



La référence du droit en ligne



Le rôle législatif des commissions
parlementaires : portée du renouveau
opéré par la révision constitutionnelle de
2008 (dissert.)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I – La participation des commissions à l’élaboration de la loi ou le « bridage » constitutionnel de 1958	4
A – Une illustration (de plus) du parlementarisme rationalisé	4
1 – Des commissions au rôle majeur sous la III ^e et la IV ^e République	4
2 – L’article 42 de la Constitution de 1958 : un renversement total du rapport de force	5
B – Une exception française intacte malgré des tentatives de réforme.....	6
1 – De timides essais de réforme	6
2 – Une anomalie au sein des Etats européens.....	6
II – Une rénovation limitée du rôle législatif des commissions.....	7
A – Un renforcement des pouvoirs des commissions	7
1 – Le contenu de la réforme	7
2 – L’intérêt de commissions aux pouvoirs renforcés.....	7
B – ... qui connaît des limites.....	8
1 – Les limites posées par le texte constitutionnel	8
2 – Les limites résultant du fait majoritaire	8

Introduction

L'une des lignes directrices qui a inspiré les constituants de 1958 résidait dans la restauration des pouvoirs du Gouvernement face au Parlement dans le déroulement de la procédure législative : c'est que l'on a appelé le parlementarisme rationalisé. Ainsi, diverses dispositions furent intégrées au texte constitutionnel, afin d'éviter tout risque de blocage du processus législatif. Tel fut le cas, notamment, du vote bloqué ou du mécanisme mis en place par l'article 49-3.

Une autre disposition, qui n'a d'ailleurs guère fait polémique à l'époque, fut adoptée et contribua grandement à l'infériorisation du Parlement vis-à-vis du Gouvernement dans l'élaboration de la loi. Il s'agit de l'article 42 du texte fondamental. Celui-ci prévoit que s'agissant des projets de loi, la discussion en séance publique s'engage non sur le texte adopté par la commission, mais sur le texte original de l'exécutif.

Il s'agit là d'une règle de procédure tout à fait originale tant par rapport aux Républiques précédentes que par rapport aux autres Etats européens. Ainsi, sous la III^e République, c'était sur la base du texte adopté par la commission parlementaire que s'engageait la discussion en séance plénière, qu'il s'agisse de projet ou de proposition de loi. Mais, en 1958, le but est de rehausser les pouvoirs du Gouvernement en matière législative. Ce faisant, la France s'orient vers un système atypique par rapport à ce qui se passe dans les autres pays de l'Union européenne. Cette limitation des pouvoirs des commissions n'est pas sans incidence. En effet, l'article 42 a pour conséquence d'empêcher que des problèmes de nature technique ou purement rédactionnelle soient réglés dès le stade de l'examen préparatoire en commission, ce qui est de nature à nuire à l'efficacité du travail législatif. C'est pour renouer avec une répartition classique en régime parlementaire, à savoir règlement des questions techniques en commissions et examen des questions politiques de fonds en séance plénière, que la révision constitutionnelle de 2008 a modifié en profondeur le fameux article 42. Désormais, quel que soit le type de texte, la discussion s'engage sur le texte adopté par la commission. Ce renouveau du rôle des commissions parlementaires est, cependant, encadré afin d'éviter les excès propre à tout régime parlementaire. D'une part, la Constitution prévoit explicitement des cas où le système originel de 1958 continue à s'appliquer. D'autre part, la persistance du fait majoritaire est de nature à inciter les commissions à faire un usage raisonné de leurs nouveaux pouvoirs.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, le système tel qu'il existait dans le texte adopté en 1958 (I), et d'analyser, dans une seconde partie, le renouveau limité du rôle législatif des commissions parlementaires (II).

I – La participation des commissions à l'élaboration de la loi ou le « bridage » constitutionnel de 1958

L'article 42 de la Constitution de 1958 illustre, comme beaucoup d'autres, la volonté des constituants de restaurer les pouvoirs du Gouvernement dans le déroulement de la procédure législative : c'est ce que l'on a appelé le parlementarisme rationalisé (A). Les tentatives, trop timides, entreprises, à partir des années 1990, pour renforcer les pouvoirs des commissions n'empêcheront pas le système français d'apparaître comme une anomalie au regard des autres systèmes constitutionnels européens (B).

