



HAL
open science

Un petit pas pour le Parlement, un grand pas pour la Ve République

Olivier Rozenberg

► **To cite this version:**

Olivier Rozenberg. Un petit pas pour le Parlement, un grand pas pour la Ve République : L'évaluation de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. 2016. hal-02187872

HAL Id: hal-02187872

<https://sciencespo.hal.science/hal-02187872>

Preprint submitted on 18 Jul 2019

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

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



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License



SciencesPo

LABORATOIRE INTERDISCIPLINAIRE
D'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

LIEPP Working Paper

Décembre 2016, n°61

**Un petit pas pour le Parlement, un
grand pas pour la V^e République.
L'évaluation de la révision constitutionnelle du
23 juillet 2008.**

Olivier Rozenberg

Centre d'études européennes (CEE) & LIEPP Sciences Po

olivier.rozenberg@sciencespo.fr

www.sciencespo.fr/liepp

© 2016 by the author. All rights reserved.

**Un petit pas pour le Parlement,
un grand pas pour la V^e République.
L'évaluation de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.**

Olivier Rozenberg
(Centre d'études européennes (CEE) & LIEPP Sciences Po)

Décembre, 2016

Abstract

La note évalue les effets de la révision constitutionnelle de 2008 du point de vue de son objectif principal : la revalorisation du Parlement. Elle passe en revue nombre de dispositions relatives à l'ordre du jour des séances des assemblées, aux activités de législation, de contrôle et d'évaluation ou encore au statut de l'opposition. Elle s'appuie sur une analyse chiffrée des différentes procédures, et secondairement sur des entretiens menés dans les assemblées.

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

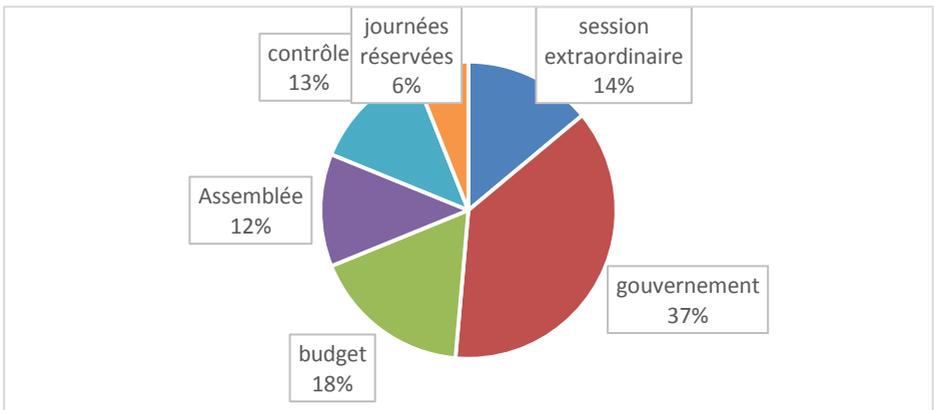
Cependant, plusieurs dispositions de la révision comme la dynamique suscitée par leur mise en œuvre contribuent à infléchir assez nettement l'esprit présidentialiste de la V^e République – au Parlement en tout cas. En outre, elles offrent aux assemblées des outils et des pistes pour s'affirmer plus nettement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

Résumé

La note passe en revue les différents aspects de la révision constitutionnelle touchant au Parlement.

1. Le volume d'activité globale des assemblées

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



2. Les activités législatives

2.1. Les commissions parlementaires dans la procédure législative

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

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

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

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

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

- La révision s'est traduite par l'adoption de davantage de propositions de loi : on passe ainsi d'une moyenne d'un quart de textes d'origine parlementaire parmi les lois adoptées à 40 % - la France se situant désormais au-dessus des moyennes européennes. Ces propositions sont étudiées durant les semaines des assemblées mais également durant celles du gouvernement.
- Les lois d'origine parlementaires se focalisent sur des enjeux touchant des groupes sociaux spécifiques ainsi que sur des questions relatives à la vie politique.

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

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

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

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

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

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

2.7. *La lutte contre l'obstruction*

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

3. **Le contrôle et l'évaluation**

3.1. *Contrôle et ordre du jour*

- Les deux assemblées connaissent une augmentation modérée des activités de contrôle en séance au détriment de la législation. Elles se situent entre 15 et 20 % du temps passé en séance. Le Sénat, longtemps moins actif en matière de contrôle, a rattrapé l'Assemblée. Cependant, le gouvernement tend à user de son droit de priorité pour empiéter sur les semaines de contrôle des assemblées.
- Les activités de contrôle en séance à l'Assemblée (questions à un ministre et les débats) portent sur des thèmes variés mais ont du mal à susciter l'intérêt des parlementaires comme des médias. Leur concentration sur une semaine, prévue par la Constitution, est en cause.

3.2. *Contrôle des nominations*

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

3.3. *Contrôle et autorisation des opérations armées*

- Les débats sur les opérations extérieures dans les trois jours et les votes après quatre mois d'engagement se tiennent d'autant plus régulièrement que l'armée française est active sur plusieurs terrains. Comme pour le

contrôle des nominations, il s'agit d'un net progrès par rapport à la situation antérieure.

3.4. *Constitutionnalisation des commissions d'enquête*

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

3.5. *Evaluation des politiques publiques*

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

3.6. *Le renforcement des activités européennes des assemblées*

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

4. **Les droits de l'opposition**

- Les éléments positifs sont nombreux : reconnaissance juridique via un système auto-déclaratif, journées réservées de l'ordre du jour (70 heures par an, AN), accès à la présidence de la commission des finances ou de commissions d'enquête, et droit de tirage véritable sur les commissions d'enquête (après une période d'hésitation à l'AN).
- Cependant, la mise en place de la révision constitutionnelle déçoit plutôt. Les journées de l'opposition suscitent un faible intérêt. La majorité, renforcée par la réforme de la procédure législative, garde pour l'essentiel la maîtrise des activités de contrôle. La fiction d'une évaluation neutre est également en cause.

5. Les autres dispositions

5.1. L'augmentation du nombre de commissions permanentes

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

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

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

5.3. La possibilité d'adopter des résolutions parlementaires

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

Introduction

Le 23 juillet 2008, la Constitution a connu, quantitativement, la plus importante révision de l'histoire de la V^e République avec une modification de près de la moitié de ses articles¹. Impulsée par le Président Sarkozy et préparée par une commission d'experts présidée par l'ancien Premier ministre Edouard Balladur, la révision visait principalement, mais pas exclusivement à revaloriser le rôle du Parlement². A l'instar de celle de 1995, dont l'ampleur fut moindre, elle partait du postulat que le système politique était trop déséquilibré au profit de l'exécutif et singulièrement du président de la République. Le constat se fondait tant sur des exemples étrangers, allemand entre autres, que sur le diagnostic implicite d'une crise hexagonale de la représentation dont la présidentielle de 2002 ou le référendum de 2005 sur le traité constitutionnel européen fournissaient des exemples saisissants. Derrière l'objectif d'équilibrage des pouvoirs, il s'agissait au fond de moderniser le système politique et de contribuer à restaurer un lien de confiance entre représentants et représentés.

L'objet de cette note est d'évaluer les effets de cette réforme plus de sept ans après sa mise en œuvre tandis que se sont succédées deux majorités opposées. Plus précisément, l'évaluation ne porte pas sur l'ensemble de la réforme mais sur son objectif principal, la revalorisation du Parlement. Avant d'y procéder, il est nécessaire de revenir

¹ En 2015 et 2016, le Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP) de Sciences Po a financé un projet portant la révision constitutionnelle de 2008. Inscrit dans le cadre de l'axe « Evaluer la démocratie » piloté par Emiliano Grossman et Nicolas Sauger, le projet a été coordonné par Guillaume Tusseau et moi. Je remercie les services des deux assemblées pour leur aide durant l'enquête. Merci également aux différentes personnes qui y ont contribué : Camille Brueder, Thomas Ehrhard, Marie-Alice Kerneis, Richard Kiss, Romain Michaud et Thomas del Vecchio. Je remercie par ailleurs Louis Berthelot pour son aide dans la rédaction de la présente note.

² Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *Une V^e République plus démocratique*, Présidence de la République, octobre 2007.

en quelques mots sur l'esprit de la révision de 2008, ses spécificités et ses ambiguïtés.

Il faut d'abord relever que derrière l'objectif consensuel de revalorisation du rôle du Parlement, il est difficile de définir précisément les ambitions du constituant de 2008 en la matière. L'exposé des motifs du projet est peu loquace sur ce point. Il indique : « Le constat d'un déséquilibre de nos institutions au détriment du pouvoir législatif est largement partagé et l'addition des instruments du parlementarisme rationalisé ne correspond plus, dans le contexte actuel, aux exigences d'une démocratie irréprochable ». Il y est également fait mention de la lutte contre l'obstruction ou du renforcement des droits du Parlement. Le doute subsiste cependant sur la nature de cette revalorisation - c'est d'ailleurs le prix du consensus autour de ce mot d'ordre. S'agit-il de rendre le Parlement plus actif ? plus influent vis-à-vis de l'action publique ? plus central dans le débat public ? Face à ce questionnement, il nous semble prudent de nous en tenir à la définition des missions du Parlement, introduites pour la première fois dans la Constitution par cette révision. L'article 24, al. 1, indique en effet : « Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques ». Sans nécessairement donner la même importance à ces trois fonctions, on peut considérer que parler d'un Parlement véritablement revalorisé suppose qu'il les remplisse chacune mieux depuis 2009, date de révision des règlements des assemblées, qu'avant cette date.

On peut relever ensuite que Nicolas Sarkozy a tenu dès le début à ce que cette révision, si importante soit-elle, respecte le cadre et l'esprit même de la V^e République. Il s'agissait certes de revaloriser le Parlement mais sans revenir sur les grands équilibres. Nuancé plutôt que contradictoire, ce programme n'en ouvre pas moins un questionnement crucial : peut-on réellement revaloriser le Parlement sans revenir sur l'élection directe du président, son droit de choisir le Premier

ministre, de dissoudre l'Assemblée ou encore l'absence d'obligation d'investiture gouvernementale par l'Assemblée nationale ?

Par ailleurs, certaines dispositions de la réforme ne visaient pas directement et principalement la revalorisation du Parlement. Certaines portaient sur d'autres sujets comme la question prioritaire de constitutionnalité - enjeu majeur de la révision dont ne traite pas cette note. D'autres cherchaient à limiter les effets de l'obstruction parlementaire dont on observait un développement continu depuis le début des années 1980. Enfin, un article, qui concentra l'essentiel du débat parlementaire et des commentaires de presse à l'époque visait à permettre au Président de prendre la parole devant les deux assemblées réunies. L'évaluation de la révision constitutionnelle dans la perspective d'une revalorisation parlementaire suppose donc d'analyser la mise en œuvre des articles qui y visaient mais également des autres dispositions aux effets potentiellement contradictoires.

Fruit de son mode d'élaboration et signe de son ambition réformiste, le caractère dispersé de la révision de 2008 impose de passer en revue une grande diversité de procédures au moment de son évaluation. On relève certes des dispositions phares : la revalorisation des commissions dans la procédure législative, le nouveau partage de l'ordre du jour, l'accent mis sur le contrôle et l'évaluation ou les droits de l'opposition. Cependant, les dispositions relatives à l'ensemble de ces finalités restent nombreuses. Elles sont en partie différentes à l'Assemblée et au Sénat et ont parfois évolué depuis les révisions des règlements de chaque assemblée en 2009. La note n'est d'ailleurs pas complète et ne développe pas, faute de place, les activités de contrôle au Sénat ou les droits de de l'opposition dans cette même chambre.

La révision de 2008 ne fut pas consensuelle. Les socialistes s'y opposèrent, à l'exception du député Jack Lang qui avait participé au comité Balladur. Or, la gauche eut à gouverner avec ses nouvelles procédures. Elle devint majoritaire à l'Assemblée en 2012 et le fut au

Sénat, dans la division, de 2011 à 2014. Il s'agit donc d'identifier comment les majorités successives ont accepté et fait usage des procédures qu'elles avaient parfois combattues.

Il faut relever enfin que cette évaluation se porte sur un terrain particulièrement autoréflexif. Les assemblées produisent régulièrement des formes d'évaluation de leurs pratiques, et donc de la révision de 2008. Le comité Balladur a publié deux ans après la révision sa propre évaluation³. Plutôt que de négliger ces perspectives indigènes, nous avons choisi d'appuyer une partie de notre propos dessus en recueillant le point de vue confidentiel de fonctionnaires parlementaires des deux assemblées⁴ ainsi que les opinions de députés et de sénateurs⁵.

Après avoir considéré l'évolution globale des activités en séance (1), la note reprend une à une les principales dispositions de la réforme en dressant le bilan quantitatif et qualitatif de leur mise en œuvre, à savoir les procédures relevant des activités législatives (2), du contrôle et de l'évaluation (3), des droits de l'opposition (4) et les autres dispositions (5)⁶.

1. Le volume d'activité globale des assemblées

Les assemblées sont-elles plus actives depuis la réforme ? Dans la mesure où celle-ci reporte une partie des activités législatives vers la

³https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/evenement/revision_institutionnelle_deux_ans_apres.pdf

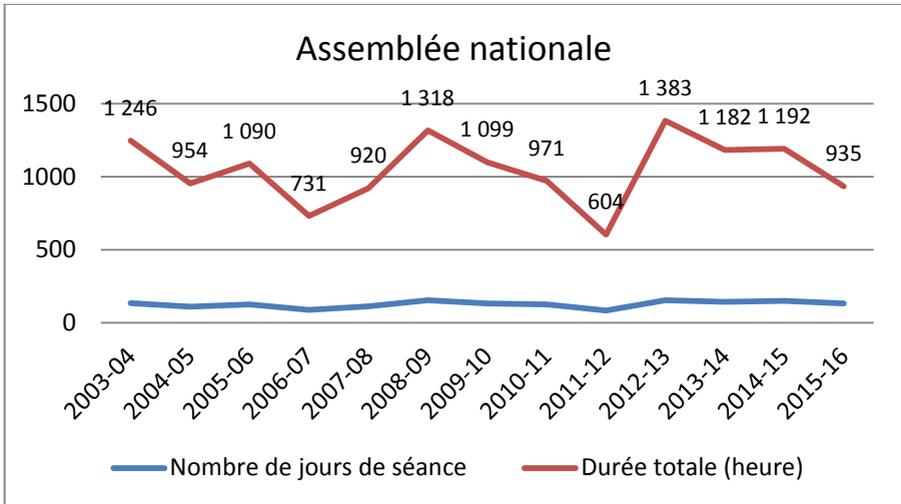
⁴ Travail réalisé par Thomas Erhard d'octobre 2015 à février 2016.

⁵ Travail réalisé au printemps 2016 par Camille Brueder et Richard Kiss au Sénat et par Marie-Alice Kerneis et Romain Michaud à l'Assemblée.

⁶ Il n'est pas consacré de partie spécifique au dispositif renouvelé de définition de l'ordre du jour des assemblées dans la mesure où les différentes parties abordent la question.

séance, on aurait pu s'attendre à ce que le volume d'heures en séance diminue. Les graphiques 1 et 2 indiquent que ce n'est pas le cas⁷.

