

Premier bilan de la réforme de la procédure législative

Pierre AVRIL - Professeur émérite de l'Université Panthéon-Assas

NOUVEAUX CAHIERS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL N° 32 - JUILLET 2011

Résumé : Après qu'une session entière s'est déroulée sous l'empire des nouvelles dispositions relatives à la procédure législatives, il est possible de dresser un bilan provisoire de leur application. Les deux innovations principales concernent, d'une part, le partage de l'ordre du jour entre le Gouvernement et le Parlement, qui a donné lieu à une pratique différente au Sénat et à l'Assemblée nationale, et, d'autre part, le rôle accru des commissions par rapport à la séance. Si le partage du temps, qui affecte l'initiative gouvernementale et bénéficie essentiellement à la majorité, s'est opéré au prix de certains aménagements, le rééquilibrage souhaité entre la séance et le travail en commission cherche encore son régime de croisière.

L'exercice de la fonction législative souffre en France de plusieurs maux, généralement résumés à travers leur manifestation la plus visible, la prolifération des normes, avec son cortège : l'encombrement de l'agenda parlementaire, la précipitation et le désordre dans l'examen des textes et, finalement, leur médiocre qualité. Pour y remédier, le comité Balladur a proposé une série de mesures ⁽¹⁾ visant à « mieux préparer la loi, moderniser le droit d'amendement, mettre en place une organisation concertée des débats et faire des commissions le pivot du travail parlementaire ». L'essentiel de ces propositions a été repris par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 complétée par la loi organique du 15 avril 2009 ⁽²⁾, et elles ont été mises en oeuvre par les règlements des assemblées. Modifiant profondément les règles du parlementarisme rationalisé instauré en 1958, les deux innovations majeures concernent la substitution de « l'ordre du jour partagé » à la priorité générale dont disposait le Gouvernement (article 48 C), et l'engagement de la discussion des projets de loi sur le texte issu des travaux de la commission et non plus sur le texte déposé par le Gouvernement (article 42 C); en outre les projets doivent être accompagnés d'une étude d'impact et un délai est imposé entre leur dépôt et l'examen en première lecture.

Il est, certes, trop tôt pour porter un jugement définitif sur une réforme qui n'est entrée en application que depuis deux ans ; seule la session 2009-2010 s'étant intégralement déroulée sous l'empire des nouvelles règles, ce sont les statistiques de l'Assemblée nationale et du Sénat relatives à la période s'écoulant d'octobre 2009 à octobre 2010 qui seront principalement utilisées. Si limitée soit cette expérience, un premier bilan peut cependant être dressé au regard des maux diagnostiqués plus haut ; on tentera de l'esquisser d'un double point de vue qui permet de regrouper les différents aspects : la problématique du temps et la structure de l'opération législative.

La problématique du temps

1. « Le temps joue dans la procédure législative un rôle beaucoup plus important qu'on ne l'imagine » constatait un observateur aussi sagace que Jean-Louis Pezant ⁽³⁾, et c'est sous cet angle qu'il convient d'abord de considérer l'impact de la réforme. Le problème permanent est simple à énoncer : la réalisation du programme du Gouvernement, qui constitue la source essentielle de la production législative (en France comme chez nos voisins) doit être conciliée avec une délibération parlementaire complexe et répétitive, donc relativement lente. Or cette conciliation se heurte depuis bien des décennies à la boulimie législative d'un Gouvernement qui ne rencontre d'autres limites pour la satisfaire que celles du temps ; la session unique instituée en 1995, qui a fait passer de six à neuf mois la réunion des assemblées, n'ayant pas apporté la solution espérée, la réforme de 2008 a abordé la question sous l'angle d'un rééquilibrage de l'ordre du jour qui, étant désormais (inégalement) « partagé », doit freiner les ardeurs législatives de l'exécutif. L'effet, toutefois, en est ambigu car, si le Gouvernement se trouve incité à modérer ses initiatives dès lors que sa priorité ne s'exerce plus mensuellement que pendant deux semaines sur quatre (à l'exception des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, soit un bon mois supplémentaire), en revanche l'initiative parlementaire est libérée et prend le relais, au moins une semaine sur deux (l'autre semaine étant en principe consacrée au contrôle) : elle vient donc alimenter la prolifération des normes ⁽⁴⁾.

