

Le député législateur

Pour le député, la première manière d'exister et de travailler à l'Assemblée réside dans sa participation et son implication dans le processus décisionnel. C'est dans ce cadre qu'il va mener sa réflexion, élaborer (seul ou avec l'implication de collaborateurs) et adopter les projets et propositions de loi qui serviront à régir les relations humaines au sein de la société.

Afin d'élaborer la loi, le député est obligé de s'insérer dans une procédure particulière. Modifiée en 2008, cette procédure a pour objet de revaloriser la fonction législative du député (**Section 1**). À cette fin, sur les recommandations du *Comité Balladur*, les nouvelles dispositions constitutionnelles donnent au député une nouvelle place au sein de cette procédure, ce qui, juridiquement, lui permet d'exister davantage dans le rapport de force qui l'oppose au Gouvernement (**Section 2**). Toutefois, comme il sera démontré, malgré ces récentes dispositions favorables au député, celui-ci reste contraint par son manque de volontarisme et la discipline majoritaire qui l'oblige à être tributaire des choix du Gouvernement.

Section 1 - Le député et la procédure législative renouvelée

C'est à grand renfort de communication politique⁸⁴⁹, que la révision constitutionnelle de 2008 a été présentée comme une évolution majeure pour la fonction de député au sein des institutions de la V^e République. Les termes employés étaient en cela élogieux. Il convient donc de répondre à ces deux interrogations : en quoi la procédure est-elle nouvelle ? Et quelle est la place du député dans celle-ci ? Pour en connaître, seront étudiés, d'une part, les commissions, puisque c'est à travers elles que le député est le nouvel acteur de la procédure législative (§ 1) et d'autre part, les délais régissant la procédure (§ 2).

⁸⁴⁹ Voir nota. SARKOZY N., Discours d'Épinal sur le rôle des institutions de la V^e République dans la stabilité de la démocratie française et la création d'un comité de réflexion pour les adapter aux exigences démocratiques du XXI^e siècle, 12 juillet 2007.



§ 1 - Une procédure renforçant le député au sein des commissions parlementaires

La procédure issue de la réforme de 2008 tend à instituer les commissions⁸⁵⁰ comme le pivot du travail parlementaire. Dans ce nouveau cadre, le député a l'opportunité de participer plus activement à l'élaboration de la loi (**B**) ; une participation qu'il pourra valoriser à l'égard du grand public puisque la procédure se veut transparente et ouverte sur la société (**A**).

A - La publicité des travaux : un outil au service du député

Le caractère public des débats d'une assemblée est un élément essentiel de la démocratie et du système représentatif. En France, son origine remonte à la fin du XVIII^e siècle. Dans sa *Déclaration concernant la présente tenue des États-généraux*, datée du 23 juin 1789, Louis XVI se déclarait opposé à la publicité des séances des États généraux : « *le bon ordre, la décence et la liberté même des suffrages, exigent que Sa Majesté défende, comme elle le fait expressément, qu'aucune personne, autre que les membres des trois ordres composant les États-généraux, puisse assister à leurs délibérations, soit qu'ils les prennent en commun ou séparément* »⁸⁵¹. En réaction à cette interdiction, des députés allèrent deux jours plus tard réclamer auprès du Roi l'admission du public dans les tribunes de l'Assemblée. Dans le contexte mouvementé de cet été-là, le Roi n'eut d'autre alternative que de céder et, de fait, l'interdiction ne fut jamais exécutée.

Cette Déclaration constitue la seule exception connue à travers l'histoire parlementaire française, toutes les constitutions ayant soigneusement consacré le principe de la publicité des séances. Aujourd'hui, il figure à l'art. 33 C^o de 1958. Il est rédigé comme suit : « *Les séances de deux assemblées sont publiques. Le compte rendu intégral des débats est publié au Journal officiel* ».

La réforme constitutionnelle de 2008 faisant des commissions le pivot de la procédure législative, il paraissait logique que leurs travaux soient largement diffusés. En effet, « *il y a là un enjeu technique, mais aussi démocratique de première importance* »⁸⁵². Pourtant, le constituant en décida autrement. Il revint donc au bureau de chaque commission d'organiser la

⁸⁵⁰ Voir nota. TÜRK P., « Le statut des commissions permanentes : une évolution sans révolution », *LPA*, 2008, n^o 254, pp. 71-73 ; KROLIK C., « Le renouveau des commissions parlementaires permanentes ? », *RFDC*, 2014, pp. 345-368.

⁸⁵¹ Art. 15 de la Déclaration, in DUVERGIER J-B., *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements, et avis du Conseil d'État de 1788 à 1824*, Tome i, 1824, A. Guyot et Scribe, p. 30.

⁸⁵² COMITÉ BALLADUR, *La réforme constitutionnelle deux ans après*, La Documentation française, 2010, p. 31.



publicité de ses travaux. Ce fut le cas dès la précédente législature, avec le bureau de la commission des affaires culturelles et, depuis 2012, les bureaux de la commission des lois, du développement durable, et des affaires sociales⁸⁵³. Depuis, l'ensemble des commissions procède à la diffusion de leurs travaux et participe à rendre la procédure législative plus transparente. Mais, « *au nom de la morale publique* »⁸⁵⁴, le Président de l'Assemblée Claude Bartolone (SRC) souhaite sécuriser cet enjeu démocratique. Dans cette perspective, « *la publication des travaux législatifs des commissions permanentes et non des seules auditions, deviendra la règle de droit commun* »⁸⁵⁵. Cette règle figure désormais à l'art. 46 RAN⁸⁵⁶.

S'inscrivant dans la tradition parlementaire, le député se prononce pour la systématisation de la transparence et de la publicité des travaux. Mais à quelles fins ?

Nouvelle règle de droit commun, la publicité présente de nombreux bénéfices tant à l'égard du député lui-même que du citoyen. Globalement, elle renforce la place et le rôle du député à l'Assemblée nationale.

D'abord, la publicité est un vecteur démocratique. « *La publicité est nécessaire à la démocratie*[, elle] *crée la démocratie* »⁸⁵⁷. Toutefois, il y a une différence entre la publicité discrète (celle par compte rendu) et la publicité par retransmission télévisée (par la chaîne de télévision ou le site internet de l'Assemblée). De même que pour chacune d'elle correspond une partie des députés. D'un côté, le jeune ou l'élu novice assumera pleinement d'être partisan de la plus large transparence, vecteur de son action au sein du Palais et de sa notoriété politique en construction : il « *s'ouvrir*[a davantage] *à la curiosité des citoyens* »⁸⁵⁸. De l'autre, le vétéran, habitué à la discrétion, veillera jalousement sur l'utilité du secret, car tel a été son éducation et sa pratique politique au fil de ses différents mandats. Quant aux quinquas et quadras, soucieux de rester jeunes et poussés par leurs jeunes collaborateurs, ils suivront la nouvelle génération d'élus, plus proches des attentes de la société d'aujourd'hui.

⁸⁵³ Rapport URVOAS, *op. cit.*, p. 62.

⁸⁵⁴ BARTOLONE C., Conférence de presse, 8 octobre 2014.

⁸⁵⁵ *Ibid.*

⁸⁵⁶ Résolution n° 437 du 28 novembre 2014 ; Décision n° 2014-704 DC du 11 décembre 2014. Toutefois, « *à titre exceptionnel* », une dérogation peut être prise par le bureau de chaque commission. Mais la décision de dérogation doit être « *motivée et rendue publique* » (art. 46 § 2 RAN).

⁸⁵⁷ BARTHÉLÉMY J. et DUEZ P., *op. cit.*, p. 108.

⁸⁵⁸ URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 219.



La publicité est aussi pour le député un moyen d'établir un lien privilégié avec son électeur. Le citoyen ne se voit plus mis à l'écart du politique et de sa politique ; il se trouve être pleinement associé. En permettant à l'opinion de suivre le processus d'élaboration de la loi, l'élu vise un triple objectif. Il aide le citoyen à se familiariser avec l'institution et la procédure parlementaire. Il valorise son activité d'élu et se montre à l'œuvre dans sa tâche de rédaction de la loi. Il tend à clarifier son intention au regard des divers enjeux et nécessités de l'acte. Ce que Jean-Christophe Lagarde (NC) traduit en les termes suivants : « *la publicité des débats en commission ainsi que la publication d'un compte rendu intégral [sont] indispensables pour conforter les travaux préparatoires de la loi et éclairer les citoyens sur les intentions du législateur* »⁸⁵⁹. La publicité constitue ainsi pour le député un élément de pédagogie à l'égard de l'opinion.

Mais il peut encore s'en servir comme moyen de communication interactif avec l'administration, les lobbies ou les organisations associatives. Patrick Bloche (SRC) reconnaît son utilité : « *Ça amène à réagir en direct. C'est plutôt sympa, c'est interactif. Pas plus tard qu'hier soir, on a fini une réunion de commission élargie par un débat sur le budget de l'Hadopi. J'ai été amené à dire que 6 millions d'euros étaient suffisants. La présidente de l'Hadopi ayant suivi le débat m'a écrit aujourd'hui pour me dire : "Comment pouvez-vous juger que c'est suffisant ?" Il y a un débat, un retour, je trouve ça bien* »⁸⁶⁰. Il y voit aussi un outil de vérité du débat parlementaire. « *Dans l'ancienne formule, il fallait attendre entre 24 et 48 heures pour avoir un compte rendu écrit, qui était forcément synthétique. Quand vous vouliez communiquer sur des déclarations tenues en commission, vous étiez amené à retranscrire vous-même ces propos, quitte à ne pas être précis. Au moins, là, c'est brut de décoffrage* »⁸⁶¹.

L'élu peut également la considérer telle un vecteur médiatique et politique. Par la publicité, il pourra en user comme argument politique. Ainsi, Philippe Gosselin (LR) y voit « *un intérêt en termes d'information et de communication puisque nous pouvons reprendre ces vidéos et les mettre sur nos sites respectifs* »⁸⁶². Surtout, il usera de la publicité des séances pour justifier sa place et mettre en valeur son action au sein de l'institution parlementaire. En outre, les médias s'en feront l'écho et assureront au député une visibilité médiatique dont l'effet aura des répercussions sur sa carrière politique. Ce que Albert Millaud résumait ainsi : « *Hier, il*

⁸⁵⁹ Rapport WARSMANN, *op. cit.*, p. 231.

⁸⁶⁰ Patrick Bloche in « "Pour ceux qui nous regardent..." Ce que la vidéo change au travail des députés », *NouvelObs.com*, 28 octobre 2014.

⁸⁶¹ *Ibid.*

⁸⁶² Philippe Gosselin in *ibid.*



n'était rien ou pas grand'chose... Soudain, un beau jour, ... son nom a été publié dans les journaux, son opinion imprimée à cent mille exemplaires. Un reporter l'a attendu le soir, à la sortie, pour l'interroger et faire connaître ses réponses à l'univers attentif. Le député obscur est devenu un autre homme. ... Il a grandi de six coudées, il sent que le monde a l'œil sur lui et qu'il a une mission à remplir »⁸⁶³.

Enfin, la publicité sera un outil indispensable pour le député débutant à la recherche de reconnaissance et de notoriété à l'égard de son parti politique. Il pourra, par sa présence assidue, le nombre de questions posées et sa médiatisation, montrer son volontarisme, son intérêt sur le sujet en discussion, et ainsi s'affirmer aux grades d'« artilleur », de « cavalier » ou de « sapeur »⁸⁶⁴. S'il se trouve être assez convaincant, les instances dirigeantes de sa formation politique pourront par la suite lui attribuer quelques postes à haute responsabilité ou l'obtention de rapports de fond pertinents.

Mais sa signalisation peut avoir une tout autre finalité et permettre au député de s'écarter et prendre ses distances vis-à-vis de la ligne politique décidée par les dirigeants du parti. Nouvellement « non-aligné », il pourra, et davantage s'il est rejoint par d'autres, faire entendre sa différence au sein de son groupe. Si sa tentative de contestation réussit, il apparaîtra aux yeux du grand public, et des électeurs traditionnels, comme défenseur d'une certaine vision et réflexion politique. C'est ce qu'a fait Barbara Romagnan. Cette « frondeuse » du PS justifie sa démarche comme suit : *« Nos prises de position expriment avant tout nos convictions, plus qu'une stratégie politique élaborée. Voici comment nous essayons d'être utiles. Notre objectif est de peser le plus possible dans le cadre de la majorité, car nous souhaitons que la gauche réussisse (...) Notre rôle de parlementaire est de faire des propositions précises, comme nous l'avons fait et comme nous continuerons à le faire dans les prochains débats budgétaires, afin d'infléchir des orientations que nous jugeons injustes, inadaptées pour créer de l'emploi et relancer l'économie française, et coûteuses pour les finances publiques. On peut penser que la pression que nous avons exercée a permis d'éviter certains reculs (...) Ce sont certes de maigres résultats, mais ils existent grâce à notre intervention »⁸⁶⁵. La députée inscrit aussi sa démarche comme une piqûre de rappel au Gouvernement et à la majorité. Elle poursuit : *« C'est sur la base de ces valeurs et propositions communes que la gauche l'a emporté en 2012. C'est sur**

⁸⁶³ MILLAUD A. (dit LABRUYÈRE), « Membre de la Commission », in *Physiologies parisiennes*, La Librairie Illustrée, 1886, pp. 259-260.

⁸⁶⁴ *Supra*, pp. 193-194.

⁸⁶⁵ ROMAGNAN B., « À quoi servent les frondeurs ? », *Regards* (44), octobre 2014, p. 8 : <www.regards.fr/IMG/pdf/44_light.pdf>.

cette base que les citoyens et les partis de gauche ont voté pour François Hollande au second tour de la présidentielle et pour la majorité présidentielle aux législatives »⁸⁶⁶. Dès lors, elle s'adresse « *à nos dirigeants, qui semblent avoir oublié leurs engagements et leurs électeurs* »⁸⁶⁷, et combat leurs agissements qui « *discrédite[nt] la parole politique et affaibli[ssent] la démocratie* »⁸⁶⁸.

Malgré cet attrait en faveur de la transparence et de la publicité des travaux, des réserves peuvent être émises par le député. Ici, la transparence est synonyme de contrôle et de surveillance. L'élu la ressent comme une gêne ou une entrave à son action et sa liberté d'élu.

Le parti est en effet susceptible d'exercer sur le député un contrôle plus ou moins restreint de ses actes. Le PS est ainsi connu pour adopter un contrôle strict sur ses membres. Son *Statut* prévoit en ce sens que « *en toutes circonstances, ils doivent respecter la règle de l'unité de vote de leur groupe. En cas d'infraction à cette règle, le Conseil national [peut prendre des mesures disciplinaires]* »⁸⁶⁹. Le changement d'affectation des députés « frondeurs » par le Président Bruno Le Roux en est le parfait exemple. À l'inverse, le parti LR laisse une plus grande marge de manœuvre à ses membres. Certes, leur assiduité aux séances publiques, aux travaux en commission, et leur participation aux scrutins sont un devoir qu'ils se doivent de remplir. Mais la discipline de vote est réservée pour les seuls scrutins de motions de censure et de confiance : ils disposent, « *sur toute question ayant trait à des sujets de conscience ou d'éthique, [de] la liberté de vote et d'expression absolue* »⁸⁷⁰. Ces deux cultures politiques différentes montrent que l'ouverture des travaux en commission peut avoir des répercussions sur le député. Avec le huis clos, le compte rendu n'indiquait que la mention « la commission a adopté l'article... » ; or, depuis la diffusion des travaux, il est possible d'observer quel député vote pour, contre ou s'abstient sur l'article en discussion. La diffusion est donc synonyme d'une perte d'anonymat pour le député, et peut lui valoir des sanctions de la part de son parti.

⁸⁶⁶ *Ibid.*, p. 9.

⁸⁶⁷ *Ibid.*

⁸⁶⁸ *Ibid.*

⁸⁶⁹ Art. 5.4.3 du Règlement intérieur du PS.

⁸⁷⁰ Art. 5 al. 1 du Statut du groupe LR.

Outre la gêne occasionnée par le contrôle du parti ou du groupe politique, le député peut être embarrassé à l'idée de devoir rendre compte de ses moindres décisions aux citoyens qu'il représente.

Cela s'explique, tout d'abord, par l'usage que le citoyen peut faire de la publicité, à savoir surveiller les actes de son représentant. Tout étant publié et facilement disponible sur le site de l'Assemblée, il est aisé au grand public d'avoir accès à l'ensemble des données. Là, le député « *soumet ses écrits, ses paroles et ses actes (les votes par scrutin public) au contrôle du citoyen, c'est à dire de son mandant* »⁸⁷¹. Cette transparence permet au public d'effectuer le suivi du programme politique de la majorité. De retour dans sa circonscription, l'élu sera questionné par l'électeur et devra justifier pourquoi il a adopté tel ou tel acte. Notamment, en cas d'abstention sur un texte, il sera amené à clarifier sa position : « je n'ai pas voté le texte » auprès des uns, « je n'ai pas voté contre » auprès d'autres interlocuteurs.

Plus que ses actes, c'est aussi son comportement qui peut faire l'objet d'un contrôle, notamment si, dans le cadre de travaux, l'élu apparaît dissipé. Par exemple, il peut être filmé lisant un journal, jouant sur son téléphone portable ou faisant usage des réseaux sociaux. L'utilisation de ce nouvel outil de communication politique emporte assez régulièrement des mouvements de séance. Souvenons-nous du « tweet » du député Arnaud Robinet (UMP) sur la Ministre Marisol Touraine (dénommée "MST"), lors de la discussion du projet de loi Santé. « *Je découvre qu'un des symptômes d'une MST est le mensonge ! :)* »⁸⁷². En pleine séance de la commission, et malgré la présence du « smiley », ce tweet malheureux a valu un rappel au respect de la ministre de la part de la Présidente de la commission des affaires sociales, Catherine Lemorton (PS). Il a été mainte fois repris par la presse au détriment du fond de la discussion. Somme toute une attitude qui conduit à dégrader l'image du député.

Le député peut aussi craindre d'être l'objet de stigmatisation. Là, ce n'est pas tant la diffusion des données qui justifie sa réserve, mais l'usage qui en est fait, notamment de la part d'observatoires citoyens⁸⁷³. C'est d'ailleurs à l'occasion d'une étude sur la présence des députés, faite par l'un d'eux, que le Président Bernard Accoyer (UMP) a regretté l'établissement de ce « palmarès des députés ». Il a déploré ces classements qui ont pour seul but « *de stigmatiser les*

⁸⁷¹ BÉCANE J-C. *et alii*, *La loi*, Dalloz, 2010, p. 135.