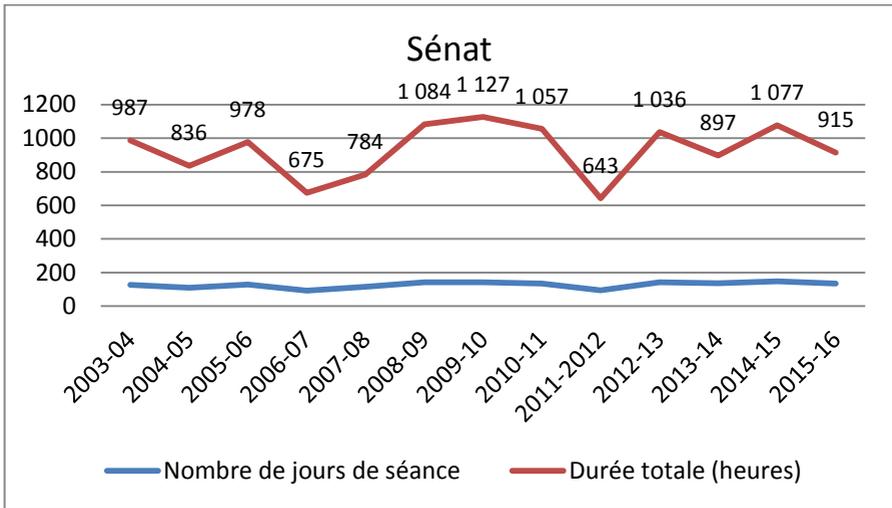
Graphique 1. L'évolution des activités en séance à l'Assemblée nationale



Le graphique 1 indique que la révision de 2008 n'a pas affecté le nombre d'heures en séance. La moyenne, située autour d'un peu plus d'un millier d'heures par an, est la même avant et après 2009. Le nombre de jours de séance est également stable. Une certaine tendance à la baisse du volume d'activité en cours de législature peut être observée lors des trois dernières législatures, indépendamment de la réforme.

⁷ L'ensemble des données quantitatives utilisées dans cette note sont issues des services des deux assemblées. La plupart viennent des rapports statistiques annuels, certaines nous ont été communiquées spécialement par les assemblées.

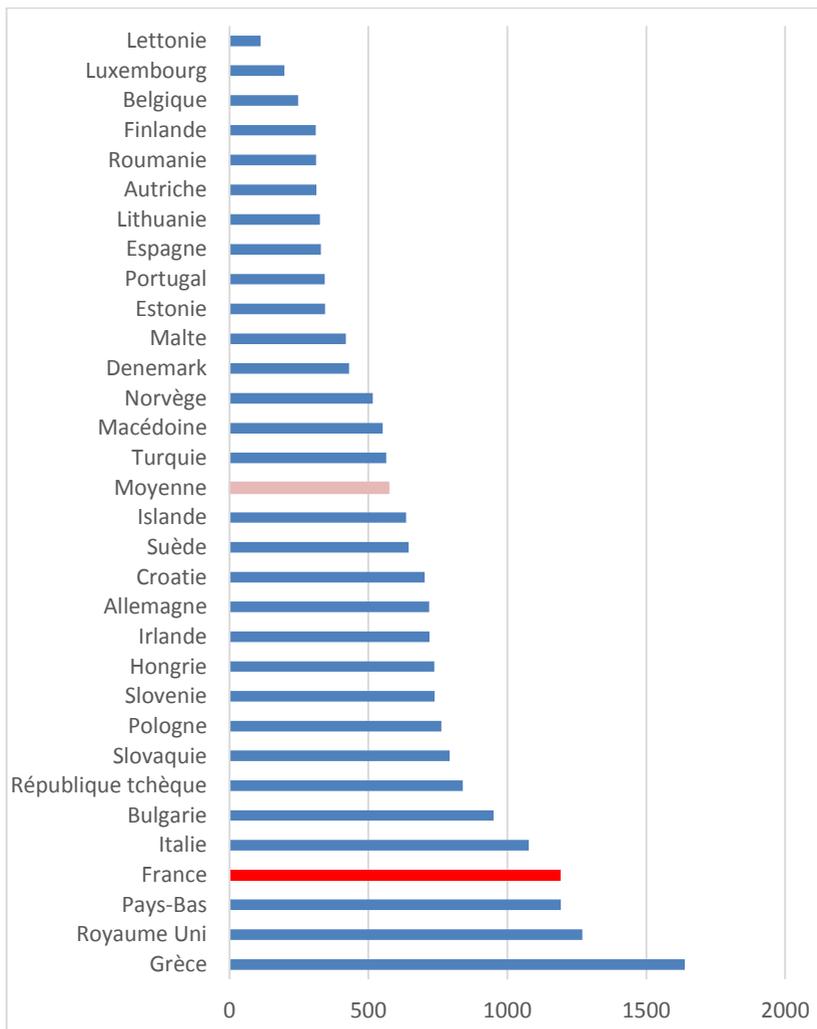
Graphique 2. L'évolution des activités en séance au Sénat



Au Sénat également, les activités de séance sont restées globalement stables, même si l'on note une légère augmentation du temps moyen.

Le Parlement n'est donc pas plus actif au niveau de la séance depuis la révision constitutionnelle. Cette stabilité tient en grande partie à l'importance du volume d'activité en séance. Le Parlement n'est pas plus actif car il est, d'une certaine façon, au maximum de ses possibilités dans l'hémicycle. La comparaison avec les autres chambres basses ou monocamérales des démocraties européennes en apporte la confirmation.

Graphique 3. Le nombre d'heures annuelles de réunion en séance dans les chambres basses ou monocamérales de démocraties européennes (2014-15)



Source : PADEMIA, *Vital Statistics on Legislatures*, 2016

Note : les données couvrent une année non-électorale depuis 2014.

Si le volume global de réunion est stable, la répartition entre les différents types d'activités a légèrement évolué comme nous le considérerons à la partie 3.

2. Les activités législatives

La révision constitutionnelle ne s'est pas limitée aux activités législatives. Cependant, celles-ci constituant le cœur historique des missions du Parlement, un projet visant à son renforcement devait nécessairement les aborder. Elle le fit du point de vue de la procédure, de l'agenda et de l'information parlementaire.

2.1. *Les commissions parlementaires dans la procédure législative*

Depuis 2009, la loi en discussion arrive en séance telle que modifiée par une commission compétente saisie au fond et non plus, s'agissant des projets de loi, dans la version initiale⁸. Il s'agit là d'une évolution majeure dont le Conseil constitutionnel est venu rappeler, par la censure d'un projet de loi sur le logement social en 2012⁹, qu'elle s'imposait à tous. Les études parlementaires laissent entendre l'importance d'une telle réforme. Les comparaisons européennes de la puissance des assemblées font une large place au critère de la capacité des commissions parlementaires à réécrire la loi¹⁰. Les modèles plus théoriques d'interaction avec l'exécutif soulignent le rôle déterminant de la mise sur agenda, ici entendu comme le séquençage du travail législatif (et non comme l'ordre du jour parlementaire)¹¹. L'acteur en situation de proposer un texte (le *setter*) occupe une posi-

⁸ A l'exception du projet de loi de finances, du projet de loi de financement de la sécurité sociale et des projets de révision constitutionnelle.

⁹ Décision n° 655 DC du 24 octobre 2012.

¹⁰ Herbert Döring (dir.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt, Campus Verlag / St. Martin Press, 1995.

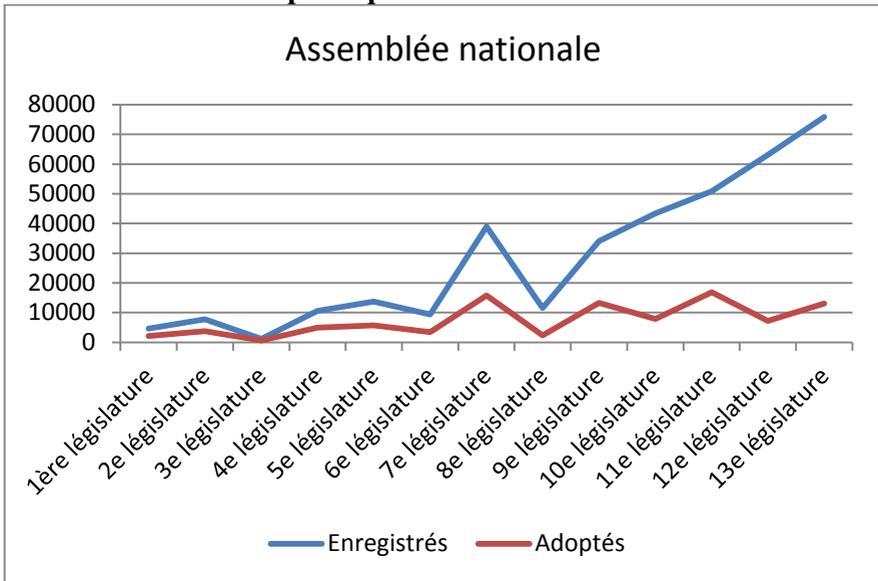
¹¹ Bjorn Erik Rasch, "Institutional Foundation of Legislative Agenda-Setting", dans S. Martin, T. Saalfeld, K. Strom (dir.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford, Oxford University Press, 2014, pp. 481-513.

tion plus cruciale que celui qui prendra la décision finale (le joueur de veto ou *veto player*) dès lors que les positions des uns et des autres ne sont pas diamétralement opposées. Avec la réforme, les commissions parlementaires sont davantage en situation de *setters* vis-à-vis de la séance. Il revient ainsi à un ministre désireux de rétablir les dispositions initiales de son texte d'introduire des amendements en ce sens en séance.

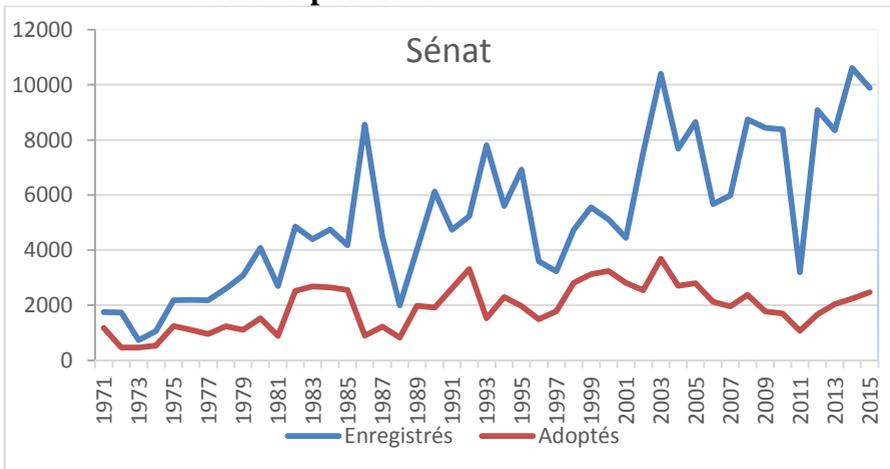
A. *La séance*

Le renforcement du rôle des commissions de la procédure législative signifie, mécaniquement, que la séance devient un lieu moins crucial pour modifier le texte en présence. Par ailleurs, la mise en place de procédures anti-obstruction telles que le temps législatif programmé (voir 2.7) restreint la portée de la stratégie de blocage par dépôt massif d'amendements en séance. Avant d'évaluer les effets de la réforme sur la séance, il convient de prendre la mesure de l'augmentation continue du nombre d'amendements déposés depuis les années 1980. Comme indiqué aux graphiques 4 et 5, le phénomène affecte, dans des proportions différentes, les deux assemblées. Dans les deux cas, le nombre d'amendements adoptés est, lui, relativement stable – même si leur ventilation a changé comme on le verra plus loin.

Graphique 4. Amendements déposés et adoptés en séance sous la Ve République à l'Assemblée nationale

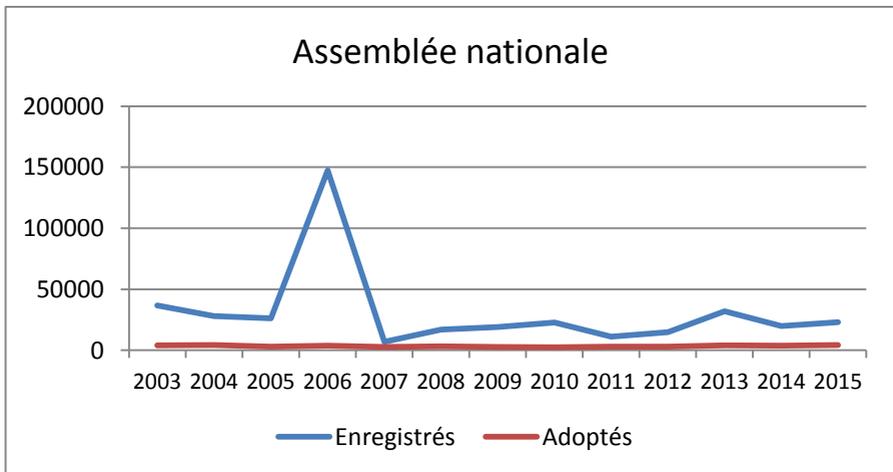


Graphique 5. Amendements déposés et adoptés en séance au Sénat depuis 1969



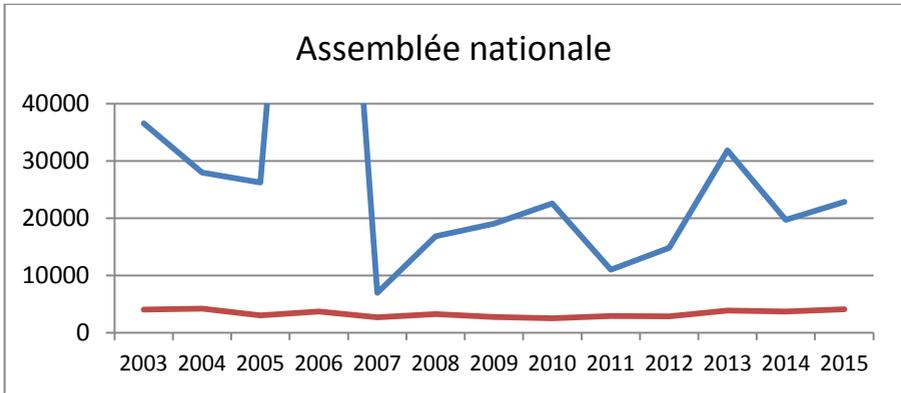
L'analyse de la progression des amendements déposés reste à faire. Elle résulte pour partie de la plus grande polarisation et compétitivité de la vie politique dont témoigne la quasi-systématicité des alternances lors des élections législatives depuis 1981. Elle tient également à des raisons matérielles comme la généralisation de l'outil informatique¹², l'augmentation de la dotation consacrée aux collaborateurs parlementaires et, depuis les années 2010, le succès de la diffusion sur Internet de données quantitatives agrégées relatives à l'action individuelle des parlementaires. Les graphiques 6 et 7 détaillent les mêmes données sur la période récente, en dédoublant la présentation pour l'Assemblée compte tenu du pic de 2006.

Graphique 6. Amendements déposés et adoptés en séance à l'Assemblée nationale depuis 2003 (aperçu général puis agrandi)¹³

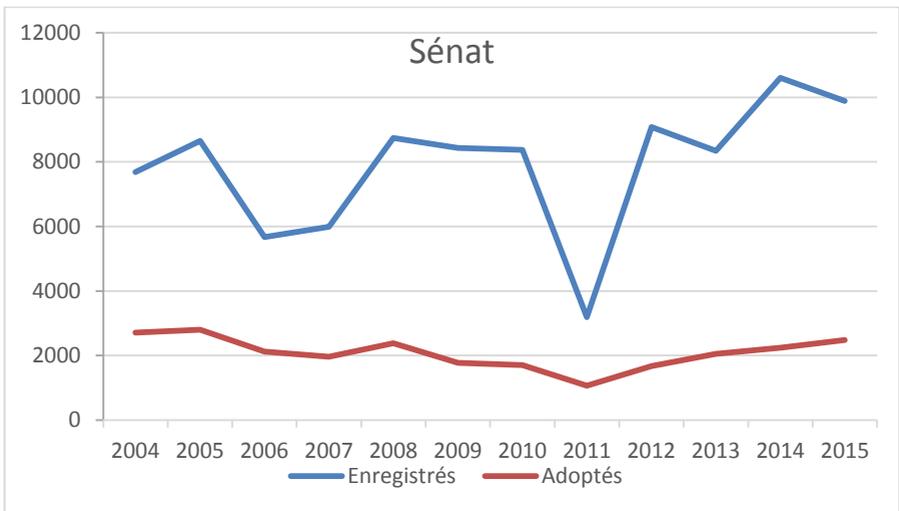


¹² La base de données Eloi à l'Assemblée nationale permet le dépôt en ligne.

