
Le temps du débat législatif

Sylvia Calmes-Brunet



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/crdf/5286>

DOI : [10.4000/crdf.5286](https://doi.org/10.4000/crdf.5286)

ISSN : 2264-1246

Éditeur

Presses universitaires de Caen

Édition imprimée

Date de publication : 1 novembre 2012

Pagination : 81-96

ISSN : 1634-8842

Référence électronique

Sylvia Calmes-Brunet, « Le temps du débat législatif », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux* [En ligne], 10 | 2012, mis en ligne le 01 décembre 2013, consulté le 12 décembre 2020.

URL : <http://journals.openedition.org/crdf/5286> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/crdf.5286>

Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux

Le temps du débat législatif

Sylvia CALMES-BRUNET

Maître de conférences en droit public à l'Université de Rouen

-
- I. Le partage du temps législatif
 - A. Le partage du temps de l'initiative
 - 1. L'état antérieur du droit et de la pratique
 - 2. Une innovation ?
 - B. Le partage du temps de parole
 - 1. Pour certains débats
 - 2. Pour les questions au Gouvernement
 - II. Le rythme du temps législatif
 - A. La procédure accélérée
 - 1. L'utilisation abusive de la procédure d'urgence
 - 2. Le droit de veto sur la procédure accélérée
 - B. Les nouveaux délais
 - 1. Plus de temps en amont des séances
 - 2. Moins de temps en séance
 - III. L'encadrement du temps législatif
 - A. La programmation des débats
 - 1. La rationalisation du droit d'amendement
 - 2. Le temps législatif programmé
 - B. La clôture des débats
 - 1. La fin de la discussion
 - 2. L'absence de discussion

La Constitution de la V^e République a eu cinquante ans, l'âge des bilans, mais aussi celui de la remise en question des équilibres institutionnels et politiques et de la « mauvaise organisation du travail parlementaire, caractérisée tout spécialement par le manque de temps »¹. Ainsi la

révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 relative à la modernisation des institutions modifie-t-elle en profondeur la procédure législative suivie devant le Parlement². Tous les stades de la procédure sont concernés : « de la préparation des textes [l'avant] au vote public [l'après,

1. G. Bergougnous, « Les mutations de l'institution parlementaire », in *1958-2008, cinquantième anniversaire de la Constitution française*, B. Mathieu (dir.), Paris, Dalloz, 2008, p. 274.
2. Sur un total de 47 articles, 30 ont une incidence (directe ou indirecte) sur la vie du Parlement.

avec l'application des lois], en passant par la discussion en séance [le pendant] »³. Elle a pour objectif d'améliorer la maîtrise parlementaire de la production législative, en modifiant la manière dont se déroule le processus, avec la perspective d'une meilleure efficacité du travail parlementaire et d'une inflation législative endiguée ; le but est que les lois soient moins nombreuses, mieux préparées et mieux écrites. La réforme a notamment permis la mise en place d'instruments de gestion du temps législatif⁴. « Le temps fut l'obsession commune de la majorité (pour le contrôler) et de l'opposition (pour en disposer), la première échenillant toutes les procédures qui en consomment »⁵.

Le droit d'amendement, forme de droit d'initiative⁶ dont l'exercice – abusif depuis quelques années⁷ – constitue depuis 1958 la principale marge de manœuvre des parlementaires (de l'opposition comme de la majorité), s'est naturellement trouvé au cœur des débats lors de l'élaboration tant de la loi constitutionnelle de 2008 que de la loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution⁸, ou encore lors des modifications des règlements de l'Assemblée nationale (RAN) et du Sénat (RS)⁹ des 27 mai¹⁰ et 2 juin 2009¹¹. Il s'agissait de trouver un moyen de rationaliser l'exercice devenu trop chronophage, voire obstructionniste, du droit d'amendement.

Des efforts en ce sens ont déjà été faits par le Conseil constitutionnel. Ainsi, l'exigence constitutionnelle de « clarté » et de « sincérité » des débats parlementaires, consacrée en 2005 par le Conseil à l'occasion du contrôle d'une résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale¹², fondée sur l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen et sur l'article 3 de la Constitution, renvoie déjà à une double nécessité : d'une part celle de

limiter le dépôt tardif des amendements des parlementaires (par l'instauration de délais butoirs de dépôt), d'autre part celle de contenir, par la mise à disposition de l'opposition de moyens de s'exprimer autres que la voie de l'amendement, l'« utilisation politique » de l'amendement qui vise simplement à retarder le vote de la loi¹³. On pourrait lui ajouter la nécessité de lutter contre d'autres abus, les amendements gouvernementaux ayant aussi tendance à se multiplier au cours des lectures successives, donc à retarder les débats, parce que le projet de loi initial a été mal préparé. La règle de « l'entonnoir » dès la deuxième lecture¹⁴ est également un moyen permettant d'interdire en principe tout dépôt d'un amendement qui n'est pas en relation directe avec le projet ou la proposition de loi restant en discussion.

Dans cette logique, le comité Balladur a, dans ses développements sur l'amélioration du travail législatif, mené une réflexion sur la question de savoir comment « moderniser le droit d'amendement » et « mettre en place une organisation concertée des débats »¹⁵. La plupart de ses recommandations en la matière ont été reprises dans la loi constitutionnelle de 2008. Les questions se posaient dès lors de savoir comment les parlementaires allaient aménager les règlements des deux assemblées dans le cadre formaliste de ces lois constitutionnelle et organique nouvelles, et si la vigilance du Conseil constitutionnel à l'égard de la réforme du Parlement allait se prolonger au stade de l'examen des règlements intérieurs des assemblées¹⁶.

Près de cent cinquante articles du Règlement de l'Assemblée nationale et soixante-dix du Règlement du Sénat sont insérés, modifiés ou abrogés. Cette réforme des règlements est sans équivalent depuis cinquante ans. Elle ouvre de nouveaux espaces à l'initiative parlementaire et conduit à écrire la loi différemment, le rythme de la

3. P.-Y. Gahdoun, « L'amélioration de la fabrication des lois, entre rénovation et révolution », *L'actualité juridique. Droit administratif*, 13 octobre 2008, p. 1872.
4. « [...] nombre des dispositions [...] comporte des règles relatives au temps, montrant que rééquilibrer suppose de rationaliser et, tout particulièrement, de mieux gérer le temps [...]. Signe des temps, la révision des cinquante ans semble, plus que toute autre, marquée par la conscience du temps » (A. Levade, « La révision du 23 juillet 2008 – Temps et contretemps », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 78, 2009, p. 300).
5. P. Avril, « Un nouveau droit parlementaire ? », *Revue du droit public*, n° 1, 2010, p. 124.
6. Voir J.-P. Camby, P. Servent, *Le travail parlementaire sous la Cinquième République*, 4^e éd., Paris, Montchrestien (Clefs. Politique), 2004, p. 82.
7. Le nombre d'amendements à l'Assemblée nationale, compris entre 1 000 et 2 000 par an il y a quarante ans, est, depuis quelques années, de l'ordre de 25 000 en moyenne. Ainsi, plus de 243 000 amendements (dont 137 665 pour la loi sur l'énergie en 2006) ont été déposés durant la précédente législature (2002-2007). Au Sénat, le nombre des amendements est passé de 576 en 1970 à 9 250 en 2003, la moyenne depuis 1995 s'établissant autour de 5 000. Voir P. Avril, J. Gicquel, *Droit parlementaire*, 4^e éd., Paris, Montchrestien (Domat droit public), 2010, p. 166.
8. CC, déc. n° 2009-579 DC du 9 avril 2009, *JORF*, n° 0089, 16 avril 2009, p. 6530. La procédure d'adoption de cette loi organique a connu des épisodes troublés ; notamment, les députés d'opposition ont entouré le perchoir en chantant la Marseillaise pour protester contre la manière dont la majorité entendait rédiger le texte, et 4 500 amendements ont été déposés.
9. P. Avril critique cette tyrannie d'un « formalisme codificateur qui n'introduit pas seulement davantage de rigidité dans le droit parlementaire, mais s'inscrit dans le mouvement de saisie par le droit de l'ensemble de la vie des assemblées dont la révision prétendait assouplir les contraintes, esquissant ainsi un surprenant aller-retour » (« Un nouveau droit parlementaire ? », p. 124).
10. Résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale, 27 mai 2009.
11. Résolution pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat, 2 juin 2009.
12. CC, déc. n° 2005-526 DC du 13 octobre 2005, *Rec.*, p. 144.
13. V. Sommacco, « Les fonctions politiques de l'amendement », *Les petites affiches*, n° 119, 16 juin 2003, p. 6.
14. CC, déc. n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006, Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, *JORF*, n° 20, 24 janvier 2006, p. 1138.
15. Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *Une V^e République plus démocratique*, 29 octobre 2007, p. 41 sq. ; *JORF*, n° 252, 30 octobre 2007.
16. CC, déc. n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale, *JORF*, n° 0148, 28 juin 2009, p. 10867 et n° 2009-582 DC du 25 juin 2009, Résolution tendant à modifier le Règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat, *JORF*, n° 0148, 28 juin 2009, p. 10871.

procédure étant modifiée et le temps législatif – donc le droit d'amendement – plus encadré. La gestion du temps dans l'hémicycle a ainsi pris une autre dimension. Le déroulement des travaux en séance a été réformé et des dispositions ont été adoptées pour tenter de faire prévaloir l'essentiel sur l'accessoire¹⁷. Ce recadrage de l'activité parlementaire se veut un facteur d'amélioration du travail législatif, certaines atteintes à la liberté des parlementaires étant des conditions jugées nécessaires à l'efficacité : le Parlement n'a rien à gagner à s'éloigner du fondamental pour se perdre dans les détails, et la position globale du Parlement peut être affaiblie par les droits reconnus individuellement à ses membres. La première préoccupation amène à rendre sa portée d'origine au domaine de la loi de l'article 34 de la Constitution¹⁸, mais aussi à recentrer les parlementaires sur une initiative législative réelle et efficace et à limiter ensuite les débats sans fin en séance. La seconde vise à éviter que les droits des parlementaires dans le processus législatif, notamment le droit d'amendement, soient détournés de leur raison d'être dans une logique obstructionniste.

La garantie technique d'une plus grande maîtrise parlementaire de l'ordre du jour et d'un partage plus équitable du temps de parole entre les parlementaires des différents groupes induit une accélération du rythme de travail, donc un temps plus court en séance publique et, en outre, la possibilité d'un cadrage des débats. Désormais, on partage certes le temps, mais pour mieux le limiter lors des débats législatifs en séance, par l'accélération de la procédure et des délais et par la rationalisation du droit d'amendement. Le temps législatif se veut donc désormais mieux partagé (I), mais il est plus rythmé (II) et, surtout, bien plus encadré (III).

I. Le partage du temps législatif

Le constituant a cherché à établir un équilibre dans le temps en partageant ce dernier d'une part entre le Gouvernement et le Parlement concernant l'initiative (A) et d'autre part entre la majorité et l'opposition parlementaires concernant la parole (B).

A. Le partage du temps de l'initiative

Désormais, le débat législatif peut, en principe, être largement d'initiative parlementaire, dans la mesure où la maîtrise de l'ordre du jour est partagée entre le

Gouvernement et les assemblées. L'arme gouvernementale est émoussée et la production législative peut redevenir l'œuvre du Parlement.

Cette ouverture de l'ordre du jour met fin à cinquante ans de monopole gouvernemental (1) et doit permettre aux parlementaires de s'exprimer non plus seulement par la voie de l'amendement, mais aussi par la voie de propositions de loi (2).