⁸⁷² Compte *Twitter* : @ArnaudRobinet, 17 mars 2015.

⁸⁷³ Tels que <www.nosdeputes.fr> et <www.regardscitoyens.org>.



députés pour absentéisme, sur la base d'informations incomplètes et erronées, qui contribuent à alimenter l'antiparlementarisme sous le prétexte, certes légitime, de transparence »⁸⁷⁴.

Il peut également ressentir de la gêne à l'égard de la perturbation du débat parlementaire. Un des plus farouches opposants au caractère public des travaux en commission est le député socialiste François Brottes. « *Ce que j'aime, c'est la recherche du consensus. Ça, quand il y a la télé, vous êtes sûr que vous n'y arriverez pas. Chacun reste sur sa posture de départ (...) On va arriver à une situation où la commission va être l'exacte copie de ce qui se passera dans l'hémicycle. Je ne sais pas ce qu'on va y gagner si ce n'est qu'on verra deux fois l'épisode* »⁸⁷⁵. Le professeur Guy Carcassonne partageait la même analyse. Pour lui, les commissions avaient « *l'immense mérite de siéger, pour l'essentiel, à huis clos. Là, des parlementaires qui se connaissent, et bien souvent s'estiment, peuvent parler plus librement. Après que chaque groupe a rituellement défendu sa position officielle, la discussion des articles donne souvent lieu à de véritables échanges, des tentatives sincères pour parvenir à la rédaction la plus adéquate* »⁸⁷⁶.

Une dernière réticence, enfin, est plus susceptible de provenir du nouveau député ou de l'élu de province : le manque de visibilité et de notoriété. La publicité n'aide effectivement pas plus qu'hier le député méconnu du grand public à trouver une vitrine médiatique sur la scène nationale. Car, il lui est difficile, à côté des stars – parisiennes – de la communication politique, de profiter de « *l'incroyable opportunité médiatique offerte par la masse de journalistes présents* »⁸⁷⁷. Il lui reste alors à arpenter la salle des Quatre Colonnes, lieu qu'il se doit de fréquenter pour être sûr d'être vu. Ici, les micros se tendent sur les députés déjà médiatiques. Pour lui, la solution est de « *ralenti[r] le pas en cherchant du regard l'hypothétique journaliste intéressé* »⁸⁷⁸ et errer jusqu'à ce qu'un micro se tende... parfois sans succès. Nicolas Dupont-Aignan (NI) et Jacques Myard (UMP) sont deux de ces « rodeurs ». L'importance est de taille pour le député UMP : « *C'est la fameuse formule 20 % de savoir-faire et 80 % de faire savoir grâce [aux journalistes]. Alors vous pensez bien que l'on ne va pas s'en priver* »⁸⁷⁹. Mais, il ne lui est pas facile d'atteindre ce score. D'autant que cela comporte le risque d'être la risée de la presse. Un journaliste a ainsi pu noter sur Jacques Myard : « *lui veut bien répondre à*

⁸⁷⁴ ACCOYER B., Communiqués de presse, 20 mai et 22 juillet 2010.

⁸⁷⁵ François Brottes in « "Pour ceux qui nous regardent..."... », *art. cit.*

⁸⁷⁶ CARCASSONNE G., « De la démocratie au Parlement », *Pouvoirs* (64), 1993, p. 38.

⁸⁷⁷ URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 134.

⁸⁷⁸ *Ibid.*, p. 135.

⁸⁷⁹ Jacques Myard in Extrait de l'émission « Com' en politique », épisode 7 : « *La Com' des députés* », LCP, 25 mars 2013, 3 min 23 : <www.lcp.fr/emissions/145601-la-com-des-deputes-lecole-du-fn-en-vue-des-municipales>.



*l'Allemagne et même à la Papouasie-Nouvelle-Guinée. Le problème, c'est qu'il n'y a personne pour l'interroger. Le député des Yvelines erre comme un orphelin sous les lustres et les dorures »*⁸⁸⁰. Pour le nouveau député Erwann Binet (SRC), la visibilité médiatique s'inscrit avant tout au service du texte : « *C'est important pour le texte. Pour moi, ça n'a aucune importance. [Mes électeurs] regardent cela d'un œil amusé, et ils l'imaginent comme étant l'un des indicateurs du fait qu'ils ont élu un député qui travaille et qui travaille à l'Assemblée. Ils en sont plutôt fiers, tant mieux. Mais encore une fois, je ne fais pas ça pour moi, je fais ça pour le texte »*⁸⁸¹. Il est rejoint par Philippe Gosselin pour qui, « *le but du jeu, ce n'est pas d'exister ; le but du jeu, c'est d'essayer de défendre des convictions »*⁸⁸². Cependant, il avoue aussi que « *je suis comme tout le monde, s'il y a un peu de notoriété au bout, je ne vais pas non plus la boudier et la récuser absolument. Mais ce n'est pas l'objectif, ce n'est pas le but du jeu en tout cas »*⁸⁸³.

Si des députés formulent des réserves quant au caractère public de l'ensemble de leurs travaux, ils ne sont qu'une infime minorité. La majorité s'accorde pour estimer que la publicité est « *l'une des marques démocratiques du travail parlementaire »*⁸⁸⁴, qu'elle participe à la manifestation d'une démocratie moderne et transparente. En associant les citoyens à ses activités, le député tend à concrétiser la rénovation du régime représentatif que les Français appellent de leurs vœux. Plus soucieux de leur représentation et des actes pris en leur nom, ils attendent de leur élu qu'il représente le plus fidèlement possible leurs aspirations. La publicité se trouve être le meilleur outil pour cela, puisqu' « *elle lui rendra d'abord ce service de lui indiquer s'il travaille en harmonie avec l'opinion publique »*⁸⁸⁵, ou, dans le cas contraire, lui servira « *à clarifier la divergence de vues qui peut apparaître entre le Parlement et cette opinion sur une question donnée »*⁸⁸⁶.

En conséquence, en faisant partager ce véritable « *moment de démocratie vraie »*⁸⁸⁷, le député souhaite être à l'écoute des nouvelles aspirations de transparence du grand public.

⁸⁸⁰ « 4 colonnes, 577 députés, 300 mètres carrés », *L'Express.fr*, 11 juillet 2012.

⁸⁸¹ Erwann Binet in Extrait de « Com' en politique », *préc.*, 5 min 45.

⁸⁸² *Ibid.*, 6 min 20.

⁸⁸³ *Ibid.*

⁸⁸⁴ BÉCANE J-C. et *alii*, *op. cit.*, p. 135.

⁸⁸⁵ BARTHÉLÉMY J. et DUEZ P., *op. cit.*, p. 109.

⁸⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁸⁷ CARCASSONNE G., *art. cit.*, p. 38.



En adoptant une nouvelle approche de sa fonction, il tend à répondre au souffle de modernité qui touche le système représentatif dans son ensemble, et le parlementaire en particulier. Ce qui ne peut que renforcer la place de ce dernier dans le processus de fabrication de la loi. Encore doit-il, pour cela, disposer d'un temps d'examen des textes conséquent.

B - Le travail en commission à l'origine du travail en séance publique

« *Les commissions sont des organismes constitués dans chaque Chambre, composés d'un nombre généralement restreint de ses membres, choisis à raison d'une compétence présumée et chargés en principe de préparer son travail, normalement, en lui présentant rapport* »⁸⁸⁸. Autrement dit, il s'agit de petits groupes de députés chargés d'examiner des affaires spécifiques dans des proportions plus petites que ne peut l'être la plénière. Véritables « *microcosmes d'un ensemble plus vaste* »⁸⁸⁹, les commissions représentent un maillon essentiel dans le processus législatif, ce qui en fait un des principaux sujets de révision constitutionnelle. Le député, quant à lui, se retrouve bien souvent contraint d'évoluer avec elles, alors que ses aspirations personnelles l'auraient sans doute amené à se prononcer pour une tout autre lecture institutionnelle. Cela a très clairement pu être remarqué au gré de l'histoire constitutionnelle française : tout-puissant sous les III^e et IV^e Républiques, il finira confiné dans le parlementarisme rationalisé établi avec la V^e.

L'un des révélateurs de ce confinement est la place qu'il occupe au sein des commissions parlementaires. Prenant le contre-pied des deux régimes qui l'ont précédé, le régime de 1958 a restreint fortement la capacité de nuisance du député à l'égard de l'Exécutif. Alors que sous la III^e elle était à son zénith, elle est depuis 1958 à son crépuscule. Deux facteurs ont mené à cette situation : d'une part, les différentes réformes de la Constitution au long de ses cinquante premières années d'application (le parlementarisme rationalisé, l'apparition et le renforcement du fait majoritaire depuis les années 1960, la dérive vers le présidentielisme depuis les années 2000) ; d'autre part, la particularité de la procédure législative, la caractéristique initiale de la procédure reposant sur une quasi-absence du député. Dans ce cadre, son rôle se limitait à discuter en plénière du texte présenté par le Gouvernement. Cela était dû aux dispositions constitutionnelles qui disposaient que pour les projets de loi, la discussion en séance publique

⁸⁸⁸ BARTHÉLÉMY J., *Essai sur le travail parlementaire...*, op. cit., p. 10.

⁸⁸⁹ MATTSON I. & STRØM K., « Parliamentary Committees », in *Parliaments and Majority rule in Western Europe*, Herbert Döring (Editor), Frankfurt am Main : Campus Verlag / New York : St Martin's Press, 1995, p. 249 : « *committees are microcosms of the larger assembly* ».



portait sur le texte présenté par le Gouvernement. La commission continuait de nommer un rapporteur chargé d'éclairer ses travaux sur le projet et d'en proposer des modifications ; mais ce n'était plus son texte qui servait de base aux discussions. C'est ainsi que la rationalisation voulue en 1958 a cantonné le député à un simple rôle technique, d'instruction, de préparation, mais en aucun cas contraignant pour l'Exécutif. Dès lors, la satisfaction personnelle du député d'être nommé rapporteur et les évolutions de carrière qu'offrait une telle fonction sous la III^e République n'avaient plus la même importance sous la V^e.

Le revers de cette situation ne se fit pas attendre. La séance publique, auparavant dépouillée de tout aspect technique, se retrouva submergée sous les amendements techniques et rédactionnels. Nombreux ont été les élus à déplorer cette situation.

Les sénateurs, Henri De Raincourt (RPR), Guy Allouche (Soc.) et Gérard Larcher (RPR), se sont fait l'écho du trouble qui régnait dans les couloirs des deux assemblées. Ils ont constaté, dans un rapport de 1990⁸⁹⁰, qu'un nombre croissant de parlementaires « *se sent trop souvent exclu d'une mission législative devenue trop foisonnante, de débats hermétiques de techniciens et de spécialistes, alors que la séance devrait être le lieu du choix des orientations politiques fondamentales* ». Ce sentiment d'exclusion est une des justifications d'un hémicycle clairsemé, car ce type de débats dû au nombre excessif d'amendements techniques ne peut, « *par nature, intéresser qu'un nombre très limité de parlementaires* »⁸⁹¹.

Prenant en compte cet état des lieux, le *Comité Balladur* proposa une « *transformation fondamentale du travail parlementaire et gouvernemental* »⁸⁹², en engageant la discussion, non plus sur le texte du Gouvernement, mais sur celui de la commission, comme il en va des propositions de loi. Cette solution a été retenue par le constituant et la nouvelle rédaction de l'art. 42 C^o⁸⁹³ est formulée en ces termes : « *La discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie* ». Il est apparu très tôt que, « *à l'évidence, cette disposition a inversé le rapport de force entre la commission et le ministre concerné, et a*

⁸⁹⁰ Rapport de mission remis au Bureau du Sénat le 30 janvier 1990. Voir aussi Prop. de résolution tendant à modifier les art. 16, 21, 48 et 70 du règlement du Sénat et tendant à insérer dans celui-ci un art. 42 *bis* et un art. 56 *bis* A, n° 195, *Sénat*, 20 mars 1990.

⁸⁹¹ Prop. de loi constit. tendant à améliorer l'efficacité de la procédure législative, n° 179, *Sénat*, 30 janvier 1990, p. 3.

⁸⁹² COMITÉ BALLADUR, *Une V^e République plus démocratique*, *op. cit.*, p. 45, « Proposition n° 37 ».

⁸⁹³ Voir aussi DE MONTIS A., *La rénovation de la séance publique du Parlement français. Étude sur l'efficacité politique de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008*, Thèse, Rennes I, Dalloz, 2016, pp. 47-164.



conduit les parlementaires à modifier leurs habitudes de travail. Ainsi, si le ministre vient toujours présenter son projet de loi, son intérêt est désormais de participer pleinement à l'ensemble des débats de la commission. Là où hier sa présence n'était pas souhaitée, elle est aujourd'hui jugée indispensable par les uns et par les autres. Pour les députés, c'est la garantie d'être aussitôt informés de la position du gouvernement sur leurs propositions d'amendement »⁸⁹⁴.

Le Gouvernement n'a pas été mis à l'écart de la réforme procédurale. Elle constitue même une garantie pour lui. *« Pour les ministres, c'est [la garantie] que les dispositions du texte en discussion ne seront pas réécrites contre leur volonté, faute d'une vigilance suffisante »⁸⁹⁵.* Le nouvel équilibre ainsi établi renforce le rôle du parlementaire. Dans le même temps, il oblige à adopter une nouvelle lecture du régime de la V^e République. Ce qui n'est pas sans heurter la sensibilité du député gaulliste Jean-Pierre Grand (UMP) : *« j'y suis fondamentalement opposé, et d'abord parce qu'en mon âme et conscience, j'ai le sentiment qu'il est contraire à l'esprit de notre constitution. Le Gouvernement "gouverne". Quand vous gouvernez, vous montez à la tribune défendre un texte qui est le vôtre. S'il a été totalement remanié par la commission, ce n'est plus votre projet, c'est une forme de proposition de loi que vous allez défendre. Cela choque naturellement le gaulliste que je suis, parce que l'esprit de la V^e République est foulé aux pieds »⁸⁹⁶.* Ensuite parce qu'en commission, *« le Gouvernement devra être présent, donner son avis, répondre à toutes les interrogations et accepter ou refuser les amendements proposés (...) Et quand le texte viendra en séance publique, il devra, pour rétablir son texte, grappiller une majorité. Ce n'est plus la V^e République ! »⁸⁹⁷.* Malgré cette réticence gaulliste, la nouvelle procédure entend que l'enjeu de la politique nationale se construise en commission.

En souhaitant réserver la technicité à la commission et la politique à la séance publique, l'un des objectifs de la réforme procédurale était de répondre aux préoccupations du parlementaire. Libéré des aspects techniques en hémicycle, le député ne se sent plus exclu de la mission législative que lui a confiée son mandant d'électeur. Son sentiment d'exclusion alors amoindri, il est naturellement amené à retrouver sa place sur les bancs de l'hémicycle afin de participer à l'élaboration des orientations politiques fondamentales.

⁸⁹⁴ URVOAS J-J., « La lente mais irrépressible renaissance des commissions parlementaires », *Pouvoirs* (146), 2013, p. 23.

⁸⁹⁵ *Ibid.*, p. 24.

⁸⁹⁶ Ass. Nat., 1^{ère} séance du 28 mai 2008, p. 2606.

⁸⁹⁷ *Ibid.*



Après dix ans d'application, les effets pratiques du nouvel art. 42 C° sur le député sont significatifs. D'une part, les ministres sont davantage présents aux réunions de commission afin de faire valoir le point de vue du Gouvernement devant le député. D'autre part, s'inscrivant dans la logique traditionnelle de la procédure parlementaire française⁸⁹⁸, le député use pleinement de sa liberté rédactionnelle. Grâce à son nouveau pouvoir, il peut modifier à la marge le texte initial pour « *améliorer la rédaction du texte* »⁸⁹⁹ présenté par le ministre. Il peut aussi entièrement réécrire le texte qui lui est soumis ; non sans blesser quelques susceptibilités gouvernementales et de la majorité. Ainsi, le sénateur et Président de la commission des affaires sociales, Alain Milon (LR), a pu « *entamer une réécriture complète du projet de loi santé* »⁹⁰⁰ par la suppression notamment de 50 articles sur les 209 que compte le texte. Le député Jean-Paul Chanteguet (SRC) a quant à lui dénoncé la réécriture par les sénateurs des commissions des affaires économiques et du développement durable du projet de loi sur la transition énergétique : « *Le texte, qui sera présenté au vote des sénateurs, est à un tel point vidé de ses principales avancées, qu'il se révèle pour moi inacceptable. Son adoption et donc son retour, tel quel, à l'Assemblée nationale pour la seconde lecture me conduiraient à formuler un vote négatif* »⁹⁰¹. Et le sénateur Dominique De Legge (LR) a invité le Gouvernement sur le projet de la loi NOTRe « *à choisir entre le consensus construit au Sénat, et très largement partagé par les territoires et leurs élus, ou bien laisser la majorité de l'Assemblée poursuivre ses chimères d'un meilleur des mondes territorial où le schéma l'emporte sur l'action, la structure sur les hommes, le nombre sur le territoire* »⁹⁰².

À cela, quatre autres mesures peuvent être ajoutées comme ayant eu une incidence directe et immédiate sur le poids et le rôle du député. D'abord, la publicité des débats et la transparence des travaux préparatoires à l'élaboration de la loi se sont fortement développées. Ainsi, par exemple, les auditions du rapporteur de la commission sont ouvertes à l'ensemble des commissaires, et les comptes rendus des réunions font figurer depuis octobre 2009 le nom

⁸⁹⁸ « *La règle primordiale de notre procédure parlementaire est qu'aucune loi ne soit portée directement devant les Chambres ; elles statuent sur un rapport écrit présenté au nom d'une commission qui a procédé à un examen préalable. Même pour les projets ministériels, le texte mis en discussion est le texte de la commission qui, parfois, n'a plus rien de commun avec le texte préparé par le ministre* », in BLUM L., *La réforme gouvernementale*, Bernard Grasset, 1936.

⁸⁹⁹ Erwan Binet (SRC) in « *Cazeneuve défend son projet de loi sur l'immigration* », *LCP.fr*, 1^{er} juillet 2015.

