

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a-t-elle renforcé le Parlement français ?

Introduction :

Olivier ROZENBERG (Centre d'études européennes & LIEPP, Sciences Po)

1^{ère} contribution :

Thomas EHRHARD (maître de conférences à l'Université Panthéon-Assas / Paris II)

2^{ème} contribution :

Marie-Alice KERNEIS (étudiante à l'École d'Affaires Publiques, Sciences Po)

3^{ème} contribution :

Richard KISS (étudiant à l'École d'Affaires Publiques, Sciences Po)

4^{ème} contribution :

Audrey DE MONTIS (maître de conférences à l'Université de Rennes 1)

Réactions :

Olivier FAURE (Député de Seine-et-Marne, président du groupe Socialiste, écologiste et républicain à l'Assemblée nationale de Seine-et-Marne, Président du groupe Socialiste à l'Assemblée nationale)

Dominique RAIMBOURG (Député de Loire-Atlantique, Président de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République)

Rémi SCHENBERG (Directeur général des services législatifs de l'Assemblée nationale) et

Eric THIERS (Conseiller des services de l'Assemblée nationale)

Jean-Pierre SUEUR (Sénateur du Loiret, vice-président de la commission des lois du Sénat)

Eric TAVERNIER (Directeur général des Missions institutionnelles du Sénat)

Réaction #4 : **Jean-Pierre Sueur** (Sénateur du Loiret, vice-président de la commission des lois du Sénat)

J'aborderai ici quatre points relatifs à cette réforme dont on peut désormais mieux mesurer les effets après huit années de mise en œuvre : 1- le rôle des commissions parlementaires ; 2- le nouvel agenda parlementaire ; 3- la généralisation des études d'impact ; 4- la procédure accélérée.

1. Le rôle des commissions parlementaires

L'effet de la réforme m'apparaît largement positif. Autrefois, comme le débat en séance avait lieu sur la base du texte initial du gouvernement (pour les projets de loi), le travail en commission n'était pas d'emblée pris en compte. Aujourd'hui, comme on part, en séance publique, du texte établi par la commission, le gouvernement doit « batailler » s'il souhaite revenir à son texte initial dans le cas où la commission a adopté un texte différent – ce qui est loin d'être toujours aisé pour lui puisque, la composition de la commission étant homothétique de celle de l'assemblée concernée, le gouvernement doit s'efforcer de convaincre la majorité de la commission, et donc de l'assemblée. Incontestablement, cela renforce le rôle de la commission – et donc du Parlement – dans l'équilibre entre exécutif et législatif. J'ajouterai cependant que le gouvernement peut « contourner » l'effet de la réforme en déposant très tardivement des amendements en commission ou en déposant des amendements entre les débats en commission et la séance publique, voire durant la séance publique. Il m'apparaîtrait judicieux que, dans une future réforme, cette faculté soit limitée et, en tout cas, encadrée.

2. Le nouvel agenda parlementaire

Le nouvel agenda parlementaire comprend de facto (et hors les cas strictement énumérés dans la Constitution), pour chaque mois, deux semaines d'initiative gouvernementale, une semaine d'initiative parlementaire consacrée pour l'essentiel à l'examen des propositions de loi, et une semaine dite « de contrôle et d'évaluation ». La semaine d'initiative parlementaire me paraît être positive : sa création s'est traduite par une augmentation des propositions de loi adoptées. J'ajouterai cependant deux réserves. En premier lieu, il me paraît

important que les groupes inscrivent des propositions de loi destinées à devenir effectivement des lois – plutôt que de se servir de ce créneau, sous couvert de propositions de loi qui n'ont aucune chance d'être adoptées, à des fins purement tribunicienne. Deuxième réserve : il me paraît hautement souhaitable que les textes adoptés par une assemblée soient effectivement discutés par l'autre – ce qui est loin d'être toujours le cas. Je pourrais citer plusieurs propositions de loi qui ont été votées à l'unanimité par le Sénat sur des sujets non négligeables et qui n'ont jamais été inscrites à l'ordre du jour de l'Assemblée Nationale¹, ce qui me paraît dommageable sur le fond et aussi sur la forme, car cela se traduit par la « déperdition » de nombre d'heures de débat.