¹³ Données valant par année civile à l'exception de 2015 qui couvre la session 2015-2016.



Graphique 7. Amendements déposés et adoptés en séance au Sénat depuis 2003



Dans l'ensemble, les graphiques indiquent une stabilité tant du nombre d'amendements déposés qu'adoptés. L'Assemblée n'a certes plus connu d'épisodes d'obstruction au niveau de 2006 lors de la discussion du projet de loi relatif au secteur de l'énergie. Cependant,

le nombre d'amendements déposés en séance n'a pas diminué si l'on excepte ce cas hors norme. Au Sénat, le nombre d'amendements déposés est également stable, à l'exception de l'année 2011 marquée par les élections sénatoriales.

Trois explications peuvent être apportées à ce qui est considéré par l'ensemble des personnes interrogées comme la principale source d'insatisfaction vis-à-vis de la révision constitutionnelle :

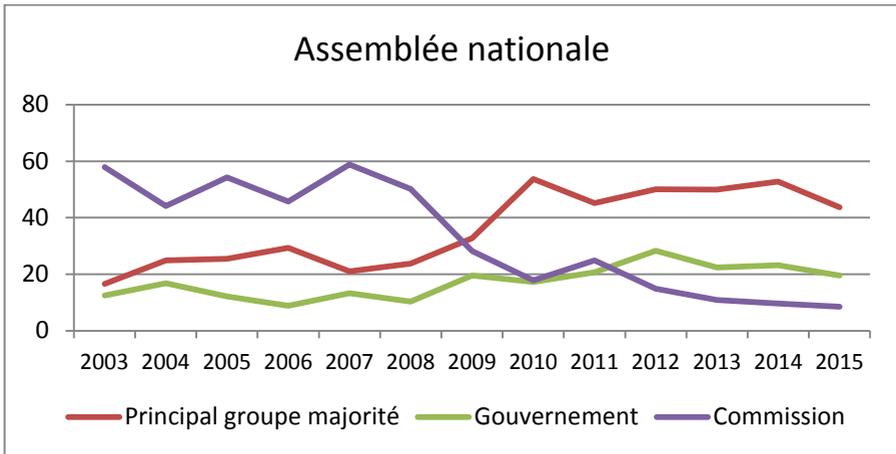
1. Des députés ayant échoué au stade de la commission à faire adopter leur position tendent à déposer à nouveau leurs amendements en séance, ainsi transformée en session de seconde chance. Ces amendements sont, d'une certaine façon, disponibles. Déjà rédigés, enregistrés sur les ordinateurs, ils peuvent être redéposés à moindre coût. Des amendements déjà rejetés en commission le sont donc à nouveau en séance, avec les mêmes arguments et souvent les mêmes orateurs. Un tel dédoublement au sein d'une procédure elle-même itérative n'est à l'évidence pas satisfaisant.
2. Les modifications apportées sur le contenu du texte en commission, loin de dévitaliser la séance, provoquent au contraire une réaction des parlementaires soucieux de réagir à la nouvelle version issue des travaux de séance. La commission devient en quelque sorte une première lecture et la séance une seconde. Le gouvernement donne le mauvais exemple en la matière puisqu'il tend à déposer de plus en plus d'amendements en séance (voir *supra*). Les groupes d'intérêt pratiquent également une veille active des commissions et se montrent soucieux de proposer des dispositions pour répondre aux nouvelles orientations du texte.
3. Des parlementaires, soucieux de se voir reconnaître la paternité d'un amendement, peuvent privilégier le cadre de la séance non seulement parce qu'il est davantage visible mais aussi parce

qu'au stade de la commission un amendement adopté devient *de facto* le texte en discussion. Les députés de la majorité en commission payent en quelques sortes le prix de leur influence accrue d'une plus faible visibilité publique de celle-ci. Pour l'opposition ou les frondeurs, la séance garde un intérêt pour publiciser une prise de position indépendamment de la volonté de changer le texte. Elle reste à cet égard perçue par les parlementaires comme un lieu plus visible voire plus solennel que les commissions. Enfin, les stratégies d'obstruction demeurent en dépit de leur moindre efficacité. Ce sont ainsi 5118 amendements qui furent déposés à l'Assemblée en séance en première lecture sur le mariage des couples de même sexe (2012-13), 3053 pour la loi Macron (2015) et 4857 pour la loi El Komri (2016).

Le Sénat a tiré les conclusions de la tendance de la séance à rejouer le match de commission en réformant son règlement en 2015 afin de limiter, sous certaines conditions, la possibilité de déposer des amendements en séance – à l'instar de mécanismes existants ailleurs qu'en Europe. Il s'agit là d'une petite révolution dont le bilan devra être réalisé dans quelques années.

Si le nombre d'amendements adoptés en séance est relativement stable, leur origine a considérablement évolué. Avant 2009, les amendements de la commission représentaient en moyenne un amendement adopté sur deux en séance à l'Assemblée. Leur part a logiquement chuté depuis dans la mesure où le texte est introduit en séance tel qu'amendé en commission. Les amendements issus des députés de la majorité sont logiquement plus présents à hauteur d'un amendement adopté sur deux environ. La part du gouvernement tend quant à elle à augmenter : elle est passée de 10 % à un quart environ. Le graphique 8 indique l'évolution dans le temps de l'origine des amendements adoptés en séance à l'Assemblée.

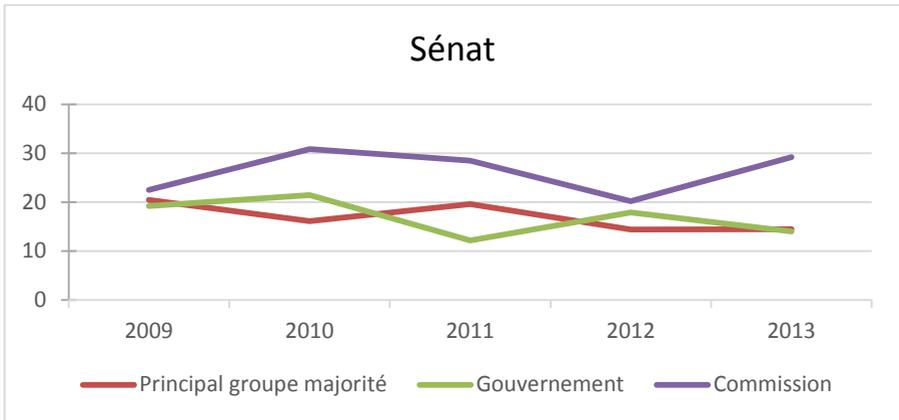
Graphique 8. Origine des amendements adoptés en séance à l'Assemblée (% des amendements adoptés)¹⁴



La situation du Sénat est plus complexe comme indiqué au graphique 9. Le groupe socialiste n'ayant pas disposé de la majorité absolue de 2011 à 2014, sa capacité à faire adopter des amendements en séance s'en trouva affectée dans un contexte de divisions croissantes au sein de la gauche.

¹⁴ Données valant par année civile à l'exception de 2015 qui couvre la session 2015-2016. L'évolution en valeur absolue est assez similaire compte tenu de la relative stabilité du nombre total d'amendements acceptés comme indiqué au graphique 6. La remarque vaut également pour le graphique 9.

Graphique 9. Origine des amendements adoptés en séance au Sénat (% des amendements adoptés)



L'étude des activités d'amendement du gouvernement en séance depuis la réforme reste à mener. Dans les entretiens réalisés, l'expression « inversion de la charge de la preuve » revient en boucle dans la bouche des politiques et des fonctionnaires. Le ministre a désormais à convaincre que la version du texte qu'il propose est meilleure que celle issue des travaux de commission.

Des rapports ont pu relever que le gouvernement tendait à déposer davantage d'amendements hors délais, moins de trois jours avant la venue en séance d'un texte¹⁵. Les fonctionnaires parlementaires se plaignent d'ailleurs de ces « amendements au plateau », vite rédigés et souvent rapidement modifiés. Si le manque de préparation en amont de la part du gouvernement explique une partie de ce phénomène, la volonté de contourner des débats difficiles de commission peut également nourrir une telle stratégie qui, pour être légale, tient du détournement de procédure.

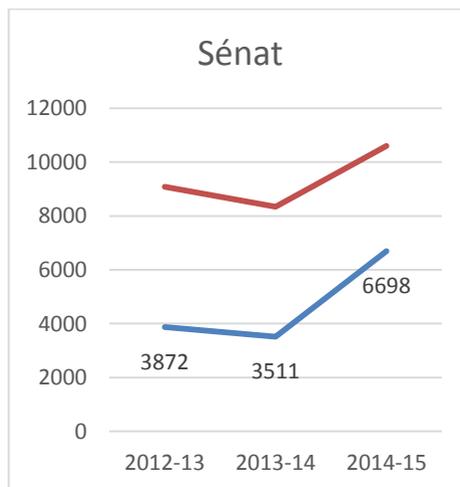
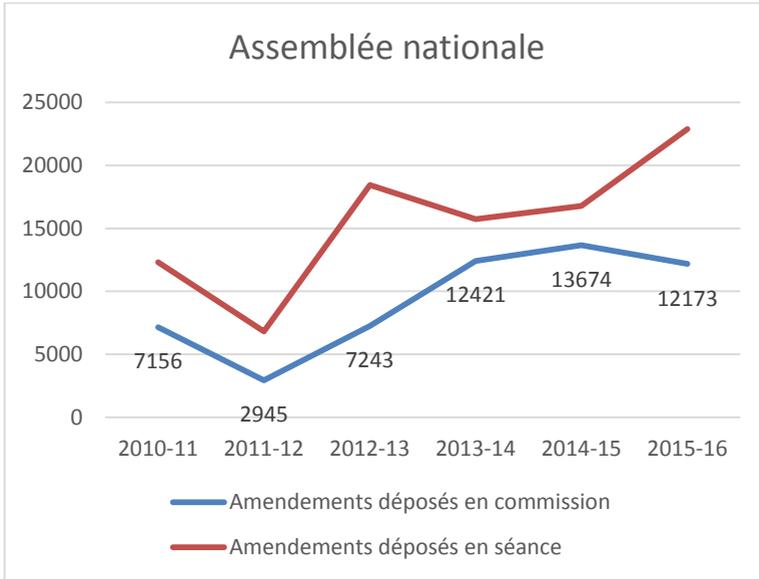
¹⁵ Rapport n° 2268, Assemblée nationale, 14^e législature, 9 octobre 2014, fait au nom de la mission d'information sur la simplification législative par Régis Juanico.

Des exemples de ministres cherchant à rétablir les modalités d'origine de leur texte - et n'y parvenant parfois pas - peuvent être cités. Sont-ils nombreux ? Les amendements gouvernementaux sont-ils davantage mis en échec depuis 2009 ? Au-delà du jeu formel, les négociations sur le fond sont-elles marquées d'une moindre prépondérance des ministres ? Un administrateur de l'Assemblée explique : « Avant 2008, le gouvernement pouvait se battre en séance pour peu de choses. Maintenant, c'est différent. Il doit faire le tri sur ce qui est important pour déposer des amendements uniquement là-dessus. Et la commission gagne sur le moins important ». En d'autres termes, le changement de la procédure parlementaire ne met pas fin à la domination de l'exécutif mais augmente les coûts de transaction pour l'imposer.

B. La commission

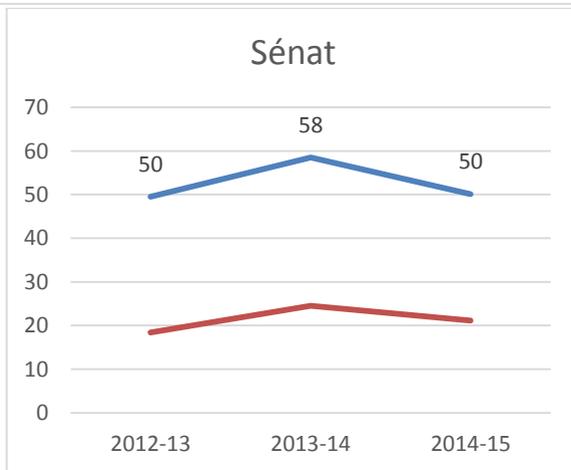
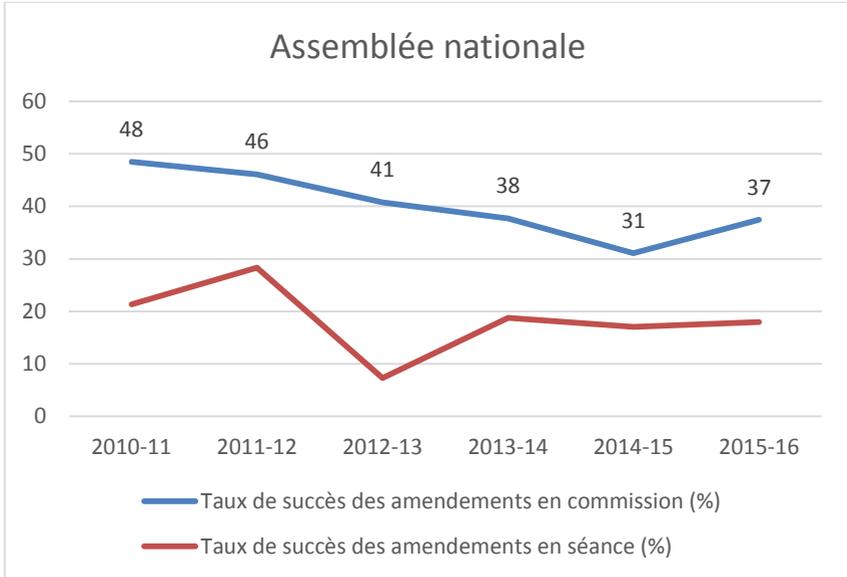
Concernant les activités en commission, les services des assemblées rendent disponibles depuis la réforme les données relatives aux amendements. Si cette périodicité ne permet de confronter l'avant et l'après réforme, elle autorise cependant à comparer la masse et le sort des amendements en commission et en séance depuis 2010. Les graphiques 10 et 11 font apparaître que, à l'Assemblée comme au Sénat, il y a moins d'amendements déposés en commission qu'en séance. En moyenne annuelle, les amendements de commission représentent la moitié de ceux de séance au Sénat, et 60 % à l'Assemblée qui est la chambre privilégiée par le gouvernement pour examiner les textes en premier.

Graphiques 10 et 11. Le nombre d'amendements déposés en commission et en séance à l'Assemblée nationale et au Sénat



Sans qu'il soit possible d'après nos données de l'affirmer avec certitude, il semble que le niveau élevé d'amendements de commission tienne dans une large mesure à la place renouvelée des commissions dans la procédure législative à la suite de la révision de 2008. En outre, les amendements déposés en commission ont un plus grand taux de succès que ceux de séance. Les graphiques 12 et 13 témoignent de niveaux d'adoption supérieurs à 40 % à l'Assemblée et à 50 % au Sénat.