⁹⁰⁰ « *"Nous allons entamer une réécriture complète du projet de loi de santé" : Alain Milon* », *Lequotidiendumedecin.fr*, 21 juillet 2015.

⁹⁰¹ « *Le projet de loi sur la transition énergétique, réécrit par le Sénat est inacceptable* », *Euractiv.fr*, 9 février 2015.

⁹⁰² « *Le Sénat réécrit pour la 2^e fois le projet de loi sur les compétences des collectivités* », *Paris-Normandie.fr*, 2 juin 2015.

des commissaires présents ou excusés aux travaux. Ensuite, la résolution n° 292 du 27 mai 2009 a introduit à l'art. 42 RAN une retenue financière de 25 % sur le montant mensuel de l'indemnité de fonction à l'encontre de chaque député absent plus de deux fois par mois. En outre, la législation organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député s'applique depuis avril 2017. Enfin, les élections législatives de juin 2017 ont porté une nouvelle génération d'élus soucieuse de participer activement aux travaux en commission. Ainsi, l'assiduité, déjà en hausse après la révision de 2008, s'est renforcée à partir de 2017.

D'une façon générale, donc, la Constitution offre au député un ensemble de moyens pour être un acteur de premier plan, en commission, à égalité avec le Gouvernement. Cependant, la réécriture de l'art. 42 ne peut se résumer, comme le prétend Jean-François Copé (UMP), en une « révolution »⁹⁰³. Car, s'il affirme à juste titre qu'« auparavant, l'examen du texte en commission était un "galop d'essai" ; il devient une étape décisive du travail parlementaire »⁹⁰⁴, il ne s'agit pourtant que d'une « évolution sans révolution »⁹⁰⁵ : une évolution juridique, politique et parlementaire limitée par la logique majoritaire et les instruments du parlementarisme rationalisé.

§ 2 - Une procédure garantissant des délais d'examen minimums pour le député

Pour connaître les tenants et les aboutissants d'un texte de loi, il est indispensable que le député dispose d'un temps relativement long pour examiner le texte, ne serait-ce que pour s'assurer de cette « harmonie » avec l'opinion décrite par Joseph Barthélémy. À cette fin, la Constitution encadre les délais d'examen (A) et s'assure de garanties *a minima* lorsque les mécanismes du parlementarisme rationalisé sont à l'œuvre (B).

A - Le temps alloué au député : entre délai de réflexion et lenteur législative

La majeure partie de l'activité parlementaire se déroule au sein des commissions parlementaires où « tombent les partis pris et s'accompli[t] un travail technique de qualité »⁹⁰⁶. Là, le député y « acquièr[t] la connaissance des problèmes ; [ainsi que] le goût et le désir de

⁹⁰³ COPÉ J-F., *op. cit.*, p. 210.

⁹⁰⁴ *Ibid.*, p. 211.

⁹⁰⁵ TÜRK P., « Le statut des commissions permanentes : une évolution sans révolution », in *La révision de 2008 : une nouvelle Constitution ?*, LGDJ, 2011, p. 203.

⁹⁰⁶ PRÉLOT M., *Droit parlementaire...*, *op. cit.*, Fasc. II, p. 102.



les suivre »⁹⁰⁷. Il reçoit et auditionne utilement les ministres compétents, les hauts fonctionnaires des services d'administration centrale, les milieux socio-professionnels ou associatifs intéressés, ainsi que des personnalités qualifiées afin qu'ils expriment leur opinion et donnent leur vision sur le texte soumis à la commission. La commission permanente devient ainsi une structure technique⁹⁰⁸ et spécialisée au service politique du député. Grâce à elle, il va pouvoir bénéficier d'un poids politique de première importance.

Mais pour mener à bien son action, il est nécessaire que la procédure octroie au député un temps pour la réflexion. Or, il peut être constaté, avec l'ensemble des parlementaires, que le temps est une richesse qui leur fait défaut. Il s'agit d'ailleurs d'une préoccupation ancienne. Déjà en 1976, le député centriste Pierre Bernard-Reymond proposait que le Parlement dispose d'un temps long nécessaire à l'étude des textes de l'Exécutif. Pour lui, « *l'essentiel des difficultés tient au fait que le délai qui s'écoule entre le dépôt d'un texte par le Gouvernement et son inscription à l'ordre du jour est manifestement insuffisant. (...) Outre qu'il dispose de moyens humains et matériels importants, le pouvoir exécutif consacre de longs mois à la préparation de ses projets. Il est dès lors anormal qu'une procédure accélérée soit imposée aux assemblées élues pour l'examen et le vote de ces textes* »⁹⁰⁹.

Le manque de considération dont le parlementaire fait l'objet est une résurgence du parlementarisme rationalisé. Aussi, dans l'optique de revaloriser la fonction de parlementaire, le *Comité Balladur* suggéra d'établir un délai minimum avant l'examen du texte en séance plénière. En cohérence avec la redéfinition du rôle de pivot des commissions parlementaires, sa « Proposition n° 38 » fixa à deux mois le délai d'examen avant la séance publique, devant la première assemblée saisie, et à un mois le délai pour la seconde assemblée saisie. Néanmoins, le projet de loi présenté par le Gouvernement se montra moins ouvert à la réelle avancée que représentait la proposition du *Comité*, puisqu'il ramena respectivement les délais à un mois et quinze jours.

Au cours des débats parlementaires, nombreux ont été les parlementaires, députés et sénateurs, à regretter la rigidité dont faisait preuve le projet de loi constitutionnelle. Aussi, ont-

⁹⁰⁷ BARTHÉLÉMY J., *op. cit.*, p. 56.

⁹⁰⁸ TÜRK P., *Thèse cit.*, pp. 183-228.

⁹⁰⁹ Prop. de loi constit. tendant à modifier les articles 45 et 46 de la Constitution, 5^e Lég., n° 2276, *Ass. Nat.*, 11 mai 1976.



ils amendé⁹¹⁰ le texte pour revenir aux délais évoqués par le *Comité*. Lors de la première lecture, faisant preuve de compromis entre la version du *Comité* et celle du Gouvernement, le député UMP et rapporteur du texte Jean-Luc Warsmann proposa de faire passer le premier délai de quatre à six semaines, puis pour le second de quinze jours à trois semaines⁹¹¹. L'enjeu est là, « *il convient à la fois de permettre à la commission d'établir un texte satisfaisant, ce qui requiert un examen approfondi du projet ou de la proposition de loi, mais aussi de ne pas interdire au Gouvernement et à l'ensemble des députés, opposition comprise, de se fonder sur le nouveau texte, issu des travaux de la commission, pour arrêter leur position avant la séance publique termine ante quem* »⁹¹². Toutefois, ce compromis ne satisfait pas le Sénat qui devait se contenter de la moitié du temps d'examen attribué à l'Assemblée nationale. Aussi, sur la base des précédents où le texte transmis était radicalement différent du texte initial, le sénateur socialiste Bernard Frimat proposa de faire passer le second délai d'examen de trois à cinq semaines⁹¹³. De même, le rapporteur Jean-Jacques Hyst (UMP) se prononça pour des délais d'examen de huit semaines devant la première assemblée saisie et de cinq semaines devant la seconde assemblée saisie. Il considérait que ces délais, « *même allongés par le député, paraiss[aient] trop courts* »⁹¹⁴, en particulier pour la seconde assemblée saisie. « *Celle-ci ne disposerait que de trois semaines entre la transmission et l'examen en séance publique : trois semaines pour que la commission organise les auditions, établisse le rapport et élabore le texte qu'elle présentera. Ni le Gouvernement ni les parlementaires n'auront alors le temps de faire part de leurs observations et de préparer les amendements* »⁹¹⁵. Au cours de la seconde lecture, députés et sénateurs se mirent d'accord sur la proposition de Jean-Luc Warsmann : un délai de six semaines serait garanti devant la première assemblée saisie, et un délai de quatre semaines le serait devant la seconde.

La nouvelle procédure prévoit ainsi que la discussion du texte en séance, en première lecture, ne peut s'engager, devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de

⁹¹⁰ Voir nota., à l'Assemblée nationale, les amdots déposés sur le texte n° 820 (*préc.*) : les amdots n° 303 et 335 de Jean-Yves Le Bouillonnet et du groupe socialiste ; et au Sénat, les amdots déposés sur le texte n° 365 : le s/amdt n° 470 rect. de Bernard Frimat et du groupe socialiste, et le 403 de Nicole Borvo Cohen-Seat et du groupe communiste.

⁹¹¹ Amdt n° 68 déposé sur le texte n° 820, *préc.*

⁹¹² Jean-Luc Warsmann *in* Rapport WARSMANN, *op. cit.*, p. 311.

⁹¹³ Amdt n° 471 déposé sur le texte n° 365.

⁹¹⁴ Sénat, séance du 23 juin 2008, p. 3243.

⁹¹⁵ *Ibid.*



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 transmission⁹¹⁶.

Pour la première fois, la Constitution institue des « *délais incompressibles* »⁹¹⁷ entre le dépôt d'un texte et son examen en séance. Cela signifie que le député s'inscrit dans une procédure législative dont les délais constitutionnels assurent un examen suffisant en commission à l'ensemble des acteurs (Gouvernement, élus de la majorité et de l'opposition, commissions saisies pour avis) avant la séance.

De l'aveu même de Jean-Jacques Urvoas (SRC), « *les changements de 2008-2009 ont été positifs* »⁹¹⁸ puisqu'ils permettent « *aux parlementaires de bénéficier d'un temps suffisant pour s'imprégner du texte et d'évaluer de manière approfondie ses conséquences* »⁹¹⁹. « *Hélas, reconnaît-il, la pratique démontre que ce délai ne profite qu'au rapporteur de la commission et donc exclusivement à la majorité* »,⁹²⁰ car « *si les auditions auxquelles il procède sont nécessairement ouvertes à tous les commissaires, l'opposition ne découvre ses amendements qu'à l'ouverture de la commission (...)* Dans ces conditions, *c'est l'esprit même de la réforme constitutionnelle qui s'en trouve trahi* »⁹²¹. Malgré cela, l'évolution est positive. Chaque parlementaire peut approfondir son étude des dossiers, sa place et son rôle en sont renforcés. La séance publique bénéficie aussi de ces délais minimums : la discussion est plus riche et le texte est mieux pensé, mieux réfléchi.

Toutefois, la crainte émise par Pauline Türk⁹²², en ce que les délais minimums viendraient rigidifier la procédure législative, semble se révéler exacte. Si tous les acteurs sont bénéficiaires de ces délais, les gouvernements, quelles que soient leurs orientations politiques, se montrent des plus critiques. Chaque exécutif voit dans ces délais constitutionnels, non un délai de réflexion et d'examen, mais une entrave à la mise en œuvre du programme politique pour lequel il a été élu. C'est pourquoi hier, le projet de réforme prévoyait un délai d'examen

⁹¹⁶ Ces délais ne sont toutefois pas applicables aux lois constitutionnelles, aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale.

⁹¹⁷ VANDENDRIESSCHE X., « Une revalorisation parlementaire à principes constitutionnels constants », *JCP G* 2008, I, 174, § 20, p. 43.

⁹¹⁸ URVOAS J-J., *art. cit.*, p. 27.

⁹¹⁹ URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 129.

⁹²⁰ *Ibid.*

⁹²¹ *Ibid.*

⁹²² TÜRK P., *Thèse cit.*, § 120, p. 106.



minimum en commission d'un mois devant la première assemblée saisie et de quinze jours devant la seconde assemblée saisie. C'est pourquoi aujourd'hui, l'Exécutif s'exaspère de la lenteur de la procédure législative retardant à ses yeux les résultats tangibles attendus par l'opinion publique. En 2015, le Président de la République François Hollande s'est ainsi plaint à plusieurs reprises de cette lenteur législative : « *Le sujet qui me frappe le plus, c'est la lenteur du Parlement, car notre système parlementaire est hérité du XIX^e et du XX^e siècle. (...) Quand on prend une décision et qu'elle met six mois, un an pour être votée, il y a des gens qui disent : "Moi, je ne peux plus attendre, je ne peux pas attendre"* »⁹²³. Or, dit-il, « *ce qui est attendu par les gens, je crois, c'est que ça aille vite* »⁹²⁴. Pour sa part, le Premier ministre Manuel Valls a fait remarquer qu'« *on parle depuis un an de la loi sur la transition énergétique, la loi NOTRe (sur la nouvelle organisation territoriale), la loi sur la réforme du droit d'asile, et on va seulement les faire voter maintenant* »⁹²⁵. Le Président Emmanuel Macron partage leurs critiques. Le projet de loi constitutionnelle présenté en mai 2018 entend d'ailleurs réduire ces délais pour accélérer la procédure parlementaire afin de « *rendre nos institutions plus efficaces pour répondre aux enjeux contemporains* »⁹²⁶. À cette fin, le projet de révision propose de « *revisiter un certain nombre de procédures* » pour « *utiliser de la manière la plus efficace le temps parlementaire pour répondre aux attentes des citoyens* »⁹²⁷.

En fin de compte, l'Exécutif reproche moins au parlementaire qu'à la Constitution les délais de procédure qui « *ne sont plus du tout adaptés au monde* »⁹²⁸. Toutefois, s'ils ne sont, aux yeux du Président, plus adaptés à ce monde, ces délais permettent au député de jouer un rôle essentiel dans la fabrique de la loi. C'est par eux qu'il bénéficie « *d'un temps suffisant pour s'imprégner du projet de loi et évaluer de manière assez approfondie ses conséquences* »⁹²⁹. En conséquence, malgré la lenteur apparente, il y a lieu de protéger ces délais face à l'appétence du Gouvernement.

⁹²³ Extrait de l'émission « Le Supplément », Émission Spéciale avec François Hollande, Canal+, 19 avril 2015, 71 min 28.

⁹²⁴ « Hollande et Valls exaspérés par la lenteur des procédures législatives », *LeMonde.fr*, 20 juin 2015.

⁹²⁵ « La lenteur législative exaspère le gouvernement », *Le Parisien*, 8 juillet 2015.

⁹²⁶ Exposé des motifs in Projet de loi constit. pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, 15^e Lég., n° 911, *Ass. Nat.*, 9 mai 2018.

⁹²⁷ *Ibid.*

⁹²⁸ « Hollande et Valls exaspérés par la lenteur des procédures législatives », *art. cit.*

⁹²⁹ URVOAS J.-J., *art. cit.*, p. 26 ; URVOAS J.-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 129.



B - Une procédure raccourcie face à l'empressement de l'Exécutif

Il faut en convenir, les améliorations portées par le constituant en 2008 n'ont pas réellement changé le rapport de force entre le Gouvernement et le Parlement : non par un manque de cadre juridique, au motif que les dispositions constitutionnelles ont évolué en atténuant le parlementarisme rationalisé et en faisant entrer le député dans une modernité institutionnelle ; mais par un manque de volontarisme et de changement de pratiques de la part du Gouvernement et de sa majorité. D'ailleurs, l'une de ces manifestations réside dans la non observation par le Gouvernement des règles du jeu relatives à la procédure législative. En effet, malgré le rôle essentiel joué par les délais de la procédure législative, le Gouvernement dispose de par la Constitution, de moyens lui permettant de réduire la procédure d'examen du texte, afin de satisfaire, selon ces dires, les nombreuses attentes « des gens ». Quatre moyens sont mis à sa disposition.

Le premier de ces moyens est le temps législatif programmé⁹³⁰. Résurgence d'une procédure supprimée en 1969⁹³¹, cette procédure consiste à « la fixation par la conférence des présidents d'une durée programmée d'examen des textes, à l'issue de laquelle la discussion sera close »⁹³². La compétence revient donc à la Conférence des présidents. Cependant, la Conférence étant, par sa composition politique, acquise au Gouvernement, l'initiative ne lui revient pas directement : elle est téléguidée par l'Exécutif. Là, le Gouvernement va convenir avec sa majorité de la pertinence et de la durée programmée de cette procédure sur un texte dont il estime que l'opposition ou une partie de sa majorité tenteront de jouer les prolongations. Au cours de ce temps, crédité à chaque groupe selon son importance numérique, et en fonction de la stratégie d'intervention définie par le groupe, l'élu est assuré de prendre la parole sur les amendements et articles du texte. Seulement, dès l'instant où le temps accordé au groupe est épuisé, le député ne peut plus prendre la parole. L'on revient au temps de la guillotine, sauf que des « têtes ne sont pas coupées, mais la parole, si »⁹³³. Aussi, les dispositions du texte qui restent en discussion sont soumises au vote sans débat. La nouvelle procédure législative se veut donc simplifiée avec le retour du « temps couperet », ce qui en fait l'objet de mécontentement parlementaire. La députée socialiste Sandrine Mazetier a ainsi déploré, au

⁹³⁰ Voir nota. DE MONTIS A., Thèse *cit.*, pp. 467-525 ; PORTELLI H., « Le temps parlementaire », *Pouvoirs* (146), 2013, pp. 75-79 ; CALMES-BRUNET S., « Le temps du débat législatif », *CRDF* (10), 2012, pp. 93-94 ; JAN P., *Les assemblées parlementaires françaises*, La Documentation française, 2010, pp. 135-137.

⁹³¹ BENETTI J., « Le retour de la procédure du temps législatif programmé », *Constitutions* (3), 2013, p. 374.

⁹³² Exposé des motifs *in* Projet de loi constit. n° 820, *préc.*, p. 8 ; art. 49 RAN.

⁹³³ URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 163.



cours du débat sur le projet de loi sur l'immigration, que « *le "temps guillotine" ne nous permet pas de développer tous les aspects négatifs de ce texte !* »⁹³⁴. « *Nous ne disposons que de 30 h pour examiner la centaine d'articles et les 500 amendements au projet de loi [; or,] seules 11 h sont réservées au groupe [d'opposition], c'est très court pour démontrer l'anti-constitutionnalité du texte et présenter nos 130 amendements* »⁹³⁵. Ainsi, le député voit dans le temps législatif programmé un rempart gouvernemental à l'effectivité de son nouveau rôle constitutionnel et de la place politique qui doit aller de pair.

