

IFLA

Le sujet qu'il me revient de vous présenter aujourd'hui à l'ouverture de vos travaux est particulièrement vaste, puisque j'ai la lourde tâche de décrire en 45 minutes « le système législatif en France ».

Je centrerai donc mon propos sur l'organisation actuelle du Parlement, sa place dans les institutions de la V^e République et sur la procédure législative, sans aborder les fonctions d'évaluation et de contrôle qui feront l'objet de l'exposé suivant, assuré par mon ami Philippe Jabaud.

Il est d'usage de résumer les caractères généraux du parlementarisme français contemporain autour de deux affirmations :

- le pouvoir législatif est bicaméral,
- son exercice est encadré par les règles du parlementarisme rationalisé.

C'est autour de ces deux idées – un Parlement bicaméral, un parlementarisme rationalisé – que j'ordonnerai cette présentation.

I. UN PARLEMENT BICAMERAL

L'article 24 de la Constitution pose les grands principes d'organisation du Parlement français.

Il définit les pouvoirs du Parlement ; c'est une innovation introduite en 2008 : le Parlement vote la loi, contrôle l'action du Gouvernement, évalue les politiques publiques. Cet article indique aussi que le Parlement « comprend l'Assemblée nationale et le Sénat » et précise l'effectif et le mode d'élection de chacune de ces deux assemblées.

L'existence de deux chambres est une dominante de l'histoire constitutionnelle française. Tel n'a pas toujours été le cas depuis 1789 mais il y a, d'une manière générale, une crainte envers les chambres uniques, suspectes d'excès de pouvoir et dont le souvenir est lié aux périodes les plus troublées de la Révolution française. A l'inverse, rares ont été les régimes comportant plus de deux assemblées parlementaires ; ce fut le cas du Premier Empire, avec Napoléon Bonaparte : l'existence de quatre assemblées aux pouvoirs très réduits était la marque de leur affaiblissement.

Depuis 1875, la France a connu trois régimes, trois Constitutions mais elle n'a connu que la République. Et elle n'a connu que le bicaméralisme. À deux reprises, celui-ci a été remis en question. En premier lieu, à l'issue de la deuxième guerre mondiale, les forces politiques issues de la Résistance ont voulu établir une nouvelle

Constitution et, à cette occasion, supprimer le Sénat, jugé conservateur. Mais ce projet fut rejeté par referendum et, dans la Constitution de la IV^e République, adoptée fin 1946, fut rétablie une deuxième chambre avec des pouvoirs amoindris, l'appellation de « Conseil de la République » se substituant, de manière symbolique, à celle de Sénat. Si, en 1958, le général de Gaulle maintint le Sénat – et lui redonna même son nom – il envisagea, dix ans plus tard, d'en faire une simple assemblée consultative en le fusionnant avec le Conseil économique et social. Mais ce projet fut également rejeté par référendum par le peuple français, ce qui provoqua la démission du général.

Après ces deux échecs, le principe du bicaméralisme ne semble plus remis en cause dans notre pays. Toutefois, son fonctionnement continue à faire l'objet de critiques qui portent sur la nature du Sénat, l'étendue de ses pouvoirs et son mode d'élection. Ainsi, l'ancien Premier ministre Lionel Jospin, évoquant l'absence d'alternance politique au Sénat – ce qui fut vrai jusqu'en 2011 – employait à son sujet le mot d' « anomalie ».

Qu'est-ce qui caractérise le bicaméralisme français ? Les deux assemblées n'ont pas la même composition. Elles n'ont pas les mêmes pouvoirs, en particulier dans la procédure d'élaboration de la loi. C'est un bicaméralisme inégalitaire.

A. Deux assemblées distinctes

Aux termes de l'article 24 de la Constitution, les députés à l'Assemblée nationale sont élus au suffrage direct, alors que le Sénat, élu au suffrage indirect, assure la représentation des collectivités territoriales, c'est-à-dire les régions, les départements, les communes et les collectivités d'outre-mer. C'est cette différence de mode d'élection qui justifie à la fois le bicaméralisme et son caractère inégalitaire.

1°) L'Assemblée nationale

Emanation directe du suffrage populaire, l'Assemblée nationale comprend au plus 577 députés, cet effectif maximum figurant dans la Constitution.

Les autres règles relatives à la composition de l'Assemblée sont fixées par une loi organique, c'est-à-dire une loi prise pour l'application de la Constitution et adoptée selon une procédure particulière : il s'agit des règles fixant la durée du mandat (5 ans), le nombre effectif des membres, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités.