A – Une illustration (de plus) du parlementarisme rationalisé

Lorsque l'on parle de parlementarisme rationalisé mis en place par les constituants en 1958, l'on fait référence à toutes les procédures instituées au profit du Gouvernement afin d'intervenir dans le processus législatif et, ainsi, éviter tout risque de blocage de la part des assemblées. Le rôle législatif des commissions parlementaires n'échappe pas à la règle. Ainsi, alors que sous la III^e République la discussion s'engageait sur le texte adopté par la commission (1), le texte fondamental du 04 Octobre 1958 donne, dans la majorité des cas, la priorité au texte présenté par le Gouvernement (2).

1 – Des commissions au rôle majeur sous la III^e et la IV^e République

Sous les deux Républiques précédentes, les commissions parlementaires disposaient de pouvoirs considérables. Concrètement, les différents règlements des assemblées affirmaient, à de multiples reprises, le principe selon lequel la discussion en séance publique devait s'engager, non sur le texte présenté par le Gouvernement en cas de projet de loi, mais sur le texte adopté par la commission. Il en allait, ainsi, en conséquence qu'il s'agisse de projet ou de proposition de loi d'une part, et que l'on se situe, au stade procédural, devant la première ou la deuxième chambre saisie d'autre part.

La conséquence de cette situation était l'affirmation de la suprématie du Parlement et l'infériorisation du Gouvernement. Ainsi, le pouvoir législatif, via ses commissions, pouvait remanier à sa guise le texte présenté par le Gouvernement, texte qui parfois n'avait plus rien à voir avec l'original. Quant au Gouvernement, ses tentatives pour modifier le texte adopté par la commission étaient souvent vouées à l'échec, ceci d'autant plus que ses pouvoirs concernant la procédure parlementaire étaient limités, qu'il s'agisse de l'absence de droit d'amendement ou de l'interdiction d'assister aux travaux des commissions.

C'est pour mettre fin à cette suprématie du Parlement que l'article 42 de la Constitution de 1958 fut adopté.

2 – L'article 42 de la Constitution de 1958 : un renversement total du rapport de force

Sous le prétexte de renforcer les pouvoirs du Gouvernement dans le déroulement de la procédure législative, l'article 42 du nouveau texte constitutionnel opère s'agissant du rôle législatif des commissions un véritable renversement du rapport de force. Le but affiché, par cet article et par d'autres désormais célèbres comme le 49-3, est de garantir à l'exécutif que les assemblées ne pourront, à aucun moment, empêcher l'adoption des textes majeurs sur lesquels celui-ci s'est engagé, notamment lors de la campagne électorale.

Concrètement, il faut dorénavant faire la distinction entre les projets et les propositions de loi. S'agissant des premiers, la discussion s'engage devant la première chambre saisie sur le texte présenté par le Gouvernement, et non sur celui de la commission. De plus, l'exécutif dispose de pouvoirs étendus pour écarter les amendements de la commission, et ainsi préserver son texte. En revanche, s'agissant des propositions de loi, la discussion en séance publique s'engage sur la base du rapport de la commission. Le seul point commun entre les deux catégories de textes réside dans le fait qu'en deuxième lecture l'assemblée saisie d'un texte voté par l'autre chambre délibère sur le texte soumis par cette dernière.

Malgré le maintien des pouvoirs des commissions s'agissant des propositions de loi, le Gouvernement occupe, s'agissant de cette partie de la procédure législative, comme de beaucoup d'autres d'ailleurs, une place de choix. En effet, la situation où la commission peut jouer un rôle identique à celui des Républiques précédentes se présente rarement du fait de la mainmise du Gouvernement sur la production législative, les propositions de loi étant moins nombreuses que les projets. Par ailleurs, l'exécutif peut décider librement de ne pas inscrire une proposition de loi à l'ordre du jour des assemblées, en raison des pouvoirs qui lui sont confiés par la Constitution.

C'est pour remédier à cette situation que diverses réformes vont tenter de renforcer les pouvoirs des commissions parlementaires, sans toutefois effacer le caractère atypique de la situation française au regard des autres Etats européens.

B – Une exception française intacte malgré des tentatives de réforme

C'est à partir des années 1990 que diverses mesures vont essayer de rehausser le rôle législatif des commissions parlementaires (1). Faute de volonté politique, l'objectif ne sera pas atteint, et l'exception française au sein de l'Union européenne restera intacte (2).