Graphiques 12 et 13. Les taux de succès des amendements en commission et en séance à l'Assemblée nationale et au Sénat (% d'amendements adoptés par rapport à ceux proposés)



Le différentiel entre la séance et la commission tient en partie au rôle crucial joué par le rapporteur durant la phase de commission, et en partie également à la stratégie de l'opposition qui préfère déposer le plus gros de ses amendements en séance¹⁶. Les données relatives aux sessions 2014-15 et 2015-16 pour l'Assemblée indiquent que **les trois-quarts des amendements adoptés en commission ont été déposés par des membres du groupe socialiste** (dont le rapporteur) contre 7 à 9 % pour des amendements du gouvernement. Le **taux de succès des amendements déposés par des membres du groupe socialiste est de 55 %** en moyenne sur cette période, à l'Assemblée. Tous les membres du groupe socialiste siégeant en commission n'ont certes pas les mêmes chances d'amender un texte, il reste cependant que cette étape constitue une occasion unique pour les membres de la majorité pour faire passer leurs positions. A titre d'exemple, on relève que le député Razzy Hammadi, rapporteur général du projet de loi Egalité et citoyenneté fut l'auteur de 202 des 352 amendements adoptés en commission spéciale en première lecture à l'Assemblée, 80 % de ses amendements étant adoptés à ce stade¹⁷. S'agissant du Sénat, un récent travail de thèse indique que la part des amendements rapporteurs dans ceux adoptés en commission s'élève à 57 % sur la période 2008-2014¹⁸.

Plus crucial, le travail en commission est également modifié depuis 2009. A l'Assemblée, plusieurs commissions ont fait le choix de rendre publics leurs travaux, en permettant une retransmission diffu-

¹⁶ Hommage indirect à la révision de 2008, on a pu observer quelques tentatives d'obstruction dès la phase de commission, lors du vote de la loi sur le mariage des couples de même sexe par exemple (2012-13). Les cas restent peu nombreux cependant, le *gentleman agreement* entre groupes pour ne pas bloquer le travail en commission ayant survécu à la réforme de la procédure législative.

¹⁷ Notons cependant qu'une partie des amendements du rapporteur est de nature rédactionnelle et vise à assurer la bonne qualité légistique des lois, à l'initiative de la division des lois (service de la séance).

¹⁸ Benjamin Morel, *Le Sénat et sa légitimité. L'institution interprète d'un rôle constitutionnel*, thèse de science politique, Université Paris-Saclay, 2016, p. 446.

sée sur le site Internet. Le compte-rendu écrit est plus précis. La présence accrue des ministres change également l'atmosphère. Bref, le travail en commission a évolué quand l'examen en séance reste, pour l'essentiel, inchangé. Des administrateurs interrogés soulignent que le travail des parlementaires en commission y est moins constructif et que la polarisation entre majorité et opposition est plus marquée. Certains élus de la majorité seraient également moins prompts à s'opposer au gouvernement compte tenu de la présence fréquente du ministre.

Au total, l'ensemble des entretiens menés indique que la commission saisie au fond s'impose dorénavant comme le lieu crucial de modification des textes en discussion. L'importance des débats incite le groupe majoritaire et le gouvernement à **se concerter en amont** des réunions alors qu'il était davantage possible, et davantage courant avant 2009, d'arriver en commission sans que le groupe n'ait arrêté ses positions dans le détail. Les réunions de commission, en elles-mêmes, constituent un cadre propice à l'influence de la majorité parlementaire vis-à-vis de l'exécutif. Les ministres, qui ont droit d'accès aux travaux, ne viennent pas systématiquement. Quand ils ne sont pas là, certaines commissions veillent à ce que les membres de leur cabinet ne soient pas présents. Quand ils le sont, ils sont confrontés à un dispositif moins favorable que la séance. Un administrateur explique ainsi que les parlementaires « **jouent à domicile en commission** » quand la séance s'organise autour du ministre. La forte identité de certaines commissions ou l'importance de la règle de séniorité dans l'accès aux responsabilités en leur sein contribuent à diffuser ce sens du collectif. Dans ces conditions, **la présidence de commission** se révèle cruciale. Le style de présidence, l'autorité du président ou ses relations particulières avec le ministre en charge du projet parti-

cipent, au fil de longues réunions, à ce que tel ou tel amendement soit *in fine* adopté, retiré ou rejeté¹⁹.

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

Conséquence logique du renforcement du rôle des commissions dans la procédure législative, il était prévu qu'elles aient plus de temps pour examiner les textes en projet. Six semaines devaient en effet être laissées entre le dépôt d'un texte et le début de l'étude en séance. La principale difficulté de mise en œuvre de cette disposition vint de la possibilité offerte par la Constitution de s'y soustraire en cas d'utilisation de la procédure accélérée qui permet, par ailleurs, la convocation d'une commission mixte paritaire après une seule lecture, et non deux. Comme il est facile pour le gouvernement d'utiliser cette procédure et comme il lui est avantageux de le faire, on observe une forte augmentation de la fréquence de celle-ci, qui est passé **d'un quart des lois adoptées (hors conventions internationales) sous la précédente législature à près de la moitié sous l'actuelle**. Depuis 2012, ce sont ainsi 162 projets de loi et 54 propositions qui ont fait l'objet d'un engagement de la procédure accélérée²⁰.

La période prévue pour l'examen en commission n'est donc pas nécessairement respectée sans d'ailleurs que l'examen des lois s'accélère. Compte tenu de l'encombrement de l'agenda législatif, il arrive en effet que des textes soient examinés rapidement dans une assemblée puis soient mis en attente plusieurs semaines voire plusieurs mois dans le cadre de la navette.

¹⁹ Clément Viktorovitch « Les commissions parlementaires à l'Assemblée nationale et au Sénat : un havre de paix ? », *Parlement[s], Revue d'histoire politique* 2/2010 (n° 14), p. 90-110.

²⁰ Le chiffre incluant des conventions et ratification d'ordonnances. Chiffres à jour du 18 novembre 2016.

La forte fréquence de la procédure accélérée soulève la question des limites à son utilisation. La Constitution offre la possibilité aux assemblées de l'empêcher sous la forme d'une opposition conjointe des Conférences des présidents des deux assemblées – les présidents de groupe ayant un poids proportionnel aux effectifs de leur groupe dans cette enceinte. Une telle opposition reste inédite à ce jour. En mai 2010, l'opposition des présidents des deux assemblées à l'utilisation de la procédure accélérée pour la loi sur le voile intégral avait suffi à ce que le Premier ministre, F. Fillon, y renonce sans qu'un vote formel des Conférences des présidents soit nécessaire.

En dépit de cet exemple isolé, il apparaît que les limites prévues à l'utilisation de la procédure accélérée sont insuffisantes. D'une part, on note que l'opposition du Parlement suppose un accord, au moins une convergence, entre les deux assemblées, ce qui n'a rien d'automatique compte tenu de la compétition institutionnelle entre elles, et de la divergence fréquente de leur majorité (2011-12 et 2014-17). D'autre part, et principalement, 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 le temps d'examen ou le nombre de lectures.

Plus fondamentalement, la procédure prévue est également, en quelque sorte, victime d'une situation politique contingente mais durable : depuis 2002, le groupe le plus important de la majorité à l'Assemblée est majoritaire à lui seul. Les coalitions existent mais les partenaires de coalition ne jouent pas le rôle de pivot dont le soutien est nécessaire pour obtenir une majorité absolue. Dans ces conditions, le président du groupe majoritaire détient seul les clés parlementaires de la procédure législative et de l'ordre du jour. Si cer-

taines règles du jeu politique contribuent à cette situation, à commencer par le mode de scrutin, rien n'indique cependant qu'elle soit durable et qu'à l'avenir un partenaire de coalition crucial et mal accommodant ne mène pas la vie dure au gouvernement en conférence des présidents. En ce sens, la révision de 2008 n'a pas encore porté tous ses fruits.

Une autre considération politique peut être évoquée en soulignant l'impact indirect et paradoxal des divisions majoritaires sur la propension du Parlement à s'affirmer face à l'exécutif, ou plus exactement sur la combativité du président du groupe principal de la majorité. Les divisions de la majorité prirent une gravité inédite sous l'actuelle législature avec par exemple la tentative de ceux qui furent appelés les « frondeurs » de déposer une motion de censure contre le gouvernement en 2016 suite à la mise en œuvre de l'article 49, al.3, sur la loi El Khomri. Ces divisions ont eu pour effet de resserrer les rangs parmi les membres loyaux du groupe socialiste, à commencer par son président. L'opiniâtreté procédurale que suppose la défense au quotidien des droits du Parlement, et dont témoigne si souvent la vie politique à Westminster, n'est plus de mise dès lors que la survie de la majorité semble en jeu et que les dirigeants parlementaires de la majorité se placent du côté de l'exécutif face à la rébellion.

L'usage fréquent de la procédure accélérée soulève finalement la question de son bienfondé. Le président Hollande critique régulièrement l'inadaptation des procédures parlementaires, issues du XIX^e siècle, à l'accélération contemporaine et généralisée du temps dans nos sociétés²¹. La procédure accélérée viendrait en quelque sorte pallier cette pesanteur d'un autre âge. Il me semble que la réflexion doit ici dissocier les deux aspects de la procédure accélérée : le nombre de lectures qui peut effectivement être réduit à un sauf textes particuliers, et le temps laissé aux commissions pour examiner les textes. Il

²¹ Par exemple lors d'un colloque à l'Assemblée, « Refaire la démocratie », le 6 octobre 2016.

y a une grande contradiction à renforcer les commissions dans les procédures sans laisser au rapporteur mais aussi aux différents groupes le temps de se forger un avis voire de chercher des compromis. On observe du reste au niveau européen la multiplication de ce type de délai, à l'instar de la période de huit semaines sanctuarisée au sein de l'Union européenne depuis 2009 entre une proposition de la Commission européenne et la mise à l'ordre du jour du Conseil de l'UE.

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

Le renforcement de l'initiative législative n'était pas la priorité de la révision de 2008. Pour autant, certaines dispositions étaient prévues à l'égard des propositions de loi. Indirectement, les nouvelles dispositions relatives à l'ordre du jour contribuent à l'initiative parlementaire puisque le gouvernement ne peut imposer, en droit, ses priorités que pour deux semaines sur quatre – sachant qu'une semaine doit être réservée à l'évaluation et au contrôle.

L'évaluation qui peut être faite en 2016 sur ce point est mitigée. Notons d'abord qu'elle butte, sous son aspect quantitatif, sur le détournement possible de l'instrument au profit du gouvernement. Certaines propositions de loi sont, on le sait, directement pilotées par le gouvernement cherchant à sauter l'étape de la consultation du Conseil d'Etat ou, le plus souvent, à ne pas endosser un projet clivant²². Il reste que ces cas, bien documentés, ne représentent qu'une fraction des propositions comme l'indiquent les sujets des textes d'origine parlementaire figurant à l'encadré 1 (*supra*). Par ailleurs, l'exemple du Congrès américain suffit à affirmer que l'exécutif perd une marge d'influence en téléguignant des textes plutôt qu'en assumant directe-

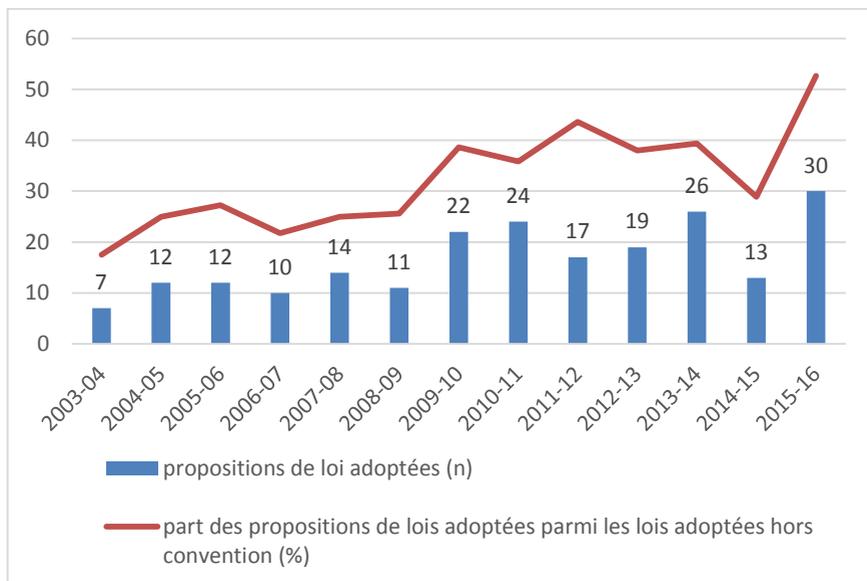
²² Sur le PACS par exemple : Pierre Lascoumes « Les compromis parlementaires, combinaisons de surpolitisation et de sous-politisation », *Revue française de science politique* 3/2009 (Vol. 59), p. 455-478.

ment et ouvertement non seulement la paternité mais aussi la conduite quotidienne des négociations²³.

En positif, la révision s'est effectivement traduite par l'adoption de davantage de propositions de loi. Comme indiqué au graphique 14, on passe ainsi d'une moyenne de 24 % de textes d'origine parlementaire parmi les lois adoptées, hors conventions internationales, dans les six années précédant la réforme à une moyenne de 40 % depuis la session 2009-2010, soit environ 10 textes par an avant la réforme contre 20 depuis. Lors de la dernière session, 2015-16, les propositions de loi furent d'ailleurs plus nombreuses – les fins de législature étant traditionnellement plus propices aux textes d'origine parlementaire.

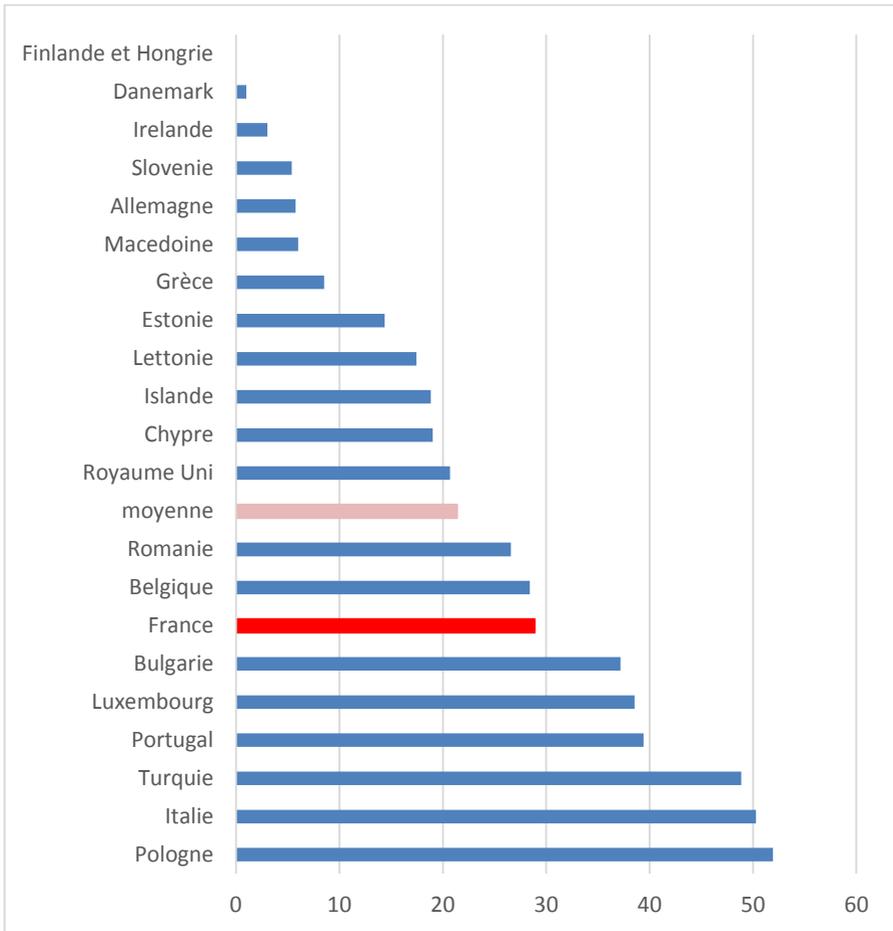
²³ Sebastian M. Saiegh, "Lawmaking", dans S. Martin, T. Saalfeld, K. Strom (dir.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford, Oxford University Press, 2014, pp. 481-513.