Le mode de scrutin lui-même relève d'une loi ordinaire. Depuis 1958, ce mode de scrutin a presque toujours été le même : scrutin uninominal majoritaire à deux tours dans le cadre de circonscriptions infra-départementales. Une seule fois, en 1986, les élections

législatives ont eu lieu selon le système dominant en Europe continentale, la représentation proportionnelle.

Le scrutin majoritaire est supposé favoriser un lien personnel entre le député et ses électeurs. Il est aussi supposé permettre de dégager une majorité stable et cohérente à l'Assemblée nationale. Mais il fait l'objet de critiques de plus en plus fréquentes car il entraîne une sur-représentation, au sein de l'Assemblée, de certains courants politiques (socialistes, UMP, écologistes) et la quasi-absence d'autres partis, comme le Front national. D'où l'idée d'atténuer les effets de ce scrutin par l'instauration d'une dose de représentation proportionnelle.

2°) *Le Sénat*

Il est difficile de rattacher le Sénat français aux modèles traditionnels de deuxièmes chambres, comme les chambres aristocratiques (Chambre des Lords au Royaume-Uni) ou les chambres de type fédéral, puisque la France n'est pas un Etat fédéral. C'est essentiellement une assemblée de représentation des collectivités territoriales, élue au suffrage indirect, c'est-à-dire que les sénateurs sont élus par des élus.

Le Sénat compte 348 membres – plafond également fixé par l'article 24 de la Constitution – élus pour six ans. Il se renouvelle par moitié tous les trois ans.

Le corps électoral du Sénat comprend environ 150 000 personnes. Il s'agit, pour l'essentiel, de délégués des conseils municipaux, dont le nombre est fonction de la population de la commune, auxquels s'ajoutent les membres des autres assemblées territoriales (conseils départementaux, conseils régionaux) ainsi que les députés. Ce système aboutit à une très forte représentation des petites communes rurales au sein du collège des « grands électeurs ».

Les sénateurs sont élus au sein de chaque département (je rappelle qu'il y a en France une centaine de départements), le mode de scrutin n'étant pas partout le même :

- dans les départements les moins peuplés, ceux qui élisent un ou deux sénateurs, c'est le scrutin majoritaire à deux tours qui prévaut ;
- dans les départements comptant trois sénateurs ou plus, le scrutin a lieu à la représentation proportionnelle.

B. Un bicaméralisme inégalitaire

Elue au suffrage direct, l'Assemblée nationale est la seule des deux chambres devant laquelle le Gouvernement soit responsable. La V^e République a en effet conservé les mécanismes traditionnels du régime parlementaire. L'Assemblée nationale peut donc, en application de l'article 49 de la Constitution, refuser, dans certaines conditions, la confiance au Gouvernement ou voter à son encontre une motion de censure. Dans ces deux cas, le Gouvernement est tenu de démissionner. En revanche, et contrairement à ce qui se passait sous la

III^e République, le Gouvernement n'est pas responsable devant le Sénat. Il ne faut toutefois pas surestimer la portée de la mise en jeu de la responsabilité gouvernementale. Il s'agit d'un dispositif assez souvent mis en œuvre puisque, depuis 1958, le Gouvernement a engagé à 38 reprises sa responsabilité sur son programme ou sur une déclaration de politique générale. 55 motions de censure ont été déposées. Mais une seule d'entre elles a été adoptée, en 1962, entraînant la démission du Gouvernement.

En contrepartie, le Sénat bénéficie d'une permanence dont ne dispose pas l'Assemblée nationale, puisque le Sénat ne peut être dissous. En revanche, le Président de la République peut, de manière quasi-discrétionnaire, abréger la durée d'une législature de l'Assemblée nationale en procédant à la dissolution de celle-ci. La dissolution n'est pas liée à un motif particulier et le Président de la République est seulement tenu de consulter le Premier ministre et les présidents des deux assemblées. L'Assemblée nationale a été dissoute cinq fois, en 1962, 1968, 1981, 1988 et 1997.

C'est cette permanence du Sénat qui explique que son président soit chargé de remplacer temporairement le Président de la République en cas de décès ou de démission, dans l'attente de l'élection de son successeur. Cela s'est produit en 1969 et 1974.

Je voudrais insister sur les rôles respectifs de l'Assemblée nationale et du Sénat dans la procédure d'élaboration des lois. Cela me permettra de vous présenter les étapes de la procédure législative.

