

12_2021

RAPPORT

INSTITUTIONS, OÙ EST LE PROBLÈME ?



Plaidoyer pour un **Parlement renforcé**

**25 propositions concrètes
pour rééquilibrer les pouvoirs**

_Yaël Braun-Pivet

_Préface de Richard Ferrand

« C'est pas dur la politique comme métier !

Tu fais cinq ans de droit et tout le reste c'est de travers. » Coluche

Aux Français, un peu de droit pour tenter de corriger ce qui va de travers.

Yaël Braun-Pivet est députée La République en marche de la cinquième circonscription des Yvelines et présidente de la commission des lois de l'Assemblée nationale depuis 2017. Ses fonctions l'ont amenée à s'engager particulièrement sur les questions constitutionnelles et institutionnelles, ainsi que sur les politiques publiques relatives à la justice et la sécurité. Elle est également conseillère municipale du Vésinet depuis 2020. Elle a précédemment exercé en tant qu'avocate en droit pénal au barreau de Paris puis au barreau des Hauts-de-Seine. Engagée au sein des Restos du Cœur, elle a dirigé un centre d'accueil, piloté la création d'un autre ainsi que le réseau « accès à la justice » de l'association.

Préface

– Richard Ferrand

Président de l'Assemblée nationale

Présidente de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Yaël Braun-Pivet joue un rôle stratégique dans le fonctionnement de notre vie parlementaire, dont elle connaît bien les formes et les subtilités.

Comme députée, pourtant, elle n'en conserve pas moins un regard lucide sur les lenteurs, langueurs et lourdeurs de la mécanique législative. Aussi ce rapport ne se lit-il pas comme un simple manuel technique de la procédure parlementaire : il explore les voies et moyens de l'améliorer, pour combattre les maux qui nourrissent l'antiparlementarisme.

« Litanie, liturgie, léthargie », déplorait déjà mon prédécesseur Edgar Faure quand il présidait l'Assemblée nationale, il y aura bientôt un demi-siècle. Depuis, les réformes n'ont pas manqué pourtant, comme le passage à la session ordinaire unique de neuf mois en 1995, ou la révision constitutionnelle de 2008 : partage de l'ordre du jour, augmentation du nombre des commissions permanentes, examen en séance du texte adopté en commission, autant d'innovations qui ont indéniablement amélioré le fonctionnement parlementaire.

Aujourd'hui, force est de constater que le Parlement français travaille beaucoup : il légifère, contrôle, évalue, siégeant deux à trois fois plus que sous le régime parlementaire de la III^e République. Pourtant, cette situation n'est pas satisfaisante et les statistiques records – en durée cumulée de séance publique, en nombre de textes ou d'amendements examinés – ne doivent pas forcément nous réjouir, car le rôle du Parlement doit s'apprécier en termes qualitatifs plutôt que quantitatifs. C'est justement ce que fait Yaël Braun-Pivet.

Son rapport n'est ni un traité, ni un pamphlet. C'est le témoignage éclairé, objectif et argumenté d'une députée qui, examinant avec recul la fabrique de la loi, en identifie les points de blocage et les archaïsmes. Ce retour d'expérience ne vise qu'à renforcer le Parlement, ses droits, ses moyens d'action, pour que les 577 députés, qu'ils appartiennent à la majorité ou à l'opposition, puissent jouer pleinement le rôle que leur ont confié les électeurs.

Les vingt-cinq propositions qu'on découvrira dans cet ouvrage constituent donc autant d'invitations à la réflexion. Certaines mesures, inspirées de la pratique, se trouvaient déjà dans nos amendements au projet de révision constitutionnelle dont j'étais le rapporteur général en 2018 et qui ne put malheureusement aboutir. D'autres idées ouvrent la voie à des innovations dont il faudra étudier minutieusement les effets possibles. Toutes ces propositions ont en tout cas le mérite d'ouvrir le débat public, en nous conduisant à nous poser une question cruciale : quel Parlement voulons-nous, comment doit-il fonctionner ?

Cette question n'a rien de théorique : c'est concrètement qu'elle se pose aux députés, en termes de calendrier, de définition de l'ordre du jour, de temps de parole, d'accès aux documents officiels et aux informations. Oui, il est possible de simplifier la tâche des parlementaires, pour qu'ils puissent mieux exercer leur mandat et, ainsi, traduire plus facilement dans les textes les attentes des citoyens.

En cette fin de législature, il n'est plus temps de réviser la Constitution. Mais je ne doute pas que le renforcement des droits du Parlement, dans le cadre du régime de la V^e République, constitue l'un des enjeux des prochaines échéances électorales et je remercie Yaël Braun-Pivet de nous ouvrir, dans un foisonnement d'idées audacieuses, autant de pistes prometteuses.

Introduction

8 avril 2021. Minuit. Nous venons d'adopter par 240 voix contre 48 l'article 1^{er} de la proposition de loi donnant et garantissant le droit à une fin de vie libre et choisie. Nous n'irons pas plus loin. Il aura fallu attendre qu'un groupe politique choisisse d'inscrire ce texte dans « sa niche » pour que le Parlement puisse enfin se saisir de ce débat de société. Les débats en commission s'étaient déroulés sereinement, dans le respect des convictions de chacun. Mais en séance publique, le temps de débat limité et l'obstruction parlementaire ont fait leur œuvre : quelque 3 866 amendements ont été déposés, dont 2 623 par seulement cinq députés. Quelques jours plus tard, près de trois cents députés de tous bords politiques solliciteront en vain du temps d'ordre du jour en séance publique afin de poursuivre ce débat crucial. Mais quand bien même aurions-nous adopté ce texte à l'Assemblée nationale, nous n'aurions pas pu mener cette initiative parlementaire jusqu'à son terme, puisque nous ne maîtrisons ni l'accès à l'ordre du jour de l'autre chambre, ni le rythme de la navette parlementaire.

Cet épisode est révélateur : le Parlement est le lieu du débat démocratique, mais un carcan de règles l'empêche de jouer pleinement son rôle. Cela n'est sûrement pas étranger au désamour des Français pour la politique.

18 juin 2017. Pour la première fois de notre histoire, les électeurs ont été plus nombreux à s'abstenir qu'à prendre part aux élections législatives : c'est là un triste record, point culminant d'un affaiblissement constant de la participation électorale depuis plusieurs décennies. Cette abstention historique se doublait d'un renouvellement tout aussi historique des députés élus à l'Assemblée nationale. Le message de nos concitoyens était on ne peut plus clair : notre institution ne pouvait plus se satisfaire du statu quo ; les élus se devaient de changer, tout comme leurs pratiques.

19 juin 2017. En campagne, les citoyens de ma circonscription saluaient notamment le fait que j'étais « comme eux ». Pourtant, au lendemain de mon élection, j'étais déjà devenue pour beaucoup « comme les autres », logée à la même enseigne que des parlementaires élus de longue date. Éluë, vous incarnez le pouvoir et, malgré vous, tout ce que le pouvoir charrie de regrettable depuis des années.

Au cours des quatre années qui suivirent, nous nous sommes efforcés de combler le fossé creusé de longue date entre citoyens et élus : interdiction des emplois familiaux, suppression du régime spécial de retraite, contrôle des frais de mandat, droit de pétition élargi, etc. Beaucoup ont ouvert leur agenda, sourcé leurs amendements. J'ai moi-même entrepris de renouveler l'exercice de la présidence de commission, en privilégiant une gouvernance collégiale et des travaux transpartisans, en mettant en place des visites conjointes de terrain dans les prisons, les commissariats et les centres de rétention administratives et en tenant des réunions de la commission hors les murs. Issue du monde associatif, j'ai la conviction que plus nous irons vers nos concitoyens, plus ils reviendront vers nous.

Je suis convaincue que ce n'est pas un moins-disant démocratique que réclament nos concitoyens, bien au contraire : c'est un renforcement de la démocratie représentative. Les critiques dont nous faisons souvent l'objet – à tort ou à raison – témoignent de la hauteur de leurs attentes.

Et ils ont raison d'attendre beaucoup du Parlement et des parlementaires : un Parlement fort est le pilier d'une démocratie vivante et la condition indispensable de la confiance retrouvée dans la décision et l'action publiques.

Toute la classe politique s'accorde d'ailleurs sur la nécessité d'un rééquilibrage des pouvoirs exécutif et législatif. Les idées ne manquent pas : de la

création d'une VI^e République au rallongement de la durée du mandat présidentiel à six ans ou sept ans, renouvelable ou non, en passant par l'adoption d'un scrutin proportionnel, intégral ou partiel, ou par la suppression du poste de Premier ministre, sans oublier la tenue des élections législatives et présidentielles le même jour que j'ai moi-même proposée. Si chacune participe peut-être à atteindre cet objectif partagé, elles ne sauraient assurément y suffire à elles seules.

Pour ma part, je suis convaincue que le rééquilibrage des pouvoirs passe par le changement des règles du jeu, qu'il nous faut « mettre les mains dans le cambouis ». De mon expérience de présidente de la commission des lois de l'Assemblée, j'ai acquis une certitude : la mécanique parlementaire n'est pas qu'une lubie de juriste. C'est un ensemble d'outils. À nous d'être les artisans capables de les mettre au service de notre démocratie représentative ! Si une mesure magique existait, elle aurait déjà été mise en œuvre. La solution réside à mon sens dans une multitude d'adaptations qui, prises ensemble, nous permettront de mieux travailler et de garantir un Parlement fort.

Un Parlement fort, c'est un Parlement qui permet une délibération de qualité : anticipation des travaux, délais incompressibles d'examen des textes, recentrage des débats législatifs permettant d'améliorer leur lisibilité et la qualité de la loi. Cela passe par un calendrier homogène où toutes les prérogatives du Parlement sont respectées, un programme de travail connu permettant l'évaluation des dispositions qui vont être réformées, des travaux préparatoires fouillés en amont, ainsi que l'organisation de consultations citoyennes. Des textes concis et circonscrits doivent permettre au Parlement d'organiser au mieux ses travaux pour aboutir au vote de la loi, processus au cours duquel nous devons rétablir l'égalité des armes entre le Parlement et le gouvernement.

Un Parlement fort, c'est aussi un Parlement davantage maître de son destin : le droit d'initiative parlementaire ne saurait être effectif sans celui de la faire aboutir. Il faut des moyens supplémentaires à disposition des parlementaires. Des moyens humains, qui naîtront mécaniquement de la baisse de leur nombre. Et des moyens juridiques nouveaux, afin de mieux maîtriser chaque délicate étape du processus d'adoption d'une proposition de loi. Cela passe par la saisine facilitée du Conseil d'État, mais également et surtout par une meilleure maîtrise de la ressource « temps » et de la navette parlementaire. Nous devons également permettre l'examen de propositions de loi largement endossées par des parlementaires de tous bords, et favoriser ainsi la culture du consensus et le dépassement des clivages. Ces nouvelles prérogatives ne pourront être le fait que d'une gouvernance renouvelée, s'appuyant sur des majorités qualifiées.

Un Parlement fort, c'est un Parlement qui exerce pleinement ses missions de contrôle et d'évaluation : missions d'information prospectives et missions d'évaluation d'une loi conduisent bien souvent à des propositions transpartisanes. Une place de choix doit leur être réservée dans l'ordre du jour. Par ailleurs, il ne suffit pas de mieux voter la loi : le législateur doit avoir les moyens de s'assurer que sa volonté est respectée, dans l'édition des décrets comme dans la rédaction des ordonnances.

Répéter que notre Assemblée est le cœur battant de notre démocratie n'en fera pas une vérité. Vouloir faire table rase du passé présente davantage de risques que d'intérêt.

Ni circonvolution ni révolution, donc : place à une rénovation ! C'est l'objectif de mes vingt-cinq propositions.

Les propositions

Une gestion du temps permettant le plein exercice des missions parlementaires

01

Consécration d'une session ordinaire unique, du 15 septembre au 30 juillet de l'année suivante

02

Adoption par l'Assemblée, au mois de juin, du calendrier de la session à venir

03

Obligation pour les ministres de présenter leur feuille de route annuelle devant la commission compétente à l'ouverture de la session

04

Création de trois procédures de « navette parlementaire » avec des délais d'examen des textes incompressibles

Un travail recentré permettant une délibération de qualité et une action plus lisible

05

Présentation de projets de lois circonscrits et concis

06

Interdiction des amendements additionnels déposés par le gouvernement

07

Alignement du délai de dépôt des amendements du gouvernement sur celui des parlementaires

08

Recevabilité des amendements en séance publique conditionnée à un seuil minimum de co-signatures pour les textes à procédure renforcée (tels que les projets de loi constitutionnelle)

09

Figurer le périmètre du texte au stade de son examen en commission en première lecture en appliquant la règle de « l'entonnoir » avant l'examen en séance publique

10

Facilitation du recours à la procédure de législation en commission par un durcissement des règles d'opposition

11

Création d'une instance centralisée et pluraliste chargée de l'examen de la recevabilité des amendements

12

Votes des textes regroupés sur un créneau dédié, avec quorum fixé à la moitié des membres de l'Assemblée (et possibilité d'ouverture du vote à distance)

Une initiative parlementaire enrichie et libérée permettant de faire vivre la démocratie représentative

13

Création de règles de majorité qualifiée au sein de la Conférence des présidents pour la prise de certaines décisions (visées aux propositions 14 à 19)

14

Attribution à la Conférence des présidents du pouvoir de saisine du Conseil d'État sur les propositions de loi

15

Maîtrise par le Parlement du rythme de la procédure d'examen des propositions de loi

16

Facilitation de la possibilité de convoquer une commission mixte paritaire sur une proposition de loi

17

Inscription de droit d'une proposition de loi cosignée par une majorité qualifiée de députés sur l'ordre du jour de la semaine de contrôle

18

Établissement par la Conférence des présidents de chaque assemblée d'une liste de propositions de loi jugées prioritaires transmise à l'autre chambre

19

Inscription, lors de la semaine de contrôle, de propositions de loi issues des travaux parlementaires d'évaluation

20

Des journées réservées réparties plus équitablement en fonction de l'importance des groupes et des possibilités accrues de répartition des journées réservées dans le temps

Une volonté du législateur respectée, une évaluation approfondie, un contrôle démocratique accru permettant de renforcer le Parlement dans ses prérogatives

21

Ouverture d'un recours en nom collectif devant le Conseil d'État, pour remédier à la carence du gouvernement à appliquer la loi ou contrôler la conformité d'un acte réglementaire à cette dernière

22

Élaboration d'un programme commun d'évaluation des lois par les présidents des commissions permanentes de chaque assemblée

23

Création d'un pôle parlementaire d'évaluation

24

Suivi de la mise en œuvre des habilitations à légiférer par ordonnance par les commissions permanentes, avec possibilité pour la Conférence des présidents d'organiser un débat en séance publique ou d'inscrire un texte de ratification à l'ordre du jour sur le temps gouvernemental

25

Élargir la liste des fonctions et emplois dont la nomination est soumise à l'avis des commissions parlementaires en vertu de l'article 13 de la Constitution et soumettre ces nominations à un vote positif des trois cinquièmes des suffrages exprimés

Une gestion du temps permettant le plein exercice des missions parlementaires

L'activité du Parlement n'a jamais été aussi soutenue que depuis 2017 : plus de parlementaires présents à l'assemblée, davantage de textes votés, de temps passé en séance publique, plus de réunions de commissions, doublement du nombre de missions d'informations en commission des lois, etc. De ce travail acharné, de ces milliers d'heures passées à légiférer, à évaluer, à contrôler, que reste-t-il ? Quelle perception nos concitoyens ont-ils de notre travail ?

Les textes s'enchaînent à un rythme effréné sans qu'il soit possible d'en dessiner les contours précis. Notre calendrier est peu lisible, entre sessions ordinaires et sessions extraordinaires, et semble parfois accéléré même en l'absence de réelle urgence. La salle des quatre colonnes bruisse de ce qui pourrait être à l'ordre du jour prochainement, de ce qui n'y sera certainement pas, de ce qu'il serait opportun d'y inscrire, etc. L'action politique du gouvernement et du Parlement y perd en lisibilité et d'aucuns prennent le parti de résumer le travail que nous menons à un affrontement perpétuellement rejoué entre majorité et oppositions. Pour parachever le tableau, votes et examens de textes essentiels se jouent parfois au petit matin ou en plein milieu du week-end. Pour l'observateur comme parfois pour les parlementaires eux-mêmes, les travaux du Parlement peuvent sembler désordonnés et brouillons.

J'ai la conviction que pour renouer le lien avec nos concitoyens, être connectés avec leurs aspirations, nous devons gagner en lisibilité et en prévisibilité de l'action et du débat politique. L'expérience nous montre combien la capacité à anticiper les sujets qui seront traités par le Parlement, à les travailler en amont, à les faire mûrir, à organiser

des concertations, permet une délibération de qualité. Pour ce faire, nous devons adopter un rythme de travail régulier, accompagné d'une plus grande prévisibilité des travaux, avec des délais d'examen suffisants, qui permettrait l'exercice par le Parlement de toutes ses prérogatives et donnerait plus de cohérence à l'action politique.