Le second moyen permettant à l'Exécutif de raccourcir la procédure législative est le « vote bloqué »⁹³⁶. Prévus à l'art. 44 al. 3 C°, il permet au Gouvernement de demander à l'assemblée de se prononcer par un vote unique sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par lui. En clair, le député est amené à accepter ou rejeter le texte tel que voulu et corrigé par le Gouvernement. L'idée qui sous-tend l'utilisation de cette disposition est double. D'une part, elle permet à l'Exécutif et à sa majorité de museler l'élue appartenant à l'opposition. C'est à cette fin que le Gouvernement de François Fillon en 2010 y a eu recours pour faire adopter la réforme des retraites contre l'opposition sénatoriale⁹³⁷. En outre, elle constitue un rappel à l'ordre à l'égard de la majorité, et plus particulièrement de ses frondeurs. En effet, l'utilisation de cet article est un avertissement aux membres de la majorité qui seraient tentés de porter des modifications au texte non souhaitées par l'Exécutif. Le vote bloqué vise donc à renforcer la discipline partisane au sein de la majorité comme en atteste l'utilisation faite par le Premier ministre Jean-Marc Ayrault, le 26 novembre 2013, sur le projet de loi sur les retraites⁹³⁸. D'autre part, cette disposition permet à l'Exécutif de gagner du temps : en exigeant de l'élue qu'il ne vote qu'une seule fois, les débats n'ont plus l'occasion de s'éterniser amendement par amendement et article par article. En conséquence, le vote bloqué permet – surtout – au Gouvernement de discipliner sa majorité et d'accélérer la procédure législative afin de mettre en œuvre plus rapidement sa politique au bénéfice « des gens », mais au détriment de la démocratie, des débats parlementaires et des autres députés de la majorité comme de l'opposition.

⁹³⁴ « Fin d'examen du projet de loi Besson sur l'immigration », *LeMonde.fr*, 7 octobre 2010.

⁹³⁵ « Le projet de loi Besson va plus loin dans l'arbitraire », *LeFigaro.fr*, 27 septembre 2010.

⁹³⁶ DE NANTOIS C., Thèse *cit.*, pp. 435-442.

⁹³⁷ « Au fait, c'est quoi un vote bloqué ? », *LeMonde.fr*, 26 novembre 2013.

⁹³⁸ *Ibid.*



Le troisième moyen mis à sa disposition est l'engagement de sa responsabilité. L'art. 49 al. 3 C^o⁹³⁹ est une procédure qui, à l'origine, ne vient à s'appliquer qu'en l'absence de majorité gouvernementale. Il permet au Premier ministre d'imposer son autorité face à une majorité dispersée. D'ailleurs, entre 1958 et 2006, les 82 usages de cet article l'ont été sur ce fondement et dernièrement lors de la loi travail dite « El Khomri »⁹⁴⁰. Depuis, une nouvelle raison a justifié le recours à l'art. 49 al. 3 : le gain de temps. C'est ainsi que le Premier ministre Manuel Valls justifia par trois fois son usage en 2015 sur le projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. En février, il avoua au journal télévisé : « *Croyez-vous un seul instant que je vais perdre du temps avec ceux qui ont d'autres objectifs qui n'ont rien à voir avec l'intérêt général ? (...) Ma tâche, ma mission, celle que m'assigne le Président de la République, c'est de réformer le pays, c'est d'avancer et c'est ce qui se passe ce soir. Chacun peut comprendre ma très grande détermination à poursuivre les réformes parce qu'il en va tout simplement de l'intérêt du pays, et c'est ce que les Français attendent : que le Gouvernement agisse, ne perde pas du temps dans des débats stériles* »⁹⁴¹. En juin, pour la deuxième fois, il confia : « *Ce n'est pas un acte d'autorité, c'est un acte d'efficacité pour l'économie et pour les entreprises françaises. La loi Macron va libérer notre économie, donner un coup de jeune à nos entreprises. C'est la raison pour laquelle il faut qu'elle s'applique vite. C'est la raison pour laquelle j'engage l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, j'engage ma responsabilité sur ce texte* »⁹⁴². Il fit de même en juillet : « *C'est en cohérence, par souci d'efficacité et de rapidité, que j'ai renouvelé cet engagement* »⁹⁴³. L'engagement de responsabilité est à l'image d'un ultimatum : l'art. 49 al. 3 a pour effet de suspendre immédiatement la discussion du texte sur lequel il porte. Si aucune motion de censure n'est déposée dans les 24 h ou si elle n'est pas adoptée, alors le texte est considéré comme adopté. Il paraît donc clair que le Gouvernement use de l'art. 49 al. 3 afin de raccourcir une procédure législative qu'il juge trop lente pour l'application des politiques supposées attendues par les Français et l'intérêt général. Sauf que le recours à ce « bulldozer »⁹⁴⁴ est déploré par Véronique Besse (NI) : « *une fois encore, le gouvernement a préféré nier l'utilité de l'Assemblée nationale en faisant usage du 49 al. 3* »⁹⁴⁵.

⁹³⁹ DE NANTOIS C., Thèse *cit.*, pp. 442-452.

⁹⁴⁰ « Loi travail : le Gouvernement a une troisième fois recours au 49.3 », *LeMonde.fr*, 21 juillet 2016.

⁹⁴¹ Extrait du « JT 20 heures », *TF1*, 17 février 2015, 10 min 08.

⁹⁴² « L'article 49.3 : comment ça marche ? », *Gouvernement.fr*, 16 juin 2015.

⁹⁴³ « Loi Macron : Valls annonce un troisième 49.3 », *LCP.fr*, 9 juillet 2015.

⁹⁴⁴ Qualifié ainsi par l'ancien Premier ministre et sénateur Jean-Pierre Raffarin (LR), in « Question d'info », *LCP*, 18 février 2015.

⁹⁴⁵ Site internet de Véronique Besse, « Loi Macron adoptée : au cimetière des lois inutiles », 10 juillet 2015.



L'élue se sent « *contournée et méprisée* »⁹⁴⁶, quand son collègue socialiste Pascal Cherki y voit un moyen « *pour faire avaler une mesure qui pose problème* »⁹⁴⁷. Le musellement du député, alors que les enjeux sont importants, est ce que regrette également Jean-Frédéric Poisson (LR) : « *Notre assemblée ne débattrait donc pas de la destruction des professions judiciaires, pas plus que de la destruction des autos-écoles artisanales, ni de la liberté des salariés sollicités le dimanche, ni de l'activité des agriculteurs, et encore moins des pouvoirs exorbitants donnés à l'Autorité de la concurrence. Ceci pour ne citer que quelques-uns des innombrables sujets traités par cette loi pochette surprise* »⁹⁴⁸. En somme, « *le 49.3 est une brutalité. Le 49.3 est un déni de démocratie. Le 49.3 est une manière de freiner ou d'empêcher le débat parlementaire* »⁹⁴⁹. Le sentiment de mépris est d'autant plus grand chez le jeune député qui voit le symbole de la démocratie française s'ébranler sous ses pieds ; de même chez le député expérimenté qui, tout en soutenant le bien-fondé du texte, souhaitait intervenir et attirer l'attention de ses collègues et du Gouvernement sur une question juridique précise du projet de loi. Or, le recours à l'art. 49 al. 3 a mis un terme à ses prétentions. C'est ainsi que, au moment du deuxième usage de cet article, Hugues Fourage (SRC) a pu déclarer au sujet des frondeurs, source de l'empressement gouvernemental : le 49.3, « *ils en sont la cause, nous en subissons les conséquences !* »⁹⁵⁰.

L'Exécutif peut enfin recourir à l'urgence, rebaptisée depuis 2008 « procédure accélérée »⁹⁵¹. Le Gouvernement réduit alors l'examen d'un texte à une seule lecture devant chaque chambre. Depuis 2008, les conférences des présidents des deux assemblées peuvent conjointement s'y opposer. Dans les faits, ce « *correctif utile* »⁹⁵² n'a que peu d'existence pratique au regard de « *l'effet de discipline qui s'attache au fait majoritaire* »⁹⁵³ ayant cours sous la V^e. Il est en effet difficilement imaginable qu'un député de la majorité membre de la conférence s'oppose à l'accélération voulue par son Gouvernement. À défaut, il ne fait nul doute que le député sera l'objet de mesures de rétorsion tant de la part de son groupe parlementaire

⁹⁴⁶ *Ibid.*, « Dénis de démocratie, ça suffit ! », 18 juin 2015.

⁹⁴⁷ « Recours au 49.3 : hostilités ouvertes entre députés socialistes », *LePoint.fr*, 16 juin 2015.

⁹⁴⁸ Site internet de Jean-Frédéric Poisson, « Loi Macron et 49-3 : la gauche passe de l'autorité à l'autoritarisme », 16 juin 2015.

⁹⁴⁹ Propos de François Hollande, alors Premier secrétaire du PS et député de Corrèze, du 9 février 2006, fustigeant l'usage du 49 al. 3 par le Gouvernement Villepin.

⁹⁵⁰ « Recours au 49.3 : hostilités ouvertes entre députés socialistes », *art. cit.*

⁹⁵¹ CALMES-BRUNET S., *art. cit.*, pp. 87-88.

⁹⁵² HYEST J.-J., « Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la V^e République », n° 387, *Sé debates*, 11 juin 2008, p. 141.

⁹⁵³ Exposé des motifs *in* Projet de loi constit. n° 820, *préc.*, p. 11.



que de son parti politique. Preuve en est l'agacement du député face à l'augmentation du nombre de procédures accélérées. La faute revient au Gouvernement qui, soucieux d'agir dans les domaines politique, social et économique pour retrouver la confiance de l'opinion et « *se conformer au temps médiatique* »⁹⁵⁴, déclare l'urgence sans motif urgent sur une bonne part de ses projets de loi ; ce que le professeur Jean-Philippe Derosier appelle « *la crise de l'urgence* »⁹⁵⁵. Le député Patrick Braouezec (GDR) déplore cette situation : « *Ne nous méprenons pas, l'urgence est aujourd'hui dévoyée de son fondement. Quelques chiffres pour étayer mon propos : en cinq ans, entre 2002 et 2007, les Gouvernements Raffarin et Villepin ont déclaré l'urgence 59 fois ! La situation était-elle si grave ?* »⁹⁵⁶. Or, les effets de la surexploitation de la procédure d'urgence sont néfastes pour le député et la démocratie. Il poursuit : « *Le recours systématique à l'urgence annihile les principes inhérents au débat et réduit les parlementaires à des machines à voter. C'est inadmissible ! Le recours à l'urgence n'a pourtant de sens que s'il est exceptionnel. Comme pour l'impôt, trop d'urgence tue... la solennité ! Mais cela tue aussi le travail parlementaire* »⁹⁵⁷. Ainsi réduit en simple « *enregistreur* », le jeune député est loin des idéaux qui l'ont porté à la dignité parlementaire. S'il s'attendait à moderniser la pratique politique et parlementaire, force est d'admettre avec Jean-Jacques Urvoas (SRC) que « *le Gouvernement ne joue pas le jeu – je ne parle pas uniquement de celui-ci, car il en allait de même dans le passé (...) Demain, il pourra procéder de la même manière et déclarer l'urgence sur la majorité des projets de loi* »⁹⁵⁸. Les faits lui ont d'ailleurs donné raison. Depuis l'entrée en vigueur de la réforme constitutionnelle, le Président de l'Assemblée Claude Bartolone (SRC) a ainsi pu noter que « *les cadences imposées sont devenues intenables. Les chiffres parlent d'eux-mêmes. Si l'on s'en tient aux deux premières années, la procédure accélérée a été engagée 23 fois sous la 12^e législature, 57 fois sous la 13^e et 110 fois sous la 14^e législature !* »⁹⁵⁹. La situation n'a guère changé avec l'élection de Emmanuel Macron. En effet, à compter de son élection, tous les projets de loi déposés entre le 21 juin 2017 et le 30 septembre 2018, soit 48, ont été présentés en procédure accélérée, préjudiciant ainsi le travail parlementaire et l'établissement d'un véritable dialogue entre le Gouvernement et la représentation nationale.

⁹⁵⁴ URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 160.

⁹⁵⁵ DEROSIER J-P, « Urgence de crise ou crise de l'urgence : bilan du recours à la procédure accélérée au cours de la première année de la Législature », *Constitutions* (3), 2013, p. 368.

⁹⁵⁶ Ass. Nat., 2^e séance du 9 juillet 2008, p. 4481.

⁹⁵⁷ *Ibid.*

⁹⁵⁸ *Ibid.*

⁹⁵⁹ BARTOLONE C., Conférence de presse, 8 octobre 2014.



À l'aune de ces quatre mécanismes du parlementarisme rationalisé, un même bilan s'impose : la pratique politique a entraîné une évolution de leur utilisation. Elle n'est plus – ou moins – justifiée pour discipliner une majorité récalcitrante, mais pour accélérer la procédure et le travail parlementaire afin de gagner du temps et répondre tant que faire se peut aux attentes des Français. À la contrainte politique s'est donc substituée la contrainte temporelle, soutenue par la contrainte de l'opinion et des médias. Or, une telle évolution est de moins en moins acceptée. Nombreux sont, en effet, les parlementaires à faire part de leur exaspération contre ce mépris gouvernemental. Paradoxalement, nombreux sont aussi les Français à contester cette dérive synonyme de passage en force et qui assèche le débat démocratique.

Une question se pose alors : faut-il supprimer ces mécanismes, et notamment l'art. 49 al. 3 C^o ? Cette interrogation revient fréquemment depuis le début de la V^e République. Néanmoins, il semble essentiel de les maintenir en l'état⁹⁶⁰ ne serait-ce que pour garantir l'équilibre des pouvoirs. « *Un régime parlementaire a besoin d'armes ou d'outils permettant à la discussion parlementaire de se dérouler de manière rationnelle et raisonnable* »⁹⁶¹. En revanche, la pratique politique qui en est faite doit être repensée. Dans cette perspective, il est important de revenir à l'esprit du texte. Il est, par exemple, regrettable que lors du projet de loi « El Khomri », le Gouvernement ait annoncé l'utilisation de l'art. 49 al. 3 avant même que la discussion ne commence au Parlement. Un tel usage, inédit depuis 1958, ne devrait pas être réitéré pour la sincérité et le bon déroulement du débat démocratique. Cela permettrait aussi au député de pleinement s'impliquer dans le processus d'élaboration de la loi.

Section 2 - L'implication du député dans le processus d'élaboration de la loi

En tant que parlementaire, le rôle premier qui échoit au député est celui consistant à élaborer la loi. Pour ce faire, il peut soit agir individuellement (§ 1), soit avoir recours à des avis et collaborateurs extérieurs à l'Assemblée nationale (§ 2).

⁹⁶⁰ *Contra* : par ex., DE NANTOIS C., Thèse *cit.*, pp. 441-442 pour l'aménagement du vote bloqué ; pp. 451-452 pour la limitation de l'art. 49 al. 3 C^o.

⁹⁶¹ Dominique Rousseau *in* Extrait de l'émission « Europe nuit », *Europe1.fr*, 15 décembre 2016, 6 min 18 : <www.europe1.fr/emissions/l-invite-d-europe-1-nuit/dominique-rousseau-supprimer-le-493-sur-un-coup-de-tete-est-grave-2927831>.



§ 1 - Une implication individuelle encadrée

Étant chargé d'élaborer la loi, le député dispose d'un large droit d'initiative législative (A), même si celui-ci est triplement encadré (B).

A - Le droit d'initiative législative du député

« *L'initiative (de initium, commencement) est l'imagination première de ce que deviendra la loi : c'est le droit de soumettre aux Chambres un texte qui, s'il est revêtu de leur approbation, deviendra loi* »⁹⁶². Depuis la Charte constitutionnelle de 1830⁹⁶³, le député exerce son droit d'initiative en tout domaine. Comme le notent Jules Poudra et Eugène Pierre dans leur *Traité de droit parlementaire*, « *le droit d'initiative du député n'est limité ni par la constitution ni par le règlement ; il peut donc s'exercer en toute matière, tant qu'il ne porte pas atteinte aux lois constitutionnelles* »⁹⁶⁴. La Constitution du 4 octobre 1958 ne fait pas exception à l'histoire constitutionnelle puisque l'initiative est encore formulée dans l'art. 39 al. 1 : « *L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement* ». Elle est donc partagée entre le Premier ministre et les membres de chaque Chambre, ces derniers pouvant agir individuellement.

Cette liberté individuelle du député se traduit d'abord par le dépôt de propositions de loi. Là, le député a « *le pouvoir de faire naître une question nouvelle* »⁹⁶⁵. Il s'agit pour le député d'un outil lui permettant de faire avancer ses idées à l'échelle nationale. Les relevés statistiques de l'Assemblée nationale en témoignent, leur nombre est relativement élevé. Chaque année, les députés déposent plusieurs centaines de propositions. Elles ont ainsi été de 272 pour la session 2013-2014, et de 297 pour les sessions 2014-2015 et 2015-2016 qui ont suivi ; soit un total de 1689 propositions de loi déposées pour la 14^e législature⁹⁶⁶. Ces chiffres importants révèlent que le député n'est pas à la traîne dans le dépôt de textes législatifs. Deux raisons semblent justifier cet état de fait. L'une réside dans la nouvelle organisation de l'ordre du jour issue de l'art. 48 C°. La répartition des semaines de séances selon un rythme de deux semaines gouvernementales suivies de deux semaines parlementaires, ainsi qu'une journée de séance par

⁹⁶² BARTHÉLÉMY J. et DUEZ P., *Traité de droit constitutionnel*, op. cit., p. 731.

⁹⁶³ Pour une approche historique, voyez PIERRE E., *Traité de droit politique...*, op. cit., § 58, p. 59 ; POU德拉 J. et PIERRE E., *Traité pratique de droit parlementaire*, op. cit., §§ 29-39, p. 17 et suiv.

⁹⁶⁴ POU德拉 J. et PIERRE E., op. cit., § 962, p. 488.

⁹⁶⁵ PIERRE E., op. cit., § 696, p. 734.

⁹⁶⁶ <www2.assemblee-nationale.fr/14/statistiques-de-l-activite-parlementaire-sous-la-xive-legislature>.



mois selon un ordre du jour arrêté à l'initiative des groupes d'opposition et minoritaires, tendent à impliquer le député dans l'initiative puis l'élaboration de la loi. L'autre réside dans l'absence de quotas par élu, c'est à dire qu'un député dépose autant de propositions qu'il le souhaite.

