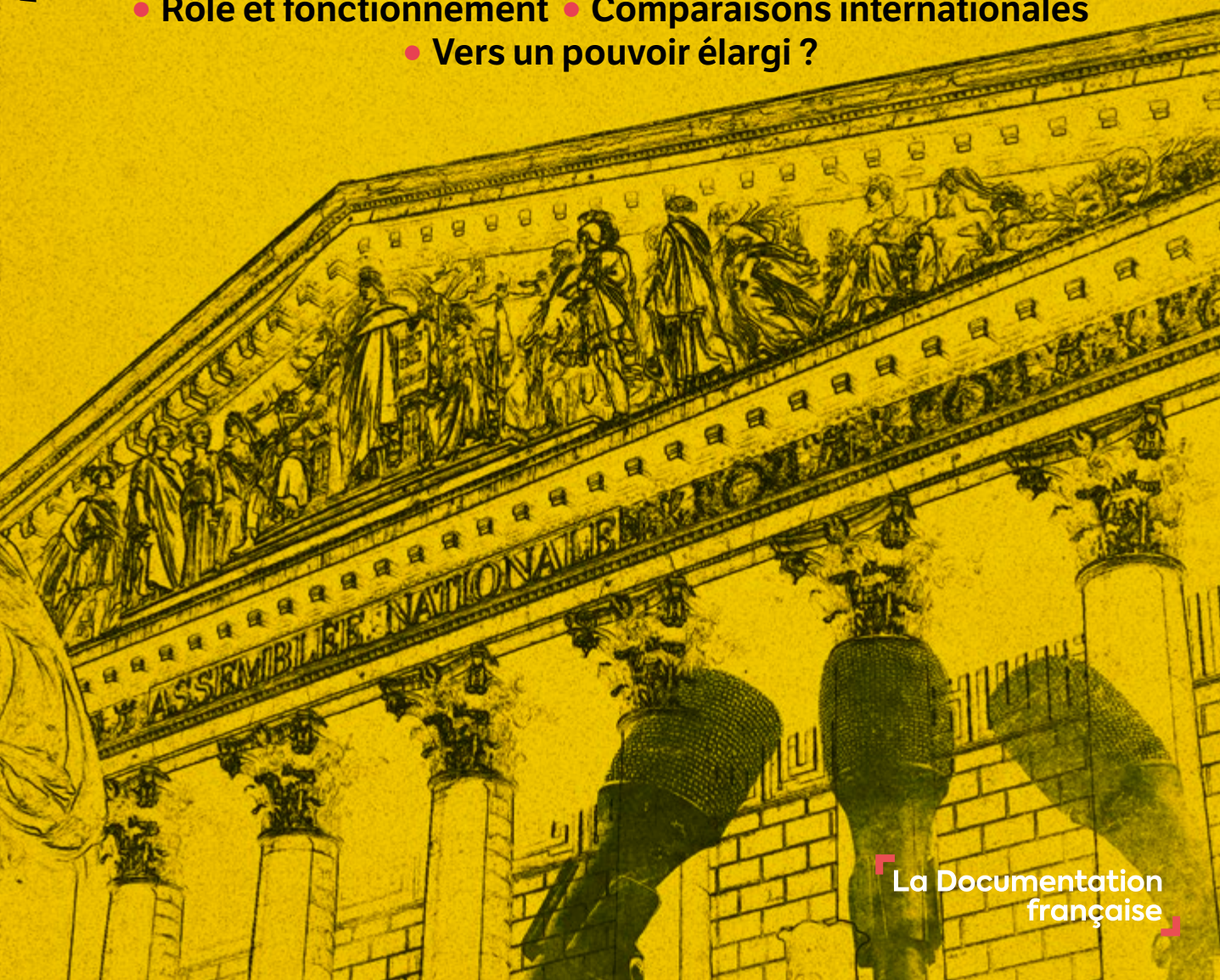


- + La politique du livre et de la lecture
- + Comment améliorer la santé mentale ?
- + Il y a 20 ans, le rejet du traité constitutionnel européen

Quelle place pour le Parlement ?

- Rôle et fonctionnement • Comparaisons internationales
- Vers un pouvoir élargi ?



Sommaire

5 **Politiques publiques**

La politique du livre menée par le Centre national du livre
Régine Hatchondo

15 **Dossier** Quelle place pour le Parlement ?

