

## Les utilisations variées de la parole des parlementaires pour contraindre l'action gouvernementale

(atelier D : Constitutions, pouvoirs et contre-pouvoirs)

**Audrey de Montis**

A.T.E.R. à l'Université Rennes-I, faculté de droit et de science politique

Membre de l'Institut du droit public et de la science politique (IDPSP)

1. Parole et parlement sont deux termes étroitement liés. D'un point de vue étymologique, ils possèdent un radical commun, dérivant du verbe « parler »<sup>1</sup>. Le sens premier du mot Parlement « vise toute action de parler ; un « parlement », c'est un entretien, une conversation (...), « une parlote »<sup>2</sup>. La parole est synonyme de discours, de propos, d'énoncés, c'est aussi la « faculté de communiquer la pensée par un système de sons articulés », et « le fait de parler »<sup>3</sup>. Lorsque progressivement après la Révolution<sup>4</sup>, le terme Parlement revêt un sens juridique précis – celui d'une institution représentative et délibérative investie du pouvoir de voter la loi et de contrôler l'exécutif<sup>5</sup> (c'est-à-dire une assemblée politique) – son lien avec la parole est toujours aussi intense. Le droit de parole, appartenant à chaque parlementaire, est « inhérent au concept même de Parlement »<sup>6</sup>.
2. L'analyse des origines du parlementarisme classique confirme le lien évident qui unit les termes parole et Parlement<sup>7</sup>. L'hémicycle est le « lieu du dialogue public entre les assemblées et le Gouvernement »<sup>8</sup>. C'est en son sein que les deux pouvoirs participent à l'exercice de la « puissance législative »<sup>9</sup> : ils « collaborent » conformément à la théorie de séparation souple des pouvoirs.
3. Depuis la localisation définitive des salles de séances au Palais-Bourbon et au Palais du Luxembourg au XIX<sup>ème</sup> siècle, l'hémicycle est le « sanctuaire de la parole »<sup>10</sup> ; tous les parlementaires sont attachés à préserver cette enceinte de la discussion par excellence. Cet attachement presque viscéral à la parole en séance plénière s'observe d'ailleurs toujours aujourd'hui. Lorsqu'il s'est agi il y a quelques années, pour des motifs de plus grande interactivité

<sup>1</sup> J. DUBOIS, H. MITTERRAND, A. DAUZAT, *Dictionnaire étymologique et historique du français*, Paris, Larousse, coll. Les grands dictionnaires Larousse, 2011, pp. 717-718.

<sup>2</sup> M. PRÉLOT, *Droit parlementaire français*, Paris, Les cours de droit, 1957-1958, Partie I – Chapitre I, p. 2.

<sup>3</sup> *Dictionnaire Le Petit Robert* 2014, p. 1811.

<sup>4</sup> Avant la Révolution, le terme recouvre les « assemblée[s] des grands du royaume ou d'une région, convoquée pour traiter les affaires importantes » et les cours de justice : cf. la classification opérée par M.-A COHENDET, *Droit constitutionnel*, Paris, Montchrestien, coll. Focus droit, 5<sup>ème</sup> éd., 2011, p. 314.

<sup>5</sup> « Organe essentiellement délibératif, représentant le Peuple et/ou la Nation, investi d'une partie au moins du pouvoir législatif et du pouvoir de contrôler l'exécutif » : M.-A. COHENDET, *ibid.*

<sup>6</sup> M. AMELLER, G. BERGOUGNOUS, *L'Assemblée nationale*, Paris, P.U.F., coll. Que sais-je ?, 2<sup>ème</sup> éd., 2000, p. 53. Selon A. LE DIVELLEC et M. de VILLIERS, « délibérer est le propre d'une assemblée représentative » / « Délibération », in M. de VILLIERS, A. LE DIVELLEC, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 9<sup>ème</sup> éd., 2013, p. 116.

<sup>7</sup> Voir D. BARANGER, *Le parlementarisme des origines : essai sur les conditions de formation d'un exécutif responsable en Angleterre (des années 1740 au début de l'âge victorien)*, Paris, P.U.F., coll. Léviathan, 1999, 408 p. et *Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*, Paris, P.U.F., coll. Léviathan, 2002, 436 p.

<sup>8</sup> P. AVRIL, J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien Lextenso, coll. Domat droit public, 4<sup>ème</sup> éd., 2010, p. 135.

<sup>9</sup> Montesquieu, *De l'esprit des lois* (I), Livre XI – Chapitre VI « De la Constitution d'Angleterre », Classiques Garnier, 1987, pp. 168-169.

<sup>10</sup> M. ABELÈS, *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Odile Jacob, 2000, p. 267.

entre les participants, de déplacer les débats vers de petits hémicycles très modernes<sup>11</sup>, de taille plus réduite<sup>12</sup>, les protestations des parlementaires furent extrêmement vigoureuses<sup>13</sup>. D'ailleurs, les statues présentes dans la salle des séances de l'Assemblée nationale<sup>14</sup> confirment bien le véritable « culte » de la parole parlementaire<sup>15</sup>. Celle-ci est si précieuse qu'elle est protégée par une « immunité », juridiquement définie sous le régime de l'irresponsabilité<sup>16</sup>.

4. Si chaque parlementaire se voit reconnaître un droit à la parole, ce droit à la parole *du* parlementaire doit, d'une part, être concilié avec le droit à la parole *des autres* parlementaires et, d'autre part, avec les « trois principes majeurs du parlementarisme moderne : la nécessité du débat législatif, le respect du droit des minorités et l'aboutissement des projets de loi au moment exactement voulu par le Gouvernement »<sup>17</sup>. Ces équilibres ne furent pas atteints sous les III<sup>ème</sup> et IV<sup>ème</sup> Républiques. La relative souplesse des règles relatives à l'encadrement de la parole des parlementaires et l'autonomie laissée à ces derniers pour organiser leur travail ont placé les ministres en situation extrêmement délicate. Pour mémoire, la conclusion du rapport élaboré par la commission, rédigée en forme de texte de loi, servait de base au débat législatif<sup>18</sup> pour chaque assemblée et à tous les stades de la navette. Or, *primo*, les ministres ne disposaient pas à l'époque du droit d'amendement, ce qui les empêchait naturellement de pouvoir apporter des corrections à leurs textes (sauf, dans les faits, à négocier avec un parlementaire). *Deuxio*, leur influence au cours du processus législatif était bien faible car ils ne disposaient pas d'outils juridiques puissants pour orienter la discussion<sup>19</sup>. *Tertio*, ils devaient composer avec des majorités friables qui se faisaient et se défaisaient au gré d'accords variant selon l'objet des textes présentés.

---

<sup>11</sup> Permettant par exemple la projection de documents sur fond blanc pouvant servir de support à la discussion, notamment dans le cadre de discussions techniques, lire à ce sujet P. BACHSCHMIDT, « Juin 2010 : la délocalisation de la séance publique », *Constitutions* 2010, p. 379.

<sup>12</sup> Permettant par exemple la projection de documents sur fond blanc pouvant servir de support à la discussion, notamment dans le cadre de discussions techniques, lire à ce sujet P. BACHSCHMIDT, « Juin 2010 : la délocalisation de la séance publique », *Constitutions* 2010, p. 379.

<sup>13</sup> Cf. par exemple *J.O.*, Sénat, *Débats*, séance du 15 juin 2010, p. 4751 ; 16 juin 2010, p. 4811.

<sup>14</sup> Au Sénat il s'agit de sept statues de grands législateurs tels que Colbert, Portalis et Turgot.

<sup>15</sup> Au Palais-Bourbon, l'une d'elle « note chacune des paroles prononcées en ces lieux. L'autre écoute, attentive, et embouche sa trompette pour annoncer au monde le message que lui adresse l'Assemblée nationale » : É. THIERS, « Pour une histoire du Parlement, les leçons de Péguy », *Revue Mil Neuf Cent*, n°20, 2002, p. 67.

<sup>16</sup> Elle est consacrée à l'article 26, al. 1 C. de l'actuelle Constitution. Grâce à cette immunité, un membre ne peut pas être poursuivi pour ses opinions, émises dans l'exercice de ses fonctions, qui se trouveraient reproduites dans des écrits (rapports), à l'oral, ou traduites par des votes. Ce régime ne s'applique donc pas pour des actes accomplis en tant que personne privée ou en dehors de l'enceinte parlementaire, lire J. GICQUEL, J.-É. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien Lextenso, coll. Domat droit public, 27<sup>ème</sup> éd., 2013, pp. 680-681.

<sup>17</sup> C. VINTZEL, *Les armes du Gouvernement dans la procédure législative, étude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, Paris, Dalloz, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2011, p. 617.

<sup>18</sup> D'après JOSEPH-BARTHÉLÉMY, « c'est une règle du parlementarisme français qu'aucune délibération ne vient devant la Chambre sans qu'elle ait été préparée par une commission, qui présente un rapport, sur lequel s'engage la discussion » (*Précis de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, coll. Petits précis Dalloz, 4<sup>ème</sup> éd., 1938, p. 287). De la même manière, P. PACTET rappelle en 1954 que « c'est désormais le rapport qui va servir de base à la discussion et au vote en assemblée. C'est là un point capital qu'on ne saurait trop souligner car il éclaire parfaitement le rôle des commissions dans le système français » (« Les commissions parlementaires », *RDP* 1954, p. 146). Ainsi, comme le précise D.-G. LAVROFF, « le droit d'initiative du gouvernement était souvent réduit à zéro. Bien souvent, il était obligé de défendre pied à pied son texte devant la commission compétente et il se trouvait en séance en présence d'un projet qui n'était plus sien » : « Les commissions de l'Assemblée nationale sous la Vème République », *RDP* 1971, pp. 1459-1460.