1. L'état antérieur du droit et de la pratique

L'article 48 antérieur à la réforme amenait à décomposer l'ordre du jour en deux parties : l'ordre du jour prioritaire, fixé par le Gouvernement, et l'ordre du jour complémentaire, déterminé par la Conférence des présidents dans chaque assemblée. Cependant, du fait de la forte masse de législation nécessaire à l'action de l'exécutif, l'ordre du jour prioritaire occupait la quasi-totalité du temps législatif disponible. L'article 48 ouvrait donc au Gouvernement la possibilité d'un véritable monopole de l'initiative¹⁹. La loi constitutionnelle du 4 août 1995 avait certes permis à chaque assemblée de fixer elle-même prioritairement son ordre du jour une séance par mois (deux matinées par mois en pratique à l'Assemblée nationale)²⁰. L'impact de cette fenêtre parlementaire (« niche parlementaire » à l'Assemblée nationale et « journée mensuelle réservée » au Sénat) restait cependant quasiment nul, d'autant plus qu'il n'était pas rare que les parlementaires eux-mêmes décident de consacrer cette séance aux textes présentés... par le Gouvernement. C'est cette situation de profond déséquilibre que la réforme de 2008 vise à remettre en cause.

2. Une innovation ?

« Le nouveau "partage" de l'ordre du jour est mis à profit pour favoriser l'initiative parlementaire, l'expression de l'opposition et le renforcement de l'activité de contrôle »²¹. Désormais, la priorité du Gouvernement dans la fixation de l'ordre du jour est en principe limitée à deux semaines de séances sur quatre (art. 48 al. 2). Une troisième semaine étant réservée par priorité « au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques » (al. 4)²², cela laisse théoriquement aux assemblées la liberté de déterminer elles-mêmes un quart de l'ordre du jour. Elles peuvent donc le consacrer aux propositions parlementaires sans que le Gouvernement puisse s'y opposer. L'article 48 précise également, ce qui est inédit,

17. Assemblée nationale, *La réforme du Règlement de l'Assemblée nationale. Révision constitutionnelle du 23 juillet 2008*, juillet 2009, p. 30.

18. La révision de 2008 a actualisé la liste des matières qui relèvent du domaine de la loi (art. 1^{er}, 4 et 34 de la Constitution) et a ouvert la procédure de l'irrecevabilité (art. 41 de la Constitution) à l'encontre des initiatives parlementaires au « président de l'assemblée saisie ».

19. Ainsi, sur les 1720 lois promulguées de 1988 à 2007, 89,15 % émanent de projets, contre 12,84 % de propositions, alors que ces pourcentages s'établissaient sous la IV^e République à 70,55 % pour les projets et 29,45 % pour les propositions. Voir P. Avril, J. Gicquel, *Droit parlementaire*, p. 165.

20. Assemblée nationale, *La réforme du Règlement de l'Assemblée nationale...*, p. 14.

21. *Ibid.*

22. Les missions du Parlement étant désormais bien identifiées par le nouvel article 24 alinéa 1 de la Constitution, chacune bénéficie d'un temps préservé et, les « missions de contrôle et d'évaluation étant plus menacées parce que la culture parlementaire moins accoutumée, ce sont elles qui bénéficient d'un temps réservé » (A. Levade, « La révision du 23 juillet 2008... », p. 306).

qu'« un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires » (al. 5).

Cette réforme constitue par conséquent un « bouleversement du système de production législative tel qu'il existait depuis 1958 »²³. Bernard Accoyer parle même de « véritable révolution du temps parlementaire »²⁴. En premier lieu, on assiste en effet à une augmentation sensible des lois votées sur initiative parlementaire²⁵ ou, au moins, à la discussion de propositions de lois qui n'auraient sans doute jamais eu lieu auparavant²⁶. Certes, ces lois ont peu de chances de provenir de propositions de l'opposition²⁷ : transmettre le pouvoir de déterminer l'ordre du jour du secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement au président du groupe majoritaire à l'Assemblée nationale ne change rien, les premières expériences révélant que « le Parlement a du mal à assumer ses nouvelles fonctions »²⁸. Mais le contrôle de la production législative par le Gouvernement dépend désormais du bon vouloir de sa majorité, donc de facteurs d'ordre politique, et non plus de ses prérogatives constitutionnelles. En second lieu, sur le plan institutionnel, le bouleversement est incontestable. Depuis 1958, tout texte était forcément le produit d'une

volonté double, celle du Gouvernement et celle du Parlement. Le premier détenait le monopole de l'initiative, mais l'accord du second²⁹ conditionnait l'adoption du texte. Avec la réforme de 2008, même si le Gouvernement peut retarder le processus, puisqu'il dispose de la priorité deux semaines sur quatre et peut la demander dans d'autres cas, le Parlement peut faire la loi seul.

Cependant, la question se pose de savoir si cette nouveauté ne se neutralise pas de par les limites qu'elle comporte. En effet, outre les deux semaines sur quatre, est maintenue la priorité par laquelle le Gouvernement peut empiéter sur le temps parlementaire. Il peut intervenir dans l'ordre du jour des semaines parlementaires puisque le nouvel article 48, dans son alinéa 3, lui permet de faire examiner en priorité les projets de loi de finances, les projets de loi de financement de la Sécurité sociale, les textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, les projets de loi relatifs aux états de crise et les demandes d'autorisation visées à l'article 35. Or, les projets de lois de finances et de financement de la Sécurité sociale occupent la plus grande partie de l'activité législative des trois derniers mois chaque année et donnent donc au Gouvernement une importante priorité durant cette période³⁰. Et il en va de même pendant toute la

23. J. Meunier, « Du nouveau dans la procédure législative », in *Actualité du droit constitutionnel*, photocopié du service d'enseignement à distance de l'Université de Rouen, Master II Services et politiques publics, 2009 (dactyl.), p. 2.
24. Discours de B. Accoyer, *Journée d'étude à l'Assemblée nationale du Centre de recherche de droit constitutionnel de l'Université de Paris 1 sur les lois organiques et la mise en œuvre de la révision constitutionnelle*, 2 avril 2009.
25. Loi n° 2009-974 du 10 août 2009 réaffirmant le principe du repos dominical et visant à adapter les dérogations à ce principe dans les communes et zones touristiques et thermales ainsi que dans certaines grandes agglomérations pour les salariés volontaires (proposition de loi de R. Mallié, député UMP) ; loi n° 2010-121 du 8 février 2010 tendant à inscrire l'inceste commis sur les mineurs dans le Code pénal et à améliorer la détection et la prise en charge des victimes d'actes incestueux (proposition de loi de M.-L. Fort, députée UMP) ; loi n° 2010-201 du 2 mars 2010 renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public (proposition de loi de C. Estrosi, député UMP) ; loi n° 2010-626 du 9 juin 2010 encadrant la profession d'agent sportif (proposition de loi de J.-F. Humbert, sénateur UMP).
26. Voir, par exemple, la proposition de loi de J.-F. Poisson (député UMP) pour faciliter le maintien et la création d'emplois, adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 9 juin 2009, ou la proposition de loi de L. Béteille (sénateur UMP) relative à l'exécution des décisions de justice et aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées, adoptée en première lecture par le Sénat le 11 février 2009 et modifiée en première lecture par l'Assemblée nationale le 30 juin 2010.
27. Les propositions de l'opposition ou des groupes minoritaires sont, il est vrai, discutées, mais elles sont rarement adoptées. Voir, par exemple, la proposition de loi de D. Raimbourg et J.-M. Ayrault, députés socialistes, visant à instaurer un mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire, rejetée en première lecture par l'Assemblée nationale le 23 novembre 2010. Les quelques adoptions concernent essentiellement des textes consensuels et qui sont présentés par des sénateurs de groupes minoritaires : loi n° 2010-729 du 30 juin 2010 tendant à suspendre la commercialisation de biberons produits à base de bisphénol A (proposition de loi de Y. Collin, sénateur du groupe Rassemblement démocratique et social européen) ; loi n° 2010-625 du 9 juin 2010 relative à la création des maisons d'assistants maternels et portant diverses dispositions relatives aux assistants maternels (proposition de loi de J. Arthuis, sénateur du groupe Union centriste) ; loi n° 2010-501 du 18 mai 2010 visant à autoriser la restitution par la France des têtes maories à la Nouvelle-Zélande et relative à la gestion des collections (proposition de loi de C. Morin-Desailly, sénatrice du groupe Union centriste). Certaines lois adoptées sont cependant issues de l'initiative de députés, comme la loi n° 2010-499 du 18 mai 2010 visant à garantir de justes conditions de rémunération aux salariés concernés par une procédure de reclassement (proposition de loi de F. Sauvadet, député du Nouveau Centre, groupe minoritaire). À noter quelques alliances entre députés de la majorité et de l'opposition, par exemple concernant la proposition de loi de F. Baroin (député UMP) et J. Lang (député PS) visant à modifier la procédure de huis clos devant la cour d'assises des mineurs, adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 16 février 2010.
28. B. Mathieu, *La loi*, 3^e éd., Paris, Dalloz (Connaissance du droit), 2010, p. 86.
29. Simple « chambre d'enregistrement » ? Voir notamment J.-P. Camby, P. Servent, *Le travail parlementaire...*, p. 9 sq.
30. Le programme de l'Assemblée nationale pour les trois derniers mois de l'année 2009 attribuait ainsi au Gouvernement dix semaines de priorité (quatre semaines et demie au titre des débats budgétaires et cinq semaines et demie d'initiative). Compte tenu d'une semaine de contrôle et de l'interruption due aux fêtes de fin d'année, il restait moins de deux semaines durant lesquelles l'Assemblée pouvait décider prioritairement de son ordre du jour. De même pour 2010 : neuf semaines et demie de priorité pour le Gouvernement (plus de quatre pour les débats budgétaires et cinq pour l'initiative), une semaine de contrôle, et une semaine seulement pour l'initiative parlementaire prioritaire (voir le calendrier prévisionnel mis en ligne chaque année : <http://www.assemblee-nationale.fr/agendas/index.asp>). Le calendrier prévisionnel au Sénat (www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/seance/Septembre_a_decembre_2010_version_QO_et_QAG_sept_.pdf) prévoit quant à lui, pour les trois derniers mois de l'année 2010, neuf semaines de priorité pour le Gouvernement (quatre pour les débats budgétaires et cinq pour l'initiative), une semaine de contrôle et à peine plus d'une semaine pour l'initiative parlementaire prioritaire.

session pour ce qui concerne les textes transmis par l'autre assemblée lorsqu'il désire les faire discuter rapidement. Le « partage » du temps de l'initiative est donc en fin de compte moins équitable qu'il n'y paraît de prime abord³¹.

Même si l'innovation est mineure, la réforme a conduit les règlements des assemblées à modifier profondément leur fonctionnement. D'une part, le RAN précise à son article 48 les modalités d'application de cette disposition nouvelle de partage de l'ordre du jour. Notamment, c'est en Conférence des présidents que les présidents des groupes et des commissions font des propositions d'inscription à l'ordre du jour, et ces propositions doivent être adressées au président de l'Assemblée au plus tard quatre jours avant la Conférence (al. 5)³². Chaque groupe d'opposition et groupe minoritaire dispose de trois séances au moins par an, qu'il peut utiliser librement (al. 9). D'autre part, le RS applique également les nouvelles règles constitutionnelles de fixation de l'ordre du jour. L'article 29 *bis* énonce que « l'ordre du jour est fixé par le Sénat, sur la base des conclusions de la Conférence des présidents » (al. 1). Cette dernière « prend acte des demandes d'inscription par priorité présentées par le Gouvernement et propose au Sénat l'ordre du jour qui lui est réservé par priorité ou en complément des demandes du Gouvernement ou de l'ordre du jour réservé par priorité au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques » (al. 6).

