

Damien Chamussy

LE TRAVAIL PARLEMENTAIRE A-T-IL CHANGÉ ? LE POINT DE VUE D'UN PRATICIEN*

Le travail parlementaire a-t-il changé ? La question mérite d'être posée trois ans après la promulgation d'une loi constitutionnelle qui a modifié plus des trois quarts des articles du titre V de la Constitution relatif aux rapports entre le Parlement et l'Exécutif ; deux ans après une réforme du Règlement qui, à l'Assemblée nationale, s'est traduite par la modification, l'insertion ou l'abrogation de près de 150 articles (soit les trois quarts également)¹.

Dans cette intervention, le travail parlementaire ne sera abordé que sous l'angle des procédures qui font intervenir le service de la séance de l'Assemblée nationale, mais celles-ci sont relativement nombreuses et le sujet n'est donc pas excessivement restreint. Le travail en commission a d'ailleurs déjà été traité par M. le Sénateur Hugues Portelli ; le contrôle le sera, quant à lui, dans quelques instants, par le Professeur Avril.

On peut identifier trois types de changements, qui seront abordés successivement et qui touchent à la qualité de la loi, au rapport au temps et aux pouvoirs d'initiative.

* Contribution initialement présentée lors de la journée organisée à l'Assemblée Nationale le 23 juin 2011 par le Centre d'études constitutionnelles et politiques (CECP) de l'Université Panthéon-Assas (Paris II) sur « Le Parlement et le nouveau droit parlementaire après la révision constitutionnelle de 2008 » [N. de l'éd.]

1. Les données chiffrées citées dans cette étude ont été actualisées postérieurement à la date du colloque.

I. Premier changement : une approche qualitative de la législation

La dégradation de la norme de droit préoccupe les pouvoirs publics : le volume de la législation croît, l'instabilité devient la règle ; la qualité des lois en souffrirait.

Certes, l'Assemblée nationale et le Sénat n'ont pas attendu 2008 pour rechercher des solutions : l'Office parlementaire d'évaluation de la législation – finalement supprimé par une loi du 15 juin 2009 – a été créé dès 1996. Le Gouvernement a tenté, à travers plusieurs circulaires, de maîtriser l'inflation normative et d'améliorer la qualité de la réglementation². Le Conseil d'État a consacré deux Rapports publics à cette thématique (en 1991 et en 2006). L'amélioration de la qualité de la législation a été une constante de la jurisprudence du Conseil constitutionnel à partir de 2004.

Il reste que, en 2008, le constituant a pris en compte cette dimension. Deux instruments, dont les commissions sont les premières utilisatrices mais qui font intervenir la Conférence des Présidents voire le Président lui-même, ont été mis en place : les études d'impact, pour les projets de loi ; la possibilité de saisir le Conseil d'État, pour les propositions de loi.

1. Les études d'impact

Les études d'impact ont été instituées, pour la plupart des projets de loi, par la loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009, sur le fondement de la nouvelle rédaction de l'article 39 de la Constitution. Elles sont élaborées par le Gouvernement et déposées en même temps que le projet de loi auquel elles se rapportent sur le Bureau de la première assemblée saisie. La Conférence des Présidents de l'assemblée concernée peut s'opposer à l'inscription du projet à l'ordre du jour si elle estime que l'étude d'impact n'est pas conforme aux prescriptions organiques et, en cas de différend avec le Gouvernement, le Conseil constitutionnel peut être saisi.

La réflexion sur les études d'impact est ancienne, dans le cadre de l'Organisation de coopération et de développement économiques et de l'Union européenne. En France, cette notion a été introduite dès 1995 (circulaires du Premier ministre des 26 juillet et 21 novembre 1995).

Mais l'échec des expériences mises en œuvre a donné des arguments à ceux qui considèrent que seule l'élévation du dispositif au niveau organique rendrait

2. Voir la circulaire du 26 août 2003 relative à la maîtrise de l'inflation normative et à l'amélioration de la qualité de la réglementation, ainsi que le *Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires* (Conseil d'État, Secrétariat général du Gouvernement).

celui-ci efficace : préconisée par le Conseil d'État dans son rapport public 2006, cette solution a été mise en œuvre en 2008/2009.

