. 48-50.

- « Une revalorisation parlementaire à principes constitutionnels constants », *JCP* 2008 I. 174. pp. 40-47.

Verdier M.-F., « La réforme des institutions à mi-mandat, au milieu du gué (éditorial) », *Politeia* 2009, n° 16, pp. 147-164.

Verpeaux, M. :

- « Chronique de jurisprudence constitutionnelle n° 22 (décision n° 99-217 DC du 8 juillet 1999, Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale) », *LPA* 20 octobre 1999, n° 209, pp. 28-29.

- « Moderniser et équilibrer les institutions de la 5<sup>ème</sup> république. Premières réflexions sur 77 propositions », *JCP* 2007, I, 204, pp. 15-23.

- « La loi du 15 juin 2009, une conséquence ordinaire de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 », *JCP* 2009, Act. 69, pp. 12-14.

- « Un nouveau droit parlementaire est arrivé : à propos de la [SEP] loi organique du 15 avril 2009 », *JCP* 2009. Actu 144, pp. 43-49.

Viktorovitch C., « Les commissions parlementaires à l'Assemblée nationale et au Sénat : un havre de paix », *Parlement [s]* 2010, pp. 90-110.

Viviano M., « La révision constitutionnelle de 1995 : un nouveau renforcement de l'exécutif », *LPA* 13 octobre 1995, n° 123, pp. 4-9.

Wahl N., « Aux origines de la nouvelle Constitution », *RFSP* 1959, pp. 30-66.

Waline J., « Les groupes parlementaires en France », *RDP* 1961, pp. 1170-1237.

Warsmann J.-L., « proposition Balladur : le renforcement des pouvoirs du Parlement », *RPP* 2007, pp. 49-54.

Weber Y., « La crise du bicaméralisme », *RDP* 1972, pp. 573-584.

Wulfman H., « Le Conseil constitutionnel peut-il contrôler le contenu des études d'impact ? », *Constitutions* 2013, pp. 376-378.

Zarka J.-C., « La révision constitutionnelle du 31 juillet 1995 », *LPA* 18 août 1995, n° 99, pp. 4-9.

## V. Actes de colloques et de journées d'étude

« **L'Assemblée nationale aujourd'hui** », colloque organisé par l'Association française de science politique (AFSP), 21-22 novembre 1985 (contribution en version dactylographiée) :

- Colmou Y., « les freins au débat parlementaire », pp. 1-12.

« **Le nouveau Règlement de l'Assemblée nationale** », journée d'études organisée par le centre de recherches en droit constitutionnel de l'Université Paris-I (CRDC), 1<sup>er</sup> avril 2010 à l'Assemblée nationale, Paris, Imprimerie nationale, 2010, 108 p. :

- Avril P., Gicquel J., Propos d'ouverture, pp. 5-8.

- Accoyer B., Communication, pp. 9-15.

- Bergougous G., « L'ordre du jour partagé et les nouveaux rythmes du travail législatif », le nouveau règlement de l'Assemblée nationale », pp. 19-30.

- Carcassonne G. « L'article 42 de la Constitution », pp. 51-55.

- Pallez C., «La réforme du règlement de l'Assemblée nationale : le temps législatif programmé», pp. 31-42.
- Portelli H., «La révision constitutionnelle de 2008, le Règlement du Sénat et le bicamérisme», pp. 43-46.

«L'agenda d'un Parlementaire», Séminaire du GEVIPAR, lundi 6 décembre 2010, <http://blogs.sciences-po.fr/recherche-parlement/files/2011/03/Séminaire-Gevipar-Décembre-2010.pdf>

## VI. Assemblée nationale

### Documents parlementaires

#### IIIème République

Rapport fait au nom de la *Commission des règlements* chargée d'examiner la proposition de résolution de Joseph-Barthélémy et plusieurs de ses collègues, *tendant à modifier un certain nombre d'articles du règlement de la Chambre des députés pour établir un statut de la séance publique*, par Joseph-Barthélémy ; Documents parlementaires, Chambre des députés, Annexe n° 2945, séance du 3 juin 1926, pp. 751-758.

Proposition de résolution *tendant à modifier un certain nombre d'articles du Règlement de la Chambre des députés pour établir un statut de la séance publique*, *JO* Chambre des députés, *Débats*, 2<sup>e</sup> séance du 15 juillet 1926, pp. 2883-2903.

#### IVème République

Proposition de résolution *tendant à la révision des articles 9, 12, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 52 et 88 de la Constitution relatifs à la permanence de l'Assemblée, à la convocation du Parlement, à l'investiture du président du conseil, à la nomination du président du conseil, à la responsabilité des ministres, au vote sur la question de confiance, au vote de la motion de censure, au régime de la dissolution, à la composition du cabinet en cas de dissolution et à l'autonomie des collectivités locales* ; présentée par M. Mauroux et plusieurs de ses collègues ; *JO AN, Documents parlementaires*, Annexe n° 9025, séance du 20 janvier 1950, pp. 44-47.

Proposition de résolution *tendant à la révision des art. 9, 22, 45, 49 alinéas 2 et 50 (alinéa 2 ;)* présentée par M. Lecourt et plusieurs de ses collègues ; *JO AN, Documents parlementaires*, Annexe n° 9534, séance du 2 février 1950, pp. 157-158.

Proposition de résolution *tendant à la révision : 1° du préambule (alinéas 1, 9 et 10) et 2° des art. 6, 8, 9, 13, 14, 20, 29, 40, 48, 51, 83 et 91* ; présentée par M. Delachenal et plusieurs de ses collègues ; *JO AN, Documents parlementaires*, Annexe n° 9534, séance du 17 mars 1950, pp. 479-481.

Proposition de résolution *tendant à réviser certains articles de la Constitution présentée par M. Coste-Floret et plusieurs de ses collègues* ; *JO AN, Documents parlementaires*, Annexe n° 11272, séance du 14 novembre 1950, p. 1961.

## Vème République (1958-1991)

Proposition de résolution *tendant à modifier et à compléter le Règlement de l'assemblée nationale*, présentée par J. Chaban-Delmas, AN, Annexe n° 399 ; 29 octobre 1968, p. 848-863.

Rapport fait au nom de la *Commission spéciale* chargée d'examiner la proposition de résolution n° 399 de J. Chaban-Delmas *tendant à modifier et à compléter le Règlement de l'Assemblée nationale* ; par J.-P. Lecat, AN, n° 824 (Tome I) ; 14 octobre 1969, pp. 1-114.

Résolution *modifiant et complétant le Règlement de l'Assemblée nationale* ; Doc. AN n° 146 ; 23 octobre 1969, pp. 1-34.

Proposition de loi constitutionnelle *tendant à modifier les articles 45 et 46 de la Constitution*, Doc. AN n° 2276, 11 mai 1976, pp. 1-7.

## Vème République (1991-2000)

Proposition de résolution *tendant à modifier les articles 43, 83, 91, 103 à 107, 126, 127 et 146 du Règlement de l'Assemblée nationale*, présentée par L. Fabius ; Doc. AN n° 1952 ; 5 avril 1991, pp. 1-7 ;

Rapport fait au nom de la *Commission des lois constitutionnelles, de la législation, et de l'administration générale de la République*, sur la proposition de résolution (n° 1952) de L. Fabius *tendant à modifier les articles 43, 83, 91, 103 à 107, 126, 127 et 146 du Règlement de l'Assemblée nationale* ; par D. Migaud ; Doc. AN n° 2019 ; 2 mai 1991, pp. 1-40 ;

Résolution *modifiant les articles 43, 83, 91, 103 à 107, 126, 127 et 146 du Règlement de l'Assemblée nationale* ; Doc. AN n° 475 ; 7 mai 1991, pp. 1-5.

Proposition de résolution *modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale* ; présentée par P. Mazeaud ; Doc. AN n° 947 ; 13 janvier 1994, pp. 1-122.

Rapport fait au nom de la *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République* sur la proposition de P. Mazeaud (n° 947) *modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale* ; Doc. AN n° 955 ; 19 janvier 1994, pp. 1-177.

Résolution *modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale*, 26 janvier 1994, Doc. AN n° 151 ; 26 janvier 1994, pp. 1-27

Projet de loi constitutionnelle portant extension du champ du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique et modifiant le régime de l'inviolabilité ; présentée au nom de J. Chirac par A. Juppé et par J. Toubon ; Doc. AN n° 2120 ; 29 juin 1995, pp. 1-7.

P. Mazeaud, Rapport fait au nom de la *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République*, sur le projet de loi constitutionnelle (n° 2120) *portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique et modifiant le régime de l'inviolabilité*

*parlementaire* ; et sur sept propositions de loi constitutionnelle (n° 324, 462, 549, 587, 601, 790, 1022) ; Doc. AN n° 2138 ; 5 juillet 1995, p. 1-143.