<sup>19</sup> Si les ministres pouvaient librement entrer dans les chambres et prendre la parole, ils ne pouvaient fixer l'ordre du jour, ni ne disposaient du droit d'amendement. Les seuls moyens de pression emportaient des conséquences trop lourdes pour l'exécutif (engagement de la responsabilité, dissolution...).

Dès lors, pour toutes ces raisons, la voix du ministre était inaudible tandis que celle du parlementaire résonnait puissamment. Dans le cadre de leur mission de contrôle, les élus, profitant de la publicité des débats et de la présence des ministres, n'hésitaient pas, régulièrement, à leur demander de s'expliquer sur de récents événements, à les obliger à répondre de leurs actes voire même à les interpeller<sup>20</sup>. C'était bien au cœur de l'hémicycle et après des échanges variés entre tous les participants au débat plénier que les Gouvernements étaient renversés.

5. La rupture a été sensible à compter de la promulgation de la Constitution du 4 octobre 1958. Ce régime a consacré une toute autre répartition des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif. La norme suprême, mais aussi les règlements parlementaires contiennent de nombreux outils juridiques pour cantonner l'effervescence des assemblées et permettre à l'exécutif de diriger efficacement la discussion législative<sup>21</sup>. Si les différentes techniques instituées ont bien répondu aux attentes, elles ont conduit à réduire l'intérêt qu'un parlementaire s'exprime en séance publique. En effet, son influence sur la version finale du texte qui sera adoptée par le *plenum* peut être bien faible. À titre d'illustration<sup>22</sup>, le ministre peut demander un second vote sur une disposition pourtant adoptée quelques jours auparavant, ce que l'on appelle la « seconde délibération »<sup>23</sup>. Cette technique amenuise l'intérêt d'une discussion législative approfondie – au cours de laquelle les parlementaires intéressés au débat ont pu prendre la parole et même pour certains réussi à persuader les autres participants de la justesse de leurs propos – parce que le Gouvernement peut balayer rapidement, en fin de débat, le résultat des délibérations. Le règne de l'écrit<sup>24</sup>, qui s'est définitivement installé au fur et à mesure des années, a fini par imprégner les parlementaires eux-mêmes qui préfèrent lire leurs discours écrits plutôt que de prendre la parole en plénière de façon plus spontanée. De ce fait, la parole « juridique » (c'est-à-dire celle qui sert à construire, au cours des séances publiques, un texte législatif), a été considérablement affectée. D'autres éléments ont entraîné une perte d'intérêt de la parole du parlementaire dans l'hémicycle. Certains d'entre eux existaient déjà sous les autres républiques, mais ils ont pris une vigueur particulière sous la V<sup>ème</sup>. En premier lieu, l'existence de groupes politiques<sup>25</sup> (« la démocratie des

---

<sup>20</sup> L'interpellation est une « demande faite par un ou plusieurs membres de l'Assemblée d'ouvrir un débat sur la politique générale du ministère ou sur tel acte d'un ministère déterminé » (A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé* (Tome II. *Le droit constitutionnel de la République française*), Paris, Recueil Sirey, 8<sup>ème</sup> éd., 1927, p. 486). Une discussion dans l'hémicycle s'ouvrait alors, à laquelle tous les membres de l'Assemblée intéressée pouvaient participer. Lorsqu'elle s'achevait, ces derniers, pour reprendre leurs travaux, devaient voter. Ils votaient alors sur « l'ordre du jour », c'est-à-dire pour discuter ou non de ce qui succédait à l'interpellation. C'est pourquoi dans cette hypothèse, l'ordre du jour était synonyme de « motion », et « ce sont les termes dans lesquels l'Assemblée se prononce sur ce débat et décide de passer à l'ordre du jour qui manifest[ai]ent le jugement qu'elle port[ait] sur la politique du Gouvernement » : G. VEDEL, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, Recueil Sirey, 1949, p. 457. De nombreux gouvernements ont été renversés par ce biais : MÉLINE (1898), QUEUILLE (mai 1951), PINAY (décembre 1952), et FAURE (1955)...

<sup>21</sup> « Ensemble de techniques juridiques écrites ayant pour objet, d'établir une réglementation minutieuse et contraignante des rapports entre le Gouvernement et le Parlement » : « Parlementarisme rationalisé », in M. de VILLIERS, A. LE DIVELLEEC, *Dictionnaire du droit constitutionnel* (*op.cit.*), p. 259.

<sup>22</sup> D'autres outils existent afin que le Gouvernement obtienne la version du texte qu'il apprécie, voir également l'hypothèse du « vote bloqué », évoquée à l'article 44, alinéa 3 de la Constitution.

<sup>23</sup> Art. 101, al. 1 et 2 RAN; art. 43, al. 4 RS.

<sup>24</sup> Le règne de l'écrit a affecté considérablement la parole de l'élu. La Constitution, des lois (organiques et ordinaires) ainsi que les règlements parlementaires ont drastiquement réduit les pouvoirs des parlementaires.

<sup>25</sup> Rassemblement de parlementaires par affinité politique, qui permet de mettre en commun des moyens pour travailler dans des conditions plus optimales (assistance d'un secrétariat, temps de parole accordé dans les discussions et répartis entre les membres...) et de gagner en visibilité. É. THIERS, analysant la manière dont C. PÉGUY traitait l'actualité parlementaire, indique que ce dernier, en 1903 notait déjà « une régression de la parole parlementaire en

partis »<sup>26</sup>) qui a pour effet de « discipliner » la parole *du* parlementaire. Dans cette situation, la parole individuelle est confisquée au profit d'une parole collective<sup>27</sup>. L'appartenance à un groupe, utile pour bénéficier d'une visibilité et de conditions de travail plus confortables, a pour contrepartie la discipline de vote<sup>28</sup> (c'est-à-dire le fait pour un parlementaire de voter selon une orientation préalablement et collectivement décidée). Cette discipline de vote engendre une nette séparation entre la délibération et la décision (le discours tenu par un parlementaire peut finalement différer de son vote). L'effet négatif de l'emprise des groupes politiques au sein des assemblées (et notamment à la Chambre basse), s'est accentué en 1962 avec le phénomène majoritaire qui a scindé l'Assemblée nationale en deux grands blocs : ceux qui soutiennent le Gouvernement (et qui lui offriront leur vote) et ceux qui s'y opposeront. Cette situation, associée au renforcement considérable de l'exécutif comme pôle essentiel du pouvoir<sup>29</sup>, valident les critiques selon lesquelles l'Assemblée nationale et le Sénat ne sont envisagés que comme des chambres d'enregistrements des décisions de l'exécutif.

6. Un certain paradoxe est donc apparu : la parole du parlementaire a de moins en moins d'impact dans l'hémicycle (en tout cas d'un point de vue juridique), alors qu'elle en possède toujours plus, en dehors de cette enceinte (à voir les mardis et mercredis, les journalistes friands des phrases parlementaires distillées avant et après les questions au Gouvernement dans la salle des quatre colonnes au Palais-Bourbon). Dès lors, le parlementaire va s'exprimer moins dans un but technique mais plutôt politique (*cf. infra*), soit à des fins personnelles, soit pour mener une action collective avec les membres de son groupe contre le Gouvernement.
7. Or, il apparaissait plus que problématique, dans un régime parlementaire même majoritaire, que l'expression des députés et des sénateurs soit à ce point annihilée. Si l'essence même de ce type de régime est effectivement que la majorité soutienne l'action gouvernementale (assurant l'effectivité de la collaboration entre exécutif et législatif)<sup>30</sup>, il n'emporte pas pour autant un affaiblissement aussi excessif du Parlement (l'exemple de l'Allemagne révélant par exemple une collaboration beaucoup plus équilibrée entre les deux pouvoirs<sup>31</sup>). En France, la majorité dépendait trop

---

raison de cette discipline parlementaire imposée par les partis et les groupes politiques qui commencent à s'organiser » : « Charles Péguy : le journalisme parlementaire en sept leçons », *Bulletin d'informations et de recherches, L'amitié Charles Péguy*, n°125, 2009, p. 83.

<sup>26</sup> B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 2<sup>ème</sup> éd. 2012, pp. 264-278.

<sup>27</sup> En ce sens, J.-M. BELORGEY, *Le Parlement à refaire*, Paris, Gallimard, 1991, p. 74.

<sup>28</sup> Rares sont les hypothèses dans lesquelles la discipline de vote est levée ; cela arrive lorsque les débats touchent des sujets sociétaux dont la sensibilité relève de la conscience individuelle, comme le droit à la fin de vie, la laïcité...

<sup>29</sup> Le renforcement de l'autorité de l'exécutif a été particulièrement visible en France à compter de 1958, mais s'observe dès le début du XX<sup>ème</sup> siècle dans la plupart des démocraties libérales. Assisté d'une administration efficace, il est le plus à même de prendre certaines décisions, notamment lorsqu'il s'agit d'aller vite dans des hypothèses de guerre notamment, du moins d'urgence, *cf.* J. CHEVALLIER, *L'État post moderne*, Paris, L.G.D.J., Lextenso, coll. Droit et société série politique, 2008, pp. 185-189.

<sup>30</sup> Dans un régime parlementaire, la majorité gouvernementale conduit sa politique avec le soutien d'une majorité parlementaire. Le principe de la responsabilité politique du Gouvernement devant le Parlement fonde ce type de régime, le premier gouverne avec l'appui du second. Si ce dernier retire sa confiance, il le renverse. Voir notamment P. LAUVAUX, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, P.U.F, coll. Droit fondamental, 3<sup>ème</sup> éd., 2004, pp. 189-200.

<sup>31</sup> Lire à ce sujet A. LE DIVELLEC, *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne, Contribution à une théorie générale*, Paris, L.G.D.J., coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 2004, pp. 549-562 (lire aussi pp. 253-259). J. BENETTI confirme également dans sa thèse que la pratique française est « inscrite dans une longue tradition d'affrontement entre les forces politiques plutôt que de coopération ». La « bipolarisation » a « exacerbé les divisions » : *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V<sup>ème</sup> République*, Thèse Paris-I, 2004, p. 369.

fortement de Matignon ou de l'Élysée et l'opposition était réduite à protester de façon automatique à toutes les initiatives gouvernementales.