Les études d'impact sont mises en ligne en même temps que le projet de loi, accessibles dans le dossier législatif et publiées à la suite du texte auquel elles se rapportent, dans un document unique. Leur taille est variable : 12 pages pour le projet de loi autorisant le maintien en fonction au-delà de la limite d'âge de certains fonctionnaires, 84 pages pour le projet de loi relatif à la bioéthique, 229 pages pour le projet de loi relatif à l'immigration.

Les parlementaires se sont saisis de cet instrument.

Dès le 19 novembre 2009, deux députés ont rédigé, au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, un rapport sur les critères de contrôle des études d'impact³. Leur objectif était de favoriser une analyse harmonisée des études d'impact et, notamment, de leur conformité à la loi organique.

Les commissions permanentes contrôlent le respect de ces critères, leur Président désignant à cet effet un ou deux députés pour les examiner.

La Conférence des Présidents de l'Assemblée nationale a déjà été convoquée sur le fondement de l'article 47, alinéa 2, du Règlement, pour se prononcer sur la conformité d'une étude d'impact à la loi organique, comme le lui permet le nouvel article 39 de la Constitution : c'était le 31 août 2010, à propos de l'étude d'impact associée au projet de loi portant réforme des retraites.

Dans tous les débats, désormais, des échanges d'arguments sont fondés sur le contenu des études d'impact. C'est vrai en commission, lorsque les parlementaires élaborent le texte qui sera examiné en séance publique, ça l'est également dans l'hémicycle.

Ainsi, pour prendre quelques exemples, l'étude d'impact a été citée, en séance :

- à six reprises durant la discussion du projet de loi relatif aux soins psychiatriques (mars 2011) ;
- à quinze reprises durant la discussion du projet de loi relatif au Défenseur des droits (janvier 2011) ;
- à vingt-cinq reprises durant la discussion du projet de loi sur les retraites (septembre 2010).

Le Conseil constitutionnel a été saisi à trois reprises de griefs portant sur les études d'impact : sur la loi relative au renouvellement des conseils généraux et des conseils régionaux⁴ ; sur la loi de réforme des collectivités territoriales⁵ ; sur

3. Rapport d'information n°2094, enregistré le 19 novembre 2009, fait, au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi, par MM. Claude Goasguen et Jean Mallot, Députés.

4. Décision n°2010-603 DC du 11 février 2010.

5. Décision n°2010-618 DC du 9 décembre 2010.

la loi relative à l'immigration⁶.

L'étude d'impact est donc désormais un élément du débat parlementaire. Les avis sont certes partagés sur leur qualité intrinsèque mais les députés – notamment ceux de l'opposition – s'en servent, ainsi que leurs assistants et les administrateurs.

Deux remarques pour conclure sur ce point.

Si les projets de loi déposés devant le Parlement doivent donner lieu à des études d'impact, les initiatives parlementaires ne sont pas accompagnées, avant leur examen par l'Assemblée, d'un mécanisme d'étude ou d'évaluation de même nature. L'inscription à l'ordre du jour de plusieurs propositions de loi traitant de sujets complexes, tout particulièrement – mais pas seulement – dans le domaine scientifique, a donné à cet « angle mort » une acuité nouvelle, le Président de l'Assemblée nationale l'a souligné dans son propos introductif.

Ensuite, si l'étude d'impact est utilisée par les députés, elle ne s'est pas imposée pour autant comme un élément du débat public. Le Règlement de l'Assemblée nationale prévoit bien qu'elles doivent être mises à disposition du public par voie électronique afin de recueillir d'éventuelles observations, mais le succès de cette procédure est relatif.

Ainsi, une quarantaine d'études d'impact ont été ouvertes aux contributions extérieures depuis mars 2010. Environ 300 contributions « intelligibles » ont été reçues. 285 contributions (95% du total) sont concentrées sur cinq projets de loi, et près de 200 concernent le seul projet de loi relatif à l'immigration : sur ces 200 contributions, 195 (soit 65% du total des contributions) sont strictement identiques (elles contestent le fait que les dispositions du texte modifiant les procédures d'éloignement des étrangers seraient rendues nécessaires par la législation européenne). Viennent ensuite, dans l'ordre, le projet de loi ratifiant l'ordonnance du 13 janvier 2010 relative à la biologie médicale (45 contributions), le projet de loi portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (26 contributions), le projet de loi relatif à la bioéthique (10 contributions) et le projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs (9 contributions). La moitié des études d'impact n'ont fait l'objet d'aucune contribution.

