

LE TEMPS PARLEMENTAIRE

La Constitution de 1958 a marqué une rupture profonde dans la maîtrise par le Parlement des conditions du travail législatif, puisque le gouvernement s'est vu transférer le contrôle de l'essentiel de l'initiative législative mais aussi des différentes étapes de la procédure d'examen et d'adoption des lois. Ce transfert a eu notamment pour conséquence de bouleverser la gestion du temps par les assemblées. Avant 1958, le temps parlementaire était le temps du Parlement, fixé par lui depuis le régime des sessions et des séances jusqu'au temps quotidien des débats et des interventions. Ce rythme plaçait l'exécutif en position défensive à tout moment face à l'organe parlementaire préposé à la gestion du temps : la conférence des présidents, dominée par les présidents de groupe et les présidents de commission. Dans un cadre lui-même favorable au Parlement – session permanente tout au long de la législature, fixation par les assemblées du régime des séances comme de l'ordre du jour –, la conférence des présidents pouvait imposer le rythme parlementaire à l'exécutif au risque de contraindre celui-ci à des expédients dont le plus célèbre fut le recours aux décrets-lois.

71

LES PREMIERS TEMPS DE LA V^e RÉPUBLIQUE

Depuis 1958, la situation s'est radicalement inversée. Le constituant a globalement confié à la Constitution d'une part, au gouvernement de l'autre, la fixation des règles du jeu parlementaire et donc la gestion du temps.

La Constitution a modifié de fond en comble le régime des sessions, supprimant la session permanente pour ne faire plus siéger le Parlement que six mois par an, donné au gouvernement la maîtrise totale de l'ordre du jour et réduit la conférence des présidents au rôle de greffier. De surcroît, les procédures qui permettaient à l'exécutif de se substituer au

législateur (décrets-lois) ont été constitutionnalisées et renforcées par l'introduction de la procédure d'urgence, destinée à réduire la procédure législative à sa plus simple expression à la demande du gouvernement. Enfin, ce dernier a bénéficié d'armes constitutionnelles permettant de stopper le débat sur le texte, soit sous la forme du vote bloqué (art. 44-3 C) qui permet au gouvernement un vote unique sur tout ou partie du texte en discussion et des amendements qu'il accepte, soit sous celle de l'engagement de responsabilité sur un texte (art. 49-3 C) qui peut obliger à tout moment du débat à l'Assemblée nationale l'opposition à déposer une motion de censure, sauf à voir le texte adopté sans vote. Dans les deux cas, la discussion sur les articles et amendements s'arrête brutalement et le gouvernement évite de voir sa majorité se disperser et l'opposition freiner l'adoption des textes.

72 Ce bouleversement a eu pour effet de placer les assemblées dans une position de dépendance qui a été aggravée par le phénomène majoritaire. En effet, la majorité gouvernementale, qui contrôle les conférences des présidents (au moins celle de l'Assemblée), n'a jamais contesté l'ordre du jour proposé par le gouvernement. Les problèmes d'agenda ont été tranchés à Matignon (ou à l'Élysée) mais jamais au Palais-Bourbon ou au Luxembourg. Cela explique pourquoi ces règles drastiques ont été assouplies par quelques réformes limitées.

La première concerne la gestion du temps de parole. En 1969, la pratique du temps législatif programmé, qui limitait le temps de parole sur l'examen d'un texte sous la IV^e République et avait été reprise sous la V^e, a été supprimée par le règlement de l'Assemblée nationale, démontrant que la majorité de l'époque s'estimait suffisamment solide et protégée par l'arsenal constitutionnel et le règlement.