Pour commencer, **l'initiative de la loi**. Aux termes de l'article 39 de la Constitution, elle appartient concurremment au Gouvernement (projets de loi) et aux parlementaires, députés et sénateurs (propositions de loi). Les propositions de loi sont assez nombreuses mais la plupart d'entre elles constituent des prises de position politiques et n'ont guère de chance d'être adoptées. Ainsi, plus de 900 propositions de loi ont été déposées à l'Assemblée nationale depuis 2012 et seulement 24, soit moins de 3 % ont été adoptées. En revanche, sur la même période, 200 projets gouvernementaux ont été déposés et 140 adoptés. Une centaine de lois est promulguée chaque année et la part de celles qui viennent d'initiatives parlementaires est faible, de l'ordre de 13 à 14 % traditionnellement ; elle a légèrement augmenté depuis 2012, passant à un peu plus de 20 %.

Cette situation – qui est à peu près la même dans les Etats voisins – n'a rien d'étonnant. Seul le Gouvernement dispose de l'expertise d'une administration susceptible d'élaborer des projets complexes sur des sujets de plus en plus techniques.

De plus, les projets de loi sont, avant leur dépôt, obligatoirement soumis à l'avis du Conseil d'Etat. Héritier du Conseil du Roi, celui-ci est la plus haute instance consultative de l'administration française. Il donne au Gouvernement un avis juridique souvent précieux. Depuis 2008, le président de chacune des assemblées peut également décider de demander l'avis préalable du Conseil d'Etat sur une proposition de

loi. Cette procédure est utilisée assez rarement – 11 fois à l’Assemblée nationale depuis 2009 – seulement pour des propositions de loi inscrites à l’ordre du jour.

A signaler une particularité pour les propositions de loi : elles ne peuvent, en vertu de l’article 40 de la Constitution, être déposées si leur adoption aurait pour conséquence une diminution des recettes publiques ou l’augmentation d’une dépense publique. Le respect de cette disposition, destinée à lutter contre les propositions démagogiques et coûteuses, est contrôlé par le Bureau de chacune des assemblées.

Les projets et propositions de loi font l’objet d’un **dépôt** sur le Bureau de l’une ou l’autre assemblée. Les propositions des députés sont déposées à l’Assemblée nationale, celles des sénateurs au Sénat. Les projets de loi peuvent être déposés indifféremment à l’Assemblée ou au Sénat, avec deux exceptions :

- les projets de lois de finances sont obligatoirement déposés à l’Assemblée nationale ; il s’agit du budget annuel, de ses modifications en cours d’année et de la loi arrêtant les comptes de l’année précédente ; cette priorité a été étendue, en 1996, aux lois qui régissent le financement de la sécurité sociale ;

- en revanche, puisque le Sénat représente les collectivités locales, les projets qui concernent l’organisation de celles-ci doivent être déposés au Sénat.

Enfin, je signale que, depuis 2008, les projets de loi – et eux seuls - doivent être accompagnés d'une étude d'impact, rédigée par le Gouvernement, qui définit les objectifs poursuivis, les raisons du recours à une nouvelle loi, l'état actuel du droit, l'articulation du projet avec le droit européen et qui précise les conséquences économiques, financières, sociales et environnementales du projet.

La **discussion** des textes obéit pour l'essentiel aux mêmes règles pour les projets et les propositions, à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Elle commence par une phase d'instruction au sein d'une commission parlementaire. Le texte est, en fonction de son contenu, renvoyé à l'une des commissions permanentes spécialisées (huit à l'Assemblée nationale, sept au Sénat) ; toutefois, s'il porte sur des questions relevant des compétences de deux ou plusieurs commissions, les autres commissions intéressées peuvent se saisir pour avis ou bien, dans certains cas, il peut être décidé de créer une commission spéciale. La commission désigne en son sein un rapporteur – en général un député de la majorité – qui procède à des auditions, prépare un rapport qu'il soumet à la commission et dans lequel il propose souvent des modifications au texte en discussion.

Lorsque le texte est inscrit à l'ordre du jour, sa discussion s'articule en deux phases.

Une phase d'examen général, qui commence par la présentation du texte par le Gouvernement et le rapporteur de la commission, puis souvent la discussion de motions de procédure. Il existe à l'Assemblée nationale deux types de motion de procédure, la motion de rejet préalable et la motion de renvoi en commission dont l'adoption, d'ailleurs exceptionnelle, entraîne soit le rejet du texte (motion de rejet), soit la suspension du débat (motion de renvoi). Puis a lieu la discussion générale proprement dite, c'est-à-dire la prise de parole, sur le texte, des orateurs inscrits par leur groupe politique.