La possibilité de faire des observations est quelque peu instrumentalisée – mais est-ce une surprise ? – par des groupes de pression.

2. La saisine du Conseil d'État

La possibilité de saisir le Conseil d'État sur des propositions de loi, alors que celui-ci n'examinait jusqu'alors que les projets de loi, fait également partie de

6. Décision n°2011-631 DC du 9 juin 2011.

ces outils qui ont été mis à la disposition des parlementaires pour améliorer la qualité de la loi. Son usage a donné lieu à une jurisprudence qui paraît désormais bien stabilisée.

Le président de l'Assemblée nationale, à qui il appartient de transmettre ou de ne pas transmettre une proposition de loi au Conseil d'État selon les termes mêmes de l'article 39 de la Constitution, est saisi de nombreuses demandes dans ce sens.

Pour ne pas « noyer » inutilement le Conseil d'État et galvauder la procédure, le Président ne saisit le Conseil d'État que lorsque le texte en question a de bonnes chances d'être inscrit à l'ordre du jour.

À ce jour, cinq textes ont été transmis au Conseil d'État. L'avis a été rendu dans un délai moyen de 45 jours.

Saisines du Conseil d'État sur des propositions de loi

Proposition de loi de M. Jean-Luc Warsmann de simplification et d'amélioration de la qualité du droit. Saisine le 28 août 2009. Avis rendu le 5 octobre 2009.
Proposition de loi de M. Guy Lefrand, Mme Geneviève Levy, M. Jean-François Chossy et Mme Marie-Anne Montchamp et plusieurs de leurs collègues visant à améliorer l'indemnisation des victimes de dommages corporels à la suite d'un accident de la circulation. Saisine le 4 décembre 2009. Avis rendu le 28 janvier 2010.
Proposition de loi de MM. Claude Bodin, Bruno Le Roux et Jean-Luc Warsmann relative à l'établissement d'un contrôle des armes à feu moderne, simplifié et préventif. Saisine le 28 août 2009. Avis rendu le 7 octobre 2010.
Proposition de loi de M. Pierre Morel-A-L'Huissier relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique. Saisine le 17 février 2011. Avis rendu le 7 avril 2011.
Proposition de loi visant à permettre aux services départementaux d'incendie et de secours d'obtenir le remboursement des frais d'opération de secours auprès de l'incendiaire. Saisine le 14 mars 2011. Avis rendu le 26 avril 2011.

La procédure irrigue le débat parlementaire tout au long de la discussion du texte, en dépit du fait que l'avis du Conseil d'État fait l'objet d'une publicité restreinte : l'article 4 *bis* de l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative

au fonctionnement des assemblées parlementaires, qui dispose que « *l'avis du Conseil d'État est adressé au président de l'assemblée qui l'a saisi, qui le communique à l'auteur de la proposition* », semble placer sous « double clé » le dévoilement total ou partiel du contenu de l'avis.

Ainsi, s'agissant de la proposition de loi relative aux sapeurs-pompiers volontaires, les mots « Conseil d'État » donnent lieu à 58 occurrences dans le rapport de la commission, 23 occurrences dans le débat en séance publique.

Ces données statistiques sont significatives du fait que l'avis rendu par le Conseil d'État est véritablement utilisé. Le rapport l'analyse d'ailleurs de façon détaillée et en cite de larges extraits, quand il ne le reproduit pas *in extenso*.

Au total, pour le Parlement d'un côté et le Conseil d'État de l'autre, le jeu apparaît « gagnant-gagnant ».

On relève, cependant, que la procédure demeure cantonnée, du moins jusqu'à présent, à un petit nombre de textes, à caractère technique ; que le président du Sénat n'a encore jamais fait usage de cette procédure.