8. La grande réforme constitutionnelle de l'été 2008 a visé à rééquilibrer les institutions en renforçant les pouvoirs du Parlement<sup>32</sup>. Certaines modifications apportées à la norme suprême ont été convaincantes<sup>33</sup>. Le Gouvernement est de plus en plus conduit à «écouter» les parlementaires et à négocier davantage avec eux. Si toutes les mesures consacrées n'ont pas encore déployé leur plein effet, il semblerait tout de même que depuis six années d'application, la parole juridique ait été restaurée (I), ce qui permet d'accepter plus facilement que la « parole politique » (c'est-à-dire celle qui permet aux parlementaires non pas de légiférer mais de s'opposer frontalement au Gouvernement), ait eu tendance consécutivement à se raréfier (II). Depuis 2008, les parlementaires usent donc différemment leur droit de parole en contraignant plus utilement l'exécutif.

### I. La renaissance de la parole juridique du parlementaire suite à la réforme constitutionnelle de 2008

9. Au cours d'une discussion législative, la prise de parole d'un parlementaire dans l'hémicycle est en principe guidée par des motivations précises : prendre publiquement position sur le texte soumis à la délibération et, plus précisément, soumettre des propositions de modification aux collègues présents. L'orateur cherche à les convaincre de la pertinence juridique de ses suggestions. C'est grâce à ces échanges oraux contradictoires que députés comme sénateurs construisent peu à peu les lois. Si, jusqu'en 2008, l'influence des parlementaires sur la fabrication technique des lois était modérée, force est de constater qu'elle a été rehaussée depuis cette date. L'exécutif est contraint d'être plus attentif aux *desiderata* des parlementaires. C'est net pour les membres de la majorité en commission (A) et pour l'ensemble des groupes en séance publique (B).

#### A. La commission, lieu de l'écriture de la loi

10. Les commissions législatives sont des instances réunissant un nombre restreint de parlementaires en leur sein. En fonction de leurs champs de compétence, elles vont examiner le texte législatif qui leur a été renvoyé, avant l'ouverture de la séance publique. Elles assurent donc une préparation rigoureuse de la discussion plénière grâce à un travail d'investigation préalable. L'esprit qui règne dans les salles des commissions est complètement différent de l'hémicycle. Même si leur composition reflète la configuration politique de l'assemblée<sup>34</sup>, il ne s'agit pas strictement d'une reproduction en miniature du *plenum*<sup>35</sup>. La partie n'y est pas toujours représentative de l'ensemble.

---

<sup>32</sup> À ce sujet, lire P. AVRIL, « La double méprise », *Commentaire* n°131, 2010, pp. 613-618.

<sup>33</sup> Pour M. TOUZEIL-DIVINA en revanche, la réforme constitutionnelle n'a pas permis de revaloriser l'institution parlementaire, cf. son article : « Une dévalorisation parlementaire continue ! À propos du droit parlementaire constitutionnellement et prétendument revalorisé », *Politeia* n°18, 2010, p. 65 et s.

<sup>34</sup> Art. 37, al. 2 et 3 RAN ; art. 8, al. 1 et 2 RAN.

<sup>35</sup> Elles s'analysent bien plus en de « petits clubs », dépendant énormément du président de commission, tissant des liens avec l'ensemble des commissaires. Ces derniers ne sont pas nécessairement affectés dans les commissions au vu de l'intérêt qu'ils portent à la matière ou grâce à leurs compétences, mais plutôt du prestige de la commission et de leur place, éminente ou non, au sein de leur groupe.

11. L'utilité des commissions pour améliorer la qualité des débats pléniers n'a évidemment pas été découverte grâce à la réforme constitutionnelle de 2008. Cette enceinte délibérative a toujours été appréciée par les parlementaires puisqu'ils peuvent s'y exprimer efficacement. Les rapports de force apparaissent avec moins de vigueur, la discussion est largement informelle, sans rite ni codification comme dans l'hémicycle, les salles sont de taille réduite, et surtout, les réunions sont généralement marquées par le principe de la confidentialité<sup>36</sup> et l'absence du Gouvernement. Un parlementaire intéressé par le débat a donc tout intérêt à y assister car son discours peut réellement servir à modifier le contenu du texte. D'ailleurs, les chiffres confirment aisément la qualité de la préparation effectuée. Concrètement, dans les deux chambres, de 2002 à 2008, ce n'étaient pas moins de 80% des amendements déposés par les commissions qui étaient adoptés en séance plénière<sup>37</sup>. Les chiffres sont très proches de ceux du Gouvernement, alors même que dans cette dernière hypothèse, il ne s'agit que de la conséquence de la nature même du régime parlementaire majoritaire et de la maîtrise du débat législatif accordé à l'exécutif depuis 1958.
12. Pourtant, la commission, véritable « creuset du travail législatif »<sup>38</sup>, était jusqu'en 2008 sous-exploitée. Le déploiement de leur potentiel était empêché par le statut contraignant que leur avait imposé le pouvoir constituant originaire<sup>39</sup>. Il n'était à l'époque pas vraiment question d'établir une complémentarité entre le travail réalisé en commission et celui assuré dans l'hémicycle. Les discussions législatives menées dans ces deux enceintes étaient répétitives<sup>40</sup>. Cinquante ans plus

<sup>36</sup> « Les séances des commissions permanentes ne sont pas publiques. C'est là un « principe traditionnel du droit parlementaire français » auquel les élus de la Vème République sont restés attachés » : P. LOQUET, *Les commissions parlementaires permanentes de la Vème République*, Paris, P.U.F., coll. Travaux et recherches de l'Université de droit et de santé de Lille, série droit public et science politique, 1982, p. 40. Une extension de la publicité doit donc s'envisager en prudence comme l'explique P. BACHSCHMIDT : « si l'argument démocratique plaide pour que l'on connaisse sans délai les débats en commission, l'argument de la qualité du processus législatif défend leur confidentialité et le régime de la publicité différée » : « La publicité des travaux des commissions parlementaires », *Constitutions* 2010, p. 512.

<sup>37</sup> Taux d'adoption des amendements déposés en séance par auteur, 2002-2008 :  
 -Gouvernement : 2 787 amendements déposés à l'AN, 2 490 adoptés (taux de 89%). Au Sénat, 2 428 déposés, 2 216 adoptés (taux de 91%).  
 -Commissions : 12 92 déposés à l'AN, 10 393 adoptés (taux de 81%) ; au Sénat, 11 399 déposés, 9 836 adoptés (taux de 86%).  
 -Parlementaires : 242 730 déposés, 7 084 adoptés (taux de 3%) ; au Sénat 32 108 déposés, 3 743 adoptés (taux de 12%).

Les chiffres, arrondis au nombre entier le plus proche, ont été calculés à partir des statistiques présentes sur les sites Internet des deux chambres : « Bulletin de l'Assemblée nationale » (<http://www.assemblee-nationale.fr/13/seance/statistiques-13leg.asp>) et « Tableau de bord du Sénat » : [http://www.senat.fr/plateau/tableaux\\_bord/index.html](http://www.senat.fr/plateau/tableaux_bord/index.html). Ils sont constants depuis les années 1960-1970. À l'Assemblée nationale, de 1969 à 2004, la moyenne se fixait à 76%. Au Sénat, de 1972 à 2004, elle était à 82% (cf. les tableaux établis sur ces années par P. TÜRK, *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la Vème République*, Paris, Dalloz, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2005, p. 355 et p. 358).

<sup>38</sup> A. DELCAMP, entretien avec l'auteur du 5 juillet 2010.

<sup>39</sup> Cf. les articles 42 C. et 43 C. dans leur rédaction antérieure à la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 : délibération en séance sur le texte du gouvernement (ancienne rédaction de l'article 42 C.), compétence de principe des commissions spéciales pour instruire le texte, nombre limité de commissions permanentes *etc.*...

<sup>40</sup> Les amendements adoptés en commission n'étaient pas fondus dans le texte renvoyé à la commission. Dès lors, une discussion s'engageait à nouveau en séance sur les modifications adoptées par l'instance préparatoire. Le travail législatif exercé en commission était « monopolisé » par le rapporteur (cf. *infra*), les parlementaires n'exerçaient pas leur droit d'amendement à ce stade. Dès lors, les réunions de la commission saisie au fond servaient simplement à les informer des enjeux principaux du texte. Cette même opération se répétait dans l'hémicycle puisqu'il s'agissait, pour le rapporteur, de présenter le texte et les propositions de modification cette fois-ci à l'ensemble des membres présents pour qu'ils puissent y apporter leur vote. En réalité, souvent, il s'agissait des mêmes parlementaires qui étaient présents dans les deux enceintes, d'où le sentiment de redondance.

tard, la donne a changé. Le constituant a choisi de renforcer le travail législatif préparatoire pour revaloriser la séance publique puis, *in fine*, l'institution parlementaire. La nouvelle version de l'article 42 C. a donc accordé aux commissions le pouvoir de modifier directement le texte qui leur est renvoyé pour instruction en leur octroyant un délai minimal en première lecture pour le faire. L'article 44, al. 1 C. rectifié lui, a reconnu les commissions comme des lieux privilégiés d'exercice du droit d'amendement. Grâce à ces deux nouvelles dispositions, ces instances sont devenues « le pivot du travail parlementaire »<sup>41</sup>.