Concernant la programmation concrète de l'ordre du jour, l'article 48 alinéa 2 RAN précise que le Gouvernement informe la Conférence des présidents, avant l'ouverture de la session, des semaines qu'il envisage de se réserver, l'article 29 *bis* alinéa 4 RS prévoyant un dispositif analogue. Pour le reste, le RAN est plus précis que le RS. Son article 48 prévoit en effet deux programmations prévisionnelles (même si indicatives) : la première, qui concerne la session, pour fixer quelles sont les semaines du Gouvernement et celles des assemblées (al. 2) ; la seconde au commencement de chaque séquence de huit semaines (al. 3). Le but est de permettre à tous d'avoir un agenda prévisible et stable. Notons que le Gouvernement a la possibilité de demander une modification du calendrier, conformément à l'article 48 alinéa 11. Quant au RS, l'article 29 *bis* alinéa 2 prévoit simplement que, au début de chaque session ordinaire, la Conférence des présidents détermine les semaines de séance et répartit ces semaines entre le Sénat et le Gouvernement « avec l'accord de celui-ci » (précision qui ne figurait pas dans la proposition de résolution initiale). Elle « fixe les semaines de séance réservées par priorité au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques » (al. 3)

et « programme les jours réservés à l'ordre du jour proposé par les groupes d'opposition et les groupes minoritaires et en détermine les modalités » (al. 5), ce qu'elle a fait dès la première journée mensuelle du 26 mars 2009 en programmant quatre sujets de deux heures en moyenne par journée mensuelle à répartir proportionnellement entre les quatre groupes d'opposition et minoritaires. L'ordre du jour « peut être modifié à la demande du Gouvernement, d'un groupe ou de la commission compétente » (al. 7). Le Conseil constitutionnel a considéré dans sa décision du 25 juin 2009 (cons. 22) que l'article 29 *bis* RS permettait au Gouvernement « de décider de la modification de son choix initial en ce qui concerne tant les semaines qui lui sont réservées que l'ordre des textes et des débats dont il demande par priorité l'inscription à l'ordre du jour ».

Aussi bien s'agissant de la fixation que de la programmation de l'ordre du jour, l'équilibre entre le temps d'initiative du Gouvernement et celui du Parlement penche donc toujours en faveur de l'exécutif, la logique qui avait guidé les constituants de 1958 n'ayant en fin de compte pas été remise en cause. Un autre rééquilibrage en terme de temps a été tenté par le constituant de 2008 : entre le temps de parole de la majorité parlementaire et celui des autres groupes.

B. Le partage du temps de parole

La logique du nouvel article 51-1 de la Constitution implique que les groupes parlementaires d'opposition ou minoritaires bénéficient de créneaux pour pouvoir s'exprimer, notamment lors des débats (1), mais aussi lors des séances de questions au Gouvernement (2).

1. Pour certains débats

Il est désormais fixé, dans certains cas, un temps de parole égal pour tous les groupes, voire parfois un temps plus important pour les groupes d'opposition. En vertu de l'article 29 *ter* alinéa 3 RS, en principe, pour la discussion générale des textes soumis au Sénat et pour tout débat inscrit à l'ordre du jour, il est prévu « un temps minimum identique de dix minutes pour chaque groupe politique et un temps de cinq minutes pour les sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe ». L'article 38 RS est également nouveau. Quand, dans certaines conditions, le président, un président de groupe ou le président de la commission use de sa faculté de proposer la clôture de la discussion (voir le point III.B.1), la clôture peut prendre effet immédiatement, mais « après que la parole

31. Par ailleurs, le vote bloqué de l'article 44 alinéa 3 de la Constitution constitue toujours un dispositif efficace du contrôle par le Gouvernement du contenu de la loi. Il pourrait d'ailleurs suppléer la diminution de sa maîtrise de l'ordre du jour. Cependant, le Conseil constitutionnel l'a rappelé dans sa décision 59-5 DC du 15 janvier 1960 : « en aucun cas, l'application de l'article 44 troisième alinéa [...] ne peut faire obstacle à la discussion de chacune des dispositions du texte sur lequel il est demandé à l'assemblée saisie de se prononcer par un seul vote ». Il peut certes éviter de trop nombreux scrutins publics, mais « il ne fait pas gagner de temps sur la discussion (sauf sur les explications de vote) et ne constitue donc pas une arme très efficace contre l'obstruction » (P. Avril, J. Gicquel, *Droit parlementaire*, p. 195).

32. Au plus tard 48 heures avant s'agissant des propositions de résolution demandées par les présidents des groupes (art. 136 al. 3). Quant au Premier ministre, c'est au plus tard la veille de la réunion de la Conférence qu'il doit adresser au président de l'Assemblée ses demandes d'inscription prioritaire à l'ordre du jour (art. 48 al. 4).

a été donnée, sur demande, à un représentant de chaque groupe pour une durée [égale] de cinq minutes». Quant à l'article 49 alinéa 2 RAN, il prévoit que le temps de discussion générale « est réparti par le président de l'Assemblée entre les groupes, de manière à garantir à chacun d'eux, en fonction de la durée du débat, un temps minimum identique. Les députés n'appartenant à aucun groupe disposent d'un temps global de parole proportionnel à leur nombre ». Le nouvel alinéa 6 va plus loin concernant les groupes d'opposition : il partage le temps de discussion en leur faveur dans l'hypothèse où la Conférence des présidents décide de fixer la durée maximale de l'examen de l'ensemble d'un texte (voir le point III.A.2). Le partage des temps de parole est également prévu par ailleurs, dans les deux chambres, pour des débats certes importants, mais qui restent plus occasionnels³³.

2. Pour les questions au Gouvernement

Ces modes traditionnels de dialogue direct sont devenus un élément central du contrôle et de l'évaluation de l'action du Gouvernement³⁴. Le droit d'interroger les ministres est une prérogative parlementaire de contrôle reconnue par le dernier alinéa de l'article 48 de la Constitution, y compris désormais pendant les sessions extraordinaires.

Même si le président Accoyer a rappelé que les séances de contrôle sont organisées « selon des conventions de la Conférence des présidents qui offrent la souplesse de l'expérimentation »³⁵, la résolution du 27 mai 2009 a précisé en détail le régime général des questions en réécrivant l'article 133 du Règlement de l'Assemblée nationale. Il prévoit que la Conférence des présidents

[...] fixe la ou les séances hebdomadaires consacrées [...] aux questions des députés et aux réponses du Gouvernement [...]. Chaque semaine, la moitié des questions [...] est posée par des députés membres d'un groupe d'opposition. Au cours de chacune de ces séances, chaque groupe pose au moins une question. La première question posée est de droit attribuée à un groupe d'opposition ou minoritaire ou à un député n'appartenant à aucun groupe.

En outre (art. 134 RAN), la moitié des questions orales sans débat est posée par des députés membres d'un groupe d'opposition. La Conférence des présidents a décidé d'appliquer la même règle de partage aux séances de « questions à un ministre »³⁶. Ces questions ont été expérimentées à compter du 25 mars 2009 : au cours

de la semaine réservée au contrôle, après la séance des questions au Gouvernement, une heure est réservée pour des questions posées à un ministre³⁷.

L'article 75 *ter* RS innove également en prévoyant que l'ordre du jour comporte deux fois par mois des « questions cibles thématiques ». La Conférence des présidents « arrête la répartition de leur nombre entre les groupes en tenant compte de leur importance numérique de sorte que chaque groupe dispose au minimum d'une question à chaque séance ». Par ailleurs, « [d]ans le débat sur une question orale avec débat, l'auteur de la question dispose d'un temps de parole de vingt minutes, et les dispositions de l'article 29 *ter* s'appliquent aux orateurs suivants » (art. 82 al. 1 RS).

Au nom du pluralisme, les règlements des assemblées répartissent donc mieux qu'auparavant les temps de parole entre la majorité et l'opposition parlementaires dans leur rôle de contrôle et d'évaluation de l'action du Gouvernement. Mais ce n'est pas pour autant que le partage du temps législatif dans son ensemble est désormais équilibré entre le Parlement (notamment les groupes d'opposition et minoritaires) et le Gouvernement, dans la mesure où le calendrier de l'ordre du jour demeure encore largement maîtrisé par ce dernier : le débat législatif reste essentiellement d'initiative gouvernementale.

Au nom de l'amélioration de l'organisation du travail législatif, la réforme de 2008 s'est aussi donnée pour objectif de gagner du temps en séance. Le temps « perdu » du fait du partage de l'ordre du jour et de la parole, dans le cadre d'une session ordinaire dont la durée reste inchangée (le recours non seulement aux séances de nuit, mais également aux sessions extraordinaires se banalisant par conséquent), ampute d'autant le temps disponible pour la discussion, et doit par conséquent être rattrapé au stade des débats³⁸. Le rythme même de tout le temps législatif a dès lors été substantiellement revisité.

II. Le rythme du temps législatif

La révision constitutionnelle de 2008 n'a pas remis en cause la logique fondamentale de certains mécanismes permettant d'accélérer le *tempo* des débats, telle la procédure d'urgence, requalifiée procédure accélérée (A). Elle a en outre créé de nouveaux délais permettant de mieux régler la vitesse des différentes phases de la procédure législative (B).

33. Voir les articles 131 alinéa 2 RAN (débat organisé pour l'application des articles 35 et 36 de la Constitution), 132 alinéa 2 RAN (débat auxquels donnent lieu les déclarations du Gouvernement prononcées sur le fondement du nouvel article 50-1 de la Constitution), 152 alinéa 1 RAN (débat organisé en application du premier alinéa de l'article 49 de la Constitution) et 39 alinéa 3 *bis* et 4 RS (débat suite à l'application de l'article 50-1 de la Constitution).

34. Ils ont un impact sur le débat législatif car ils peuvent l'éclairer, mais aussi, plus négativement, car ils représentent autant de temps qui ne lui est pas consacré.

35. 3^e séance du 14 mai 2009, JOAN, n° 59, 15 mai 2009, p. 4404.

36. Assemblée nationale, *La réforme du Règlement de l'Assemblée nationale...*, p. 15.

37. Deux minutes par question et par réponse, puis une minute de droit de réplique de l'auteur de la question et du ministre (P. Avril, « Chronique constitutionnelle française », *Pouvoirs*, n° 130, septembre 2009, p. 210).

38. Il faut d'autant plus gagner du temps que le domaine d'intervention du Parlement a été élargi par la réforme (art. 11, 34, 34-1, 35 et 38 de la Constitution).

A. La procédure accélérée

La procédure d'urgence, dont ont abusé certains Gouvernements (1), devenue procédure accélérée, est désormais soumise à veto (2).

1. L'utilisation abusive de la procédure d'urgence

Depuis 1958, la procédure d'urgence permettait, sur décision du Gouvernement, de faire l'économie de la navette parlementaire en limitant l'examen des textes à une seule lecture dans chacune des assemblées; puis, le Gouvernement pouvait, en cas de désaccord entre les deux assemblées, convoquer une commission mixte paritaire (ancien art. 45 al. 2). Cette procédure était justifiée si un texte appelait une décision urgente et rapide. L'accélération du travail parlementaire en cas d'ardente nécessité constituait sa « fonction première ». Mais elle était « également instrumentalisée pour satisfaire d'autres fins »³⁹, « symboliques et stratégiques »⁴⁰. En pratique, cette prérogative inconditionnée était même devenue un quasi-réflexe du Gouvernement, dans une sorte de précipitation permanente et banalisée alimentant en outre les fléaux de l'inflation législative et de la mauvaise qualité de la loi. Paradoxalement, l'urgence était utilisée pour les textes les plus controversés (donc les plus importants), afin de limiter les probables tentatives d'obstruction de l'opposition. Pour éviter une éventuelle perte de temps due à ces blocages, l'exécutif bousculait le temps des discussions. La clôture rapide du débat permettait également de minimiser les réactions de l'opinion publique. La dérive était incontestable⁴¹.