La seconde concerne l'agenda parlementaire. En 1995, la révision constitutionnelle du 4 août consécutive à l'élection de Jacques Chirac a opéré deux modifications de la Constitution relatives au temps parlementaire. D'abord, l'instauration de la session annuelle (du 1^{er} octobre au 30 juin) a remplacé les deux sessions ordinaires d'automne et du printemps. Cette session unique aurait pu donner plus de temps au Parlement pour légiférer et contrôler : en fait, il n'en a rien été puisque le nombre de séances n'a pas été augmenté (cent vingt séances, sauf demande de séances supplémentaires par le Premier ministre ou les majorités des assemblées). Ce chiffre tient compte, outre des fins de semaines souvent sans séance – à l'exception de la période dévolue à la loi de finances ou aux grands textes marathoniens – où le parlementaire laboure sa circonscription et gère son mandat local (du vendredi au

lundi), des suspensions consécutives aux vacances (deux semaines en fin d'année et deux autres au printemps) et surtout aux campagnes électorales nationales ou locales qui seront rattrapées ensuite dans les sessions extraordinaires. Ensuite, l'autre modification concerne l'ordre du jour, puisqu'un jour par mois a été attribué à l'examen des propositions de lois, afin de rompre avec le monopole gouvernemental. Cette réforme marginale n'a eu que des effets limités, le total de ces journées (huit par an) étant si ridicule que la réforme aboutissait à donner un peu plus d'un jour par an à chaque groupe. L'examen concret d'un texte législatif en séance sur une journée (en fait, une demi-journée) ne permet de traiter que des textes de faible ampleur, limités à quelques articles. Si le (ou les) parlementaire(s) à l'origine de la proposition de loi a (ont) réussi l'exploit de l'inscrire à l'ordre du jour après avoir franchi les obstacles politiques (feu vert du groupe) et juridiques (conditions de recevabilité des articles 40 et 41 C), et de l'avoir fait adopté par son (leur) assemblée, le texte arrêtera de toute façon son parcours à cet instant car il n'aura aucune chance d'être inscrit à l'ordre du jour de la seconde chambre, celle-ci réservant « sa » journée à ses propres textes.

73

Ces modifications limitées n'ont pas changé la nature du travail parlementaire. Elles n'ont pas non plus permis d'apaiser le climat des assemblées, et surtout de l'Assemblée nationale, où la succession des alternances (1981, 1986, 1988, 1993, 1997, 2002) a radicalisé le climat et conduit l'opposition du moment à mener une véritable guérilla parlementaire. Celle-ci n'a pas pris la forme de la motion de censure (aux effets de blocage limités à quarante-huit heures et de toute manière impropre à entamer le mur du fait majoritaire depuis 1962), tombée en désuétude, mais de l'obstruction par le dépôt massif d'amendements aux projets de loi. Cette pratique est apparue avec l'alternance de 1981, la droite recourant au dépôt massif d'amendements contre les projets de nationalisation et la gauche prenant le relais en 1986.

C'est dans ce contexte historique qu'il faut replacer la révision de 2008 et le renforcement des prérogatives du Parlement qu'elle a institué. Ce renforcement concerne en particulier la nouvelle gestion de l'agenda législatif et le rééquilibrage théorique qui en découle. Cinq ans après la révision, un premier bilan peut être dressé de sa mise en œuvre.

LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE DE 2008
ET LE NOUVEL AGENDA PARLEMENTAIRE

Parmi les nombreuses réformes relatives aux pouvoirs du Parlement introduites par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, plusieurs concernent la gestion de l'agenda parlementaire.

74 La plus importante porte sur l'ordre du jour. L'article 48 C tel qu'il résulte de la révision dispose que l'ordre du jour des sessions ordinaires est fixé par chaque assemblée. Celle-ci détermine librement deux semaines sur quatre de chaque mois, le gouvernement se voyant attribuer les deux autres, auxquelles s'ajoute la priorité gouvernementale pour l'examen des lois de finances et de financement de la sécurité sociale, pour celui des projets relatifs aux états de crise et aux opérations extérieures ainsi que pour les textes transmis par l'autre assemblée depuis au moins six semaines. Les deux semaines réservées aux assemblées se répartissent entre le contrôle de l'action du gouvernement et l'évaluation des politiques publiques (qui ont la priorité pour une semaine mais ne mobilisent guère les parlementaires) ainsi que l'examen des textes d'origine parlementaire (les groupes d'opposition et minoritaires de l'assemblée concernée ayant droit à un jour par mois). Cette nouvelle répartition aboutit donc à un rééquilibrage en faveur du Parlement qui favorise surtout la majorité de chaque assemblée : la majorité de l'Assemblée nationale étant par définition favorable au gouvernement, le nouvel équilibre constitutionnel aboutit à une négociation permanente entre le gouvernement et sa majorité pour la mise au point de l'agenda législatif. Par contre, le décalage entre le mode d'élection et le calendrier électoral du Sénat et de l'Assemblée peut aboutir (comme ce fut le cas en 2011-2012) à ce que la majorité sénatoriale soit dans l'opposition au gouvernement et que la gestion des deux semaines d'initiative sénatoriale soit donc surtout entre les mains de l'opposition, les partisans du gouvernement dans la seconde chambre se voyant attribuer les miettes du temps disponible.