Graphique 14. Les propositions de loi adoptées (2003-2016)



Par rapport aux démocraties européennes, la France se situe désormais dans la moyenne. 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. Le graphique 15 présente ces données comparées.

Graphique 15. La part des textes d'origine parlementaire au sein des lois adoptées (% , 2014-2015)



Source : PADEMIA, *Vital Statistics on Legislatures*, 2016

Note : les données couvrent une année non-électorale depuis 2014.

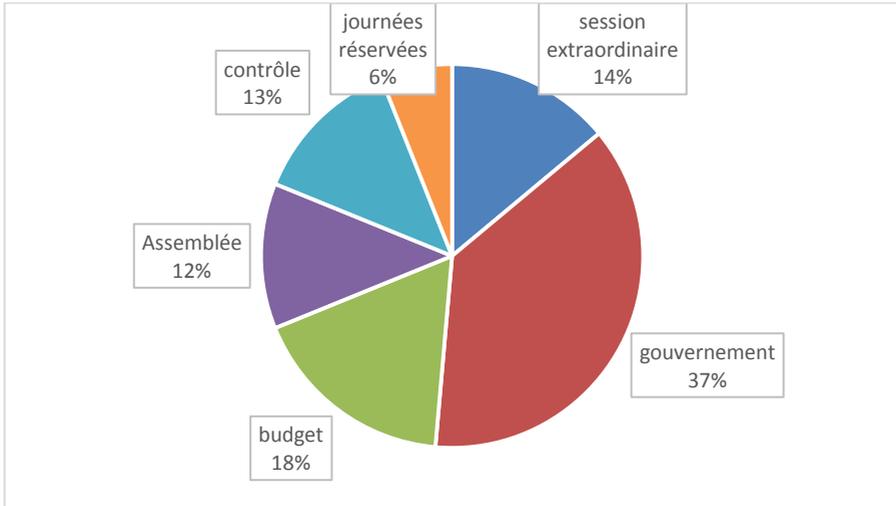
En revanche, d'un point de vue comparé, la France fait partie des quelques démocraties dans lesquelles les parlementaires déposent nombre de propositions de loi pour des raisons électorales sans es-

poir d'obtenir leur promulgation. Le taux de succès des propositions de loi des députés peut être estimé en comparant le nombre de propositions déposées et adoptées durant une même session. **Avec 4 %** (305 propositions déposées à l'Assemblée et 13 propositions adoptées) en 2014-2015, **la France se situe loin derrière la moyenne européenne** de 28 % en reprenant les pays du graphique précédent. En Allemagne, où la part de la législation d'origine parlementaire est bien moindre, le taux de succès des propositions de loi est en revanche des deux tiers.

Il faut relever cependant que le Parlement ne dispose pas, dans les faits, d'une semaine par mois pour voter « ses » propres textes – ce qui n'était d'ailleurs pas l'objectif de la réforme. Les exceptions prévues par la Constitution se révèlent en effet contraignantes : examen des lois de finances, poursuite de lois en navette²⁴. Au total, sous l'actuelle législature, du 26 juillet 2012 au 18 novembre 2016, **les semaines législatives de l'Assemblée, qui ne sont pas définies par priorité par le gouvernement et ne sont pas réservées au contrôle, représentent 12 % des séances organisées** (158 sur 1 288) et 13 % du temps de réunion dans l'hémicycle (648 heures sur 5 022). Le graphique 16 présente ainsi la répartition du nombre de séance en fonction de la logique de définition de l'ordre du jour.

²⁴ « Le Gouvernement peut faire inscrire à l'ordre du jour des semaines de l'Assemblée et de contrôle les projets de loi de finances et ceux de financement de la sécurité sociale ; les projets transmis par l'autre assemblée depuis plus de six semaines et les projets relatifs aux états de crise peuvent, quant à eux, être également inscrits pendant les semaines de l'Assemblée », fiche de synthèse n° 32, « La procédure législative », Assemblée nationale, 2014 (<http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-legislatives/la-procedure-legislative>).

Graphique 16. La répartition du nombre de séances à l'Assemblée (2012-2016)



Les 12 % de séances dont l'ordre du jour est défini par la conférence des présidents ne sont pas entièrement consacrées à l'examen de textes d'origine parlementaire. Sous l'actuelle législature, on constate que durant les semaines réservées au Parlement, **l'Assemblée nationale a consacré 34 séances à des textes proposés par des députés, contre 29 séances pour des projets de loi et 7 pour des propositions d'origine sénatoriales**²⁵. L'examen de textes d'origine gouvernementale sur des semaines parlementaires se fit surtout sentir lors de la première année du quinquennat de François Hollande (13 séances sur projets de loi) quand il s'agissait de mettre rapidement en œuvre un programme d'alternance. Elle a pris des proportions moindres depuis (3 à 8 par an).

²⁵ Chiffres à jour du 18 novembre 2016.

Il ne semble pas cependant qu'il faille considérer cet empiètement de l'exécutif comme un signe de sa prépondérance. En effet, l'inverse s'observe également : à l'Assemblée sous l'actuelle législature, durant les semaines gouvernementales (hors budget et sessions extraordinaires), 65 séances ont été consacrées à l'examen de propositions de loi venant des députés (41) ou de sénateurs (24) contre 482 séances à des projets de loi. A l'Assemblée au total, 13 % des séances de semaines gouvernementales sont consacrées à des propositions et 19 % des séances des semaines de l'Assemblée sont consacrées à des projets. Les ordres de grandeur sont donc comparables. Ils témoignent d'une part d'une capacité des acteurs à jouer avec souplesse des nouvelles règles, et d'autre part des logiques de négociation qui prévalent désormais dans la définition de l'ordre du jour – ce qui était l'objectif du comité Balladur. Ces négociations impliquent en premier lieu le secrétaire d'Etat aux relations avec le Parlement et, à l'Assemblée, le président du groupe majoritaire. L'examen d'un projet de loi lors d'une semaine parlementaire peut ainsi être compensé par celui d'une proposition de loi ou d'une résolution sur semaine gouvernementale – ou tout simplement par le vote de ces textes auxquels le gouvernement ne tenait pas sans pour autant y être fortement opposé. Ces négociations, certes invisibles, sont le fruit direct de la révision de 2008 et contribuent *de facto* à une certaine revalorisation du Parlement. Il reste qu'elles conservent une dimension principalement procédurale : le président de groupe peut chercher à obtenir, avec succès, la mise à l'agenda de telle proposition de loi mais n'utilise pas ce levier pour négocier tel ou tel amendement disputé d'un projet de loi phare.

Par ailleurs, l'absence de mécanisme contraignant de concertation entre les deux assemblées s'agissant de la navette des propositions de loi ne contribue pas à leur adoption. Chaque assemblée se montre en effet plus soucieuse d'adopter ses propres textes que ceux de l'autre chambre, surtout dans un contexte d'antagonisme des majorités (2008-2011 de depuis 2014) ou d'ajustement imparfait (2011-2014).

Sur le fond enfin, la liste des propositions de loi définitivement adoptées témoigne, sans que l'on remette en cause ici l'importance des enjeux pour les gens concernés, d'une tendance à se saisir de « petits » sujets, circonscrits à un problème donné et touchant souvent au quotidien d'un groupe social déterminé. Jean-François Copé confirme d'ailleurs un choix guidé par des propositions de loi à « fort potentiel médiatique »²⁶. Le lecteur s'en fera une idée à travers la liste intégrale des 20 propositions de loi promulguées en 2015. Un tiers d'entre elles relève de problèmes du quotidien ou affectant des groupes sociaux spécifiques ; un tiers concerne des points pratiques relatifs à l'organisation de la vie politique ; le dernier tiers procédant de logiques hétérogènes.

Encadré 1. Listes des propositions de loi définitivement adoptées en 2015

Quotidien (7)	<ul style="list-style-type: none"> - portant dématérialisation du Journal officiel de la République française - visant à protéger les sportifs de haut niveau et professionnels et à sécuriser leur situation juridique et sociale - tendant à clarifier la procédure de signalement de situations de maltraitance par les professionnels de santé - tendant à préciser l'infraction de violation de domicile - visant à faciliter le stationnement des personnes en situation de handicap titulaires de la carte de stationnement - visant à introduire une formation pratique aux gestes de premiers secours dans la préparation du permis de conduire - relative à la sobriété, à la transparence, à l'information et à la concertation en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques
Vie politique (6)	<ul style="list-style-type: none"> - visant à pénaliser l'acceptation par un parti politique d'un financement par une personne morale - portant diverses dispositions relatives à la collectivité de

²⁶ Entretien pour cette étude.

	<p>Saint-Barthélemy</p> <ul style="list-style-type: none"> - visant à la réouverture exceptionnelle des délais d'inscription sur les listes électorales - visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat - relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes - autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire
Autre (7)	<ul style="list-style-type: none"> - tendant à consolider et clarifier l'organisation de la manutention dans les ports maritimes - relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales - relative à la nomination du président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement - relative au deuxième dividende numérique et à la poursuite de la modernisation de la télévision numérique terrestre - relative au renforcement de la protection des installations civiles abritant des matières nucléaires - portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse - visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques

On peut s'interroger pour finir sur ce point sur l'interprétation d'un tel bilan mitigé. Faut-il y voir la conséquence de la frilosité du constituant de 2008 en la matière ou bien un aspect normal de l'ascendant général pris par l'exécutif quant à la mise sur agenda des problèmes publics ? Le déséquilibre en termes d'expertise entre l'administration et les assemblées est en effet patent. La comparaison entre les effectifs des collaborateurs de groupe à l'Assemblée et au Bundestag – la différence est de 1 à 10 entre le groupe PS et celui de la CDU-CSU aujourd'hui - suggère que le renforcement de l'initiative législative ne saurait se fonder sur des dispositions réglementaires seulement. Au-delà, la même comparaison franco-allemande indique également que l'initiative législative n'est qu'une voie, assez subsidiaire, de renforcement du Parlement.

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

La révision de 2008 a prévu que les propositions de loi pouvaient être soumises, pour avis et avant examen en commission au Conseil d'Etat²⁷. Obligatoire pour les projets de loi, l'avis du Conseil d'Etat devenait possible pour les propositions de loi, pour peu que le président de l'assemblée et l'auteur de la proposition y consentent. Cette nouvelle disposition fut utilisée à une quinzaine de reprises à l'Assemblée depuis 2009, le plus souvent pour des textes issus des rangs de la majorité.

En dépit de ces chiffres modestes, la procédure est jugée très positivement à l'Assemblée dans la mesure où elle permet de renforcer juridiquement le texte proposé vis-à-vis de l'exécutif. L'avis du Conseil d'Etat vient en quelque sorte crédibiliser juridiquement l'initiative parlementaire. Le déclenchement de la procédure peut également être considéré comme un signe encourageant dans la course d'obstacle qu'est l'examen parlementaire d'une proposition de loi. Notons enfin que cette disposition a pu contribuer à la décision prise par le président de la République en mars 2015 de rendre désormais publics les avis du Conseil d'Etat sur ses projets.

Le Sénat s'est montré moins allant s'agissant de cette procédure. Il attendit 2012 pour saisir le Conseil de 5 textes d'un seul coup.

Si le dialogue est bien engagé entre l'Assemblée et le Conseil d'Etat, les procédures prévues par la révision relatives à la sollicitation d'avis du Conseil économique, social et environnemental (CESE) d'une part, à l'assistance de la Cour des comptes d'autre part, ont été peu utilisées. On note un avis du CESE en 2015.

²⁷ Voir à ce sujet le récent colloque « L'Assemblée nationale et les avis du Conseil d'État » tenu à l'Assemblée le 25 novembre 2016.

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

Rendues obligatoires par la révision, les études d'impact font obligation au gouvernement de justifier sur le fond son projet. Elles ont fait l'objet d'évaluations plutôt critiques tant de la part des praticiens²⁸ que des universitaires²⁹. Leur manque de recul critique est pointé du doigt, les études étant rédigées par le bureau chargé de la préparation du texte de loi. L'absence de caractère dynamique du système est également critiquée. L'impact des amendements n'est en effet pas évalué, ce qui pose problème quand on sait que le volume des textes double entre leur entrée et leur sortie au Parlement. Enfin, les critiques font valoir que ces études n'ont pas suffi à contrer l'inflation - et partant la malfaçon - législative³⁰, ce qui était l'un des objectifs des auteurs de la réforme.

Pour pertinentes qu'elles puissent être sur tel ou tel point, ces critiques passent, nous semble-t-il, à côté de l'essentiel, à savoir l'obligation désormais faite au gouvernement de se justifier sur le fond, via une analyse chiffrée, juridique et bien souvent économique. Il y a là un changement culturel majeur dans la façon de préparer les lois. Du reste, de nombreuses études constituent certes des plaidoyers *pro domo* mais se révèlent, à la lecture, détaillées et riches. Elles sont ainsi une source d'information première pour le rapporteur et les fonctionnaires parlementaires. Notons enfin que les préconisations formulées sous l'égide de l'OCDE au nom de la simplification, pour

²⁸ Rapport n° 2268 précité.

²⁹ Combrade, B.-L. 'L'étude d'impact au Parlement français : un instrument de mutation du rôle des assemblées dans le processus législatif ?', *Revue française d'administration publique*, 149(1), 2014, pp. 195-206.

³⁰ Conseil d'Etat, *Simplification et qualité du droit*, étude annuelle, 2016.

améliorer le système, portent le risque de le complexifier en introduisant de lourdes procédures de validation de ces études³¹.

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

La révision constitutionnelle a limité l'utilisation de l'article 49, al.3, à un texte par session ordinaire. Son utilisation en 2015 pour la loi Macron a clarifié, si besoin en était, le fait que la limitation valait pour un texte, et non une lecture. Au total, la procédure, qui n'avait plus servi depuis 2005, a été utilisée à trois reprises en 2015 (loi Macron) et trois reprises également en 2016 (loi El Khomri). Comme lors de précédents épisodes sous la V^e, elle le fut pour surmonter les divisions internes à la majorité parlementaire.

Cette fréquence nouvelle rend plutôt justice à la prudence du constituant en 2008. Elle indique en effet que l'article peut être utile pour gouverner dans la difficulté ce qui, selon les points de vue, confortera les partisans de sa restriction comme de son maintien. En revanche, l'effet pervers d'une telle limitation tient au gonflement des dispositions introduites dans les projets de loi controversés : puisqu'un seul 49, al.3, est possible, autant accumuler dans un même texte différentes mesures susceptibles de soulever des difficultés. Or, on observe que ce fut précisément ce qui s'est passé sous le gouvernement Valls sans qu'il faille, à l'évidence, en attribuer l'unique responsabilité à la réforme du 49, al.3.

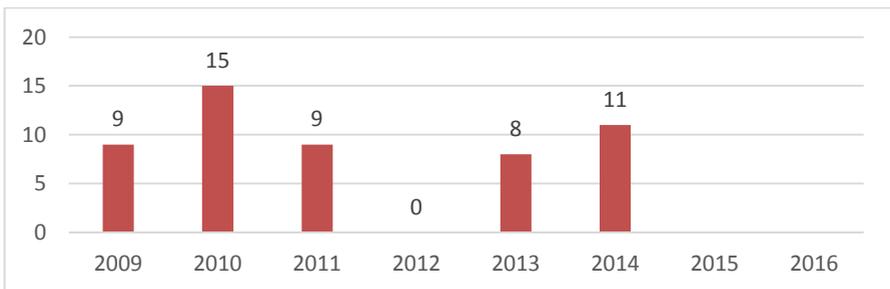
³¹ Un système de saisine du Conseil constitutionnel par une assemblée est possible si elle estime que l'étude est insuffisante. Il fut actionné en 2014 par le Sénat mais la décision du Conseil de valider l'étude a réduit la portée de l'obligation faite au gouvernement dans la mesure où la qualité de ladite étude laissait à désirer.