Pourtant, il n'en reste pas moins que le député ne tire pas parti de cette faculté. Par exemple, sur l'année 2014-2015⁹⁶⁷, près de 417 députés n'ont fait aucune proposition, quand le Président Bruno Le Roux (SRC) en a écrit 20 ou que le député des Français établis hors de France Frédéric Lefebvre (UMP) en a écrit 24. Sur les 160 auteurs de propositions, 87 en ont fait une, 51 en ont fait entre deux et quatre, et 22 en ont fait cinq et plus. Toutefois, nombreux sont les députés à compenser leur manque d'initiative en cosignant une proposition initiée par un collègue. Ainsi, Fernand Siré (UMP), qui n'a initié aucune proposition de loi, a cosigné 92 propositions de loi au cours de l'année référencée.

Outre l'absence de quotas, le député peut également reproduire sa proposition de loi quelque temps après sa première déposition à l'Assemblée. Lors de la crise agricole qui eut cours à l'été 2015, André Chassaing (GDR) profita ainsi d'une conférence de presse pour annoncer son intention : « *La dernière fois que j'ai déposé une proposition de loi visant à encadrer les prix des produits alimentaires, c'était en 2011 (n° 3745). Je vais la retravailler et la déposer à la rentrée. Je n'ai pas eu le temps de la faire plus tôt. J'aurais dû, afin d'actualiser l'exposé des motifs* »⁹⁶⁸.

De surcroît, le député s'implique dans le processus d'élaboration de la loi par l'exercice du droit d'amendement qui « *est, en somme, un droit d'initiative* »⁹⁶⁹. Prévu à l'art. 44 C°, ce dernier constitue « *le corollaire du droit général d'initiative* »⁹⁷⁰. Son but n'est pas de faire naître une question nouvelle. Au contraire de la proposition, l'amendement « *ne peut se produire qu'à l'occasion d'une affaire dont la Chambre est déjà saisie* »⁹⁷¹. C'est donc « *une initiative incidente et restreinte* »⁹⁷². Par elle, le député vient supprimer, réécrire ou insérer une disposition au texte en discussion, en séance ou en commission, voire même en transformer le sens. Il vient donc imprimer sa marque dans le processus d'élaboration de la loi. Et force est de reconnaître que nombreux sont les textes faisant l'objet d'amendements. À dire vrai, leur

⁹⁶⁷ Synthèse générale de l'activité parlementaire sur les 12 derniers mois, clôturée au 12 août 2015 : <www.nosdeputes.fr/synthesetri/9> (consulté le 12 août 2015).

⁹⁶⁸ CHASSAING A., Conférence de presse, 21 juillet 2015.

⁹⁶⁹ BARTHÉLÉMY J. et DUEZ P., *op. cit.*, p. 733.

⁹⁷⁰ PIERRE E., *op. cit.*, § 696, p. 734.

⁹⁷¹ *Ibid.*

⁹⁷² BARTHÉLÉMY J. et DUEZ P., *op. cit.*, p. 733.

évolution est en progression constante si l'on observe les relevés statistiques de l'Assemblée entre 1958 à 2017. Ils sont passés de 4.564 amendements enregistrés sous la 1^{re} législature, à 75.909 sous la 13^e et 115.200 sous la 14^e législature. Malgré la réforme de 2008, qui visait à faire diminuer le nombre d'amendements en séance publique en faisant du texte de la commission la base de discussion publique, la situation reste inchangée : on assiste à une propension à la hausse du nombre d'amendements. En effet, le député a gardé l'habitude – fâcheuse – de déposer en séance ses amendements rejetés en commission.

Ainsi le député use de ces deux mécanismes pour s'impliquer dans toutes les phases de la confection de la loi, de l'initiative au vote, en passant par les amendements. Mais comment interpréter cette propension du nombre de propositions et d'amendements à la hausse ?

Il faut bien comprendre que ces deux mécanismes permettent une véritable implication du député, que celui-ci appartienne à la majorité, à l'opposition ou s'il est non-inscrit.

Pour le député du groupe majoritaire, c'est tout d'abord un moyen de participer à la mise en œuvre du programme présidentiel, programme politique pour lequel il a été élu et reçu mandat. Alain Claeys (SRC) est ainsi à l'origine de la proposition de loi sur la fin de vie⁹⁷³, en reprenant un engagement de François Hollande pendant la campagne pour l'élection présidentielle de 2012⁹⁷⁴. Mais pour le député de base, il s'agit surtout de faire « *l'expérience de la désinvolture et parfois de la brutalité qu'autorise ce régime à leur égard* »⁹⁷⁵. Quant au « frondeur », c'est l'occasion pour lui de marquer sa distance à l'égard de la ligne choisie par la majorité et le Gouvernement ; aussi sera-t-il l'auteur de nombreux amendements, notamment au cours de la discussion des projets de loi de finances et de financement de sécurité sociale. Le domaine fiscal s'avère, en effet, l'un des seuls véritables leviers d'action des députés « frondeurs », comme en atteste Laurent Baumel (SRC) : « *Début juillet 2013, nous avons rédigé une proposition pour instaurer la progressivité de la CSG. Nous voulions ainsi rendre du pouvoir d'achat aux couches populaires, contrecarrer les effets désastreux des hausses*

⁹⁷³ Prop. de loi créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie, 14^e Lég., n° 2512, *Ass. Nat.*, 21 janvier 2015.

⁹⁷⁴ HOLLANDE F., *Le Changement c'est maintenant...*, *op. cit.*, « Engagement n° 21 », p. 18.

⁹⁷⁵ BAUMEL L., *op. cit.*, p. 49.



*d'impôts engagées et commencer à mettre en œuvre l'engagement de campagne n° 14 du Président de la République en faveur d'une grande réforme fiscale »*⁹⁷⁶. Peine perdue...

À l'inverse, le député de l'opposition va intervenir en deux temps. Il usera dans un premier temps de son droit d'amendement pour, le plus souvent, supprimer ou vider de leur substance et, parfois, pour atténuer les dispositions du texte porté par la majorité et le Gouvernement. Mais, « *hélas, le jeune parlementaire comprendra vite que, sauf rare exception, aucun amendement de l'opposition n'est jamais adopté* »⁹⁷⁷. Dans un second temps, les propositions lui serviront à démontrer à l'opinion publique qu'il est source de propositions et d'un programme politique d'alternance, en vue des prochaines échéances électorales. Cela lui est rendu d'autant plus aisé depuis 2008 avec le nouveau partage de l'ordre du jour et la journée réservée aux groupes d'opposition ou minoritaire. C'est dans ce cas de figure que le Président du groupe LR Christian Jacob a pu déposer en 2015 une proposition de loi visant à supprimer les freins au développement des entreprises posés depuis 2012, au motif que « *depuis maintenant trois ans, le Gouvernement ne cesse de prendre des mesures dangereuses pour les entreprises. Cette politique absurde est particulièrement préoccupante (...) Les mesures mises en œuvre par François Hollande ont eu un impact désastreux sur l'emploi (...) C'est pourquoi l'objet de la proposition de loi est d'adopter des mesures d'urgence visant à lever les freins qui pèsent sur l'activité économique de nos entreprises* »⁹⁷⁸. Très clairement, Christian Jacob se positionne en rupture avec la politique menée jusque-là par l'Exécutif et présente la politique alternative qui serait celle de son groupe si l'opinion venait à lui confier les plus hautes responsabilités du pays.

Il en va d'une tout autre logique pour le député non-inscrit. Lui ne cherche ni à appliquer le programme politique de la majorité, ni à être dans l'opposition systématique. En revanche, il profite de sa situation de non rattachement pour inscrire son action dans une logique détachée des postures d'appareils et à contre-courant des politiques initiées par les députés groupés. Il cherche à se démarquer, à mettre en valeur sa spécificité, et souvent ses propositions sont innovantes. C'est ainsi que, suite à la loi n° 2015-29 redélimitant les régions, Nicolas Dupont-

⁹⁷⁶ *Ibid.*

⁹⁷⁷ URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 170.

⁹⁷⁸ Prop. de loi, 14^e Lég., n° 3030, *Ass. Nat.*, 22 juillet 2015.



Aignan a proposé de réduire le nombre de conseillers régionaux et uniformiser leurs indemnités⁹⁷⁹ ; quand Véronique Besse a suggéré de supprimer la réserve parlementaire⁹⁸⁰.

Mais plus encore, quel que soit son positionnement politique, le droit d'initiative est un moyen de communication politique pour le député, et ce pour au moins cinq raisons notables.

La première est qu'il s'agit pour lui d'un moyen d'interpeller les médias et l'opinion publique sur l'importance et les méfaits supposés du texte en débat. L'implication passera par un nombre élevé d'amendements afin de faire prolonger les débats ; la prolongation permettant d'amplifier cette interpellation. C'est ainsi qu'au cours de l'étude du projet de loi relatif au secteur de l'énergie⁹⁸¹, en 2006, ce ne sont pas moins de 137.665 amendements qui ont été déposés lors de la première lecture devant l'Assemblée, un record. Dans une moindre mesure, ce sont 9.201 amendements qui ont été déposés sur le projet de loi ouvrant le mariage aux couples homosexuels⁹⁸², sans pour autant diminuer l'intérêt de l'opinion sur cette question sociale.

Il s'agit aussi pour le député de réagir à l'actualité et de rassurer le citoyen, au premier rang desquels celui de sa circonscription, notamment en répondant à son sentiment d'insécurité. En clair, il répond à l'émotion suscitée dans l'opinion par un fait divers. C'est ainsi qu'à la suite d'une recrudescence massive des vols subis par les professionnels de la filière trufficole, Julien Aubert (UMP) a proposé de renforcer les sanctions pour le vol de truffes⁹⁸³ ; que la mort d'une fillette de 18 mois des suites de ses blessures après avoir été sauvagement mordue par un molosse de race American Staffordshire a donné lieu au dépôt d'une proposition de loi par Stéphane Demilly (UDI) visant à interdire ce type de chien⁹⁸⁴ ; ou qu'à la suite des dernières élections, le taux d'abstention amène François De Rugy (EELV) à annoncer que « *personnellement, j'en ai un peu assez qu'à chaque élection on se lamente, on se mette à*

⁹⁷⁹ Prop. de loi, 14^e Lég., n° 2955, *Ass. Nat.*, 8 juillet 2015.

⁹⁸⁰ Prop. de loi, 14^e Lég., n° 2827, *Ass. Nat.*, 1^{er} juin 2015.

⁹⁸¹ Projet de loi, 12^e Lég., n° 3201, *Ass. Nat.*, 28 juin 2006.

⁹⁸² Projet de loi, 14^e Lég., n° 344, *Ass. Nat.*, 7 novembre 2012.

⁹⁸³ Prop. de loi, 14^e Lég., n° 1260, *Ass. Nat.*, 16 juillet 2013.

⁹⁸⁴ Prop. de loi, 13^e Lég., n° 211, *Ass. Nat.*, 27 septembre 2007.



pleurer sur l'abstention et qu'on ne fasse rien. Je vais déposer une proposition de loi à l'Assemblée nationale avec mes collègues écologistes pour le vote obligatoire »⁹⁸⁵.

Il permet également au député de se faire repérer par son groupe et son parti d'affiliation. Si la gestion d'un dossier lui est donnée, et qu'il la mène à bien, c'est à dire « *si le cheminement se déroule sans accroc, si l'opposition est sagement contenue, si la majorité est finement coraquéée, si [il] a réussi à s'imposer grâce à un subtil mélange de compétence, de convivialité, de rouerie et de respect de tous, il peut espérer une reconnaissance* »⁹⁸⁶ par ses pairs et son parti de « *son investissement[, de] son influence* »⁹⁸⁷, sa « *combativité et parfois [de son] acharnement* »⁹⁸⁸ ; ce qui lui ouvrira des perspectives au sein de son parti/groupe. De nouvelles responsabilités pourront lui être confiées : membre du bureau politique du parti, orateur principal spécialiste d'une question pour le groupe, rapporteur, président de commission... Il s'agira enfin d'un élément de poids pour étoffer son CV politique et, sur cette base, demander au parti le renouvellement du soutien financier en vue de sa réélection à la prochaine législative.

Il ne faut pas écarter non plus l'incidence que peut avoir le droit d'initiative sur le Gouvernement, notamment quand celui-ci fait suite à une mission parlementaire. Jean-François Copé (UMP) reconnaît en cela leur utilité pour le député de base du groupe majoritaire. « *Aujourd'hui, un député qui a l'audace de faire des propositions nouvelles en amont du débat public (...) peut peser nettement plus qu'avant sur l'avenir de son pays. Je l'ai bien vu avec les missions parlementaires que nous lançons au sein du groupe UMP tous les mardis. Certains parlementaires peu connus du grand public réussissent à faire parler d'eux, non pas à cause de leurs états d'âme ou de leurs critiques contre le gouvernement, mais bien grâce à des idées intelligentes, des solutions à des problèmes concrets qui touchent nos concitoyens* »⁹⁸⁹. Citant l'exemple de trois députés (Marie-Louise Fort sur la prévention et la répression de l'inceste ; André Flajolet et Jean-Frédéric Poisson sur les profanations de sépultures), il conclut : « *Ce travail, qui prouve l'implication des députés de la majorité au cœur de la vie des Français, a eu un très large écho dans les médias, sur Internet. Un ministre qui, à l'avenir, souhaitera travailler sur ce sujet ne pourra pas faire abstraction de ce rapport et de ses deux auteurs* »⁹⁹⁰.

⁹⁸⁵ « Une proposition de loi contre l'abstention », *LeFigaro.fr*, 11 mars 2015 ; Prop. de loi, 14^e Lég., n° 2661, *Ass. Nat.*, 18 mars 2015.

⁹⁸⁶ URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 79.

⁹⁸⁷ *Ibid.*, p. 78.

⁹⁸⁸ *Ibid.*, p. 79.

⁹⁸⁹ COPÉ J-F., *op. cit.*, p. 201.

⁹⁹⁰ *Ibid.*, p. 202.



Enfin, le droit d'initiative participe à un savant mélange entre outil de communication politique et outil de satisfaction personnelle. Ce dernier résulte du fait que, à chaque loi, est accolé le nom de son initiateur. Or, cette simplification usuelle accentue l'orgueil de son auteur. Au cours d'une interview ou d'une simple réunion publique, le député pourra citer « sa » loi et promouvoir son action auprès de son auditoire. Il y montrera par la même occasion sa volonté politique à travers l'édition de cette nouvelle règle de droit. La nomination des lois par leur auteur constitue une marque de postérité et chaque parlementaire est susceptible d'y être tenté. Mais pour accroître cette notoriété, le député va user de son action comme d'un outil de communication politique à l'égard de ses électeurs. Le novice et l'expérimenté adopteront un comportement identique : « *veiller à ce que les articles qui, dans la presse nationale, saluent son travail décisif soient relayés dans le quotidien régional lu dans sa circonscription. Sinon, il est probable, sauf rarissimes exceptions, vieilles affinités ou complicité entre l'intéressé et les dirigeants du journal, que personne n'en saura rien localement* »⁹⁹¹.

B - Un droit très encadré pour le député

Sous l'impulsion du général De Gaulle et de Michel Debré, le constituant de 1958 a souhaité mettre un terme à l'omnipotence parlementaire responsable des instabilités politiques sous les III^e et IV^e Républiques. Aussi, l'hégémonie parlementaire a laissé place à l'hégémonie gouvernementale et, avec elle, la marge de manœuvre du député s'est fortement restreinte.

Constitutionnellement d'abord, le domaine d'action du député est strictement limité par l'art. 34 C°. En revanche, le Gouvernement, qui dispose d'un droit d'initiative concurrent du député (art. 39), n'est en rien limité. En effet, « *les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire* » (art. 37). Autrement dit, le Gouvernement est compétent pour toute matière qui ne relève pas du député. Mais plus encore, grâce à cette disposition, il peut « *prendre des mesures pourtant censées relever du domaine de la loi* »⁹⁹². Il dispose ainsi d'une compétence générale puisque « *pour tous les autres domaines, [il est] seul maître par voie de décret ou d'arrêté, sans avoir à passer par les deux chambres* »⁹⁹³. Alors que le député ne dispose que d'une compétence d'attribution, visée principalement à l'art. 34. Cette différence de traitement, née en 1958, s'est renforcée en 2008 étant donné que le

⁹⁹¹ URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 79.

⁹⁹² *Ibid.*, p. 91.

⁹⁹³ *Ibid.*



constituant est venu compléter le domaine de la loi⁹⁹⁴. L'image d'un député faiseur de loi en tout domaine est donc à nuancer, notamment aux yeux du néophyte.

Constitutionnellement, ensuite, avec le régime des irrecevabilités. Il en existe de deux sortes : les législatives⁹⁹⁵ et les financières⁹⁹⁶.

Selon l'art. 41 C°, une proposition de loi ou un amendement peut se voir opposer, au cours de la procédure législative, son irrecevabilité par le Gouvernement et, depuis 2008, le Président de l'Assemblée, si le texte ne relève pas du domaine de la loi. L'irrecevabilité n'est pas automatique, elle est facultative. Cela est attesté par le Conseil constitutionnel qui « *ne peut statuer que sur la seule question de savoir si ladite proposition ou ledit amendement est du domaine de la loi ou a un caractère réglementaire ; qu'il ne saurait donc, à aucun titre, se prononcer sur la conformité de ces textes à la Constitution, conformité qui ne pourrait faire l'objet de son appréciation que s'il en était saisi dans les conditions prévues à l'article 61 de la Constitution* »⁹⁹⁷. Elle doit donc être actionnée par l'intervention du Gouvernement ou du président de la Chambre. Malgré ce récent ajout en 2008, cette procédure demeure très peu utilisée. Est-ce à dire pour autant que le député et l'Exécutif respectent leur champ d'action réciproque ? La réponse ne peut être que négative dans la mesure où de nombreuses lois contiennent des dispositions réglementaires. Et, si l'on ne dénombre que quarante applications de l'art. 41 C° à l'Assemblée nationale, la raison tient principalement au fait que les deux protagonistes y trouvent leur compte. Ils sont en quelque sorte complices de cette situation. En effet, le Gouvernement n'a pas à craindre un allongement des délais législatifs du fait de la suspension du débat jusqu'au rendu de la décision du Conseil constitutionnel. Quant au député, cela lui permet de passer outre la lenteur gouvernementale dans l'édiction des décrets d'application. Néanmoins, il est possible que cette faculté disparaisse puisque le projet de loi

⁹⁹⁴ Voir notamment l'art. 1^{er} C° qui permet à la loi de favoriser l'égal accès des femmes et des hommes non seulement aux mandats électoraux et fonctions électives, mais aussi aux responsabilités professionnelles et sociales ; l'art. 4 pour la garantie des expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation ; et l'art. 34 qui s'est vu ajouter la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias, le régime électoral des instances représentatives des Français établis hors de France, les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales, les orientations pluriannuelles des finances publiques.