16/ **Grand entretien**
avec Jean Garrigues
Le Parlement sous la V^e République, entre subordination et retour en grâce

26/ Le Parlement français et la production de la loi
Olivier Rozenberg

36/ Le parlementarisme français en miroir des autres démocraties
Gilles Toulemonde

48/ Le travail des parlementaires : entre permanences et évolutions
Louise Dalibert

60/ Les pouvoirs de contrôle du Parlement
Philippe Blachère

74/ Le Parlement européen, une institution en essor
Thierry Chopin

84/ Le Sénat : seconde chambre de perfectionnement ou pôle conservateur ?
Marc Milet

94/ Quelles évolutions envisageables pour le Parlement ?

Débat avec Benjamin Morel et Dominique Rousseau

106/ **Les plus de la rédaction**

106/ *Ce qu'il faut retenir*

107/ *Les mots du dossier*

108/ *Les chiffres clés*

109/ *Les dates clés*

110/ *Le dossier en dessins*

111/ *Pour en savoir plus*

113 **En débat**

Comment améliorer la santé mentale en France ?

Antoine Pelissolo, Enguerrand du Roscoät et Ingrid Gillaizeau

123 **Le point sur**

Le parcours des enfants autistes et de leurs familles : entre théorie et réalité

Cyrielle Derguy

129 **C'était en... mai 2005**

La France dit non au traité constitutionnel européen

Frédéric Fogacci



→ Retrouvez l'univers *Cahiers français* sur www.vie-publique.fr/cahiers-francais

→ Les fiches au format mobile

Le Parlement français et la production de la loi

Olivier Rozenberg

Chercheur associé à l'École de gouvernement de la LUISS (Rome)

Contrairement aux idées reçues, le Parlement joue un rôle considérable dans l'élaboration des lois en France, tant lors de leur préparation que durant la procédure législative. Les formes d'influence sont nombreuses, en partie indirectes et parfois discrètes.

Bien que la Constitution indique que « le Parlement vote la loi » en son article 24, la plupart des observateurs et des acteurs estiment que l'origine des décisions législatives est davantage à trouver du côté des acteurs gouvernementaux ou administratifs voire des groupes d'intérêt. Il est vrai que la complexité des affaires publiques, l'accélération du rythme de la vie politique ou encore la personnalisation de l'exercice du pouvoir conduisent à privilégier « la force de gouverner¹ », placée entre les mains d'un exécutif hiérarchisé, plutôt que l'institution parlementaire, nécessairement collective, supposément bavarde et corsetée par des procédures vieilles de près de deux siècles. De fait, le régime parlementaire, même sous la forme spécifique qu'il revêt en France, organise une forme de délégation entre institutions : en temps ordinaire, la majorité

parlementaire délègue au Gouvernement la responsabilité de mettre en œuvre l'essentiel du programme électoral sur lequel elle s'est engagée. En s'en remettant au Gouvernement, cette majorité ferait ainsi le choix de l'efficacité et contribuerait à déplacer la principale ligne de clivage entre elle et l'opposition plutôt qu'entre pouvoirs constitutionnels.

Reste que le Parlement vote la loi, ou, pour être précis, la plupart des lois puisque certaines peuvent être entérinées par le peuple (les référendums), décidées au niveau supranational (le droit européen) ou adoptées sans vote (par le recours à l'article 49.3 de la Constitution). L'analyse méticuleuse de plusieurs cas indique qu'il serait trompeur de ne voir dans cette obligation constitutionnelle qu'un exercice formel de validation de projets décidés ailleurs. Difficile à évaluer comme à conceptualiser, l'influence du Parlement n'en est pas moins

Élaboration et vote de la loi : quelles étapes ?

1 Initiative



Gouvernement
(**projet de loi**)

OU



Assemblée nationale ou Sénat
(**proposition de loi**)

2 Examen du texte en commission

Une **commission parlementaire** est saisie
(Assemblée nationale ou Sénat)

Un rapporteur de la commission analyse le texte et fait des propositions



Au terme d'un débat, les membres de la commission peuvent :

- adopter le texte tel **qu'il leur a été soumis**
- adopter un nouveau texte modifié **par des amendements**
- **rejeter en bloc** le texte initial

Pour continuer la procédure législative, le texte doit être inscrit à l'**ordre du jour** de la séance publique

3 Discussion et vote en séance publique Assemblée nationale ↔ Sénat

Texte discuté dans l'hémicycle
(éventuellement modifié par des amendements)

Texte adopté par la **1^{ère} assemblée**

Transmission du texte à la **2^e assemblée**

Texte voté en **2^e assemblée** sans **modification**

Texte définitivement **adopté**

Si **désaccord persistant** entre les 2 assemblées

Le Gouvernement peut convoquer une **Commission mixte paritaire (CMP)**
7 députés et 7 sénateurs

La **CMP** propose une nouvelle version du texte

Le texte est voté par les **2 assemblées**

Texte définitivement **adopté**

Le texte n'est pas voté par les **2 assemblées**

Nouvelle lecture dans chaque assemblée
(le Gouvernement peut donner le dernier mot à l'Assemblée nationale)

Examen de la nouvelle version du texte par la **1^{ère} assemblée**.