La seconde phase d'examen détaillé consiste dans la discussion et le vote, article par article, du texte et des amendements qui s'y rapportent.

A l'issue de cette discussion, la première assemblée saisie procède au vote sur l'ensemble du texte. C'est à ce moment-là que commence la **navette**.

De quoi s'agit-il ? Ce terme renvoie à l'idée que tout projet ou proposition de loi est examiné successivement par les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. Ces allers-retours entre les deux assemblées sont baptisés « navette » : chaque assemblée examine et, éventuellement, modifie le texte adopté par l'autre, à chaque étape, baptisée « lecture » ; seuls les articles sur lesquels persiste une divergence demeurent en discussion.

Sous la III^e République, entre 1875 et 1940, la navette pouvait être sans fin, les deux assemblées disposant exactement des mêmes pouvoirs dans la procédure législative. Ainsi, le Sénat s'est opposé une dizaine d'années à l'instauration d'un impôt sur le revenu et il a constamment bloqué les lois donnant le droit de vote aux femmes – droit qui ne leur fut accordé en France qu'en 1944. Sous la IV^e République, de 1946 à 1958, la Constitution a consacré, de fait, la prééminence de l'Assemblée nationale dans la procédure législative. La Constitution de 1958 maintient la navette mais l'encadre et permet, dans certaines conditions, à l'Assemblée nationale d'avoir le « dernier mot » en cas de désaccord persistant.

Le texte adopté par la première assemblée saisie est transmis à l'autre assemblée qui l'examine à son tour, selon les mêmes modalités. Si elle n'adopte pas le même texte, la navette se poursuit, sur les seuls articles non conformes, en deuxième, troisième, voire quatrième lecture, tant que tous les articles n'ont pas été adoptés dans les mêmes termes. Toutefois, la Constitution a institué une procédure permettant au Gouvernement d'accélérer l'adoption définitive du texte, en interrompant le cours normal de la navette.

Cette procédure de conciliation consiste, après deux lectures du texte par chaque assemblée – ou une seule lecture si le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée – à provoquer la réunion d'une commission comprenant sept députés et sept sénateurs

(auxquels s'ajoutent autant de suppléants). C'est la commission mixte paritaire (CMP).

Désignée de façon à refléter la composition politique des assemblées, la CMP se réunit pour trouver un texte de compromis sur tous les articles restant en discussion. De manière significative, la CMP se réunit hors la présence du Gouvernement, c'est la seule étape de la procédure législative où le Gouvernement ne soit pas représenté en commission.

Si la CMP parvient à un texte de compromis, le Gouvernement a la faculté – ce n'est pas une obligation – de soumettre ce texte à l'approbation de l'une, puis de l'autre assemblée. Si chaque assemblée adopte ce texte dans les mêmes termes – assorti le cas échéant des mêmes amendements – le texte devient définitif.

En revanche, des accidents de parcours peuvent survenir. Soit parce que la CMP ne parvient pas à adopter un texte commun, soit parce que celui-ci est rejeté par l'une ou l'autre des deux assemblées. Dans ces cas, le Gouvernement a la possibilité de donner le dernier mot à l'Assemblée nationale.

Cette procédure se déroule en trois étapes : nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, puis nouvelle lecture au Sénat ; si, après cette nouvelle lecture, le désaccord persiste, le Gouvernement peut demander à l'Assemblée de statuer définitivement. Cette faculté constitue donc une exception au principe selon lequel la loi est

adoptée en termes identiques par les deux assemblées. Le nombre de lois adoptées de cette manière est relativement faible : 21 depuis 2012, soit environ 10 %. Ce pourcentage est d'ailleurs très fluctuant dans le temps, selon la composition politique respective des deux assemblées.

Pour être complet, je précise que les deux assemblées ont les mêmes pouvoirs sur deux types particuliers de lois : en matière de lois constitutionnelles ou de lois organiques relatives au Sénat. Dans ces deux cas, le dernier mot ne peut jouer et l'accord du Sénat est indispensable.

Cette description de la navette a mis en exergue l'importance du rôle du Gouvernement dans la procédure législative. En effet, sous la V^e République, le Parlement n'est pas souverain, le parlementarisme est rationalisé.

II. LE PARLEMENTARISME RATIONALISÉ

Les constituants de 1958, notamment Michel Debré, premier Premier ministre de la V^e République, voyaient dans la souveraineté du Parlement la cause première de l'instabilité gouvernementale qui avait prévalu pendant les III^e et IV^e Républiques et donc de la faiblesse des exécutifs français. D'où l'introduction, à son initiative, dans la Constitution de règles et de mécanismes tendant à encadrer l'activité des assemblées parlementaires.