13. Ces modifications constitutionnelles ont d'ores et déjà produit deux incidences. En premier lieu, une bonne partie du travail législatif est désormais assurée en commission. Les parlementaires de la majorité, principalement, agissent dès ce stade de la procédure pour contribuer dès le départ à parfaire le texte gouvernemental. L'opposition, quand elle tient à un amendement, accepte de perdre en visibilité pour augmenter les chances de réussite de son initiative<sup>42</sup>. L'équilibre entre commissions et séance publique demeure encore à ce jour imparfait puisque le nombre d'amendements déposés ensuite en plénière n'a pas particulièrement baissé<sup>43</sup>, mais il n'en demeure pas moins que les commissions sont devenues plus efficaces et influentes. Elles s'érigent bien plus aujourd'hui en enceintes de négociation. Il est plus fréquent désormais que les points d'accroche soient dégagés en commission pour être réglés à temps avant la séance. Des compromis se nouent en commission et des textes y sont parfois adoptés à l'unanimité, ce qui est plus rare dans l'hémicycle.
14. La seconde incidence tient au rôle du Gouvernement qui s'est dessiné en commission. Il peut désormais y assister<sup>44</sup> pour suivre les modifications apportées à son texte. Il pourra rassurer les parlementaires réticents sur le projet de loi, et devra tenter de convaincre des élus hostiles. S'il « perd le combat » en commission et que son texte originel est en tout ou partie modifié avant d'arriver en séance, il devra à ce moment-là essayer de revenir au plus près de ses aspirations, et,

---

<sup>41</sup> Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vème République présidé par Édouard Balladur, *Une Vème République plus démocratique*, Paris, Fayard, La documentation française, p. 92 (lire jusqu'à p. 102).

<sup>42</sup> Effectivement, dans la plupart des salles de commission, la publicité est limitée (*cf. supra*).

<sup>43</sup> À l'Assemblée nationale, le nombre d'amendements déposés en séance ; toutefois, le chiffre s'est situé à 32 545 en 2012). Au Sénat, leur nombre a même augmenté (8 435 en 2009, 8 377 en 2010, 3 192 en 2011 (année écourtée), et 9 085 en 2012), corrélativement à l'augmentation du nombre d'amendements déposés en commission (respectivement 2 559 en 2009, 2 487 en 2010, 1 097 en 2011 (année écourtée) et 3 872 en 2012). Cela vient du fait que l'équilibre entre commissions et séance n'est pas simple à réaliser. L'idéal à atteindre, envisageable par la nouvelle rédaction des articles 42 et 44 C. serait que la commission puisse « absorber » le travail législatif technique et que la séance plénière, succédant à la phase préparatoire, se concentre sur des discussions politiques, jugées plus essentielles. Toutefois, d'un point de vue purement théorique, pour que les commissions « débroussaillent » le terrain, « dégrossissent » la discussion plénière, elles sont obligées dès le départ de s'intéresser aux enjeux fondamentaux du texte législatif pour trouver des points d'entente et, justement, alléger la discussion plénière. C'est seulement ensuite qu'elles pourront assurer un travail plus minutieux en épurant le texte de ses imperfections. Il ne s'agit donc pas d'un strict équilibre reposant sur la logique des vases communicants, d'autant que les parlementaires apprécient particulièrement de s'exprimer en séance publique.

<sup>44</sup> La décision n°2009-579 DC, 9 avril 2009, *Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution* est claire à ce sujet (considérants 36 ; *Rec.*, p. 84 ; F. CHALTIÉL, « La loi organique relative aux articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution », *LPA* n°106, 28 mai 2009, pp. 4-9 ; *CCC* n°27, 2009, pp. 130-140 ; L. BAGHESTANI, « À propos de la loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution », *LPA* n°127, 26 juin 2009, pp. 6-9).

assurément, « il est plus difficile de faire adopter un amendement que de le faire repousser »<sup>45</sup>. À lui de prouver que ses propositions initiales méritent une réintroduction dans le corps du texte. De ce fait, les passages en force sont beaucoup moins automatiques qu'avant, la culture de l'écoute, de la négociation imprègnent davantage les enceintes des commissions<sup>46</sup>. Pour que le ministre soit mis en difficulté et que les votes contredisent les prévisions, les membres de la majorité ont pu parfois s'allier avec ceux de l'opposition pour repousser des mesures qu'ils rejetaient. Une fois encore, ces actions sont moins évidentes à conduire en séance plénière. Dans le cadre de l'examen du projet de loi « LOPPSI 2 »<sup>47</sup> en février 2010, le Gouvernement retira ainsi en commission un amendement afin de le retravailler<sup>48</sup>, face à l'opposition de quelques députés UMP. Ils étaient hostiles au développement de la vidéosurveillance aux frais des maires en permettant aux préfets de se substituer en cas de refus. En séance, du fait de son évolution, l'amendement rectifié fut cette fois adopté<sup>49</sup>. Cette même hypothèse se rencontra en juin 2011 à la commission *des affaires économiques* de l'Assemblée nationale. Le rapporteur comme le Gouvernement, sur le projet de loi « protection des consommateurs », s'engagèrent à plusieurs reprises lors de la première réunion de l'instance, à revoir plusieurs points qui soulevaient des difficultés<sup>50</sup>. À ce sujet, P. TÜRK a pu affirmer que « les parlementaires, même membres de la majorité, conscients que le texte constitutionnel leur est désormais plus favorable, semblent ainsi encouragés à revendiquer plus facilement leur marge d'action et à défendre leur autonomie face au Gouvernement, celui-ci se trouvant incité à négocier plus ouvertement, et en amont du processus législatif. L'autonomie des commissions face au Gouvernement se trouve donc renforcée »<sup>51</sup>.

15. En définitive, grâce au renforcement du travail des commissions, le Parlement français pourrait-il se classer dans la catégorie des « parlements de travail » ?<sup>52</sup> Cette qualification renvoie à la typologie allemande des parlements<sup>53</sup>, qui distingue en effet les parlements dits de travail (*Arbeitsparlament*, comme le *Bundestag* et le *Riksdag*) qui développent en amont un travail approfondi en commission, et les parlements de parole (*Redeparlament*, comme la *House of Commons*), qui privilégient davantage les discussions dans l'hémicycle et l'affrontement à ce stade

<sup>45</sup> J.-C. COLLIARD, « L'article 16 », *LPA* n°97, 14 mai 2008, p. 55.

<sup>46</sup> J.-J. URVOAS s'interroge ainsi sur le point de savoir si « le Parlement va parvenir à se réapproprier le pouvoir d'écrire la loi » et indique qu'« hier l'exécutif entendait reléguer le Parlement à un rôle de simple chambre d'enregistrement de ses décisions, aujourd'hui il est contraint à la négociation » : « La lente mais irrésistible renaissance des commissions parlementaires » : *Pouvoirs* n°146, 2013, respectivement p. 21 et p. 22.

<sup>47</sup> Projet de loi *d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, n°1697, déposé à l'Assemblée nationale le 27 mai 2009.

<sup>48</sup> Amendement CL 160, cf. Compte rendu de la *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République*, n°36, 27 janvier 2010 (séance de 16 h 15), p. 16.

<sup>49</sup> J.O AN, *Débats*, 2<sup>ème</sup> séance du 11 février 2010, pp. 1123-1125.

<sup>50</sup> Propos recueillis auprès d'un administrateur y travaillant.

<sup>51</sup> P. TÜRK, « Les commissions parlementaires et le Gouvernement », in F. FRAYSSE, F. HOURQUEBIE (dir.), *Les commissions parlementaires dans l'espace francophone* (actes du colloque organisé par l'Université Toulouse 1 Capitole les 1er et 2 octobre 2010, à Paris), Paris, Montchrestien Lextenso, coll. Grands colloques, 2011, p. 105.

<sup>52</sup> Pour C. VINTZEL, la France intègre cette catégorie des « parlements de travail » : *Les armes...*, p. 704.

<sup>53</sup> Comme l'expose P. AVRIL en 2010 dans sa conclusion présentée à l'occasion d'un colloque : « la séance est toujours la seule manifestation visible et solennelle de la représentation nationale, alors que ladite représentation n'exerce efficacement ses fonctions modernes, qu'en commission : le problème actuel ne consiste-t-il pas à mettre en œuvre une articulation pratique entre les deux figures antithétiques du Parlement de parole et du parlement de travail ? » : colloque organisé par le Centre d'études constitutionnelles et politiques, l'Institut Cujas et la Société de législation comparée : *La revalorisation des Parlements ?*, le 19 mars 2010, à Paris, Paris, Société de législation comparée, coll. Colloques, 2010, p. 111.



entre le Gouvernement et le Parlement<sup>54</sup>. Cependant, dans l'hémicycle aussi, la parole juridique a été réhabilitée. Les députés comme les sénateurs ne sont pas prêts d'abandonner le travail délibératif et décisionnel qui y est exercé.