Élargissement de la session unique avec un calendrier de travail prédéfini



Zoom sur le régime des sessions parlementaires

Les réunions de l'Assemblée sont enserrées dans un régime de sessions hérité des révisions constitutionnelles successives. **Par le terme « session », on entend la période pendant laquelle le Parlement se réunit pour délibérer.** Leur régime a fluctué avec le temps : des deux sessions d'environ trois mois chacune prévues à l'origine, nous sommes passés en 1995 à la session unique qui court du premier jour ouvrable d'octobre au dernier jour ouvrable de juin.

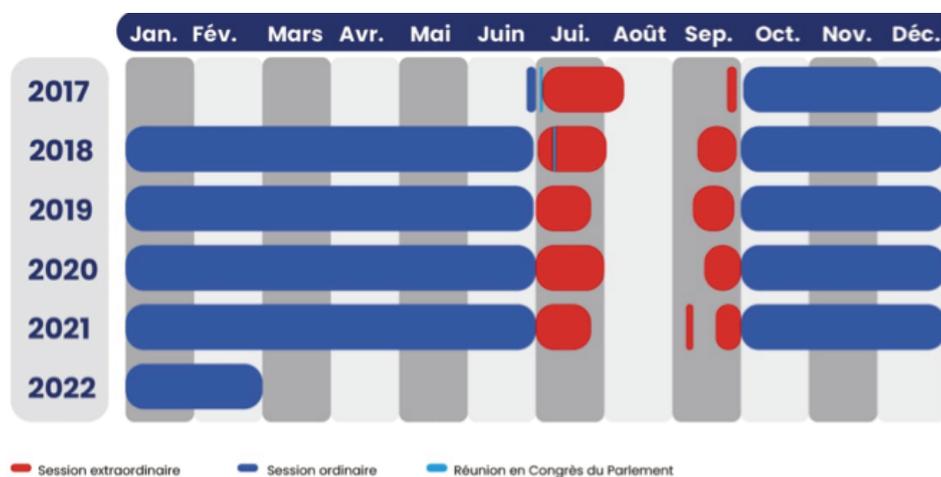
Cette évolution répondait au souci d'accroître le poids de nos assemblées, et notamment leur fonction de contrôle. Il s'agissait également de tenir compte de l'augmentation des jours de séance, passés de 90 jours en 1959 à 150 jours en 1982, des séances de nuit et des sessions extraordinaires. **La limite de jours de séances attachés à la**

session unique, que l'on retrouve à l'article 28 de notre Constitution, fut fixée en 1995 à 120¹. En dehors de cette session unique appelée « session ordinaire », le Parlement peut être réuni en session extraordinaire. Ces sessions n'ont nul besoin d'être motivées par des circonstances exceptionnelles : elles sont ouvertes et closes par décret du président de la République qui en fixe l'ordre du jour. Même si la Constitution pré-

cise que c'est à la demande du Premier ministre ou de la majorité des membres composant l'Assemblée, l'usage en fait en réalité un pouvoir discrétionnaire du président.

Dans la pratique, les sessions extraordinaires sont devenues l'ordinaire du Parlement. Sous la législature actuelle, chaque session ordinaire a ainsi été suivie et précédée d'une session extraordinaire².

Historique des sessions sous la XV^e législature



Cela serait indifférent s'il ne s'agissait que de dénomination. **Mais la session extraordinaire emporte certaines restrictions aux pouvoirs du Parlement.** Les parlementaires n'ont plus la main sur les textes examinés – pas de niches ni de semaine de l'Assemblée permettant l'inscription de textes d'origine parlementaire. Le contrôle du gouvernement est davantage restreint en l'absence de semaines dédiées ou de possibilité de créer une commission d'enquête *ad hoc*. De surcroît, l'organisation de nos travaux et leur prévisibilité en sont affectées, si bien qu'au mois de juin, deux questions animent les travées de l'Hémicycle : **Quels textes seront inscrits en session extraordinaire ? Combien de temps durera-t-elle ?**

Je pense, à l'instar de l'ancienne présidente Marielle de Sarnez, que **nous devons en finir formellement avec le verrou constitutionnel des 120 jours de session.** Quels sont les Français qui peuvent officiellement s'arrêter de travailler du 30 juin au 2 octobre ? **Il s'agit de desserrer les contraintes de temps qui étranglent l'activité du Parlement, et donc d'accroître le nombre de semaines travaillées en session ordinaire.**

Cela permettrait un rythme de travail régulier et homogène durant lequel le Parlement disposerait de la plénitude de ses pouvoirs et serait en mesure de mieux organiser son activité.

1. Selon le rapport du Sénat rendu à cette occasion, cette limite s'explique notamment en ce que le « crédit de jour » accordé permet de recentrer la semaine de travail à l'Assemblée sur trois jours. Cette limite n'est pas absolue et peut être levée par le Premier ministre. Par ailleurs, la réunion de l'Assemblée est de droit lorsqu'il s'agit d'exercer ses prérogatives les plus essentielles : l'article 16 de notre Constitution prévoit par exemple la réunion des deux assemblées lorsque le président de la République décide de recourir aux pouvoirs exceptionnels qu'il lui confère ; l'article 18 ouvre une session spéciale lorsque le président souhaite s'adresser aux parlementaires réunis en Congrès.

2. Elles ont été convoquées du 4 juillet au 9 août 2017, puis du 25 au 28 septembre de la même année ; du 2 juillet jusqu'au 1^{er} août 2018 puis du 12 au 28 septembre ; du 1^{er} juillet 2019 jusqu'au 25 juillet avant de l'être du 10 au 27 septembre ; tout le mois de juillet 2020 puis du 15 au 30 septembre ; et enfin du 1^{er} au 25 juillet 2021 puis du 7 au 9 septembre et du 20 septembre au 1^{er} octobre de cette même année.

Bien sûr, le Parlement continuerait à pouvoir se réunir de plein droit en cas de circonstances exceptionnelles telles que la mise en cause de la responsabilité du gouvernement, en cas de dissolution ou de déclenchement de l'article 16 de notre Constitution. En dehors de ces situations visées expressément par la Constitution, les assemblées pourraient décider de se réunir chaque fois que des circonstances impérieuses le rendraient nécessaire, par exemple en cas de crise sanitaire.

En conséquence, **les sessions extraordinaires telles que nous les connaissons aujourd'hui seraient purement et simplement supprimées.**

Cet élargissement nécessaire de nos sessions de travail doit s'accompagner d'une plus grande prévisibilité de nos travaux. Le gouvernement est depuis la V^e République et dans une très large mesure le maître du temps. Il maîtrise l'essentiel de l'ordre du jour de l'Assemblée et le tempo de l'action gouvernementale ne bat pas toujours au même rythme que celui du travail parlementaire.

Pourtant, la connaissance par le Parlement et les citoyens du programme de travail du Parlement est un préalable indispensable à une meilleure participation des citoyens et des corps intermédiaires, à l'animation d'un réel débat public et à une meilleure qualité de travail du Parlement. Les débats pourraient être menés sereinement, les autorités administratives indépendantes, telles que le Défenseur des droits ou la CNIL, auraient le temps de rendre leur avis alimentant ainsi le travail préparatoire de chacun.

S'agissant du Parlement, cette connaissance permettrait de faire une évaluation parlementaire systématique de l'application des lois précédentes, à l'instar du travail d'évaluation effectué par la commission des lois et la délégation parlementaire au renseignement sur la loi renseignement de 2015, bien en amont de l'examen de la loi du 31 juillet 2021¹.

Dans le même ordre d'idée, **la création de missions d'information très en amont, détachées de toute**

urgence législative, crée les conditions d'un consensus politique qui, outre des débats plus sereins, renforce la légitimité des réformes réalisées.

La commission des lois que je préside s'est efforcée d'anticiper les sujets législatifs qu'elle serait amenée à examiner, et a ainsi conduit 45 missions d'information et créé 5 groupes de travail, soit davantage que sous les deux législatures précédentes ! Les exemples de traductions législatives sont légion. Ce fut le cas avec la fusion de la Commission de déontologie de la fonction publique et la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), actée par la loi du 6 août 2019 de réforme de la fonction publique à la suite d'une recommandation unanime formulée par une mission transpartisane, avec la mission sur le verrou de Bercy conduite avec la commission des finances, ou avec la mission sur la justice des mineurs.

Ainsi, **je propose qu'à l'instar de nombre de nos voisins l'Assemblée puisse adopter chaque année au mois de juin le calendrier de l'année suivante, de sorte que chaque commission et chaque député puissent organiser leur travail.** Cela permettrait également à des institutions comme le CESE, ou à des conventions citoyennes, de se réunir en amont des débats parlementaires. Certains de nos voisins ont fait le choix de confier la maîtrise de l'ordre du jour aux assemblées plutôt qu'à l'exécutif. En Italie, le programme de la session est fixé par décision unanime des chefs des groupes politiques ou, à défaut, par le président de la chambre. En Belgique, l'ordre du jour est fixé en séance plénière du Parlement, mais peut être modifié à la demande du président de la chambre, du gouvernement ou d'une minorité de parlementaires².

Dès 2018, avec mes co-rapporteurs du projet de loi de révision constitutionnelle, nous proposons d'introduire dans la Constitution l'obligation pour le gouvernement d'adresser à chaque assemblée un

1. Loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement.

2. Commission de Venise, « Des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères », avis n°845/2016 du 4 juin 2019.

programme prévisionnel des textes et débats dont il envisageait l'inscription à l'ordre du jour¹. **Nous devons, je le pense, aller plus loin et fixer ensemble notre programme de travail annuel.**

En complément, **nous devons instaurer l'obligation pour chaque ministre de se rendre à l'ouverture de la session devant la commission compétente de l'Assemblée nationale afin de lui exposer sa feuille de route annuelle**, les projets de textes sur lesquels il entend faire travailler ses services et les priorités fixées pour son action. Encore une fois, cela permet d'instaurer ce nécessaire dialogue entre les pouvoirs exécutif et législatif et ouvre la possibilité aux commissions compétentes d'amorcer les travaux d'évaluation indispensables avant toute nouvelle législation dans un domaine particulier. À l'issue de l'audition de Gérard Collomb sur son calendrier de travail en 2017, la commission des lois avait pris l'initiative d'une mission d'information sur la création d'une procédure d'amende forfaitaire pour réprimer le délit d'usage de stupéfiants. Cette mission a conduit à l'adoption de dispositions législatives qui s'inscrivent aujourd'hui dans notre politique pénale.

EN BREF

Le constat :

La Parlement bat chaque année des records d'activité. Pourtant, notre calendrier reste engoncé dans des sessions qui ne lui permettent pas d'exercer l'ensemble de ses prérogatives de façon continue. Il est peu prévisible et surtout peu lisible pour nos concitoyens.

Les propositions :

- une session ordinaire unique, du 15 septembre au 30 juillet de l'année suivante ;
- un calendrier de la session à venir, adopté par l'Assemblée au mois de juin ;
- une obligation pour les ministres de présenter leur feuille de route annuelle devant la commission compétente à l'ouverture de la session.

Ainsi, la prévisibilité accrue des travaux de l'Assemblée nationale faciliterait dans une très large mesure l'exercice de ses prérogatives. Elle s'inscrit naturellement dans la perspective de la suppression de la session extraordinaire qu'elle vient ainsi compléter. On le voit, **le rééquilibrage des pouvoirs passe à mon sens par la prévisibilité et l'anticipation du travail parlementaire.** Mais ces réformes ne permettraient pas d'atteindre pleinement leur objectif si on ne complétait pas le triptyque par l'imposition de délais adaptés et incompressibles pour l'examen des textes.

Trois procédures de « navette parlementaire » avec des délais d'examen des textes incompressibles



Zoom sur la navette parlementaire

En France, le bicamérisme est fermement ancré dans notre héritage constitutionnel : le Parlement est constitué de deux chambres, Assemblée et Sénat. Ce bicamérisme permet la maturation, l'enrichissement d'une réforme par le regard d'autres élus. Ce nécessaire dialogue donne le plus souvent lieu à une amélioration sensible des dispositifs votés par l'une ou l'autre chambre. Il s'agit de vivifier notre démocratie et de représenter pleinement le corps de notre société.

Pour qu'un texte législatif soit adopté, il faut en principe que les deux chambres aboutissent à voter un texte identique. Cela nécessite une « navette parlementaire », c'est-à-dire le fait pour un même texte de transiter successivement dans les assemblées jusqu'à ce qu'il soit adopté dans son entièreté. Chaque examen par chacune des chambres prend alors le nom de « lecture » :

1. Le dispositif que nous imaginions consistait à ce que soient transmis, six mois à l'avance, des orientations de travail, et, tous les trois mois, un calendrier plus précis. La visibilité induite pour les parlementaires se conjuguait ainsi avec la vertueuse anticipation de ces travaux par le gouvernement, tout en lui laissant la souplesse nécessaire pour répondre, en cas de besoin, aux exigences de la gestion des affaires publiques. On peut saluer à cet égard l'avancée obtenue par le président Ferrand lors de la dernière réforme de notre règlement en 2019 : à l'ouverture de la session puis au plus tard le 1^{er} mars suivant, ou après la formation du gouvernement le cas échéant, celui-ci « informe la Conférence des présidents des affaires dont il prévoit de demander l'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée et de la période envisagée pour leur discussion ».

première lecture, deuxième lecture... Dans notre régime parlementaire rationalisé, **le Constituant a tout de même doté les pouvoirs exécutif et législatif des moyens de hâter l'adoption d'un texte à travers un outil original : la commission mixte paritaire**. Elle réunit sept députés et sept sénateurs dans l'objectif de parvenir à un texte commun. À l'issue de cette commission mixte paritaire et en cas d'échec de cette dernière, l'Assemblée nationale – forte de son élection au suffrage universel direct par les Français – peut, après nouvelle lecture dans chaque chambre, se voir donner le dernier mot par le gouvernement : c'est la « lecture définitive ».

Voilà décrite de manière schématique la procédure d'adoption de la loi. La plupart des propositions de refonte de cette procédure s'articulent autour des délais, dans une tension entre le souci d'accélérer le travail législatif et celui de le permettre effectivement.

Cette commission mixte paritaire intervient normalement à l'issue de deux lectures dans chaque assemblée. Si l'on prend l'exemple de la loi du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, cette phase a duré plus d'un an entre son dépôt le 2 avril 2010 et l'issue de sa seconde lecture au Sénat le 14 avril 2011. Ces délais sont longs et paraissent décalés au regard du temps politique qui appelle une action plus rapide du pouvoir. Pour y remédier, **le Constituant a créé dès 1958 une procédure « d'urgence », remplacée en 2008 par une procédure dite « accélérée », qui ne peut être engagée que par le gouvernement** au moment de l'inscription d'un texte à l'ordre du jour de la première chambre saisie. Sur le fond, elle permet la réunion de la commission mixte paritaire après une seule lecture par chacune des chambres, contre deux lectures en temps normal.

La procédure accélérée est aujourd'hui utilisée pour la grande majorité des dispositions adoptées : les statistiques montrent que, depuis juin 2017,

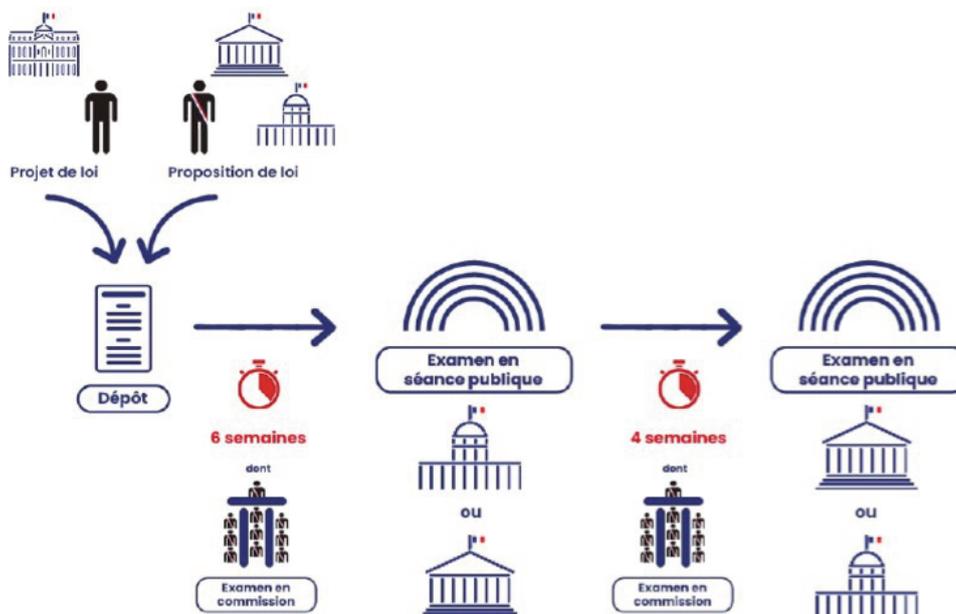
elle concerne 169 des quelque 200 textes définitivement adoptés¹, soit près de 85% des textes. Ces chiffres viennent confirmer un phénomène déjà observé sous la législature précédente². Depuis le début de la mandature, à l'exception du projet de loi relatif à la bioéthique, l'ensemble des projets de loi, hors ratifications de conventions et d'ordonnances, ont fait l'objet de la procédure accélérée, qui a concerné dans le même temps 50% des propositions adoptées. Dès lors, elle tend en pratique comme dans les mots à être dissociée de toute véritable urgence. L'intérêt est d'éviter des débats redondants autour de désaccords persistants. Le président de la République, alors candidat, ne s'était pas caché de vouloir en faire une procédure par défaut. Nous avons, en 2018, fait nôtre l'idée de consacrer dans le droit commun cette navette raccourcie.