La deuxième réforme concerne les délais d'examen des textes. La révision de 2008 (qui a modifié l'article 42 C) a fixé un délai minimum de six semaines entre le dépôt du texte et son examen en séance devant la première assemblée saisie afin de laisser un temps raisonnable à la commission permanente pour l'étudier et prendre position – et ce d'autant que c'est désormais le texte de la commission qui est examiné en séance. De même, une fois le texte transmis à la seconde chambre, celle-ci ne l'examinera en séance qu'après un délai de quatre semaines – ce

délai plus court s'explique par le fait que la commission de la seconde chambre a commencé à étudier le texte bien avant qu'il lui soit transmis officiellement.

En fait, cette réforme a prévu de nombreuses exceptions : elle ne s'applique ni aux lois constitutionnelles ni aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Surtout, ces délais ne sont pas applicables si le gouvernement a décidé de recourir à la procédure accélérée (nouveau nom de la procédure d'urgence dans la nouvelle rédaction de l'article 45 C) qui lui permet de demander la convocation de la commission mixte paritaire après une seule lecture par chaque assemblée. Or le gouvernement dispose d'une assez grande latitude pour recourir à cette procédure puisqu'il peut l'engager la veille de la conférence des présidents qui précède l'ouverture du débat à l'Assemblée nationale (art. 102 de son règlement) et « en principe » lors du dépôt du projet au Sénat (art. 24 *bis* de son règlement). Les conférences des présidents des deux assemblées peuvent s'y opposer conjointement, mais on voit mal celle de l'Assemblée se prêter à cette manœuvre sous la V^e République.

75

La troisième réforme est consacrée à la restauration du temps législatif programmé. Supprimée en 1969, cette procédure – rétablie par l'article 44 C et l'article 17 de la loi organique du 15 avril 2009 – permet à la conférence des présidents de fixer une durée maximale pour l'examen d'un texte. Si l'Assemblée nationale a traduit ce dispositif dans son règlement (art. 49-5), le Sénat s'y est refusé, les différents groupes de cette assemblée s'accordant pour estimer que le danger d'obstruction y était plus limité et plus maîtrisé, compte tenu de la tradition sénatoriale. Ce dispositif, lorsqu'il est mis en œuvre, aboutit, si le temps de parole d'un groupe est épuisé, à mettre aux voix les amendements sans débat et à interdire au président de groupe de demander le scrutin public, sauf sur l'ensemble du texte.

Cet ensemble de réformes a indiscutablement rééquilibré la procédure parlementaire en faveur des assemblées et surtout de leurs majorités respectives. Leur mise en œuvre pratique s'est avérée cependant assez décevante.

LA MISE EN ŒUVRE DES RÉFORMES

La révision constitutionnelle de 2008 a été mise en œuvre par la loi organique du 15 avril 2009 qui s'est traduite dans les règlements des assemblées à l'automne 2009. L'esprit dans lequel ont été adaptés ces règlements a été très différent d'une chambre à l'autre.

À l'Assemblée nationale, la volonté de la majorité présidentielle a été de se doter d'armes efficaces contre l'opposition, ce qui explique que la bataille la plus dure a porté sur la réintroduction du temps législatif programmé, destinée à combattre l'obstruction puisque le but unique du dépôt massif d'amendements (qui est la forme visible de l'obstruction) est de permettre la multiplication des prises de parole – pour présenter le texte mais surtout pour expliquer son vote, ce qui peut prendre un temps considérable si chaque membre d'un groupe qui soutient un amendement décide d'expliquer son vote durant les cinq minutes dont il dispose et si des milliers d'amendements sont déposés et ont résisté au filtrage des irrecevabilités.