Enfin, s'agissant de la semaine dite de contrôle, je suis plus que sceptique sur son utilité et son efficacité. Le contrôle parlementaire s'exerce, en fait, au moyen des commissions d'enquête parlementaires, des rapports (lors de l'examen de la loi de finances tout particulièrement) et des questions d'actualité, orales et écrites. Si bien que la semaine dite de contrôle donne lieu, le plus souvent, à l'initiative des groupes ou des commissions, à des débats purement platoniques qu'aucun vote ne vient sanctionner. C'est pourquoi je serais partisan de la pure et simple suppression de cette semaine dite de contrôle au bénéfice des procédures précitées et, par voie de conséquence, de la répartition du temps des séances publiques chaque mois en deux parties : les deux tiers à l'initiative du gouvernement (les projets de loi) et un tiers à l'initiative du parlement (les propositions de loi).

3. La généralisation des études d'impact

La généralisation des études d'impact me paraît être une fausse bonne idée. En effet, l'étude d'impact est censée être un discours objectif surplombant les

¹ Ainsi, la proposition de loi tendant à modifier l'article 689-11 du code de procédure pénale relatif à la compétence du juge français concernant les infractions visées par le statut de la Cour pénale internationale, adoptée à l'unanimité par le Sénat le 26 février 2013, et jamais inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée Nationale.

divergences politiques. Or, la « neutralité » de l'étude d'impact est une illusion. Et l'on peut d'ailleurs considérer que l'impact de la loi est précisément l'objet du débat politique. Chaque parlementaire vote ou ne vote pas, votera ou ne votera pas, tel texte, en vertu de l'idée qu'il se fait ou se fera de l'impact de ce texte. Prenons l'exemple d'un projet de loi sur un sujet aussi sensible que les OGM. Quels que soient les termes de l'étude d'impact, il est probable que celle-ci sera contestée par les uns ou les autres en fonction de leurs analyses et de leurs convictions. La solution me paraît être dans le fait que les assemblées parlementaires disposent de moyens d'expertise suffisants – afin qu'il n'y ait pas de disproportion entre les moyens d'expertise de l'exécutif et du législatif. L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques constitue une première réponse à cet égard.

4. La procédure accélérée.

Les représentants du pouvoir exécutif se plaignent régulièrement de la lenteur de la procédure parlementaire. On dit souvent qu'elle n'est plus « adaptée à notre époque ». C'est ce qui conduit les différents gouvernements à recourir très fréquemment à la procédure dite « accélérée » qui a pour effet de supprimer une lecture dans chaque assemblée avant la réunion de la commission mixte paritaire, si bien qu'il n'est pas faux de dire qu'aujourd'hui la procédure accélérée devient la règle et la procédure normale l'exception.

Je suis pour ma part opposé à cette évolution. Lorsque j'exerçais les fonctions de président de la commission des lois au Sénat, j'ai organisé un colloque sur le thème « L'écriture de la loi », dont les *Actes* sont disponibles². Nombre de participants ont plaidé, preuves à l'appui, contre la quasi généralisation de la procédure accélérée. En effet, contrairement à ce que l'on croit parfois, la durée de vie de nombre de lois est longue. Et une phrase, un mot, un chiffre inscrits dans la loi peuvent avoir – souvent pour longtemps – des conséquences non négligeables pour nos concitoyens. Au travers des différentes lectures, de l'examen des amendements, des objections et contre-objections, la loi s'élabore,

son écriture s'améliore, se peaufine peu à peu – comme la mer polit le galet.

Il est toutefois possible de trouver une solution pour maintenir la procédure dite normale (dans tous les cas où l'urgence ne se justifie pas), qui présente d'incontestables garanties pour la bonne écriture de la loi, en évitant les débats trop longs. Il faudrait éviter effectivement la duplication des débats en commission et en séance publique. Cela supposerait que les réunions des commissions soient toutes publiques, que les commissions puissent adopter les amendements (comme cela existe dans nombre de parlements étrangers) et que l'on redéfinisse le rôle de la séance publique qui pourrait être centrée sur les discussions générales, les votes importants ou la reprise de décisions de commission dans des conditions à définir, dans le respect des prérogatives propres de chacun des groupes politiques constituant l'une et l'autre des assemblées parlementaires.

² « L'écriture de la loi », rapport de Jean-Pierre Sueur reprenant les Actes du colloque du 12 juin 2014 organisé par la Commission des lois du Sénat en partenariat avec l'Association française de droit constitutionnel.