### B. *La séance publique, lieu de réhabilitation de la parole du parlementaire*

16. L'hémicycle n'avait jamais été complètement délaissé pour écrire la loi<sup>55</sup>. Il est vrai cependant qu'en 2008, le constituant a délibérément mis l'accent sur la séance publique pour renforcer l'institution parlementaire. Elle est redevenue un lieu de collaboration entre les deux pouvoirs et même entre majorité et opposition. L'illustration la plus significative de ce constat se matérialise par le nouvel article 48 C. qui a instauré un partage – « relatif » ou déséquilibré – de l'ordre du jour entre les assemblées et le Gouvernement<sup>56</sup>. Sur un mois, de façon très simplifiée, le Gouvernement détient deux semaines sur quatre (avec de larges super-priorités qu'il peut placer sur les semaines parlementaires), les parlementaires se voient attribuer une semaine qu'ils doivent réserver, par priorité, au contrôle, une quatrième semaine peut enfin servir à développer l'initiative de l'assemblée ou comme semaine de « rattrapage ». Enfin, il faut intégrer aussi dans ce calendrier mensuel une séance de question par semaine ainsi qu'une journée de séance par mois réservée aux groupes d'opposition et minoritaires. L'idée force qui a conduit à réécrire l'article 48 C. était qu'il s'agissait de diminuer le « temps gouvernemental » (c'est-à-dire réduire le flux législatif qu'il générerait) et d'accroître simultanément le « temps parlementaire », en renforçant parallèlement la fonction de contrôle et la place de l'opposition. À ce jour, les parlementaires disposent donc de séquences au sein du calendrier des séances plénières pour discuter de leurs sujets.
17. Après quelques années d'application, des tendances se sont dégagées. Dans les deux chambres, il n'existe pas une stricte identité entre le contenant (la semaine parlementaire ou gouvernementale) et le contenu (l'objet des séances plénières). C'est plutôt une forme de porosité qui gouverne. En effet, le Gouvernement parvient toujours à inscrire ses sujets sur les semaines parlementaires. À l'inverse, il accepte également des initiatives émanant des députés et des sénateurs sur ses propres semaines<sup>57</sup>. Le fait de ne pas construire des frontières trop étanches est gouverné, concrètement, par des soucis de continuité du travail législatif et d'efficacité de l'action gouvernementale. En outre, elle est plus conforme à la logique même du régime parlementaire. En Allemagne, en Italie

---

<sup>54</sup> A. LE DIVELLEC, *Le Gouvernement...* pp. 15-16, pp. 382-385.

<sup>55</sup> Il est vrai que de prime abord, l'hémicycle, de taille conséquente, est un endroit moins propice pour mener l'étude détaillée d'un texte. Les commissions paraissent être plus à même de faire ce travail. Toutefois, les parlementaires n'ont pas délaissé pour autant l'assemblée plénière et des discussions fructueuses ont continué de s'y dérouler. Deux exemples l'illustrent. Lors de la phase d'examen détaillé d'un texte législatif (c'est-à-dire l'étape de l'analyse des articles et des amendements), les parlementaires distribuent leurs arguments décisifs pour convaincre le *plenum* de voter l'article ou l'amendement en cours d'examen. Sur ledit article ou ledit amendement, peuvent ainsi s'organiser des discussions approfondies. Du fait de la précision de la disposition étudiée, seuls les spécialistes désignés par leur groupe peuvent intervenir, à tout le moins ceux qui ont préalablement anticipé leur prise de parole, sans possible improvisation. Autre illustration, l'examen des lois de finances dans l'hémicycle, qui sont particulièrement rigoureuses.

<sup>56</sup> Lire notamment M. LASCOMBE, « Article 48. Les nouvelles règles relatives à la fixation de l'ordre du jour sous la Vème République », in J.-P. CAMBY, P. FRAISSEIX, J. GICQUEL (ouvrage coordonné par), *La révision de 2008 : une nouvelle Constitution ?*, Paris, L.G.D.J. Lextenso, coll. Systèmes, 2011, pp. 267-276.

<sup>57</sup> Résultats tirés d'une thèse en préparation par l'auteur, *La revalorisation des séances publiques du Parlement français*.

ou encore au Royaume-Uni, le Gouvernement ne rencontre pas de difficulté pour faire inscrire ses sujets<sup>58</sup>. Ce qui est particulièrement intéressant pour notre étude, c'est qu'avec l'article 48 C., les acteurs sont conduits bien plus qu'avant à s'entendre sur l'établissement du calendrier des séances, ou encore, de façon plus novatrice, à se rétrocéder du temps<sup>59</sup>. Si jusqu'en 2008, l'ordre du jour était « négocié »<sup>60</sup>, il s'agissait tout de même d'un ordre du jour essentiellement gouvernemental, le ministre chargé des relations avec le Parlement était assez peu « bousculé » en Conférence des présidents. Ce dernier doit désormais beaucoup plus écouter les volontés parlementaires, notamment au Sénat, qui soumet souvent au ministre un calendrier déjà largement organisé.

18. De façon plus générale, grâce à la nouvelle version de l'article 48 C., l'initiative parlementaire s'est nettement amplifiée, comme l'illustre le tableau suivant :

**Tableau 1 : Proportion de projets et de propositions de loi adoptés par le Parlement, 2003-2013<sup>61</sup>**

Année parlementaire	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
Nombre de textes législatifs adoptés	86	109	81	103	103	84	112	108	78	90
Dont projets de loi (%)	91%	89%	85%	90%	86%	87%	80%	78%	74%	79%
Dont propositions de loi (%)	9%	11%	15%	10%	14%	13%	20%	22%	26%	21%

19. L'objet des séances plénières n'est donc plus uniquement consacré à l'étude des sujets gouvernementaux comme dans d'autres États<sup>62</sup>. Même dans un régime parlementaire, au sein duquel le Gouvernement possède de nombreux privilèges, il est désormais possible d'accroître de façon parallèle, l'initiative des membres du Parlement. C'est là une réussite majeure de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Un parlementaire peut donc utilement s'exprimer dans

<sup>58</sup> Selon C. VINTZEL, « même dans les pays où la règle d'or du régime parlementaire est encore consacrée [c'est-à-dire la fixation de l'ordre du jour par le Parlement], le Gouvernement ne se révèle en pratique pas moins dominant. Cela est évidemment valable dans les régimes majoritaires, où, du fait de sa position, le couple cabinet/majorité est en mesure d'obtenir, sans aucune difficulté, l'inscription de projets de loi ». L'auteur estime que « l'emprise du Gouvernement sur l'ordre du jour des assemblées semble de nos jours inexorable (...). Puisqu'il n'apparaît ni possible ni salutaire d'empêcher le cabinet de dominer l'ordre du jour, mieux vaut donc lui assurer les conditions (juridiques et/ou politiques) de cette prépondérance, afin d'éviter que celle-ci ne s'exerce illégalement » : *Les armes...*, p. 247.

<sup>59</sup> Toutefois, des différences camérales sont apparues. Si aussi bien à l'Assemblée nationale qu'au Sénat les séances publiques se sont diversifiées (augmentation des débats organisés, des propositions de loi examinées *etc.*), la Chambre haute a eu tendance à vouloir conserver « ses » semaines face aux semaines gouvernementales. Jusqu'à la décision du Conseil constitutionnel du 14 novembre 2013, elle avait même décidé de « sanctuariser » la semaine de contrôle en la dédiant exclusivement et non plus prioritairement au contrôle. Cela démontrait une réelle volonté de s'approprier du temps et de développer ses initiatives face au Gouvernement. Lire la décision n°2013-677 DC, *Loi relative à l'indépendance de l'audiovisuel public* (considérant 4 ; J.O du 16 novembre 2013, p. 18633 ; cf. les commentaires aux cahiers disponibles sur le site Internet du Conseil constitutionnel : [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2013677DCccc\\_677dc.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2013677DCccc_677dc.pdf)).

<sup>60</sup> Lire notamment X. ROQUES, « Le mythe de l'ordre du jour prioritaire » *LPA* n°54, 4 mai 1992, pp. 31-34.

<sup>61</sup> Statistiques disponibles sur les sites Internet des deux assemblées : Statistiques de l'activité parlementaire à l'Assemblée nationale <http://www.assemblee-nationale.fr/13/seance/statistiques-13leg.asp> ; et Tableaux de bord au Sénat : [http://www.senat.fr/plateau/tableaux\\_bord/index.html](http://www.senat.fr/plateau/tableaux_bord/index.html). La catégorie des projets de lois inclut les projets de lois financiers et les projets de loi portant approbation ou ratification de conventions internationales. Les chiffres ont été arrondis au nombre entier le plus proche pour plus de clarté.

<sup>62</sup> En Grande-Bretagne, le Parlement britannique « n'a plus qu'un rôle formel de ratification des projets rédigés par le Cabinet » : P. ARDANT et B. MATHIEU, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, L.G.D.J. Lextenso, coll. Manuel, 25<sup>ème</sup> éd., 2013, p. 255. Lire à ce sujet les réflexions de P. LAUVAUX, *Les grandes...*, pp. 567-572.

l'hémicycle pour modifier la législation. Le nombre de propositions de loi adoptées par le Parlement depuis cette date face au nombre de projets de loi illustre bien un rééquilibrage de l'initiative entre les deux pouvoirs et la place plus conséquente que le Gouvernement laisse désormais au Parlement pour élaborer la loi.

20. En conclusion, quelques années après l'entrée en vigueur de cette réforme, la parole juridique du parlementaire a été dans son ensemble revalorisée. Celle de la majorité parvient plus régulièrement à contraindre le ministre, notamment en commission, et permet efficacement d'anticiper la recherche d'un compromis. De son côté, l'opposition dispose des moyens théoriques pour peser plus efficacement sur l'œuvre législative. En contrepartie, elle accepte plus facilement que sa parole « politique » lui serve plus irrégulièrement qu'avant à entraver l'action gouvernementale.

## **II. L'utilisation inconstante de la parole politique des parlementaires pour entraver l'action gouvernementale**

21. Selon C. VINTZEL, « la question du temps a été la seule pour laquelle les constituants de 1958, dans leur objectif de rationalisation de la procédure parlementaire, ont manqué de discernement »<sup>63</sup>. Si le Gouvernement a toujours maîtrisé l'issue du débat, il n'a jamais été maître de l'horloge<sup>64</sup>. Le temps était donc devenu l'arme par excellence de l'opposition pour désorganiser à l'envi l'agenda gouvernemental. En 2008, le constituant n'a pas éludé cette question, bien au contraire. Les règlements parlementaires contiennent désormais une panoplie d'outils pour encadrer cette parole politique. Le temps ne peut alors plus être « capturé » par l'opposition (du Palais-Bourbon) (B). Le fait d'avoir réhabilité la parole juridique a rendu plus acceptable l'évanescence de la parole politique (A).