Force est de constater, avec plus d'un demi-siècle de pratique, que ces mécanismes n'ont, pour beaucoup d'entre eux, pas survécu ou ont vu leur portée amoindrie. Souvent d'ailleurs, de manière paradoxale, ces retours en arrière sont dus à des hommes se réclamant du gaullisme, comme Philippe Séguin ou Nicolas Sarkozy. Il est vrai que le balancier était sans doute allé trop loin. Nos institutions sont caractérisées par le rôle prépondérant du Président de la République qui, depuis 1962, est élu au suffrage universel direct. Depuis cette même date, le Gouvernement a pu constamment, à l'Assemblée nationale, s'appuyer sur une majorité, certes plus ou moins large et cohérente, mais sur une majorité de députés. Les mécanismes du parlementarisme rationalisé, conçus précisément pour pallier l'absence de majorité, ont donc conduit à un affaiblissement excessif du Parlement.

En revanche, une autre évolution, que n'avaient pas perçue les auteurs de la Constitution, est apparue plus récemment et ne se dément pas, bien au contraire. Avec l'apparition, puis l'affirmation, d'un contrôle de constitutionnalité des lois, le Parlement français est désormais sous contrôle.

A. Un parlement qui demeure encadré

Les formes de rationalisation du parlementarisme en 1958 sont très diverses. Elles concernent, par exemple, la limitation du nombre des commissions permanentes dans chaque assemblée (6 en 1958, 8 depuis 2008), l'interdiction des propositions de loi ou des amendements ayant une incidence financière ou l'encadrement de la procédure budgétaire. Je m'en tiendrai à deux aspects plus significatifs : l'encadrement du calendrier parlementaire et de l'ordre du jour ; la maîtrise par le Gouvernement de la procédure législative. Sur ces deux points, des évolutions substantielles se sont produites.

1°) L'organisation du temps parlementaire = calendrier et ordre du jour

La tradition française était celle de la session permanente. Mais, afin de laisser « respirer » le Gouvernement, de lui donner le temps de préparer ses projets, d'échapper à la « surveillance » du Parlement, Michel Debré a voulu limiter la durée des sessions. La Constitution de 1958 a donc instauré deux sessions ordinaires d'environ trois mois chacune, la première d'octobre à décembre, la seconde au printemps.

La Constitution réservait en outre la possibilité de tenir des sessions extraordinaires dans l'intervalle, à l'initiative du Gouvernement ou de la majorité des membres de l'Assemblée nationale.

Ce système a fait l'objet de critiques croissantes car il ne laissait pas assez de temps au Parlement pour discuter les textes et ne permettait pas de tenir, six mois sur douze, de séances de questions au Gouvernement. A partir des années 80, les sessions extraordinaires sont devenues de plus en plus fréquentes. Une révision constitutionnelle de 1995 a rétabli une session unique de neuf mois, d'octobre à juin.

L'objectif des inspirateurs de cette réforme, notamment Philippe Séguin, président de l'Assemblée nationale, était de rationaliser l'ensemble du calendrier parlementaire : dans leur esprit, une assemblée parlementaire siégeant continuellement neuf mois par an devait travailler trois jours par semaine, du mardi au jeudi, sans tenir de séances de nuit, les députés pouvant travailler dans leur circonscription le reste de la semaine.

Le bilan de la session unique n'est pas convaincant ; elle n'a pas répondu aux attentes. Ainsi, dès 1997, les séances de nuit ont repris à l'Assemblée nationale. Loin d'avoir disparu, les sessions extraordinaires sont devenues systématiques et, depuis 2007, le Parlement siège presque toujours du début de septembre à la fin juillet. Enfin, la règle « des trois jours » est transgressée, les séances le lundi et le vendredi étant très fréquentes.

Il faut dire que l'organisation du calendrier des sessions doit tenir compte des règles relatives à la fixation de l'ordre du jour. Or, quel que soit le système retenu, il conduit à un ordre du jour surchargé et à une lutte perpétuelle contre le temps.

La rationalisation du parlementarisme avait conduit les auteurs de la Constitution de 1958 à poser un principe original, la maîtrise par le Gouvernement de l'ordre du jour des Assemblées. Cela signifie que, pour l'essentiel, c'est le Gouvernement qui fixait la liste des textes et des débats inscrits à l'ordre du jour et le moment de leur discussion. C'est ce que l'on appelait l'ordre du jour « prioritaire ».

