

LA RÉFORME DE LA PROCÉDURE PARLEMENTAIRE

Bernard Rullier

09/10/2017

Dans son discours au congrès de Versailles du 3 juillet 2017, le président de la République a demandé aux présidents des assemblées de faire des propositions concrètes d'évolution des institutions. Bernard Rullier, conseiller parlementaire du président de la République entre 2012 et 2017, contribue à cette réflexion en se concentrant sur la question de l'efficacité du Parlement. En se penchant sur le temps parlementaire et la prolifération législative, il propose des pistes pour améliorer la procédure parlementaire.

Le temps parlementaire

Le Parlement n'est pas le seul maître du temps parlementaire, qui dépend fortement de la manière dont le gouvernement intervient :

- pour fixer l'agenda parlementaire global et le rythme d'examen de chaque texte, dans les limites des règles constitutionnelles (art. 28),
- pour déterminer le nombre d'amendements qui modifient ou complètent chaque texte,
- dans la discussion parlementaire elle-même.

Le Parlement n'est pas le seul responsable de la longueur du processus de réforme : le temps parlementaire n'est que l'une des étapes de la réforme et intervient après sa préparation administrative (temps de la concertation avec les partenaires sociaux, lourdeur des consultations) et avant sa mise en œuvre par l'administration avec les décrets d'application – les 260 lois votées depuis 2012 ont nécessité 2 800 mesures d'application réglementaire dont 2 650 ont été prises, soit un taux de 95% ; le taux sous la législature précédente 2002-2007 était de 92% – dont le nombre est parfois considérable.

Le consensus politique accélère également le temps parlementaire. Seuls quelques textes concentrent les longues batailles parlementaires mais ils sont chronophages. Près de trois lois sur quatre (200/260) ont été adoptées, entre 2012 et 2017, après accord entre l'Assemblée nationale et

le Sénat nonobstant des majorités parlementaires divergentes depuis 2014 : 106 lois ont été adoptées par vote conforme des deux assemblées et 94 lois après accord en commission mixte paritaire.

Pour accélérer la procédure parlementaire, plusieurs voies peuvent être explorées.

Poursuivre la pratique d'une seule lecture par assemblée

« La navette pourrait être simplifiée » (discours du président de la République au Congrès).

Dans les faits, la procédure accélérée est devenue la procédure de droit commun, confirmant une tendance observée sous les législatures précédentes, sans que le Sénat ne le conteste fortement, contrairement à la période 1997-2002 :

- 2002-2007 : 59
- 2007-2012 : 115
- 2012-2017 : 229 sur 260 lois adoptées (soit 88%).

Les parlementaires ont pris le pli. Il ne faut pas se défaire de cette banalisation de la procédure d'urgence. Il n'est pas recommandé de réduire, dans la Constitution, la navette parlementaire à une seule lecture (art. 45), ce qui pourrait susciter l'opposition du Sénat alors même que la pratique tend à banaliser cette accélération du temps parlementaire.

Si la procédure accélérée devrait être systématisée, il n'en demeure pas moins que le Parlement a besoin d'un temps de préparation du débat en commission. **Il faut préserver le délai de six semaines** entre le Conseil des ministres et la commission. Ce délai serait mis à profit pour organiser, sur le modèle procédural anglo-saxon, un débat parlementaire d'orientation, préalable à l'examen en commission et permettant d'ouvrir la réflexion à des contributions extérieures au Parlement, de débattre de l'étude d'impact voire de recourir à une instance indépendante de contre-expertise. **Lors de l'examen du texte en séance, la discussion générale serait supprimée.**

Les ministres responsables du texte pourraient le présenter ainsi au Parlement immédiatement après le Conseil des ministres afin que chaque parlementaire soit informé de ses principaux enjeux au début du processus législatif alors qu'actuellement un parlementaire qui n'est pas membre de la commission concernée n'en prend connaissance qu'en séance publique, une fois les jeux faits....

Il faudrait toutefois modifier les articles 42 et 43 de la Constitution comme indiqué par la censure constitutionnelle d'une initiative sénatoriale comparable en 2009.

Si la voie de la révision au Congrès est ouverte, on pourrait simplement **supprimer la nouvelle lecture** en cas d'échec de la commission mixte paritaire, qui est un triplement du débat, puisqu'on redépose souvent les mêmes amendements qui ont été pourtant rejetés. Lorsque les assemblées actent un désaccord, pourquoi rechercher un accord impossible ?