76

À l'inverse, les sénateurs, peu enclins à utiliser des armes lourdes contre un phénomène qui n'a jamais pris au Sénat de forme pathologique et de surcroît conscients des risques de changement de majorité dans cette assemblée (ce qui s'est effectivement produit au lendemain des élections sénatoriales de septembre 2011), ont préféré renoncer à introduire cette réforme et sont restés fidèles aux armes classiques prévues par le règlement du Sénat – et notamment son article 48 qui permet à la demande du président, du président d'un groupe ou du président de la commission saisie au fond de demander la clôture de la discussion sur un article, sur un amendement ou sur le texte après prise de parole d'un orateur par groupe pour cinq minutes chacun.

L'Assemblée nationale a donc, dans le nouvel article 49-5 de son règlement, mis en œuvre le temps partagé qui permet à la conférence des présidents de fixer la durée maximale de l'examen de l'ensemble d'un texte, hors présentation des motions de procédure. Ces dernières, qui permettent de retarder l'examen du texte en organisant un premier débat sur sa recevabilité – et pouvant conclure à son rejet pour irrecevabilité ou à son renvoi en commission –, ont été ramenées à deux à l'Assemblée (en fusionnant la question préalable et l'exception d'irrecevabilité). Quant au temps partagé, celui-ci peut être décidé par la conférence des présidents, le règlement divisant le temps disponible en deux tranches (tranche minima et tranche supplémentaire) et les groupes d'opposition bénéficiant de 60 % de la tranche supplémentaire. Depuis son entrée en vigueur, cette réforme a été respectée, le temps effectivement utilisé s'avérant toujours inférieur au temps alloué, y compris pour les textes les plus controversés (voir tableau ci-après), et le nombre d'amendements déposés a, de ce fait, diminué de façon significative. Il est remarquable que la nouvelle majorité issue des élections législatives de juin 2012 n'ait pas jugé utile de remettre en

cause cette procédure qu'elle avait vivement combattue lors de son adoption.

Temps législatif programmé

| <i>Texte</i> | <i>Temps alloué</i> | <i>Temps utilisé</i> | <i>Temps de séance</i> | <i>Dates de discussion</i> |
|---|---------------------|----------------------|------------------------|----------------------------|
| Proposition de loi relative au repos dominical | 50 h 00 | 30 h 53 | 42 h 55 | Juillet 2009 |
| Projet de loi d'orientation et de formation professionnelle tout au long de la vie | 30 h 00 | 14 h 02 | 21 h 11 | Novembre 2009 |
| Projet de loi relatif aux jeux d'argent et de hasard en ligne | 30 h 00 | 11 h 29 | 22 h 41 | Octobre 2009 |
| Projet de loi relatif à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés | 30 h 00 | 10 h 20 | 14 h 32 | Octobre 2009 |
| Projet de loi relatif au risque de récidive criminelle | 25 h 00 | 7 h 18 | 11 h 46 | Novembre 2009 |
| Projet de loi relatif au Grand Paris | 25 h 00 | 14 h 41 | 23 h 08 | Novembre 2009 |
| Projet de loi relatif à La Poste et aux activités postales | 30 h 00 | 18 h 06 | 25 h 16 | Décembre 2009 |
| Projet de loi relatif à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés (deuxième lecture) | 30 h 00 | 7 h 53 | 14 h 32 | Janvier 2010 |
| Projet de loi relatif à la concomitance des renouvellements des conseils généraux et territoriaux | 30 h 00 | 12 h 55 | 19 h 07 | Janvier 2010 |