2.7. La lutte contre l'obstruction

Faut-il considérer que la lutte contre l'obstruction participe indirectement du renforcement du Parlement en évitant le blocage ou l'image caricaturale d'un affrontement sans merci ? Faut-il au contraire y voir une tentative supplémentaire de mise au pas du Parlement, nuisant tant à sa capacité législative qu'à sa vocation tribunitienne – fut-elle caricaturale ? Quoi qu'il en soit, la révision offrait différents mécanismes dans ce but dont le principal était la possibilité de limiter le temps de débat en séance.

Preuve de son utilité dans le cadre d'un agenda parlementaire chargé, les gouvernements ont eu fréquemment recours à ce système depuis lors. Mis en place à l'Assemblée en 2009, le temps législatif programmé fit l'objet d'oppositions à gauche où l'on y voyait un déni de démocratie. La nouvelle majorité de 2012 eut pourtant recours à ce système dès 2013 en seconde lecture du projet de loi ouvrant le mariage aux couples de même sexe. Il s'agissait alors d'aller vite après une première lecture mouvementée et face aux menaces à l'ordre social dans le pays. Le graphique 17 indique la fréquence d'utilisation de la procédure.

Graphique 17. L'utilisation de la procédure de limitation du temps de débats en séance à l'Assemblée



Note : données manquantes pour 2015 et 2016

Le maximum de 50 heures de discussion peut être demandé par un président de groupe, ce qui fut souvent le cas au moment de la mise en place du TLP (repos dominical en 2009, réforme des collectivités territoriales en 2010, réforme des retraites en 2010) mais est plus rare depuis (loi Macron en 2015). Le TLP est utilisé lors des différentes lectures, parfois à plusieurs reprises sur un même texte. A une exception près, il n'a servi que pour des textes d'origine gouvernementale.

Au Sénat, il fut décidé en 2009 de ne pas mettre en œuvre cette procédure a priori contraire à l'esprit (ou l'image) de modération et de concertation propre à la Haute assemblée. En mars 2015 pourtant, le bureau du Sénat a adopté une procédure dite de « temps législatif concerté » qui permet à la conférence des Présidents de s'accorder à l'avance sur la date de fin d'examen d'un texte en séance et d'anticiper la distribution du temps consacré à discuter de ses différentes parties.

3. Le contrôle et l'évaluation

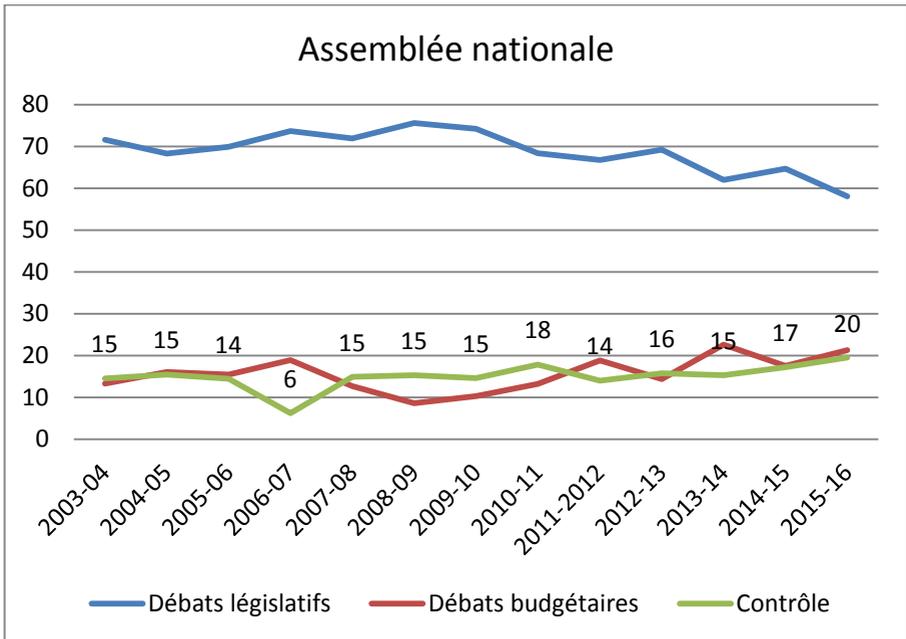
Les activités parlementaires de contrôle et d'évaluation constituaient une priorité de la réforme. Implicitement, l'idée prévaut que l'ascendant de l'exécutif sur la plupart des lois s'impose largement au sein des démocraties contemporaines pour de multiples raisons (expertise bureaucratique, réactivité, engagements internationaux, médias...). Dès lors la revalorisation du Parlement passerait en priorité par le contrôle qu'il opère sur le gouvernement d'une part, et l'évaluation qu'il fait de l'action de l'Etat d'autre part. En la matière, les dispositions furent nombreuses.

3.1. Contrôle et ordre du jour

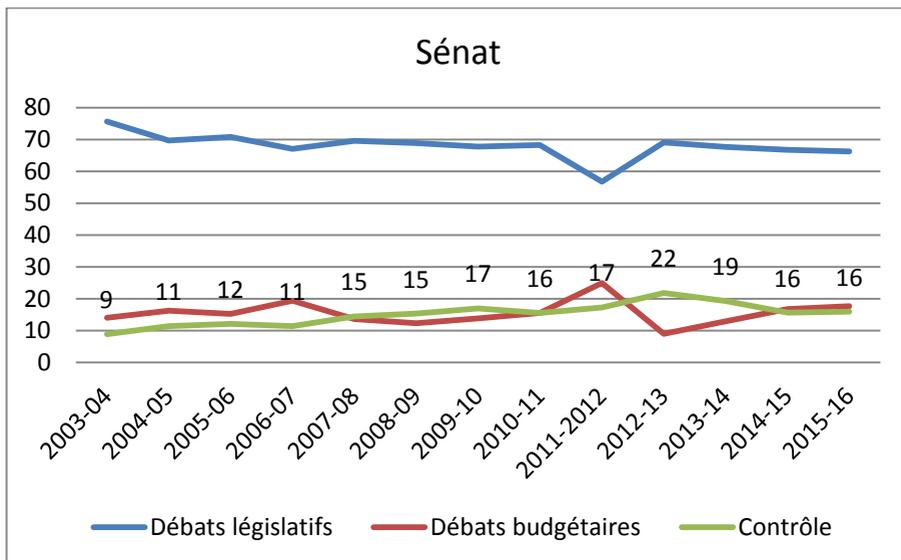
L'évolution des activités de contrôle peut d'abord être prise en compte en comparant le temps qui leur est consacré en séance. Les graphiques 18 et 19 présentent ces données en distinguant les activi-

tés législatives générales, les activités législatives budgétaires à savoir l'examen du projet de loi de finances et de celui de financement de la sécurité sociale et les activités de contrôle qui regroupent ici l'ensemble des autres activités possibles à l'exception des activités d'ordre interne qui sont résiduelles.

Graphique 18. La répartition des activités en séance à l'Assemblée nationale (% du temps)



Graphique 19. La répartition des activités en séance au Sénat (% du temps)



Les deux assemblées connaissent une évolution similaire, à savoir **une augmentation modérée des activités de contrôle en séance au détriment de la législation**. La part relative, en pourcentage, des activités de contrôle progresse en effet de 2,9 points à l'Assemblée et de 5,2 points au Sénat. Le Sénat, longtemps moins actif en matière de contrôle, a d'ailleurs rattrapé l'Assemblée.

Si l'augmentation des activités de contrôle en séance est limitée et si sa part relative reste inférieure à 20 % du temps, on peut considérer cependant qu'au final le volume d'activités consacré aux débats, questions et résolutions est important. Sur une période allant de 2003 à aujourd'hui, l'Assemblée a consacré en moyenne 157 heures par an à des activités de contrôle dans l'hémicycle et le Sénat 146 – des niveaux à rapprocher des 573 heures en moyenne de réunions des

assemblées parlementaires en Europe, toutes activités confondues (voir graphique 3 *supra*).

En revanche, 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. L'encombrement de l'agenda parlementaire constitue d'ailleurs un des éléments explicatifs du recours accru aux ordonnances qui, on en conviendra, ne saurait être considéré comme une forme de revalorisation du Parlement³².

Les activités de contrôle en séance peuvent également être évaluées en distinguant, à la suite de la révision constitutionnelle de 2008, les semaines réservées au contrôle des autres séquences. Comme indiqué plus haut au graphique 16 (*supra*), les semaines de contrôle représentent, à l'Assemblée sous l'actuelle législature, 13 % des séances organisées dans l'hémicycle - soit 11 % du temps³³. Outre les questions au gouvernement qui ont lieu les autres semaines également, il s'y organise des débats (56 séances depuis 2012) ou on y discute de propositions de résolutions (14). Contrairement à l'intention du constituant cependant, une partie des séances des semaines de contrôle sert à légiférer. Depuis 2012, ce sont ainsi 16 % des séances de contrôle (26 sur 165) qui sont concernées à l'Assemblée, la plupart du temps pour examiner des textes d'origine gouvernementale (notamment, mais pas seulement, les projets de loi de finances rectificative et ceux de financement de la sécurité sociale en fin d'année³⁴). L'inverse, à savoir la tenue de débats pendant les semaines gouvernementales, est possible mais plus rare (environ 2 % des séances) en dehors des

³² Claude Bartolone, Michel Winock (dir.), *Refaire la démocratie*, Vincennes, éd. Thierry Marchaisse, 2016, p. 139.

³³ Chiffres à jour du 18 novembre 2016, comme l'ensemble de ceux de cette sous-section.

³⁴ Ces textes pouvant être inscrits par priorité à l'ordre du jour lors quelle que soit la semaine prévue à l'agenda.

questions au gouvernement. Durant les semaines de l'Assemblée qui ne sont pas prévues pour le contrôle, aucun débat n'a été organisé à l'Assemblée.

Parmi les deux formules de contrôle privilégiées à l'Assemblée, on trouve les questions à un ministre d'une part, et les débats d'autre part. Depuis une réforme de 2014 du règlement de l'Assemblée, les débats en séance sont pensés comme l'ultime étape du travail de contrôle et d'évaluation mené dans d'autres instances (commission d'enquête, mission d'information, Comité d'évaluation et de contrôle), la séance venant en quelque sorte mettre en valeur ces travaux. Les deux encadrés suivants présentent l'intégralité des débats tenus sous ces deux formats pour la session 2015/2016.

Encadré 2. Les thèmes des séances de « questions à un ministre » organisées à l'Assemblée nationale lors de la session 2015/16

- Politique de gestion des déchets et économie circulaire
- Politique en matière d'énergie
- Etat d'urgence et politique pénale
- Politique de l'emploi
- Politique du Gouvernement en matière d'infrastructures et de transports
- Economie collaborative
- Financement des infrastructures de transport
- Politique agricole du Gouvernement
- Bilan du CICE
- Agriculture biologique
- Politique fiscale du Gouvernement
- Politique gouvernementale en matière d'emploi
- Projets d'accords de libre-échange
- Politique agricole du Gouvernement
- Politique du Gouvernement en matière d'éducation
- Les négociations TAFTA et TISA
- L'avenir de la continuité territoriale Corse-Continent

Encadré 3. Les thèmes des séances de « débats » organisées à l'Assemblée nationale lors de la session 2015/16

- Evaluation de la politique d'accueil touristique
- Politiques publiques en faveur de la mixité sociale dans l'éducation nationale
- Sidérurgie et métallurgie françaises et européennes
- Politique nationale en matière d'enseignement supérieur
- Action de la douane dans la lutte contre les fraudes et trafics
- Violences faites aux femmes
- Coût de la filière nucléaire
- Développement d'AREVA et avenir de la filière nucléaire
- Accueil des réfugiés en France
- Impact de la modernisation numérique de l'État
- Mise en œuvre du plan Juncker de soutien à l'investissement

Au total, on observe que les thèmes sont variés et font preuve d'une capacité de réactivité à l'actualité tout en abordant des questions de fond. Ils témoignent d'un certain équilibre entre des thèmes phares susceptibles d'attirer l'attention des médias, par exemples les réfugiés, et des sujets *a priori* plus austères mais d'importance, par exemple la numérisation de l'Etat.

Le président de l'Assemblée, Claude Bartolone, ainsi que différentes personnes que nous avons interrogées, critiquent cependant la dilution des activités de contrôle dans une multitude d'initiatives. Les assemblées souffriraient d'une forme d'inflation en la matière, parallèle à l'inflation législative, qui se révélerait contre-productive. Est pointé également du doigt, pour citer le rapport Bartolone-Winock, « 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 »³⁵. Une telle analyse nous semble peu

³⁵ Claude Bartolone, Michel Winock, *op. cit.*, p.130.

convaincante. Elle repose au fond sur deux arguments qui sont chacun contestables.

Elle privilégie d'abord une approche médiatique en soulignant qu'il est difficile de donner un écho à différents débats au Parlement s'ils sont rapprochés. L'argument passe cependant sous silence les effets de moyen terme de ce type de contrôle tant du point de vue du cadrage cognitif et normatif des enjeux sur un problème donné que de l'impact parfois déterminant mais décalé dans le temps d'un rapport d'information sur un projet ou une proposition de loi.

Ensuite, l'idée qu'il y aurait « trop de contrôle » se fonde aussi sur le constat de la faible mobilisation des élus. La semaine de contrôle, parfois renommée « semaine de circonscription », est en effet marquée par une faible assiduité des élus. Le constat est dressé par tous. Cependant, cette faible fréquentation tient moins à la multiplication des procédures de contrôle qu'au choix qui fut fait en 2008 de réserver une semaine entière au contrôle³⁶. L'objectif, en sanctuarisant des jours consécutifs, était de pouvoir résister à la pression de l'agenda législatif d'où qu'elle vienne. L'intention était louable mais l'effet pervers de l'hebdomadairisation est patent. Il est cependant difficile, et sans doute impossible, de revenir sur ce découpage sans changer la Constitution. Notons enfin que, dans le Parlement de l'après cumul, il est possible d'espérer que des élus, fussent-ils moins nombreux qu'aujourd'hui, soient davantage présents et impliqués dans ces différents débats.

³⁶ L'assistance est d'autant plus clairsemée lors des débats de contrôle qu'il est difficile de prendre la parole pour un élu qui n'aurait pas participé directement aux étapes antérieures à la venue en séance – à la différence des débats législatifs où chacun peut disposer de quelques minutes en présentant ses amendements.

3.2. *Contrôle des nominations*

La révision de 2008 prévoit un vote des commissions compétentes de chaque assemblée sur certaines nominations présidentielles. Sauf exceptions, un seuil de trois cinquièmes des suffrages exprimés dans les deux commissions, à l'Assemblée et au Sénat, est nécessaire pour empêcher une nomination. Les assemblées votent aussi sur certaines des nominations de leur président, même si elles s'abstiennent de se prononcer sur celles du président de l'autre chambre.

L'examen de nominations par les commissions permanentes se révèle fréquent avec 119 cas examinés soit environ 1,5 vote en commission par mois en moyenne³⁷. Les cas d'audition sans vote des premiers temps sont maintenant révolus. A l'Assemblée, les commissions les plus actives sont celles du développement durable (29), des lois (27) et des affaires économiques (25). Les votes n'ont donné lieu qu'à 4 avis défavorables à l'Assemblée et 3 au Sénat contre près d'une centaine de votes positifs. Ce ratio s'explique d'une part par le seuil élevé pour un refus, et d'autre part par les effets d'anticipation auprès des autorités de nomination (principalement le président de la République) qu'a pu entraîner le nouveau dispositif. Certaines nominations, comme celles du défenseur des droits, Jacques Toubon, en 2014 ou du Gouverneur de la Banque de France, François Villeroy de Galhau, en 2015 ont donné lieu à des auditions serrées et suivies par la presse. Si le seuil de validation peut être revu à l'avenir, il nous semble cependant que le contrôle des nominations constitue une avancée démocratique certaine compte tenu de l'interdit pesant sur le contrôle politique de l'activité du président de la République.