⁹⁹⁵ CAMBY J-P. et SERVENT P., *Le travail parlementaire sous la Cinquième République*, Montchrestien, 2011, pp. 92-93.

⁹⁹⁶ *Ibid.*, pp. 95-100.

⁹⁹⁷ Décision n° 79-10 FNR du 26 avril 1979, cons. 5.



constitutionnel (n° 911) envisage de « rendre plus effectives les dispositions de l'article 41 de la Constitution ». Dans cette perspective, l'irrecevabilité des propositions de loi ou des amendements qui méconnaissent le domaine législatif en introduisant dans la loi des dispositions de nature réglementaire sera systématiquement relevée. L'art. 3 du projet propose que « Les propositions de loi ou les amendements qui ne sont pas du domaine de la loi ou qui, hors le cas des lois de programmation, sont dépourvus de portée normative, et les amendements qui sont sans lien direct avec le texte déposé ou transmis en première lecture ne sont pas recevables ».

Toutefois, il est un domaine où toute intrusion est scrupuleusement respectée : il s'agit de « l'impitoyable article 40 »⁹⁹⁸. Cet article prévoit que les propositions et amendements parlementaires ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. À la différence de l'irrecevabilité législative, l'irrecevabilité financière d'un texte est automatique et préalable à son dépôt. Les Sages ont eu l'occasion de le rappeler, dans leur décision n° 2009-581 : « le respect de l'article 40 de la Constitution exige qu'il soit procédé à un examen systématique de la recevabilité [...] des propositions et amendements formulés par les députés et cela antérieurement à l'annonce de leur dépôt et par suite avant qu'ils ne puissent être publiés, distribués et mis en discussion, afin que seul soit accepté le dépôt des propositions et amendements qui, à l'issue de cet examen, n'auront pas été déclarés irrecevables ; qu'il impose également que l'irrecevabilité financière des amendements et des modifications apportées par les commissions aux textes dont elles ont été saisies puisse être soulevée à tout moment »⁹⁹⁹. L'initiative du député est donc « bridée par une règle constitutionnelle d'une brutale efficacité »¹⁰⁰⁰ qui « réalise une forme de "mise à l'abri constitutionnelle" des finances publiques vis-à-vis de l'initiative parlementaire »¹⁰⁰¹.

Mais ce carcan financier, hérité du parlementarisme rationalisé institué en 1958, est-il encore justifié ? Conforme à la tradition parlementaire anglaise¹⁰⁰², cette procédure rompt avec

⁹⁹⁸ URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 90.

⁹⁹⁹ Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, cons. 38.

¹⁰⁰⁰ URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 90.

¹⁰⁰¹ MÉHAIGNERIE P., « Rapport d'information sur la recevabilité financière dans la procédure législative à l'Assemblée nationale », 12^e Lég., n° 3247, *Ass. Nat.*, 5 juillet 2006, p. 7.

¹⁰⁰² « C'est en Angleterre un principe incontesté qu'aucun député ne peut prendre l'initiative et la responsabilité personnelle d'une ouverture de crédit. Sans cela, les membres du Parlement, harcelés par leurs électeurs, se trouveraient amenés à réclamer à chaque instant le concours de l'État pour toutes sortes de dépenses autres que celles d'intérêt général. Toute initiative est accordée aux représentants, exceptés celle-là. Les ministres



la pratique initiée sous la III^e République où le droit d'initiative, n'étant pas limité, autorisait le député à être source de propositions portant ouverture de crédits, d'impôts ou d'emprunts¹⁰⁰³. De nos jours, plusieurs voix s'élèvent parmi les parlementaires et au sein de la doctrine¹⁰⁰⁴ afin de retrouver cette faculté perdue et confisquée en 1958. Au cours des débats relatifs à la réforme constitutionnelle de 2008, la suppression de cette entrave constitutionnelle a été proposée par les groupes socialiste¹⁰⁰⁵, écologiste¹⁰⁰⁶ et communiste¹⁰⁰⁷. Face à l'embarras des députés de la majorité, dont la marge de manœuvre était contrainte par la discipline partisane, l'indignation du socialiste Didier Migaud se fit plus intense : « *Comment pouvons-nous accepter cette autocensure, ne nous permettant même pas de débattre d'une question ? (...) Opposons-nous de bons arguments, disons plutôt que nous acceptons cette automutilation ou cette autocensure et ne parlons plus de la revalorisation du Parlement !* »¹⁰⁰⁸. Quelques jours plus tôt, il appelait avec le centriste et homologue Président de la commission des finances au Sénat, Jean Arthuis, à la suppression de l'art. 40 C^o¹⁰⁰⁹. Que faut-il penser de ce positionnement ? Cette initiative est intéressante à plus d'un titre. Elle traduit d'abord la volonté du législateur à renouer avec la tradition parlementaire française et retrouver sa place dans la détermination du budget de l'État. Elle vise ensuite à concrétiser une réelle revalorisation du Parlement par l'assouplissement de cette rigueur budgétaire imposée en 1958. Elle vise enfin à rétablir le rapport de force entre le Gouvernement et les parlementaires dans la détermination budgétaire. L'objectif est donc de supprimer pour le député la restriction à la création d'une charge publique ou à la diminution d'une ressource publique qui ne serait pas compensée. Ainsi, la proposition de Jean-Michel Clément (LREM), rapporteur du *Groupe de travail sur la procédure législative*, dans le cadre du « Rendez-vous des réformes 2017-2022 pour une nouvelle Assemblée nationale », consistant en un simple « *assouplissement des règles de recevabilité financière des*

seuls peuvent demander de l'argent au pays, et encore ne le font-ils qu'au nom de la Couronne », in PALGRAVE R., « La Chambre des Communes », *Revue générale d'administration*, août 1878 cité in POUJOL J. et PIERRE E., *op. cit.*, § 962, p. 488.

¹⁰⁰³ *Ibid.*, §§ 962-964, pp. 488-489.

¹⁰⁰⁴ Voir nota. KERLÉO J-F., « Plaidoyer en faveur d'une réforme de l'article 40 de la Constitution », *RFDC*, 2014, pp. 507-531.

¹⁰⁰⁵ Amdt n° 23, Ass. Nat., 1^{ère} séance du 28 mai 2008, p. 2596.

¹⁰⁰⁶ Amdt n° 343, *ibid.*

¹⁰⁰⁷ Amdt n° 396, *ibid.*, pp. 2596-2597. Ce même groupe a été à l'origine d'une Prop. de loi constit. portant abrogation de l'article 40 de la Constitution, n° 569, *Sénat*, 29 mai 2012.

¹⁰⁰⁸ Ass. Nat., 1^{ère} séance du 28 mai 2008, pp. 2598-2599.

¹⁰⁰⁹ « Réforme de la Constitution : supprimons l'article 40 », *LeMonde.fr*, 16 mai 2008.



amendements » et non en une suppression de ce symbole du parlementarisme rationalisé, devrait être écartée¹⁰¹⁰.

Constitutionnellement, enfin, en vertu de l'art. 45 C°, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte. Le contrôle de ce lien direct ou indirect par le Conseil constitutionnel, entamé en 1985¹⁰¹¹, s'est intensifié et est devenu plus rigoureux¹⁰¹². Ainsi, aux cavaliers législatifs se sont ajoutés les cavaliers budgétaires dans la loi de finances et des cavaliers sociaux dans la loi de financement de la sécurité sociale¹⁰¹³. La marge de manœuvre du député dans son droit d'initiative devient donc de plus en plus contrainte. Et elle ne devrait guère s'améliorer à la lecture du projet de loi constitutionnelle (n° 911). L'art. 3 du projet pose en effet l'exigence d'un lien direct entre les amendements et le texte en discussion afin que le débat législatif se tienne sur le projet ou la proposition en discussion et non sur des éléments périphériques.

Le député initiateur des lois voit également sa marge de manœuvre restreinte politiquement. C'est notamment le cas lorsque le Gouvernement instrumentalise l'usage de l'art. 39 C°, afin d'inciter un député de base du groupe majoritaire à déposer une proposition de loi déjà rédigée par un ministre. Le néophyte y verra logiquement une marque de confiance à son égard, alors qu'il ne s'agira pour l'Exécutif que d'une manœuvre lui permettant de se soustraire aux contraintes dues au projet de loi (concertation interministérielle, avis du Conseil d'État, étude d'impact...) et un moyen d'augmenter l'ordre du jour d'origine gouvernementale. Philippe Séguin qualifiait ces textes de « faux nez » : « *la multiplication des "faux nez", ces textes directement inspirés par le gouvernement, par exemple dans les domaines de l'éducation et de l'enseignement supérieur, où la proposition de loi vous exonère de passer par les instances qu'il faut habituellement consulter et qui vous tueraient votre projet de loi avant même qu'il ait été*

¹⁰¹⁰ GROUPE DE TRAVAIL SUR LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE ET L'ORGANISATION PARLEMENTAIRE, *Rapport - Première conférence, op. cit.*, p. 133, « Proposition n° 11 ».

¹⁰¹¹ Décision n° 85-191 DC du 10 juillet 1985, cons. 2.

¹⁰¹² Pour la première fois, dans sa décision n° 2013-665 DC du 28 février 2013 (cons. 4), le Conseil a reconnu un lien indirect d'un amendement inséré lors du débat parlementaire : « *il contribue à la mise en œuvre des dispositions relatives au contrat de génération et présente un lien indirect avec le projet de loi initial ; qu'il a été adopté selon une procédure conforme à la Constitution* ».

¹⁰¹³ Décision n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006.



définitivement arrêté »¹⁰¹⁴. De même, le groupe parlementaire, du fait du contrôle de l'exercice du pouvoir d'initiative par ses membres, peut dissuader un député de déposer une proposition de loi contraire à la ligne choisie par le Gouvernement et le parti ou en inadéquation temporelle avec le programme présidentiel. Il y a donc une tractation constante entre le Gouvernement, le parti et le groupe lors de l'élaboration de la loi, de quoi rebuter le tout jeune élu.

C'est dans ce contexte restreint que le député est amené à agir dans le processus d'élaboration de la loi. Mais en vérité, il n'est pas seul à s'impliquer.

§ 2 - Une implication collective encore méconnue

Si la loi peut être écrite directement par le député, il peut aussi faire appel à des tiers. Reconnus (B) ou non par la Constitution (A), ces « auxiliaires » participent à l'implication du député dans l'élaboration de la loi.

A - Le député et le concours de collaborateurs non institutionnels

L'assistant ou le collaborateur parlementaire¹⁰¹⁵ est le premier de ces auxiliaires. Il peut sembler paradoxal d'évoquer l'influence supposée des assistants parlementaires tant ceux-ci sont absents de la littérature politique et juridique. Ainsi, dans son article intitulé « Qui fait la loi ? »¹⁰¹⁶, Guy Braibant ne relève comme acteurs du processus de la fabrication de la loi que, notamment, le Président de la République, le Premier ministre, un ministre ou leurs collaborateurs, un parlementaire, un parti, un syndicat, une organisation professionnelle... L'article fait bien référence à des « collaborateurs », mais il s'agit des collaborateurs auprès des ministres et non auprès des députés. De même, dans son étude du même nom, Pierre Avril¹⁰¹⁷ ne traite aucunement des assistants parlementaires. Les assistants se révèlent « *pourtant essentiel[s] au fonctionnement de la vie parlementaire en particulier et de la vie politique en général* »¹⁰¹⁸.

¹⁰¹⁴ Interview de Philippe Séguin, « Si je peux être plus utile ailleurs... », *L'Express.fr*, 16 avril 2009.

¹⁰¹⁵ Dans son ouvrage *Le travail de collaboration avec les élus*, Guillaume Courty distingue quatre profils types de l'assistant parlementaire : 1 – le profil politique, 2 – le profil technique, 3 – le « professionnel » de l'assistanat parlementaire, 4 – le profil secrétaire, in COURTY G., *Le travail de collaboration avec les élus*, Michel Houdiard Éditeur, 2005, pp. 152-153. C'est le second profil qui nous intéresse ici.

¹⁰¹⁶ BRAIBANT G., « Qui fait la loi ? » *Pouvoirs* (64), 1993, pp. 43-46.

¹⁰¹⁷ AVRIL P., « Qui fait la loi ? », *Pouvoirs* (114), 2005, pp. 89-99.

¹⁰¹⁸ Julien Frérel in ACTES DU COLLOQUE, *Assistants parlementaires : 30 ans au cœur du pouvoir législatif, quel passé pour quel avenir ?*, Palais du Luxembourg, Sénat, 2006, p. 17.



En janvier 2017, on recense près de 1.900 assistants à l'Assemblée nationale qui pour les deux tiers travaillent en circonscription et un tiers au Palais-Bourbon¹⁰¹⁹. Parmi eux, certains ont pour employeur un parent. En effet, près de 160 parlementaires emploient un membre de leur famille : 59 sénateurs¹⁰²⁰ et 103 députés¹⁰²¹. Cette pratique, parfaitement légale et encadrée financièrement, a toutefois suscité un grand émoi dans l'opinion publique à la suite d'un impressionnant emballement médiatique autour de certaines révélations concernant le député LR François Fillon.

Une question se pose alors : faut-il interdire les emplois familiaux au Parlement ? L'emploi par un parlementaire d'un membre de sa famille était une pratique courante et surtout légale. Mais cette situation fait l'objet de nombreuses critiques de la part du tribunal de l'opinion : elle serait source d'injustice et encouragerait le népotisme. Dès lors, naît une double suspicion : 1°) l'emploi d'assistant est un emploi de complaisance voire un emploi fictif, source d'enrichissement personnel pour l'élu et sa famille ; 2°) l'assistant est recruté, non pour ses compétences, mais pour son lien de filiation avec le parlementaire. En vérité, la très grande majorité des assistants parlementaires familiaux travaillent réellement. Mais les révélations de « l'affaire Fillon », sur l'emploi de sa femme Penelope et ses deux enfants étudiants en Master de droit, puis celles de « l'affaire Le Roux », sur l'emploi de ses deux enfants dès l'âge de 15 ans¹⁰²², ont jeté un trouble sur cette profession méconnue. Surtout, le traitement juridique de ces affaires a été mis de côté par la condamnation morale de l'opinion et des médias, soucieux d'importer la moralité scandinave dans un État aux pratiques politiques influencées par la culture latine, et soucieux d'appliquer à l'élu une moralité immédiate et actuelle sur des pratiques légales, anciennes et passées.

Pour renouer avec la confiance de l'opinion, il apparaissait sans doute nécessaire que le Parlement s'aligne sur les Parlements d'Europe du Nord, d'Allemagne et le Parlement européen

¹⁰¹⁹ D'après les statistiques de l'Assemblée, en mars 2018, on dénombre 1838 collaborateurs, dont 1086 ont comme lieu de travail la circonscription (soit 57,31% du total). L'âge moyen est de 39 ans. Au total, 952 assistants sont des femmes et 886 sont des hommes. Parmi ceux qui travaillent à l'Assemblée, 45,85 % sont des femmes et 54,15 % des hommes. En revanche, en circonscription, 55,98 % sont des femmes et 44,02 % des hommes.

¹⁰²⁰ « 59 sénateurs emploient un membre de leur famille comme collaborateur parlementaire », *PublicSenat.fr*, 25 janvier 2017.

¹⁰²¹ « Un député sur six emploie un membre de sa famille comme collaborateur », *LeMonde.fr*, 28 février 2017.

¹⁰²² « Bruno Le Roux a employé ses filles comme collaboratrices parlementaires », *LeMonde.fr*, 20 mars 2017 ; « Le Roux sommé de s'expliquer sur l'emploi de ses filles à l'Assemblée », *LeFigaro.fr*, 20 mars 2017 ; « Bruno Le Roux a embauché ses deux filles dès l'âge de 15 ans comme assistantes parlementaires », *LeLab.Europel.fr*, 20 mars 2017.



qui interdisent à leurs membres d'embaucher des membres de leurs familles. D'ailleurs, par suite des révélations autour de François Fillon, le Parlement britannique a décidé de mettre fin aux emplois familiaux, ce qui concernait « *quelques 139 épouses, membres de la famille ou personnes proches* »¹⁰²³. En France, Emmanuel Macron s'est notamment fait élire à la présidence de la République sur la promesse d'interdire cette pratique¹⁰²⁴.

Aujourd'hui, l'interdiction pour un député d'employer un membre de sa famille figure à l'art. 8 *quater* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 introduit par l'art. 14 de la loi du 15 septembre 2017. Il dispose : « *Il est interdit à un député ou à un sénateur d'employer en tant que collaborateur parlementaire : 1° Son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin ; 2° Ses parents ou les parents de son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin ; 3° Ses enfants ou les enfants de son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin* ».

Si l'interdiction condamne une pratique qui n'est désormais plus acceptée par les Français, il faut toutefois regretter la précipitation avec laquelle a été adoptée cette disposition et la manière dont le Gouvernement a cédé à l'antiparlementarisme ambiant. Car, l'interdiction des « emplois familiaux » prive le député de sa liberté de choix de ses collaborateurs¹⁰²⁵, méconnaît le principe d'égalité devant la loi, celui d'égal accès aux emplois publics, et la liberté contractuelle¹⁰²⁶. Or, un tel mécanisme porte atteinte à l'indépendance du mandat¹⁰²⁷, ainsi qu'à l'autonomie de fonctionnement des assemblées dans la mesure où la définition des règles applicables à l'emploi des collaborateurs relève des seules assemblées¹⁰²⁸. En outre, il établit une différence de traitement équivalente à une discrimination à l'emploi puisque l'interdiction d'emploi est fondée non sur les compétences de l'aspirant assistant collaborateur mais sur son origine et sa situation familiales¹⁰²⁹. Au regard de ces considérations, le seul motif du renforcement de la confiance n'apparaît pas comme un motif d'intérêt général suffisant pour écarter des principes et exigences constitutionnelles élémentaires. De surcroît, l'utilité de la

¹⁰²³ « MPs will be banned from hiring family members at the public's expense, IPSA says as 130 relatives of MPs could lose their jobs », *The Telegraph.co.uk*, 15 march 2017. Cette disposition, initialement prévue pour entrer en vigueur en 2020, est applicable depuis juin 2017, à la suite d'élections législatives anticipées.