| | | | | | |
|----|--|--------|--------|--------|----------------|
| 78 | Projet de loi pour la performance de la sécurité intérieure | 30 h00 | 16 h45 | 24 h30 | Février 2010 |
| | Projet de loi portant réforme du crédit à la consommation | 20 h00 | 12 h35 | 21 h27 | Avril 2010 |
| | Projet de loi relatif aux réseaux consulaires | 20 h00 | 7 h13 | 12 h20 | Avril 2010 |
| | Projet de loi relatif au dialogue social dans la fonction publique | 15 h00 | 6 h55 | 11 h31 | Avril 2010 |
| | Projet de loi portant engagement national pour l'environnement | 30 h00 | 25 h08 | 42 h42 | Mai 2010 |
| | Projet de loi portant réforme des collectivités territoriales | 50 h00 | 35 h24 | 50 h20 | Mai 2010 |
| | Projet de loi relatif à la nouvelle organisation du marché de l'électricité | 20 h00 | 10 h01 | 14 h54 | Juin 2010 |
| | Projet de loi relatif à l'agriculture et la pêche | 24 h20 | 22 h15 | 36 h32 | Juin 2010 |
| | Projet de loi relatif à la réforme des retraites | 50 h00 | 39 h42 | 65 h04 | Septembre 2010 |
| | Projet de loi portant réforme des collectivités territoriales (deuxième lecture) | 15 h00 | 5 h50 | 9 h31 | Septembre 2010 |
| | Projet de loi relatif à l'immigration, l'intégration et la nationalité | 30 h00 | 26 h12 | 42 h28 | Septembre 2010 |
| | Projet de loi organique relatif à la gestion de la dette sociale | 10 h00 | 3 h30 | 6 h49 | Octobre 2010 |
| | Projet de loi pour la performance de la sécurité intérieure (deuxième lecture) | 20 h00 | 10 h46 | 16 h34 | Décembre 2010 |
| | Projet de loi relatif à la garde à vue | 30 h00 | 15 h01 | 21 h46 | Janvier 2011 |

| | | | | |
|--|---------|---------|---------|----------------|
| Projet de loi relatif à la bioéthique | 30 h 00 | 19 h 42 | 28 h 16 | Février 2011 |
| Projet de loi relatif à l'immigration, l'intégration et la nationalité (deuxième lecture) | 15 h 00 | 13 h 25 | 20 h 17 | Mars 2011 |
| Projet de loi relatif aux personnes faisant l'objet de soins psychiatriques | 20 h 00 | 5 h 29 | 9 h 25 | Mars 2011 |
| Projet de loi relatif à la garde à vue (deuxième lecture) | 15 h 00 | 4 h 22 | 7 h 02 | Avril 2011 |
| Projet de loi relatif aux personnes faisant l'objet de soins psychiatriques (deuxième lecture) | 10 h 00 | 1 h 47 | 3 h 16 | Mai 2011 |
| Projet de loi relatif à la bioéthique (deuxième lecture) | 15 h 00 | 9 h 34 | 14 h 14 | Mai 2011 |
| Projet de loi relatif à la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale | 30 h 00 | 13 h 13 | 19 h 19 | Juin 2011 |
| Projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs | 25 h 00 | 17 h 35 | 33 h 40 | Septembre 2011 |
| Projet de loi relatif à l'exécution des peines | 30 h 00 | 4 h 40 | 8 h 09 | Janvier 2012 |

SOURCE: Service de la séance de l'Assemblée.

79

Quant au Sénat, il a donc renoncé à introduire cette procédure dans son règlement, ce qui n'a pas eu pour effet de renforcer l'obstruction parlementaire, le recours aux amendements démonstratifs restant limité.

Pour sa part, le gouvernement a pallié la diminution des armes constitutionnelles à sa disposition en utilisant plus efficacement celles qui restaient entre ses mains, notamment pour faire face à la diminution du temps disponible pour l'examen des projets de loi. Si, durant le premier quinquennat (2002-2007), les gouvernements ont opté pour le recours intensif aux ordonnances (deux cent quarante-cinq ordonnances ont été adoptées entre 1960 et 2000 et deux cent huit de 2001 à 2006), durant

le second et le troisième, ils ont préféré faire systématiquement usage de la procédure accélérée afin de limiter à une seule lecture par chaque assemblée le débat avant la réunion de la commission mixte paritaire (voir tableau ci-après). Cette limitation drastique permet d'examiner davantage de textes avec moitié moins de temps attribué, mais le travail parlementaire est réduit à la portion congrue, au point que la première assemblée saisie peut ne pas connaître des amendements gouvernementaux déposés devant la seconde.