II. Deuxième changement : un rapport différent au temps

Du point de vue de l'Exécutif, l'élaboration de la loi est souvent jugée trop longue depuis la rédaction du premier avant-projet jusqu'à sa promulgation, surtout si l'on prend en compte l'élaboration des décrets d'application. La tentation est grande, pour un Gouvernement sur lequel pèse un impératif de performance toujours plus exigeant, de considérer que les délais nécessaires aux arbitrages interministériels et aux circuits politico-administratifs sont déjà suffisants pour s'encombrer en outre d'un débat parlementaire approfondi.

Du point de vue du Parlement, le Gouvernement se voit souvent reprocher de brusquer les assemblées et de ne pas laisser jouer le jeu de la navette.

L'enjeu est important car le temps est aussi un moyen de servir la qualité de la loi et la sécurité juridique.

En 2008-2009 un équilibre a été recherché. D'un côté, des délais ont été prévus. De l'autre, des procédures d'encadrement des débats ont été instaurées.

1. Les délais constitutionnels

Au plan constitutionnel, des délais minimaux ont été prévus pour permettre aux commissions, désormais chargées d'élaborer le texte examiné en séance publique, de travailler dans de meilleures conditions : six semaines entre le dépôt d'un texte et le début de sa discussion et quatre semaines entre sa transmission par la première assemblée saisie et le début de sa discussion devant la seconde. Toutefois, les délais ne s'imposent pas si la procédure accélérée – qui permet de

convoquer une commission mixte paritaire après une seule lecture devant chaque assemblée, comme le permettait déjà la procédure de l'urgence à laquelle elle a succédé – est engagée.

Ces délais – notamment le délai de six semaines – ont effectivement eu une incidence sur le travail parlementaire. Les chiffres (fondés sur les seuls projets de loi déposés en premier lieu sur le Bureau de l'Assemblée nationale, hors conventions internationales, ratifications d'ordonnances, lois constitutionnelles, lois de finances et de financement de la sécurité sociale) en témoignent :

- sur les 27 projets déposés en premier lieu sur le Bureau de l'Assemblée entre le début de la législature et mars 2009 (entrée en vigueur des nouveaux délais constitutionnels), 17 (soit 63% du total) ont été débattus en séance moins de six semaines après leur dépôt ;

- sur les 33 projets déposés en premier lieu sur le Bureau de l'Assemblée depuis mars 2009, 6 (soit 18% seulement) ont été débattus en séance moins de six semaines après leur dépôt.

En moyenne, le délai entre le dépôt et le début de la discussion était de 53 jours avant la réforme, il est désormais proche de 150 jours (soit un quasi-triplement).

On observe, d'ailleurs, que la procédure accélérée, en dépit du fait qu'elle permet de passer outre aux délais précités, n'est pas engagée dans les mêmes proportions que l'était auparavant la procédure d'urgence :

- sur les 27 projets de loi déposés en premier lieu sur le Bureau de l'Assemblée avant mars 2009, 21 (77% du total) ont été examinés en urgence ;

- sur les 33 projets déposés en premier lieu sur le Bureau de l'Assemblée depuis mars 2009, 14 (42% du total) ont été examinés en procédure accélérée.

Les pourcentages sont légèrement inférieurs si l'on prend également en compte les projets déposés en premier lieu au Sénat mais l'évolution d'ensemble reste la même.

2. Les délais de dépôt des amendements

Longtemps les amendements ont pu être déposés jusqu'au début de la discussion des articles. A partir du milieu des années 1990 des délais ont été prévus mais, bien qu'ils aient été progressivement renforcés et dans les faits étendus aux commissions, ils étaient jugés insuffisamment contraignants.

L'article 13 de la loi organique de 2009 a prévu que :

- les amendements des membres du Parlement cessent d'être recevables après le début de l'examen du texte en séance publique (c'est-à-dire après le début de la discussion du texte et non après la fin de la discussion générale) ;

- les règlements des assemblées peuvent déterminer les conditions dans lesquelles est fixée une date antérieure à compter de laquelle ces amendements ne sont plus recevables ;

– après l’expiration de ces délais, sont seuls recevables les amendements déposés par le Gouvernement ou par la commission saisie au fond.

L’Assemblée nationale a fait usage de cette faculté en prévoyant un délai de dépôt de trois jours en séance (article 99). Malgré l’absence de fondement organique un délai identique a été prévu en amont des réunions de commission (article 86, alinéa 5).