De même, il est proposé d'instaurer une **procédure de législation expresse**. On pourrait fixer au Parlement un délai limite pour examiner un projet de loi (en limitant le nombre de textes concernés par session) selon une procédure inspirée des lois de finances (sur le modèle de l'art. 47). À l'issue d'un délai de soixante jours, si le texte n'est pas adopté, le gouvernement peut le mettre en vigueur par ordonnance. La procédure d'urgence absolue déroge aux délais prévus à l'article 42 qui ne s'appliquent pas. Le texte peut être inscrit à l'ordre du jour de n'importe quelle séance.

Proposition de rédaction :

Article 45-1(nouveau)

Deux fois par session, le gouvernement peut demander au Parlement l'adoption d'un projet ou d'une proposition de loi en urgence absolue. Les délais prévus à l'article 42 ne s'appliquent pas. Par exception aux dispositions de l'article 48, les textes sont inscrits en priorité à l'ordre du jour.

Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de trente jours après le dépôt d'un projet ou de la proposition, le gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante jours, les dispositions du projet ou de la proposition peuvent être mises en vigueur par ordonnance.

Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session.

L'équilibre entre la commission et la séance publique

« Vous devriez pouvoir, dans les cas les plus simples, voter la loi en commission » (discours du président de la République au Congrès).

L'adoption de la loi en commission, qui doit rester une possibilité, permettrait d'aller au bout de la logique de la révision de 2008, qui s'est arrêtée en chemin. L'encadrement de l'exercice du droit d'amendement n'est pas une atteinte au régime parlementaire dans le régime britannique, tout amendement rejeté en commission ne peut être redéposé en séance. Ce renforcement du rôle des

commissions oblige à rendre impérative la présence des ministres (ce qui suppose de résoudre le conflit structurel d'agenda avec le Conseil des ministres).

Deux procédures de « vote de la loi en commission » sont possibles.

Trier au sein des textes ?

Permettre aux conférences des présidents d'optimiser le temps de la séance publique **en réservant à cette dernière la discussion des amendements « les plus importants »** suppose un travail de programmation des débats parlementaires par les conférences des présidents plus fin qu'actuellement pour chaque texte, mais également un consensus minimal entre les groupes parlementaires. Cette compétence ferait évoluer assez profondément le rôle de cette instance de programmation des débats (principalement) à la régulation de l'équilibre séance-commission. Elle serait toutefois assez chronophage et conduirait à des débats compliqués avec l'opposition.

Trier entre les textes : instaurer une procédure d'examen simplifiée

L'article 19 de la loi organique du 15 avril 2009 permet de prévoir que seul le texte adopté en commission est mis en discussion en séance publique sauf amendement du gouvernement ou de la commission. C'est une ratification en séance et sans amendement d'un texte qui a été modifié, le cas échéant, en commission par des amendements.

Le Sénat l'a introduit dans son règlement (avec la validation du Conseil constitutionnel) à titre expérimental – jusqu'en 2017. L'Assemblée nationale n'a pas encore adapté son règlement pour en prévoir l'usage. Cependant, la portée de cette procédure est limitée (par la loi organique elle-même) car elle suppose un consensus politique, tout président de groupe pouvant s'y opposer.

Revoir l'articulation entre le droit parlementaire individuel et la réalité politique collective

Le droit parlementaire est d'essence individualiste. Ainsi, chaque parlementaire, et lui seul, avec le gouvernement, a le droit d'amendement. Or, la réalité politique de l'exercice de ce droit est collective puisque les groupes parlementaires, désormais constitutionnalisés, sont des organes de régulation de ce droit individuel.

Adopter la loi en commission sans recommencer le débat en séance publique pourrait conduire à limiter le droit d'amendement individuel en séance, en le réservant à la commission, ou à l'obtention

d'un nombre minimal de signatures. Cette réforme remettrait en cause du droit d'amendement individuel de tout parlementaire sur tout texte (art. 44, art. 42), ce qui est politiquement très lourd, mais c'est la norme au Bundestag. *A minima* faudrait-il reconnaître à l'article 27 que la loi organique prévoit les conditions dans lesquelles la délégation de vote est effectuée au profit des groupes parlementaires, afin d'accorder la loi et la pratique.

La prolifération législative

« Sachons mettre un terme à la prolifération législative. (...) je souhaite qu'une évaluation complète de tous les textes importants (...) soit menée dans les deux ans suivant leur mise en application. Il est même souhaitable qu'on évalue l'utilité des lois plus anciennes afin d'ouvrir la possibilité d'abroger des lois qui auraient par le passé été trop vite adoptées, mal construites, ou dont l'existence aujourd'hui représenterait un frein à la bonne marche de la société française » (discours du président de la République au Congrès).