Je souscris pleinement au large recours à la procédure accélérée. Elle permet à chacune des chambres des débats approfondis, tout en légiférant dans des délais raisonnables, réservant la procédure ordinaire aux textes nécessitant un temps long de maturation, tels que ceux relatifs à la bioéthique ou, plus largement, aux textes dits sociétaux. Cependant, **le recours habituel à cette procédure engendre un effet pervers qui peut nuire à la qualité du travail parlementaire** et qu'il convient à mon sens de corriger. En effet, dans le cadre de la procédure « ordinaire », notre Constitution fixe des délais propres à assurer l'instruction des textes inscrits à l'ordre du jour. Ainsi, l'article 42 prévoit que la discussion en séance, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir, devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt. Devant la seconde assemblée, elle ne peut intervenir qu'à l'expiration d'un délai de quatre semaines à compter de sa transmission. Ces délais sont extrêmement contraints et **il conviendrait de les rallonger de deux semaines, passant ainsi à huit semaines devant la première assemblée saisie et à six semaines devant la deuxième chambre**.

1. Si l'on en ôte la ratification des conventions internationales qui ne font traditionnellement pas objet de cette procédure.

2. Sur 449 textes définitivement adoptés, nombre dont l'on peut retirer la quasi-totalité des 189 projets de loi qui concernaient une convention internationale, 216 ont fait objet d'une procédure accélérée, ce qui revient à un pourcentage globalement similaire.

Délais d'examen en procédure ordinaire



De plus, l'engagement de la procédure accélérée permet non seulement de raccourcir la fameuse navette parlementaire, mais aussi d'écraser les délais prévus à l'article 42 de la Constitution¹.

Le gouvernement peut donc s'affranchir de ces délais, dès lors qu'il engage la procédure accélérée. Récemment, le texte du projet de loi sur la confiance dans l'institution judiciaire a été déposé le 14 avril 2021, examiné en commission à partir du 4 mai, puis en séance publique dès le 18 du même mois. Il n'est pas aisé, loin de là, de travailler dans des délais aussi restreints sur un texte très dense, comportant initialement 37 articles pour 66 pages, auxquelles s'ajoutent les 375 pages de l'étude d'impact, ainsi que les 33 pages de l'avis du Conseil d'État.

Et cette pratique, même si elle est rare, n'est pas exceptionnelle. Or les délais que nous évoquons sont de nature à assurer une délibération de qualité. Ils permettent notamment aux rapporteurs désignés par la commission au fond de mener des consultations, y compris citoyennes, des auditions, d'étudier le droit comparé, d'affiner leurs propositions, etc. Ce temps peut être mis à profit pour construire une position

commune au sein d'un groupe politique afin de présenter des amendements, et également de rechercher un éventuel consensus avec d'autres groupes politiques.

Je propose donc d'instituer trois procédures distinctes d'adoption de textes :

- **une procédure de droit commun, qui consisterait en une lecture par chambre, avec des délais d'examen incompressibles que je propose de rallonger à huit semaines devant la première chambre saisie et de six semaines devant la seconde.** L'Assemblée nationale, à travers un vote à la majorité qualifiée de sa Conférence des présidents, se verrait doter seule du pouvoir de déroger à ces délais (*cf.* page 28 pour un développement de cette proposition) ;
- **une procédure d'examen approfondi, avec une double lecture dans chaque chambre avant une éventuelle commission mixte paritaire, et les mêmes délais d'examen incompressibles ;**
- **une procédure d'urgence, en cas de situation exceptionnelle, avec une lecture dans chaque chambre et un écrasement des délais**

1. La possibilité pour les assemblées de s'opposer conjointement à l'engagement de la procédure accélérée reste insuffisante en pratique, les chiffres parlant d'eux-mêmes.

en principe exigés. Cela s'appliquerait aux lois répondant à la survenance d'une crise majeure, à l'instar des textes d'urgence du 23 mars 2020, ou de ceux qui s'inscrivent dans le cadre de la loi de 1955 relative à l'état d'urgence. Afin de prévenir les risques d'abus, on peut imaginer que les Conférences des présidents de chaque assemblée conserveraient leur droit de veto actuel, ou qu'un vote de l'Assemblée nationale puisse s'y opposer.



EN BREF

Le constat :

La procédure accélérée est devenue la norme. Elle nous permet de légiférer vite sans nous empêcher de légiférer bien, avec une seule lecture par chambre. Mais pour légiférer mieux encore, nous avons besoin d'un temps minimum de préparation qui n'est pas garanti par cette procédure.

La proposition :

- Instauration de délais d'examen des textes incompressibles et création de trois procédures de « navette parlementaire » distinctes en fonction des textes examinés.

Un travail recentré permettant une délibération de qualité et une action plus lisible

Je crois que l'instauration d'un calendrier de travail préétabli sur une session permettant l'exercice de toutes nos prérogatives doit nous permettre de mieux travailler et d'avoir une délibération de qualité pour aboutir au vote de la loi. Cette délibération a un objet, il s'agit du texte examiné, et deux moyens d'action : l'amendement et le vote. Ces deux moyens appellent eux aussi une rénovation. D'abord afin de rééquilibrer les pouvoirs et nourrir le dialogue démocratique entre l'Assemblée et le gouvernement, ensuite pour améliorer la qualité du travail législatif et renforcer la lisibilité de nos débats.

Des textes concis et circonscrits

Pour renforcer le rôle du Parlement et améliorer la qualité de la loi, nous devons privilégier des textes plus courts, centrés sur des mesures clairement identifiées. Chaque ministère est à la recherche constante de créneaux afin de porter ses réformes. Ces créneaux étant rares, chacun essaye de les optimiser en accumulant dans un même texte tout ce qui relève du niveau législatif. Cela peut conduire à des projets de taille très importante, sur des sujets parfois hétérogènes. Les chanceux trouveront une place dans l'ordre du jour du Parlement, les autres garderont le texte qui aura occupé leurs services durant de longues semaines, voire de longues années, dans leur tiroir. Les exemples qui viennent à l'esprit ne manquent pas : on peut ainsi citer la loi accès au logement et urbanisme rénové, dite loi

ALUR, votée en 2014, et ses 177 dispositions. Sous cette législature, on peut également penser à la loi climat et résilience, récemment promulguée¹, qui compte 305 articles.

Ces textes pharaoniques, préparés pendant plusieurs mois, font l'objet de milliers d'amendements. Il n'est ainsi pas rare que la taille initiale des projets de loi soit amenée à doubler, voire davantage encore, à l'occasion de leur examen², engendrant ensuite des dizaines de décrets d'application.

Et la machine s'enraye ! **Plus les textes sont imposants, moins il y a de créneaux législatifs. Et moins il y a de créneaux, plus les textes sont lourds !** Cette spirale dure jusqu'en fin de quinquennat, où les cabinets ministériels et les parlementaires errent avec des mesures qu'ils ne désespèrent pas de raccrocher par voie d'amendements d'un texte à l'autre.

Quelques mois plus tard, peu nombreux sont nos concitoyens ou les parlementaires capables de dire ce que contenait le texte qui occupa pourtant des centaines d'heures de travail parlementaire et gouvernemental.

Les titres donnés aux projets de loi font bien souvent référence à l'objectif recherché par les réformes, plutôt qu'au contenu de celles-ci, l'hétérogénéité des dispositions rendant impossible la définition de titres précis. C'est ce que déplorait déjà en 2007 le comité Balladur en écrivant que « les initiatives politiques importantes que l'opposition pourrait prendre sur un texte sont noyées sous le nombre » et que « les priorités de la majorité deviennent, elles aussi,

1. Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

2. Nous reviendrons plus en détail sur les vicissitudes du droit d'amendement ci-après.

indiscernables. Ni sur les bancs de la majorité ni sur ceux de l'opposition le principal n'est plus distingué de l'accessoire¹. Un constat qui ne peut qu'être tristement partagé quatorze ans plus tard.

Il nous faut tous œuvrer à la lutte contre cette tendance car le résultat, nous le connaissons : l'action politique est perçue comme lente et difficilement intelligible.

Pourtant, il est possible de procéder différemment. Lorsque Robert Badinter propose l'abolition de la peine de mort en 1981, le projet de loi qu'il présente comporte un exposé des motifs de cinq paragraphes, qui tient en une page, et le texte de loi en lui-même comporte sept articles seulement. Son objet est clair, son titre explicite. Le texte sera adopté conforme au Sénat ; la navette parlementaire est achevée en moins d'un mois. Et ce n'est pas le seul projet de loi de ce type défendu par Robert Badinter². Nombreux étaient pourtant, en 1981, les points appelant de profondes réformes de la justice. Mais plutôt que de s'y attaquer d'un bloc, au risque de noyer le contenu sous le nombre de dispositions et de perdre un temps précieux, il a préféré centrer le propos.

Si nous voulons donner plus de souffle et de force à une action politique, si nous voulons des débats plus clairs, il nous faut privilégier les textes concis, homogènes, à objet unique et bien identifié. Le gouvernement devrait s'astreindre à cette pratique, à l'instar des parlementaires qui bien souvent portent des propositions de loi avec un champ délimité, tel que les récentes propositions de loi tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention, ou celle visant à protéger la rémunération des agriculteurs. La programmation des travaux du Parlement s'en trouvera facilitée, ainsi que la capacité à converger entre l'Assemblée et le Sénat.

Nous verrons plus tard que cela produira un impact non négligeable sur le droit d'amendement. Le recentrage d'un texte est en effet de nature à améliorer considérablement la qualité des débats.

Un tel changement ne pourra se mettre en place qu'à l'avènement d'une nouvelle législature, lorsque les « compteurs législatifs » seront remis à zéro, permettant alors de rompre radicalement avec ce cercle vicieux. À l'instar d'Alain Juppé qui avait rappelé à l'ordre son gouvernement en 1997, par voie de circulaire, afin qu'il élabore des textes clairs, sobres et grammaticalement corrects (*sic*), l'impulsion doit être donnée par le Premier ministre à son gouvernement ainsi qu'au secrétariat général du gouvernement. Le président de la République serait le garant de cette nouvelle gouvernance, au travers de sa présidence du Conseil des ministres, et pourrait refuser d'y inscrire des projets de loi ne répondant pas à ces critères, ou dépassant tout simplement un nombre d'articles prédéterminés.



EN BREF

Le constat :

La connaissance des mesures contenues dans la loi semble inversement proportionnelle au nombre d'articles qu'elle contient. Qui peut aujourd'hui détailler le contenu de certains projets particulièrement denses ? Quelques parlementaires sans doute. Très peu de nos concitoyens, c'est certain. Ces textes fleuves qui se succèdent contribuent à entretenir le flou autour de l'action politique que nous menons.

La proposition :

- Présentation de projets de lois courts, ayant un objet strictement défini.

1. 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 », 2007, p. 41.

2. Preuve en est le texte adopté avant lui par l'Assemblée nationale sur la suppression de la cour de sûreté de l'État, déposé le 8 juillet 1981, qui compte alors 3 pages au total pour 6 articles.

Un exercice rénové du droit d'amendement

Le droit d'amendement est un droit sacré pour le parlementaire, dont il constitue l'« arme privilégiée ».



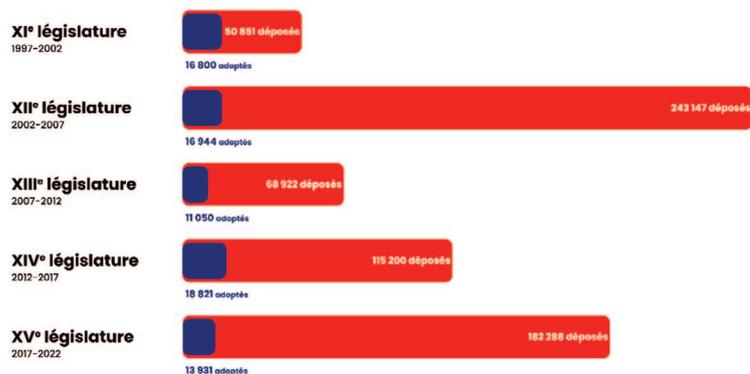
Zoom sur l'amendement

Il permet de façonner la loi. Il consiste à apporter des modifications au projet ou à la proposition de loi soumise à l'examen du Parlement. Il permet de défendre le bien-fondé de ces potentielles modifications en ce qu'il ouvre droit à un temps de parole dédié. Il est l'essence même du travail législatif.

L'encadrement de cette prérogative essentielle s'avère donc très délicat. J'ai pourtant la certitude qu'un exercice rénové du droit d'amendement est nécessaire. Car les chiffres donnent le vertige. Lors de la précédente législature, 260 000 amendements ont été présentés dans les deux chambres du Parlement et 60 000 ont été adoptés. Il y a, bien sûr, des exemples emblématiques, comme les 41 000 amendements déposés sur la dernière réforme des retraites, mais les

chiffres révèlent une tendance de fond. À l'heure où j'écris ces lignes, notre XV^e législature bat comme à l'accoutumée le record établi par la précédente, et rien ne semble pouvoir arrêter ce mouvement. 182 288 amendements ont déjà été déposés et moins de 14 000 ont été adoptés, soit seulement 7,65 % ! Par comparaison, pour la seule Assemblée, 115 200 amendements ont été déposés en séance publique sous la législature précédente et 18 821 adoptés, soit 16,34 %. **Le nombre d'amendements est en augmentation constante**, si on laisse de côté la XII^e législature, entre 2002 et 2007, où la barre des 10 000 amendements fut allègrement franchie sur plusieurs textes, jusqu'au record des 137 449 amendements déposés contre le projet de fusion GDF-Suez en 2006. **Le pourcentage d'amendements adoptés est lui en baisse**. Sous la XI^e législature, seuls 50 851 amendements furent déposés, pour un nombre d'adoptions quasi similaire à celui d'aujourd'hui : environ 33 % des amendements déposés ont trouvé une issue favorable. Ce même taux est actuellement de 7,65 %, contre plus de 16 % lors de la législature précédente¹. On remarquera que le nombre de modifications opérées par amendements ne varie quasiment pas en fonction du nombre d'amendements déposés. Dans une mesure toutefois moindre², le Sénat suit le même mouvement tendanciel.

Historique des amendements déposés et adoptés à l'Assemblée nationale



1. Sous la XIV^e, 115 200 amendements ont été déposés pour 18 821 adoptés, soit un ratio de 16,34 %. Sous la XIII^e, ces chiffres sont de 68 922 amendements déposés pour 11 050 adoptés, soit 16,03 %. La XII^e législature est exceptionnelle de ce point de vue, avec 243 147 amendements déposés et 16 944 adoptés, soit 6,97%. La barre des 10 000 amendements est franchie pour plusieurs textes comme la réforme des retraites, de la poste ou le projet de loi relatif à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen. Sous la XI^e, les chiffres sont tout autre.

2. Le nombre d'amendements déposés et adoptés au Sénat montre une tendance à la hausse sur le long terme, en des proportions toutefois moindres. Si l'on laisse de côté l'année 1986, la barre des 8 000 amendements déposés n'est franchie qu'en 2003-2004. Il s'agit depuis 2008 d'une sorte de plancher, le nombre d'amendements se situant ordinairement entre 8 000 et 10 000 amendements déposés pour entre 1 600 et 1 400 amendements adoptés selon les années. La session 2020-2021 se singularise peu à cet égard, avec 9 881 amendements déposés en séance contre 1 911 amendements adoptés, soit un ratio de 19,34% qui tend à la baisse. Le nombre d'amendements déposés en commission représentent en volume presque la moitié de ceux déposés en séance.

La perte de sens découlant de ce flux d'articles, d'amendements et de sous-amendements alimente sans nul doute la défiance à notre égard.

En contribuant à cette fuite en avant législative, le législateur participe à son propre affaiblissement. Ce constat n'est pas nouveau. La mission co-présidée par le président Claude Bartolone et Michel Winock le faisait sien. Et le doyen Prélot, cité par Marc-Antoine Granger, critiquait déjà dans son enseignement à la fin des années 1950 les lois issues du Parlement en ce qu'elles n'étaient plus qu'une « suite d'amendements »¹.

Non seulement **le flot d'amendements peut être un facteur d'enlissement des débats, voire parfois de blocage, et de dilution de l'essentiel dans l'accessoire, mais il nourrit également l'inflation législative**, et les débats parlementaires ont sur ce dernier phénomène un effet amplificateur.

La succession de rapports réalisés par le Conseil d'État chiffre le phénomène d'hypertrophie de la loi : 1 220 articles de loi pour la seule année 2019. **Depuis que l'on a commencé à le mesurer il y a dix-neuf ans, le droit législatif est en constante augmentation : le nombre d'articles de loi en vigueur a crû de 65%, passant de 52 207 à 86 521.** Nul ne l'ignore : ni les pouvoirs publics, ni les observateurs les plus avisés, et nombreuses sont les propositions, à l'instar de celles de Bernard Rullier ou de Marc-Antoine Granger, qui tendent à une rénovation du droit d'amendement, identifié comme étant une des causes principales de la prolifération normative². Il paraît légitime de lutter contre ce que le Conseil constitutionnel appelle « un usage manifestement excessif » de ce dernier³. Il y a trente ans, à l'occasion de son rapport de 1991 sur la sécurité juridique, le Conseil d'État formulait ainsi cette phrase passée à la postérité : « **Quand la loi bavarde, le citoyen ne lui prête plus qu'une oreille distraite**⁴. »

Si le constat n'est pas nouveau, les moyens à même d'y répondre non plus : de multiples tentatives ont eu pour objectif de directement réduire le nombre d'amendements, ou à tout le moins de diminuer l'intérêt de dépôts massifs.