Les nouvelles règles sont désormais bien connues et intégrées par les groupes, la Conférence des Présidents n’hésitant pas à introduire un peu de souplesse dans le dispositif lorsque, pour tel ou tel texte, l’application du délai de trois jours apparaît trop exigeante. Le report du délai de dépôt a ainsi été décidé à quinze reprises depuis l’entrée en vigueur de la réforme, notamment lorsque le texte de la commission a été mis en ligne trop tardivement pour que le droit d’amendement puisse s’exercer dans de bonnes conditions.

3. Le temps législatif programmé

En termes de procédure, le changement le plus important réside dans l’introduction, à l’Assemblée nationale, du temps législatif programmé (TLP), destiné à mieux organiser le débat parlementaire et à le recentrer sur les enjeux essentiels. Les fondements de cette procédure sont l’article 44 de la Constitution, la loi organique du 15 avril 2009 et les articles 49 et 55 du Règlement.

Le TLP consiste, lorsque la Conférence des Présidents décide d’y recourir, à fixer des délais pour l’examen d’un texte en séance et, à cet effet, à attribuer un temps d’expression maximum à chaque groupe (le Gouvernement et la commission n’étant pas concernés par cette limitation). Ce temps peut être utilisé de manière totalement libre – les groupes peuvent ainsi définir leurs priorités ; la plupart des limitations de temps se rapportant aux prises de parole ne s’appliquent plus – mais les membres d’un groupe ayant épuisé son temps ne peuvent plus prendre la parole.

La mise en œuvre de cette réforme s’est accompagnée d’un certain nombre de règles, qui ont été précisées par des conventions de la Conférence des Présidents et qui sont destinées à garantir le droit d’expression de tous les groupes, en particulier celui des groupes d’opposition :

- a) 60 % du temps de parole est attribué aux groupes d’opposition ;
- b) tout président de groupe peut obtenir, de droit, que le temps des groupes soit fixé à 30 heures ;
- c) une fois par session, un président de groupe peut obtenir, de droit, que le temps des groupes soit porté à 50 heures.

La Conférence des Présidents a décidé que le temps des groupes serait fixé, en deuxième lecture, à la moitié du temps retenu en première lecture. L'objectif affiché était d'inciter le Gouvernement, en lui apportant des garanties, à laisser la navette suivre son cours.

Deux ans après son entrée en vigueur, 30 débats législatifs ont été conduits sous cette procédure, ce qui montre que la Conférence des Présidents utilise largement la faculté mise à sa disposition.

Textes soumis au temps législatif programmé

	DURÉE	DATES
Repos dominical	<i>50 heures</i>	<i>(juillet 2009)</i>
Formation professionnelle	<i>30 heures</i>	<i>(novembre 2009)</i>
Jeux et paris en ligne	<i>30 heures</i>	<i>(octobre 2009)</i>
Délimitation des circonscriptions	<i>30 heures</i>	<i>(octobre 2009)</i>
Réduction du risque de récidive criminelle	<i>25 heures</i>	<i>(novembre 2009)</i>
Grand Paris	<i>25 heures</i>	<i>(novembre 2009)</i>
Poste et activités postales	<i>30 heures</i>	<i>(décembre 2009)</i>
Délimitation des circonscriptions (2 ^{ème} lecture)	<i>30 heures</i>	<i>(janvier 2010)</i>
Renouvellement des Conseils généraux et régionaux	<i>30 heures</i>	<i>(janvier 2010)</i>
LOPPSI (1 ^{re} lecture)	<i>30 heures</i>	<i>(février 2010)</i>
Dialogue social dans la fonction publique	<i>15 heures</i>	<i>(avril 2010)</i>
Crédit consommation	<i>20 heures</i>	<i>(avril 2010)</i>
Réseaux consulaires	<i>20 heures</i>	<i>(avril 2010)</i>
Grenelle II	<i>30 heures</i>	<i>(mai 2010)</i>
Réforme des collectivités territoriales (1 ^{re} lecture)	<i>50 heures</i>	<i>(mai 2010)</i>
Nouvelle organisation du marché de l'électricité	<i>20 heures</i>	<i>(juin 2010)</i>
Modernisation agricole	<i>25 heures</i>	<i>(juin 2010)</i>