1 – De timides essais de réforme

La suprématie du Gouvernement instituée par l'article 42 de la Constitution avait pour conséquence d'effacer l'intérêt des travaux des commissions parlementaires lorsqu'il s'agissait de trancher, de manière préventive, les questions les plus techniques posées par un texte. En effet, avec ce système, ce type de discussions ne trouvait d'issue qu'en séance publique, ce qui était de nature, notamment, à rallonger les débats et à nuire à une certaine efficacité de la procédure législative. C'est pour tenter de trancher le plus grand nombre de questions dès l'examen par les commissions que plusieurs dispositions ont été adoptées. Ainsi, il a été décidé que les députés non-membres des commissions pouvaient assister aux travaux de ces dernières et même y défendre leurs amendements. Dans la même idée, il a été décidé que les ministres avaient la faculté de participer aux débats desdites commissions. Toujours dans le souci d'augmenter le champ d'action des commissions parlementaires, les délais de dépôt des amendements ont été, à plusieurs reprises, réduits afin de leurs permettre d'examiner le plus grand nombre de ces derniers.

Mais, la portée initiale plus que limitée de ces modifications, associée à une volonté politique, pour donner leur plein effet à ces réformes, pour le moins absente, n'a guère effacé le caractère atypique de la situation française.

2 – Une anomalie au sein des Etats européens

C'est un fait que personne ne conteste : le système français tel qu'il résultait de l'article 42 originel constituait une exception en Europe. L'on veut dire par là que dans la plupart des démocraties européennes la discussion en séance publique sur un texte, qu'il s'agisse d'un projet ou d'une proposition de loi, s'engageait sur le texte adopté par la commission. Ainsi, au Royaume-Uni, l'engagement de la discussion en séance plénière sur la version du texte adoptée par les commissions de la Chambre des communes permet d'éviter de nouvelles discussions sur des questions qui ont déjà été tranchées lors du travail préparatoire des commissions. La situation est la même en Italie ou en Allemagne notamment, même si dans ce dernier cas la procédure présente une certaine complexité. Il est inutile de multiplier les exemples. Mais, l'on peut noter une particularité de certains Etats européens, comme l'Espagne, qui confèrent aux commissions parlementaires un pouvoir inconnu en France, même à l'heure actuelle. Ainsi, certaines constitutions permettent à ces commissions d'adopter elle-même une loi, sans vote en séance plénière. Il faut, cependant, noter que ce pouvoir est très encadré et concerne, dans la plupart des cas, des textes de caractère technique ou de portée limitée.

Même en écartant ce dernier type de prérogative, la situation française demeurait atypique. C'est pour cela que la révision constitutionnelle de 2008 a rehaussé le rôle législatif des commissions, d'une manière toutefois limitée.

II – Une rénovation limitée du rôle législatif des commissions

C'est une rénovation du rôle législatif des commissions parlementaires que la révision constitutionnelle du 23 Juillet 2008 opère (A). Celle-ci connaît, cependant, des limites (B).

A – Un renforcement des pouvoirs des commissions ...

Il convient, au préalable, d'exposer le contenu de cette réforme (1), puis d'en apprécier les bienfaits (2).

1 – Le contenu de la réforme

L'un des objectifs de la révision constitutionnelle de 2008 est de rééquilibrer les pouvoirs du Parlement. Tel est en tout cas l'objectif du partage de la maîtrise de l'ordre du jour entre les assemblées et le Gouvernement ou encore de la limitation de l'usage de l'article 49-3. Si la modification de l'article 42 de la Constitution est passée relativement inaperçue auprès des journalistes, elle n'en demeure pas moins fondamentale et constitue l'un des éléments majeur de cette tentative de rééquilibrage. Concrètement, la discussion en séance publique s'engage, désormais, sur le texte élaboré par la commission parlementaire compétente, et non sur le texte transmis par le Gouvernement ou par l'autre assemblée. Ainsi, s'estompé considérablement la distinction entre projet et proposition de loi. Par la même, les commissions parlementaires apparaissent comme corédactrices des textes soumis par le Gouvernement. Ainsi, s'explique l'expression de « coproduction législative » employée par J.F. Copé. Ce rôle des commissions parlementaires est renforcé par le fait que l'alinéa 3 de l'article 42 prévoit désormais que celles-ci doivent, en première lecture, disposer de délais incompressibles pour la préparation de la discussion en séance publique.