Rapport fait au nom de la *Commission des lois constitutionnelle, de la législation et de l'administration générale de la République* sur la proposition de résolution (n° 2236) de P. Mazeaud *modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale* ; par A. Fanton, Doc. AN n° 2242, 4 octobre 1995, pp. 1-53.

Résolution *modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale* ; Doc. AN n° 408 ; 10 octobre 1995, pp. 1-15.

Proposition de résolution *tendant à modifier les articles 50, 103, 104, 106, 107, 126 et 127 du Règlement de l'Assemblée nationale* ; Doc. AN, n° 674 ; 4 février 1998, pp. 1-6.

Rapport fait au nom de la *commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République* sur la proposition de résolution (n° 674) *tendant à modifier les articles 50, 103, 104, 106, 107, 126 et 127 du Règlement de l'Assemblée nationale* ; par C. Tasca ; Doc. AN n° 756 ; 4 mars 1998, pp. 1-43.

Résolution *modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale* ; Doc. AN n° 112 ; 25 mars 1998, pp. 1-3.

Proposition de résolution *tendant à modifier les articles 50, 91, et 108 du Règlement de l'Assemblée nationale* ; présentée par L. Fabius ; Doc. AN n° 1584 ; 11 mai 1999, pp. 1-5.

Rapport fait *au nom de la commission des lois* sur la proposition de résolution *tendant à modifier les articles 50, 91, et 108 du RAN* ; Doc. AN n° 1744 ; 29 juin 1999, pp. 1-28.

## **Vème République (2000-2017)**

Rapport fait *au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République* sur la proposition de résolution (n° 613) de J.-L. Debré et plusieurs de ses collègues, *tendant à compléter le RAN et à modifier ses articles 14, 50, 65, 91, 104 et 128* ; par P. Clément ; Doc. AN n° 698 ; 18 mars 2003, pp. 1-50.

Proposition de résolution *tendant à modifier l'article 91 du Règlement afin de réduire le nombre de motions de procédure* ; présentée par J.-L. Debré ; Doc. AN, n° 2793, 17 janvier 2006, pp. 1-5.

Rapport fait au nom de la *Commission de lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République*, sur les propositions de résolutions de J.-L. Debré (n° 2791 et 2801) ; par J.-L. Warsmann ; Doc. AN n° 3113 ; 31 mai 2006, pp. 1-107.

Projet de loi constitutionnelle *de modernisation des institutions de la Vème République* ; Doc. AN n° 820 ; 23 avril 2008, pp. 1-28.

Rapport fait au nom de la *Commission des lois constitutionnelles, de la législation, et de l'administration générale de la République* sur le projet de loi constitutionnelle (n° 820) *de modernisation des institutions de la Vème République* ; par J. -L. Warsmann ; Doc. AN n° 892 ; 15 mai 2008, pp. 1-626.



Rapport fait au nom de la *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République* sur le projet de loi constitutionnelle, *modifié par le Sénat (n° 993), de modernisation des institutions de la Vème République*, Doc. AN n° 1009 ; 2 juillet 2008, p. 1-240.

Projet de loi organique *relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution* ; Doc. AN n° 1314 ; 10 décembre 2008, pp. 1-12.

Rapport fait au nom de la *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République* sur le projet de loi organique (n° 1314) *relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 41 de la Constitution*, par J.-L. Warsmann, Doc. AN n° 1375 ; 7 janvier 2009, pp. 1-188.

Proposition de résolution *tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale* ; présentée par B. Accoyer, Doc AN n° 1546, 20 mars 2009, pp. 1-242.

Rapport fait au nom de la *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République* sur la proposition de résolution (n° 1546) de B. Accoyer *tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale* ; par J.-L. Warsmann ; Doc. AN n° 1630, 30 avril 2009, pp. 1-490.

Résolution *modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale* ; Doc. AN n° 292 ; 27 mai 2009, pp. 1-76.

Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la *Commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République* ; *sur le bilan d'activités de la commission des Lois sous la XIIIème législature (2007-2012)* ; par J.-L. Warsmann ; Doc. AN n° 4442 ; 29 février 2012, pp. 1-79.

Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République* *sur la question prioritaire de constitutionnalité* ; par J.-J. Urvoas ; Doc. AN n° 842 ; 27 mars 2013, pp. 1-157.

Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République* ; *sur le bilan d'activités de la commission des Lois* ; par D. Raimbourg ; Doc. AN n° 4542 ; 22 février 2017, pp. 1-72.

Proposition de résolution *tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale*, présentée par M. Claude Bartolone ; Doc. AN n° 2273 ; 14 octobre 2014, pp. 1-16

Rapport fait au nom de la *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République* sur la proposition de résolution (n° 2273) de C. Bartolone *tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale* ; par J.-J. Urvoas ; Doc. AN n° 2381 ; 20 novembre 2014, pp. 1-232.

Résolution *modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale* ; Doc. AN n° 437 ; 28 novembre 2014, pp. 1-18.

Projet de loi constitutionnelle *pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace* ; Doc. AN n° 911 ; 9 mai 2018, pp. 1-24.

Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi constitutionnelle *pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace* ; par M. R. Ferrand, Mme Yaël Braun-Pivet, M. M. Fresneau ; Tome I (Présentation générale et commentaires d'articles) ; Doc. AN n° 1137 ; 4 juillet 2018, pp. 1-274.

Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi constitutionnelle *pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace* ; par M. R. Ferrand, Mme Yaël Braun-Pivet, M. M. Fresneau ; Tome II (Compte rends des travaux de la commission) ; Doc. AN n° 1137 ; 4 juillet 2018, pp. 1-668.

## Divers

- Règlement de l'Assemblée nationale (à jour de la résolution du 11 octobre 2017)
- Instruction générale du bureau (à jour du 23 mai 2018)
- Comptes rendus des séances (XIème à XVème législatures)
- Compte rendus des séances (Ire à Xème législature)
- Composition et travaux des commissions (IVème à XIVème législatures)
- Statistiques de l'activité parlementaire à l'Assemblée nationale
- Documents du service de la séance de l'Assemblée nationale

## VII. Sénat

### Documents parlementaires

#### Vème République

Proposition de résolution de A. Poher et plusieurs de ses collègues *tendant à modifier les dispositions des articles 3, 5, 7, 13, 21, 22, 32 et 108 du Règlement du Sénat et à le compléter par un article 39 bis (nouveau) et un article 109 (nouveau)* ; Par M. Prélôt, Doc. Sénat n° 170 ; 6 avril 1971, pp. 1-42

Résolution *tendant à modifier les dispositions des articles 3, 5, 7, 13, 21, 22, 32 et 108 du Règlement du Sénat et à le compléter par un article 39 bis (nouveau) et un article 109 (nouveau)* ; Doc Sénat n° 76 ; 22 avril 1971, pp. 1-12.

Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, Règlement et d'administration générale de la République, sur la proposition de résolution de A. Poher et plusieurs de ses collègues *tendant à modifier les dispositions des articles 3, 5, 7, 13, 21, 22, 32, 36 et 108 du Règlement du sénat et à compléter par un article 39 bis (nouveau) et un article 109 nouveau* ; par M. Prélôt, Doc. Sénat n° 170 ; 6 avril 1971, pp. 1-42.

Résolution *tendant à modifier les articles 2, 3, 5, 6, 7, 8, 11, 13, 14, 17, 21, 22, 29, 32, 36, 42, 45, 72 et 108 du Règlement du Sénat, à le compléter par un article 29 bis et un article 109 et à abroger l'article 84* ; Doc. Sénat, n° 76 ; 22 avril 1971, pp. 1-12

Rapport fait au nom de la *commission des lois constitutionnelles, de la législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale* sur la proposition de résolution du A. Diligent, *tendant à compléter l'article 42, alinéa 7, du Règlement*, sur la proposition de résolution de J. Cluzel, *tendant à modifier l'article 78 du Règlement du Sénat relatif aux questions orales sans débat ; tendant à modifier les articles 36, 37, 42, 46, 48, 49, 64, 72, 78, et 82 du Règlement du Sénat* ; Doc. Sénat, n° 242 ; 2 avril 1973, pp. 1-20.

Résolution *tendant à modifier les articles 36, 37, 42, 46, 48, 49, 64, 72, 78, et 82 du Règlement du Sénat* ; Doc. Sénat n° 98 ; 25 avril 1973, pp. 1-6

Rapport fait au nom de la *commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale* sur la proposition de résolution de D. Hoeffel et plusieurs de ses collègues, *tendant à modifier les articles 32, 43, 44, 48, 49, 51 et 56 du Règlement du Sénat* ; par F. Collet ; Doc. Sénat n° 370 ; 15 mai 1986, pp. 1-39.