Réforme des retraites	50 heures	(septembre 2010)
Réforme des collectivités territoriales (2 ^{ème} lecture)	15 heures	(septembre 2010)
Immigration (1 ^{re} lecture)	30 heures	(septembre 2010)
Gestion de la dette sociale	10 heures	(octobre 2010)
LOPPSI (2 ^{ème} lecture)	20 heures	(décembre 2010)
Garde à vue (1 ^{re} lecture)	30 heures	(janvier 2011)
Bioéthique (1 ^{re} lecture)	30 heures	(février 2011)
Immigration (2 ^{ème} lecture)	15 heures	(mars 2011)
Soins psychiatriques (1 ^{re} lecture)	20 heures	(mars 2011)
Garde à vue (2 ^{ème} lecture)	15 heures	(avril 2011)
Soins psychiatriques (2 ^e lecture)	10 heures	(mai 2011)
Bioéthique (2 ^e lecture)	15 heures	(mai 2011)
Participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale	30 heures	(juin 2011)

Que constate-t-on ?

D'abord que les groupes semblent progressivement s'adapter à la « nouvelle donne », voire élaborent de véritables « stratégies » :

- les groupes d'opposition ne font pas systématiquement usage de la possibilité dont ils disposent de demander un temps allongé de 30 heures ou exceptionnel de 50 heures : dans un cas sur deux le temps est fixé à un niveau inférieur à 30 heures ; les groupes d'opposition n'ont pas demandé que le temps soit fixé à 50 heures au cours de la session ordinaire 2010-2011 ;

- sur trois textes importants, le groupe SRC a délibérément décidé de n'inscrire aucun orateur dans la discussion générale, conservant tout son temps pour la discussion des articles : sur la réforme des retraites, celle des collectivités territoriales (en 2^{ème} lecture) ainsi que pour la loi sur l'immigration.

Ensuite que certains objectifs initiaux semblent en passe d'être atteints :

- les stratégies consistant à opposer un déluge d'amendements pour retarder le vote d'un texte controversé ne sont plus de mise (voir *infra*) ; *a contrario*, lorsque le TLP n'est pas appliqué, l'amendement redevient un mode d'expression (près de 1.500 amendements ont ainsi été déposés sur le projet de loi de finances rectificative pour 2011) ;

– les incidents de procédure (rappels au règlement et suspensions de séance), qui occupaient une part non négligeable des débats avant l'entrée en vigueur du TLP (16% de la durée totale pour le projet de loi relatif à la communication audiovisuelle, 35% pour le projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution), sont moins fréquents et leur durée excède désormais rarement les deux heures, quel que soit le texte.

Il reste que, sur six textes, les groupes d'opposition, ou au moins le plus important d'entre eux sur un plan numérique, ont épuisé leur temps : dérogation au repos dominical, réforme de La Poste, renouvellement des conseils généraux et régionaux, Grenelle 2, réforme des retraites et immigration (1^{ère} et 2^{ème} lecture).

La procédure, qualifiée par ses détracteurs de « bâillon ou de « guillotine », demeure controversée, mais, s'agissant de la loi sur l'immigration, le Conseil constitutionnel a jugé, le 9 juin 2011, que « *la fixation à trente heures d'un temps législatif programmé initial n'était pas manifestement disproportionnée au regard des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire* »⁷.

III. Troisième changement : une diversification des pouvoirs d'initiative

La diversification des pouvoirs d'initiative est le troisième changement introduit dans la procédure parlementaire. Seront, abordés successivement, l'ordre du jour partagé, le droit d'amendement et les propositions de loi.

1. L'ordre du jour partagé

L'ordre du jour partagé obéit aux règles suivantes :

- deux semaines sur quatre sont réservées par priorité à l'examen des textes demandés par le Gouvernement ;
- une semaine sur quatre est consacrée par priorité au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques ;
- une semaine sur quatre est consacrée à un ordre du jour fixé par l'Assemblée ;
- sur les deux semaines réservées au Parlement le Gouvernement peut inscrire par priorité les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale.

Un jour de séance par mois (soit trois espaces de quatre heures) est par ailleurs

7. Décision n°2011-631 DC du 9 juin 2011, cons. 6.

réservé à un ordre du jour déterminé par les groupes d'opposition ou minoritaires⁸.