³⁷ Chiffres arrêtés au 8 octobre 2015 comme l'ensemble de ceux de cette sous-section.

3.3. Contrôle et autorisation des opérations armées

Depuis la révision constitutionnelle de 2008, le gouvernement doit informer le Parlement sur une opération militaire dans les trois jours qui suivent son déclenchement et participer à un débat. Si l'opération dure, le Parlement doit se prononcer après quatre mois. Après des décennies de domaine réservé, la France rejoint par cette réforme les standards des autres démocraties. La réforme s'imposait d'autant plus que la déclaration de guerre, qui doit être autorisée par le Parlement, tend à tomber en désuétude.

Des débats sur l'engagement des forces armées sont régulièrement organisés. Ils ont concerné : la Libye (2011), le Mali (2013), la Centrafrique (2013), l'Irak (2014) et la Syrie (2015). Des séances de vote après quatre mois d'intervention ont été organisées pour les opérations en Afghanistan (2008), en Côte d'Ivoire (2009), au Liban (2009), au Kosovo (2009), au Tchad et Centrafrique (2009), en Libye (2011), en Centrafrique (2014) et en Irak (2015). Six opérations différentes furent validées lors des mêmes séances en 2009. A l'exception du premier vote en 2008 sur la prolongation de l'opération Pamir engagée en Afghanistan depuis 2001, ces scrutins sont marqués par un haut niveau de consensus voire d'unanimité.

La réforme a fait l'objet d'analyses pointant ses imperfections³⁸. Les modalités de l'information et du débat sont à la discrétion du gouvernement. Les conséquences en cas de non-respect du délai de quatre mois demeurent incertaines. Surtout, on peut regretter l'absence de seconde validation parlementaire - même après plusieurs années d'intervention. Cependant, la révision présente un très net progrès par rapport à la situation antérieure. Le système en place est similaire à celui que l'on trouve dans bien des démocraties à commencer par les Etats-Unis. Seule différence, le Congrès peut stopper à tout mo-

³⁸ Félix Blanc, « Le contrôle parlementaire des opérations extérieures : une réforme aboutie ? », *Laboratoire de l'IRSEM*, n° 2, 2001, pp. 71-76.

ment une intervention en cours par une résolution. Si des progrès sont envisageables, la révision a contribué à l'appropriation par les élus de questions qui leur échappaient – y compris, comme en 2008 sur l'Afghanistan, de façon pluraliste.

On note en outre que la réforme contribue indirectement à renforcer le rôle du Premier ministre en matière de défense dans la mesure où il revient à celui-ci d'endosser dans l'hémicycle la politique menée, fut-elle décidée seul par le Président. Les parlementaires s'opposèrent ainsi en 2008 à la suppression de la mention attribuant la responsabilité de la défense nationale au Premier ministre dans la Constitution, de crainte de perdre un levier de contrôle en la matière. La chose a peu d'importance en cas de concordance majoritaire mais pourrait en avoir lors d'une cohabitation. C'est bien le principe d'un domaine réservé au profit du Président qui s'érode.

3.4. Constitutionnalisation des commissions d'enquête

La constitutionnalisation des commissions d'enquête et le droit de tirage de l'opposition et des groupes minoritaires (voir *supra*) ont contribué à leur augmentation. A l'Assemblée, 8 commissions furent constituées de 2002 à 2007, 7 de 2007 à 2012. On en compte 17 sous la législature actuelle.

3.5. Evaluation des politiques publiques

Après de longues discussions et disputes internes, l'Assemblée nationale a créé en 2011 un Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC). Depuis, ce comité publie environ six rapports par an co-signés par un député de la majorité et de l'opposition. A l'inverse de structures similaires créées en 1995, le CEC a survécu à l'alternance de 2012, ce qui est en soi un succès. Il publie des enquêtes fouillées menées par un binôme de députés assistés de fonctionnaires parlementaires compétents sur des thèmes importants. Cer-

tains sujets choisis sont peu susceptibles d'intéresser des médias généralistes, par exemple l'avenir du thermalisme, d'autres sont plus « vendeur ». Le choix initial de traiter de sujets transversaux afin de ne pas empiéter sur les prérogatives des commissions permanentes pouvaient faire craindre un délaissement de questions importantes. Ce ne fut pas le cas. Le CEC publie très régulièrement des rapports sur le suivi donné à ses recommandations - signe d'une rare continuité dans l'action du Parlement.

Il reste que les personnes interrogées font part d'une difficulté des parlementaires à s'approprier les travaux d'évaluation. Durant la session 2014-2015, le CEC s'est réuni huit fois, une heure chaque fois – un total bien faible en comparaison du millier d'heures passées à siéger en séance. L'évaluation des politiques publiques, au CEC ou dans les commissions, reste une activité secondaire sinon subsidiaire, derrière le vote de la loi et le contrôle du gouvernement. Parmi les explications possibles à ce déficit, il nous semble que le choix d'un contrôle politiquement neutre et transpartisan de l'administration n'incite pas l'opposition à se mobiliser. En partie contrainte par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, il se fonde sur une opposition abstraite et artificielle entre le gouvernement (qu'il faudrait contrôler) et l'administration (qu'il faudrait évaluer), et entre le vote comme décision politique et l'évaluation comme analyse censément apolitique. En outre, un tel choix se pose au fond en contradiction avec la nature profonde du parlementarisme européen, à savoir l'institutionnalisation du pluralisme³⁹.

Au Sénat, l'accent fut mis sur un aspect particulier de l'évaluation, à savoir le contrôle de l'application des lois. Une commission fut créée à cette fin après l'alternance de 2011. Elle publia des rapports précis qui contribuèrent à une mobilisation de l'administration centrale sur

³⁹ Pasi Ihalainen, Conrelia Ilie et Kari Palonen (dir.), *Parliament and Parliamentarism*, New York, Berghan, 2016.

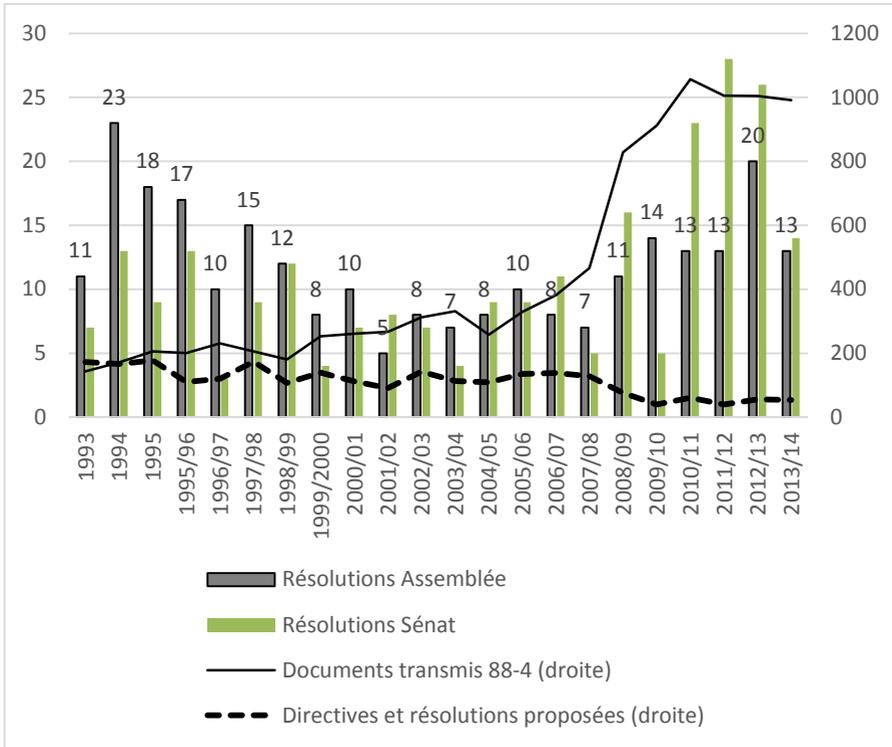
le sujet. La commission fut supprimée en 2014 après le retour d'une majorité de droite ce qui confirme la fragilité de ce type de structure.

3.6. Le renforcement des activités européennes des assemblées

Enfin, la révision constitutionnelle entendit réformer les activités européennes des deux assemblées. Elle autorisa d'une part les assemblées à adopter des résolutions sur tout texte européen, et non sur les projets d'actes comportant une nature législative au sens français du texte. Un verrou constitutionnel en place depuis 1992 était débloqué. D'autre part, dans sa nouvelle rédaction, l'article 88-4 fait obligation à chaque assemblée d'instituer une commission des affaires européennes. Les délégations pour l'UE, en place depuis 1979, trouvaient là une légitimation d'ordre constitutionnel.

Ces dispositions ne furent pas sans effet. Les règlements des deux assemblées facilitèrent l'adoption des résolutions européennes par les commissions des affaires européennes. Il n'est plus nécessaire (même si cela reste possible) qu'une commission permanente valide explicitement un projet de résolution de la commission des affaires européennes pour qu'il devienne définitif. Par ailleurs, l'extension du domaine sur lequel les résolutions peuvent être adoptées se traduit par une augmentation considérable du nombre de textes considérés selon cette procédure comme indiqué au graphique 20.

Graphique 20. Les résolutions européennes des assemblées



Sources : « Directives et règlements proposés » : Franck M. Häge, « The European Union Policy-Making Dataset », *European Union Politics*, 2011, 12, 3, pp. 455-477.

En dépit d'une augmentation du nombre de résolutions sénatoriales, la révision de 2008 n'est pas parvenue à dynamiser l'examen des questions européennes dans les assemblées comme le reconnaît un rapport parlementaire⁴⁰. Les commissions des affaires européennes souffrent d'un déficit d'attractivité que le prestige de leur constitu-

⁴⁰ Rapport d'information n° 3195, Assemblée nationale, 14^e législature, de Philip Cordery et Pierre Lequiller déposé au nom de la commission des affaires européennes sur le traitement des affaires européennes à l'Assemblée nationale, 3 novembre 2015.

tionnalisation n'a pas suffi à combler. Elles restent des enceintes secondaires par rapport aux commissions permanentes comme l'atteste par exemple le contrôle de la présence des parlementaires dans celles-ci plutôt que celles-là. Elles ne peuvent se saisir pour avis de textes nationaux. Nombre de leurs réunions sont clairsemées. En outre, l'exécutif se trouve souvent en position de circonscrire l'ampleur du contrôle parlementaire dans ce secteur dont la dimension diplomatique reste importante. Débats en séance avant un Conseil européen, auditions des ministres avant un Conseil de l'UE, votes sur les engagements budgétaires : ces différentes procédures sont organisées mais dépendent le plus souvent du bon vouloir de l'exécutif. Par ailleurs, le Parlement butte sur le rôle clé joué par le président de la République au sein d'une gouvernance européenne dont le caractère intergouvernemental s'est renforcé. Les assemblées peuvent se saisir de tous textes produits par les institutions européennes mais ne sont pas en mesure d'entendre ou de questionner celui qui a défendu la position de la nation lors des grands sommets diplomatiques.

4. Les droits de l'opposition

La modernisation de la démocratie française supposait à l'évidence de conforter les droits de l'opposition⁴¹. L'impératif était d'autant plus évident que la V^e République souffrait d'un déficit en la matière, en partie conforté par la jurisprudence du Conseil constitutionnel rétive à toute discrimination positive en faveur de l'opposition parlementaire. En outre, de nombreuses dispositions de la révision profitant *de facto* à la majorité parlementaire, par exemple le rôle renforcé des commissions ou le partage de l'ordre du jour, il était d'autant plus nécessaire de consacrer spécifiquement des dispositions à l'opposition. En regard de ces ambitions, la mise en place de la révision constitutionnelle déçoit plutôt.

⁴¹ Sur le dispositif, voir différentes contributions de : Olivier Rozenberg, Eric Thiers (dir.), *L'opposition parlementaire*, Paris, La Documentation française, 2013.

4.1. Reconnaissance juridique

La révision constitutionnelle autorisa les règlements des assemblées à accorder des droits spécifiques aux groupes d'opposition ainsi qu'aux groupes minoritaires. Cette reconnaissance constitutionnelle nécessita la mise en place de procédures d'identification de ces groupes. Un système auto-déclaratif fut mis en place. Il fonctionne bien et contribue à une certaine clarification du jeu politique.

On note cependant que l'existence de groupes minoritaires, qui se refusent à choisir entre majorité et opposition, nuit quelque peu à l'identification de la majorité et de l'opposition. En outre, leur existence contribue *de facto* à limiter les ressources du principal groupe d'opposition. Celui-ci doit en effet partager temps de parole et journées réservées.

4.2. Définition de l'ordre du jour

Le seul droit explicitement prévu pour l'opposition dans la Constitution concerne l'ordre du jour des séances. On lit en effet à l'article 48 : « 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 ». 78 séances ont ainsi été organisées sous l'actuelle législature à l'Assemblée, soit environ **70 heures par an dans l'hémicycle**⁴². Ces séances servent principalement à discuter de propositions de loi. L'Assemblée tend à cet égard à privilégier les textes issus des députés (100 sous l'actuelle législature) sur ceux des sénateurs (20). Les résolutions sont plus rares mais régulières (11).

⁴² Données à jour du 18 novembre 2016.

Ces séances permettent à l'opposition ou aux petits groupes de mettre sur l'agenda des questions importantes à leurs yeux. Si elles sont marquées par une faible présence des élus de la majorité, il arrive cependant que certaines propositions de loi discutées soient adoptées. On peut ainsi citer les propositions de loi suivantes déposées par des députés LR sous l'actuelle législature : définition de l'abus de dépendance économique (adoptée par l'Assemblée en 2016), lutte contre l'hooliganisme (promulguée en 2016) ou extension aux collectivités territoriales du mécanisme de déclassement anticipé (adoptée par l'Assemblée en 2016). Ces exemples témoignent d'une certaine décrispation des rapports entre majorité et opposition favorisée par la révision.

Pour autant, le jugement porté au sujet de ces journées est généralement négatif. On lit par exemple dans le rapport *Refaire la démocratie* dirigé Claude Bartolone et Michel Winock : « Quant aux journées réservées à un ordre du jour déterminé par les groupes minoritaires ou d'opposition, elles se déroulent dans une certaine indifférence, au sein d'un hémicycle clairsemé, faute d'enjeux puisqu'il est rare que les textes en discussion aient vocation à être adoptés »⁴³.

Par ailleurs, l'opposition dispose de plus de temps lors des questions au gouvernement à l'Assemblée, la révision ayant été propice au retour à un système de répartition paritaire, et non plus proportionnel, de distribution des questions.

Le Sénat a élaboré un système distinct consistant à consacrer des périodes plus courtes qu'une journée d'une part, et à permettre au groupe majoritaire de disposer également de telle niche d'autre part. Ce point n'est pas développé faute de place.

⁴³ Claude Bartolone, Michel Winock, *op. cit.*, p.130.

4.3. Accès à des positions internes

Cas unique dans les assemblées, la présidence de la commission des finances est donnée à un membre de l'opposition depuis 2007⁴⁴. Il s'agit d'une avancée considérable, quoique discrète, compte tenu de l'information accessible depuis cette présidence. L'opposition est notamment en mesure de mieux évaluer la sincérité de la programmation budgétaire et dispose, via cette présidence prestigieuse, d'une tribune pour faire valoir son point de vue. Pour autant, le rôle clé joué par le rapporteur général dans le cadre de la procédure budgétaire permet de ne pas bloquer le fonctionnement de la commission des finances. Faute d'équivalents comparables, il est difficile d'imaginer un système similaire dans les autres commissions permanentes.