La procédure était donc très critiquée, tant par l'opposition que par la majorité parlementaire. Ainsi, Richard Mallié (député UMP) expliquait qu'il était

[...] nécessaire d'encadrer cette procédure afin que les deux assemblées puissent opposer, ensemble, leur veto à cette déclaration avant même le début de la discussion dans la première des deux chambres [cf. proposition n° 24 du rapport Balladur]; cette notion d'urgence renvoie à une forme de précipitation, voire d'impréparation. [...] elle est connotée négativement lorsqu'elle intervient dans le domaine législatif. [Elle] ne correspond donc pas à la procédure qu'elle est censée définir et porte clairement à confusion. Par conséquent, je propose également de remplacer le terme « urgence » par le terme de « procédure accélérée » et de clarifier ainsi la situation présente⁴².

La procédure a par suite été révisée en ce sens, mais le constituant n'est pas allé jusqu'à conférer le droit de veto aux deux assemblées.

2. Le droit de veto sur la procédure accélérée

La réforme a introduit un droit de veto parlementaire sur la procédure d'urgence, qui change de nom – ce qui implique l'abandon de la conception finaliste propre à l'urgence – et devient la procédure accélérée (nouvel art. 45 al. 2 de la Constitution).

Concernant l'engagement de la procédure par le Gouvernement, le Règlement du Sénat (art. 24 *bis*) distingue les projets des propositions de loi: le Gouvernement informe le président du Sénat de sa décision d'engager la procédure accélérée « au plus tard lors de l'inscription de la proposition à l'ordre du jour » et « lors du dépôt du projet de loi ». Les groupes et commissions doivent être informés le plus tôt possible – au moment du dépôt – de la décision du Gouvernement pour ce qui concerne ses projets, car cette procédure permet à ce dernier de convoquer une commission mixte paritaire après une seule lecture, mais permet aussi de lever les délais d'examen de six semaines devant la première assemblée saisie et de quatre semaines devant la seconde. Le Conseil constitutionnel a considéré dans sa décision n° 2009-582 DC (cons. 15) que cette disposition, qu'il interprète souplesment, n'est pas contraire à la Constitution. Quant à l'article 102 alinéa 1 RAN, il prévoit que le Gouvernement peut dans tous les cas « engager la procédure accélérée [...] jusqu'à 13 heures la veille de la Conférence des présidents qui précède l'ouverture du débat en première lecture ».

Le nouveau droit de veto appartient aux Conférences des présidents qui peuvent s'opposer à la déclaration d'urgence, à condition de le faire « conjointement » (art. 45 al. 2 de la Constitution)⁴³. Les parlementaires retrouvent donc *a priori* une certaine maîtrise du temps législatif. Cependant, cette hypothèse d'opposition a peu de chance de se réaliser dans les faits, même si le recours à la procédure accélérée pour l'examen du projet sur le Grand Paris (devenu la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010) a fait l'objet de sérieuses controverses à l'Assemblée nationale fin novembre 2009, les Conférences des présidents ayant examiné l'éventualité de s'y opposer⁴⁴. Finalement, là encore, le changement de dénomination de la procédure

39. O. Fuchs, « La procédure législative d'urgence », *Revue du droit public*, n° 3, 2009, p. 765.

40. *Ibid.*, p. 771.

41. Quelques chiffres l'illustrent. Durant la I^{re} législature de la V^e République (jusqu'en 1962), l'usage de cette procédure a concerné 2,5 % des projets. Durant la XII^e (2002-2006), il a atteint 30 %, le record étant détenu par la VIII^e (1986-1988) avec 65 %. Depuis les débuts de la XIII^e législature (2007-2009), environ 60 % des textes y ont été soumis (B. Mathieu, *La loi*, p. 91), comme si le temps du droit parlementaire devait se caler sur la précipitation du temps politico-médiatique et des effets d'annonce, le Parlement devant jouer un simple rôle de chambre d'enregistrement. Comble du paradoxe, les lois adoptées en urgence souffraient généralement d'un défaut de mesures d'application supérieur à la moyenne (P.-Y. Gahdoun, « L'amélioration de la fabrication des lois... », p. 1878).

42. R. Mallié, proposition de loi constitutionnelle n° 766, enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 28 mars 2008.

43. En cas d'opposition de la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale, « le président en avise immédiatement le Gouvernement et le président du Sénat » (art. 102 al. 2 RAN), cette opposition pouvant se manifester « jusqu'à la clôture de la discussion générale en première lecture devant la première assemblée saisie » (al. 3) – à noter que l'article 29 alinéa 6 RS ne prévoit pas de délai limite de l'opposition. En cas d'« opposition conjointe » des Conférences des deux assemblées, la procédure accélérée ne peut être engagée (art. 102 al. 4 RAN).

44. Voir notamment les discussions lors de la séance du 26 mai 2010.

et l'instauration de la possibilité du veto ne semblent pas pour autant avoir marqué un changement de pratique, la réforme ayant même, du fait du nouveau partage de l'ordre du jour, suscité une frénésie législative encore plus importante, donc une précipitation et une urgence accrues pour régler le sort des textes⁴⁵. Le président Accoyer s'est d'ailleurs élevé contre « l'utilisation très excessive » de la procédure accélérée par le Gouvernement. « Nous ne pouvons pas continuer à travailler ainsi, pour la qualité de la loi et la qualité du débat démocratique »⁴⁶. En ce sens, une proposition de résolution (n° 2850) tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale afin de garantir son fonctionnement démocratique, présentée par Roland Muzeau (groupe Gauche démocrate et républicaine) et enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2010, propose de limiter à une fois au plus par session la possibilité offerte au Gouvernement d'utiliser ce dispositif.

L'accélération possible de la procédure par le Gouvernement se combine en outre avec l'application de nouveaux délais qui visent aussi *in fine* à limiter le temps du débat législatif en séance, avec le paradoxe suivant : d'un côté, on accorde davantage de temps pour la préparation des lois mais, de l'autre, non seulement on favorise l'empressement pour certains textes (procédure accélérée) mais, également, les délais pour les discussions en séance sont écourtés.

B. Les nouveaux délais

La réforme de 2008 a réaménagé le temps de discussion en commission et en séance publique. Elle a créé de nouveaux délais de la procédure législative, en vertu desquels les parlementaires auront certes plus de temps en commission, le travail en commission devenant un moment crucial de l'activité législative, mais moins de temps dans l'hémicycle, le but étant d'y faire prévaloir l'essentiel sur l'accessoire. Le réglage de la vitesse est donc à double détente, le ralentissement de la procédure en amont des séances afin de mieux préparer la loi (1) étant compensé par un temps plus limité en aval (2).

1. Plus de temps en amont des séances

Le constituant de 2008, le législateur du 15 avril 2009 et les règlements des assemblées modifiés ont accordé une grande importance au temps de préparation des débats législatifs⁴⁷. Les nouveaux délais instaurés marquent clairement la volonté de ne pas précipiter la procédure à ce stade du travail législatif⁴⁸.

L'article 14 du projet de loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution avait prévu, sur le fondement de l'article 44 alinéa 1 de la Constitution (et non sur le fondement de l'article 39 alinéa 3), que des études d'impact pouvaient être jointes aux amendements gouvernementaux. Il se bornait simplement à renvoyer aux règlements des assemblées concernant les modalités du dispositif. Le Conseil constitutionnel a cependant considéré dans sa décision du 9 avril 2009 (cons. 39) que,

[...] si le premier alinéa de l'article 44 autorise les règlements des assemblées à fixer les conditions d'exercice du droit d'amendement reconnu au Gouvernement, cette compétence ne peut s'exercer que « dans le cadre déterminé par une loi organique » [...].

Le législateur a donc méconnu sa compétence et l'article 14 est, pour ce motif de forme, inconstitutionnel. Sur ce même fondement de l'article 44 alinéa 1, l'article 15 de la loi, déclaré pour sa part conforme à la Constitution, prévoit que les règlements des assemblées peuvent déterminer les modalités selon lesquelles les amendements parlementaires peuvent faire l'objet d'une évaluation préalable à leur discussion en séance (disposition reprise par l'article 98-1 du Règlement de l'Assemblée nationale). Il est donc possible (voire conseillé) de prendre le temps de réaliser ces évaluations préalables. Quant aux délais de dépôt des amendements, la loi organique, qui renvoie pour le reste aux règlements des assemblées, a défini dans son article 13 (al. 2 et 4) une règle générale limitant au début de l'examen du texte en séance publique le délai dans lequel des amendements peuvent être déposés par les parlementaires.

Concernant les règlements des assemblées, l'une des dispositions prévue dans la proposition de résolution tendant à modifier le Règlement du Sénat a été censurée par le Conseil constitutionnel. Il était proposé de donner à la Conférence des présidents la possibilité d'organiser un débat d'orientation en séance plénière sur un projet ou une proposition de loi, peu de temps après le dépôt du texte. Ce débat devait permettre aux porte-parole des groupes politiques de prendre le temps d'exprimer un premier point de vue. Cette discussion préalable présentait l'avantage d'éclairer le travail préparatoire du rapporteur. Cependant, le Conseil constitutionnel a censuré ce dispositif dans sa décision du 25 juin 2009 (cons. 18), au motif que les articles 43 et 42 alinéa 1 de la Constitution excluent « que soit organisé sur le projet de texte déposé ou transmis un débat d'orientation en séance publique avant son examen par la commission à laquelle ce texte a été renvoyé ». Le Conseil a en revanche validé d'autres dispositions des règlements des

45. À ce jour (25 novembre 2010), le Gouvernement a utilisé la procédure accélérée pour ses projets dix-sept fois depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle procédure le 1^{er} mars 2009.

46. B. Accoyer, *Le Monde*, 11 février 2010.

47. Même si la logique générale est celle du ralentissement du *tempo* en amont des séances pour éviter toute précipitation, la réforme a malgré tout également instauré des délais à respecter pour que ce travail préparatoire avance (voir l'art. 43 al. 2 RAN ou encore l'art. 39 al. 4 de la Constitution, combiné avec l'art. 9 al. 1 de la loi organique).

48. Le travail des commissions s'apparentait en effet souvent à une « course contre la montre » (J.-P. Camby, P. Servent, *Le travail parlementaire...*, p. 136).

assemblées créant des journées de réflexion en amont de l'examen des textes en commission ou en séance. D'abord, les amendements autres que ceux du Gouvernement, du président et du rapporteur de la commission doivent en principe être transmis par leurs auteurs au secrétariat de la commission « au plus tard le troisième jour ouvrable précédant la date de début de l'examen du texte à 17 heures » (art. 86 al. 5 RAN). Ce délai permet, aux rapporteurs notamment, de mieux étudier, avant la réunion de la commission, la portée des propositions. Dans la même logique, sauf décision contraire de la Conférence des présidents, les amendements des députés doivent aussi être déposés au plus tard trois jours ouvrables avant le début de la discussion en séance (art. 99 al. 1 RAN) : comme en commission, les amendements doivent être déposés plus tôt. Auparavant, le dépôt des amendements était possible jusqu'à la veille de la discussion, et il arrivait que le Gouvernement, le rapporteur et les députés découvrent des propositions au moment même du débat. Ensuite, mis à part en cas d'engagement de la procédure accélérée, un délai de sept jours doit en outre être respecté, en première lecture, entre la mise en ligne du texte de la commission et le début de son examen en séance (art. 86 al. 4 RAN). Les députés disposent ainsi de temps pour proposer d'éventuelles modifications au texte discuté dans l'hémicycle. Enfin, concernant le Sénat, le Règlement du Sénat prévoit explicitement (art. 28 *ter* al. 1) une réunion en commission « deux semaines au moins avant la discussion par le Sénat d'un projet ou d'une proposition de loi », sauf dérogation accordée par la Conférence des présidents⁴⁹. Et le Conseil constitutionnel a exigé dans sa décision du 25 juin 2009 (cons. 20) un examen préalable de la recevabilité financière des amendements (art. 40 de la Constitution) « au moment du dépôt des amendements y compris auprès de la commission saisie au fond ». Il censure des dispositions de la proposition de résolution qui permettaient à la commission de se réunir « pour examiner les amendements du rapporteur ainsi que les amendements déposés au plus tard l'avant-veille de cette réunion » après avoir autorisé leur dépôt sans exiger au préalable un examen de recevabilité. Le travail en commission étant décisif, le Conseil est vigilant, et son contrôle étroit du travail préalable « explique finalement un article 28 *ter* moins ambitieux et peu prolixe dans sa rédaction »⁵⁰. La modification du Règlement du Sénat s'est simplement

bornée à faire référence à des exigences qui, jusque-là, figuraient dans l'Instruction générale du Bureau du Sénat : inopposabilité du délai limite que peut fixer la Conférence des présidents aux amendements de la commission ou du Gouvernement et aux sous-amendements, et report de ce délai « au début de la discussion générale lorsque le rapport de la commission saisie au fond n'a pas été publié la veille du début de la discussion en séance publique » (art. 50).