Déclarations d'urgence et procédures accélérées

80

| <i>Années</i> | <i>Nombre de déclarations d'urgence/ procédures accélérées¹</i> | <i>Nombre total de lois adoptées (hors conventions)</i> |
|---------------|--|---|
| 1959 | 0 | 51 |
| 1960 | 3 | 69 |
| 1961 | 1 | 86 |
| 1962 | 2 | 50 |
| 1963 | 10 | 68 |
| 1964 | 7 | 95 |
| 1965 | 3 | 60 |
| 1966 | 19 | 116 |
| 1967 | 5 | 62 |
| 1968 | 14 | 49 |
| 1969 | 7 | 71 |
| 1970 | 18 | 73 |
| 1971 | 20 | 92 |
| 1972 | 15 | 102 |
| 1973 | 8 | 55 |
| 1974 | 12 | 49 |
| 1975 | 20 | 112 |
| 1976 | 20 | 83 |
| 1977 | 44 | 102 |
| 1978 | 22 | 59 |
| 1979 | 8 | 47 |
| 1980 | 14 | 49 |
| 1981 | 7 | 33 |
| 1982 | 36 | 71 |
| 1983 | 21 | 87 |
| 1984 | 27 | 73 |
| 1985 | 55 | 81 |

| | | |
|------------------------|----|----|
| 1986 | 25 | 44 |
| 1987 | 35 | 79 |
| 1988 | 7 | 23 |
| 1989 | 30 | 63 |
| 1990 | 28 | 69 |
| 1991 | 28 | 58 |
| 1992 | 34 | 71 |
| 1993 | 14 | 54 |
| 1994 | 16 | 71 |
| 1995 ² | 4 | 16 |
| 1995-1996 | 15 | 57 |
| 1996-1997 | 11 | 34 |
| 1997-1998 | 10 | 46 |
| 1998-1999 | 8 | 48 |
| 1999-2000 | 10 | 54 |
| 2000-2001 | 22 | 42 |
| 2001-2002 | 11 | 40 |
| 2002-2003 | 10 | 55 |
| 2003-2004 | 14 | 40 |
| 2004-2005 | 8 | 48 |
| 2005-2006 | 9 | 45 |
| 2006-2007 | 20 | 46 |
| 2007-2008 | 23 | 55 |
| 2008-2009 ³ | 34 | 43 |
| 2009-2010 | 22 | 57 |
| 2010-2011 | 21 | 66 |
| 2011-2012 | 43 | 40 |
| 2012-2013 ⁴ | 17 | 22 |

¹ Il s'agit du nombre de déclarations d'urgence/procédures accélérées engagées sur les textes déposés dans l'année concernée (et non sur les textes adoptés).

² De janvier à septembre.

³ À compter du 1^{er} mars 2009, la déclaration d'urgence devient l'engagement de la procédure accélérée.

⁴ Du 1^{er} octobre 2012 au 25 mars 2013.

SOURCE : Service de la séance du Sénat.

En fin de compte, les traits fondamentaux de la V^e République n'ont pas été bouleversés par ces transformations constitutionnelles. Les instruments entre les mains des assemblées changent, mais le fait majoritaire permet de faire bénéficier l'axe président-gouvernement-majorité parlementaire de ce rééquilibrage. Quant au gouvernement, il n'a pas

été sensiblement affecté par la diminution de ses pouvoirs. Ceux qu'il conserve lui permettent de garder la maîtrise du travail parlementaire. Le temps parlementaire n'est peut-être plus le temps du gouvernement, mais il est celui de la majorité.

R É S U M É

La Constitution de 1958 a placé le Parlement sous la tutelle du gouvernement non seulement en ce qui concerne la compétence et les procédures de décision, mais aussi pour la gestion de son temps de travail, qu'il s'agisse de la durée des sessions, de l'ordre du jour ou de la prise de parole. Il a fallu attendre la révision constitutionnelle de 2008 pour qu'un rééquilibrage s'opère, mais dont le bénéficiaire est surtout la majorité parlementaire. Celle-ci, excepté le domaine financier qui reste l'apanage du gouvernement, traite désormais d'égal à égal avec ce dernier, qu'il s'agisse de la fixation et du contenu de l'ordre du jour ou du temps de parole partagé.