Proposition de loi *constitutionnelle tendant à améliorer l'efficacité de la procédure législative* ; présentée par J. Larché ; Doc. Sénat n° 179 ; 30 janvier 1990, pp. 1-9.

Proposition de résolution *tendant à modifier les articles 16, 21, 48 et 70 du Règlement du Sénat et tendant à insérer dans celui-ci un article 42 bis et un article 56 A* ; présenté par H. de Raincourt, G. Allouche et G. Larcher ; Doc. Sénat n° 195 ; 20 mars 1990, pp. 1-7.

Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de résolution de H. Raincourt, G. Allouche, G. Larcher, J. Larché *tendant à modifier les articles 16, 21, 48 et 70 du Règlement du Sénat et tendant à insérer dans celui-ci un article 42 bis et un article 56 A* ; Doc. Sénat n° 433, 27 juin 1990, pp. 1-43.

Résolution *modifiant les articles 16, 24, 29, et 48 du Règlement du Sénat et introduisant dans celui-ci des articles 47 ter, 47 quater, 47 quinquies, 47 sexies, 47 septies, 47 octies, 47 nonies et 56 bis A* ; Doc Sénat n° 4 ; adoptée le 4 octobre 1990, pp. 1-6.

Proposition de résolution *tendant à modifier les articles 32, 43, 44, 48, 49, 51 et 56 du Règlement du Sénat* ; présentée par D. Hoeffel et plusieurs de ses collègues ; Doc. Sénat n° 350 ; 24 avril 1986, pp. 1-11.

Rapport fait au nom de la *commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale*, sur la proposition de résolution de MM. Daniel Hoeffel et plusieurs de ses collègues *tendant à modifier les articles 32, 43, 44, 48, 49, 51 et 56 du Règlement du Sénat* ; Doc. Sénat n° 370 ; 15 mai 1986, pp. 1-39.

Résolution *modifiant les articles 36, 37, 42, 49 du Règlement du Sénat* ; Doc. Sénat n° 116 ; 4 mai 1994, pp. 1-3.

Rapport fait au nom de la *Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage*

*universel, du Règlement et d'administration générale* sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire et abrogeant les dispositions relatives à la communauté et les dispositions transitoires ; par J. Larcher ; Doc. Sénat n° 392 (Tome I) ; 21-24 juillet 1995, pp. 1-99.

Résolution modifiant le règlement du Sénat ; Doc. Sénat n° 37 ; 21 novembre 1995 ; pp. 1-10.

Rapports d'information fait au nom de la *Commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale*, par la mission d'information sur les Parlements de pays européens ; par P. Gélard et J.-C. Peyronnet ; Doc. Sénat n° 43 ; 25 octobre 2006, (pp. 1-200) ; Doc. Sénat n° 418 ; 25 juillet 2007, (pp. 1-217).

Rapport fait au nom de la *commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale* sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la Ve République ; Par J.-J. Hyst ; Doc. Sénat, n° 387, 11 juin 2008, pp. 1-314.

Rapport fait au nom de la *Commission des lois constitutionnelles, de législations, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale* sur le projet de loi constitutionnelle, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, de modernisation des institutions de la Vème République ; par J.-J. Hyst ; Doc. Sénat n° 463 ; 10 juillet 2008, pp. 1-63.

Rapport au nom de la *commission des lois constitutionnelles, de la législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale* sur le projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, Par J.-J. Hyst ; Doc. Sénat n° 196 ; 4 février 2009, pp. 1-118.

Proposition de résolution tendant à modifier le Règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat ; présentée par G. Larcher ; Doc. Sénat n° 377 ; 30 avril 2009, pp. 1-44.

Rapport fait au nom de la *Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale* sur la proposition de G. Larcher, tendant à modifier le Règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat ; par P. Gélard ; Doc. Sénat n° 427 ; 20 mai 2009, pp. 1-203.

Résolution tendant à modifier le Règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat ; Doc. Sénat n° 85 ; 2 juin 2009, pp. 1-33.

Proposition de loi constitutionnelle visant à limiter l'usage de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, présentée par MM. F. Commeinhes, P. Médevielle, O. Cadic, Mmes S. Joissains, B. Micouleau et M. F. Calvet, Doc. Sénat n° 293 ; 18 février 2015, pp. 1-5.

Proposition de résolution tendant à réformer les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace ; présentée par G. Larcher ; Doc. Sénat n° 380, 31 mars 2015, pp. 1-25.

Rapport fait au nom de la *commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale* sur la proposition de résolution de G. Larcher tendant à réformer les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace ; Par M. J.-J. HYEEST ; Doc. Sénat n° 427 ; 6 mai 2015, pp. 1-137.

Résolution réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace ; Doc. Sénat n° 100 ; 15 mai 2015, pp. 1-15.

Proposition de résolution visant à pérenniser et adapter la procédure de législation en commission ; présentée par G. Larcher ; Doc. Sénat n° 98 ; 20 novembre 2017, pp. 1-11.

Rapport fait au nom de la *Commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale* sur la proposition de résolution de M. Gérard LARCHER, Président du Sénat, visant à pérenniser et adapter la procédure de législation en commission, par P. Bas ; Doc. Sénat n° 134 ; 6 décembre 2017, pp. 1-65.

Résolution pérennisant et adaptant la procédure de législation en commission ; Doc. Sénat n° 28 ; 14 décembre 2017, pp. 1-5.

## **Divers**

- Règlement du Sénat (résolution du 16 janvier 2018)
- Instruction générale du Bureau (à jour du 7 décembre 2017)
- Comptes rendus des séances
- Comptes rendus des commissions permanentes
- Statistiques :
- « Tableau de bord du Sénat »
  - La Séance plénière et l'activité du Sénat (rapport d'activités), Tome I (présentation générale), Tome II (Statistiques).
  - Relevé de conclusions du groupe de réflexion sur les méthodes de travail du Sénat « Pour un Sénat plus efficace, plus présent, plus moderne, garant de l'équilibre des pouvoirs et de la représentation des territoires », 3 mars 2015, pp. 1-13.

## **VIII. Jurisprudence (Décisions du Conseil constitutionnel)**

n° 59-2 DC des 17, 18 et 24 juin 1959, *Règlement de l'Assemblée nationale* (Rec., p. 58).

n° 63-25 DC du 21 janvier 1964, *Résolution modifiant les articles 36, 39, 41, 50, 134, 135, 136 et 137 du Règlement de l'Assemblée nationale* (Rec., p. 23).

n° 78-97 DC, 27 juillet 1978, *Loi portant réforme de la procédure pénale sur la police judiciaire et le jury d'assises* (Rec., p. 31).

n° 79-110 DC du 24 novembre 1979, *Loi de finances pour 1980* (Rec., p. 36).

n° 81-129 DC des 30 et 31 octobre 1981, *Loi portant dérogation au monopole d'État de la radiodiffusion* (Rec., p. 35).

n° 81-132 DC, 16 janvier 1982, *Loi de nationalisation* (Rec., p. 18).

n° 84-181 DC, 11 octobre 1984, *Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse* (Rec., p. 78).

n° 86-206 DC, 3 juin 1986, *Résolution modifiant divers articles du Règlement du Sénat* (Rec., p. 43).

n° 90-278 DC, 7 novembre 1990, *Résolution modifiant les articles 16, 24, 29, et 48 du Règlement du Sénat et introduisant dans celui-ci des articles 47 ter, 47 quater, 47 quinquies, 47 sexies, 47 septies, 47 octies, 47 nonies et 56 bis A* (Rec., p. 79).

n° 91-292 DC, 23 mai 1991, *Résolution modifiant les articles 43, 44, 81, 83, 87, 91, 103 à 108, 126, 127 et 146 du Règlement de l'Assemblée nationale* (Rec., p. 64).

n° 91-301 DC, 15 janvier 1992, rendant le Règlement du Sénat conforme aux nouvelles dispositions de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, relatif aux commissions d'enquête et de contrôle parlementaires ainsi qu'à modifier certains de ses articles en vue d'accroître l'efficacité des procédures en vigueur au Sénat (Rec., p. 9).

n° 92-314 DC du 17 décembre 1992, *Résolution complétant le Règlement de l'Assemblée nationale pour l'application de l'article 88-4 de la Constitution* (Rec., p. 126).

n° 93-329 DC, 13 janvier 1994, *Loi relative aux conditions d'aide aux investissements des établissements d'enseignements privés par les collectivités territoriales* (Rec., p. 9).

n° 93-330 DC, 29 décembre 1993, *Loi de finances de 1994* (Rec., p. 572).

n° 94-338 DC, 10 mars 1994, *Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale* (Rec. p. 31).

n° 94-351 DC, 29 décembre 1994, *Loi de finances pour 1995* (Rec., p. 140).

n° 95-366 DC du 8 novembre 1995, *Règlement de l'Assemblée nationale* (Rec., p. 226).

n° 95-368 DC, 15 décembre 1995, *Résolution modifiant le Règlement du Sénat* (Rec., p. 246).

n° 95-370 DC du 30 décembre 1995, *Loi autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à réformer la protection sociale* (Rec., p. 269).

n° 98-398 DC, 3 avril 1998, *Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale* (Rec., p. 241).

n° 98-401 DC, 10 juin 1998 *Loi d'orientation relative à la réduction du temps de travail* (Rec., p. 298).

n° 99-417 DC, 8 juillet 1999, *Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale* (Rec., p. 96).