¹⁰²⁴ MACRON E., *Programme pour 2017, « Vie politique et vie publique »* ; Projet de loi n° 581, *préc.*, « Article 3 » ; voir aussi Prop. de loi n° 4656, *préc.*, « Article 13 ».

¹⁰²⁵ *Contra* : Décision n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017, *préc.*, cons. 39.

¹⁰²⁶ *Ibid.*, cons. 41.

¹⁰²⁷ *Ibid.*, cons. 39.

¹⁰²⁸ *Ibid.*

¹⁰²⁹ *Ibid.*, cons. 34 et 41.



mesure est contestable. D'une part, l'interdiction d'emploi ne porte que sur un nombre limité de personnes. D'autre part, l'art. 8 *quater* ne met pas un terme à la pratique des « emplois croisés »¹⁰³⁰, qui consiste pour un député à salarier un membre de la famille d'un autre député. En effet, l'article soumet le député-employeur à une simple obligation déclarative au Bureau de l'Assemblée et à l'organe chargé de la déontologie parlementaire. Certes, le déontologue peut faire cesser le contrat, mais seulement si celui-ci est exercé d'une manière qui serait susceptible de constituer un manquement aux règles de déontologie.

Au contraire, le député devrait pouvoir employer toute personne, dès lors que celle-ci dispose des compétences et des diplômes, notamment juridiques, pour assurer les missions d'assistant parlementaire, et que l'emploi n'est pas exercé de manière fictive. À cette fin, le recrutement d'assistant parlementaire pourrait être conditionné à une obligation de capacité et de talents¹⁰³¹, tel qu'il figure à l'art. 6 DDHC. Car, seules les exigences comme l'intelligence, la compétence et l'expérience sont en mesure de faire reculer le népotisme en politique, limiter les situations de conflits d'intérêts et renforcer les garanties de probité de nos responsables publics.

Méconnus des universitaires, de la presse et du grand public, les assistants font l'objet de fantasmes. « *Proches du député, ils sont crédités d'une précieuse capacité d'influence* »¹⁰³². Pourtant, cette capacité d'influence doit être relativisée. Elle dépend pour beaucoup de leur député et de la fiche de poste qui leur est confiée. En conséquence, les emplois de collaborateur parlementaire sont à la seule discrétion de l'employeur. Cela exclut toute immixtion de l'autorité judiciaire pour juger ou apprécier la qualité du travail de l'élu et la manière dont celui-ci s'organise avec ses assistants, conformément au principe de séparation des pouvoirs, du principe d'autonomie des assemblées et, au-delà, de la liberté d'exercice du mandat parlementaire et l'indépendance du statut d'assistant parlementaire, en raison du contrat qui le lie au mandat de l'élu qui l'emploie¹⁰³³.

¹⁰³⁰ « L'astuce roublarde de députés macronistes pour contourner l'interdiction des emplois familiaux », *Marianne.fr*, 8 novembre 2017.

¹⁰³¹ MATHIEU B., « #FillonGate : l'arbre qui cache la forêt de l'hypocrisie générale des Français et de leurs élus à l'égard du financement de la vie politique », *Atlantico.fr*, 26 janvier 2017.

¹⁰³² URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 41.

¹⁰³³ En ce sens, lire les Tribunes suivantes : JAN P., « Le traitement du "Penelopegate" menace la démocratie », *Le Monde*, 7 février 2017 ; « Justice, séparation des pouvoirs et élections », *Droitpublic.net*, 24 février 2017 ; AVRIL P. et GICQUEL J., « Collaborateurs parlementaires, respectons le droit », *Le Figaro*, 9 février 2017 ; SCHOETTL J-É., « De la compétence contestable du parquet national financier (en particulier) et de l'autorité judiciaire (en général) pour connaître de l'affaire dite *des collaborateurs parlementaires de François Fillon* », *LPA*, 2017, n° 32, pp. 4-6. – *Contra* : ROUSSEAU D., « Affaire Fillon : pas d'atteinte à la séparation des pouvoirs », *Mediapart.fr*,



Quel que soit le profil de l'assistant parlementaire, ses missions à l'Assemblée consistent surtout à assister le député au jour le jour. Tel un intendant, l'assistant est amené à gérer le secrétariat et l'agenda, traiter le courrier et répondre au téléphone, assurer la liaison entre l'élu et son groupe de même qu'avec son parti, rédiger des notes d'information, des communiqués de presse et ses discours, alimenter les réseaux sociaux, préparer la visite des groupes de visiteurs, effectuer les réservations dans les restaurants et hôtels ou les différents modes de transports...¹⁰³⁴ Mais à côté de ces tâches administratives, qui constituent le « degré zéro »¹⁰³⁵ de leurs missions, l'assistant peut se muer en véritable « *larbin de haut niveau* »¹⁰³⁶. Samuel Le Goff¹⁰³⁷ reconnaît ainsi avoir « *apporté au pressing de l'Assemblée les chemises [de son député] pour qu'elles soient lavées, repassées et qu'il les retrouve dans son bureau la semaine suivante. Cela lui évite d'avoir à transporter des chemises qui se froissent dans son sac* »¹⁰³⁸. Il résume cette partie de son travail de la manière suivante : « *On fait comme partie de la famille, on est au courant de tout. Parfois, nous avons sa femme au téléphone quand elle n'arrive pas à le joindre. On peut gérer des choses très professionnelles et très personnelles. Nous sommes à la fois des remonteurs de moral, des punching-balls ou des épaules pour pleurer* »¹⁰³⁹.

Conjointement à ces tâches administratives, l'assistant parlementaire est amené à jouer un rôle législatif. Mais ces « *couteaux suisses de la politique* »¹⁰⁴⁰ ont une implication politique qui dépend notamment de deux critères : l'appartenance politique, d'une part, et la priorité de leur action, d'autre part.

Quelle que soit sa situation sur l'échiquier politique, le député va pouvoir s'investir dans l'élaboration de la loi et avec lui son assistant. Mais l'appartenance à la majorité ou à l'opposition va directement impacter son degré d'implication. Au sein de la majorité, l'assistant se trouve

11 février 2017 ; DEROSIER J-P., « Affaire Fillon : Pas de "séparation des pouvoirs malmenée" pour le constitutionnaliste Derosier », *PublicSenat.fr*, 13 février 2017.

¹⁰³⁴ MICHON S., *Les équipes parlementaires des eurodéputés. Entreprises politiques et rites d'institution*, Promoculture-Larcier, 2014, pp. 56-57. Les députés Lionel Tardy et Jean-Jacques Urvoas vont même jusqu'à détailler sur leur blog les tâches respectives confiées à chacun de leur assistant.

¹⁰³⁵ Propos de Marthe-Louise Boye in « De Paris à Bruxelles, le quotidien aussi banal qu'extraordinaire des assistants parlementaires », *Contexte.com*, 9 septembre 2013.

¹⁰³⁶ Assistant parlementaire anonyme, in *ibid*.

¹⁰³⁷ Assistant de Lionel Tardy.

¹⁰³⁸ Extrait de l'émission « Sur les docks », « Libertés – Égalités (1/4) : "Un député, pour quoi faire ?" », *France Culture*, 20 mai 2013, 44 min 50 : <www.franceculture.fr/emissions/sur-les-docks-14-15/libertes-egalites-14-un-depute-pour-quoi-faire>.

¹⁰³⁹ DALLOZ ACTU ÉTUDIANT, « Focus sur... L'assistant parlementaire », 17 février 2012 : <<http://actu.dalloz-etudiant.fr/focus-sur/article/lassistant-parlementaire/h/f04049a2363d4193430f16f232d61c90.html>>.

¹⁰⁴⁰ « De Paris à Bruxelles... », art. cit.



« en contact régulier avec les cabinets ministériels qui [lui] donnent l'information. Même chose, les amendements passent beaucoup plus facilement s'ils viennent de la majorité »¹⁰⁴¹. L'assistant est amené à rédiger lui-même les amendements selon les informations qui lui parviennent. C'est cette participation rédactionnelle qui constitue l'influence de l'assistant. « J'ai toute la liberté, mais aussi la responsabilité. Je prépare tout le travail pour mon chef, tous les amendements, toutes les choses législatives, témoigne l'un d'eux (...) Et j'ai aussi beaucoup d'influence parce que je fais des propositions et normalement il dit 'oui' ou 'non', et il ajoute. Donc c'est vraiment un peu d'influence sur les textes législatifs »¹⁰⁴². En revanche, la chose est plus délicate pour ce dernier si l'élu est membre de l'opposition, au motif qu'il ne dispose pas de ces informations provenant des ministères. C'est alors, pour Samuel Le Goff, « comme envoyer une balle contre un mur. Pour un assistant parlementaire c'est lassant, et souvent les députés s'investissent moins »¹⁰⁴³. L'opposition constitue donc un frein à l'influence de l'assistant, mais pas obligatoirement. Un député d'opposition qui s'investit beaucoup dans le travail législatif peut aussi confier à son assistant la gestion d'un texte. C'est le cas du député Lionel Tardy (UMP) qui, de l'aveu de Samuel Le Goff, « est très impliqué et pense toujours à l'impact de la loi. Il veut que la décision prise soit éclairée, qu'il y ait au moins un débat pour éviter les erreurs. Pour moi c'est passionnant même si cela demande un gros travail de veille. Quand vous savez que vos amendements seront défendus, vous vous investissez »¹⁰⁴⁴. Brice Lacourieux, son remplaçant, confirme cette liberté donnée par Lionel Tardy : sur le projet de loi sur la consommation, « j'étais en roue libre. Je rédigeais les amendements, j'allais aux rendez-vous, je m'occupais des interventions »¹⁰⁴⁵. L'influence peut être telle que c'est l'assistant qui contribue au positionnement technique de son député. Au cours d'un colloque organisé au Sénat sur les assistants parlementaires, le député Bruno Bourg-Broc (UMP) témoigne : « Chacun des assistants que j'ai eu, et ce doit être le cas de tous mes collègues, avait un profil et une formation différents. Cela a des conséquences sur l'exercice même de la fonction parlementaire. Je travaillais davantage sur les problèmes d'éducation quand j'avais à mes côtés un normalien, agrégé de lettres classiques, sortant de l'École Normale Supérieure. C'était son centre d'intérêt principal et il m'a poussé à travailler dans cette direction. D'autres assistants ont un caractère essentiellement local. Selon les périodes, il serait intéressant de voir comment mes questions écrites, mes interventions à la tribune, dépendent en partie du passage de mes

¹⁰⁴¹ Samuel Le Goff in « Focus sur... », art. cit.

¹⁰⁴² Assistante d'un eurodéputé, avril 2004 in MICHON S., *Les équipes parlementaires...*, op. cit., pp. 63-64.

¹⁰⁴³ « Focus sur... », art. cit.

¹⁰⁴⁴ Samuel Le Goff in *ibid.*

¹⁰⁴⁵ « Brice Lacourieux, le nouvel atout de Lionel Tardy », *L'Essor* 74, 3 avril 2014.

collaborateurs. Bien entendu, le parlementaire a des centres d'intérêt personnel, mais certains collaborateurs peuvent inciter davantage que d'autres. Un de mes collègues, député socialiste du Puy-de-Dôme demandait pourquoi je posais de nombreuses questions sur la gendarmerie et sur les réservistes de l'armée. Je lui ai répondu tout d'abord que j'y avais un intérêt personnel. Certes, il y a beaucoup de réservistes dans la région dont je suis élu et dans la ville dont je suis le maire, Châlons-en-Champagne. Mais mon intérêt était également suscité par l'un de mes collaborateurs, réserviste lui-même, et donc très sensible à ces questions »¹⁰⁴⁶. Ce témoignage permet de mieux se rendre compte de l'influence des assistants, véritables conseillers politiques de leur député sur des questions particulières et très techniques.

Le second critère de leur implication politique découle de l'action même de leur député-employeur, c'est à dire du rôle qu'il veut se donner et donner à son mandat. L'assistant est alors à l'image de son député. Aussi, si le député fait très peu de travail législatif, mais qu'il privilégie son mandat local, son assistant fera de même. La grande partie de son travail sera alors le traitement en priorité des réponses aux courriers des administrés, des demandes de rendez-vous des élus de la circonscription, la gestion des dossiers de celle-ci, la communication avec la presse locale, assister aux manifestations locales. Là, l'assistant « *tien[t] le bureau des pleurs* »¹⁰⁴⁷, « *c'est pôle emploi, c'est le service logement, tu fais assistant social* »¹⁰⁴⁸. Dans ce cadre, le témoignage de Penelope Fillon s'avère également instructif : « *François voulait garder le lien avec la circonscription et les Sarthois continuaient à lui envoyer autant de demandes. (...) Je traitais le courrier en lien avec la secrétaire. Je préparais pour mon mari des notes et des fiches sur les manifestations locales de la circonscription, afin qu'il puisse avec mes mémos faire ses allocutions. Je lui faisais aussi une sorte de revue de presse locale. Je le représentais à des manifestations. Je relisais ses discours. J'ai toujours été associée à ses choix politiques, il a une confiance totale en moi, pour ma discrétion, mais aussi pour ma loyauté. Je lui disais la vérité, ce qui n'est pas toujours le cas des collaborateurs...* »¹⁰⁴⁹. L'assistant de circonscription aura donc plus de prérogatives et d'influences que celui resté à Paris, cantonné à un simple travail de veille législative, tenant son député au courant de la ligne de vote déterminée par le groupe, les jours où il monte à Paris pour venir voter. Son influence sur l'élaboration de la loi sera infime et son emploi peu stimulant.

¹⁰⁴⁶ Bruno Bourg-Broc *in* ACTES DU COLLOQUE, *Assistants parlementaires...*, *op. cit.*, p. 61.

¹⁰⁴⁷ Assistant parlementaire anonyme, *in* « De Paris à Bruxelles... », *art. cit.*

¹⁰⁴⁸ Assistante parlementaire anonyme, *in ibid.*

¹⁰⁴⁹ « Penelope Fillon : "Cela m'a choquée qu'on puisse penser que j'étais une imbécile" », *LeJDD.fr*, 5 mars 2017.

En revanche, si le député témoigne davantage d'intérêt pour le travail législatif et les hautes responsabilités politiques notamment parisiennes, l'assistant est plus sollicité. Là, il retrouve une influence de conseiller politique et technique. Cela signifie qu'il est amené à traduire juridiquement la volonté politique que l'élu souhaite donner à une loi. « *Il y a une volonté politique portée par le député, témoigne Aurélie Rida, que je dois traduire d'un point de vue juridique pour que l'amendement réponde à la fois à la volonté politique, mais aussi aux exigences légales et constitutionnelles* »¹⁰⁵⁰. Une fois l'amendement matérialisé, le député effectue son arbitrage. « *C'est lui qui te dit : "il faut amender comme ça". Moi je fais mes propositions, je lui dis ce que j'en pense. Parfois il est d'accord, parfois il n'est pas d'accord. Et c'est pour ça aussi que c'est payant de travailler pour quelqu'un... même s'il prend une décision qui n'est pas la tienne, tu peux la respecter parce que tu sais qu'il est capable, parce que politiquement il est plus expérimenté que toi, plus malin que toi, parce que c'est comme ça* »¹⁰⁵¹. On assiste à un véritable travail en binôme, entre le député et son assistant.

Finalement, les assistants parlementaires sont « *des acteurs de notre démocratie, qui a tant besoin d'oxygène politique et d'idées nouvelles, qui a tant besoin d'être plus réactive et plus à l'écoute des mouvements de notre société. [Leur] responsabilité est importante. Après de [leurs] élus, [ils sont] leurs relais, leurs organisateurs, leurs confidents, leurs boîtes à idées* »¹⁰⁵². L'image de l'assistant opérant dans l'ombre et téléguidant l'action de son député dans la fabrique de la loi s'avère donc erronée.

Parallèlement à l'assistant parlementaire, intervient un deuxième auxiliaire : le collaborateur du groupe parlementaire. À la différence du premier, le collaborateur n'est pas rattaché ou employé par le député, mais par le groupe. Son emprise est bien plus importante, car il est à l'origine de la ligne de conduite du groupe. Dans la majorité, tel un « *chien de garde* »¹⁰⁵³, il veille à la cohérence du texte de la majorité au regard des renseignements transmis par les ministères. Dans l'opposition, son influence sera plus grande. En effet, il mène « *un véritable travail d'investigation. [Il doit] disséquer les projets de loi, en repérer les lacunes et trouver des angles d'attaque. [Il démêle] les nœuds du droit pour en tirer un discours*

¹⁰⁵⁰ Aurélie Rida, assistante parlementaire de Barbara Romanian (SRC), in Extrait de l'émission « Sur les docks », *préc.*, 42 min 56.

¹⁰⁵¹ Assistant d'un eurodéputé, avril 2007, in MICHON S., *Les équipes parlementaires...*, *op. cit.*, p. 63.

¹⁰⁵² François Fillon in ACTES DU COLLOQUE, *Assistants parlementaires...*, *op. cit.*, p. 60.

¹⁰⁵³ URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 45.



politique avant de rédiger les amendements. À cette fin, [il organise] pour les députés de [son] groupe les auditions de la société civile et des lobbies »¹⁰⁵⁴. En fin de compte, le collaborateur du groupe est plus influent que l'assistant parlementaire ; sa parole et sa vision priment sur la sienne. Ce qui n'est pas sans causer quelques troubles dans les couloirs et bureaux du Palais, comme le reconnaît Jean-Jacques Urvoas (SRC) : « *Leur obsession étant la cohérence de l'expression collective, des heurts avec des députés et des [assistants] trop "imaginatifs" surviennent parfois* »¹⁰⁵⁵. Néanmoins, leur implication dans le processus rédactionnel est limitée par l'arbitrage du député et l'orientation (nationale ou provinciale) qu'il souhaite donner à son mandat.