2. Dans son rapport d'étape du 17 mai 2010, le comité Balladur a précisé que la réforme ne doit pas conduire « à une paralysie du processus législatif et donc, de l'action du Gouvernement », lequel, sauf à abandonner l'esprit de la V^e République, doit disposer du temps nécessaire. En pratique l'ajustement s'est opéré de plusieurs manières. Tout d'abord, la limite des 120 jours de la session ordinaire (article 28, alinéa 2 C) a été dépassée en 2009 comme en 2010 et des « jours supplémentaires » ont été décidés par le Premier ministre, tandis que la soupape des sessions extraordinaires, dont l'ordre du jour est fixé par décret, a systématiquement fonctionné avec deux convocations annuelles, en juillet et en

septembre [\(5\)](#). En second lieu, la pratique du partage de l'ordre du jour a été différente au Sénat, qui l'applique strictement (avec le tempérament des séances de nuit pour les semaines gouvernementales) et à l'Assemblée nationale, où le partage est plus souple. C'est ainsi que durant la session 2009-2010 37 % de la durée des séances dont elle fixe l'ordre du jour ont été consacrés à la discussion de projets, contre 48 % à des propositions [\(6\)](#). En effet, la majorité qui domine la conférence des présidents inscrit volontiers des projets à l'ordre du jour dont elle a l'initiative - et la réciproque a lieu d'autant plus facilement que certaines propositions de loi sont des « faux-nez » d'inspiration gouvernementale.

3. En revanche, le recours à la procédure accélérée (ex-urgence) qui réduit la discussion à une seule lecture par chaque assemblée, supprime donc la navette et gagne ainsi du temps, a connu un fléchissement durant la dernière session, passant de près de 70 % des projets pendant la précédente à un peu plus de la moitié ; cette relative modération est à mettre en rapport avec les protestations des présidents des assemblées, mais aussi avec l'instauration de la procédure dite du « temps législatif programme ». Propre à l'Assemblée nationale, où la durée de la discussion et la répartition du temps de parole entre les groupes sont décidées par la conférence des présidents, cette organisation des débats permet la maîtrise de la première lecture et elle a été complétée par la convention selon laquelle la durée de la seconde lecture est fixée à la moitié de la première. Ainsi garanti de voir la discussion menée à son terme dans des délais raisonnables, le Gouvernement est incité à laisser se dérouler la navette.

La procédure accélérée a aussi pour effet d'écarter l'application du délai minimum de six semaines entre le dépôt du texte et son examen en première lecture par la première assemblée saisie (quatre semaines pour la seconde assemblée) ; le moindre recours à cette procédure n'est sans doute pas étranger à l'allongement sensible du délai moyen entre le dépôt et l'adoption définitive des textes [\(7\)](#). De manière plus générale, la combinaison du partage de l'ordre du jour et du délai minimum d'inscription joue tendanciellement un rôle de frein aux initiatives gouvernementales, y compris en fournissant un argument au Premier ministre et au ministre chargé des relations avec le Parlement pour résister aux sollicitations des ministres, toujours désireux de faire inscrire les projets de leur département.