Une brèche a été introduite dans ce système par la révision constitutionnelle de 1995, qui a prévu que dans chaque assemblée une séance par mois serait réservée à un ordre du jour fixé par l'assemblée elle-même. Cette brèche fut élargie à partir de 1998 à l'Assemblée nationale, la pratique étant de deux séances par mois. Néanmoins, cette exception était si limitée, presque symbolique, que ces séances réservées étaient baptisées usuellement des « niches ».

La révision constitutionnelle de 2008 a, en revanche, complètement bouleversé le système mis en place en 1958.

La nouvelle rédaction de l'article 48 de la Constitution dispose que l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée et elle instaure un partage de celui-ci entre le Gouvernement et le Parlement autour d'un système de séquences de quatre semaines : deux semaines sur quatre

relèvent, comme précédemment, d'un ordre du jour fixé par le Gouvernement. L'Assemblée fixe, quant à elle, l'ordre du jour des deux semaines restantes, l'une des deux étant consacrée par priorité à des débats de contrôle et d'évaluation. Par dérogation à cette répartition, le Gouvernement peut inscrire même lors des semaines de l'Assemblée certains textes prioritaires, comme les lois de finances ou les lois de financement de la sécurité sociale.

Ces règles sont, on le voit, très éloignées de l'esprit initial de la V^e République. Elles n'entraînent pas – bien au contraire – un allègement de l'ordre du jour, le Gouvernement n'ayant plus à sa disposition que deux semaines sur quatre pour inscrire ses projets dont le nombre ne diminue pas pour autant. A l'Assemblée nationale toutefois, le fait majoritaire atténue ce constat, le groupe majoritaire acceptant souvent d'inscrire des textes gouvernementaux dans des semaines de l'Assemblée.

2°) La maîtrise relative de la procédure législative par le Gouvernement

La Constitution et les règlements des assemblées donnent au Gouvernement de multiples moyens de peser sur les débats parlementaires, notamment pour en accélérer le dénouement en canalisant l'obstruction que mène parfois l'opposition. Toutefois, les modifications récentes des institutions comme la pratique tendent à atténuer cette maîtrise. J'en donnerai deux illustrations.

La première concerne les conditions de discussion des textes en séance. Depuis la révision constitutionnelle de 2008, le Gouvernement est tenu de respecter, en première lecture, un délai de six semaines entre le dépôt d'un projet de loi et sa discussion en séance, de quatre semaines lorsque le texte est transmis par l'autre assemblée. Toutefois, il est toujours possible pour le Gouvernement de s'affranchir de cette obligation en engageant la procédure accélérée (qui permet aussi, on l'a vu, de convoquer la commission mixte paritaire après une seule lecture par chaque assemblée). Et le Gouvernement ne s'en prive pas = depuis le 1^{er} octobre 2013, il a eu recours une cinquantaine de fois à cette procédure !

Par ailleurs, la révision de 2008 a procédé à une petite révolution. Jusque-là, la discussion des projets de loi en séance publique partait du texte initial du Gouvernement. La commission devait défendre des amendements. C'était un des aspects du parlementarisme rationalisé. Désormais, pour presque tous les projets, la discussion s'engage sur la base du texte adopté par la commission et c'est au Gouvernement qu'il revient de déposer et de défendre des amendements s'il veut revenir à son texte initial. Il est donc en position d'infériorité. Il convient toutefois de préciser que cette règle ne s'applique pas aux lois de finances, aux lois de financement de la sécurité sociale ni aux projets de loi de révision de la Constitution.

La seconde illustration concerne les modalités de vote. La Constitution donne en effet au Gouvernement les moyens d'accélérer et de faciliter l'adoption d'un texte, à la fois pour faire pression sur sa propre majorité et pour lutter contre l'obstruction, à travers notamment le dépôt massif d'amendements.

La procédure la plus symbolique du parlementarisme rationalisé est l'engagement de responsabilité sur un texte (article 49, alinéa 3, de la Constitution). Cette procédure n'est applicable qu'à l'Assemblée nationale, puisqu'elle seule peut mettre en jeu la responsabilité du Gouvernement.

Le Premier ministre peut demander au Conseil des ministres l'autorisation d'engager sa responsabilité sur le vote d'un projet ou d'une proposition de loi. La discussion est suspendue pour 24 heures, délai pendant lequel une motion de censure peut être déposée.

Si aucune motion n'est déposée, le texte est considéré comme adopté.