Amendements introduits par la **2^e assemblée**

NAVETTE PARLEMENTAIRE

Ce processus désigne les allers-retours entre l'Assemblée nationale et le Sénat jusqu'à ce que les 2 assemblées se mettent d'accord sur un texte

4 Promulgation par le président de la République



Dans un délai de **15 jours**



Le Président peut demander un **nouvel examen** du texte



Le Conseil constitutionnel peut être saisi pour vérifier la **constitutionnalité** de la loi



Publication au Journal officiel > la **loi peut entrer en vigueur**

réelle – y compris en France². Elle se construit en amont de la procédure législative et se poursuit sous différentes modalités lors du passage au Parlement. Les assemblées apparaissent plus démunies, par contraste, lors de la phase de mise en œuvre de la loi.

Une influence considérable mais négligée en amont

Avant d'être officiellement dépositaires d'un projet de législation, les députés et les sénateurs agissent de façon plus ou moins collective et formelle pour influencer la haute administration et les gouvernants. Si les procédures de consultation des parlementaires sont rares, quoique en développement, députés et sénateurs font le siège des ministères pour obtenir telles ou telles dispositions leur tenant à cœur. Le lobbying dont ils sont les porteurs prend ainsi le relais de celui émanant de leurs électeurs comme de groupes d'intérêt. Le succès de ce parlementarisme feutré dépend largement de logiques de proximité partisane mais d'autres paramètres peuvent jouer : un contexte opportun, la persévérance de l' élu, son éloquence, son pouvoir de nuisance ou, même, la propension du parlementaire à s'effacer derrière la cause qu'il porte.

Au-delà de la défense d'une cause par un élu ou un groupe d'élus, l'influence en amont des députés ou des sénateurs se mesure aussi à travers les calculs du Gouvernement quant à l'acceptabilité de ses projets par la majorité parlementaire³. De façon plus ou moins nette selon les enjeux, la majorité parlementaire dessine en effet un univers des possibles qu'il sera coûteux pour le Gouvernement d'outrepasser. La focalisation sur la seule phase parlementaire de la procédure législative fait souvent perdre de vue cette donnée essentielle : l'autocensure de l'exécutif. Le recours à des instruments coercitifs partisans (la non-investiture d'un député lors des pro-

chaines élections législatives par exemple) ou procéduraux (le 49.3 ou le vote bloqué⁴) peut certes permettre au Gouvernement de passer en force mais il doit alors en payer le prix en termes de cohésion et d'image.

“

Les rapports d'information constituent des jalons dans la préparation de projets de loi

La puissance de l'influence parlementaire en amont du vote de la loi peut en outre s'exercer à travers des activités de type non législatif, à savoir les rapports menés dans le cadre de missions de contrôle. Qu'ils émanent de commissions permanentes (lois, finances, défense...) ou d'enquête, de missions d'information ou d'autres structures pluralistes, ces textes ont une résonance particulière en raison du caractère transpartisan de leurs recommandations (voir l'article de Philippe Blachère « Les pouvoirs de contrôle du Parlement » p. 56). Certains sont certes sans lendemain mais d'autres ne sont pas « sans surlendemain » : les rapports d'information constituent en effet des jalons dans la préparation de projets de loi voire de certains programmes de partis politiques. Dans d'autres cas, ils contribuent directement à la préparation de textes par les parlementaires eux-mêmes, qui déposent ensuite des propositions de loi. Les exemples – de l'encadrement des ventes d'armes à la prohibition du gaz de schiste – sont suffisamment nombreux pour ne pas être considérés comme des exceptions. On observe du reste, à l'échelle des 20 dernières années, une montée en puissance parallèle des activités de contrôle et des textes d'origine parlementaire.