- n° 2001-448 DC, 25 juillet, *Loi organique relative aux lois de finances* (Rec., p. 99).
- n° 2001-541 DC, 27 novembre 2001, *Loi portant amélioration de la couverture des non-salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles* (Rec., p. 145).
- n° 2002-455 DC, 12 janvier 2002, *Loi de modernisation sociale* (Rec. p. 49).
- n° 2005-526 DC, *Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale* (Rec., p. 144).
- n° 2005-532 DC, janvier 2006, *Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers* (Rec., p. 31).
- n° 2006-537 DC, 22 juin 2006, *Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale* (Rec., p. 67).
- n° 2009-579 DC, 9 avril 2009, *Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution* (Rec., p. 84).
- n° 2009-581 DC, 29 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale* (Rec., p. 120).
- n° 2009-582 DC, 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le Règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat* (Rec., p. 132).
- n° 2009-588 DC, 6 août 2009, *Loi réaffirmant le principe du repos dominical et visant à adapter les dérogations à ce principe dans les communes et zones touristiques et thermales ainsi que dans certaines grandes agglomérations pour les salariés volontaires* (Rec., p. 163).
- n° 2009-591 DC du 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale* (Rec., p. 120).
- n° 2009-592 DC, 19 novembre 2009, *Loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie* (Rec., p. 193).
- n° 2009-595 DC, 3 décembre 2009, *Loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution* (Rec., p. 206).
- n° 2010-601 DC, 4 février 2010, *Loi relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales* (Rec., p. 53).
- n° 2010-602 DC, 18 février 2010, *Loi ratifiant l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés* (Rec., p. 64).
- n° 2010-603 DC, 11 février 2010, *Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux* (Rec., p. 58).
- n° 2010-605 DC, 12 mai 2010, *Loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation*

*du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne (Rec., p. 78).*

n° 2010-616 DC, 10 novembre 2010, *Loi organique relative à la gestion de la dette sociale (Rec., p. 317).*

n° 2010-617 DC, 9 novembre 2010, *Loi portant réforme des retraites (Rec., p. 310).*

n° 2010-618 DC, 9 décembre 2010, *Loi de réforme des collectivités territoriales, (Rec., p. 367).*

n° 2011-625 DC, 10 mars 2011, *Loi d'orientation et de programme pour la performance de la sécurité intérieure (Rec., p. 122).*

n° 2011-631 DC, 9 juin 2011, *Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité (Rec., p. 252).*

n° 2011-635 DC, 4 août 2011, *Loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs (Rec., p. 407).*

n° 2012-649 DC, du 15 mars 2012, *Loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives (Rec., p. 142).*

n° 2012-651 DC, 22 mars 2012, *Loi de programmation relative à l'exécution des peines (Rec., p. 655).*

n° 2012-240 QPC du 4 mai 2012, *M. Gérard D (Rec., p. 233).*

n° 2012-654 DC, 9 août 2012, *Loi de finances rectificative pour 2012 (Rec., p. 461).*

n° 2012-655 DC du 24 octobre 2012, *Loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social (Rec., p. 557).*

n° 2012-662 du 29 décembre 2012, *Loi de finances pour 2013 (Rec., p. 724).*

n° 2013-669 DC, 17 mai 2013, *Loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe (Rec., p. 721).*

n° 2013-677, du 14 novembre 2013, *Loi organique relative à l'indépendance de l'audiovisuel public (JO du 16 novembre 2013, p. 18633).*

n° 2013-687 DC, 23 janvier 2014, *Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (JO 28 janvier 2014, p.1622).*

n° 2014-690 DC, 13 mars 2014, *Loi relative à la consommation (JO 18 mars 2014, p. 5450).*

n° 2014-691 DC, 20 mars 2014, *Loi pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové (JO 26 mars 2014, p. 5925).*

n° 2014-705 DC, 11 décembre 2014, *Résolution tendant à modifier le Règlement de*



*l'Assemblée nationale (JO 13 décembre 2014, p. 20882).*

n° 2015-712, 11 juin 2015, *Résolution réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace (JO 14 juin 2015, p. 9865).*

n° 2015-715 DC, 5 août 2015, *Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (JO 7 août 2015, p. 13616).*

n° 2017-660 QPC du 6 octobre 2017, *Société de participations financières [Contribution de 3 % sur les montants distribués] (JO 8 octobre 2017, texte n° 27).*

n° 2017-694 QPC du 2 mars 2018, *M. Ousmane K. et autres [Motivation de la peine dans les arrêts de cour d'assises] (JO 3 mars 2018, texte n° 55).*

## **IX. Presse**

Le Figaro  
Le JDD  
Libération  
Le lab europe 1  
L'express  
Le Monde  
Médiapart  
Le Nouvelobs  
Public sénat

## **X. Ressources internet**

<http://www.conseil-constitutionnel.fr>  
<http://www.assemblee-nationale.fr>  
<http://www.senat.fr>

Blog « chambres à part »  
Blog « les coulisses de l'assemblée »  
Blog-notes d'Olivier Faure  
Blog « Les cuisines de l'assemblée »

## **XI. Divers**

### **Rapports divers :**

Rapport du Comité consultatif pour la révision de la Constitution, présidé par le doyen Georges Vedel, *Proposition pour une révision de la Constitution* (15 février 1993), Paris, La Documentation française, coll. des rapports officiels, 1993, 137 p.

Rapport du groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale présenté par D. Hoeffel au Bureau

du Sénat, 2 juillet 2002, 87 p.

Rapport de J.-P. Bel, *Pour une nouvelle république : propositions de réformes des institutions à Ségolène Royal*, 8 février 2007, 70 p.

Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vème République présidé par Édouard Balladur, *Une Vème République plus démocratique*, Paris, Fayard, La documentation française, 2008, 269 p.

Rapport du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vème République, *La réforme institutionnelle deux ans après*, 17 mai 2010, 60 p.

Le Club des juristes, *Réforme des institutions. Bilan et perspectives*, mars 2012, 46 p.

C. Bartolone, M. Winock (dir.), « Refaire la démocratie », Rapport du groupe de travail sur l'avenir des institutions, Doc. AN. n° 3100, 2015, pp. 1-960.

Rapport du Groupe de travail du Sénat sur la révision constitutionnelle Présidé par M. Gérard Larcher, Président du Sénat « 40 propositions pour une révision de la Constitution utile à la France », mercredi 24 janvier 2018, 102 p.

« Pour une nouvelle assemblée nationale », 1<sup>ère</sup> conférence de réforme, propositions des groupes de travail, 1<sup>er</sup> Rapport, décembre 2017, 426 p.

« Pour une nouvelle assemblée nationale », 2<sup>ème</sup> conférence de réforme, propositions des groupes de travail, 2<sup>ème</sup> Rapport, juin 2018, 346 p.

Circulaire du 15 avril 2009 relative à la mise en œuvre de la révision constitutionnelle (procédure législative), JORF n° 0089 du 16 avril 2009.

Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 *relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution* ; JO du 16 avril 2009, p. 6528.

Loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 *relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution* ; JO 11 décembre 2009, p. 21379.