Si une motion de censure est déposée, elle est discutée et votée. En cas de rejet de la motion, le texte est considéré comme adopté. Dans l'hypothèse contraire, le texte est rejeté et le Gouvernement est renversé.

L'usage de cet article a été variable. Il a été très utilisé dans certaines législatures où la majorité était numériquement faible (39 fois entre 1988 et 1993) mais ne l'a jamais été dans d'autres qui connaissaient la même situation (1997 – 2002). Par ailleurs, cette arme de procédure ne répondait plus à son esprit d'origine. Conçue comme un moyen de pression sur la majorité pour garantir le vote de textes difficiles, elle est devenue au fil du temps une arme anti-obstruction destinée à abréger les débats.

La révision constitutionnelle de 2008 a pris acte de cette évolution et a limité le champ d'une technique à la fois peu utilisée et très critiquée, puisqu'elle permet l'adoption d'un texte sans vote.

Désormais, l'article 49, alinéa 3 ne peut plus s'appliquer qu'au vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale, ainsi qu'à un autre texte au maximum – projet ou proposition de loi – par session.

A ce dépérissement contribue le fait que l'Assemblée nationale s'est dotée, depuis 2009, dans son Règlement, d'une nouvelle procédure permettant de lutter contre l'obstruction, le **temps législatif programmé**. Cette procédure permet de fixer à l'avance la durée globale de la discussion d'un texte et donc de connaître sa date de fin. À l'intérieur de cette enveloppe globale, chaque groupe parlementaire dispose d'un temps qu'il utilise librement, ce temps étant proportionnellement plus important pour les groupes de l'opposition.

Les membres d'un groupe dont le temps est épuisé ne peuvent plus prendre la parole ni défendre leurs amendements.

Depuis son instauration, cette procédure a été utilisée à 45 reprises. Elle est aujourd'hui entrée dans les mœurs et permet de faire adopter des textes sensibles sans perturber le calendrier parlementaire.

Si les réformes récentes ont conduit à un rééquilibrage au profit du Parlement, celui-ci est de plus en plus une institution sous contrôle.

B. Un Parlement sous contrôle

Dans la tradition française des III^e et IV^e Républiques, la loi est souveraine, le Parlement est le souverain. Marquant une rupture, la V^e République a limité le domaine de la loi et placé le Parlement sous le contrôle d'une instance nouvelle, le Conseil constitutionnel.

1°) La limitation du domaine de la loi

Sous les III^e et IV^e Républiques, la loi se définissait de manière formelle. Etait une loi tout acte adopté par le Parlement selon la procédure législative et promulgué par le Président de la République. Le domaine de la loi n'était pas limité et le pouvoir réglementaire du Gouvernement était essentiellement un pouvoir d'application, d'exécution de la loi.

À rebours de cette conception, la Constitution de 1958 définit limitativement, à son article 34, les matières qui relèvent du domaine de la loi. Cet article distingue entre des matières où la loi définit les règles (par exemple, les libertés publiques, la nationalité, le droit pénal, la fiscalité) et celles dans lesquelles elle définit des « principes fondamentaux » (par exemple, l'administration locale, le droit du travail, l'enseignement). Toutes les autres matières relèvent du pouvoir réglementaire : à côté du pouvoir d'exécution des lois, il existe désormais un pouvoir réglementaire autonome ».

La portée de cette transformation ne doit toutefois pas être surestimée.

En premier lieu, le domaine de la loi a été accru à l'occasion de plusieurs réformes constitutionnelles.

Par ailleurs, d'une manière générale, la jurisprudence du Conseil constitutionnel a conduit à une interprétation extensive du domaine de la loi.

Je viens d'évoquer le Conseil constitutionnel. Celui-ci est devenu un acteur – et non des moindres – du système législatif français.

2°) *Le contrôle de constitutionnalité*

Dans la conception traditionnelle, la loi – comme jadis le roi – ne peut mal faire. Elle n'est donc soumise à aucun contrôle = les juges ordinaires sont chargés d'appliquer la loi et ils s'interdisent d'apprécier sa conformité à la Constitution ; par ailleurs, il n'existe pas en France, avant 1958, d'instance véritablement chargée du contrôle de la constitutionnalité des lois.