Par ailleurs, le travail législatif en commission est modifié en profondeur pour être optimisé. Notamment, les commissions ne doivent pas se réunir quand l'Assemblée nationale tient séance, sauf pour terminer l'examen d'un texte inscrit à l'ordre du jour (art. 41 RAN). Cette règle permet aux parlementaires de mieux maîtriser leur agenda et de ne plus être soumis à des obligations de présence incompatibles entre elles⁵¹.

La loi et les règlements ont donc organisé de nouveaux temps de réflexion pour éviter toute précipitation. Mais l'innovation la plus spectaculaire a été l'œuvre du constituant de 2008, qui a essayé avec les délais du nouvel article 42 alinéa 3 de ralentir la production normative en amont des débats, en jouant sur le temps, la création de délais entre le dépôt d'un texte ou sa transmission et le début de sa discussion en séance publique visant à rationaliser le travail parlementaire. Cet article (repris par l'article 91 alinéa 1 RAN) prévoit que :

[...] la discussion en séance, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi, ne peut intervenir, devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt. Elle ne peut intervenir, devant la seconde assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de quatre semaines à compter de sa transmission⁵².

La question s'était posée de savoir quels devaient être les délais. Le comité Balladur (proposition n° 38) avait suggéré qu'il soit de deux mois pour la première assemblée saisie et d'un mois pour la seconde, le Gouvernement un mois et 15 jours, la commission des lois de l'Assemblée nationale six et trois semaines. C'est donc finalement une solution médiane qui a été adoptée. Il s'agissait

[...] de tenter de limiter le recours aux réponses législatives à tel ou tel fait divers qui a suscité une réaction émotionnelle dans l'opinion publique [...]. En ce sens, prendre le temps de la réflexion peut contribuer à ralentir le débit législatif⁵³.

49. Bien que le Règlement de l'Assemblée nationale soit muet sur la date de réunion de la commission compétente, les travaux préparatoires suggèrent également un délai de deux semaines avant la séance publique (contre une semaine auparavant) : J.-L. Warsmann, *Rapport n° 1630 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de résolution (n° 1546) de M. Bernard Accoyer tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale*, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 30 avril 2009, p. 151.

50. H. Jozefowicz, « La réforme des règlements des assemblées parlementaires : entre impératifs constitutionnels, amélioration du débat et ouverture au pluralisme », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 82, 2010, p. 345.

51. L'article 50 alinéa 3 RAN précise que « la matinée du mercredi est réservée aux travaux des commissions. Sous réserve des dispositions de l'article 48 alinéas 2 et 3 de la Constitution, au cours de cette matinée, aucune séance ne peut être tenue [...] ». Et le nouvel article 14 RS prévoit que le Sénat « consacre, en principe, aux travaux des commissions le mercredi matin, éventuellement le mardi matin avant les réunions de groupe et, le cas échéant, une autre demi-journée fixée en fonction de l'ordre du jour des travaux en séance publique ».

52. Cette disposition ne s'applique pas si la procédure accélérée a été engagée (al. 4). Elle ne s'applique pas non plus aux projets de loi de finances, de financement de la Sécurité sociale et aux projets relatifs aux états de crise. Mais elle concerne les projets et propositions de lois organiques (art. 46 al. 2) et constitutionnelles (art. 89 al. 2).

53. B. Mathieu, *La loi*, p. 91.

Cependant, «le temps réel constaté pour l'examen d'un texte est en vérité très proche des délais finalement retenus. En d'autres termes, on ne change rien, ou tellement peu»⁵⁴.

Le fait pour le constituant d'accorder ainsi du temps au travail en commission s'inscrit dans le cadre plus général d'une revalorisation des commissions voulue par la réforme de 2008. Cette revalorisation renvoie principalement à deux nouveautés, celle de l'accroissement du nombre de commissions permanentes (art. 43 al. 1 de la Constitution) et celle de la discussion à partir du texte de la commission (art. 42 al. 1 de la Constitution)⁵⁵. Cet accroissement des prérogatives des commissions est destiné à les revaloriser et à améliorer le processus normatif, en redonnant aux travaux en commission et à la discussion en séance publique leurs places respectives : à la commission le travail d'ordre technique, c'est-à-dire l'examen des amendements afin d'améliorer le texte sur un plan rédactionnel ou sur des points de détail ; à la séance publique, où le débat est allégé, le travail politique d'appréciation du texte et la décision solennelle, par le vote, de l'adopter ou de le rejeter. Dans cette logique globale, si les commissions bénéficient d'un délai plus long d'examen des textes, il ne sera plus indispensable de réaliser en séance ce qu'elles n'ont pas pu accomplir faute de temps, ou de refaire ce qui a déjà été fait, de débattre à nouveau de tous les amendements, notamment les plus techniques ou les plus consensuels. La fixation des nouveaux délais de l'article 42 alinéa 3 de la Constitution, qui laisse plus de temps au travail d'examen en commission et «rehausse» le lieu de la production normative, le débat sur le texte s'exerçant «davantage en amont»⁵⁶, doit par conséquent amener à alléger le débat dans l'hémicycle, ce qui a permis simultanément de justifier l'accélération de certains *tempis* en séance publique.

2. Moins de temps en séance

Le texte une fois vu en commission, le débat se déplace vers la séance. Les conditions dans lesquelles les parlementaires examinent les dispositions qui leur sont soumises sont également modifiées, mais ici dans le but de gagner du temps.

Certes, les règlements des assemblées prévoient déjà des délais afin de rythmer les discussions en séance et de tenter d'avancer au mieux les travaux⁵⁷, mais nombre de ces délais ont été écourtés en 2009, l'objectif étant *in fine* de gagner du temps pour aller à l'essentiel, en limitant le temps de parole des parlementaires. Les démarches des deux assemblées convergent partiellement, même si les motivations restent différentes⁵⁸. Ainsi, à l'Assemblée nationale, c'est davantage la longueur de la discussion qui motive le dispositif. La limitation applicable à certains temps de parole, notamment pour les interventions sur les articles ou sur les amendements ou encore pour les rappels au règlement, est ramenée de cinq à deux minutes⁵⁹. D'autres exemples illustrent ces nouvelles limitations à cinq, dix, quinze, trente minutes ou une heure⁶⁰. L'opposition a fortement critiqué ces mesures de restriction systématique des temps de parole. Le même constat peut être fait concernant la modification du Règlement du Sénat, le Sénat ayant également procédé à la réduction de certains temps de parole particuliers. Ainsi⁶¹, le nouvel article 49 alinéa 6 diminue de cinq à trois minutes le temps de présentation des amendements, ce qui ne fait que corroborer les pratiques antérieures, près de 80 % des amendements étant présentés en moins de trois minutes⁶². En revanche, la durée des explications de vote, comme la durée des interventions sur les articles, ne sont pas modifiées ; elles demeurent fixées à cinq minutes (art. 42 al. 8 et 49 al. 6).

54. P.-Y. Gahdoun, «L'amélioration de la fabrication des lois...», p. 1875. L'auteur cite le rapport Hyest au Sénat en date du 11 juin 2008.

55. Ce nouveau dispositif (qui s'appliquait déjà aux propositions de loi) ne concerne ni les projets de loi constitutionnelle, ni les lois de finances ou de financement de la Sécurité sociale. Et elle ne peut pas être utilisée pour bloquer la poursuite du processus législatif puisque, si la commission rejette le texte ou ne parvient pas à conclure, le débat peut néanmoins s'engager, en séance, sur le projet déposé ou le texte transmis. Cette modification n'a certes pas d'effet mécanique sur le contenu des lois, le Gouvernement pouvant toujours ramener la discussion sur son texte initial en le présentant par voie d'amendements, mais ce peut être au terme d'une longue bataille (voir J. Meunier, «Du nouveau dans la procédure législative», p. 6), donc d'une perte de temps...

56. P.-Y. Gahdoun, «L'amélioration de la fabrication des lois...», p. 1875.

57. Pour le Règlement de l'Assemblée nationale : art. 31 al. 4 – cf. art. 16 al. 2 *ter* RS – (5 minutes), 54 al. 3 (5 minutes), 152 al. 2 (15 et 5 minutes), 154 al. 4 (15 et 5 minutes), et 145-3 al. 3 (5 minutes). Pour le Règlement du Sénat : art. 42 al. 8 (5 minutes), 44 al. 8 (5 et 15 minutes), 43 al. 1 et 4 (5 minutes), 89 *bis* al. 4 (5 minutes), 80 al. 4 (5 minutes), 78 al. 2 (3 et 2 minutes), 37 al. 3 (5 minutes), 47 *sexies* al. 1 et 3 (5 minutes) et 47 *quinquies* al. 1 et 2 (5 minutes).

58. H. Jozefowicz, «La réforme des règlements...», p. 359.

59. Art. 48 al. 10, 54 al. 1, 57 al. 2, 58 al. 5, 59 al. 3, 91 al. 5 et 10, 95 al. 2, 100 al. 7, 122 al. 4 et 128 al. 2 RAN. Les dispositions de l'article 48 alinéa 10 résultant de la résolution du 27 mai 2009 ont été déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel, sous réserve «qu'il appartiendra [...] au président de séance d'appliquer cette limitation du temps de parole en veillant au respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire», cette réserve s'appliquant également aux nouveaux articles 54, 57, 58, 59, 91, 95, 100 et 122 (cons. 20).

60. 5 minutes : art. 49 al. 13, 126 al. 3, 132 al. 5, 151-12 al. 5, 141 al. 3, 131 al. 3 et 4 RAN. Autres minutages : art. 131 al. 2 (1 heure, 30 minutes, 10 minutes) et 108 al. 2 RAN (15 minutes).

61. Autres exemples : art. 42 al. 2 (20 minutes), 3 al. 10 (5 minutes ; un quart d'heure auparavant), 82 al. 1 (20 minutes), 73 *sexies* al. 2 (20 et 15 minutes) et 48 al. 10 RS (5 minutes).

62. P. Gélard, *Rapport n° 427 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur la proposition de résolution présentée par M. Gérard Larcher, Président du Sénat, tendant à modifier le Règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat*, déposé le 20 mai 2009, p. 75.