Pour lutter contre le trop grand nombre d'amendements en séance publique, il a été suggéré de renforcer l'étape du travail en commission. Cela devait réduire *de facto* l'intérêt de cette prolifération lors de l'examen en hémicycle et allait permettre de recentrer celui-ci sur les débats politiques les plus importants. Ce meilleur séquençage du travail parlementaire irrigue les dernières réformes de notre règlement et constitue également une avancée majeure de la réforme constitutionnelle de 2008. Cela s'est notamment traduit par le fait de donner de la publicité aux débats de commission afin de rendre leurs travaux plus attractifs et visibles, d'y garantir un droit d'accès à tous les députés et d'y faciliter la présence des ministres qui, signe des temps, a tendance à devenir aujourd'hui systématique. Las, le résultat n'est pas au rendez-vous. **La commission est devenue bien souvent une répétition générale des débats dans l'hémicycle, un tour de chauffe en quelque sorte, avant que ne soient à nouveau défendus en séance publique des amendements déjà examinés et rejetés.** Ces dépôts successifs d'amendements identiques en commission et en séance publique sont d'ailleurs devenus la règle, évidemment facilitée par les nouvelles technologies.

De même, prenant acte du fait que le droit d'amendement était l'unique voie d'expression de l'opposition, il a été décidé de renforcer les droits de l'opposition. La consécration d'un statut de l'opposition, qui est également l'un des fils rouges des dernières réformes de notre Assemblée, devait induire cet effet. Il s'agit, comme le disait l'ancien président Philippe Séguin, de « favoriser l'expression de toutes ses nuances, de toutes ses diversités, donc de toutes ses contributions potentielles⁵ ».

1. Marc-Antoine Granger, « La rénovation du droit d'amendement », *Revue française du droit constitutionnel*, 2008/3, n°75, p. 592.

2. Bernard Rullier, *La réforme de la procédure parlementaire*, Fondation Jean-Jaurès, 9 octobre 2017.

3. Conseil constitutionnel, déc. n° 2003-468 DC du 3 avril 2003, cons. 3.

4. Conseil d'État, *De la sécurité juridique*, 1991.

5. Dans son discours prononcé le 2 avril 1993 pour son élection à la présidence de l'Assemblée nationale et cité par le président Bernard Accoyer dans son allocution d'ouverture du colloque « Philippe Séguin, La politique : "une affaire de volonté" », 7 janvier 2011, disponible en ligne sur le site de l'Assemblée nationale.



Zoom sur les droits de l'opposition

Aujourd'hui, les oppositions disposent de postes de co-rapporteurs dans chaque mission d'information, de droit de tirage pour la création de commissions d'enquête dont elles choisissent d'exercer le rapport ou la présidence, d'un temps de parole supérieur à celui de la majorité dans le cadre du temps législatif programmé et, depuis la réforme de notre règlement mise en place en 2019 par le président Ferrand, de la majorité du temps imparti pendant les séances de questions au gouvernement. L'opposition s'est également vu attribuer la présidence de la commission des finances, la première vice-présidence de notre Assemblée et chaque groupe d'opposition est désormais représenté en commission mixte paritaire.

Cependant, ces droits progressivement conférés n'ont pas détourné les oppositions de l'usage parfois immodéré du droit d'amendement, ni garanti un débat parlementaire plus serein¹.

Dans le même temps des règles plus strictes ont été adoptées, visant quant à elles directement le droit d'amendement : on peut penser à leur délai de dépôt, durci en 2006 à l'instigation du président Jean-Louis Debré, et, sous l'impulsion de la jurisprudence constitutionnelle, au célèbre « lien direct ou indirect » de l'amendement avec une disposition contenue dans le texte qu'il tend à modifier. Une règle aujourd'hui consacrée au premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, selon lequel « tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis ».

Cette disposition poursuit également l'objectif de qualité et de cohérence de la loi votée et on la retrouve ailleurs en Europe, dans les règlements des chambres belges, grecques et britanniques²... Si

l'exigence du lien avec le texte n'était pas inscrite à l'origine dans notre Constitution, le règlement de l'Assemblée le prévoyait dès 1935. Comme le relève avec justesse Damien Chamussy³, c'est d'abord le Conseil constitutionnel qui, par sa jurisprudence, a développé depuis les années 1980 cette règle comme « composante emblématique du contrôle de la procédure parlementaire », avant que le Constituant ne la grave dans notre norme fondamentale, en 2008. Et le contrôle de celui-ci est scrupuleux ! L'« hécatombe » de la décision sur la loi accélération et simplification de l'action publique (ASAP), avec 26 articles censurés fin 2020, restera à cet égard dans les mémoires parlementaires.

Il va de soi que plus le projet de loi présenté sera concis et aura un objet précis et déterminé, pratique que j'appelle de mes vœux, plus l'appréciation du lien direct ou indirect sera facilitée. La présidence de Richard Ferrand se veut légitimement exigeante à cet égard et l'application de l'article 45 de la Constitution s'est faite de plus en plus rigoureuse. Un mémento sur le sujet a ainsi été mis à disposition de l'ensemble des députés en juin 2021, afin de faciliter la compréhension des nombreuses irrecevabilités opposées par les organes de contrôle de l'Assemblée et par le Conseil constitutionnel.

Les parlementaires, opposition et majorité confondues, ne sont pas les seuls responsables, loin de là. Car le gouvernement n'est pas en reste : alors même qu'il prépare ses projets bien en amont, les dépôts d'amendements hors délai et les amendements portant articles additionnels sont légion.

Aussi, il m'apparaît qu'un certain nombre de propositions peuvent permettre d'atteindre deux objectifs essentiels : d'une part, un rééquilibrage des pouvoirs entre l'Assemblée et le gouvernement, en soumettant ce dernier à des règles davantage contraignantes et, d'autre part, une meilleure lisibilité de nos débats et la lutte contre une inflation normative que rien ne semble pouvoir arrêter.

1. Voir, par exemple, Denis Jouve, « Les droits de l'opposition à la suite de la révision constitutionnelle de 2008 : atténuation ou renforcement de la démocratie majoritaire ? », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 2014.

2. Ainsi que le montrent les travaux de la Commission de Venise, « Observations sur l'exercice de l'initiative législative en Europe », Étude n° 446 / 2007, 30 septembre 2008.

3. Damien Chamussy, « La procédure parlementaire et le Conseil constitutionnel », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 38, janvier 2013.

Le droit d'amendement du gouvernement

Le gouvernement dispose généralement de plusieurs mois pour la préparation d'un projet de loi, avec une succession de réunions préparatoires internes au ministère, puis de réunions interministérielles, de consultations, de concertations, etc. Le texte issu de ce long processus devrait en principe être un texte finalisé, prêt à être discuté et voté par le Parlement. Et pourtant, **il m'est arrivé à plusieurs reprises de recevoir des sollicitations du gouvernement quelques jours, voire quelques heures, avant l'examen d'un texte en commission afin de me présenter un ou plusieurs amendements très substantiels**, dont la rédaction tenait parfois en plusieurs pages !

Rien ne s'oppose aujourd'hui au dépôt tardif de ces amendements. Ces ajouts de dernière minute ne sont pas nouveaux... Le phénomène était déjà jugé « alarmant » par le président Jean-Louis Debré en 2005¹. Les travaux préparatoires menés par les rapporteurs des commissions permanentes, à l'instar de leurs auditions, se concentrent sur l'analyse des dispositions qui figurent initialement dans le texte, non sur ce qui en était absent, et pour cause ! **Les dispositions substantielles proposées par le gouvernement en cours d'examen ne sont donc que faiblement expertisées par les parlementaires. De surcroît, ces dispositions nouvelles échappent à l'analyse du Conseil d'État**, qui est saisi de façon obligatoire sur le contenu des projets de loi pour émettre un avis juridique.

Dès lors, **je propose d'encadrer davantage le droit d'amendement du gouvernement afin d'améliorer la qualité de la loi et de permettre aux parlementaires d'accomplir pleinement leurs missions.**

On peut penser qu'il est légitime que le droit d'amendement gouvernemental soit sans limite. Mais il n'en a pas toujours été ainsi, et cela n'est pas le cas chez

bon nombre de nos voisins ! Ainsi, la consécration constitutionnelle d'un droit d'amendement d'initiative gouvernementale est en France une innovation de la V^e République. En Espagne, il n'existe tout simplement pas. Au Bundestag, le gouvernement ne dispose pas du droit d'amender le texte du projet de loi issu des travaux de la commission saisie au fond. Aucune raison de principe ne s'oppose à encadrer son usage aux fins d'une meilleure législation, et ce même dans notre régime parlementaire rationalisé. **Il y a, de surcroît, une forme d'équité entre les institutions à restreindre les marges de manœuvre quasi illimitées dont jouit aujourd'hui le gouvernement à cet égard.**

Aussi, si je pense qu'il n'est pas souhaitable d'interdire purement et simplement au gouvernement d'amender, **je propose d'interdire les amendements dits « additionnels », c'est-à-dire ceux qui comportent des dispositions substantielles et qui ne s'insèrent pas naturellement dans une disposition figurant d'ores et déjà dans le texte en discussion.** Cela se justifierait d'autant plus que le gouvernement conserverait la possibilité de déposer des « lettres rectificatives »². La pratique de la lettre rectificative est une procédure coutumière par laquelle, sous forme d'une lettre, le Premier ministre rectifie directement le contenu d'un projet de loi préalablement déposé. Comme ce dernier, la lettre rectificative est soumise au Conseil d'État.

En outre, il m'apparaît indispensable que le gouvernement soit soumis à un délai de dépôt pour ses amendements. Or aujourd'hui, tel n'est pas le cas ! En effet, après l'expiration du délai de dépôt qui s'impose aux parlementaires, prévu par le règlement de chaque chambre et qui a été institutionnalisé en 2009 pour l'examen en commission à l'Assemblée, plusieurs recours restent recevables : les sous-amendements, les amendements du gouvernement ou des commissions saisies au fond et les amendements portant sur les articles modifiés ou ajoutés par un amendement du gouvernement ou de

1. Jean-Louis Debré, Vœux à Monsieur le président de la République, 3 janvier 2005, disponible sur le site Internet de l'Assemblée nationale.

2. Le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République avait, en 2007, proposé une rédaction qui contraignait le gouvernement à ne déposer que des amendements en relation directe avec une disposition d'un projet de loi. Cette idée n'est pas nouvelle, elle avait été notamment défendue par mon prédécesseur Jean-Luc Warsmann, à l'occasion de la révision constitutionnelle de 2008, comme par le groupe de travail sur l'avenir des institutions co-présidé par le président Bartolone.

la commission au fond déposé hors délais. Quand bien même les parlementaires gardent la possibilité de sous-amender les modifications avancées par le gouvernement, cela se fait bien souvent dans la précipitation et sans travail préparatoire. Au regard des problématiques identifiées plus haut, **il apparaît d'évidence que le délai de dépôt des amendements du gouvernement doit être aligné avec celui des parlementaires**. Il y va de la clarté, de la sincérité du débat parlementaire et de la qualité des dispositions qui en sont issues.



EN BREF

Le constat :

Des amendements déposés en dernière minute pour introduire des changements substantiels malgré des mois de préparation du projet de loi : c'est une pratique gouvernementale courante depuis des années, qui prive les parlementaires d'un temps suffisant pour les expertiser.

Les propositions :

- interdiction des amendements additionnels déposés par le gouvernement ;
- égalité des armes entre le gouvernement et les parlementaires avec un même délai de dépôt d'amendements pour tous.

Le droit d'amendement en séance publique



Zoom sur la séance publique

Appelée aussi « séance plénière », elle est le temps fort de l'examen parlementaire d'un texte par l'ensemble des députés au sein de l'hémicycle. Elle est par ailleurs le lieu où se déroulent les questions au gouvernement, les déclarations de politique générale et peut être l'occasion d'engager la responsabilité de l'exécutif. Lorsqu'un texte est inscrit à l'ordre du jour, elle commence par une discussion générale où prennent la parole à la tribune de l'Assemblée les représentants des

commissions concernées, le gouvernement et des représentants de chacun des groupes politiques. Elle se poursuit par l'examen des amendements et des articles et se conclut par un vote sur l'ensemble du texte. La séance publique concentre donc l'attention médiatique et l'essentiel du flot d'amendements. On peut citer deux exemples récents : celui du projet de loi constitutionnelle visant à compléter l'article 1^{er} de notre Constitution et relatif à la préservation de l'environnement, pour lequel 77 amendements avaient été déposés en commission, contre 392 en séance ; et celui de la proposition de loi relative au droit à une fin de vie libre et choisie, pour laquelle le nombre d'amendements déposés était de 262 en commission, contre 3 866 dans l'hémicycle.

Pour répondre à cette inflation, l'idée de faire place à davantage de collégialité est particulièrement intéressante. Comme on l'a vu, le droit d'amendement, corollaire indispensable de l'initiative des lois, appartient aux députés à titre individuel. Le Conseil constitutionnel réaffirme régulièrement le principe selon lequel l'exercice effectif du droit d'amendement, reconnu à chaque parlementaire, est garanti par le premier alinéa de l'article 44 de la Constitution.

On note cependant avec intérêt que notre modèle n'est pas universel : en Espagne, par exemple, le droit d'amendement s'exerce de fait dans le cadre des groupes politiques. La procédure observée au Bundestag prévoit qu'en troisième lecture les amendements ne peuvent être déposés que par un groupe parlementaire, ou par 5% des membres du Bundestag, et à la condition de ne porter que sur les dispositions précédemment amendées. Au Parlement européen, la procédure législative ordinaire prévoit que seul un groupe politique, ou au moins 40 députés, peuvent déposer des amendements au rapport adopté par la commission saisie au fond. Par ailleurs, la pratique française montre que l'issue favorable d'un amendement dépend en grande partie de l'accord des groupes politiques.

Avancée en 2018, l'idée d'un contingentement du nombre d'amendements par groupes politiques, à l'instar du temps alloué à chacun de ces groupes dans le cadre du temps législatif programmé, apparaît comme contraire à l'exercice effectif du droit

d'amendement. Cependant, **ce dernier gagnerait à être restreint dans le cadre spécifique de procédures renforcées. Pour certaines catégories de textes, nous devons privilégier un positionnement collégial** en vue de l'examen en séance publique, l'exemple le plus typique étant les propositions ou projets de lois constitutionnelles. **La solennité de ce type de texte imposerait que ne soient présentés qu'uniquement des amendements réunissant un nombre de députés au moins égal à la constitution d'un groupe politique à l'Assemblée (actuellement 15).**

Par ailleurs, il est indispensable de recentrer les débats dans l'hémicycle afin que l'on puisse davantage débattre de ce qui est dans le texte présenté que de ce qui n'y est pas.



Zoom sur « l'entonnoir »

Nous connaissons déjà un mécanisme poursuivant cette finalité avec la règle de « l'entonnoir », qui s'applique aujourd'hui après la première lecture par chaque chambre. À partir de ce stade, elle exige qu'au fur et à mesure des lectures successives d'un texte, ne soient pas examinées d'autres dispositions que celles qui restent en discussion. Et elle interdit par conséquent, sauf exception, les articles additionnels ou les amendements qui sont sans lien direct avec ces dernières.

Je propose que, dès la première lecture, seuls puissent être déposés en séance publique les amendements en lien direct avec le texte examiné par la commission. Les amendements continueraient à être admis et défendus en commission dès lors qu'ils présentent un lien direct ou indirect avec le texte, mais il n'en irait plus de même en séance. **Le périmètre du texte en discussion serait pour ainsi dire figé au stade de la commission, sur la base d'un critère objectif.** Outre le resserrement des débats, la qualité du travail parle-

mentaire y gagnerait, avec plus de temps et d'énergie consacrés au fond du texte plutôt qu'aux questions périphériques.

Cela s'inscrit dans la logique des initiatives prises par le président Richard Ferrand dans la dernière réforme du règlement, avec des dispositions destinées à recentrer les discussions dans l'hémicycle, sans toucher à la substance du droit d'amendement, mais en réduisant le temps de parole en défense des identiques. Ma proposition s'inscrit dans la même logique, mais emprunte un autre chemin. Cette procédure devrait être assortie des garanties nécessaires au respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, qui ont été réaffirmées par le Conseil constitutionnel¹.

Ce resserrement des débats autour des travaux issus de la commission n'est pas inconnu de nos voisins. En Belgique, comme dans d'autres pays européens, l'examen des textes se fait essentiellement à ce stade. Il peut y avoir des répétitions en séance plénière, mais le plus souvent l'examen en séance se limite à des débats succincts ou à des déclarations avant le vote. Si de nouveaux amendements sont déposés en séance plénière, ils sont dans la majorité des cas renvoyés en commission, où ils sont discutés et votés².