# Index

## A

**Absentéisme** : 162, 302, 520, 700, 756,  
**Accès aux commissions** : 384-413, 448,  
534, 1017  
**Agenda** : 402-403, 434, 755-763  
**Alternance** : 52, 406, 566  
**Amendements**  
- amendements de la commission : 343-  
348  
- amendements du gouvernement : 232,  
476-479 (amendements portant articles  
additionnels), 822  
- amendements des parlementaires : 451-  
475, 488-505  
- contrôle de la recevabilité financière :  
349-354  
- définition : 202-203, 204-208  
- délais de dépôt : 228-232, 816-827  
- durée : 154, 292  
- irrecevabilité : 217-227, 349-354  
- rationalisation : 198-234  
- répartition commission/séance : 452-486  
- taux d'adoption : 499-501  
**Articles de la Constitution**  
- 20 C. : 94  
- 28 C. : 4, 14, 81, 101, 165, 727  
- 29 C. : 4, 14, 80, 90, 111, 130  
- 30 C. : 4  
- 31 C. : 266  
- 34 C. : 214  
- 39 C. : 96-97, 177  
- 40 C. : 221  
- 41 C. : 199, 218-220  
- 42 C. : 36, 41, 316, 320, 323, 328-329,  
450, 885  
- 44 C. : 41, 199, 206-207, 239, 316, 323,  
329-331, 355, 451, 484  
- 45 C. : 4, 36, 41, 55, 122, 136, 217, 220-  
225, 881, 885, 921-927, 941-960  
- 47 C. : 4  
- 48 C. : 4, 14, 41, 81, 93-95, 115-118,  
172-187

- 49 al. 3 C. : 20, 36, 41, 83, 123, 240, 246,  
522, 525, 560, 792, 860-885, 974-1002  
**Auditions** : 385-386, 395, 402, 421-444,  
829, 892-894  
**Autonomie**  
- des assemblées : 40, 384, 386-387, 446  
- des commissions : 4, 100, 401, 423  
- du Sénat : 56, 347, 402, 405, 422, 424-  
454, 637-642, 819

## B

**Bicamérisme** : 138, 841  
**Bureau des commissions** : 430

## C

**Calendrier** : 86-95, 127-132, 139-145,  
172-174, 606-612, 677-684, 718-781, 929  
**Clôture**  
Assemblée nationale : 305-309  
Sénat : 250, 258, 310-314  
**Comité d'évaluation et de contrôle** : 627,  
688  
**Commissaires extérieurs** : 162, 432-433  
**Commission des affaires culturelles** :  
444, 945  
**Commission des affaires économiques** :  
443, 929-930  
**Commission des affaires étrangères** :  
442-443  
**Commission des affaires européennes** :  
343, 442, 631  
**Commission des affaires sociales** : 353-  
354, 405, 444, 918, 945  
**Commission de la défense** : 432  
**Commission du développement  
durable** : 400-402, 444, 478  
**Commission des finances** : 104, 351-355,  
746  
**Commission des lois** : 221, 388, 403, 410,  
432, 444, 477, 545, 874  
**Commissions législatives**

- amendements en commission : 348, 453, 455, 460, 487-505, 545, 816-827 (délais de dépôt en commission)
- délais : 793-814 (constitutionnels), 815-837 (réglementaires), 888-919
- durée des séances : 526-537
- nombre : 502
- rapporteur : 889-895
- réunion :
  - première : 900-905
  - seconde : 480-486, 915-919
- saisies pour avis : 343-348
- spéciales : 521, 983
- volume d'amendement en commission : 456 (Assemblée nationale), 459 (Sénat)
- Commission d'enquête** : 617, 626-627, 688
- Commission mixte paritaire** : 138, 241, 811, 842, 911, 974
- Compte rendu** : 436-440
- Conférence des présidents** : 68, 181-183, 230, 606-611, 852-859 (pouvoir de veto), 962-969
- Conseil constitutionnel** : 97, 161, 210, 214, 223-224, 243, 294, 308, 339, 353, 372-374, 391-397, 512, 584, 638-642, 742-753, 764-768, 928-940
- Conseil d'État** : 2, 706
- Contrôle** : 65, 102, 615-632 (outils), 616 (définition), 686-699
- Conventions** : 259, 351
- Conventions internationales** : 159, 360, 374
- Pratique** : 40,

## D

- Débat** : 262, 279-288 (débat de procédure), 287 (débat préalable), 368-374 (débat d'orientation sénatorial), 631 (d'initiative sénatoriale)
- Délais**
  - de dépôt en commission : cf. « délais de dépôt » dans amendement et commissions législatives
  - de dépôt en séance : cf. « délais de dépôt » dans amendements
- Dernier mot** : 55, 138
- Discipline de vote** : 503

- Discussion des articles/amendements** : 154, 233, 289-305
  - part dans la discussion globale : 289
  - restriction : 155
- Discussion générale** : 265-288
  - débats de procédure : 279-288
  - part dans la discussion globale : 276
  - restriction : 154-155, 200, 267-278,
- Doctrine Urvoas** : 477
- Domaine de la loi** : 19, 83, 221
- Droit comparé** : 67, 214, 368, 840, 1002,
- Droit de tirage** : 182, 626-630
- Droit parlementaire/politique** : 40, 119, 326, 1021

## E

- Entonnoir** : 222-224, 802
- Étude d'impact** : 705

## F

- Fait majoritaire** : 18, 239, 318, 487, 498-505, 556, 585, 587, 618, 871, 968, 999, 1015, 1021

## G

- Gouvernement**
  - amendement : cf. amendement du gouvernement
  - présence en commission : 383-413
- Groupe politique/parlementaire** : 182, 490, 299

## I-J

- Intersession** : 100-105, 108, 113, 144-145, 162
- Irrecevabilité**
  - article 40 C. : 221
  - article 41 C. : 218-221
  - article 44 al. 2 C. : 242, voir seconde réunion de commission
  - article 45 C. : 222-227
- Jours de séance**
  - durée : 769-775
  - habituels : 756-768
  - inhabituels : 755-763

- nombre de jours : 101-102, 171, 173, 727-732
- réservé à l'opposition : 600,
- supplémentaire de séance : 727-732

## L

**Législature** : 12, 14, 127, 709, 850  
**LF/LFSS** : 806, cf. ordre du jour budgétaire  
**Loi organique** : 43-44, 193

## M

**Majorité (parlementaire)** : 490-492, 494-496, 863, 895  
**Minorité (groupe minoritaire)** : 181, 492-493, 496-497, 1002  
**Motions de procédure** : 279-288  
 - exception d'irrecevabilité : 265, 281, 376, 996  
 - question préalable : cf. question préalable  
 - réduction : 280-282  
 - rejet préalable : 282  
 - renvoi en commission : 265, 279, 282, 368, 996  
**Ministre chargé des relations avec le Parlement** : 144, 580, 673

## N-O

**Navette** : 1, 138, 594, 790, 812, 839-851, 852, 949, 967, 974  
**Non inscrits** : 270, 517  
**Obstruction** : 19, 59, 74, 78, 123, 192, 194, 199, 203, 210, 219, 236-246 (outils de défense contre), 247-250, 279, 299, 507-509, 865-870, 976-994  
**Opposition parlementaire**  
**Ordre du jour**  
 - définition : 563  
 - composition avant 2008 : 115-118, 129, 582-589  
 - complémentaire : 116, 178, 185, 584-586  
 - conférence des présidents : 576-578, 605-612, voir aussi Conférence des présidents  
 - en période budgétaire : 675-684  
 - état de crise : 810

- porosité entre les semaines : 654-674, 695-698, 709-717
- régime : 572-578, 590-604
- réservé : 176-187 (fenêtre), 586
- semaine de contrôle : 599, 633-642, 685-701
- semaine gouvernementale : 592-596, 660
- semaine parlementaire : 644-651, 702-717
- super-priorité : 600, 634-637

## P

**Parlementarisme rationalisé** : 2, 18, 96, 114, 121-124, 190, 217, 579, 860, 987, 994  
**Parole**  
 - réduction : 289-305  
 - sur les amendements : 231, 291-293, 295, 299-305  
**Pré-rapport** : 433  
**Président de commission** : 221, 310, 337, 351, 354, 358, 376, 399-402, 822-825, 916  
**Président de séance** : 294, 299, 304, 610  
**Procédures abrégées/simplifiées** : 334-341, 355-380  
 Assemblée nationale : 159, 213  
 Sénat : 161, 213  
**Procédure accélérée** : 241, 921-927, 941-960  
**Procédure d'adoption des lois en commission** : 214  
**Procédure d'examen en commission/procédure de législation en commission** : 375-380  
**PLF/PLFSS** : 675-684 (ordre du jour budgétaire), 806-809  
**Proposition de loi** : 178, 184, 703-708, 905  
**Publicité**  
 - en commission : 414-445, 1017