Outre celle de la limitation du droit de parole, d'autres méthodes sont utilisées pour gagner du temps. Par exemple, en vertu de l'article 61 alinéa 4 RAN, « lorsqu'un vote ne peut avoir lieu faute de *quorum*, la séance est suspendue après l'annonce par le Président du report du scrutin qui ne peut avoir lieu moins de quinze minutes après », contre une heure auparavant. Par ailleurs, l'article 56 alinéa 2 RAN dispose que « [l]orsque l'avis du Gouvernement et celui de la commission sont identiques, un seul orateur peut être autorisé à répondre », ce qui limite le nombre d'interventions. Ou encore, pour le Sénat, l'article 49 alinéa 2 RS énonce que, sauf décision contraire de la Conférence des présidents ou – depuis la résolution de 2009 – décision du Sénat sur proposition de la commission, « lorsqu'ils viennent en concurrence [...], les amendements font l'objet d'une discussion commune », à l'exception des amendements de suppression de l'article, qui font l'objet d'un examen séparé.

Ainsi, les débats en séance publique sont allégés et rythmés par de nouveaux *tempi* plus compressés, la question restant de savoir si une gestion plus rapide du temps équivalait à une meilleure qualité du travail dans l'hémicycle. Les textes sont certes techniquement mieux préparés, mais ils sont plus vite – donc moins bien – discutés; il est en effet difficile d'aller directement à l'essentiel sans avoir pris le temps d'en comprendre et discuter, sur un plan politique, les échafaudages. Il est en outre impossible d'informer l'opinion publique si le débat ne dure pas.

Toujours dans le but de contrôler la discussion en séance publique, le nouveau rythme imposé au temps législatif se double en outre, désormais, d'un cadre plus contraignant.

III. L'encadrement du temps législatif

Cet encadrement des discussions en séance obéit principalement à deux logiques: celle d'autoriser la programmation des débats (A) et celle de permettre la clôture des débats (B).

A. La programmation des débats

Le nouvel article 44 alinéa 1 de la Constitution a renvoyé à la loi organique le soin de rationaliser le droit d'amendement (1). Les règlements des assemblées ont ensuite mis en place diverses mesures anti-obstruction, dont le « temps législatif programmé » à l'Assemblée nationale (2).

1. La rationalisation du droit d'amendement

Comme le souligne l'exposé des motifs du projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution,

[L]a rationalisation des conditions d'exercice du droit d'amendement est une attente forte et ancienne et le principe posé à l'article 42 modifié de la Constitution [...] impose de rénover les règles en vigueur⁶³.

Le dépôt de multiples amendements – notamment répétitifs – à un projet ou une proposition constitue l'instrument privilégié de l'obstruction au processus législatif. Le but n'est pas de faire adopter ces amendements, dans une logique corrective, mais de les défendre, un par un, tout au long des débats, ce qui freine voire bloque d'autant le vote définitif des textes controversés. Cette capacité de faire durer le débat permet également, utilement sans doute, d'attirer l'attention de l'opinion publique et de l'éclairer sur les discussions en cours, le Parlement jouant le rôle de « caisse de résonance »⁶⁴. L'opposition, quelle qu'elle soit, pratique depuis 1958 cette méthode de *filibustering* à la française, tout effort de régulation butant sur le droit d'amendement de l'article 44 de la Constitution et sur sa protection par le Conseil constitutionnel. C'est pourquoi la révision constitutionnelle de 2008 a autorisé une organisation concertée des débats, permettant un encadrement du droit d'amendement⁶⁵. Le premier alinéa de l'article 44 dispose désormais que le droit d'amendement des parlementaires et du Gouvernement « s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique ». La réforme prévoit donc la possibilité d'appliquer un régime distinct pour les amendements présentés en commission et pour ceux présentés en séance, la lecture de cet article devant être combinée avec celle des articles 31 alinéa 1 et 42 alinéa 1, ainsi qu'avec celle des articles 40 et 41. Quant au renvoi à la loi organique, il présente l'avantage de ne pas immédiatement procéder à la restriction du droit d'amendement ainsi rendue possible. La mise en œuvre de cette innovation était subordonnée, en deux temps, à l'adoption de la loi organique puis à la modification des règlements des assemblées.

Le chapitre III de la loi organique du 15 avril 2009 a simplement ouvert la voie à une limitation de ce droit par les règlements, tout en fixant quelques garde-fous. Notamment, ses articles 17 à 19 définissent les conditions de mise en œuvre d'une « procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte en séance », procédure

63. Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, www.legifrance.gouv.fr/affichLoi-Publiee.do?jsessionid=7FB134519113BF2EE857A6F2CA9DD982.tpdj009v_2?idDocument=JORFDOLE000019903182&type=expose.

64. « Du rôle de chambre d'enregistrement [quand le Gouvernement veut aller vite], le Parlement passe à celui de caisse de résonance » (discours de B. Accoyer, *Journée d'étude à l'Assemblée nationale du Centre de recherche de droit constitutionnel...*, 2 février 2009).

65. Cet encadrement ne constitue pour ses partisans que la contrepartie de la limitation de l'article 49 alinéa 3. En revanche, ses détracteurs considèrent que le Gouvernement est privé d'une arme qu'il utilisait rarement, alors que la limitation du droit d'amendement menace la capacité d'initiative des parlementaires, leur rôle quotidien dans l'élaboration de la loi et donc le cœur de leur fonction.

d'examen renforcée prévue pour les débats qui exigent du temps et un rythme soutenu – par opposition avec la procédure d'examen simplifiée de l'article 16, réservée aux textes qui nécessitent peu de débats (voir le point III.B.2).

Ces dispositions controversées⁶⁶ autorisant une organisation concertée des débats (« temps de parole global », « forfait-temps » ou « crédit-temps ») présentent pour leurs partisans plusieurs avantages en terme de temps. La détermination d'un « terme préfix »⁶⁷ à la discussion relative à un texte permet de lutter contre l'obstruction, et la réduction du nombre d'heures de séance rend ces heures plus utiles et efficaces. La qualité constante de la discussion serait en outre mieux assurée. Enfin est garantie une programmation prévisible, lisible et certaine du déroulement de l'ordre du jour et de la discussion des textes, qui permet aux parlementaires de pouvoir s'organiser pour être présents en séance, l'assiduité étant la condition nécessaire de l'exercice effectif du droit d'amendement.

Les dispositions de la loi organique impliquaient donc qu'un temps de parole prédéfini soit déterminé pour chaque groupe parlementaire (les temps de parole du Gouvernement et de la commission n'étant pas limités). Elles supposaient aussi que chaque parlementaire puisse déposer des amendements, mais qu'il ne puisse pas forcément les défendre oralement si le temps de parole de son groupe était épuisé. Avant la réforme de 2008, la constitutionnalité de telles dispositions, susceptibles de priver un parlementaire du temps nécessaire pour exposer oralement les motifs de l'amendement qu'il avait déposé, était douteuse. L'article 44 de la Constitution appréhendait en effet le droit d'amendement, dans ses trois composantes – dépôt, défense et vote –, comme formant un tout ne pouvant être limité que dans certains cas prévus par la Constitution (art. 40, 41, 42, 45...). Désormais, conformément à l'une des préconisations du comité Balladur (proposition n° 33)⁶⁸, cet obstacle constitutionnel peut être levé.

Le législateur organique a organisé ce dispositif qui cadenas le temps parlementaire, mais en l'assortissant de divers mécanismes assouplissant sa mise en œuvre. D'abord, chaque amendement doit être « mis aux voix », même si le temps imparti est épuisé (art. 17 al. 1). Ensuite, le dépôt tardif d'un amendement par le Gouvernement ou par la commission doit permettre non seulement de rouvrir le droit pour les membres de l'assemblée de déposer des amendements sur l'article concerné (en application du troisième alinéa de l'article 13), mais également d'ouvrir un « temps supplémentaire de discussion » si l'un des présidents

de groupe le demande (art. 17 al. 2). Tous les groupes, et notamment les groupes d'opposition et les groupes minoritaires, doivent se voir réserver un temps de parole suffisant pour garantir leur droit d'expression (art. 18). Enfin, pour garantir l'expression individuelle des parlementaires, les règlements peuvent prévoir qu'un temps supplémentaire est accordé de droit à tout parlementaire qui souhaite faire « une explication de vote personnelle » (art. 19).

La loi organique ayant été, pour l'essentiel, validée par le Conseil constitutionnel, les règlements des assemblées ont pu prévoir une modification très sensible du système qui prévalait jusqu'alors. Le Sénat n'a pas opté pour cette formule de l'organisation concertée des débats⁶⁹ mais a fait le choix de pouvoir mettre fin aux discussions (voir le point III.B). Ont en outre été revues les règles d'organisation de la discussion générale, en mettant en place une nouvelle répartition du temps de parole. Le nouvel article 29 *ter* RS dispose en effet que l'organisation de la discussion générale et des débats « peut être décidée par la Conférence des présidents qui fixe la durée globale du temps dont disposeront les orateurs des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe ». En vertu de l'alinéa 2, ce temps « est réparti par le Président du Sénat de manière à garantir à chaque groupe un temps minimum identique qui varie en fonction de la durée du débat et un temps pour les sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe ». L'objectif premier de ces retouches n'est pas de lutter contre l'obstruction mais de « rendre le débat dynamique par une meilleure adéquation à la diversité politique du Sénat. Il s'agit en effet "d'assurer un déroulement plus équilibré de la discussion générale". Bref, de "conforter la diversité des interventions, conformément au principe du pluralisme sénatorial"⁷⁰. À défaut d'une décision spécifique de la Conférence des présidents, il est attribué pour la discussion générale et pour tout débat « un temps de deux heures réparti à la proportionnelle avec un temps minimum identique de dix minutes pour chaque groupe politique et un temps de cinq minutes pour les sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe » (al. 3). Ainsi, la durée standard d'un débat est de deux heures, ce qui évite notamment d'avoir à convoquer la Conférence des présidents pour cette seule question en cas de décision du Gouvernement d'organiser une déclaration de politique générale ou thématique suivie d'un débat. Afin d'assurer un meilleur contrôle de la discussion en séance, les députés ont pour leur part, comme la loi organique les y invitait mais après de vives controverses, opté pour l'instauration d'un « temps législatif programmé » dans leur règlement.

66. Voir, par exemple, J.-M. Ayrault lors de l'audition de R. Karoutchi le 6 janvier 2009 : « Le temps parlementaire doit rester celui de la confrontation, de la contre-expertise, de la délibération, du débat. Au nom de la démocratie, vous devez retirer [...] au moins ses articles 12 et 13 [art. 16 et 17 de la loi organique définitive] » (J.-L. Warsmann, *Rapport n° 1375 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi organique (n° 1314) relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 7 janvier 2009, p. 56).

67. « Commentaire de la décision du Conseil constitutionnel n° 2009-579 DC du 9 avril 2009 (cons. 30 à 43) », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 27, janvier 2010, p. 14.

68. *Une V^e République plus démocratique*, p. 44.

69. Voir, par exemple, le communiqué de presse de la présidence du Sénat du 7 avril 2009 qui affirme clairement que « la notion de temps global n'est pas retenue » par le groupe de travail : <http://en.lordculture.com/presse/1256822900.fr.pdf>, p. 3.

70. H. Jozefowicz, « La réforme des règlements... », p. 358.

2. Le temps législatif programmé

En vertu des articles 49 et 55 RAN (et de l'article 12 de l'Instruction générale du Bureau), le cadre du débat législatif est pré-établi⁷¹, et donc les conditions sont *a priori* créées d'une meilleure planification des travaux parlementaires. On sait désormais de manière prévisible à quel moment débutera la discussion d'un texte et à quel moment elle se terminera.