Zoom sur les commissions permanentes

L'Assemblée nationale compte huit commissions permanentes dont les domaines de compétences sont spécialisés : défense, éducation, finances, etc. Je préside pour ma part la commission des lois qui traite plus généralement des libertés publiques, de sécurité, de justice, des institutions, des collectivités territoriales et des Outre-mer. Chaque commission est composée de 73 membres reproduisant la configuration politique de l'Assemblée. Aujourd'hui, les commissions permanentes sont un apport majeur pour l'élaboration de la loi comme pour le contrôle du gouvernement et

1. Par exemple, s'agissant du temps de parole des députés en hémicycle, voir décision n° 2019-785 DC du 4 juillet 2019 sur la résolution portant réforme du règlement de l'Assemblée.

2. Bernard Rullier citait également l'exemple britannique, où peuvent être rejetés les amendements n'ayant pas été examinés en commission (possibilité qui existe aujourd'hui pour le seul gouvernement, mais que la pratique parlementaire tend aujourd'hui à mettre en échec).

l'évaluation des politiques publiques. Elles mènent des missions d'information en amont du travail législatif et évaluent les lois adoptées. Elles veillent également à l'adoption des décrets destinés à les appliquer. Les commissions contrôlent l'action du gouvernement notamment à travers des auditions de ministres, des déplacements sur le terrain et se prononcent sur certaines nominations aux plus hautes fonctions publiques. Nous travaillons sur les textes législatifs avant leur passage en hémicycle en les expertisant et en adoptant des modifications. Pour cela, notre travail préparatoire s'appuie notamment sur de nombreuses auditions. En séance publique, le texte examiné est celui adopté par la commission dont le président et le rapporteur défendent les positions. La publicité des travaux des commissions a été renforcée : ils font notamment l'objet de comptes-rendus à l'écrit et en vidéo, mis en ligne sur le site Internet de l'Assemblée et accessibles à tous.

La tendance historique voit s'accroître le rôle de ces commissions « techniques ». C'est l'objet notamment de la révision de 2008, de la réforme du règlement du Sénat en 2017, et de la réforme du règlement de l'Assemblée nationale en 2019, que d'aller au bout de cette logique en permettant de légiférer en commission. Or, **en cette matière, le « droit de veto » d'un seul groupe politique de l'Assemblée, quelle que puisse être sa taille, m'apparaît exorbitant.**

L'opposition à une procédure de législation en commission (PLEC), totale ou partielle, appartient au gouvernement, au président de la commission saisie au fond, ou à un président de groupe. Un seul groupe peut donc s'y opposer avant sa mise en œuvre, ou demander le retour à la procédure ordinaire à l'issue de l'examen du texte par la commission. Cette unanimité de fait tend à bloquer l'utilisation d'une procédure qui, pourtant, limite le caractère répétitif des débats et sert à purger les sujets afin de centrer la discussion dans l'hémicycle sur les plus forts enjeux politiques.

Je propose donc que l'opposition à la PLEC ne puisse être le fait que d'au moins deux groupes parlementaires représentant 10 % des membres de l'Assemblée.

Au regard de ce même objectif de cohérence des débats, il est tout aussi approprié de faire respecter les règles d'irrecevabilités « législatives » de l'article 41 de notre Constitution, destinées à assurer la séparation entre pouvoir législatif et réglementaire, comme d'astreindre gouvernement et parlementaires à ne proposer que des dispositions ayant une réelle portée normative.



EN BREF :

Le constat :

Le nombre d'amendements déposés en séance publique bat régulièrement des records. Mais comme souvent, quantité n'est pas synonyme de qualité : nos débats perdent en cohérence et en clarté, la loi perd en intelligibilité.

Les propositions :

- obligation pour un amendement visant à modifier la Constitution d'être co-signé par un minimum de 15 députés ;
- obliger à ce que seuls puissent être déposés en séance publique les amendements en lien direct avec le texte examiné par la commission ;
- facilitation du recours à la procédure de législation en commission par un durcissement des règles d'opposition.

Une instance en charge de la recevabilité des amendements

La réforme du règlement, mise en place par le président Richard Ferrand, a permis de préciser la procédure applicable à l'irrecevabilité matérielle des amendements, la rapprochant ainsi de celle prévue pour l'irrecevabilité financière, centrée entre les mains du président de la commission des finances, membre de l'opposition.



Zoom sur les irrecevabilités

Dans notre droit, on distingue différents types d'irrecevabilités. Les irrecevabilités financières, tirées de l'article 40 de la Constitution, peuvent être opposées aux amendements qui auraient pour conséquence l'augmentation d'une charge ou une diminution des ressources. Les irrecevabilités procédurales, de l'article 45 de la Constitution, visent les amendements sans rapport avec le texte de loi examiné. L'article 41 de notre Constitution a lui pour effet de rendre non recevables les amendements qui ne relèvent pas du domaine de la loi qui est délimité par notre norme fondamentale. Le dernier mot en matière d'irrecevabilité de l'article 41 appartient bien évidemment au président de chaque Assemblée, mais notre règlement prévoit aujourd'hui que c'est à chaque président de la commission saisie au fond de lui transmettre une liste indicative d'amendements irrecevables, avis dont l'usage fait qu'il est généralement suivi. Quant à la recevabilité des amendements au titre de l'article 45 de la Constitution et de leur lien de rattachement avec le texte en discussion, elle est d'abord appréciée lors de leur dépôt par le président de la commission saisie au fond puis, en séance publique, par le président de l'Assemblée nationale, qui peut le consulter.

Le contrôle de la recevabilité des amendements reste aujourd'hui plutôt discrétionnaire en ce qu'il n'offre ni recours ni exigence de justification. Dans sa décision n°2019-778 DC du 21 mars 2019, le Conseil constitutionnel a ainsi indiqué « qu'aucune exigence constitutionnelle n'impose la motivation des décisions d'irrecevabilité prononcées [au titre de l'article 45 de la Constitution] par les instances parlementaires ». Du reste, de telles justifications pourraient s'avérer matériellement difficiles au regard du nombre d'amendements déposés ainsi que des délais, même si chaque commission aujourd'hui s'attache à expliquer ces choix aux parlementaires qui en font la demande.

Je propose donc d'instaurer une instance au sein de notre Assemblée qui soit spécifiquement dédiée au contrôle de la recevabilité, qu'il

s'agisse de la recevabilité financière, du lien direct ou indirect avec le texte examiné, des amendements additionnels du gouvernement ou des délais de dépôts.

Le contrôle serait centralisé et harmonisé pour toutes les commissions et la séance publique.

La légitimité et la qualité du contrôle en sortiraient sans nul doute renforcées. En outre, cette instance pourrait amorcer un nécessaire dialogue avec le Sénat aux fins d'harmoniser les pratiques entre nos deux chambres, qui ont parfois des appréciations divergentes. Cette instance pourrait associer le président de la commission saisie au fond, qui a une vision forcément plus complète du texte en cause, à un vice-président de l'Assemblée nationale, membre de l'opposition. Il reviendrait au président de l'Assemblée nationale de trancher en dernier ressort les éventuels désaccords.



EN BREF

Le constat :

Le contrôle de la recevabilité des amendements, bien que chacun s'efforce de l'exercer avec rigueur, n'est aujourd'hui ni harmonisé entre les différentes commissions, ni pluraliste.

La proposition :

- Création d'une instance centralisée et transpartisane chargée de l'examen de la recevabilité des amendements.

Égalité des armes, interdiction pour le gouvernement de modifier substantiellement un texte déposé, recentrage des débats en séance publique sur les dispositions ayant un lien direct avec le texte initialement déposé, instance unique pour juger de la recevabilité des amendements : **ces modifications profondes de notre procédure contribueraient, je le crois, à améliorer la qualité du travail législatif, à renforcer la lisibilité de nos débats et à réduire l'inflation des normes.**

Le regroupement des votes

À chaque réunion publique que j'organise, s'il y a bien une interpellation qui revient avec constance, c'est l'effarement des citoyens devant le faible nombre de votants sur tel ou tel texte d'importance. Qu'on en juge : 112 députés votants pour l'adoption définitive à l'Assemblée de la proposition de loi pour une sécurité globale préservant les libertés un jeudi matin ; 42 votants seulement pour la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice un lundi soir.

En effet, le vote « ordinaire » se déroule à la fin de l'examen d'un texte, quelle qu'en soit l'heure du jour ou de la nuit, souvent sous forme de scrutin public. Depuis 1994, le règlement de l'Assemblée nationale a par ailleurs permis à la Conférence des présidents de décider que les explications de vote et le vote par scrutin public sur l'ensemble d'un texte donnent lieu à un vote qualifié de solennel. Dans ce cas, elle en fixe le moment, généralement le mardi après-midi, après les questions au gouvernement, afin de favoriser la présence du plus grand nombre de députés.

Je propose de systématiser ces votes sur l'ensemble d'un texte à scrutin public et de les centraliser sur un créneau prédéterminé, par exemple celui se situant à la fin des questions au gouvernement, le mardi à 17 heures, pour renforcer la participation des députés au vote de la loi.

Cela accroîtra la légitimité démocratique des textes ainsi votés et permettra également que chaque député puisse rendre compte auprès de ses électeurs

des votes effectués¹. De telles règles trouveraient à s'appliquer pour tous les textes, sauf procédure d'urgence.

La centralisation des votes pourrait aller de pair avec **l'ouverture du vote à distance des députés**, lequel, comme pour nos concitoyens, demande à être assorti de conditions et de garde-fous destinés à préserver le caractère personnel du vote des membres du Parlement, garanti par l'article 27 de notre Constitution.

De surcroît, dès lors qu'un tel créneau serait clairement identifié, **un scrutin ne serait valide que si au moins la moitié des membres de l'Assemblée y a pris part.**



EN BREF

Le constat :

« La loi a été votée dans un hémicycle quasi vide. » Nous ne pouvons pas toujours tous être présents en hémicycle tant la diversité de nos missions est grande. Mais la légitimité démocratique d'un texte voté par un tiers ou moins d'entre nous suscite, à juste titre, des interrogations chez nos concitoyens.

La proposition :

- Votes des textes regroupés sur un créneau dédié, avec quorum fixé à la moitié des membres de l'Assemblée (et possibilité d'ouverture du vote à distance).

1. Un premier pas a été franchi en ce sens avec la possibilité, introduite via un amendement du rapporteur Sylvain Waserman lors de la dernière réforme du règlement, de dissocier les explications de vote et le vote proprement dit de l'examen des articles.

Une initiative parlementaire enrichie et libérée permettant de faire vivre la démocratie représentative

La Constitution de 1958, reprenant notre tradition parlementaire¹, prévoit que l'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement. Pourtant, **le rôle confié au gouvernement ainsi que les moyens dont il dispose, au premier rang desquels sa maîtrise de l'ordre du jour, expliquent que l'initiative législative soit majoritairement son fait.**

De surcroît, l'issue des initiatives parlementaires dépend en grande partie du bon vouloir du gouvernement : il y va de leur inscription à l'ordre du jour, de l'octroi d'un espace suffisant pour en débattre entièrement, de leur examen dans des délais réduits (on observe que la procédure accélérée est trois fois plus utilisée sur les projets que sur les propositions de loi), de leur inscription à l'ordre du jour de la deuxième chambre une fois adopté par la première, ainsi que de la convocation d'une commission mixte paritaire afin de mettre fin de manière anticipée à la navette parlementaire.

Certains textes d'initiative parlementaire sont issus d'un travail au long cours et de grande qualité. Pour ne prendre que ces exemples, on peut ici citer les propositions de loi visant à garantir le droit à une fin de vie libre et choisie, à consolider notre modèle de sécurité civile et à valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers. Certaines initiatives inspirent des projets gouvernementaux, ou viennent les concrétiser et les compléter. La réforme de 2008 a conduit à accroître les possibilités d'adoption des propositions de loi² :

sur 281 textes adoptés depuis le début de la législature actuelle, 74 sont d'origine parlementaire. Mais ces initiatives gagneraient à être confortées.

Cela implique un renforcement des pouvoirs du Parlement sur leur cheminement législatif. Le droit d'initiative parlementaire ne saurait être effectif sans celui de la faire aboutir. Il faut des moyens supplémentaires à disposition des parlementaires : des moyens humains qui naîtront mécaniquement de la baisse de leur nombre et des moyens juridiques afin de mieux maîtriser chaque délicate étape du processus d'adoption d'une proposition de loi. Cela passe par la saisine facilitée du Conseil d'État, mais également par une meilleure maîtrise de la ressource « temps » et de la navette parlementaire.

Dans ce cadre, on ne peut traiter de l'initiative parlementaire sans évoquer spécifiquement les propositions issues des groupes minoritaires ou d'opposition. Leurs droits à cet égard se sont considérablement améliorés, comme autant d'assouplissements du fait majoritaire, mais restent perfectibles. Notre démocratie l'exige si l'on veut, comme je le souhaite, privilégier le dialogue constructif sur les postures partisanes. **Ces nouveaux pouvoirs donnés au Parlement pour faire prospérer des textes d'origine parlementaire ne peuvent qu'être conférés à un organe collégial, associant majorité et opposition, à la gouvernance renouvée : la Conférence des présidents.**

1. Qui se départit, sur le droit d'initiative de celui d'amendement, comme le détaille par exemple Philippe Bachschmidt, « Droit parlementaire. Le succès méconnu des lois d'initiative parlementaire », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 78, n°2, 2009, pp. 343 à 365.

2. Voir Olivier Rozenberg, « Un petit pas pour le Parlement, un grand pas pour la V^e République. L'évaluation de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 », *LIEPP Working Paper*, n°61, décembre 2016. Voir également de manière générale Anne Levade, Jean Gicquel, Bertrand Mathieu et Dominique Rousseau (dir.), *Un parlement renforcé ? : bilan et perspectives de la réforme de 2008*, Paris, Dalloz, coll. Thèmes & commentaires, 2012.

Une gouvernance parlementaire favorisant la culture du consensus



Zoom sur la gouvernance de l'Assemblée

Elle est assurée par deux organes essentiels : le Bureau, et la Conférence des présidents. Le Bureau est constitué de 22 membres, issus de la majorité et de l'opposition, et exerce une compétence générale sur l'organisation et le fonctionnement internes, notamment par ses délégations spécialisées, en se réunissant environ huit fois par an. Ses membres sont désignés au début de chaque session. La Conférence des présidents réunit quant à elle chaque semaine, autour du président, les vice-présidents de l'Assemblée, les présidents de groupes politiques, les présidents de commissions et les rapporteurs généraux. Elle est le lieu de dialogue avec le gouvernement par le biais du ministre en charge des relations avec le Parlement.

La Conférence des présidents est la véritable colonne vertébrale de notre Assemblée : elle exerce des prérogatives importantes qui vont de l'organisation de nos travaux à la création de missions d'information, comme celle sur les conséquences de l'épidémie de Covid-19, en passant par le recours à la procédure de législation en commission, que nous avons déjà évoqué. Notre Constitution lui donne depuis 2008 la prérogative de s'opposer à l'engagement de la procédure accélérée, ou de s'opposer à l'examen d'un texte présenté par le gouvernement qui ne remplirait pas les conditions de présentation requises par la loi organique.

De mon point de vue, **la revalorisation du Parlement passe par des prérogatives renforcées dont la mise en œuvre pourrait être le fait de la Conférence des présidents, puisque chaque groupe politique y est représenté.**

Cependant, aujourd'hui, les modalités de vote en son sein reposent sur le fait majoritaire : chaque président est en effet porteur de toutes les

voies des députés membres de son groupe. Ainsi, lorsqu'un groupe détient à lui seul la majorité absolue, il y est, de fait, seul décisionnaire. Cette règle ne date pas d'hier, le fait majoritaire ayant été institué dès 1954. Pourtant, la recherche de consensus, telle qu'elle a été mise en œuvre pendant la crise sanitaire par le président Richard Ferrand, ne peut que permettre de renforcer la légitimité des décisions prises et faciliter leur mise en œuvre harmonieuse.

Pour l'exercice des nouvelles prérogatives que je propose de confier à la Conférence des présidents, il apparaît évident qu'il faille **adopter des règles différentes du simple fait majoritaire. Une majorité qualifiée pourrait être constituée d'au moins trois groupes, dont un groupe d'opposition, représentant trois cinquièmes des membres de l'Assemblée, soit 347 parlementaires** (au lieu de 289). Cela me paraît de nature à renforcer la collégialité des décisions sans pour autant empêcher nos institutions, Parlement et gouvernement, de fonctionner.



EN BREF

Le constat :

La Conférence des présidents est au cœur de la gouvernance de notre Assemblée. Pourtant, les règles de majorité en son sein font que la majorité y est seule décisionnaire. Pour renforcer l'Assemblée, de nouvelles prérogatives pourraient lui être attribuées, à condition de renforcer la collégialité de ses décisions.

La proposition :

- Création de règles de majorité qualifiée au sein de la Conférence des présidents pour la prise de certaines décisions.