La prolifération normative est une préoccupation constante du Conseil d'État (rapports 1991, 2006, 2016) comme des pouvoirs publics car elle impacte la compétitivité de notre économie et entrave la libre administration des collectivités locales. Les deux assemblées s'en préoccupent et la simplification a été mise à l'agenda permanent de l'exécutif (SGMAP, choc de simplification, ministère dédié). La situation s'est engravée sous la précédente mandature avec des textes dont le volume a été multiplié par 3 ou 4, voire 10 ! La production législative émanant essentiellement du gouvernement, il lui appartient d'être économe en projets de lois, de veiller à ce que chaque projet ne contienne que des dispositions normatives et de niveau législatif, que le nombre d'amendements gouvernementaux soient réduits (l'obligation de l'étude d'impact est contournée par le dépôt de plus en plus massif d'amendements) et qu'ils soient déposés dans des délais compatibles avec un examen sérieux par les commissions.

Pour l'endiguer, il est proposé de :

- conclure un pacte entre exécutif et législatif sur un processus de simplification et de changement de culture normative, s'inspirant de l'étude annuelle du Conseil d'État de 2016. En particulier, l'étude d'impact pourrait être discutée à l'occasion du débat d'orientation préalable afin que s'engage une vraie discussion sur l'option de recourir ou pas à la norme législative ;
- inciter le gouvernement à une meilleure gestion du temps parlementaire. La programmation législative doit être améliorée avec des agendas à horizon glissant (3, 6, 9 mois) comme l'a préconisé le rapport Christnacht réalisé au début du précédent quinquennat en 2012. Il faudrait

rétablir un meilleur équilibre entre le temps gouvernemental (porté à 3 semaines par mois) et le temps parlementaire qui est sous-utilisé (réduction de 2 à 1 semaine) ;

- au cours du débat parlementaire, doter les assemblées de nouveaux outils d'endiguement :

- renforcer les irrecevabilités constitutionnelles des articles 41 et 45 (respect du domaine de la loi et de la règle dite de l'entonnoir), en permettant à tout parlementaire de le soulever, comme pour l'article 40 ;
- soumettre le dépôt d'amendement par le gouvernement à un délai limite mais permettre au président de la commission et/ou au rapporteur de déclarer recevables des amendements gouvernementaux hors délais ;
- prévoir une actualisation de l'étude d'impact après la première lecture du texte dans chaque chambre.

Après le temps législatif, il faut développer le temps de l'évaluation :

- vérifier l'adéquation des règlements d'application de la loi votée afin de ne pas trahir la volonté du législateur. L'intérêt à agir du président des assemblées et/ou de 60 parlementaires pourrait être reconnu afin qu'ils puissent saisir en référé le Conseil d'État d'un recours pour excès de pouvoir pour défaut de proportionnalité ou d'inadéquation d'un règlement d'application ou d'une action en manquement si le décret n'a pas été pris dans un délai raisonnable.

Examinons l'exemple de l'article 52 de la loi Macron visant à introduire davantage de concurrence au sein de la profession de notaires : le décret pris par le Garde des Sceaux le 9 novembre 2016 autorise les notaires déjà installés à se porter candidats pour l'attribution de nouveaux offices, réduisant à néant l'esprit de la loi. Le 15 décembre 2016, un recours pour excès de pouvoir a été introduit devant le Conseil d'État par un requérant ayant le diplôme de notaire pour obtenir l'annulation de ce décret. Il est trop tôt pour savoir si le Conseil d'État, dans le cadre de son contrôle de légalité, sanctionnera une violation de la loi en l'espèce.

- instaurer une clause de révision imposant l'évaluation des principales lois au bout de deux ans, comme l'évoque le président de la République.