Examen à l'Assemblée nationale, le 19 décembre 2023, du texte issu de l'accord en commission mixte paritaire sur le projet de loi pour contrôler l'immigration

© XOSE BOUZAS/
HANS LUCAS/HANS
LUCAS VIA AFP

La phase parlementaire de la production législative : une procédure séquentielle et itérative

La procédure législative est marquée par deux caractéristiques qui font l'essence du parlementarisme : les décisions sont nécessairement précédées d'un débat pluraliste et oral, d'une part, et sont arrêtées au terme de diverses séquences faisant varier les configurations, d'autre part.

Le premier point, à savoir le débat oral, s'entend dans le mot « parlement ». Il est consubstantiel aux principes du gouvernement représentatif tels qu'identifiés par Bernard Manin⁵ : l'épreuve de la discussion vient tempérer quelque peu la logique du rapport de force qui régule la décision parlementaire. Ce sont certes les plus nombreux qui s'imposent mais au moins doivent-ils défendre, parfois

publiquement et souvent face à une forte adversité, les raisons qu'ils ont d'agir comme ils l'entendent. La phase parlementaire de la procédure législative est une formidable machine normative qui expose publiquement des récits contradictoires du projet législatif et tisse plus particulièrement un lien entre la loi en préparation et les doctrines des partis. Ce faisant le Parlement contribue non seulement à alimenter le débat public mais également, de façon plus diffuse, à produire des grilles d'interprétation du monde.

Le second point consiste à remettre plusieurs fois sur le métier le texte en préparation, la procédure atteignant souvent une douzaine de séquences. Le but est triple. Il s'agit d'abord de faire varier les acteurs et dispositifs afin de bénéficier de leurs vertus mutuellement exclusives : la délibération ici et la publicité là, l'expertise dans certains cas et le point de vue généraliste dans d'autres, le souci des électeurs ou celui des territoires... Par ailleurs,

Zoom

La fonction consultative du Conseil d'État

Outre son rôle de juge administratif suprême, le Conseil d'État est aussi conseiller du Gouvernement. Grâce à sa **fonction consultative**, il examine chaque année des projets de textes d'origine gouvernementale ou parlementaire, afin de vérifier leur régularité juridique et leur opportunité en termes d'utilité et de pertinence.

Il rend un avis :

obligatoire pour les projets de loi et les ordonnances, ainsi que pour certains décrets (article 39 de la Constitution) ;

facultatif, à la demande du gouvernement ou du Parlement, sur tout projet de texte législatif.

L'avis du Conseil d'État est rendu public lorsqu'il concerne un projet de loi (depuis 2015). Le Gouvernement n'est pas tenu de suivre les avis du Conseil d'État, mais dans les faits il en tient le plus souvent compte.

Le Conseil d'État peut aussi être **consulté par le Gouvernement sur toute question** et rendre un avis.

À titre d'exemple, en décembre 2024, le Conseil d'État a rendu un avis concernant l'application de l'article 45 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Cet avis portait sur les procédures à suivre en cas d'impossibilité de promulguer une loi de finances avant la fin de l'année.

Cahiers français

à l'instar du traitement itératif d'une équation en mathématiques, la procédure opère une réduction progressive de la complexité en limitant les zones de discussion aux seuls

désaccords. Ainsi en est-il de la règle dite de l'entonnoir dans la relation bicamérale : un article approuvé par une assemblée puis adopté sans changement par l'autre instance n'est plus amendable pour le reste de la procédure. Limiter peu à peu les zones de désaccord constitue une forme de rationalisation des débats permettant, soit de trouver un compromis, soit de pouvoir présenter à l'opinion les points saillants de la dispute – pour s'entendre sur le désaccord en quelque sorte. Enfin, en contraignant le projet législatif à passer par plusieurs étapes, le Constituant fait « trembler la main » du législateur, selon les mots de Montesquieu. Il le force à prendre son temps et met à l'épreuve de plusieurs semaines – sept mois en moyenne en France – le bien-fondé d'un projet parfois dicté dans l'urgence.