L'article 49 énonce qu'une durée programmée d'examen pour l'ensemble d'un texte peut être fixée par la Conférence des présidents avant le début de la discussion en séance⁷². La Conférence peut organiser non seulement la phase d'examen général (c'est-à-dire essentiellement une phase de présentation), mais également, et c'est là que la réforme innove (al. 5 *sq.*), l'ensemble de la discussion (phase d'examen général et phase d'examen détaillé : articles, amendements, explications de vote). Dans ce cadre, chaque groupe parlementaire se voit attribuer un temps de parole par le président de l'assemblée selon un double critère (al. 6) : un « temps minimum » pour tous les groupes (supérieur pour les groupes d'opposition), le temps supplémentaire éventuellement débloqué étant attribué à 60 % aux groupes d'opposition et réparti entre eux en proportion de leur importance numérique ; les 40 % restants reviennent aux autres groupes et sont répartis entre eux selon la même règle⁷³. La durée de la discussion générale n'est pas limitée et est fonction du temps que les différents groupes désirent lui consacrer. N'est pas limité non plus le temps de parole sur chaque article, comme celui consacré à la défense de chaque amendement.

Les alinéas 9 et 10 prévoient que la Conférence des présidents peut fixer le minimum et le maximum de ce temps programmé. D'une part, « un président de groupe peut obtenir, de droit, que le temps programmé soit égal à une durée minimale fixée par la Conférence des présidents ». Il a donc droit à un « temps législatif programmé allongé »⁷⁴, égal à une durée minimale fixée par la Conférence. D'autre part, « [u]ne fois par session, un président de groupe peut obtenir, de droit, un allongement exceptionnel de cette durée dans une limite maximale fixée par la Conférence des présidents ». Il a donc droit ici à un « temps législatif

programmé exceptionnel »⁷⁵. Ce minimum et ce maximum ont été fixés respectivement à trente et cinquante heures.

Il est toutefois possible de prolonger la durée préfixée. D'abord, si la Conférence considère que la durée maximale fixée ne suffit pas, « elle peut décider de l'augmenter » (art. 49 al. 12). En outre, lorsque le Gouvernement ou la commission déposent un amendement tardif, « un temps supplémentaire est attribué à chaque groupe et aux députés non inscrits [...], à la demande d'un président de groupe, pour la discussion de l'article sur lequel l'amendement a été déposé ou, le cas échéant, de l'article additionnel » (art. 55 al. 6). Enfin, une fois le temps global écoulé, la discussion peut continuer, dans la mesure où « chaque député peut prendre la parole, à l'issue du vote du dernier article du texte en discussion, pour une explication de vote personnelle de cinq minutes », le temps consacré à ces explications n'étant « pas décompté du temps global réparti entre les groupes » (art. 49 al. 13).

Cependant, lorsque le temps accordé à chaque groupe est épuisé, ses membres ne sont plus autorisés à s'exprimer (art. 55 al. 3). Certes, tous les amendements continuent à faire l'objet d'un vote, mais « sans débat » (art. 55 al. 4). S'ils sont trop nombreux, il faudra donc que le groupe opère des choix et sélectionne ceux qu'il juge suffisamment importants pour justifier une prise de parole. Afin d'éviter les manœuvres de contournement de cette limitation du temps de parole, les interventions des députés sont toutes décomptées du temps ainsi attribué, à l'exception de celles des présidents des groupes (dans la limite, selon la durée totale de la discussion, d'une ou deux heure(s) par président de groupe), du président et du rapporteur de la ou des commission(s) concernée(s) (al. 8). Est également décompté le temps consacré « aux suspensions de séance demandées par le président d'un groupe » et le temps consacré à des interventions fondées sur des rappels au règlement si le président estime que ces dernières n'ont « manifestement aucun rapport avec le Règlement ou le déroulement de la séance » – même si « la plus grande tolérance » prévaut en pratique⁷⁶.

En revanche, et on retrouve ici la volonté de privilégier le travail en amont des séances, le droit des parlementaires à déposer et défendre leurs amendements en commission est étendu puisque, en vertu de l'article 86 alinéa 5, tout

71. Des dispositions permettant de programmer de la sorte les travaux parlementaires (le temps « imparti ») avaient figuré, de 1935 à 1969, dans le règlement – mais non dans la loi. Au printemps 2006, l'Assemblée nationale avait à nouveau pris le chemin d'une telle réforme, en proposant une « procédure d'examen renforcée » (art. 6 de la résolution n° 2801). Mais, suite aux contestations émanant tant des députés de la majorité que de l'opposition, ce projet a été retiré par le rapport supplémentaire n° 3126 de la commission des lois du 7 juin 2006 (voir H. Jozefowicz, « La réforme des règlements... », p. 350).

72. Sauf dans certains cas : conformément à l'article 49 alinéa 11, « si un président de groupe s'y oppose, la Conférence ne peut fixer la durée maximale de l'examen de l'ensemble d'un texte lorsque la discussion en première lecture intervient moins de six semaines après son dépôt ou moins de quatre semaines après sa transmission » ; par ailleurs, les articles 118 alinéa 1, 119 alinéa 1 et 121-1 précisent que, pour les révisions de la Constitution et les projets de loi de finances et de financement de la Sécurité sociale, cette procédure n'est pas applicable.

73. Par exemple, pour la discussion du projet de loi ratifiant l'ordonnance portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés, la Conférence des présidents a décidé d'accorder 30 heures de temps de parole aux groupes parlementaires, à savoir 8h30 pour l'UMP, 11h25 pour le groupe Socialiste républicain et citoyen, 5h45 pour le groupe Gauche démocrate républicain, 4h20 pour le Nouveau Centre et 50 minutes pour les députés non inscrits.

74. Assemblée nationale, *La réforme du Règlement de l'Assemblée nationale...*, p. 11.

75. *Ibid.*

76. P. Avril, J. Gicquel, *Droit parlementaire*, p. 142.

député peut présenter un amendement en commission, y compris s'il n'est pas membre de la commission saisie du texte⁷⁷.

L'article 49 RAN a été déclaré conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 25 juin 2009, mais sous deux réserves. D'une part, la durée maximale d'examen de l'ensemble d'un texte et la fixation d'un temps supplémentaire ne doivent pas porter atteinte aux « exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire », entendues ici comme étant garantes de la qualité du débat. D'autre part, le décompte du temps consacré aux demandes de suspension de séance et aux rappels au règlement ne doit pas priver les députés « de toute possibilité d'invoquer les dispositions du règlement afin de demander l'application de dispositions constitutionnelles », les droits de chaque parlementaire étant protégés, toujours dans l'optique de garantir la qualité du processus normatif.

Cette procédure du temps législatif programmé – parfois combinée avec la procédure accélérée comme pour le Grenelle II ou la réforme des retraites⁷⁸ – a déjà été utilisée six fois⁷⁹ et a été vivement critiquée⁸⁰. Notamment, dans le cadre des discussions relatives à la réforme des retraites, les députés comme les médias⁸¹ ont débattu de ce dispositif suite à l'adoption agitée de la loi en première lecture. Alors que la gauche considérait qu'elle était « bâillonnée » car seuls une vingtaine d'orateurs sur cent cinquante inscrits avaient pu s'exprimer, le président de l'Assemblée a estimé, en se fondant sur les travaux préparatoires, que l'article 49 alinéa 13 RAN avait été prévu uniquement pour permettre aux députés d'exprimer une « sensibilité particulière » ou une « opinion divergente par rapport à leur groupe », ou pour « apporter des informations ou des éclairages qui n'avaient pu être apportés précédemment pour cause

d'épuisement du temps de parole du groupe »⁸². C'est en interprétant ainsi, librement et de manière contestable, cette disposition que Bernard Accoyer a pu gagner sa bataille contre l'obstruction.

Le temps législatif programmé étant ainsi controversé, il est déjà question, pour certains députés, d'y mettre fin. Notamment, dans l'exposé des motifs de la proposition de résolution n° 2850 précitée, les députés du groupe Gauche démocrate et républicaine considèrent que « [l']instauration d'un crédit-temps attribué à chaque groupe parlementaire constitue sur le principe une atteinte inacceptable au droit de parole individuel que les députés tirent du suffrage universel », fait « obstacle à la prise de parole des députés qui expriment un désaccord ou des divergences avec le groupe auxquels ils appartiennent » et interdit aux députés « de soulever des questions ou arguments tirés de la situation rencontrée dans leur circonscription ».

Le dispositif conduit en outre

[...] à confier à chaque groupe le soin d'organiser le temps de parole des députés qui le composent en violation de l'un des principes constitutionnels fondateurs du droit parlementaire général des démocraties représentatives, celui de la nullité des mandats impératifs.

Au Sénat, où la question de l'obstruction est il est vrai moins sensible qu'à l'Assemblée nationale, le nouveau règlement n'a pas exploité la faculté offerte par la loi organique de limiter ainsi le temps de la discussion. Les sénateurs ont préféré, pour mieux contrôler la discussion en séance, l'adoption de modalités concertées pour le choix de mettre fin aux débats. De nouvelles procédures de clôture des débats⁸³ sont en effet prévues, et ce non seulement au Sénat mais également à l'Assemblée nationale.

77. Toutefois, il n'est pas sûr qu'un député puisse être physiquement présent pour défendre un amendement, puisque toutes les commissions se réunissent en même temps, le mercredi matin (art. 50 al. 3). L'article 117 précise en outre que, pour les révisions constitutionnelles et les projets de loi de finances et de financement de la Sécurité sociale, « ne peuvent déposer d'amendements en commission que les députés appartenant à celle-ci ».

78. Pour cette dernière, le Gouvernement a également décidé le vote bloqué au Sénat.

79. Travail dominical, répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés, Grenelle II, réforme territoriale, immigration et réforme des retraites.

80. Ainsi, bien que l'article 49 alinéa 13 RAN énonce que chaque député peut prendre la parole pour cinq minutes à l'issue du vote du dernier article sans que le temps soit décompté du temps global réparti entre les groupes, la demande du président du groupe socialiste a été refusée, le 19 janvier 2010, lors du vote de l'article unique du projet de délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés, au motif qu'elle n'avait pas été présentée à l'issue de son examen et que le groupe socialiste n'avait pas épuisé son temps de parole. La décision du Conseil constitutionnel n° 2010-602 DC du 18 février 2010 se borne à rappeler que le règlement n'a pas en lui-même valeur constitutionnelle. Ou encore, le groupe Gauche démocrate et républicaine (qui regroupe communistes, Parti de gauche et Verts) et les socialistes ont réclamé que le débat sur le Grenelle II soit porté de trente à cinquante heures pour pouvoir discuter les 267 articles et 1800 amendements, mais cela leur a été refusé, au motif qu'un long débat (soixante-cinq heures) avait déjà eu lieu en commission. Les trois élus Verts (qui n'ont disposé qu'un peu plus de deux heures) ont considéré que l'on « étranglait » le débat et que l'on « tu[ait] » la discussion (P.-A. Furbury, « Le "temps programmé" fait polémique à l'Assemblée », *Les Échos*, 5 mai 2010, <http://archives.lesechos.fr/archives/2010/LesEchos/20671-11-ECH.htm>). Concernant le projet de loi controversé sur l'immigration, l'opposition ne disposait plus de temps de parole la veille de l'adoption du texte – alors que les députés du Nouveau Centre, quasiment tous absents au long des débats, disposaient encore, à minuit, de 3h53 de temps de parole qui n'auront pas été utilisées. Le groupe PS a publié un communiqué dans lequel il dénonce sévèrement ce « temps guillotine », qui est « un 49.3 déguisé » (« Immigration : l'Assemblée achève l'examen du projet de loi controversé », *Le Point*, 7 octobre 2010, http://www.lepoint.fr/societe/immigration-l-assemblee-acheve-l-examen-du-projet-de-loi-controverse-07-10-2010-1245898_23.php).