Forte de ce surcroît de collégialité, la Conférence des présidents pourrait se voir confier de nouvelles prérogatives constitutionnelles dans l'intérêt collectif des parlementaires : saisir le Conseil d'État en amont de l'examen d'une proposition, l'inscrire à l'ordre du jour, convoquer une commission mixte paritaire dans le cadre d'une proposition de loi, etc. Cette majorité qualifiée pourrait également s'op-

poser à l'inscription d'un projet gouvernemental si elle constate l'insuffisance de l'étude d'impact qui l'accompagne au regard des prescriptions de la loi organique (ouvrant la voie à une potentielle saisine du Conseil constitutionnel). Elle constituerait une garantie supplémentaire lorsque la Conférence des présidents doit adapter le fonctionnement de notre Assemblée à des circonstances exceptionnelles¹.

Une expertise juridique renforcée : le recours accru au Conseil d'État

Depuis plus de deux siècles, le Conseil d'État exerce la fonction de conseiller du gouvernement, héritée du Conseil du roi, notamment sur les projets de loi ou d'ordonnance, dont il est systématiquement saisi. Cette fonction première² est au service de la qualité des normes, de la simplicité du droit et, ce n'est pas le moins, au respect de l'État de droit *via* la conformité des projets de loi aux normes qui sont de plus en plus nombreuses à lui être supérieures. Cette fonction consultative est sans doute mieux connue depuis 2015, grâce à la décision de rendre publics les avis rendus sur les projets de lois.

Le Conseil d'État veille à la qualité rédactionnelle des textes, leur régularité du point de vue du droit, la qualité des études d'impact qui les accompagnent, et leur « opportunité administrative » au regard des conditions futures de mise en œuvre³. Ses avis informent les parlementaires et, en cela, il participe comme le veut le code de la justice administrative à la confection de la loi⁴.

Plus encore, le Conseil d'État endosse depuis 2008 le rôle de conseiller juridique des parlementaires

lorsqu'il est saisi par le président de l'Assemblée nationale ou du Sénat pour donner son avis sur une proposition de loi⁵. C'est là une innovation de la dernière révision constitutionnelle qui modifie sensiblement son rôle.

Le code de justice administrative prévoit que l'auteur de la proposition de loi peut produire « toutes observations », qu'il peut être « entendu à sa demande par le rapporteur » et qu'il peut « participer avec voix consultative aux séances au cours desquelles l'avis du Conseil d'État est délibéré »⁶. La qualité du dialogue et de l'écoute réciproque entre les parlementaires et les conseillers en section et en assemblée plénière font la réussite de saisines qui restent cependant encore trop rares : 35 depuis 2009.

Cette simple faculté, ouverte aux seuls présidents, qui sont, aux termes de la Constitution, les destinataires exclusifs des avis rendus, est triplement encadrée : la saisine doit intervenir avant l'examen du texte en commission, elle ne peut être le fait que du président de l'Assemblée dont émane la proposition – et non celui de la seconde assemblée saisie – et l'auteur de la proposition peut s'y opposer. En revanche, les critères de saisine sont laissés à la libre appréciation du président de la chambre concernée. Par ailleurs, les amendements substantiels déposés par le gouvernement comme par les parlementaires lui échappent, cette dernière lacune étant comblée pour les modifications gouvernementales dès lors que, comme je l'ai proposé plus haut, on supprime cette possibilité.

1 823 propositions de loi ont été déposées sous la précédente législature. À ce jour, 2 075 propositions ont été déposées à l'Assemblée nationale sous cette XV^e législature. Au regard de ces nombres, il n'est évidemment pas question de rendre ces avis obligatoires ou systématiques, à l'instar des projets gouvernementaux. Seuls devraient ainsi faire l'objet d'une telle

1. Un élément de réponse aux préoccupations émises par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2021-814 DC du 1^{er} avril 2021 sur la résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale en ce qui concerne l'organisation des travaux parlementaires en période de crise.

2. Guy Braibant, « Le rôle du Conseil d'État dans l'élaboration du droit », *Mélanges René Chapus*, Paris, Montchrestien, 1992, p. 91.

3. Jean-Marc Sauvé, « L'Assemblée nationale et les avis du Conseil d'État », *JCP G*, supplément au n° 44-45, 30 octobre 2017, Actes du colloque Hôtel de Lassay 25 novembre 2016.

4. Article L. 112-1 du code de justice administrative (CJA).

5. Cette fonction consultative était néanmoins connue sous les républiques antérieures, ainsi que le soulignent Agnès Roblot-Troizier et Jean-Gabriel Sorbara, « Limites et perspectives de la nouvelle fonction législative du Conseil d'État », *AJDA*, 2009, p. 1994.

6. Article L. 123-2 du CJA.

saisine les textes ayant de fortes chances d'être inscrits à l'ordre du jour des deux chambres.

Mais je souhaite qu'en plus du président de l'Assemblée, la Conférence des présidents – aux règles de majorité rénovée – puisse se prononcer sur la saisine du Conseil d'État. La possibilité pour l'Assemblée de le saisir serait ainsi facilitée et étendue. Cela améliorerait la qualité des initiatives des députés par le biais de propositions ou d'amendements. Cela garantirait à tous une meilleure sécurité juridique.

La maîtrise accrue du cheminement de la loi

Je crois profondément que, pour renforcer le rôle et le poids du Parlement, il doit être détenteur de la maîtrise du cheminement législatif. Le droit d'initiative parlementaire suppose que ces initiatives puissent aboutir. Sans cela, il serait privé de réelle substance.

La pratique montre que la possibilité pour une proposition de loi de cheminer jusqu'au bout est subordonnée à l'accord et à l'intervention active du gouvernement. Le bilan de la révision de 2008 reste « mitigé » quant à l'adoption des propositions de loi. Ces dernières sont parfois « détournées » par le gouvernement, qui charge un parlementaire de la majorité de défendre l'un de ses projets, et qui ne pourra dès lors faire l'objet d'une étude d'impact et ne sera donc pas obligatoirement soumis à l'avis du Conseil d'État.

De plus, la France reste en queue de peloton européen en ce qui concerne le ratio de propositions de lois adoptées par rapport aux propositions déposées¹. Pour la France, ce chiffre est actuellement de l'ordre de 3,5 %. Il faut cependant le nuancer, certains parlementaires étant adeptes du coup politique consistant à proposer des textes à pure visée électorale,

répondant à un événement récent ou à un enjeu local, en sachant très bien qu'ils ne seront pas examinés. **En ce qui concerne la possibilité de faire aboutir ses propositions, le Parlement reste un « incapable », subordonné à la tutelle gouvernementale.** Il me semble que l'âge de la majorité est venu pour l'initiative parlementaire.

Dans ces conditions, **il convient de mieux articuler le travail du Sénat et de l'Assemblée nationale**, notamment en l'absence de concordance de majorité entre les chambres, en les dotant de prérogatives dédiées.

Il me semble en premier lieu que, s'agissant d'une proposition de loi, le choix de la procédure (ordinaire ou accélérée) ne doit pas dépendre du gouvernement. Chacun des pouvoirs institutionnels doit être en capacité de maîtriser le rythme d'examen d'un texte et la longueur de la navette parlementaire. Aujourd'hui, si le gouvernement ne procède pas à ce choix, la proposition de loi, quel que soit son objet, fait l'objet d'une double lecture avant que ne soit éventuellement convoquée une commission mixte paritaire – convocation qui n'est qu'une simple faculté.

À titre d'exemple, le texte sur la trésorerie des associations, dont ma collègue Sarah El Haïry avait pris l'initiative, n'a pas fait l'objet d'une procédure accélérée. Il a ainsi été déposé en octobre 2018, puis examiné en première lecture par la commission des lois dès le mois de novembre 2018 : il a fallu attendre le mois de juin 2021 pour que nous l'adoptions en troisième lecture à l'Assemblée nationale.

Au regard des différents délais d'examen évoqués plus haut, **il conviendrait de conférer le choix du rythme d'examen d'un texte à la Conférence des présidents de chacune des chambres pour les propositions de loi émanant de ses membres.** Lors de leur inscription à l'ordre du jour, la Conférence des présidents déciderait à la majorité qualifiée d'engager ou non une procédure longue en cas de besoin. Chaque chambre aurait également la capacité d'accélérer la navette parlementaire au

1. Olivier Rozenberg, « Un petit pas pour le Parlement, un grand pas pour la V^e République. L'évaluation de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 », *art. cit.*, pp. 33-36.

regard de ce qu'elle considère comme une priorité. Au-delà d'un parallélisme bienvenu entre les pouvoirs exécutif et législatif, cette mesure m'apparaît nécessaire au rééquilibrage de nos institutions.

De ce droit ainsi créé découle naturellement la faculté de convoquer une commission mixte paritaire. À ce jour, la convocation d'une CMP est réservée au chef de gouvernement, ou à une initiative conjointe des présidents de chambre. Dans la pratique, cette dernière possibilité n'a cependant été utilisée que de manière exceptionnelle, en période de concordance des majorités dans les deux chambres, avec la loi du 9 mars 2010 visant à rendre obligatoire l'installation de détecteur de fumée dans tous les lieux d'habitation¹. Afin de consacrer pleinement cette maîtrise de la durée de la procédure, **il convient de donner à la Conférence des présidents, toujours à la majorité qualifiée, la faculté de convoquer une commission mixte paritaire.** Si l'on veut que les assemblées puissent faire aboutir les propositions de loi qu'elles estiment prioritaires, cette initiative – qui vise également à inciter aux accords internes aux assemblées – me paraît indispensable².

Renforcer la place de notre Parlement implique la maîtrise du rythme d'examen des propositions de loi, mais aussi la faculté de les inscrire à l'ordre du jour. Aujourd'hui, si ces propositions ne sont pas endossées par le gouvernement sur son ordre du jour, ou par un groupe lors de ses journées réservées, elles ne seront jamais discutées.

Pourtant, il est des propositions de loi qui emportent un nombre de signatures très important, dépassant largement le cadre des groupes politiques. **Ainsi, l'inscription d'une proposition de loi à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale pourrait être de droit dès lors qu'elle recueille le soutien – exprimé par leur cosignature – d'une majorité qualifiée des députés, représentant une pluralité de groupes politiques.** Cette faculté d'inscription de textes transpartisans permettrait d'échapper à leur appropriation par tel ou tel groupe

politique et nous pourrions faire vivre très concrètement le dépassement des clivages sur certains sujets transversaux.

La proposition de loi sur le renforcement de notre modèle de sécurité civile, présentée par mon collègue Fabien Matras, membre de la commission des lois, a, par exemple, recueilli les signatures de 500 députés, membres des divers groupes présents au sein de l'Assemblée. De même, la proposition de loi donnant et garantissant le droit à une fin de vie libre et choisie, dont le député Olivier Falorni a pris l'initiative, soutenue par plus de la moitié des députés représentant l'ensemble des groupes de notre Assemblée – en témoignent les amendements cosignés –, aurait méritée d'être pleinement débattue au sein de l'hémicycle.

La semaine réservée aujourd'hui à l'évaluation et au contrôle de l'action du gouvernement, lequel s'exerce prioritairement en commission permanente, pourrait notamment devenir le cadre de ce type d'initiative exceptionnelle afin de ne pas empiéter sur l'ordre du jour réservé aujourd'hui à l'Assemblée. Nous l'avons vu lors de l'examen du calendrier parlementaire : nous avons besoin de souplesse pour organiser notre travail multiforme et hétérogène, comme pour favoriser l'initiative parlementaire et son cheminement. Ainsi, il ne s'agit pas de faire moins de contrôle, bien au contraire, mais de desserrer la rigidité de l'ordre du jour.

En plus des propositions de loi largement cosignées par une majorité qualifiée, la semaine de contrôle pourrait également accueillir les propositions de loi adoptées dans l'autre chambre et sélectionnées par la Conférence des présidents, ainsi que les propositions de loi nées d'un travail d'évaluation parlementaire.

Concernant ces dernières, il me semble, par exemple, que la proposition de loi sur la réforme de l'action de groupe³, à l'initiative des vice-présidents de la commission des lois, Laurence Vichnievsky et Philippe Gosselin, trouverait naturellement sa place lors de ces semaines de contrôle. Issu des recommandations qu'ils ont présentées en juin 2020 au titre de la

1. Provoquée, le 29 septembre 2009, à l'initiative conjointe des présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale, la commission mixte paritaire s'est avérée conclusive.

2. C'est ce que concluait, dès 1993, le rapport rendu par le Comité Vedel, conclusion que je partage.

3. Proposition de loi n° 3329 pour un nouveau régime de l'action de groupe, déposée le 15 septembre 2020.

mission d'information mise en place par la commission en juin 2019¹, ce texte a recueilli le soutien transpartisan de plus de 70 députés. Pourtant, il n'a pas encore été examiné par notre Assemblée.

Toujours dans un souci de faire aboutir les initiatives parlementaires, l'inscription des propositions de loi dans la deuxième chambre saisie exigera un dialogue renforcé. **Les Conférences des présidents respectives pourraient élaborer une liste de propositions jugées prioritaires à destination de l'autre chambre**, à l'instar de l'ordre du jour prioritaire présenté par le gouvernement.

Ma conviction est que nos concitoyens sont las des débats faits d'opposition de principe, d'affrontements et de blocages dogmatiques. Favoriser la culture du consensus permettra à mon sens de faciliter l'aboutissement de réformes profondément souhaitées par tous, de renforcer le dialogue constant entre les élus et de développer la culture du compromis. En un mot : revenir à l'essentiel.



EN BREF

Le constat :

En pratique, une proposition de loi déposée ne peut cheminer jusqu'au bout sans le soutien ou l'intervention du gouvernement. Le Parlement ne maîtrise aujourd'hui ni le rythme d'examen des textes dont il a pourtant l'initiative, ni leur inscription à l'ordre du jour. Or, le droit d'initiative des lois n'est pas grand-chose sans la capacité de les faire aboutir. En outre, une proposition de loi issue d'un travail transpartisan (d'évaluation, par exemple) ou soutenue par un grand nombre de députés de différents groupes ne peut être inscrite à l'ordre du jour si elle n'est pas endossée par un groupe politique spécifique.

Les propositions :

Pour permettre au Parlement de faire cheminer les textes dont il est à l'initiative :

- attribution à la Conférence des présidents du pouvoir de saisine du Conseil d'État sur les propositions de loi ;

- maîtrise par le Parlement du rythme de la procédure d'examen des propositions de loi ;
- facilitation de la possibilité de convoquer une commission mixte paritaire sur une proposition de loi ;
- établissement par la Conférence des présidents de chaque assemblée d'une liste de propositions de loi jugées prioritaires transmise à l'autre chambre.

Pour mieux valoriser les initiatives transpartisanes et notre travail d'évaluation :

- inscription de droit d'une proposition de loi co-signée par une majorité qualifiée de députés sur l'ordre du jour de la semaine de contrôle ;
- inscription, lors de la semaine de contrôle, de propositions de loi issues des travaux parlementaires d'évaluation.

La question spécifique des initiatives minoritaires (niches)



Zoom sur les « niches » parlementaires

Elles sont un exercice mensuel très attendu par les groupes minoritaires à l'Assemblée. Ces groupes minoritaires, qu'ils soutiennent le gouvernement ou s'y opposent, sont bien difficiles à définir juridiquement. Ils l'ont d'abord été par la pratique, ainsi que le relève le président Jean-Louis Debré. Mais une place accrue leur est faite à l'Assemblée, notamment depuis 2018. L'article 48 de la Constitution leur consacre une parcelle d'ordre du jour : « 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. » En pratique, la « niche » parlementaire est plus large que la « fenêtre parlementaire » instituée par la révision de 1995.

1. Rapport d'information n°3085 du 11 juin 2020 sur le bilan et les perspectives des actions de groupe.

Une fois par session, une journée est réservée aux initiatives d'un groupe minoritaire ou d'opposition. Celles-ci n'aboutissent que rarement, mais c'est une possibilité d'expression démocratique bienvenue et la source, parfois, de débats constructifs. La majorité actuelle, qui a supprimé par ailleurs les motions de rejet en commission afin de laisser s'exprimer les initiatives des groupes d'opposition, participe au débat et à la modification des textes. Ce fut le cas pour la proposition de loi visant à assurer la revalorisation des pensions de retraite agricoles initiée par le président André Chassaigne. Cependant, pour élargie qu'elle soit, la fenêtre reste étroite, trop étroite pour la discussion de textes de grande envergure¹.

Cette procédure souffre d'imperfections. Celles-ci sont provoquées par nos textes et leur interprétation, mais aussi en partie par l'émiettement inédit des groupes politiques à l'Assemblée nationale. Depuis 2009, ceux-ci peuvent, en effet, se constituer dès lors qu'ils regroupent au moins quinze députés. Sous cette législature, l'Assemblée a ainsi compté jusqu'à dix groupes, qui chacun disposent de moyens dédiés. Outre que cela oblige à « pousser les murs du Palais-Bourbon », ce nombre engendre une iniquité. Notre règlement prévoit bien que les séances de niches parlementaires sont réparties entre les groupes en proportion de leur importance numérique. Mais il énonce également que chacun de ces groupes dispose de trois séances au moins par session ordinaire.

Ramené au nombre de mois que compte ladite session, le principal groupe d'opposition, réunissant 104 députés, dispose actuellement d'un temps dédié à ses initiatives égal à celui qui en compte 16. **Nous devons arriver à répartir plus équitablement les séances dédiées pour chaque session. Le nombre de séances dédiées à chaque groupe devrait rester en toute hypothèse liée à son poids au sein de l'Assemblée**, à l'instar du temps de parole en hémicycle en temps législatif programmé, ou de l'effectif des commissions permanente.