4. Quant à l'initiative parlementaire, l'effet du partage s'est manifesté clairement durant la session 2009-2010, la première à s'être déroulée entièrement sous l'empire des nouvelles dispositions : le nombre des propositions adoptées définitivement a doublé, s'élevant à 22, contre 11 pour la session précédente, le nombre des projets adoptés étant de 45 (hors traités et conventions). Toutefois, l'appréciation de ces données doit être nuancée car il faut prendre en compte le volume des textes ainsi que leur nature, de sorte que le doublement des propositions adoptées s'en trouve ramené à de plus modestes proportions, la plupart de ces propositions se révélant moins importantes que bien des amendements et traitant de sujets, certes non négligeables, mais secondaires (détecteurs de fumée, restitution des têtes maories à la Nouvelle-Zélande, biberons à base de bisphénol ...). Outre les contraintes inhérentes à l'irrecevabilité financière de l'article 40 C, les parlementaires ne disposent pas de la logistique nécessaire à l'élaboration de réformes complexes (la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, la fameuse LOLF, élaborée conjointement par les présidents des commissions des finances des deux assemblées constitue à cet égard l'exception qui confirme la règle).

Du point de vue politique, l'émancipation de l'initiative législative profite inévitablement à la majorité. A l'Assemblée nationale, la semaine d'initiative parlementaire est à la disposition du groupe UMP, les groupes d'opposition et minoritaires ne bénéficiant, à tour de rôle, que de la journée mensuelle qui leur est réservée par l'article 48, alinéa 5 C. Suivant une pratique bien établie que déplora le président de l'Assemblée, le Gouvernement soumet systématiquement les propositions de l'opposition au vote bloqué, le scrutin étant renvoyé au mardi suivant, de sorte que la majorité peut sans danger s'abstenir de participer à ces débats fixés le jeudi ; par exception, il arrive qu'une proposition franchisse l'obstacle lorsque l'objet en est consensuel et politiquement neutre (les listes noires des compagnies aériennes dressées par l'Union européenne...). Au Sénat, où le contexte politique est différent, la pratique s'est instaurée d'un « binôme » dont l'exemple est la proposition de réforme de la loi sur les sondages présentée conjointement par MM. Hugues Portelli (UMP) et Jean-Pierre Sueur (socialiste) et adoptée à l'unanimité... contre l'avis du Gouvernement.

La structure de l'opération législative

5. Le temps peut encore servir de fil conducteur, non le temps insuffisant mais le temps mal utilisé. Le symptôme visible de cette pathologie spécifique est le dévoiement du droit d'amendement dont on sait l'explosion spectaculaire [\(8\)](#) et l'exploitation aux fins d'obstruction. Le remède retenu vise à rééquilibrer l'élaboration de la loi entre la phase préparatoire en commission et la délibération en séance, de manière à y éviter la répétition systématique du travail en commission. Bien que la nouvelle rédaction de l'article 44 C eût permis de filtrer les amendements [\(9\)](#), on a préféré, pour ne pas porter atteinte à l'exercice de ce droit, étendre aux projets la procédure applicable aux propositions.

Depuis longtemps préconisée par Guy Carcassonne, la révision de l'article 42 C. est la pièce maîtresse du nouveau système. Alors que la

rédaction originelle, protégeant l'intégrité des initiatives du Gouvernement, prescrivait que le texte déposé par lui servît de base à la discussion en séance, de sorte que les amendements adoptés par la commission devaient y être repris et à nouveau débattus, désormais c'est le texte tel qu'amendé par la commission sur lequel s'engage la discussion. En faisant l'économie de l'examen des modifications rédactionnelles ou de détail décidées en commission, la réforme devait concentrer le débat sur les aspects essentiels du texte et rééquilibrer les rapports entre le législateur parlementaire et le Gouvernement, lequel doit désormais demander le retour à son texte, s'il le juge meilleur, en déposant des amendements.