81. Par exemple : M. Castagnet, « Le texte sur la retraite a été adopté sur fond de chahut parlementaire », *La Croix*, 15 septembre 2010 ; M. Dudragne, « La lettre et l'esprit », *L'Express*, 15 septembre 2010.

82. B. Accoyer, « La réforme des retraites méritait mieux qu'une bataille d'obstruction », *Le Monde*, 28 septembre 2010.

83. Une suspension des débats est également envisageable dans certains cas : déblocage de la commission mixte paritaire (art. 45 al. 2 de la Constitution), motion tendant au renvoi à la commission saisie au fond (art. 91 al. 6 RAN ; art. 44 al. 5 RS), ou encore technique de la « réserve » de vote (art. 95 al. 4 et 5 RAN, art. 44 al. 6 RS).

B. La clôture des débats

Deux options sont possibles. Choisir de mettre un terme à la discussion (1) ou même faire en sorte que la discussion n'ait pas lieu (2).

1. La fin de la discussion

Elle peut être déclenchée aussi bien au Sénat qu'à l'Assemblée nationale.

La résolution du 2 juin 2009 a réformé l'organisation de la clôture du débat en séance prévue par l'article 38 RS⁸⁴. Lorsqu'au moins deux orateurs d'avis contraire se sont exprimés, la clôture de la discussion peut être demandée⁸⁵ par le président, un président de groupe ou le président de la commission. Le président consulte le Sénat et l'adoption de cette proposition entraîne la réunion de la Conférence des présidents, qui « se prononce à la majorité des trois cinquièmes sur l'organisation de la suite [ou non] du débat ». Les groupes politiques doivent donc désormais trouver au sein de la Conférence des présidents un consensus minimum. « En cas de désaccord, la clôture prend effet immédiatement après que la parole a été donnée, sur demande, à un représentant de chaque groupe pour une durée de cinq minutes ». Ce dispositif, bien que complexe, tente de concilier la volonté de parvenir au vote d'un texte dans des délais raisonnables et la garantie du droit d'expression de tous les groupes, notamment de l'opposition.

L'article 57 RAN⁸⁶, également modifié en 2009, prévoit que, lorsqu'au moins deux orateurs d'avis contraire se sont exprimés, « la clôture immédiate de cette phase de la discussion peut être soit décidée par le Président, soit proposée par un membre de l'Assemblée »⁸⁷. Si la clôture de la discussion générale est proposée par un député, « la parole ne peut être accordée que contre la clôture et à un seul orateur, pour une durée n'excédant pas deux minutes ». À deux reprises au moins – loi sur la communication audiovisuelle le 4 décembre 2008 et loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution le 20 janvier 2009 –, la clôture de la discussion d'articles a été très controversée⁸⁸. Cette procédure de clôture immédiate

est donc elle aussi critiquée, et la proposition de résolution n° 2850 a demandé la suppression de ces dispositions, qui permettent « au Président ou à la majorité parlementaire de décider arbitrairement de la clôture des différentes phases du débat [...]. Des dispositions contraires [...] à la liberté de parole que les députés tirent du suffrage universel ». À noter que le Conseil constitutionnel se montre également prudent vis-à-vis des procédures de clôture. Il a en effet censuré dans sa décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009 la mesure de clôture automatique du débat (qui devait compléter l'article 57) lorsque quatre orateurs sont intervenus dans la discussion d'un article, dont deux au moins appartiennent à des groupes d'opposition ou minoritaires, au motif que cette disposition pourrait interdire à un groupe d'opposition d'intervenir, s'il y en avait plus de deux (cons. 29). « Cette censure était inévitable » car cette procédure obligatoire « pouvait aboutir à priver l'opposition de sa faculté d'intervention et par là même contrevenir à l'article 6 DDHC »⁸⁹, donc à l'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

2. L'absence de discussion

Dans certains cas, le débat peut même être clos avant d'avoir débuté.

L'article 16 de la loi organique du 15 avril 2009 institue⁹⁰ une procédure d'examen simplifiée, sur le fondement de l'article 44 alinéa 1 de la Constitution, pour les textes consensuels (le plus souvent techniques) qui exigent peu de discussions. Sauf opposition du Gouvernement, du président de la commission ou du président d'un groupe, les règlements des assemblées peuvent « prévoir que le texte adopté par la commission saisie au fond est seul mis en discussion en séance », c'est-à-dire sans examen d'aucun amendement supplémentaire – ni parlementaire, ni gouvernemental. Le constituant de 2008 a ainsi partiellement remis en cause la jurisprudence du Conseil constitutionnel⁹¹. Dès lors, le nouvel article 47 *decies* RS codifie une procédure d'examen simplifiée des textes relatifs à des conventions internationales ou fiscales, et le chapitre V du Règlement de l'Assemblée nationale (art. 103 à 107)

84. Le dispositif n'est pas nouveau mais il se cherche. Le Sénat ayant recouru systématiquement à la clôture afin de combattre l'obstruction communiste au projet sur l'aménagement du temps de travail (janvier 1986), l'article 38 a déjà été modifié (en mai 1986) pour en préciser le mécanisme (voir P. Avril, J. Gicquel, *Droit parlementaire*, p. 141).

85. Sauf application de l'article 29 *ter*, la clôture de la discussion générale ne pouvant alors être demandée.

86. Sous la III^e République, le Règlement de la Chambre des députés prévoyait déjà, afin d'accélérer la discussion, la possibilité de prononcer la clôture de la discussion (art. 48).

87. Le mécanisme ne peut cependant être appliqué lors des débats organisés conformément à l'article 49, ni pour les « explications de vote sur l'ensemble » (résolution n° 151 du 26 janvier 1994).

88. P. Avril, « Chronique constitutionnelle française », *Pouvoirs*, n° 129, avril 2009, p. 241 et n° 130, septembre 2009, p. 212.

89. S. de Cacqueray, « Jurisprudence du Conseil constitutionnel, Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 80, 2009, p. 793.

90. J.-L. Warsmann (*Rapport n° 1375...*, p. 19) rappelle que la procédure du vote sans débat ou avec débat restreint des députés existait déjà auparavant, depuis la III^e République. Et le Sénat a, par une résolution du 4 octobre 1990, introduit des dispositions permettant le recours à des procédures abrégées similaires.

91. Dans sa décision n° 90-278 DC du 7 novembre 1990, Résolution modifiant les articles 16, 24, 29 et 48 du Règlement du Sénat et introduisant dans celui-ci des articles (47 *ter* à *nonies* et 56 *bis* A), le Conseil avait jugé (cons. 9) que portait « atteinte au droit d'amendement, reconnu à chaque parlementaire par le premier alinéa de l'article 44 de la Constitution, l'interdiction faite à tout membre de l'assemblée saisie du texte de reprendre en séance plénière un amendement relatif à celui-ci au motif que cet amendement aurait été écarté par la commission saisie au fond ».

organise également une procédure d'examen simplifiée (cet intitulé résultant de la résolution n° 475 du 7 mai 1991), en partie modifiée depuis la résolution de 2009⁹².

À l'extrême de cette logique simplificatrice, il y a même des hypothèses dans lesquelles on fait l'économie non seulement de la discussion, mais également du vote.

D'une part, en vertu de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, le seul fait pour le Premier ministre d'engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale, sur le vote d'un texte, équivaut à l'adoption de ce dernier, à moins qu'une motion de censure ne soit adoptée; dans ce cas, non seulement la loi sera rejetée, mais le Gouvernement devra démissionner (art. 50). « Supervote bloqué » qui ne concerne pas seulement le scrutin mais supprime la discussion elle-même⁹³, cette procédure permet donc à l'exécutif d'étouffer un débat qui dure du fait de manœuvres dilatoires obstructionnistes de députés de l'opposition. Et elle n'a pas été fondamentalement remise en cause par la révision de 2008. Il peut toujours y avoir des textes adoptés sans débat ni vote. Si le champ d'application de l'alinéa est désormais limité aux projets de loi de finances et de financement de la Sécurité sociale, et à un seul autre texte – projet ou proposition – par session, la réforme change peu de choses en pratique, dans la mesure où l'usage effectif du dispositif était globalement inférieur à ce plafond. Cet article « n'était plus guère utilisé (six fois depuis 1993) et, quand il l'était, c'était dans un but autre que celui qui l'avait inspiré, car il ne servait depuis cette date qu'à surmonter l'obstruction que le temps législatif programmé a précisément vocation de contenir. La restriction à son emploi relève donc de l'affichage »⁹⁴.

D'autre part, la réforme du règlement des assemblées a été l'occasion d'une mesure anti-obstruction supplémentaire, avec la modification intervenue dans les motions de procédure – fréquemment soulevées par l'opposition, tant à

l'Assemblée nationale qu'au Sénat⁹⁵. L'exception d'irrecevabilité (motion pouvant être débattue au début de l'examen d'un texte lorsqu'un groupe estime qu'il comporte des dispositions inconstitutionnelles) et la question préalable (motion qui porte sur des questions d'opportunité et dont l'objet est de faire décider qu'il n'y a pas lieu à délibérer) sont fusionnées en une motion unique appelée motion de rejet préalable⁹⁶, en vertu de l'article 91 alinéa 5 RAN, et ce encore dans une logique d'encadrement de la gestion du temps en séance publique.

Ainsi, au-delà de la volonté de partage de l'ordre du jour (entre le Gouvernement et le Parlement) et des temps de parole (entre la majorité et les autres groupes), la logique de la révision constitutionnelle était de « revaloriser le rôle de la commission en évitant les redites entre la commission et l'hémicycle, et en limitant les gesticulations et les pertes de temps dans l'hémicycle »⁹⁷. Mais a-t-on pour autant trouvé un équilibre optimisé dans la maîtrise du temps ? La réforme, si elle a augmenté les délais en amont des séances publiques, n'est-elle pas pour autant parvenue à donner plus de temps à la réflexion et à l'analyse. Le rythme du nouveau *tempo* des discussions est au contraire excessif et leur cadre temporel trop rigide. On partage certes un peu plus le temps de l'initiative et de la parole, mais pour mieux le limiter lors des débats en séance par l'accélération de la vitesse de la procédure et des délais et par la tentative de rationalisation du droit d'amendement. Le temps législatif se veut désormais mieux réparti, mais il est très rythmé et trop encadré. La nouvelle gestion du temps législatif, contre-productive, semble amener les parlementaires à revendiquer, encore plus qu'auparavant, un droit au temps.

Caen, novembre 2010

92. La nouvelle rédaction supprime la distinction antérieure entre l'examen des textes législatifs et les autorisations concernant les engagements internationaux, domaine d'élection de la procédure simplifiée. À noter que ne peuvent faire l'objet de la procédure simplifiée les projets de révision constitutionnelle, les projets de loi de finances et de financement de la Sécurité sociale (art. 117-3), ainsi que les projets et propositions de lois organiques (art. 127 al. 5).

93. P. Avril, J. Gicquel, *Droit parlementaire*, p. 277.

94. P. Avril, « Un nouveau droit parlementaire ? », p. 125.

95. Voir P. Avril, J. Gicquel, *Droit parlementaire*, p. 186 sq. Le renvoi en commission est souvent utilisé comme technique d'obstruction, conjointement à l'exception d'irrecevabilité et la question préalable, avec lesquelles il forme « la triangulaire habituelle » (p. 188).

96. Cette tentative de fusion avait échoué en 2006; voir P. Avril, « Chronique constitutionnelle française », *Pouvoirs*, n° 119, novembre 2006, p. 163.

97. J.-L. Warsmann, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, audition de R. Karoutchi sur le projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution (n° 1314), mardi 6 janvier 2009, séance de 16h15, compte rendu n° 23, p. 2.