### **A. L'intérêt décroissant de la parole politique suite à la réforme de 2008**

22. Pour que la parole du parlementaire dans l'hémicycle puisse porter et surtout permette d'énoncer de manière intelligible des arguments, elle doit paradoxalement être encadrée. Ordonner un débat est indispensable pour plusieurs raisons. Une raison objective tout d'abord : c'est grâce à une discussion claire que les parlementaires prennent connaissance du texte et décident de s'y opposer ou de le défendre. Ainsi, des règles précises sont-elles prévues en la matière<sup>65</sup>. Une raison subjective s'ajoute ensuite : « le principe de concurrence entre les options formulées par les différents participants au débat commande que celui-ci se déroule selon des règles clairement définies. Il en va de la cohérence et de la légitimité de la délibération qui, à défaut ne serait qu'un

---

<sup>63</sup> *Les armes...*, p. 622.

<sup>64</sup> L'exécutif français a longtemps buté sur une difficulté. S'il possède un certain nombre d'instruments pour accélérer le débat ou pour faire voter un texte conformément à ses souhaits, il ne dispose pas d'instruments pour résoudre précisément et efficacement des hypothèses d'obstruction, en ce sens G. CARCASSONNE, « La résistance de l'Assemblée nationale à l'abaissement de son rôle », *RFSP* 1984, p. 916 ; J. BENETTI, *Droit parlementaire...*, pp. 350-369 ; M. MAUGUIN-HELGESON, *L'élaboration parlementaire de la loi, étude comparative Allemagne, France, Royaume-Uni*, Paris, Dalloz, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2006, pp. 310-311.

<sup>65</sup> Les articles sont discutés dans un ordre précis, les interventions sont limitées à une durée maximale, les parlementaires doivent demander la parole au Président de séance et doivent même dans la plupart des cas, s'être préalablement inscrits pour pouvoir l'obtenir...

éternel chaos, un processus soumis au pouvoir arbitraire du président de chaque chambre »<sup>66</sup>. Les règles d'encadrement ne sont pas les mêmes pour tous<sup>67</sup>. Le Gouvernement dispose d'un droit de parole illimité (jamais aucune de ses interventions n'est limitée ni en fréquence, ni en durée<sup>68</sup>). De la même manière, un parlementaire assurant un rôle spécifique de rapporteur<sup>69</sup> ou de président de commission échappe en principe à toute contrainte temporelle. Les membres des assemblées, n'ayant pas ces qualités, connaissent eux ces restrictions. Le fait de complexifier ainsi l'accès à la parole sert à opérer un tri entre les parlementaires motivés souhaitant participer au débat, et les autres. Lorsqu'un parlementaire a obtenu auprès du Président le droit de s'exprimer dans l'hémicycle, il doit en principe affecter sa parole à un objet prédéterminé<sup>70</sup> et respecter la durée de son intervention<sup>71</sup>.

23. Le délicat équilibre à atteindre est de permettre que les règlementations soient « justes », puisqu'elles servent aussi bien à limiter la parole qu'à la protéger<sup>72</sup>. Il y a plusieurs éléments qui doivent être combinés : le Gouvernement doit pouvoir mener la discussion des textes et aboutir à un vote dans des délais raisonnables, un débat parlementaire clair approfondi doit avoir eu lieu en assurant l'exercice du droit d'amendement, voie fondamentale de l'expression parlementaire. D'une manière générale, le Conseil constitutionnel a stabilisé sa jurisprudence sur ces éléments dans les années 2000<sup>73</sup>.

24. Toutefois, parce que l'influence juridique du discours de l'opposition a été longtemps plus que faible (dans le régime parlementaire majoritaire français, elle n'a pas toujours été reconnue et entendue<sup>74</sup>), celle-ci a tenté de s'extraire de ces différentes limitations et a « utilisé » son droit de

<sup>66</sup> C. VINTZEL, *Les armes...*, p. 485.

<sup>67</sup> Voir notamment P. HONTEBEYRIE, « La discussion législative et le droit de parole des députés », in « L'Assemblée nationale aujourd'hui », colloque organisé par l'Association française de science politique (AFSP), 21-22 novembre 1985 (contribution en version dactylographiée), pp. 2-9

<sup>68</sup> La matière budgétaire doit être mise à part. Il y a souvent des durées imparties aux ministres pour qu'ils puissent s'exprimer dans l'hémicycle.

<sup>69</sup> Parlementaire nommé par la commission, généralement spécialiste de l'objet du projet de loi, qui procède ensuite à un travail d'instruction du texte (collecte d'informations, auditions...) avec l'assistance de fonctionnaires spécialisés. Il s'érige ainsi en interlocuteur privilégié avec lequel le ministre responsable du projet de loi s'entretient tout au long de la procédure législative.

<sup>70</sup> Ainsi, la parole doit-elle être « affectée à un objet prédéterminé », sinon il s'agit de « cavaliers oratoires » selon M. MAUGUIN-HELGESON (*L'élaboration...*, p. 249).

<sup>71</sup> À défaut, chaque Règlement contient des dispositions pour les faire respecter, et c'est le Président de séance qui est chargé de cette délicate mission.

<sup>72</sup> M. MAUGUIN-HELGESON, *L'élaboration...*, p. 250. L'aménagement et l'encadrement de la parole des parlementaires se justifie aussi pour protéger l'opposition. C'est en lui offrant du temps de parole, ou en lui réservant des pages de discussion, qu'elle peut librement s'exprimer.

<sup>73</sup> « Considérant, d'une part, qu'il résulte de la combinaison des dispositions précitées que le droit d'amendement qui appartient aux membres du Parlement et au Gouvernement doit pouvoir s'exercer pleinement au cours de la première lecture des projets et des propositions de loi par chacune des deux assemblées ; qu'il ne saurait être limité, à ce stade de la procédure et dans le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, que par les règles de recevabilité ainsi que par la nécessité, pour un amendement, de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie » : décision n°2005-532 DC, 19 janvier 2006, *Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers* (considérant 25 ; *Rec.*, p. 31 ; P. AVRIL et J. GICQUEL, « Le triomphe de l'entonnoir », *LPA* n°33, 15 février 2006, pp. 6-9) ; cf. encore décision n°2008-564 DC, 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés* (considérant 9 ; *Rec.* p. 313). Lire notamment B. BERTRAND, « L'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire. Étude sur un concept régulateur de la procédure législative sous la Vème République », *RDP* 2011, pp. 431-462.

<sup>74</sup> De façon très juste, M. MAUGUIN-HELGESON a indiqué qu'« il ne peut, de toute façon, être remédié aux problèmes posés par une utilisation massive du droit d'amendement qu'en remontant aux racines des maux, à savoir

parole dans un but uniquement politique. Elle a ainsi eu recours aux techniques d'obstruction<sup>75</sup> afin de retarder le plus possible le vote d'un texte. Les stratagèmes étaient multiples mais le plus efficace était sûrement le recours au droit d'amendement<sup>76</sup>. Une fois déposé et recevable, chaque amendement devait en principe être examiné puis faire l'objet d'un vote en séance publique. Son auteur pouvait alors prendre la parole dans l'hémicycle pour quelques minutes. Ainsi, l'équation suivante pouvait-elle être dressée : plus il y avait d'amendements déposés à l'encontre d'une loi, plus la discussion de celle-ci se prolongeait et plus son adoption était retardée. Les parlementaires n'agissaient pas sciemment pour faire évoluer le texte soumis à la délibération, mais uniquement pour mener un « combat » contre le Gouvernement. Il est aisé de critiquer l'obstruction, susceptible de déconsidérer la fonction de parlementaire<sup>77</sup> surtout lorsque les amendements déposés sont parfaitement étrangers au texte, voire complètement « farfelus ». Ces derniers réduisent encore davantage la crédibilité de la parole des parlementaires<sup>78</sup>. Toutefois, d'un autre côté, ces actions politiques des parlementaires ont pu permettre au Parlement de demeurer un lieu de résonance des grands débats sociétaux et à l'opposition, d'obtenir une visibilité.

25. Les choses ont changé à ce sujet depuis 2008. Le nouvel article 48 C. réécrit lors de la révision constitutionnelle (*cf. supra*) « fait une place affichée à l'opposition et participe de ce « statut de l'opposition » dont l'édification a été recherchée à travers la révision constitutionnelle »<sup>79</sup>. Grâce aux séances qui lui sont réservées, une fois par mois, les groupes d'opposition disposent d'un temps élargi pour que leurs initiatives reçoivent un écho plus substantiel. La lettre de la Constitution a été ici fondamentale pour faire évoluer les mentalités car la thèse la plus répandue

---

le manque d'égards du gouvernement français pour l'opposition en particulier, et pour le Parlement en général. L'obstruction est bien entendu la conséquence et non la cause de la culture parlementaire autoritariste » : *L'élaboration...*, p. 283.