6. Ce dernier point est acquis, en quelque sorte par construction, et avec lui l'importance accrue du rôle de la commission vers laquelle l'élaboration du texte définitif se trouve largement déplacée. Innovation mal accueillie, mais découlant de la logique de la réforme, les ministres participent désormais aux travaux de la commission (sauf quand elle décide de les fixer le mercredi matin, pendant la réunion du conseil des ministres...) et ils assistent aux votes, alors qu'auparavant ils se retiraient pour respecter la liberté de la discussion interne avant la délibération publique. Les débats y préfigurent, comme par le passé, ceux qui se dérouleront en séance, mais le rôle de la majorité s'y révèle sans doute plus exclusif, puisque l'enjeu n'est plus seulement de proposer des amendements et que c'est là que le texte est arrêté. Toutefois, c'est la séance que privilégie toujours l'opposition. La raison est que la séance bénéficie d'une audience que n'ont pas les débats de commission, en dépit des développements que leur consacrent désormais des comptes rendus plus complets ; l'ouverture à la publicité directe prévue par les règlements ne s'étend en effet qu'aux auditions, non à la discussion et au vote (on se souvient des protestations des députés socialistes à ce propos lors de l'examen de la réforme des retraites en juillet 2010). Outre la solennité du débat en séance, le compte rendu intégral dont il fait l'objet au *Journal officiel* assure aux parlementaires la pérennité de leurs interventions et leur diffusion auprès des électeurs. Il en résulte que la séance est surtout occupée par la présentation des amendements de l'opposition ⁽¹⁰⁾, les choix de la majorité ayant, pour l'essentiel, été défendus et retenus en amont - à moins que ne survienne un désaccord de fond avec le Gouvernement qui donne lieu à des amendements de compromis. ⁽¹¹⁾

7. La réforme n'a donc pas entraîné, sur ce point, le « recentrage » de la séance sur l'essentiel, comme l'observa le président du Sénat dans son discours de fin de session : si le nombre des amendements adoptés en commission y a été équivalent à celui des amendements adoptés en séance, le taux d'adoption est trois fois plus élevé en commission, ce qui signifie que les amendements déposés en séance sont trois fois plus nombreux. ⁽¹²⁾ A l'Assemblée nationale, la situation est différente dans la mesure où l'on y tend à l'équivalence des amendements déposés en commission et en séance, sous réserve de fortes disparités suivant les textes. Intervient ici la procédure propre à l'Assemblée du « temps législatif programmé » instaurée par la réforme du Règlement du 27 mai 2009. Préconisé inlassablement par Michel Ameller qui fut secrétaire général de l'Assemblée, ce retour à l'organisation de l'ensemble du débat législatif a mis un terme à l'obstruction apparue au début des années 1980, dont la multiplication caricaturale des amendements était le principal instrument. Disposant désormais d'un temps global qu'ils peuvent librement répartir entre la discussion générale et celle des articles, les groupes sont incités à apprécier l'opportunité des interventions de leurs représentants, sauf à se trouver forclos lorsque leur temps est épuisé. Il leur est donc inutile de multiplier des amendements qui ne pourront être soutenus et ils répartissent les interventions tantôt en les concentrant sur la discussion générale, tantôt sur certaines dispositions dont ils proposent une rédaction significativement différente.

Le temps législatif programmé est décidé par la conférence des présidents qui l'applique pratiquement à tous les textes importants, sauf opposition possible lorsque le délai de six semaines entre le dépôt des textes et leur inscription à l'ordre du jour n'a pas été respecté, notamment du fait de l'engagement de la procédure accélérée. Vivement contestée à l'origine par les groupes de gauche, cette procédure semble désormais acquise, d'autant que le temps global prévu est loin d'être intégralement utilisé ⁽¹³⁾; elle présente en outre l'avantage de permettre que se développe librement la discussion sur les aspects importants d'un texte, ce fut le cas, par exemple, pour la bioéthique. En effet, ne s'appliquent plus alors les restrictions au temps de parole qui enserraient autrement les interventions dans des contraintes strictes, à raison de deux minutes par orateur sur chaque article (au lieu de cinq avant 2009), seuls peuvent intervenir ensuite, pour la même durée, sur chaque amendement, l'auteur et un orateur d'opinion contraire (sauf le Gouvernement et la commission).