Il m'apparaît, au vu de la pratique, que **l'exercice de la niche parlementaire appelle une autre**

réforme : celle de la répartition des séances réservées dans le temps. À l'heure actuelle, une fois sa journée d'ordre du jour épuisée, un groupe politique ne dispose plus, pour la durée de la session, de la latitude nécessaire pour présenter les textes qu'il juge opportuns. Qui plus est, ces niches ont lieu sur une seule journée de la semaine, le jeudi, qui ainsi que le remarquait justement le président Bernard Accoyer, souffre d'une moindre présence des députés. **Notre règlement donne pourtant à ces groupes la possibilité de répartir leurs trois séances réservées sur plusieurs jours, mais uniquement dans un même mois. Cette restriction entraîne son inutilisation et il serait utile de la lever** afin de dynamiser les débats parlementaires. Ainsi, les oppositions politiques à l'Assemblée pourraient avoir une meilleure maîtrise de l'ordre du jour qui leur est réservé sur une session.

En revanche, je m'interroge sur le nombre de textes présentés par un groupe à l'occasion d'une même « niche ». Au cours de cette législature, nous avons connu des records : de très nombreux textes présentés pour une même journée réservée avec la certitude, dès leur inscription, qu'une fois examinés en commission, ils ne pourraient être matériellement débattus dans l'hémicycle faute de temps. C'est là un gâchis d'énergie et de temps. **Pour la sincérité de nos débats, il me semble indispensable que ces derniers ne portent, en matière législative, que sur un texte qui soit au moins susceptible d'être examiné jusqu'au bout et par conséquent de limiter le nombre d'initiatives pouvant être présentées pour une même séance.** Une telle réforme relève de l'usage parlementaire, et chacun préférera que l'auto-discipline soit privilégiée en cette matière. Cependant, pour aller plus loin, on pourrait confier à la Conférence des présidents le pouvoir de s'opposer, avec ses règles de majorité qualifiée, à l'abus manifeste de la niche parlementaire dès lors que celui-ci empêche le fonctionnement normal de notre Assemblée.

1. Voir par exemple les observations formulées dès 2008 par Michel Lascombe, « Les nouvelles règles relatives à la fixation de l'ordre du jour sous la V^e République », LPA, 19 décembre 2008, p. 87.



EN BREF

Le constat :

Le fonctionnement des journées réservées à l'opposition (« niches parlementaires ») manque d'équité : aujourd'hui, le principal groupe – 104 députés – dispose d'un temps dédié à ses initiatives identique à celui d'un groupe qui n'en compterait que 15.

La proposition :

- Des journées réservées réparties plus équitablement en fonction de l'importance des groupes et des possibilités accrues de répartition des journées réservées dans le temps.

Une volonté du législateur respectée, une évaluation approfondie, un contrôle démocratique accru permettant de renforcer le Parlement dans ses prérogatives

Dès le XVIII^e siècle, les grands penseurs de nos institutions, comme Montesquieu, ont été confrontés à cette question consubstantielle à la création de différents pouvoirs : comment concilier le principe de séparation des pouvoirs, première garantie contre l'arbitraire, avec celui de la bonne application de la loi votée par le Parlement ?

C'est à partir de ces prémices que s'est développée l'idée française d'un contrôle par le Parlement de l'action du gouvernement, ce dernier étant collectivement responsable devant l'Assemblée nationale. Sous la V^e République, cette action vise aussi bien le domaine de la loi, celui de l'article 34 de notre Constitution, que le domaine réglementaire, existant en vertu de l'article 37. Le contrôle s'opère notamment à travers celui des ministres, concernant leur action ou d'éventuels manquements de leur administration. Il s'incarne alors principalement sous forme d'auditions.

Un exemple récent est celle menée par la commission des lois de l'Assemblée avec Gérard Darmanin, ministre de l'Intérieur, à l'occasion des dysfonctionnements constatés dans l'acheminement de la propagande électorale lors des dernières élections locales. Cette audition a abouti ensuite à la création d'une mission d'information, qui a dressé le bilan précis des dysfonctionnements, en a identifié les causes, et a émis neuf recommandations destinées à sécuriser le déroulement de l'ensemble du processus d'acheminement de la propagande électorale.

Plus généralement, la mission parlementaire de contrôle de l'action du gouvernement a pris d'abord la forme d'un contrôle quantitatif, par exemple sur le nombre de décrets adoptés, puis progressivement qualitatif, avec une évaluation fine des effets produits concrètement par les dispositions législatives adoptées.

Une loi ne vaut que si elle est appliquée et produit de véritables effets au service des citoyens. Nous avons de nombreux outils pour cela, notamment depuis la révision de 2008, et les progrès réalisés depuis le début de la V^e République ont été très importants.



Zoom sur les organes parlementaires de contrôle et d'évaluation

Ces deux missions sont la raison d'être d'un certain nombre d'organes parlementaires, permanents et temporaires, inspirés des grandes démocraties contemporaines. L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques (OPECST) a vu le jour dès 1983, sous la présidence de François Mitterrand : il a la particularité d'être le premier organe à être à la fois commun aux deux assemblées et paritaire dans sa composition, qui associe majorité et oppositions. Outil à disposition des autres instances parlementaires, il ne peut choisir lui-même les sujets dont il traite et c'est là une de

ses limites. Pour le reste, sa mission première est d'éclairer les choix politiques par l'expertise et le débat scientifique. Nombreux sont ceux qui saluent la qualité de ses travaux parmi la communauté scientifique et les parlementaires, la culture du consensus entretenue dans cet organe n'y étant pas étrangère.

La création de l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques a elle été voulue par Alain Lambert, dès 1995, alors que le président de la République en exercice souhaitait instaurer la pratique des études d'impact pour accompagner les projets de loi¹. En 2009, dans le fil de la révision constitutionnelle de 2008 qui consacre formellement les missions de contrôle et d'évaluation du Parlement, l'Assemblée s'est dotée par le biais de son règlement d'un **Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC)**. Il est chargé d'évaluer les politiques publiques transversales qui dépassent les limites de compétences des commissions permanentes, en associant deux rapporteurs membres de la majorité et de l'opposition. Les travaux menés, sur l'évaluation des politiques de prévention en santé publique ou sur la lutte contre la délinquance financière, sont particulièrement intéressants. Mais son contrôle se heurte, au-delà des contraintes liées à l'agenda parlementaire, aux limites fixées par le Conseil constitutionnel, qui considère cet organe comme destiné à l'information du Parlement. Il se heurte également à la conception traditionnelle qui veut que le contrôle soit davantage l'apanage de l'opposition, afin d'aboutir à la mise en cause du gouvernement².

En matière du contrôle de l'application de la loi, des initiatives inédites ont été lan-

cées sous la présente législature. On peut citer l'exemple de la mission d'information commune sur l'évaluation de la loi du 6 août 2015, dite loi « Macron », qui a été étroitement associée à l'élaboration des décrets d'application de cette loi. En 2019, la Conférence des présidents a pris l'initiative d'une mission d'information sur la concrétisation des lois, composée de députés issus de tous les groupes politiques, présidée par Cécile Untermaier. Les co-rapporteurs, Jean-Noël Barrot, Claude Goasguen et Laurent Saint-Martin, ont travaillé dans l'objectif de suivre la « vie » d'une loi après sa publication, en s'intéressant à toutes les étapes de sa mise en œuvre. Elle a émis d'intéressantes recommandations, comme celle de permettre au Parlement d'interpeller le gouvernement sur les mesures réglementaires d'application des lois, ou celle de renforcer les pouvoirs d'investigations sur pièces et sur place de certains députés.

Chacun reconnaît aujourd'hui que le Parlement pourrait mieux se saisir de ses missions de contrôle et d'évaluation³. C'est même le principal défi qui se pose à lui, ainsi que s'accordent à le dire les observateurs, car ces missions apparaissent comme les prérogatives emblématiques d'un Parlement moderne : on sait par exemple la force des sénateurs américains, ou celle du *National Audit* britannique. Ce n'est que depuis 2008 que notre Constitution prévoit en son article 24 que le « Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du gouvernement. Il évalue les politiques publiques ». Cette disposition trouve elle-même à se concrétiser progressivement et son effectivité pourrait à mon sens être encore renforcée.

1. LOPEPP, créé par l'article 3 de la loi n° 96-517 du 14 juin 1996, a toutefois été supprimé par la loi de finances pour 2001 au profit de la création de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) inspirée du National Audit Office du Parlement britannique et chargée de contrôler l'utilisation des deniers publics. C'est au bureau de la commission des Finances que revient le choix des thèmes traités, commission qui mène traditionnellement – ainsi que le montrent les « Printemps de l'évaluation » – d'importants travaux en ce sens.

2. Comme le remarque justement Pierre Avril, « Le contrôle. Exemple du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques », *Jus Politicum*, n° 6, décembre 2011.

3. Lesquelles tendent parfois à être confondues, ainsi que l'ont remarqué les intervenants du colloque « Changer de culture normative. Améliorer la qualité du droit par la généralisation de bonnes pratiques », *JCP G*, supplément au n° 3, 18 janvier 2021.

Une loi mise en œuvre dans les délais et conformément à la volonté du législateur

La dernière réforme du règlement, menée sous l'égide du président Richard Ferrand, prévoit que pour chaque texte soit nommé un rapporteur et un rapporteur d'application issu des rangs d'un groupe d'opposition. Ces rapporteurs ont deux missions, une fois la loi votée et promulguée : suivre l'adoption par le gouvernement des textes d'application (les fameux décrets) et procéder à une évaluation de la loi à trois ans, afin d'analyser les forces et faiblesses des dispositions votées à l'aune de leur mise en œuvre par le gouvernement et les administrations.

Dans la grande majorité des cas, contrairement à une idée reçue, les décrets d'application sont pris dans les temps : leur taux d'adoption dans le délai requis de six mois s'élève à 96 % en 2021 en ce qui concerne les textes issus de la commission des lois.

En cas de carence du gouvernement à prendre les décrets dans le délai de six mois après la promulgation de la loi, les présidents de commission et les rapporteurs d'application peuvent lui demander de justifier son absence de diligence, voire questionner le ministre concerné lors d'une audition en commission. Depuis 2017, j'y veille scrupuleusement. Le gouvernement est suivant cette hypothèse dans un domaine de compétence lié. Le juge administratif, saisi par un administré, peut même engager sa responsabilité en cas de carence à édicter dans un délai

raisonnable les actes réglementaires que nécessite la loi.

Ensuite, il peut y avoir un hiatus entre loi et texte réglementaire. **S'assurer que la loi que nous votons puisse être appliquée grâce à la rédaction des décrets nécessaires, c'est bien. Mais s'assurer que la volonté du législateur soit respectée en tout point m'apparaît tout aussi essentiel.** Certes, le fait est rare, et le gouvernement s'attache à respecter le sens des textes votés par le Parlement. Mais il arrive que la volonté du législateur soit interprétée de façon contestable. C'est ce dont témoignent les débats en commission des lois sur les dispositions du décret de 2017 sur le registre numérique des représentants d'intérêts au regard des dispositions de la loi Sapin 2 de 2016¹, ou les discussions sur l'application de la loi Macron de 2015². Nos pouvoirs en la matière sont limités.

C'est pourquoi il nous faut ouvrir au Parlement une voie de saisine du Conseil d'État lorsqu'il considère qu'un décret est contraire à l'esprit comme à la lettre de la loi qu'il a votée. Les marges de manœuvre dont dispose le pouvoir réglementaire ne peuvent pas aller jusqu'à en méconnaître le sens. Aujourd'hui, ce droit n'est pas ouvert, car le juge administratif n'admet pas la recevabilité des recours déposés par les parlementaires en leur seule qualité, soit pour contester la légalité d'un décret, soit de celle d'une ordonnance de l'article 38, soit pour prendre des mesures réglementaires d'application dans un délai raisonnable³. Ces jurisprudences ont même suscité, en 2021 comme en 2010, le dépôt de propositions de loi sénatoriales⁴.

1. Voir le rapport d'information n° 4325 sur l'évaluation de l'impact de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « loi Sapin 2 », déposé au nom de la commission des lois le 7 juillet 2021 par Raphaël Gauvain et Olivier Marleix. Les députés ont notamment soulevé des difficultés quant aux critères d'inscription des lobbys au registre des représentants retenus par décret. J'ai ainsi officiellement interrogé le ministre de l'Économie à ce sujet. Les auditions menées par les rapporteurs leur ont laissé à penser que la rédaction du décret témoignait d'une réticence de l'administration envers le dispositif prévu par la loi. Ils concluent que « par la définition donnée [du représentant d'intérêt], le pouvoir réglementaire a considérablement restreint la portée du dispositif et que les critères retenus pour définir le caractère principal ou régulier d'une activité d'influence sur la décision publique manquent de clarté et pourraient être différents ».

2. Dans le premier rapport d'application du 22 mars 2016, le rapporteur Stéphane Travert s'interrogeait par exemple sur l'interprétation particulièrement large qui a été faite des critères fixés par le législateur et précisés par le décret d'application aux fins de la création de zones touristiques internationales.

3. Voir pour un rappel global sur ce point Olivier Renaudie, « Permettre au Parlement de saisir le juge administratif ? Une mise en perspective », *Revue générale du droit. Études et réflexions*, 2020.

4. Proposition n° 203 déposée le 23 décembre 2010 par Yves Collin tendant à reconnaître une présomption d'intérêt à agir des membres de l'Assemblée nationale et du Sénat en matière de recours pour excès de pouvoir et proposition n° 696 de Jean-Claude Requier, déposé au Sénat le 16 juin 2021, adoptée par le Sénat le 14 octobre 2021 et visant les mêmes fins. Ce dernier texte vise notamment à permettre aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat de saisir le juge administratif pour obtenir certains décrets d'application des lois ponctuellement manquants et contester des ordonnances par rapport au champ d'habilitation.

Pour ma part, puisqu'il s'agit de défendre les prérogatives du Parlement en tant que tel, **je propose de conférer à la Conférence des présidents, à la majorité qualifiée, la faculté de saisir en nom collectif le juge administratif.** Celui-ci pourrait enjoindre au gouvernement de remédier à sa carence, ou se prononcer sur la légalité d'un acte réglementaire. Ce droit de saisine reconnu à l'institution se justifie d'autant plus que, du point de vue du rapporteur public du Conseil d'État, « pris isolément, les parlementaires ne peuvent s'attribuer l'exercice de la souveraineté parce qu'ils sont partie d'un tout dont on ne peut rien distraire¹ ».

Je note par ailleurs que, depuis la ratification du traité de Lisbonne, les parlements nationaux peuvent saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'un recours pour violation du principe de subsidiarité contre les actes qui seraient selon eux contraires à ce principe. **Imaginons un mécanisme par lequel la Conférence des présidents, à la majorité qualifiée, demanderait au président de l'Assemblée d'agir en son nom devant le juge administratif pour défendre l'intérêt collectif des députés à voir respecter la loi votée : notre État de droit n'en sortirait que renforcé.**

EN BREF

Le constat :

Le Parlement fait la loi, mais n'a pas toujours le pouvoir de s'assurer de sa bonne application : lorsqu'un décret n'a pas été pris ou n'est pas conforme à la volonté du législateur, nous ne pouvons contraindre le gouvernement à le prendre ou le changer.

La proposition :

- Ouverture d'un recours en nom collectif devant le Conseil d'État pour remédier à la carence du gouvernement à appliquer la loi ou contrôler la conformité d'un acte réglementaire à cette dernière.

Nous l'avons vu, l'évaluation à trois ans d'une loi votée est primordiale. Les évaluations permettent de s'assurer que les dispositions adoptées par le Parlement sont pertinentes, adaptées, qu'elles remplissent bien les objectifs que l'exécutif et le gouvernement leur avaient assignés.

Il me semble que pour avoir des regards croisés sur certaines d'entre elles, telle que la loi asile et immigration², **nous pourrions procéder à des évaluations conjointes entre l'Assemblée nationale et le Sénat.** En effet, les deux chambres du Parlement se voient globalement fixer les mêmes missions et contribuent à l'élaboration de la loi. Les présidents des commissions pourraient à travers le dialogue régulier qu'ils entretiennent décider d'un calendrier commun et nommer respectivement deux parlementaires afin de procéder à des évaluations conjointes des lois par les députés et les sénateurs. Au-delà des inévitables différences, elles éviteraient redites et doublons et participeraient du développement d'une véritable culture commune de l'évaluation et du contrôle. Celle-ci serait profitable pour la majorité, pour l'opposition et plus globalement pour notre vie démocratique, qui s'en trouverait plus apaisée.

Je crois profondément à l'utilité des travaux conjoints aux deux chambres du Parlement. Le Parlement y trouve de la force, une capacité à converger. J'ai ainsi pu me rendre compte de la qualité des travaux associant sénateurs et députés à travers la délégation parlementaire au renseignement (DPR).