Dans le détail, l'itération parlementaire est triple et joue similairement pour les projets (d'origine gouvernementale) et les propositions (parlementaires) de loi. Ce sont d'abord les commissions permanentes qui se penchent dessus avant la plénière. Une des huit commissions permanentes est cheffe de file, les autres pouvant examiner pour avis le texte. Depuis 2008, c'est la version telle qu'amendée par la commission saisie au fond, c'est-à-dire responsable de l'examen, qui vient en séance publique – sauf s'agissant des budgets. Le pouvoir des commissions en sort considérablement renforcé au détriment de la qualité délibérative de leurs échanges, devenus à la fois plus accessibles au public et plus cruciaux. Deuxième itération, le texte fait la navette entre l'Assemblée et le Sénat. Les différences entre les modes de scrutin de ces assemblées favorisent non seulement le pluralisme partisan, souvent au profit de l'opposition, mais également, au-delà, une diversité d'ordre ontologique. L'Assemblée a, certes et sauf exception, le dernier mot en cas de désaccord durable entre elles. Cependant, l'inégalité du bicamérisme est conçue comme une exception à une logique de compromis :

▼ **Activité législative****Projets et propositions de loi déposés ***

	XVI ^e législature	XVII ^e législature
Nombre de projets de loi déposés ou transmis	120	15
dont conventions	39	6
Nombre de propositions de loi déposées à l'Assemblée nationale	1438	541
d'origine Assemblée nationale	1260	387
d'origine Sénat	178	154

* Ne sont pris en compte que les textes enregistrés en première lecture.

Projets de loi définitivement adoptés – Lois promulguées

	XVI ^e législature (2022-2024)	XVII ^e législature (2024 -)
Nombre de projets de loi adoptés	81	4
dont conventions	40	2
Nombre de propositions de loi adoptées	60	6
d'origine Assemblée nationale	36	2
d'origine Sénat	24	4
Total des textes définitivement adoptés	141	10
dont textes ayant fait l'objet d'une procédure accélérée *	107	9
Lois promulguées **	140	11

* Projets de loi de finances, de financement de la Sécurité sociale et de finances rectificative inclus.

** Sont prises en compte les lois promulguées dans la période indiquée, qu'elles aient été définitivement adoptées au cours de cette période ou précédemment.

les députés et sénateurs ont le même poids dans la réunion restreinte chargée de trouver un accord (ou commission mixte paritaire, CMP), le dernier mot n'est pas immédiat en cas d'échec de cette réunion et l'Assemblée ne peut imposer une version d'un article sur laquelle le Sénat ne se serait pas prononcé⁶.

Troisième itération : en commission comme en séance, les parlementaires traitent d'abord le texte dans sa globalité, puis considèrent ses articles un à un, pour revenir *in fine* à de rapides considérations sur l'ensemble du projet. La pluralité de ces focales vise à discuter des détails sans perdre de vue la cohérence d'ensemble.

L'influence durant la phase parlementaire, entre ombre et lumière

L'examen détaillé de l'élaboration de la loi met souvent à mal la thèse d'une inutilité du travail législatif des deux chambres. Le Parlement décide rarement des grandes orientations d'un projet, surtout s'il est important politiquement, mais le passage par les assemblées contribue à modifier considérablement le détail des dispositions. Pour prendre un exemple, la décision de renforcer ou d'alléger les contraintes des municipalités en matière de logements so-



1^{er} octobre 2008 : le président de la République, Nicolas Sarkozy, et la garde des Sceaux, Rachida Dati, lors du scellement de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République

© WITT/SIPA

ciaux est, sous la V^e République, typiquement du ressort du président et du Gouvernement. Cependant, outre que le Gouvernement peut hésiter à se lancer dans l'aventure s'il n'est pas certain du soutien de la majorité, le passage par le Parlement peut conduire à amender en profondeur le dessein initial : faire passer de 2 500 à 10 000 habitants le seuil à partir duquel les communes doivent se soumettre à cette loi modifiera considérablement l'action publique dans ce secteur.

La statistique vient confirmer l'influence du Parlement sur la loi. On sait que les textes doublent en volume durant la phase parlementaire – un ratio considérable. De façon plus précise, les données du Sénat⁷ permettent d'identifier l'origine des mesures d'application imposées par les lois promul-

guées, par exemple les décrets. D'un président à l'autre, les proportions témoignent d'une grande stabilité : 21 % des mesures d'application extraites des lois adoptées sous la présidence de Nicolas Sarkozy (2007-2012) étaient issus d'amendements déposés par les députés, 19 % pour les sénateurs ; 22 % sous François Hollande (2012-2017), 9 % pour les sénateurs ; 25 % pour le premier mandat d'Emmanuel Macron, 15 % pour le Sénat. Si tous les amendements ne se valent pas, si certains sont soufflés par le cabinet du ministre, il demeure que l'importance de ces ratios permet d'affirmer que la loi ne s'écrit pas totalement avant le passage au Parlement.