En Allemagne, depuis le 1^{er} janvier 2013, toute loi créant des charges supérieures à 1 million d'euros doit être évaluée dans les cinq ans suivant son entrée en vigueur. Ce type de clause, également usitée aux Pays-Bas, paraît préférable à la clause de caducité à une certaine échéance, contraignant à l'évaluer avant de décider sa reconduction, son abandon ou son ajustement, ce qui augmente mécaniquement l'instabilité normative. Cette évaluation serait conduite par un binôme

majorité-opposition comme prévu depuis octobre 2014 par l'Assemblée nationale avec le nouvel alinéa à l'article 145-7. Ces rapports d'évaluation peuvent donner lieu à un débat en séance publique. Ces nouvelles dispositions devront s'accompagner d'un renforcement des moyens de l'Assemblée permettant de les rendre effectives. Le Parlement pourrait se faire assister dans l'évaluation des lois par la Cour des comptes, au titre de l'article 47-2 de la Constitution, par des corps d'inspection et de contrôle de l'exécutif, des juridictions suprêmes, par France Stratégie ou par le Conseil économique et social et environnemental.

L'articulation entre démocratie représentative et ouverture aux citoyens

Il n'est pas recommandé de faire croire aux citoyens qu'ils peuvent être législateurs en expérimentant le droit d'amendement citoyen. Ce serait une double faute, dévalorisant inutilement la fonction représentative du Parlement et faisant croire que chacun peut aisément devenir législateur.

En revanche, si un débat d'orientation préalable est organisé en séance publique, la contribution citoyenne sur les projets ou propositions de lois pourrait devenir un principe, en conservant au gouvernement la faculté de l'excepter sur motivation.

En revanche, pour ouvrir les assemblées sur les préoccupations des citoyens, le droit de pétition pourrait être revivifié.

En France, le droit de pétition devant le Parlement a disparu de nos Constitutions depuis 1870 comme de la pratique. Deux des trois fonctions de la pétition s'exercent désormais par d'autres moyens : le pouvoir de contrôle des parlementaires s'est développé par d'autres biais et, pour se plaindre des abus, les administrés ont d'autres voies de recours. La recherche de « nouvelles » modalités de participation des citoyens au débat public pourrait conduire à la renaissance de cette procédure largement pratiquée en Grande-Bretagne.

Le cadre juridique existe puisque le chapitre VII du règlement de l'Assemblée nationale prévoit l'instruction des pétitions par les commissions permanentes, ce qu'elles ne font plus depuis plusieurs législatures. Il rend également possible un débat en séance publique des pétitions. Mais la volonté politique a disparu. L'adoption de filtres comparables à la Grande-Bretagne, combiné au recueil des pétitions par internet, ouvrirait une fenêtre permettant aux citoyens de trouver une issue à leurs préoccupations dans l'organisation d'un débat parlementaire.

Synthèse des propositions

Accélérer la procédure parlementaire

Plusieurs voies peuvent être explorées: d'abord **poursuivre la pratique d'une seule lecture par assemblée**, tout en **préservant le délai de six semaines entre le Conseil des ministres et l'examen d'un texte en commission**.

Les ministres responsables du texte pourraient le présenter ainsi au Parlement immédiatement après le Conseil des ministres.

Si la voie de la révision au Congrès était ouverte, on pourrait simplement supprimer la nouvelle lecture en cas d'échec de la commission mixte paritaire.

De même, on pourrait instaurer une procédure de législation expresse, en **fixant au Parlement un délai limite pour examiner un projet de loi** (en limitant le nombre de textes concernés par session) selon une procédure inspirée des lois de finances. A l'issue d'un délai de 60 jours, si le texte n'est pas adopté, le Gouvernement peut le mettre en vigueur par ordonnance.

L'équilibre entre la commission et la séance publique est à revoir. **Depuis longtemps l'adoption de la loi en commission est évoquée. Elle doit rester une possibilité.** Deux procédures de « vote de la loi en commission » sont possibles. **La première serait de trier au sein des textes; la seconde voie, qui trie entre les textes, instaurerait une procédure d'examen simplifiée.**

Une ultime étape conduirait à revoir l'articulation entre le droit parlementaire individuel et la réalité politique collective.

Freiner la prolifération normative

La production législative émanant essentiellement du gouvernement, il lui appartient d'être économe en projets de lois.

Pour l'endiguer, **un pacte pourrait être conclu entre exécutif et législatif sur un processus de simplification et de changement de culture normative.** Le gouvernement devrait être incité à **une meilleure gestion du temps parlementaire avec des agendas à horizon glissant.**

Après le temps législatif, il faut développer le temps de l'évaluation.

Articuler avec prudence démocratie représentative et participative

Si un débat d'orientation préalable est organisé en séance publique, la contribution citoyenne sur les projets ou propositions de lois pourrait devenir un principe, en conservant au gouvernement la faculté de l'excepter sur motivation.

Pour ouvrir les assemblées sur les préoccupations des citoyens, **le droit de pétition pourrait être revivifié.**