La Constitution de 1958 ne rompt qu'en apparence avec cette conception. Certes, elle institue un Conseil constitutionnel de 9 membres, désignés par le Président de la République et les présidents des assemblées. Mais, dans l'esprit des constituants, cette instance était surtout destinée à assurer le respect du domaine de la loi ; on a vu ce qu'il en était. Jugé à ses débuts docile, soumis à l'exécutif, en raison du mode de désignation de ses membres, le Conseil constitutionnel ne s'est émancipé qu'à partir de 1971. Un véritable contrôle a priori de la constitutionnalité des lois s'est alors progressivement mis en place. Il s'y ajoute, depuis 2008, un mécanisme nouveau, la question prioritaire de constitutionnalité.

a) Le contrôle a priori

Pour la première fois, en 1971, le Conseil a annulé une loi pour non-conformité à la Constitution. Il a, à cette occasion, défini de manière extensive un « bloc de constitutionnalité » qui comprend, outre la Constitution elle-même, les grands textes fondateurs qui lui

sont liés, comme la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, mais aussi les « principes fondamentaux » reconnus par les lois de la République.

Ce contrôle n'a cessé par la suite de s'affirmer et de s'approfondir, sous l'effet notamment d'une révision constitutionnelle qui, en 1974, a élargi le pouvoir de saisine du Conseil : alors que celui-ci était jusque-là limité au Président de la République, au Premier ministre et aux présidents des deux assemblées, il est désormais ouvert à 60 députés ou 60 sénateurs. Largement utilisé, ce droit nouveau reconnu à l'opposition a entraîné une multiplication des recours.

Le Conseil constitutionnel a donc dégagé toute une jurisprudence à travers des décisions qui, à partir de 1982, vont de plus en plus dans le détail. Les acteurs du débat législatif, Gouvernement et parlementaires, prennent de plus en plus en compte cette donnée et anticipent les éventuelles positions du Conseil. En outre, celui-ci ne juge pas seulement sur le fond, mais vérifie aussi le respect des règles de procédure et même, dans des décisions récentes, le respect des règles constitutionnelles relatives à l'ordre du jour.

Il est vrai que rien n'arrête le Conseil constitutionnel, dont les décisions « s'imposent aux pouvoirs publics ».

b) La question prioritaire de constitutionnalité

Le constituant a même, en 2008, élargi considérablement, dans l'enthousiasme général, les pouvoirs déjà étendus du Conseil constitutionnel à travers la nouvelle procédure de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC).

Jusque-là, les recours contre une loi devaient être formés avant la promulgation de celle-ci. En l'absence de recours, il était donc possible que des lois inconstitutionnelles continuent à s'appliquer.

La procédure de la QPC permet à tout justiciable, au cours d'une instance qui le concerne, de soulever la question de la conformité à la Constitution d'une loi qui s'applique à l'affaire en cause. La question est soumise au Conseil d'Etat ou à la Cour de cassation qui, s'ils la jugent suffisamment sérieuse, saisissent le Conseil constitutionnel. Celui-ci peut décider l'annulation de la loi.

Cette procédure est souvent présentée comme une garantie supplémentaire des libertés publiques. Mais elle contribue aussi à fragiliser un peu plus la loi : celle-ci peut-elle être considérée comme une norme stable si elle peut être contestée et remise en cause à tout moment ? La France est devenue l'un des seuls Etats où la loi puisse faire l'objet de recours avant et après sa promulgation. De plus, à la différence de ce qui se passe dans les pays qui, comme les Etats-Unis, pratiquent l'exception d'inconstitutionnalité, la décision du Conseil constitutionnel sur une QPC ne vaut pas seulement pour l'affaire en

cause mais elle a une portée générale et absolue, puisqu'elle entraîne l'annulation de la loi. En outre, dans sa décision, le Conseil peut donner au Parlement un délai pour élaborer une nouvelle législation et même des indications sur le sens qu'elle devrait prendre.

CONCLUSION

L'exemple de la question prioritaire de constitutionnalité le montre, le bilan de la révision constitutionnelle de 2008 est mitigé. D'une grande ampleur, puisqu'elle a touché environ la moitié des articles de la Constitution, cette réforme était destinée en grande partie, selon ses auteurs, à moderniser le Parlement et à renforcer sa place dans les institutions.

Certaines dispositions, comme la discussion sur la base du texte de la commission, y concourent incontestablement. D'autres, comme les nouvelles modalités de fixation de l'ordre du jour, sont plus ambiguës. D'autres enfin apparaissent presque comme des faux-semblants, je pense à la possibilité de contester les études d'impact ou de s'opposer à la procédure accélérée. La V^e République demeure, avec le fait majoritaire et la prééminence du Président de la République.

Au fond, la question qui se pose est de savoir s'il est possible de renforcer le Parlement sans remettre en cause plus généralement l'équilibre des institutions. A chacun sa réponse.