Si la plupart des observateurs se refusent à reconnaître cette réalité, c'est sans doute parce que les mécanismes de l'influence

parlementaire sont complexes, divers et en partie invisibilisés. On peut distinguer quatre principaux types de cas de figure où se joue cette influence, dont on note au passage qu'ils offrent un rôle marginal à l'opposition.

Le rapporteur est presque systématiquement un membre de la majorité. Il lui revient la lourde responsabilité d'être l'intermédiaire entre le ministre et la majorité parlementaire. Le premier est soucieux de limiter les modifications de son projet, fruit d'arbitrages interministériels en amont. Il veut également éviter ce que l'on appelle les couacs, à savoir une défaite, un imprévu ou une source de ridicule. Au sein de la majorité se trouvent des élus qui connaissent le dossier (et souvent ses répercussions locales), et/ou qui souhaitent se mettre en avant. Entre les deux, le rapporteur joue discrètement les bons offices tout en tentant, mais presque secondairement, de défendre ses propres idées. À cet égard, le statut d'un rapporteur qui est l'auteur de la proposition de loi est sensiblement différent.

De façon générale, une prime est donnée au travail et à la persévérance. Le caractère itératif de la procédure législative, la cyclicité des examens budgétaires ou la multiplicité des outils de contrôle fournissent de nombreuses occasions à l'élus déterminé de revenir à la charge pour avancer patiemment ses pions. La maîtrise des sujets ne suffit certes pas dans un monde soucieux de l'opinion et de l'image mais elle crédibilise une stratégie d'influence, y compris parfois au bénéfice d'un élu d'opposition.

Le bicamérisme contribue globalement à renforcer l'influence du Parlement dans son ensemble. Le Gouvernement, qui est formellement absent de la CMP, peut accepter des amendements par envie d'aller vite ou soucie d'image. En période de concordance des deux majorités, une forme de politesse institutionnelle conduit également à systématiser l'accord entre les deux assemblées.



Zoom

Le travail en commission

Les commissions sont essentielles au travail du Parlement et chacune des deux assemblées en est dotée. Elles ont pour rôle de préparer le débat législatif en séance publique, d'informer, d'évaluer et de contrôler le Gouvernement.

Les commissions permanentes

Huit commissions permanentes siègent à l'Assemblée nationale (affaires culturelles, affaires économiques, affaires étrangères, affaires sociales, défense, développement durable, finances, lois); il y en a sept au Sénat (affaires économiques, affaires étrangères et de la défense, affaires sociales, aménagement du territoire et du développement durable, finances, lois, et culture, éducation, communication et sport).

Tout député et sénateur (excepté le président de chaque chambre) doit obligatoirement faire partie de l'une des commissions permanentes et seulement une, qu'il choisit selon ses intérêts; il peut également participer à des commissions spéciales occasionnellement. Les membres sont désignés proportionnellement aux groupes parlementaires. Chaque commission est composée d'un bureau avec un président, des vice-présidents et des secrétaires, la commission des finances et celle des affaires sociales sont également dotées d'un rapporteur général. La direction de la commission des finances est traditionnellement confiée à l'opposition. Tout projet ou proposition de loi est impérativement débattu dans la commission correspondant à sa thématique avant d'être présentée en séance publique. Lorsqu'un texte concerne plusieurs commissions, une commission spéciale peut être créée pour lui le temps de son examen. Les commissions

permanentes se réunissent le mercredi matin, mais généralement d'autres réunions sont nécessaires au cours de la semaine et donc possiblement en même temps que la séance publique, ce qui explique que celle-ci semble parfois désertée. Lors des commissions parlementaires, les députés et sénateurs préparent le projet ou la proposition de loi. Pour cela ils peuvent auditionner des personnes compétentes sur les propositions et projets de loi étudiés, rédiger des rapports publiés, procéder à des amendements afin d'améliorer le texte. Ils ont un délai de six semaines pour préparer le texte qui sera examiné en séance publique devant la première assemblée saisie, puis de quatre semaines entre la transmission du texte et son examen devant la deuxième assemblée saisie. En plus de ce travail de préparation des lois, les commissions ont pour tâche d'informer l'Assemblée et de contrôler le Gouvernement. Pour cela elle évalue l'application de la loi une fois celle-ci adoptée, et des personnalités (ministres, experts, représentants de la société civile...) peuvent être auditionnées.