Ces nouvelles règles ont eu des conséquences très concrètes sur la façon dont sont organisés les travaux de l'Assemblée. Les groupes et les commissions sont, davantage que par le passé, des acteurs à part entière de la définition des priorités de l'ordre du jour. La Conférence des Présidents est devenue, de ce point de vue, un lieu de discussion et même de négociation, du moins entre le groupe majoritaire et le Gouvernement. Afin de parvenir à une meilleure organisation l'un et l'autre de ces deux acteurs procèdent parfois à des échanges :

– au cours de la semaine de l'Assemblée du 10 mai 2011 les députés ont ainsi continué à examiner le projet de loi relatif à l'immigration et à la nationalité ;

– à l'inverse, la proposition de loi sénatoriale relative à la réforme de l'hôpital a été discutée, en première lecture, au cours d'une semaine du Gouvernement (celle du 12 avril).

Le Gouvernement utilise les priorités qui lui sont reconnues par la Constitution : c'est le cas à l'automne, bien sûr, pour la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale ; cela a également été le cas au début du mois de juin, le projet de loi de finances rectificative pour 2011 ayant été inscrit sur une semaine de contrôle.

2. Le droit d'amendement

Le droit d'amendement s'exerce dans un contexte nouveau, car le texte de la commission sert désormais de base à la discussion en séance et que la procédure du temps législatif programmé peut contraindre son exercice.

Ces deux changements pouvaient voire devaient favoriser une diminution du nombre d'amendements (2 à 3.000 par an dans les années 1970, autour de 20.000 par an sur la période récente). Or, de ce point de vue, il semble qu'une évolution soit en train de se produire.

En 2009-2010, loin de reculer, le nombre d'amendements déposés a augmenté (23.776, soit + 4.000 par rapport à la session précédente), comme si les pratiques se maintenaient sur la lancée antérieure. En 2010-2011, en revanche, la diminution est très nette.

8. On rappellera que les groupes d'opposition sont ceux qui se déclarent comme tels ; les groupes minoritaires sont les groupes de la majorité les moins nombreux ou ceux qui ne se situent ni dans l'opposition ni dans la majorité.

Amendements en séance publique

	Nombre d'amendements enregistrés	Nombre d'amendements adoptés en séance publique
2006-2007	1.517	425
2007-2008	13.778	2.598
2008-2009	19.704	3.351
2009-2010	23.776	2.362
2010-2011*	9.436	2.142

* (au 1^{er} juillet)

Il faut remonter dix ans en arrière pour retrouver un niveau d'amendements inférieur à celui constaté au cours de la session 2010-2011 (8.479 amendements déposés et 3.754 adoptés en 2000-2001).

Le TLP a sans aucun doute modifié les pratiques. L'incorporation dans le texte de la commission d'un certain nombre de modifications – 2.479 amendements ont été adoptés en commission au cours de la session 2010-2011, tous textes confondus il est vrai – a également joué un rôle.

De fait, le nombre d'amendements adoptés en séance publique a sensiblement reculé à partir de 2009 ; il est, depuis, resté relativement stable malgré la diminution du nombre d'amendements déposés. En outre, le nombre de textes ayant été adoptés sans avoir fait l'objet de plus de dix amendements en séance publique a doublé entre les sessions 2008-2009 et 2009-2010 (de 12 à 23).

3. Les propositions de loi

Les nouvelles règles de fixation de l'ordre du jour ouvrent des espaces à l'initiative parlementaire. Les données statistiques permettent d'appréhender la façon dont ils sont utilisés.

a) Davantage de propositions de loi sont débattues depuis 2009.

Depuis l'entrée en vigueur de la réforme l'Assemblée nationale examine une cinquantaine de propositions de loi par session (dont une quinzaine en provenance du Sénat), soit environ le double du niveau antérieur.

Propositions de loi débattues

	Propositions de loi déposées en 1 ^{er} lieu à l'AN et ayant fait l'objet d'au moins 1 lecture à l'AN	Propositions de loi déposées en 1 ^{er} lieu au Sénat et ayant fait l'objet d'au moins 1 lecture à l'AN	TOTAL
2006-2007	0	0	0
2007-2008	19	4	23
2008-2009	22	6	28
2009-2010	31	13	44
2010-2011*	35	16	51
TOTAL	107	33	146

* Au 13 juillet 2011

b) Davantage de propositions de loi sont également définitivement adoptées.