La réforme de la procédure législative, a-t-on observé en commençant, a remis en cause deux des dispositions emblématiques du parlementarisme rationalisé instauré en 1958, mais elle l'a fait en adoptant la même méthode, qui est la réglementation formelle et détaillée, singulièrement en ce qui concerne l'ordre du jour partagé, censé assurer une répartition plus harmonieuse du temps ; quant à la discussion en séance sur la base du texte de la commission, on en escomptait qu'elle conduise à un nouvel équilibre entre la phase préparatoire et la délibération publique des projets de loi. Il est trop tôt pour porter une appréciation définitive sur le résultat, parce que l'impact des procédures nouvelles est inévitablement biaisé par l'inertie de comportements engendrés par les anciennes. Les virtualités des changements intervenus n'ont pas toujours été assimilées, et les pratiques appropriées ne s'y sont pas encore développées. En d'autres termes, la réforme des règles juridiques est nécessaire pour rendre possibles les résultats souhaités, parce qu'elles contraignent à procéder selon leurs prescriptions, mais elle n'est pas suffisante pour parvenir à ces résultats. Il est banal d'observer à cet égard que les règles non écrites jouent souvent en droit

parlementaire un rôle aussi important que les dispositions formelles ; parfois même elles les neutralisent, comme ce fut le cas avec la résistance des commissions permanentes vis-à-vis des commissions spéciales que l'on voulait privilégier (la révision du 23 juillet 2008 devait d'ailleurs ratifier la pratique en inversant la place que leur assignait l'article 43 C). C'est dire que l'efficacité immédiate d'une réforme dépend en grande partie du consensus qui l'accompagne (sous ce rapport, celle de la procédure législative ne s'est sans doute pas présentée sous les auspices les plus favorables...); c'est dire aussi qu'il faut de toute manière que l'expérience de son application se développe avant que l'on puisse conclure. Celle de la nouvelle procédure législative n'en est qu'à ses débuts, ils révèlent des résultats directs certains mais mitigés et, peut-être, faudra-t-il attendre une future alternance pour en évaluer l'exacte portée ?

(1) Comité de réflexion et de propositions sur la modernisation des institutions de la V^e République, *Une V^e République plus démocratique*, Fayard-La Documentation française, 2008, p. 80.

(2) Cons. const., 9 avr. 2009, n° 2009-579 DC, *AJDA* 2009. 738, *Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*.

(3) Jean-Louis Pezant, « Un âge d'or législatif ? », *Jean Foyer. In Memoriam*, Litec, 2010, p. 310.

(4) Le rapport d'étape du comité Balladur indique qu'il « n'a pas considéré que l'ordre du jour dont l'Assemblée a la maîtrise devait être nécessairement employé à l'examen de propositions de loi »...

(5) L'Assemblée nationale a siégé 132 jours et consacré 815 heures aux débats législatifs (113 heures aux débats budgétaires) pendant la session 2009-2010. Au Sénat, respectivement 143 jours et 775 heures.

(6) Le reste à des questions, des débats et des résolutions.

(7) Par rapport à la précédente session et pour l'ensemble des textes : 234 jours contre 155 à l'Assemblée, 383 contre 231 au Sénat.

(8) J.-P. Camby, « Cinquante ans de droit d'amendement », *Les Petites Affiches*, numéro spécial, « Les cinquante ans de la V^e République », 10 juillet 2008.

(9) Article 44 C : le droit d'amendement « s'exerce en séance **ou** en commission », et non plus : « en séance **et** en commission ».

(10) 15 234 amendements du groupe socialiste (SRC) sur 22 766 recevables, et 219 adoptés...

(11) Les amendements du Gouvernement ne sont pas toujours adoptés : 398 pour 498 déposés.

(12) 2 559 amendements déposés en commission, 8 435 en séance ; adoptés : 1 517 et 1 776.

(13) Y compris par l'opposition qui ne le consomme qu'exceptionnellement (par exemple : l'immigration ou la réforme des retraites).