## Q

**Questions**  
 - à un ministre : 625, 688  
 - au Gouvernement : 617, 621, 625, 678, 688-689, 697, 699, 711  
 - cribles thématiques : 629, 699  
 - orales :

avec débat : 623, 628, 688-689, 699  
sans débat : 625, 628, 688-689

**Question préalable** : 245, 265, 282, 683

**Question prioritaire de constitutionnalité** : 742-753

**Quorum** : 298, 302

## R

**Rappel au règlement** : 262, 996

**Rapporteur** : 400, 409

**Recevabilité** : 349-354, 826

**Règlement** : 23, 149, 151, 159

**Renvoi** : 42, 207, 263, 277, 280, 367, 994

**Résolution modifiant le règlement** : 22-23, 27, 44, 140, 152, 159

**Régime d'Assemblée** : 2, 15, 25, 84, 124, 176

## S

### Séance

- définition : 11-14

- durée : 538-547, 721-726

- horaires : 14, 769-771

- nocturne : 109, 173, 754, 776-781

- suspension de séance : 262, 298-299

- Volume d'amendement en séance publique : 455 (Assemblée nationale), 459 (Sénat)

### Semaine de séance

Allongement : 754-763

- cf. ordre du jour

### Sénat

- Gestion du temps : 181-183, 186

**Séparation des pouvoirs** : 387

### Session :

- durée : 101-107, 731-732

- extraordinaire : 130-131, 173, 675, 733-741

- généralités : 4, 14 (définition)

- ordinaire : 89-91, 105-113, 166-170, 721-732

- réforme de 1963 : 104

- unique : 28, 164-175, 733

**Suspension de séance** : 262, 298,

## T

### Temps

- définition du temps au parlement : 10-17

- maîtrise par le Gouvernement : 80, 91, 115-124, 130-139, 579-589, 660-684, 900-905, 921-927, 978-990

- maîtrise par le Parlement : 79, 575-578, 890-899,

- rythme/déséquilibre : 101, 107-113, 141

- manque de temps : 142, 906-919, 941-951

**Temps global** : 257, 316

**Temps législatif concerté** : 257

**Temps législatif programmé** :

- dispositif : 247-256, 473

- efficacité : 507-525, 880, 992-994

- explication de vote personnelle : 155, 524

- Sénat : 257-260

## U-V

**Urgence** : 59, 122, 138, 146, 738, 790, 799 839-854

**Veto** : 183, 854, 859, 882, 1005

**Volume horaire** : cf. discussion générale, discussion par article, jours de séance et séance

**Vote bloqué** : 239, 994

# Table des matières

<b>Introduction.....</b>	<b>1</b>
<b>Section I – Détermination de l’objet d’analyse.....</b>	<b>4</b>
§ I – Le temps dans la procédure législative .....	4
A – Une dimension majeure et historiquement défectueuse du travail parlementaire .....	5
1 – L’importance du temps au Parlement.....	5
2 – Les dysfonctionnements temporels du Parlement .....	8
B – Des tentatives d’améliorations sans effet majeur .....	10
§ II – L’importance du temps dans la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 .....	14
A – L’amélioration du temps parlementaire dans la procédure législative .....	14
B – Un corpus juridique de solutions conséquent .....	16
<b>Section II – Détermination des objectifs de la recherche.....</b>	<b>19</b>
§I – Objectif et justification de la recherche .....	19
A – Une analyse des insuffisances de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 .....	20
B – L’utilité d’une étude des effets temporels de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 .....	24
§ II – Identification du cadre de la recherche.....	26
A – Précisions quant au champ de l’étude .....	27
B – Contraintes liées à la recherche en droit parlementaire .....	28
<b>Partie I – Les accélérations de la procédure législative .....</b>	<b>32</b>
<b>Titre I – Une procédure législative plus rapide .....</b>	<b>35</b>
<b>Chapitre I – 1958, des accélérations subies .....</b>	<b>37</b>

<b>Section I – Un rythme parlementaire subordonné au Gouvernement .....</b>	<b>39</b>
§ I – Un temps parlementaire contraint .....	40
A – Le resserrement du cadre de travail parlementaire .....	40
1 – Un choix fortement influencé par les précédentes républiques .....	41
2 – Un régime de session rigide .....	43
B – L’encadrement gouvernemental du travail parlementaire .....	45
1 – La maîtrise du calendrier parlementaire .....	45
2 – La maîtrise de la procédure législative .....	47
§ II – Les incidences d’une rationalisation excessive .....	49
A – Une précipitation déraisonnable .....	49
1 – Des sessions trop brèves .....	49
2 – Un rythme incohérent .....	53
B – La dévalorisation institutionnelle du Parlement.....	55
1 – Un ordre du jour dédié exclusivement à l’exécutif.....	56
2 – Une procédure législative victime des prérogatives gouvernementales .....	58
<b>Section II – L’efficacité limitée des tentatives de rééquilibrage.....</b>	<b>61</b>
§ I – L’impossible optimisation dans un cadre constitutionnel constant .....	61
A – L’exploitation maximale des ressources par l’exécutif .....	61
1 – L’extension excessive du calendrier parlementaire .....	62
2 – Une procédure législative précipitée .....	63
B – L’effort solitaire et constitutionnellement limité des assemblées parlementaires .....	67
1 – L’impossibilité d’imposer une programmation des travaux au Gouvernement .....	67
2 – La tentative d’une meilleure exploitation du temps par les règlements parlementaires .....	70
<i>a – L’encadrement du droit de parole des parlementaires.....</i>	<i>71</i>
<i>b – La recherche d’une meilleure complémentarité entre les commissions et la séance publique .....</i>	<i>74</i>
§ II – L’échec de la révision constitutionnelle du 4 août 1995.....	79
A – Une session ordinaire allongée et densifiée .....	79
1 – Un nouveau rythme de travail.....	79
2 – Une accentuation des prérogatives gouvernementales .....	82
B – Un ordre du jour plus ouvert aux parlementaires.....	85
1 – Un pas modeste .....	85



2 – Un résultat encourageant mais résiduel .....	87
Conclusion Chapitre I .....	91
<b>Chapitre II – 2008, des accélérations choisies .....</b>	<b>93</b>
Section I – La rationalisation du droit d’amendement .....	96
§ I – L’affaiblissement du droit d’amendement en séance publique .....	97
A – Une nouvelle répartition organique du droit d’amendement .....	98
1 – La dissociation des attributs du droit d’amendement .....	99
2 – Les perspectives de limitation du droit d’amendement .....	102
B – La maîtrise de la durée dévolue à l’amendement .....	104
1 – Le durcissement des conditions de recevabilité constitutionnelle .....	104
<i>a – La revitalisation mitigée de l’article 41 C.</i> .....	105
<i>b – La faible utilisation de l’article 45 al. 1 C.</i> .....	108
2 – La réduction du temps de l’amendement .....	110
§ II – Les procédures encadrant la discussion législative .....	113
A – Le besoin d’un outil efficace contre l’obstruction .....	113
1 – Des moyens de ripostes insatisfaisants .....	113
<i>a – Les dispositions constitutionnelles d’accélération</i> .....	113
<i>b – Les dispositions réglementaires d’accélération</i> .....	115
2 – L’hostilité des parlementaires .....	117
B – L’intérêt renouvelé pour la programmation globale des débats .....	119
1 – L’instauration volontariste à l’Assemblée nationale .....	119
2 – Le scepticisme sénatorial face aux vertus de la programmation imposée .....	122
Section II – La réduction de la durée de la séance publique .....	124
§ I – La limitation des débats introductifs .....	125
A – L’encadrement tardif de la discussion générale .....	126
1 – L’absence de remise en cause des règles en 2009 .....	127
2 – La limitation croissante de la discussion générale à partir de 2014 .....	129
B – La rationalisation des débats de procédures .....	133
1 – Une rationalisation justifiée à l’Assemblée nationale .....	134

2 – L’action préventive des sénateurs.....	136
§ II – La maîtrise du déroulement de la discussion par article.....	138
A – La restriction générale du droit de parole .....	139
1 – Des interventions limitées .....	139
2 – Des nuisances minorées.....	141
B – La revitalisation des procédures de clôture des débats.....	145
1 – Le durcissement excessif de l’Assemblée nationale.....	145
2 – Les innovations contrariées du Sénat .....	147
Conclusion Chapitre II .....	150
Conclusion Titre I.....	152
<b>Titre II – L’allègement de la séance publique contrariée par les parlementaires .....</b>	<b>154</b>
<b>Chapitre I – La domination du <i>Plenum</i> préservé .....</b>	<b>157</b>
Section I – Les possibilités d’accélération de la discussion publique .....	159
§ I – Une volonté d’alléger l’examen des amendements .....	159
A – La rénovation des procédures abrégées .....	160
B – Un encadrement marginal du droit d’amendement.....	164
1 – L’intégration des amendements des commissions saisies pour avis au texte adopté en commission .....	164
2 – Le contrôle de la recevabilité financière par les commissions .....	166
§ II – La difficile rénovation des procédures abrégées .....	170
A – Le <i>statu quo</i> des députés.....	171
1 – La suppression du droit d’amendement en séance publique : une solution refusée par les députés .....	171
2 – L’inutilité des nouvelles procédures .....	173
B – Des innovations sénatoriales favorables aux accélérations.....	177
1 – L’échec constitutionnel du débat d’orientation sénatorial.....	177