Leur nombre a augmenté en 2009-2010 (22 propositions de loi définitivement adoptées, soit un doublement par rapport à l'année précédente), puis de nouveau en 2010-2011 en tenant compte de la session extraordinaire de juillet.

Textes adoptés

Session	Propositions de loi adoptées	Projets de loi adoptés (hors conventions)
2007-2008	14	42
2008-2009	11	32
2009-2010	22	35
2010-2011*	24	40

* Au 13 juillet 2011

c) Cette évolution masque une dissymétrie entre les deux assemblées : les propositions de loi émanant de l'Assemblée nationale ont un succès déclinant.

Depuis trois ans, le nombre des propositions de loi déposées par des députés et adoptées par l'Assemblée nationale qui sont ensuite inscrites à l'ordre du jour du Sénat a nettement reculé (11 en 2008-2009, 9 en 2009-2010, 6 en 2010-2011).

Propositions de loi déposées par des députés et débattues à l'Assemblée nationale qui sont ensuite examinées par le Sénat

	Propositions de loi d'origine AN débattues à l'AN	Nombre de ces propositions de loi qui sont ensuite examinées par le Sénat
2001-2002	0	0
2002-2003	16	7
2003-2004	9	2
2004-2005	13	8
2005-2006	12	5
2006-2007	7	1
2007-2008	19	10
2008-2009	22	11
2009-2010	31	9
2010-2011*	35	6

* Au 13 juillet 2011

À l'inverse, l'Assemblée nationale examine un nombre croissant de propositions de loi d'origine sénatoriale (8, 9 puis 14 au cours des trois dernières années).

Propositions de loi déposées par des sénateurs et débattues au Sénat et qui sont ensuite examinées par l'Assemblée nationale

	Propositions de loi d'origine sénatoriale débattues au Sénat	Nombre de ces propositions de loi qui sont ensuite examinées par l'Assemblée nationale
2006-2007	11	0
2007-2008	13	7
2008-2009	20	8
2009-2010	32	9
2010-2011*	40	14

* Au 13 juillet 2011

Pour quelles raisons les propositions de loi d'origine sénatoriale sont-elles davantage examinées par l'Assemblée nationale que ne le sont par le Sénat celles qui émanent des députés ? Le Gouvernement utilise-t-il l'initiative parlementaire pour faire aboutir certaines des réformes qu'il promet, et sollicite-t-il davantage, à cette fin, les élus du Palais du Luxembourg ?

Il sera intéressant d'observer, à moyen terme, l'évolution de ces tendances et d'en analyser les causes.

—o—

Ainsi, le travail parlementaire a incontestablement changé au cours de la période récente. D'un point de vue technique, les instruments nouveaux qui ont été mis en place – la saisine du Conseil d'État, les études d'impact, les délais, le TLP, l'ordre du jour partagé... – ont eu des conséquences concrètes.

Il est cependant encore un peu tôt pour appréhender la portée de ces changements, car, sur de nombreux points, une jurisprudence est en voie de formalisation. Les acteurs eux-mêmes recherchent des améliorations, des compléments ou des

équilibres. Enfin, les outils ne sont que des moyens au service d'une ambition, celle d'un Parlement qui affirme vouloir jouer un rôle plus important : il en a les moyens, plus encore aujourd'hui qu'hier, mais le veut-il vraiment et selon quelles modalités, c'est un autre débat, qui excède les limites de cette intervention.

Damien Chamussy

Conseiller des services de l'Assemblée nationale, chef de la division du service de la séance. Il a été membre du service juridique du Conseil constitutionnel entre 2003 et 2008. Il a commenté, dans diverses revues, certaines décisions du Conseil constitutionnel, et analysé les articles 29 et 30 de la Constitution dans la dernière édition (janvier 2009) de *La Constitution de la République française* (ouvrage dirigé par François Luchaire, Gérard Conac et Xavier Prétot). Il est l'auteur d'une contribution sur la procédure parlementaire et la qualité de la législation dans le *Rapport public 2006* du Conseil d'État.