- <sup>75</sup> Celle-ci peut se définir comme une pratique « consistant pour les parlementaires à enliser volontairement la discussion d'un texte en déposant une multitude d'amendements » (R. BARRILLON, J.-M. BÉRARD, M.-H. BÉRARD, *Dictionnaire de la Constitution, les institutions de la Vème République*, Paris, Cujas, 4<sup>ème</sup> éd., 1986, p. 14) et plus largement en utilisant toutes les dispositions règlementaires à leurs dispositions (suspensions de séance, rappels au Règlement *etc.*). Il y a même un *vade-mecum* à l'attention du député obstruteur, *cf.* Y. COLMOU, « Vade-mecum du député obstruteur », *Pouvoirs* n°34, 1985, pp. 121-129.
- <sup>76</sup> « Le droit d'amendement comporte non seulement la faculté de proposer la suppression, totale ou partielle, ou la modification, des éléments du dispositif d'un projet ou d'une proposition, mais aussi celle d'en compléter le texte par des dispositions nouvelles » : « Amendement », *in* O. DUHAMEL, Y. MÉNY, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, P.U.F., 1992, pp. 29-30.
- <sup>77</sup> Lire sur ce point V. MARINESE, « L'obstruction parlementaire disparaîtra... Bon débarras ? », *Politeia* n°16, 2009. L'auteur revient dans un premier temps sur les critiques qui peuvent être faites sur ce phénomène : « antidémocratique » (*ibid.*, p. 305), « décrédibilisant les représentants de la Nation » (*ibid.*, p. 307). Toutefois dans un second temps il reconnaît qu'elle est « le seul moyen de contrôle du Gouvernement disponible pour l'opposition » (*ibid.*, p. 308) et qu'elle est simplement, révélatrice de l'impuissance de l'opposition » (*ibid.*, p. 309).
- <sup>78</sup> Les amendements « cocotiers » ont symboliquement donné naissance à ce phénomène. Après les mots « cessations volontaires d'activité » contenus dans un alinéa, J. TOUBON proposait effectivement par un amendement, d'insérer dans le projet de loi *d'orientation autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à prendre des mesures d'ordre social*, les mots suivants : « planter dans chaque commune des cocotiers en nombre proportionnel à la population âgée de 60 ans et plus et rendre obligatoire, une fois par an au moins, l'escalade de ces arbres par la population majeure ».
- <sup>79</sup> J.-L. PEZANT, « Article 48 », *in* F. LUCHAIRE, G. CONAC, X. PRÉTOT (*dir.*), *La Constitution de la République française, Analyses et commentaires*, Paris, Economica, 3<sup>ème</sup> éd., 2008, p. 1218. L'auteur indique que « la novation est certaine s'agissant du contrôle de l'action gouvernementale et des droits de l'opposition » (*ibid.*, p. 1222). Voir encore Y. LECUYER, « Un nouvel horizon pour l'opposition », *Politeia* n°16, 2009, pp. 365-380 ; M.-L. FAGES, « L'opportunité manquée d'un statut de l'opposition en France : la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale », *Politeia* n°16, 2009, pp. 317-364 ; B. NABLI, « L'opposition parlementaire : un contre-pouvoir saisi par le droit », *Pouvoirs* n°133, 2010, pp. 127-141.

est celle de dire que l'opposition ne peut proposer de textes législatifs<sup>80</sup>. À notre sens, la séance publique ne doit pas seulement servir à « abattre » un à un les projets de loi gouvernementaux, mais également de phase de réflexion pour discuter de sujets choisis par ceux qui ont été mis en minorité lors des élections. Sans forcément parvenir à faire adopter ses propositions, l'opposition peut se servir utilement de sa parole « juridique » pour contraindre l'exécutif à discuter avec elle de thèmes alternatifs à ceux qu'il a prioritairement décidés.

26. Si la mission de contrôler l'exécutif est effectivement plus légitimement « accordée »<sup>81</sup> à l'opposition, cette dernière, dans les deux chambres, a vraiment privilégié l'inscription à l'ordre du jour de propositions de loi<sup>82</sup>. Ce choix est en réalité stratégiquement opportun. La discussion d'une proposition de loi est plus vive qu'un débat, s'apparentant davantage à une succession de monologues. En outre, elle est susceptible de rencontrer un certain écho au-delà de la salle des séances<sup>83</sup>. La discussion d'une proposition de loi, « davantage un prétexte qu'un texte »<sup>84</sup>, a pour effet, comme l'explique J.-É. GICQUEL, « d'obliger la majorité (si du moins elle est présente) et le gouvernement à rendre compte de leur action, mais aussi de leur inaction (...) et donc de les contraindre à les justifier. On se retrouve ici très proche d'une logique de responsabilité au sens de *l'accountability* où un gouvernement reste constamment comptable devant les parlementaires de ses décisions comme de ses inerties »<sup>85</sup>. Ainsi, ces initiatives de l'opposition dans l'hémicycle servent finalement aussi bien à développer la fonction législative que la fonction de contrôle. Grâce à ses séquences réservées, l'opposition contraint plus nettement l'exécutif à prendre en compte ses initiatives, plutôt qu'en déposant des déluges d'amendements, comme elle a pu en avoir l'occasion dans le passé. Grâce à la nouvelle rédaction de la norme suprême, l'opposition a été valorisée et des échanges plutôt constructifs entre les participants au débat législatif se sont déroulés<sup>86</sup>. Le Sénat, subissant moins l'emprise des groupes parlementaires, a même pu adopter des propositions de loi et de résolution, en provenance des groupes d'opposition et minoritaires<sup>87</sup>.

---

<sup>80</sup> À titre d'illustration, Y. MICHEL précise que « la tâche essentielle du législateur n'est pas de discuter de propositions qui traduisent le programme politique ou les initiatives de ceux que les électeurs ont rendus minoritaires » : « Les initiatives parlementaires », *Pouvoirs* n°34, 1985, p. 94.

<sup>81</sup> Dans la plupart des ouvrages de référence, l'opposition est reliée à la fonction de contrôle. En ce sens, cf. P. AVRIL, « l'opposition doit admettre que la majorité est fondée à mettre en œuvre sa politique par la loi. En revanche, la majorité doit admettre de son côté que le contrôle est la vocation de l'opposition, car, pour être effectif, le contrôle exige la contradiction et la majorité est elle-même trop souvent inhibée par sa solidarité avec le Gouvernement pour être suffisamment critique » : « La Vème République : les réformes envisageables. Les conditions d'une revalorisation du rôle du Parlement », *Les Cahiers français* n°332, 2006, p. 54 ; Voir également J. BENETTI, G. SUTTER : « Le parlementarisme après la révision constitutionnelle de 2008 : tout changer pour ne rien changer ? », *Politeia* n°15, 2009, p. 383.

<sup>82</sup> Par exemple au Sénat, la part des travaux de contrôle est restée très mince. Durant les sessions 2009-2010, environ 80% des sujets se sont rapportés à la fonction législative. En 2011-2012, 94% des sujets et en 2012-2013, 86%.

<sup>83</sup> La proposition de loi relative à la fin de vie dans la dignité a eu un retentissement certain : « Le Figaro » 18 novembre 2009, « Le Parisien », « Les Échos » et « Le Monde » 19 novembre 2009. Plus globalement, sur l'organisation des journées : « Libération » 20 novembre 2009 (« Quand le PS propose, l'UMP déserte ») ; « L'humanité » 3 décembre 2009 (« Des choix en rupture en débat à l'Assemblée nationale »), « L'humanité » 9 décembre 2009 (« La droite rejette tout en bloc ») ; « Le Monde » 15 octobre 2010 (« À l'Assemblée, les propositions du groupe socialiste pour une « République décente »).

<sup>84</sup> J.-É. GICQUEL, « La journée mensuelle réservée aux groupes de l'opposition et aux groupes minoritaires », in J. GICQUEL, A. LEVADE, B. MATHIEU et al. (dir.), *Un parlement renforcé ? Bilan et perspectives de la réforme de 2008* (journée d'études organisée par l'AFDC, le 13 janvier 2011, à Paris), Paris, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2012, p. 45.

<sup>85</sup> J.-É. GICQUEL, *ibid.*

<sup>86</sup> À l'Assemblée nationale, la sanction a toujours été la même : les propositions de loi déposées par l'opposition n'ont pas été adoptées et les conditions de débat ont été particulièrement mauvaises. La déception n'est pas majeure car il

27. La délibération étant consubstantielle au concept même de Parlement, le renforcement de l'opposition et la reconnaissance de plages d'expression pour elle, assurent la revitalisation des échanges parlementaires (et, bien entendu, de la démocratie<sup>88</sup>). L'opposition a donc un besoin moins vif de recourir aux stratagèmes d'obstruction puisque ces séances réservées permettent régulièrement de provoquer le dialogue avec le Gouvernement.

### B. *Le renoncement de l'opposition à pratiquer l'obstruction*

28. Face aux grands problèmes de gestion du temps qu'elle rencontrait, l'Assemblée nationale a mis en place en 2009 un arsenal de mesures destinées à restreindre clairement l'usage de la parole du parlementaire dans l'hémicycle. La médiatique procédure du « temps législatif programmé » (TLP) en fait partie. Elle consiste en la fixation d'un volume maximal de discussion pour étudier un texte législatif, réparti ensuite entre les groupes<sup>89</sup>. Disposant chacun de leur forfait, ils peuvent librement le dépenser durant les séances plénières consacrées à cet effet. Lorsque les compteurs sont épuisés, les parlementaires concernés ne peuvent plus reprendre la parole durant le reste de l'examen du texte de loi. Il ne s'agit donc plus de cibler *certaines* séquences de la discussion dans l'hémicycle (motions de procédure, présentation des amendements...), mais d'envisager un encadrement plus global, de l'ouverture de la discussion générale au vote solennel sur l'ensemble du texte. Cette procédure avait été fortement critiquée par l'opposition de l'époque, puisqu'elle portait directement atteinte, non pas à son droit de *déposer* les amendements mais de les *défendre*. Effectivement, une fois le temps imparti écoulé, les amendements sont simplement mis aux voix sans forcément faire l'objet d'une présentation par son auteur. La révision de la Constitution a permis de contourner une jurisprudence constitutionnelle considérée par certains parlementaires comme trop restrictive puisqu'elle protégeait jusque là – sauf hypothèse d'obstruction manifeste – les trois composantes du droit d'amendement : le dépôt, la discussion et le vote.

29. Depuis 2009, le mécanisme a plus que porté ses fruits en réduisant massivement le nombre d'amendements déposés puis examinés<sup>90</sup>. L'opposition ne peut plus recourir aux avalanches

---

n'était pas vraiment possible d'espérer un autre bilan dans cette chambre. Que ce soit sous la XIIIème ou la XIVème législature, un groupe était largement majoritaire dans cette Chambre et un groupe d'opposition disposait d'un effectif conséquent, ce qui scindait l'assemblée en deux blocs bien nets (même si les groupes minoritaires nuançaient cette division, surtout depuis 2012). Dès lors, ce schéma n'est-il pas vraiment propice à une écoute attentive ni des petits groupes en général, ni de l'opposition en particulier.