<b>2 – Une procédure de délégation législative partielle : la procédure d’examen en commission .....</b>	<b>181</b>
<b>Section II – L’accessibilité contrôlée des débats préparatoires .....</b>	<b>187</b>
<b>§ I – La participation du Gouvernement aux travaux des commissions .....</b>	<b>188</b>
<b>A – Une participation théorique du Gouvernement imposée aux parlementaires .....</b>	<b>188</b>
<b>1 – L’opposition des parlementaires .....</b>	<b>189</b>
<b>2 – Un droit consacré par la jurisprudence constitutionnelle .....</b>	<b>194</b>
<b>B – Une participation conditionnée par les parlementaires .....</b>	<b>197</b>
<b>1 – Une différenciation organique maintenue.....</b>	<b>198</b>
<b>2 – Une présence gouvernementale variable .....</b>	<b>200</b>
<b>§ II – L’ouverture croissante des travaux législatifs préparatoires.....</b>	<b>205</b>
<b>A – La lente consécration du principe de publicité .....</b>	<b>206</b>
<b>1 – L’absence de consécration constitutionnelle du principe .....</b>	<b>206</b>
<b>2 – Une approche divergente entre les deux assemblées .....</b>	<b>210</b>
<b>a – La frilosité sénatoriale .....</b>	<b>210</b>
<b>b – Le volontarisme des députés.....</b>	<b>211</b>
<b>B – Une diffusion accrue des travaux des commissions .....</b>	<b>213</b>
<b>1 – L’ouverture des commissions de l’Assemblée nationale à l’ensemble des députés ..</b>	<b>213</b>
<b>2 – La diffusion des travaux des commissions .....</b>	<b>215</b>
<b>a – Les comptes rendus .....</b>	<b>215</b>
<b>b – La diffusion des débats préparatoires vers l’extérieur .....</b>	<b>217</b>
<b>Conclusion chapitre I .....</b>	<b>220</b>
<b>Chapitre II – Un travail législatif répétitif .....</b>	<b>222</b>
<b>Section I – Une répartition du droit d’amendement source de ralentissements .....</b>	<b>224</b>
<b>§ I – Le déplacement trop limité des débats législatifs en commission.....</b>	<b>224</b>
<b>A – L’exercice répété du droit d’amendement .....</b>	<b>225</b>
<b>B – Un rééquilibrage simplement incitatif .....</b>	<b>227</b>
<b>1 – Une nouvelle complémentarité non respectée.....</b>	<b>228</b>
<b>2 – Les obstacles à la réalisation d’une complémentarité organique .....</b>	<b>231</b>
<b>a – L’inadaptation des comportements des acteurs .....</b>	<b>232</b>

<i>α - Les arbitrages des parlementaires peu favorables à une accélération .....</i>	<b>232</b>
<i>β - L'accroissement des amendements portant articles additionnels déposés par le Gouvernement .....</i>	<b>235</b>
<i>b - L'inexploitation des secondes réunions de commission .....</i>	<b>237</b>
<b>§ II – La domination des logiques partisane et majoritaire sur les impératifs de rapidité .....</b>	<b>240</b>
<b>A – Des comportements liés à l'appartenance partisane .....</b>	<b>241</b>
<b>1 – À l'Assemblée nationale .....</b>	<b>242</b>
<b>2 – Au Sénat .....</b>	<b>244</b>
<b>B – L'obstacle du fait majoritaire.....</b>	<b>246</b>
<b>Section II – Une répartition inefficace du travail parlementaire.....</b>	<b>250</b>
<b>§ I – Les effets limités du temps législatif programmé.....</b>	<b>251</b>
<b>A – Un allègement trop localisé.....</b>	<b>252</b>
<b>B – Un allègement trop incertain .....</b>	<b>257</b>
<b>§ II – L'allongement régulier des débats législatifs.....</b>	<b>262</b>
<b>A – Un allongement logique en commission.....</b>	<b>262</b>
<b>1 – Un travail préparatoire plus conséquent .....</b>	<b>262</b>
<b>2 – L'investissement massif des acteurs du débat parlementaire .....</b>	<b>263</b>
<b>B – Un allongement illogique en séance publique .....</b>	<b>265</b>
<b>Conclusion chapitre II .....</b>	<b>271</b>
<b>Conclusion Titre II .....</b>	<b>272</b>
<b>Conclusion Partie I.....</b>	<b>274</b>
<b>Partie II – Les ralentissements du travail parlementaire .....</b>	<b>277</b>
<b>Titre I – La fixation de l'ordre du jour au service d'une limitation du temps législatif .....</b>	<b>281</b>

<b>Chapitre I – Le partage théorique de l’ordre du jour .....</b>	<b>284</b>
<b>Section I – Le cantonnement du Gouvernement .....</b>	<b>286</b>
§ I – L’ordre du jour, outil d’accélération .....	286
A – La maîtrise gouvernementale du rythme parlementaire .....	287
1 – Des lenteurs excessives .....	287
2 – Une réforme pour gouverner efficacement .....	289
B – Une application responsable de l’emballement législatif .....	291
§ II – L’ordre du jour, outil de ralentissement .....	294
A – Une diversification favorable à une décélération .....	295
1 – Un ordre du jour gouvernemental limité .....	296
2 – Une diversification matérielle de l’ordre du jour imposée aux parlementaires .....	298
B – L’attribution aux conférences des présidents d’un pouvoir de programmation .....	300
<b>Section II – Une dynamique de ralentissement fragile .....</b>	<b>306</b>
§ I – Une restitution contenue au profit du contrôle parlementaire .....	306
A – Un développement volontariste contrôle en séance publique .....	307
1 – L’invitation du constituant à développer le contrôle parlementaire .....	308
2 – La multiplication des dispositifs réglementaires .....	311
a – À l’Assemblée nationale .....	311
b – Au Sénat .....	314
B – La confirmation jurisprudentielle de la non-exclusivité du contrôle .....	316
1 – Une super priorité parlementaire concurrencée .....	317
2 – La neutralisation de l’interprétation sénatoriale .....	318
§ II – Une indétermination de la semaine innommée défavorable au ralentissement législatif .....	320
A – L’hésitation des parlementaires à développer une semaine d’initiative parlementaire .....	320
B – Un débouché naturel pour les super priorités gouvernementales .....	322
<b>Conclusion chapitre I .....</b>	<b>324</b>
<b>Chapitre II – Les limites du partage de l’ordre du jour .....</b>	<b>326</b>

<b>Section I – Un ordre du jour optimisé pour le Gouvernement .....</b>	<b>328</b>
<b>§ I – Un ordre du jour gouvernemental étendu .....</b>	<b>328</b>
<b>A – Une tendance facilitée par les parlementaires en période normale .....</b>	<b>328</b>
<b>1 – Un ordre du jour gouvernemental incompressible .....</b>	<b>329</b>
<b>2 – L’optimisation de l’ordre du jour par le Gouvernement .....</b>	<b>331</b>
<b>a – À l’Assemblée nationale .....</b>	<b>332</b>
<b>b – Au Sénat .....</b>	<b>334</b>
<b>B – Une tendance accentuée en période budgétaire .....</b>	<b>336</b>
<b>1 – À l’Assemblée nationale .....</b>	<b>337</b>
<b>2 – Au Sénat .....</b>	<b>341</b>
<b>§ II – Une diversification matérielle trop modérée .....</b>	<b>343</b>
<b>A – Des séances de contrôle concurrencées et cantonnées .....</b>	<b>344</b>
<b>1 – Des activités de contrôle insuffisantes .....</b>	<b>344</b>
<b>2 – Une porosité facilitée .....</b>	<b>350</b>
<b>B – Le développement des initiatives parlementaires .....</b>	<b>353</b>
<b>1 – Une participation à la prolifération normative .....</b>	<b>353</b>
<b>2 – Des échanges réciproques entre les semaines .....</b>	<b>356</b>
<b>a – À l’Assemblée nationale .....</b>	<b>356</b>
<b>b – Au Sénat .....</b>	<b>359</b>
<b>Section II – Le contournement gouvernemental des nouvelles contraintes .....</b>	<b>361</b>
<b>§ I – Une flexibilité des sessions parlementaires fortement sollicitée .....</b>	<b>362</b>
<b>A – Une session parlementaire continue .....</b>	<b>363</b>
<b>1 – L’alourdissement des sessions ordinaires .....</b>	<b>363</b>
<b>a – L’augmentation du volume horaire des séances publiques .....</b>	<b>363</b>
<b>b – La multiplication des jours supplémentaires de séance .....</b>	<b>365</b>
<b>2 – La multiplication des sessions extraordinaires .....</b>	<b>369</b>
<b>B – La prise en compte par l’ordre du jour des décisions issues de la QPC .....</b>	<b>376</b>
<b>§ II – Des semaines parlementaires étendues .....</b>	<b>382</b>
<b>A – L’allongement des semaines parlementaires .....</b>	<b>382</b>
<b>1 – Une dynamique commune aux deux assemblées .....</b>	<b>383</b>
<b>2 – Une pratique gouvernementale protégée par le Conseil constitutionnel .....</b>	<b>388</b>
<b>B – L’absence de réduction de la durée des jours de séance .....</b>	<b>391</b>