Zoom sur la Délégation parlementaire au renseignement

Créée par la loi n° 2007-1443 du 9 octobre 2007, elle est commune à l'Assemblée nationale et au Sénat, composée de quatre députés et de quatre sénateurs. Les présidents des commissions permanentes chargées des affaires de sécurité intérieure et de défense en sont membres de droit, les autres membres étant désignés par le président

1. CE, 29 octobre 2004, Sueur et autres, *Rec.* p. 393 ; *RFDA* 2004, p. 1103, concl. CASAS.

2. Loi 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, qui fait actuellement l'objet d'une mission d'évaluation initiée par la commission des lois de l'Assemblée nationale.

de chaque assemblée de manière à assurer une représentation pluraliste. La DPR a pour mission de suivre l'activité générale et les moyens des services de renseignement, ses travaux étant couverts par le secret de la défense nationale ; elle évalue notamment la politique publique du renseignement – le renseignement pénitentiaire, le recrutement par les services... – et le cadre juridique dans lequel il s'exerce. Chaque année, elle établit un rapport public dressant le bilan de ses activités et adresse des recommandations et des observations au président de la République et au Premier ministre. Le sérieux des travaux conduits par cet organe a permis de gagner progressivement la reconnaissance et la confiance de l'ensemble des acteurs de la communauté du renseignement. C'est dans un esprit de consensus entre députés et sénateurs que nous avons d'ailleurs étendu très récemment les prérogatives de la DPR, à travers la loi du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement. Cet exemple réussi doit nous inspirer.

On retrouve ce caractère bicaméral dans les propositions appelant à la création d'une véritable agence parlementaire de l'évaluation¹. Je partage le souci exprimé par plusieurs députés de consacrer une structure forte, capable de produire et de traiter des données et de procéder, notamment, à une contre-expertise sérieuse des évaluations gouvernementales. Recommandée par le Conseil d'État dès 2006², **la création d'un pôle parlementaire d'évaluation, comme il en existe dans nombre de démocraties modernes, me paraît indispensable.**



EN BREF

Le constat :

Sénateurs et députés ont parfois des points de vue différents, mais souvent complémentaires. En commission mixte paritaire, au sein de la Délégation parlementaire au renseignement, nous savons travailler en bonne intelligence et construire des solutions de compromis. Or, nos travaux d'évaluation, pourtant si essentiels, sont souvent menés en parallèle : pour un même objet, c'est deux fois plus de temps, de moyens et souvent, de redites...

Les propositions :

- élaboration d'un programme commun d'évaluation des lois par les présidents des commissions permanentes de chaque assemblée ;
- création d'un pôle parlementaire d'évaluation.

Un suivi renforcé des ordonnances de l'article 38 de la Constitution



Zoom sur l'ordonnance

En vertu de l'article 38 de la Constitution, le gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui appartiennent normalement au domaine de la loi³. Cette technique législative offre de réels avantages et, de fait, il n'y a pas un gouvernement qui ait décidé de s'en passer. Par exemple, la loi de 2004 relative à la simplification du droit a ratifié pas moins de 57 ordonnances en trois articles.

1. En ce sens, voir notamment les conclusions du groupe de travail de l'Assemblée nationale sur les moyens de contrôle et d'évaluation, présidé par Jean-Noël Barrot et rapportées par Jean-François Eliaou, qui ont été publiées en juin 2018 et sont disponibles sur le site de l'Assemblée.

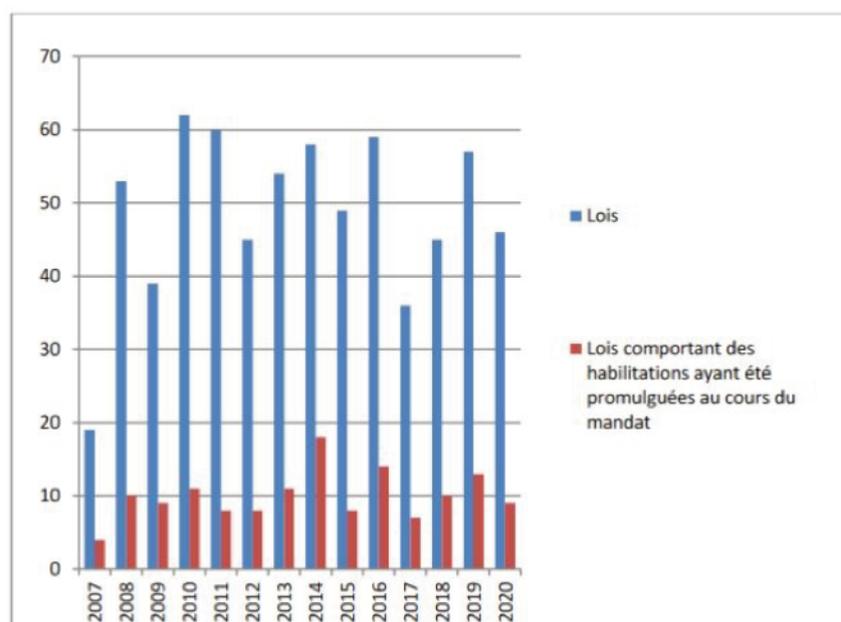
2. Rapport du Conseil d'État, 2006, p. 314 et, pour des développements sur cette question, Anne-Sophie Denolle, « Les études d'impact : une révision manquée ? », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 3, n° 87, 2011, pp. 499 à 514 ainsi que le rapport d'information n° 771 du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, « Mieux évaluer pour mieux agir : une évaluation des politiques publiques au service de la transformation de l'action publique », présenté par Pierre Morel-À-L'Huissier et Valérie Petit, le 15 mars 2018.

3. Voir généralement Valérie Lasserre, « Loi et règlement », *Rép. civ.*, 2015, §§ 101-105.

Le recours aux ordonnances est néanmoins en hausse : 309 habilitations accordées au 1er juin 2021, soit plus de 6 % supplémentaires par rapport à la précédente législature. Ces chiffres ne reflètent qu'imparfaitement le nombre d'habilitations demandées par le gouvernement, le Parlement préférant parfois inscrire « en dur » les dispositifs dans la loi. On peut néanmoins saluer le fait que, depuis 2017, la proportion d'habilitations introduites par voie d'amendement du gouvernement en cours d'examen d'un texte ait nettement baissé. Elle concerne 16,1 % des habilitations, contre respectivement 43 % et 48 % sous

les législatures antérieures. Le nombre d'ordonnances publiées depuis juin 2017 était de 291, en forte hausse par rapport à la législature précédente (+46 %) et, plus encore, par rapport à la XIII^e législature, entre 2007 et 2012 (+169 %). Sur le total d'ordonnances publiées à la fin de la dernière session ordinaire, seuls 17,2 % avaient fait l'objet d'une ratification expresse. Un chiffre en baisse¹, bien qu'en pratique nombre de ratifications soient implicites, *via* la modification par la loi des dispositions issues de l'ordonnance en cause.

Évolution annuelle du nombre total de lois promulguées et de lois promulguées comportant des habilitations entre 2007 et 2020



Source : Sénat.

Cela étant, les ordonnances appellent un double contrôle du Parlement, en amont comme en aval, que la jurisprudence du Conseil constitutionnel du 28 mai 2020 viendra affermir².

Des exemples illustrent les pratiques vertueuses qui peuvent être mises en place en matière de suivi. On peut par exemple citer le **suivi étroit effectué dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire**, où le

1. 29,2%, par exemple, sous la législature précédente. Le Sénat a également publié en mars 2021 une riche étude sur le recours aux ordonnances depuis 2007, consultable sur son site Internet : www.senat.fr/role/ordonnances/etude_ordonnances2021.html.

2. Le Conseil constitutionnel a reconnu aux ordonnances non ratifiées à l'échéance du délai d'habilitation une valeur législative au sens de l'article 61-1 de la Constitution relatif à la question prioritaire de constitutionnalité. Voir notamment ses décisions n°2020-843 DC du 28 mai 2020 et n° 2020-851/852 QPC du 3 juillet 2020, *AJDA* 2020, note Michel Verpeaux, p. 2085 et les Conclusions de Vincent Villette sur Conseil d'État, assemblée, 16 décembre 2020, *Fédération CFDT Finances et autres*, n° 440258 et autres, dans « Le contrôle des ordonnances adoptées dans le domaine de la loi », *Revue française du droit administratif*, 2021, p. 171. Voir également, sur la décision n° 2021-820 DC du 1^{er} juillet 2021 relative à la réforme du règlement du Sénat, Jean-Éric Gicquel, « Modernisation, *a minima*, du règlement du Sénat par la résolution du 1^{er} juin 2021 », *JCP G*, 26 juillet 2021, n° 30-34, pp. 1459-1462.

recours aux ordonnances s'est justifié par une situation inédite qui appelait des mesures rapides. Le législateur a pu modifier avec célérité le contenu des dispositions introduites par ordonnance, par exemple en matière de prolongation de la durée des détentions provisoires, à la suite d'auditions menées en commission des lois sur la question.

S'agissant de la partie législative du code de la justice pénale des mineurs, **les travaux de la mission d'information mise en place au préalable par la commission des lois auront permis aux députés de cadrer rigoureusement l'habilitation**. Un groupe de travail conjoint a été mis en place alors que l'entrée en vigueur de la réforme était, suite à un engagement du gouvernement devant l'Assemblée, subordonnée à l'accord des parlementaires. De fait, ces derniers ont introduit de nombreux enrichissements au texte final à travers l'examen de la loi de ratification déposée au Parlement. Sans doute, ces bonnes pratiques gagneraient-elles à être formalisées.

Ainsi, **dans le cadre des habilitations, les rapporteurs chargés de l'application de la loi votée devraient être formellement missionnés pour suivre la rédaction des ordonnances au nom du Parlement**. Ils rédigeraient un rapport de suivi qui pourrait être inscrit à l'ordre du jour de la commission permanente, en procédant le cas échéant à l'audition du ministre concerné.

La Conférence des présidents pourrait ensuite, à la majorité qualifiée, acter la tenue d'un débat en séance publique si elle l'estime nécessaire. En cas de carence, elle pourrait, dans les mêmes conditions, décider de l'inscription d'un projet ou d'une éventuelle proposition de loi de ratification expresse sur une semaine réservée à l'ordre du jour du gouvernement.



EN BREF

Le constat :

Le recours aux ordonnances est en hausse. Beaucoup de bonnes pratiques existent pour s'assurer de leur contrôle par le Parlement, avant comme après : formalisons-les !

La proposition :

- Suivi de la mise en œuvre des habilitations à légiférer par ordonnance par les commissions permanentes, avec possibilité pour la Conférence des présidents d'organiser un débat en séance publique ou d'inscrire un texte de ratification à l'ordre du jour sur le temps gouvernemental.

Contrôle des nominations de l'article 13



Zoom sur le pouvoir de nomination

Il est depuis toujours une des prérogatives essentielles du pouvoir exécutif. Au regard de l'équilibre institutionnel de la V^e République, il appartient en propre au président de la République qui, aux termes de l'article 13 de la Constitution, nomme aux emplois civils et militaires de l'État, et procède aux nominations en Conseil des ministres. Ces fonctions sont très diverses, prévues par la loi organique en application de la Constitution, complétées par décret simple, mais aussi à divers titres par la loi. Chacune mesure que l'exercice est loin d'être anodin, tant sont attachées au pouvoir de nomination d'éminentes fonctions juridiques ou politiques. Ainsi, font l'objet de cette procédure de nomination des personnalités aussi diverses que le Défenseur des droits, le président de la Cour des comptes, de la CNIL, du CSA, etc.

À ce pouvoir particulièrement important de l'exécutif doit correspondre un contrôle parlementaire. C'est une innovation importante de 2008 que d'étendre l'avis des commissions permanentes à l'ensemble des emplois ou fonctions importants pour « la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation », mais surtout de conférer un droit de veto au Parlement lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission

représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat. De surcroît, le veto des commissions vaut également en interne à chaque assemblée, pour ce qui est du pouvoir propre des présidents des chambres.

Concrètement, l'autorité de nomination avise les assemblées de sa volonté de nomination. La commission compétente procède à la nomination d'un rapporteur, qui sera chargé d'instruire la proposition de nomination. Puis, la commission procède à l'audition de l'impétrant et vote à bulletin secret.

Le législateur a décidé récemment d'élargir la liste des fonctions et emplois pour lesquels le pouvoir de nomination du président de la République, prévu par l'article 13 de la Constitution, doit s'exercer après avis public des commissions parlementaires compétentes de chaque assemblée. C'est par exemple désormais le cas pour la présidence de la commission d'accès aux documents administratifs, ou pour la direction générale de l'Office français de l'immigration et de l'intégration¹. **Nous pourrions, je le pense, aller encore plus loin dans l'extension du regard démocratique sur ces nominations.**

Pour autant, le veto des chambres est plus dissuasif qu'effectif. En témoigne le fait qu'à ce jour une seule candidature, présentée par le président de l'Assemblée, a été désavouée par les chambres sous la précédente législature.

Je propose d'augmenter le seuil des suffrages à retenir et de passer à un vote positif du Parlement des trois cinquièmes des suffrages exprimés. En effet, cette procédure de nomination, loin de fragiliser les candidats désignés, leur confère un surcroît de légitimité. Le vote du Parlement, s'agissant de nominations à des fonctions importantes pour « la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation », est un impératif démocratique.



EN BREF

Le constat :

Le pouvoir de nomination qui appartient à l'exécutif touche à des fonctions importantes pour la vie de la Nation. Il est essentiel qu'il s'exerce sous le regard démocratique du Parlement pour en renforcer encore la légitimité. Or, ce contrôle est assorti de seuils si élevés pour le veto des assemblées qu'ils en réduisent l'intérêt et l'effectivité.

La proposition :

- Élargir la liste des fonctions et emplois dont la nomination est soumise à l'avis des commissions parlementaires en vertu de l'article 13 de la Constitution, et soumettre ces nominations à un vote positif des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

1. Loi n° 2020-366 du 30 mars 2020 modifiant la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Table

des matières

- 01 Préface
- 03 Introduction
- 05 Les propositions
- 07 Une gestion du temps permettant le plein exercice des missions parlementaires
- 07 Élargissement de la session unique avec un calendrier de travail prédéfini
- 10 Trois procédures de « navette parlementaire » avec des délais d'examen des textes incompressibles
- 15 Un travail recentré permettant une délibération de qualité et une action plus lisible
- 15 Des textes concis et circonscrits
- 17 Un exercice rénové du droit d'amendement
- 25 Le regroupement des votes
- 27 Une initiative parlementaire enrichie et libérée permettant de faire vivre la démocratie représentative
- 28 Une gouvernance parlementaire favorisant la culture du consensus
- 29 Une expertise juridique renforcée : le recours accru au Conseil d'État
- 30 La maîtrise accrue du cheminement de la loi
- 32 La question spécifique des initiatives minoritaires (niches)
- 35 Une volonté du législateur respectée, une évaluation approfondie, un contrôle démocratique accru permettant de renforcer le Parlement dans ses prérogatives
- 37 Une loi mise en œuvre dans les délais et conformément à la volonté du législateur
- 39 Un suivi renforcé des ordonnances de l'article 38 de la Constitution
- 41 Contrôle des nominations de l'article 13

Collection dirigée par Gilles Finchelstein et Laurent Cohen

© Éditions Fondation Jean-Jaurès
12, cité Malesherbes - 75009 Paris

www.jean-jaures.org

Derniers rapports et études :

11_2020 : Repenser nos sociétés à l'aune des Objectifs de développement durable sous la direction de Jennifer De Temmerman et Alain Dubois

01_2021 : De Police à Polis. Refonder le lien entre forces de l'ordre et population en France
Gustav Fiere, Jérôme Giusti, Dominique Raimbourg

03_21 : La Protection salariale garantie
Amin Mbarki, Samuel Toubiana, Anthony Paulin

03_2021 : La raison d'être des entreprises : deux ans après, premier bilan
Nathalie Rouvet Lazare

03_2021 : Travailler à l'âge du numérique : l'an II des coopératives !
Jérôme Giusti, Thomas Thévenoud

05_2021 : Élections européennes et Covid-19 : quelle visibilité de l'Union européenne dans les journaux télévisés ?
Fanny Hervo, Théo Verdier

05_2021 : Signaler la haine pour mieux la combattre. Les LGBTphobies au prisme de l'application FLAG!
Flora Bolter, Denis Quinqueton, Johan Cavirot

06_2021 : Apathie démocratique et responsabilité politique
Émeric Bréhier, Frédéric Potier

06_2021 : Mécanismes d'une justice algorithmisée
Adrien Basdevant, Aurélie Jean, Victor Storchan

07_2021 : De la souveraineté européenne
Pervenche Berès, Antoine Bristielle, Jean-Philippe Derosier, Gilles Finchelstein, Thomas Manz, Max-Valentin Robert, Francis Wolff

09_2021 : La reconquête de la souveraineté alimentaire en Afrique. État des lieux et propositions
Pierre Jacquemot

10_2021 : Le dossier Zemmour. Idéologie, image, électorat
Coordonné par Gilles Finchelstein

 [fondationjeanjaures](https://www.facebook.com/fondationjeanjaures)

 [@j_jaures](https://twitter.com/@j_jaures)

 [fondation-jean-jaures](https://www.linkedin.com/company/fondation-jean-jaures)

 www.youtube.com/c/FondationJeanJaures

www.jean-jaures.org


Fondation
Jean Jaurès
ÉDITIONS