Outre les finances, des élus de l'opposition sont directement associés à différents travaux des assemblées. Ils président souvent des commissions d'enquête, les fonctions de rapporteurs ou de présidents devant obligatoirement revenir à un membre d'un groupe d'opposition ou minoritaire à l'Assemblée. Ils cosignent des rapports d'information, comme ceux du Comité d'évaluation et de contrôle.

4.4. Proposition de commissions d'enquête

Les groupes minoritaires et d'opposition disposent d'un droit de tirage à l'Assemblée au terme de la révision du règlement de 2009. Chacun peut, de droit, obtenir la création d'une commission sur le thème de son choix une fois par session⁴⁵. Les thèmes des commissions mises en place témoignent que les détournements de ces dispo-

⁴⁴ La réforme fut introduite avant la révision constitutionnelle, sous l'impulsion du président Sarkozy. La Constitution telle que modifiée ne la rend pas obligatoire mais autorise les règlements des assemblées à le faire – ce qui a été fait.

⁴⁵ A l'exception de la dernière année. Certains critères de recevabilité s'appliquent cependant à toutes propositions, principalement l'absence d'information judiciaire ouverte sur le sujet.

sitions par la majorité observés lors de la mise en place de la réforme et dénoncés par l'évaluation à deux ans du comité Balladur sont aujourd'hui révolus. La réforme du règlement de l'Assemblée en 2014 a en effet supprimé l'étape de la validation en séance d'une proposition. Les encadré 4 et 5 listent ainsi les commissions d'enquête créés dans ce cadre sous l'actuelle législature.

Encadré 4. Commissions d'enquête créées à l'initiative des groupes minoritaires et de l'opposition à l'Assemblée nationale sous l'actuelle législature

LR (4)	<ul style="list-style-type: none"> - moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015 - surveillance des filières et des individus djihadistes - l'affaire Cahuzac - exil des forces vives de France
GDR (4)	<ul style="list-style-type: none"> - fibromyalgie - baisse des dotations de l'État aux communes et aux EPCI - situation de la sidérurgie et de la métallurgie françaises et européennes - difficultés du monde associatif dans la période de crise actuelle
EELV (3)	<ul style="list-style-type: none"> - missions et modalités du maintien de l'ordre républicain dans un contexte de respect des libertés publiques et du droit de manifestation - coûts passés, présents et futurs de la filière nucléaire - services de renseignement français dans le suivi et la surveillance des mouvements radicaux armés
RRDP (3)	<ul style="list-style-type: none"> - conditions d'abattage des animaux de boucherie dans les abattoirs français - conditions de la privatisation de la Société nationale maritime Corse Méditerranée
UDI (1)	<ul style="list-style-type: none"> - impact sociétal, social, économique et financier de la réduction progressive du temps de travail

Encadré 5. Commissions d'enquête créées à l'initiative des groupes minoritaires et de l'opposition au Sénat depuis 2012

- coût économique et financier de la pollution de l'air (EELV)
- lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe (UDI-UC)
- rôle des banques et acteurs financiers dans l'évasion des ressources financières (CRC)
- influence des mouvements à caractère sectaire dans le domaine de la santé (RDSE)
- évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales (CRC)
- coût réel de l'électricité (Ecologiste)

Si les commissions abordent des sujets qui dérangent la majorité, on note cependant que celle-ci conserve une certaine maîtrise de leurs travaux via la composition de la commission et surtout grâce à l'attribution de la position de rapporteur. Les groupes peuvent certes rédiger des contributions annexées au rapport mais le ton général est donné par un élu de la majorité.

Au total, on a relevé dans cette partie différentes dispositions relatives à l'opposition ayant produit des effets certains. L'opposition dispose de plus de temps, de plus de postes et de plus d'enquêtes. D'où vient dès lors le sentiment d'une « renaissance ratée »⁴⁶ de l'opposition ?

Il tient d'une part au fait que la place de l'opposition n'a pas été renforcée s'agissant de la procédure législative. Le rapporteur joue un rôle crucial en commission, la majorité amende en séance mais l'opposition reste pour l'essentiel impuissante. Or les dispositifs anti-

⁴⁶ Ariane Vidal-Naquet, « Le renouveau de l'opposition », *Pouvoirs*, n° 146, 2013, pp. 133-147.

obstruction mentionnés précédemment ont amoindri ses droits fondamentaux : retarder et prendre à témoin.

Par ailleurs, la révision a contribué à renforcer les pouvoirs de contrôle de l'opposition mais sans lui donner un pouvoir véritablement autonome d'initiative et de conduite en la matière. La majorité encadre une partie des activités, via la mise sur agenda, la position de rapporteur ou le report des votes à un jour d'affluence. Le principe d'une évaluation transpartisane des politiques publiques amoindrit également le caractère politique du contrôle et n'incite pas à l'action. Bref, si la majorité a la main sur la législation, on ne peut pas en dire autant de l'opposition vis-à-vis des activités de contrôle qui font l'objet d'un encadrement ou d'une négociation quant à leur forme et leur portée.

5. Les autres dispositions

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

Le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République proposait de faire passer la limite relative aux commissions permanentes de six à dix. Comme pour beaucoup de ses suggestions, le constituant choisit la voie médiane et fixa la nouvelle limite à huit. L'enjeu était d'importance tant la taille pléthorique des commissions et leur non-adéquation avec l'architecture du gouvernement constituaient un handicap pour le Parlement – notamment du point de vue des activités de contrôle. La littérature s'accorde sur ce sujet à faire de l'organisation des commissions un critère essentiel d'influence parlementaire⁴⁷.

⁴⁷ Shane Martin, "Committees", dans S. Martin, T. Saalfeld, K. Strom (dir.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

Au regard de cet enjeu, le résultat est décevant. A l'Assemblée, deux commissions furent scindées en 2009 : celle des affaires culturelles, familiales et sociales en questions sociales d'une part et culture et éducation d'autre part ; celle des affaires économiques, de l'environnement et du territoire en affaires économiques d'une part et en développement durable et de l'aménagement du territoire d'autre part. Au Sénat, l'évolution fut moins importante et plus tardive. L'ancienne commission de l'Économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire a été scindée en deux nouvelles commissions : la commission des affaires économiques et celle du développement durable en 2011.

Cette évolution se traduit par des problèmes de chevauchement de compétences entre les affaires économiques et le développement durable. On observe par exemple que la loi sur la transition énergétique, texte environnemental phare des années Hollande, ne fut pas examinée au fond par les commissions chargées du développement durable en 2014-2015. A l'Assemblée, une commission spéciale, présidée par le président de la commission des affaires économiques, fut créée. Au Sénat, la commission des affaires économiques fut saisie au fond.

En outre, le volume d'activités des différentes commissions indique que de profonds déséquilibres subsistent. En 2014-2015, la commission des lois a ainsi examiné au fond 20 textes (dont 11 projets de loi), contre 7 pour les finances (dont 6), 4 pour les affaires sociales (dont 3), 4 pour les affaires culturelles (dont 3), 2 pour la défense (dont 1), une seule proposition de loi aux affaires économiques et aucun texte pour développement durable⁴⁸. Ce déséquilibre est structurel et conduit à ce que les écarts entre commissions aillent du simple au double, à l'Assemblée comme au Sénat, en termes d'heures de réunion.

⁴⁸ La commission des affaires étrangères examina 42 textes portant ratification de conventions et trois commissions spéciales furent créées.

La revalorisation du Parlement reste donc à mener sur ce point. Une option réformiste consisterait à scinder la commission des lois dont le périmètre est trop large, quitte à revenir sur certaines scissions précédentes. Une voie plus radicale, qui suppose de revenir sur la barrière constitutionnelle des huit commissions (voire de l'abolir), consisterait à démultiplier le nombre de commissions permanentes de façon à ce que l'architecture du système duplique celle du gouvernement. Les ministres seraient ainsi en dialogue et sous le contrôle de « leur » commission, aux effectifs plus limités. La tendance actuelle au resserrement des exécutifs en Europe, observable en Allemagne ou en Italie, souvent promise en France, constitue de ce point de vue une opportunité⁴⁹.

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

Interdit de longue date de pénétrer les lieux des deux assemblées, le président peut depuis 2008 faire un discours devant les deux assemblées réunies en Congrès à Versailles. La mesure suscita un intérêt majeur de la part des politiques dont on mesure aujourd'hui le caractère disproportionné. La disposition fut en effet utilisée à deux reprises seulement. En 2009 par Nicolas Sarkozy pour l'équivalent d'un discours de politique générale, et en 2015 par François Hollande au lendemain des attentats du 13 novembre. Cette seconde occasion montre l'intérêt mais aussi les limites de la procédure. La réception du discours fut en effet l'occasion de montrer une image d'unité politique dans un moment de crise aiguë. L'unité se brisa cependant quelques jours plus tard dès la séance de questions au gouvernement, signe que le discours au Congrès avait exprimé une union traumatique momentanée sans pouvoir la forger durablement.

⁴⁹ Une telle réforme désorganiserait certes une partie de la gouvernance des assemblées, qu'il s'agisse du rôle clé de la Conférence des présidents ou de la structuration des services administratifs. En outre, elle constituerait une révolution culturelle dans les deux chambres au sein desquelles se manifeste un attachement aux traditions et ressources de chaque commission. Le refus du Sénat de créer une huitième commission en témoigne.

La proposition de déchoir certains terroristes de la nationalité française formulée par le Président dans son discours indique également le caractère peu satisfaisant de ce discours à sens unique. Applaudie par les parlementaires, la mesure fut ensuite contestée à gauche comme à droite. Or le rappel du discours comme des applaudissements servit sur le plan rhétorique l'exécutif pour maintenir son projet de révision constitutionnelle prévoyant cette disposition, avant d'y renoncer.

5.3. La possibilité d'adopter des résolutions parlementaires

Les résolutions sont des dispositions hybrides qui ne ressortent ni de la législation ni du contrôle. Elles permettent d'afficher la position officielle d'une assemblée sans lui donner une portée normative ou faire peser des contraintes juridiques sur le gouvernement. Supprimées sous la V^e République, elles furent réintroduites en 1992 pour les projets d'actes européens. En 2008, le constituant autorisa leur adoption sur tout sujet dans le triple souci de desserrer les contraintes pesant sur le Parlement, de renforcer la portée normative de la loi et de limiter les répercussions diplomatiques des prises de position parlementaire.

Les données relatives à l'organisation de la séance à l'Assemblée indiquent que les résolutions sont débattues à la fois durant la semaine de l'Assemblée réservée à la législation (15 séances sur 158 sous l'actuelle législature), durant celle vouée au contrôle (14 sur 165) ou lors des journées de l'opposition (11 sur 78)⁵⁰. En revanche, il est rare que l'on débâte de résolutions durant les semaines définies en priorité par le gouvernement.

⁵⁰ Données à jour du 18 novembre 2016.

Depuis la première résolution de mars 2010 jusqu'à octobre 2015, 16 résolutions ont été adoptées à l'Assemblée : 7 sous le mandat de N. Sarkozy et 9 sous celui de F. Hollande. Durant la même période, ce sont 116 propositions qui furent déposées. Si l'on enlève 3 propositions retirées, seule 26 (23 %) furent soumises au vote, 10 étant rejetées. A deux exceptions près, l'adoption ou le rejet de textes obéit à la logique majoritaire. En dépit de leur faible chance d'aboutir, les parlementaires de droite se montrent relativement actifs : 23 propositions ont été signées sous l'actuelle législature par des députés LR et 12 par ceux de l'UDI contre 16 par les députés socialistes, pourtant plus nombreux et plus influents. On retrouve ainsi, s'agissant des propositions de résolution un trait ancien de la stratégie signalétique adoptée spécifiquement par les députés de droite pour les propositions de loi, notamment lorsqu'ils sont dans l'opposition⁵¹. Les propositions de résolution constituent donc un moyen de communiquer à ses électeurs ou au grand public. L'encadré 6 mentionne l'ensemble des résolutions adoptées en 2014.

Encadré 6. Résolutions adoptées en 2014 par l'Assemblée nationale

- relative aux enfants réunionnais placés en métropole dans les années 1960 et 1970 ;
- appelant à la reconnaissance des droits légitimes de la France sur le plateau continental de Saint-Pierre-et-Miquelon ;
- exprimant la gratitude et la reconnaissance de l'Assemblée nationale pour les actes d'héroïsme et les actions militaires des membres des forces armées alliées ayant pris part au Débarquement en Normandie, en France, le 6 juin 1944, et les félicitant pour leur opiniâtreté et leur courage au cours d'une opération qui a contribué à mettre un terme à la Seconde Guerre mondiale ;

⁵¹ Éric Kerrouche, "The French Assemblée Nationale: The Case of a Weak Legislature?", *The Journal of Legislative Studies*, vol. 12, n°s 3-4, 2006, pp. 336-365; Olivier Rozenberg, Eric Thiers, « Enquête sur l'opposition parlementaire », dans Olivier Rozenberg, Eric Thiers (dir.), *L'opposition parlementaire*, Paris, La Documentation française, 2013, pp. 9-27.

- réaffirmant le droit fondamental à l'interruption volontaire de grossesse en France et en Europe ;
- portant sur la reconnaissance de l'Etat de Palestine.

Les enjeux mémoriaux et consensuels sont, comme prévu par le dispositif, très présents. Le texte relatif à la Palestine se distingue par le niveau unique d'opposition lors du vote en séance (339 pour et 151 contre) ce qui indique que l'instrument pourrait être utilisée dans le cadre de l'affrontement droite / gauche.

Le nombre de résolutions adoptées au Sénat est équivalent (17 jusqu'à décembre 2015). Elles émanent d'une grande diversité de groupes. Les votes indiquent un plus haut de degré de conflit sur ces textes qu'à l'Assemblée. Les textes adoptés couvrent une diversité de sujets dont certains comportent une forte dimension locale. A quelques exceptions, l'instrument n'a pas été utilisé lorsque la majorité sénatoriale était dans l'opposition pour mettre en cause la politique du gouvernement.

6. Conclusion

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

- la légère augmentation du temps consacré au contrôle ;
- le rôle plus crucial des commissions dans la procédure législative, et en leur sein du rapporteur d'une part et du président de commission d'autre part ;
- la part accrue laissée à l'initiative parlementaire en matière législative ;

- des dispositions éparses (contrôle des nominations, autorisation des interventions armées, sollicitation du Conseil d'Etat...).

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

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

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

La révision constitutionnelle de 2008 constitue au final « un petit pas pour le Parlement ». C'est pourtant également, comme nous l'avons titré, « un grand pas pour la V^e République » dans la mesure où diverses dispositions, sans être véritablement cruciales, participent,

d'une lente érosion du fameux « esprit de la V^e République ». On peut distinguer à cet égard les dispositions qui encadrent le pouvoir :

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

Dans un cas comme dans l'autre, l'esprit césaro-papiste d'une République verticale⁵² s'érode peu à peu au profit d'espaces de négociations, souvent sur les procédures et parfois sur le fond, entre l'exécutif et la majorité parlementaire. Tel était bien l'ambition initiale de la révision. En regard de la filiation gaulliste du régime comme de l'intériorisation de la domination présidentielle par la plupart des acteurs, ce n'est pas rien. Surtout, ces nouvelles règles offrent des potentialités d'affirmation du Parlement qui pourront se révéler plus cruciales à l'avenir pour peu que la situation politique s'y prête ou que des parlementaires libérés du cumul s'en saisissent.

⁵² Olivier Duhamel, Guillaume Tusseau, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Seuil, 3^e éd., 2013.



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

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

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

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

www.sciencespo.fr/liepp

Directeurs de publication :

Bruno Palier & Etienne Wasmer

Sciences Po - LIEPP
27 rue Saint Guillaume
75007 Paris - France
+33(0)1.45.49.83.61
liepp@sciencespo.fr