1 – Une durée moyenne du jour de séance stabilisée .....	392
2 – Des séances de nuit en augmentation.....	395
 Conclusion Chapitre II .....	 398
 Conclusion Titre I.....	 400
 Titre II – Le renforcement des règles de ralentissement.....	 402
 Chapitre I – La consécration constitutionnelle d’un nouveau rythme .....	 403
 Section I – La lutte contre les précipitations gouvernementales .....	 405
§ I – L’instauration d’une durée minimale de préparation des textes en commission ..	405
A – L’allongement théorique du travail préparatoire .....	406
B – Une garantie fragilisée par des exceptions .....	411
1 – Les exceptions constitutionnelles .....	411
2 – Les exceptions circonstanciées .....	413
§ II – L’action amplifiée des règlements parlementaires.....	415
A – L’instauration justifiée d’un délai de dépôt des amendements en commission .....	416
B – L’instauration d’un délai incompressible entre les stades pré-décisionnel et décisionnel .....	 422
1 – L’insuffisance des prescriptions constitutionnelles .....	422
2 – Une respiration nécessaire avant l’examen en séance publique .....	423
 Section II – L’encadrement des procédures d’accélération gouvernementales .....	 425
§ I – Une procédure accélérée faiblement encadrée .....	426
A – La nécessité d’une réforme .....	426
1 – Des atteintes aux droits du Parlement et à la bonne élaboration de la loi .....	427
2 – Un usage abusif.....	429
B – L’attribution aux conférences des présidents d’un droit d’opposition : un encadrement <i>a minima</i> .....	 432
§ II – Une fréquence d’utilisation de l’article 49 al. 3 C. limitée .....	436
A – Une procédure efficace et brutale .....	437

1 – Le caractère non exceptionnel de l’utilisation de l’article 49 al. 3 C. ....	437
2 – Un outil anti-obstruction (et de suppression des débats).....	439
<b>B – La confirmation de l’article 49 al. 3 C. comme outil de suppression des débats parlementaires .....</b>	<b>441</b>
1 – Le refus des parlementaires de supprimer l’article 49 al. 3 C. ....	442
2 – Une vraie fausse limitation .....	444
 Conclusion du chapitre I.....	 447
 <b>Chapitre II – Les limites de la consécration constitutionnelle .....</b>	 <b>449</b>
 Section I – L’enchaînement trop rapproché des étapes de la phase pré-décisionnelle ..	451
§ I – Une durée toujours trop contrainte jusqu’à la l’adoption du texte en commission .....	451
A – L’extension appréciée de la durée d’instruction des textes (2009-2012) .....	452
B – Un allongement des délais rapidement estompé (2012-2016) .....	455
§ II – Un emballement excessif entre l’adoption du texte en commission et l’examen en séance publique.....	458
A – Un début d’examen en séance publique trop rapide.....	459
B – La précipitation extrême des secondes réunions de commission .....	461
 Section II – L’effet limité des dispositions constitutionnelles et réglementaires .....	463
§ I – L’article 45 al. 2, pivot de l’accélération de la procédure législative .....	463
A – Une utilisation toujours intensive .....	464
1 – L’augmentation de l’utilisation de l’article 45 al. 2 C. depuis 2008 .....	464
2 – La protection de la procédure accélérée par le Conseil constitutionnel.....	465
<i>a – Une procédure législative fragilisée .....</i>	<i>465</i>
<i>b – Une protection rigoureuse du Conseil constitutionnel .....</i>	<i>467</i>
B – L’attractivité renforcée de la procédure accélérée .....	470
1 – Le double effet d’accélération de la procédure accélérée .....	471
<i>a – Une procédure législative resserrée .....</i>	<i>471</i>
<i>b – Un outil d’optimisation de l’ordre du jour .....</i>	<i>475</i>
2 – Les réticences modérées des parlementaires.....	479
<i>a – Le faible usage de la prérogative conjointe des conférences des présidents .....</i>	<i>480</i>



<i>b – L’inefficacité des recommandations parlementaires</i> .....	482
§ II – L’article 49 al. 3 C. : un outil confirmé pour accélérer la procédure législative..	486
A – Une révision constitutionnelle inopérante .....	486
1 – Un usage répété sous la XIV <sup>ème</sup> législature .....	486
2 – Une arme fiable pour contenir les débats législatifs.....	489
B – L’usage renouvelé de l’article 49 al. 3 C.....	491
1 – Le retour l’article 49 al. 3 C. ....	492
2 – Une limitation dangereuse pour le rythme législatif .....	493
 Conclusion Chapitre II .....	 497
 Conclusion Titre II .....	 499
 Conclusion Partie II .....	 501
 Conclusion générale .....	 503
 Liste des tableaux, schémas et graphiques.....	 509
 Liste des annexes .....	 513
 Bibliographie.....	 548
 Index .....	 590



**Titre :** Le temps et la procédure législative. Étude des insuffisances de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008

**Mots clés :** Parlement – Temps – Procédure législative – Révision constitutionnelle – 23 juillet 2008

**Résumé :** Le temps est une dimension majeure du parlementarisme rationalisé imposé par la V<sup>ème</sup> République. Dès sa genèse, la Constitution de 1958 s'est employée à le mettre au service de l'exécutif. Ce choix a permis à l'exécutif de ne plus connaître les mêmes difficultés que sous les précédentes Républiques dans la gestion de l'institution parlementaire. Pourtant cette rationalisation n'a nullement résolu le problème de la gestion du temps parlementaire. À la veille de la révision constitutionnelle de 2008, le temps parlementaire est marqué par un surmenage caractérisé à la fois par une procédure trop lente (débats sans fin, augmentation permanente du temps de séance, du nombre des amendements déposés) et une précipitation de son rythme. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a tenté d'apporter une réponse aux dysfonctionnements temporels en réécrivant de nombreuses normes relatives au temps parlementaire.

Le constituant est parti du constat que d'une part, le texte de 1958 était une pièce essentielle du régime temporel et de ses dysfonctionnements et que d'autre part, une révision de la norme fondamentale contraindrait les parlementaires à modifier leurs comportements. Cette démarche a par la suite irrigué les normes inférieures (loi organique du 15 avril 2009 et règlements parlementaires). Pour obtenir des résultats positifs et tangibles, le recours à l'écrit juridique, et en premier lieu à son expression sommitale – la Constitution – fut ainsi largement privilégié. Depuis son entrée en vigueur, un bilan mitigé peut être tiré quant aux choix effectués. Pourtant, des instruments nouveaux avaient été mis en place pour tout à la fois accélérer la procédure législative mais aussi ralentir la précipitation excessive du rythme de travail.

**Title :** The use of the time and the legislative procedure. Study of deficiencies of the July 23rd 2008 constitutional revision

**Keywords :** Parliament – Time – Legislative procedure – Constitutional revision – July 23rd 2008.

**Abstract :** Time is a major dimension in the rationalised parliamentary system imposed by the 5th Republic. Since the beginning, the 1958 Constitution has applied to put the time at the service of the Executive power. This choice allowed the Executive power to no longer experience the same difficulties as under the previous republics in the parliamentary institution management. Nevertheless that rationalisation did not solve the problem caused by the use of the parliamentary time. On the eve of the 2008 constitutional revision the parliamentary time is marked by overwork characterised in the meantime with a too slow procedure (endless debates, permanent increasing in session length, increasing numbers of amendments..) and a speeding up in the session working rhythm. The constitutional revision of July 23rd, 2008 tried to provide an answer to the temporal dysfunctions by rewriting a lot of rules related to the parliamentary time.

The writers of the Constitution noticed that on one hand the 1958 text was an essential part of the temporal regime and its dysfunctions, and, that on the other hand a revision of the basic standards would compel the members of Parliament to change their behavior. That process has then irrigated the lower standards such as organic law April 15th 2009 and Parliamentary rules. In order to reach positive and real achievements the resort to the juridical writ – and in the first place its higher expression – the Constitution – was largely chosen. Since the introduction of that process a mild assessment as to the choices being made can be drawn. Yet new instruments had been put in place in order to speed up the legislative procedure but also slow down the violent hurry in the working rhythm.