Avec cette réforme, c'est toute une amélioration du processus législatif qui est, ainsi, possible.

2 – L'intérêt de commissions aux pouvoirs renforcés

Ce mécanisme constitutionnel, bien que nouveau, a le mérite de renouer avec la répartition classique des rôles en régime parlementaire entre commissions et hémicycle. Ainsi, les discussions sur les problèmes techniques ou rédactionnels posés par un texte peuvent être réglées lors de l'examen préparatoire fait par les commissions, configuration de débat qui se prête le mieux à la résolution de ce genre de questions. Par voie de conséquence, les discussions en séance publique peuvent se concentrer sur les problèmes politiques de fond posés par un projet de texte. Car, c'est bien dans l'hémicycle que doivent être tranchés les questions politiques les plus fondamentales. Une telle répartition des rôles est de nature à renforcer tant l'efficacité que la qualité de la procédure législative.

L'ensemble de ces bienfaits attendus doit, cependant, être tempéré par les limites posées par le pouvoir constituant.

B – ... qui connaît des limites

Certains ont pu, lors de l'adoption de cette révision, exprimer des craintes relatives à une possible résurgence des excès propres au régime parlementaire. Mais, celles-ci semblent ne pouvoir être admises du fait des limites aux prérogatives des commissions posées par le texte constitutionnel lui-même (1) et du maintien en l'état des effets du fait majoritaire (2).

1 – Les limites posées par le texte constitutionnel

Les constituants de 2008 ont maintenu le système tel qu'il existait en 1958 dans deux séries d'hypothèses. En premier lieu, lorsque la commission ne parvient pas à proposer un texte ou voire le rejette, la discussion en séance publique s'engagera, s'agissant de projets de loi, sur le texte présenté par le Gouvernement. Il s'agit ici d'éviter un blocage du processus législatif, notamment lorsque les majorités politiques des deux assemblées ne coïncident pas. En deuxième lieu, le second alinéa de l'article 42 prévoit que certains projets de loi sont exclus du nouveau mécanisme : il s'agit des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale. S'agissant des deux derniers types de texte, l'exception se justifie par le fait que l'on touche ici au cœur de l'action exécutive : régler le mode de financement de l'action de l'Etat et de la protection sociale. Il convient donc de maintenir la prédominance du pouvoir exécutif. En ce qui concerne les projets de révision constitutionnelle, cela revient à maintenir la distinction entre projet et proposition de révision, ce qui est conforme à la dualité de procédure prévue par l'article 89 de la Constitution s'agissant de ces deux types de texte.

A ces limites posées par des règles juridiques, s'ajoutent des limites résultant de la permanence du fait majoritaire.

2 – Les limites résultant du fait majoritaire

Le fait majoritaire consiste en l'existence d'une majorité parlementaire disciplinée et loyale vis-à-vis du Gouvernement, ce qui permet à ce dernier d'appliquer sa politique en faisant, notamment, adopter facilement ses textes par la Parlement. Ce fait majoritaire résulte de circonstances factuelles, mais aussi des règles constitutionnelles elles-mêmes : scrutin majoritaire à deux tours pour les élections législatives, pouvoirs donnés au Gouvernement pour maîtriser la procédure législative, et droit de dissolution du président de la République. Certes, ces derniers ont été limités par la révision constitutionnelle de 2008, mais ils demeurent à un niveau toujours conséquent. Ce maintien de pouvoirs de contrainte offerts au Gouvernement, associé à une tradition politique inchangée, a pour conséquence que les commissions parlementaires pratiqueront certainement, dans les faits, un usage raisonné de leurs nouveaux pouvoirs et ne se risqueront à s'opposer frontalement au Gouvernement qu'en cas de circonstances exceptionnelles.

Quoiqu'il en soit, chacun jugera si ces considérations doivent être appréhendées sous l'existence bienvenue de garde-fous, de nature à éviter les excès du régime parlementaire, ou, au contraire, comme des limites regrettables au renouveau des commissions parlementaires. Par ailleurs, c'est à l'épreuve des faits que l'on jugera l'usage fait par les commissions de leur nouveau pouvoir.