Les commissions spéciales

De manière plus temporaire, des commissions spéciales interviennent dans la vie du Parlement. L'une d'entre elles est la commission des affaires européennes, chacune des deux chambres en est dotée depuis la révision constitutionnelle de 2008. Elle intervient moins souvent que les commissions permanentes, mais n'est pas non plus éphémère comme les autres commissions spéciales. Elle est composée de 48 membres à l'Assemblée nationale et de 41 au Sénat. Elle exerce un contrôle sur les activités européennes du Gouvernement, suit les politiques européennes développées par les institutions de l'UE, sensibilise et éclaire les députés et sénateurs sur les enjeux européens.

Les commissions spéciales peuvent être convoquées pour l'étude d'un projet ou d'une proposition de loi, mais aussi pour d'autres missions. Ainsi la commission chargée de l'application de l'article 26 de la Constitution se réunit pour statuer sur la levée de l'immunité parlementaire d'un député ou d'un sénateur qui serait poursuivi pénalement. Elle est composée d'une trentaine de membres. Une autre commission spéciale est chargée d'apurer et de vérifier les comptes publics. Les commissions d'enquête sont les plus populaires et leurs séances sont publiques. Elles sont mises en place à la suite d'une initiative parlementaire et sont concrétisées en séance publique. Lors de ses séances, une commission d'enquête

peut auditionner toutes les personnalités qu'elle souhaite, et toute convocation à l'une d'entre elles est obligatoire sous peine de sanction. Elles peuvent aider à l'orientation de l'action gouvernementale et concerner des problématiques variées (économiques, sociales, politiques...), ou bien examiner la gestion de services ou d'entreprises publiques (par exemple la commission d'enquête sur l'attribution des fréquences de la TNT en 2024). Si des infractions pénales sont constatées lors des investigations, elles peuvent être transmises à la justice. Chaque groupe d'opposition ou minoritaire peut créer une commission d'enquête par an.

Cahiers français

“

La part des propositions de loi augmente toujours en cours de législature

Enfin, l'influence législative de la majorité est d'autant plus forte qu'il existe des désaccords au sein des coalitions ou des partis qui composent cette majorité. En effet, le succès d'amendements suppose parfois que des élus de la majorité soient prêts à affronter publiquement leur ministre ou à menacer de le faire. Dans d'autres cas, le Gouvernement cherchera à compenser un passage en force sur une proposition par l'acceptation d'amendements sur d'autres textes ou la mise à l'ordre du jour de projets d'origine parlementaire. On observe ainsi que la part des propositions de loi augmente toujours en cours de législature.

Le Parlement après l'adoption de la loi, un acteur marginal

Une loi est adoptée par le Parlement quand elle est votée dans les mêmes termes par les deux assemblées ou lorsque le Gouvernement a décidé de donner le dernier mot à l'Assemblée nationale après une longue navette. Le parcours ne s'arrête pas là : les lois importantes font presque systématiquement l'objet d'une saisine du Conseil constitutionnel et toutes sont mises en œuvre par l'administration sous l'autorité du Gouvernement. Dans cette phase post parlementaire, députés et sénateurs sont nettement moins influents qu'en amont.

Ce sont 60 élus de l'une ou l'autre assemblée qui peuvent saisir le Conseil constitutionnel depuis 1974. Il s'agit d'un outil crucial pour l'opposition mais il s'est émoussé sous l'effet conjugué de la mise en place d'un examen post promulgation depuis 2008 (la question prioritaire de constitutionnalité) et de la fréquence croissante des saisines par la majorité. En outre, dans un louable souci de cohérence et de clarté

du droit, le Conseil a mis progressivement en œuvre une jurisprudence limitant de fait les capacités d'amendements du Parlement. C'est notamment le cas des cavaliers législatifs, ces amendements censés sans rapport avec le texte initial, débusqués avec ardeur, non sans quelques excès, par le juge constitutionnel. Ce fut par exemple le cas d'un tiers des articles de la loi immigration de janvier 2024 issus d'amendements sénatoriaux qui, selon le Conseil, ne présentaient pas de lien, même indirect, avec les dispositions du projet de loi initial déposé par le Gouvernement. Les assemblées, à savoir les chefs de la majorité et l'administration des chambres, participent du reste de cette rigidification juridique de la procédure en écartant de la discussion nombre d'amendements dès la phase parlementaire.