<sup>87</sup> Les sujets n'opposaient pas idéologiquement des blocs de parlementaires comme *l'installation de panneaux d'entrée et de sortie d'agglomération en langue régionale* (proposition de loi adoptée le mercredi 16 février 2011 durant l'espace réservé du groupe socialiste) ; ou relative aux *œuvres visuelles orphelines et modifiant le code de la propriété intellectuelle* (adoptée le jeudi 28 octobre 2010 (espace réservé du groupe socialiste également).

<sup>88</sup> L'opposition, si elle est respectée et détient des pouvoirs importants pour défendre sa cause, apparaît réellement comme un contre-pouvoir.

<sup>89</sup> Les non-inscrits bénéficient d'un volume de parole disponible, nécessairement calculé différemment, voir notamment C. PALLEZ (« La réforme du règlement de l'Assemblée nationale : le temps législatif programmé », *in* « Le nouveau Règlement de l'Assemblée nationale », journée d'études organisée par le Centre de recherches en droit constitutionnel de l'Université Paris-I (CRDC), 1<sup>er</sup> avril 2010 à l'Assemblée nationale, Paris, Imprimerie nationale, 2010, pp. 31-42) et A. de MONTIS, « L'organisation globale des textes, premier bilan sur une réintroduction contestée », LPA n°176, 3 septembre 2010, pp. 3-8.

<sup>90</sup> Au total, sur les 43 textes examinés en TLP, seuls quelques-uns ont donné lieu à des dépôts conséquents d'amendements, principalement au début de l'application du mécanisme sous chaque législature. Cependant les chiffres observés sont bien inférieurs à ceux de textes emblématiques examinés par l'Assemblée nationale depuis les

d'amendements pour décaler le vote d'un texte. Sa seule possibilité de protester contre les conditions du débat législatif, est d'utiliser tout le temps disponible à sa disposition<sup>91</sup>, pour protester ensuite contre la privation de son droit à s'exprimer en séance publique. L'action est en cela bien moins retentissante et peine à dépasser les murs du Palais-Bourbon. La majorité de son côté, selon les textes, a tendance à « sous-utiliser » le temps qui lui est accordé et attend plus ou moins patiemment l'écoulement du forfait de l'opposition. Dès lors, la procédure du TLP réduit les possibilités d'utiliser une parole « politique » pour contrarier les volontés gouvernementales<sup>92</sup>. Le ministre peut, il est vrai, obtenir le vote de son texte dans un délai temporel généralement évaluable et maîtrisé.

30. Lorsque la Conférence des présidents décide de ne pas appliquer la procédure pour l'examen d'un texte législatif, les amendements « sériels » ont tendance à revenir (l'exemple du projet de loi de finances rectificatives pour 2012 en est une illustration<sup>93</sup>), tout comme les relents obstructionnistes. Alors que la majorité UMP de la XIII<sup>ème</sup> législature avait vigoureusement protesté contre ces pratiques et rédigé à cet effet un Règlement restrictif pour les éradiquer, elle y a pourtant recouru une fois basculée dans l'opposition, sous la législature suivante. La première lecture du projet de loi *relatif à l'ouverture du mariage aux personnes de même sexe* a démontré sa pleine capacité à utiliser les dispositions règlementaires pour retarder le vote de ce texte. Les députés UMP avaient prévenu qu'ils mèneraient une véritable bataille sur ce texte<sup>94</sup>. Des milliers d'amendements ont en effet été déposés (plus de 5 000 dont une quantité d'amendements identiques), de nombreux incidents de procédure ont été comptabilisés (suspensions de séance, rappels au Règlement). Les arguments qu'ils présentaient finissaient par se répéter. La majorité a enduré un moment ces conditions de débat législatif et a fini par user à quelques reprises, de moyens règlementaires pour le limiter (comme la clôture sur l'article<sup>95</sup>). L'Assemblée nationale a tenu séance sans discontinuer du mardi 29 janvier au mardi 12 février 2013 (la semaine parlementaire s'est étirée au vendredi, samedi, dimanche puis lundi<sup>96</sup>). L'intérêt du TLP pour limiter dans le temps la discussion plénière et éviter la « dispersion » de la parole du député est donc réapparu avec force<sup>97</sup>.

---

années 1980. À titre d'illustration, 11 153 amendements ont été comptabilisés en 2003 lors de l'examen du projet de loi *Retraites* tandis qu'en 2010, pour ce même thème, le chiffre ne s'est élevé qu'à 764.

<sup>91</sup> Sous la XIII<sup>ème</sup> législature, le principal groupe d'opposition (SRC), composé essentiellement de députés socialistes, a dépensé à sept reprises, l'ensemble de son forfait (*Travail dominical* (juillet 2009) ; *La Poste* (décembre 2009) ; *Concomitance des mandats* (janvier 2010) ; *Grenelle II* (à quelques minutes près ; mai 2010) ; *Réforme des retraites* (septembre 2010) ; *PJL Immigration 1<sup>ère</sup> lecture* (octobre 2010) *2<sup>ème</sup> lecture* (mars 2011) ; le groupe GDR seulement deux fois (*Retraites* et *Immigration 1<sup>ère</sup> lecture*). Sous la XIV<sup>ème</sup> législature, le groupe UMP a développé une manœuvre identique à l'occasion de l'examen du projet de loi *relatif à l'ouverture du mariage aux couples de personnes de même sexe* (cf. *infra*) et le groupe GDR pour la deuxième lecture du projet de loi *relatif à la modernisation de l'action publique territoriale*.

<sup>92</sup> Paradoxalement, le TLP permet même de valoriser la parole juridique de chaque parlementaire. Parce qu'il n'y a plus, dans l'ensemble, d'encadrement temporel précis limitant les interventions individuelles des parlementaires (par exemple lors de la prise de parole sur un article ou un amendement), ces derniers peuvent plus sereinement exposer leurs argumentations. Sur ce point, de nombreux parlementaires et fonctionnaires travaillant au service de la séance interrogés entre 2009 et 2013 ont reconnu que les débats, moins saccadés, étaient de meilleure qualité lorsque cette procédure s'appliquait.

<sup>93</sup> Projet de loi *de finances rectificatives* pour 2012 ; Doc. AN n°71 ; déposé le 4 juillet 2012, pp. 1-270.

<sup>94</sup> Cf. par exemple à ce sujet l'article du journal « Le Figaro » le 10 septembre 2012, dont le titre est explicite : « L'UMP passe à l'offensive pour la rentrée parlementaire ».

<sup>95</sup> J.O AN, *Débats*, 1<sup>ère</sup> séance du 4 février 2013, p. 1129.

<sup>96</sup> À ce sujet, P. AVRIL et J. GICQUEL, *Pouvoirs (CCF)* n°145, 2013, pp. 191-192.

<sup>97</sup> J.-É. GICQUEL, « La loi et la procédure parlementaire », *RFDA* 2013, pp. 932-935.



31. Sans surprise alors, dès la seconde lecture du texte, le temps législatif programmé a été réutilisé. Depuis lors, dix autres projets de loi y ont été soumis, en première et deuxième lecture. Comme l'indique M. MAUGUIN-HELGESON dans sa thèse, « la programmation peut effectivement être appréhendée comme une remise en question radicale d'un « équilibre de la menace » conditionnant les relations parlementaires »<sup>98</sup>. Il est vrai, l'action gouvernementale ne peut donc plus être entravée par ce moyen-ci, l'opposition a perdu un moyen de pression important<sup>99</sup>.
32. En parallèle, alors que l'Assemblée nationale a développé un éventail de dispositions règlementaires visant à encadrer le débat, le Sénat, lui à l'inverse, a préservé des règles très libérales de discussion. Il cultive par tradition une parole assez « libre », à la recherche constante du consensus<sup>100</sup>. La parole n'est donc pas la même selon si l'on s'exprime au Palais-Bourbon ou au Palais du Luxembourg. L'exécutif, en laissant le temps nécessaire à l'institution sénatoriale, parvient tout de même avec cette spécificité, à imposer ses vues. Les deux assemblées ne fonctionnent définitivement pas de la même manière et n'ont surtout pas le même rôle à jouer auprès de l'exécutif.

\* \* \*

33. La parole juridique a été réhabilitée grâce à des normes constitutionnelles, organiques et règlementaires<sup>101</sup> qui s'imposaient en 2008 et 2009 pour contraindre les acteurs de la procédure législative à modifier certaines pratiques. Le Parlement peut potentiellement redevenir une instance fondamentale pour délibérer et décider. À l'exécutif de collaborer réellement avec lui pour construire des textes sérieux, sans avoir le regard en permanence tourné vers le sablier et sans utiliser à tout-va les techniques d'accélération du temps ; à la majorité d'écouter plus attentivement l'opposition, pour éviter qu'elle ne se perde dans les techniques de perturbation du débat législatif. Une plus grande importance accordée à la parole des parlementaires sert à restaurer leur place au sein des institutions (pour accomplir leurs fonctions essentielles de représentants du peuple, légiférer et contrôler), au sein d'un régime parlementaire.

---

<sup>98</sup> M. MAUGUIN-HELGESON, *L'élaboration...*, p. 308.

<sup>99</sup> Il est vrai aussi que le dispositif permet aussi d'améliorer qualitativement, d'un certain point de vue, le débat plénier (cf. *note de bas de page n°94*).

<sup>100</sup> Il est par nature plus indépendant à l'égard du pouvoir exécutif, à l'emprise des groupes, plus distant de ses électeurs et connaît régulièrement des majorités parlementaires plus fragiles, comme l'illustrent les dernières années.

<sup>101</sup> Si le Sénat a moins retouché son Règlement que l'Assemblée nationale, il n'en demeure pas moins qu'il a fait l'objet d'un sérieux rafraîchissement.