Après la promulgation de la loi, le Parlement est nettement démuni vis-à-vis de l'administration dans la mesure où il ne dispose plus d'un droit de veto final sur le texte. En outre, les parlementaires tendent à se désintéresser de cette étape technique, complexe, peu médiatique et pourtant cruciale. Dans les décrets d'application, les ministres et la haute administration peuvent alors chercher à revenir discrètement sur une inflexion parlementaire de leur projet qui leur déplairait. On note à cet égard, à l'aide des données du Sénat, que les dispositions issues d'amendements d'origine parlementaire sont moins rapidement mises en œuvre que celles relevant du texte initial. Parfois, les ministres renoncent même à appliquer tout ou partie des textes, comme Éric Besson en 2009 s'agissant de l'utilisation des tests ADN dans la procédure de regroupement familial.

Les assemblées ont certes développé des formes d'observatoire de la mise en œuvre des lois. Le Sénat est particulièrement attentif depuis plusieurs décennies aux délais d'adoption des mesures d'application. Les commissions votent de plus en plus systématiquement des rapports de mise en œuvre. Cependant, ces exercices, pour salutaires qu'ils soient,

demeurent largement bureaucratiques à l'exception peut-être de dispositifs relatifs à la loi de finances développés à l'Assemblée nationale depuis quelques années à l'instar du « printemps de l'évaluation⁸ ».

Ce rapide tour d'horizon du rôle du Parlement vis-à-vis de la loi témoigne de la multitude des formes d'influence des élus, en contradiction avec le cliché d'une V^e République supposément sous la coupe de l'exécutif. À cet égard, le caractère minoritaire des gouvernements depuis 2022 ne saurait signer une forme de « retour du Parlement » tant les assemblées occupaient déjà le terrain. Au contraire, l'utilisation accrue des outils du parlementarisme rationalisé sur fond d'obstruction et de polarisation de la vie parlementaire tend plutôt à compliquer la tâche des parlementaires réformistes – ces rapporteurs avisés, ces spécialistes patients et autres bâtisseurs de compromis qui peinent à déployer leur savoir-faire.

Notons enfin qu'en dépit de la réalité d'une influence diffuse des assemblées, les signes de dysfonctionnement de la phase parlementaire de la procédure législative se multiplient. La répétition oiseuse semble souvent prendre le pas sur l'itération vertueuse. L'ambitieuse révision constitutionnelle de 2008 a certes renforcé les commissions mais elle n'a pas permis de vivifier la plénière comme c'était son but et l'on voit des députés ou des sénateurs, déterminés ou soucieux de leurs statistiques individuelles, déposer en séance les amendements rejetés en commission. En outre, l'obligation de débat pluraliste est prétexte à l'invective ou à la performance guignolesque destinée aux réseaux sociaux. Bâti sur l'idéal d'un compromis possible entre personnes de bonne volonté, longtemps protégé par un certain entre-soi élitare, le Parlement se révèle relativement démuni face à ces évolutions et peine à se réformer. Il fait certes la loi, en tout cas en partie, mais dans des conditions dégradées. En outre, cette loi perd de sa puissance comme instrument de régulation de la société. ●

Notes

[1] Nicolas Roussellier, *La Force de gouverner*, Gallimard, Paris, 2015.

[2] Olivier Rozenberg, «De la difficulté d'être un Parlement normal» dans Olivier Duhamel, Martial Foucault, Mathieu Fulla, Marc Lazar (dir.), *La V^e République démystifiée*, Presses de Sciences Po, Paris, 2019, p. 45-65.

[3] Meg Russell, Daniel Gover, *Legislation at Westminster. Parliamentary Actors and Influence in the Making of British Law*, Oxford University Press, Oxford, 2017.

[4] Le vote bloqué est une procédure parlementaire prévue par l'article 44.3 de la Constitution. Il permet au Gouvernement de demander un vote sur l'ensemble ou sur une partie d'un texte en discussion en ne retenant que les amendements que le Gouvernement a proposés ou acceptés.

[5] Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Calmann-Lévy, Paris, 1995.

[6] Guy Carcassonne et Marc Guillaume, *La Constitution*, Seuil, Paris, 16^e éd., 2022.

[7] Collectées dans le cadre du contrôle annuel de l'application des lois.

[8] Le «Printemps de l'évaluation» est un exercice annuel instauré à l'Assemblée nationale en 2018. Il s'agit d'un rendez-vous parlementaire transpartisan qui a pour principaux buts d'examiner de manière approfondie l'exécution du budget de l'année précédente et d'évaluer l'efficacité des politiques publiques mises en œuvre par ce budget.