Un troisième auxiliaire est susceptible d'intervenir dans l'élaboration de la loi : il s'agit du représentant d'intérêts. Les lobbies agissent diversement. Soit, directement, en allant à la rencontre des parlementaires pour diffuser leurs propositions dans le but de les convaincre. L'enjeu pour les lobbyistes est alors d'influencer le politique au regard du principe de réalité, à chaque étape de la discussion politique. Par exemple, en contribuant à l'étude d'impact, en participant à des colloques ou aux auditions parlementaires. Soit, indirectement, en invitant les membres des « groupes d'études »¹⁰⁵⁶, critiqués pour être les « faux nez » des lobbies¹⁰⁵⁷, à des manifestations extérieures à l'Assemblée. Pour autant, les lobbyistes dictent-ils leur loi au député ?¹⁰⁵⁸ La question semble légitime au regard des comportements de quelques-uns de nos parlementaires, régulièrement relatés par la presse. Il n'est ainsi pas rare de constater que des députés sont destinataires de propositions d'amendement déjà rédigés par les lobbyistes¹⁰⁵⁹. Néanmoins, ces textes « clés en main » sont traités différemment selon le parlementaire. Si l'élu est soucieux de garder sa vertu politique, ou est réfractaire au lobbying, il sera plus distant vis-à-vis de leurs sollicitations. Alors qu'un élu plus soucieux du principe de réalité se montrera plus facilement sensible aux arguments des professionnels. Si la contribution au débat public

¹⁰⁵⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵⁵ *Ibid.*

¹⁰⁵⁶ À la fin de la 14^e législature, leur nombre s'établit à près de 115 à l'Assemblée et à 24 au Sénat.

¹⁰⁵⁷ CONSTANTY H. et NOUZILLE V., *Députés sous influence. Le vrai pouvoir des lobbies à l'Assemblée nationale*, Fayard, 2006, p. 217.

¹⁰⁵⁸ Sur cette question, voir DARIDAN M-L. et LUNEAU A., *Lobbying. Les coulisses de l'influence en démocratie*, Pearson, coll. « Village mondial », 2012, pp. 33-54.

¹⁰⁵⁹ « Ça va devenir trop facile de repérer les amendements dictés par les lobbies », *NouvelObs.com*, 5 décembre 2014.

est nécessaire, elle ne doit aboutir à la pratique qui a eu cours lors de l'examen en commission spéciale de la loi « Macron ».

Lors de la séance du 13 janvier 2015, le député Jean-Louis Roumégas (EELV), présenta et, par la même occasion, révéla l'origine de son amendement comme suit : « *Notre amendement émane lui aussi des associations de consommateurs. Par rapport à celui que nous avons voté, il a effectivement le double avantage de...* »¹⁰⁶⁰. Profitant d'une interruption dans la présentation du député écologiste, le Président de la commission François Brottes (SRC) jugea ironiquement : « *Une remarque en passant – n'en prenez pas ombrage : je le dis souvent, nous n'avons pas à préciser l'origine de nos amendements. Rien n'interdit aux députés de penser par eux-mêmes et avec leur groupe lorsqu'ils préparent des amendements, même s'ils œuvrent en concertation avec tel ou tel acteur de la vie publique ou économique du pays. Ne donnons pas l'impression que le travail parlementaire ne passe que par une boîte aux lettres* »¹⁰⁶¹. Jean-Louis Roumégas reprit la parole et se justifia par son souci de la transparence : « *La seule impression que je voulais donner était celle de la transparence. À la différence d'autres députés, lorsque je reprends des amendements qui m'ont été soumis par des associations ou par des lobbies, je le dis. Trop souvent, on retrouve les mêmes amendements d'un groupe parlementaire à l'autre, comme par coïncidence : cela non plus n'est pas normal* »¹⁰⁶². Le lendemain, toujours en commission, un jugement des plus critiques fut tenu par Richard Ferrand (SRC), rapporteur général du texte, à l'égard de ses collègues trop à l'écoute des lobbies : « *Il faut croire que les représentants de certaines professions ont atteint un haut niveau dans l'art de la communication, puisqu'ils parviennent à faire entendre des arguments aussi peu fondés* »¹⁰⁶³.

Transparence pour les uns, atteinte à l'image de l'institution parlementaire pour les autres, l'amendement reste bien souvent rédigé par le député ou ses assistants en partenariat avec les représentants d'intérêts. Quant à savoir s'il existe réellement une influence des lobbies, disons simplement que le texte est le résultat du dialogue avec le politique. Ce que traduit très justement l'assistant du député Jean-Michel Fourgous (UMP) : « *On a souvent besoin d'avoir une aide sur les sujets techniques. Tous les lobbies s'entourent de juristes qui savent*

¹⁰⁶⁰ Ass. Nat., séance de la « Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi pour le croissance et l'activité » du 13 janvier 2015, Compte rendu n° 5, p. 3.

¹⁰⁶¹ *Ibid.*, p. 4.

¹⁰⁶² *Ibid.*

¹⁰⁶³ Ass. Nat., séance de la « Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi pour le croissance et l'activité » du 13 janvier 2015, Compte rendu n° 7, p. 3.



parfaitement rédiger des amendements. Après, les députés les déposent ou non en conscience »¹⁰⁶⁴.

En réalité, cette influence révèle une carence. Elle nous interroge sur les moyens matériels mis à la disposition du parlementaire, et en particulier le crédit « collaborateur » établi à 9.618 € brut mensuel pour un député et à 7.638,95 € pour un sénateur¹⁰⁶⁵. À l'évidence, une augmentation significative de ce crédit serait souhaitable. Elle permettrait à l'élu, d'une part, de rémunérer à leur juste niveau les collaborateurs ; et, d'autre part, de recruter davantage de personnels spécialisés (juristes ; économistes ; fiscalistes ; conseillers politiques, diplomatiques, militaires ; ou encore communicants) pour comprendre pleinement les enjeux des réglementations qu'il est amené à discuter et voter. Retenant une proposition du *Groupe de travail sur les conditions de travail à l'Assemblée nationale et le statut des collaborateurs parlementaires*, le Bureau de l'Assemblée a revalorisé de 10 % le crédit collaborateur¹⁰⁶⁶. Depuis le 1^{er} janvier 2018, il s'établit donc à 10.581 € brut. Si cette hausse va dans le bon sens, elle reste en-deçà d'un objectif de renforcement des moyens alloués au député. Une augmentation de l'ordre de 100 % du crédit (brut) aurait, par exemple, assuré un crédit de près de 15.000 € net mensuel, hissant le député français au niveau de ses collègues européens (Royaume-Uni, Parlement européen). D'autant que le député est demandeur d'un tel cabinet. Assisté d'une équipe de plus de cinq collaborateurs à temps complet, le député gagnerait en connaissances techniques, en indépendance d'esprit face aux arguments des lobbies et, plus largement, face aux arguments de la majorité et du Gouvernement qui eux bénéficient des moyens de l'Administration. Le débat public n'en serait alors que plus éclairé et, espérons, la loi de meilleure qualité.

Un dernier auxiliaire se tient à disposition du député : l'administrateur de l'Assemblée nationale affecté aux services des commissions. Sa mission consiste à apporter une assistance juridique, technique, rédactionnelle et propositionnelle au député dans l'élaboration de la loi. *« Cela passe notamment par un entretien préalable sur les projets ou propositions de loi qui sont en examen ; par la préparation de la liste des personnes à entendre dans le cadre d'une*

¹⁰⁶⁴ « UMP : Le lobbying, simple comme une lettre à l'Assemblée », *NouvelObs.com*, 15 septembre 2011.

¹⁰⁶⁵ Montants au 10 mars 2017.

¹⁰⁶⁶ GROUPE DE TRAVAIL SUR LES CONDITIONS DE TRAVAIL A L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET LE STATUT DES COLLABORATEURS PARLEMENTAIRES, *Rapport – Première conférence, op. cit.*, p. 72, « Proposition n° 10 » ; Arrêté du Bureau du 24 janvier 2018.



audition ; par la préparation de questions ; par l'orientation politique et technique des différents sujets abordés par les textes ; par la préparation d'un rapport sur la base du droit existant et les modifications proposées en mettant en perspective les différentes options mais aussi en appelant les lignes politiques qui nous auront été données par le député ; par l'aide à la rédaction d'argumentaires pour chacun des amendements déposés sur le texte ; par la participation aux côtés du député aux réunions de balayage avec le Gouvernement lorsqu'il s'agit d'un élu de la majorité ou auprès de son groupe lorsqu'il s'agit d'un élu de l'opposition ; par l'accompagnement en commission »¹⁰⁶⁷. En somme, l'administrateur a « un travail de conseil juridique, mais du conseil juridique au sens large. Il va apporter un éclairage technique, sur le fond et sur la procédure »¹⁰⁶⁸. L'objectif est d'arriver à un travail qui soit lisible et compréhensible par tous, car « le député est là pour présenter son texte aux autres commissaires de la commission mais aussi pour présenter son orientation ou la lecture qu'il en fait en tant qu'élu. Du coup, il est très important que ce message puisse passer le mieux possible, avec les bons mots, les bons outils, etc... »¹⁰⁶⁹.

L'administrateur assiste donc le député dans l'exercice de son mandat en fonction de ses besoins¹⁰⁷⁰. Mais faut-il considérer cette assistance comme une forme d'influence ? « Bien sûr qu'il y a une influence, répond un administrateur, dans le sens où conseiller c'est éclairer et prendre position. Mais sans parti pris. Certes, on propose des solutions incarnées qui ont un sens politique, mais on en propose plusieurs. Ensuite, c'est au rapporteur de choisir l'une ou l'autre. On ne l'enferme pas dans un choix guidé par un positionnement ab initio ou des préjugés. On lui fournit des conseils qui sont cohérents avec le positionnement qu'il entend adopter. Donc notre influence est complètement réduite, complètement epsilonlesque »¹⁰⁷¹. « La seule "influence", complète un administrateur, est celle que le député laisse à l'administrateur. Cependant, le travail préparatoire est suffisamment ouvert, large, orienté sur la consultation pour qu'on puisse croire que le député puisse être influencé par l'administrateur »¹⁰⁷². « On ne fait que répondre à leur demande, affirme encore une administratrice. Il est important que le député soit décisionnaire en tout car c'est lui qui signe le rapport, lui qui le défend, et lui qui

¹⁰⁶⁷ Entretien avec une administratrice, 12 novembre 2018.

¹⁰⁶⁸ Entretien avec un administrateur, 12 novembre 2018.

¹⁰⁶⁹ Entretien avec une administratrice, *préc.*

¹⁰⁷⁰ Sur la politisation de fait de leur travail, lire BALOGUE M., « Les administrateurs du Parlement. Contribution à une sociologie des collaborateurs d'élus », in *Dans l'ombre des élus : Une sociologie des collaborateurs politiques*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2017, pp. 53-73 et plus particulièrement pp. 62-66.

¹⁰⁷¹ Entretien avec un administrateur, *préc.*

¹⁰⁷² Entretien avec un administrateur, 25 octobre 2018.



va se faire apostropher soit en commission, soit en séance, soit en commission mixte paritaire face à ses collègues sénateurs »¹⁰⁷³.

Il n'y a donc « *pas une influence, mais des conseils* »¹⁰⁷⁴ qui reflètent l'existence d'une « *communauté de travail* »¹⁰⁷⁵, résultat de plusieurs semaines d'échanges entre le député et l'administrateur. En pratique, ces échanges peuvent revêtir deux formes. Soit le député s'empare du texte dont il est déjà un expert (comme ancien ministre ou haut fonctionnaire) et donne une feuille de route très précise de ce qu'il attend à l'administrateur. Soit le député maîtrise peu le sujet ou est dans la réflexion et attend de l'administrateur qu'il lui offre un maximum d'informations et plusieurs propositions possibles afin d'arriver aux meilleures solutions. En toute hypothèse, l'administrateur « *s'adapte au profil du député avec qui il est amené à travailler. Soumis à une obligation de neutralité politique, il n'exprime pas sa pensée. Il donne un prolongement et participe à l'expression d'un point de vue : celui du député* »¹⁰⁷⁶.

B - Le député et le concours de collaborateurs institutionnalisés

Contrairement aux non-institutionnels, les collaborateurs institutionnels figurent dans la Constitution. Pour autant, ils sont l'objet d'un discrédit parlementaire puisqu'ils n'ont été consultés que de façon épisodique. Il s'agit là d'une erreur. S'ils étaient plus souvent consultés, ils assureraient à l'élu une véritable expertise, indépendante, dans les domaines juridiques et techniques. Ils l'éclaireraient en outre sur les conséquences pratiques, positives ou négatives, de ses propres textes et ceux qui lui sont soumis. *In fine*, l'élaboration et la qualité de la norme seraient accrues. Au nombre de trois, la Constitution vise le Conseil d'État, le Conseil économique, social et environnemental, et le Défenseur des droits.

Héritier du Conseil du Roi, le Conseil d'État exerce depuis 1799 une mission consultative auprès de l'Exécutif pour l'examen préalable des projets de loi et de certains décrets. À la suite de la révision constitutionnelle de juillet 2008, sa mission s'est élargie. Dorénavant, le Conseil d'État est à la fois conseiller du Gouvernement et conseiller du Parlement. À ce titre, il peut être consulté pour avis sur une proposition de loi (art. 39 al. 5 C°).

¹⁰⁷³ Entretien avec une administratrice, *préc.*

¹⁰⁷⁴ *Ibid.*

¹⁰⁷⁵ Entretien avec un administrateur, 25 octobre 2018, *préc.*

¹⁰⁷⁶ *Ibid.*



Plusieurs caractéristiques entourent cette procédure de demande d'avis, qui émane des travaux du *Comité Balladur*¹⁰⁷⁷. Il s'agit d'une consultation facultative, déclenchée avec l'accord de l'auteur du texte par le Président de l'assemblée, après dépôt de la proposition et avant son examen par la commission dont elle relève (al. 1 à 3 de l'art. 4 *bis* RAN)¹⁰⁷⁸. L'avis prend la forme d'une note qui relève les difficultés juridiques que pourrait soulever la rédaction retenue par le parlementaire et qui expose les voies permettant de surmonter ces difficultés. À l'instar de l'avis rendu sur les projets de loi, l'avis rendu sur la proposition de loi n'est que consultatif. Dès lors, il revient à l'auteur de la proposition de prendre en considération ou non les différentes observations émises par le Conseil d'État.

Dans cette perspective de « *légiste assistant le législateur* »¹⁰⁷⁹, l'intervention du Conseil d'État constitue une opportunité pour le parlementaire. En effet, l'expertise juridique du Palais Royal contribue à la légalité, à la traduction normative de la proposition de loi ainsi qu'à l'amélioration de la qualité rédactionnelle de la législation. L'activité consultative du « *Conseil d'État-légiste* »¹⁰⁸⁰ s'avère d'autant plus importante que les moyens matériels du parlementaire ne se sont pas accrus à proportion de ses nouvelles prérogatives en 2008.

Juridiquement bénéfique, cette intervention était attendue sur le plan politique. Lors du débat parlementaire sur la réforme constitutionnelle, Marc Le Fur (UMP) fut l'un des partisans de cette procédure : « *si nous adoptions cet amendement, nous ferions la preuve que les droits et les moyens du Parlement sont effectivement renforcés. (...) Ce serait le moyen d'améliorer la rédaction des textes et l'image du Parlement. (...) De plus, le projet de loi [constitutionnelle] prévoit que désormais le Conseil d'État sera également sollicité sur les propositions de loi et que, naturellement, son avis sera communiqué au Parlement et rendu public. Cette évolution va dans le sens de mon argument, puisque, à partir du moment où le Conseil d'État est sollicité pour les propositions de loi comme pour les projets de loi, il cesse d'être le seul conseil de*

¹⁰⁷⁷ COMITÉ BALLADUR, *op. cit.*, p. 40, « Proposition n° 28 ». Cette évolution fut auparavant proposée in MONTEBOURG A. et FRANÇOIS B., *La Constitution de la VI^e République. Réconcilier les Français avec la démocratie*, Odile Jacob, 2005, p. 122.

¹⁰⁷⁸ Loi n° 2009-689 du 15 juin 2009 tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et à compléter le code de justice administrative, *JORF* du 16 juin 2009, p. 9784 ; Art. 4 *bis* al. 2 de l'ord. n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, *JORF* du 18 novembre 1958, p. 10335.

¹⁰⁷⁹ Édouard Laferrière cité in BRAIBANT G., « Le rôle du Conseil d'État dans l'élaboration du droit », *Mélanges René Chapus*, Montchrestien, 1992, p. 95.

¹⁰⁸⁰ DUBOIS DE CARRATIER L., « Le Conseil d'État français, son œuvre législative et le "régime d'assemblée" (1875-1958) », in ACTES DU 57^e CONGRÈS DE LA CIHAE, *Assemblées et Parlements dans le monde, du Moyen-Âge à nos jours*, Assemblée nationale, 2010, p. 1228.



l'exécutif pour devenir le conseil de l'État au sens plein du terme, c'est à dire de l'exécutif et du législatif »¹⁰⁸¹.

Mais, force est de constater que depuis l'entrée en vigueur de la réforme, le recours à l'expertise du Conseil d'État reste inexploité. Il peut même être considéré comme un échec eu égard aux seules 15 propositions de loi soumises par le président de l'Assemblée nationale pour avis au Conseil entre 2009 et 2017 (*Tableau 3*¹⁰⁸²).

Tableau 3 : Tableau pluriannuel de l'ensemble des propositions de loi soumises pour avis au Conseil d'État pour les années 2009 à 2017

Proposition de loi	Devenir de la proposition
Avis rendu par le Conseil d'État en 2009	
1. Proposition de loi sur la simplification et l'amélioration de la qualité du droit Avis du Conseil d'État rendu le 01/10/2009	
ASSEMBLÉE NATIONALE <i>Texte n° 1890 de M. Jean-Luc WARSMANN, déposé à l'Assemblée Nationale le 7 août 2009</i>	PUBLICATION – Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit publiée au Journal Officiel du 18 mai 2011 Décision du Conseil constitutionnel n° 2011-629 DC du 12 mai 2011 (partiellement conforme)
Avis rendus par le Conseil d'État en 2010	
2. Proposition de loi tendant à améliorer l'indemnisation des victimes de dommages corporels à la suite d'un accident de la circulation Avis du Conseil d'État rendu le 28/01/2010	
ASSEMBLÉE NATIONALE <i>Texte n° 2055 de M. Guy LEFRAND et plusieurs de ses collègues, déposé à l'Assemblée Nationale le 5 novembre 2009</i>	<i>Texte n° 301 (2009-2010) transmis au Sénat le 17 février 2010 en première lecture</i>
3. Proposition de loi sur le contrôle des armes à feu Avis du Conseil d'État rendu le 07/10/2010	
ASSEMBLÉE NATIONALE <i>Texte n° 2773, de MM. Claude BODIN, Bruno LE ROUX et Jean-Luc WARSMANN, déposé à l'Assemblée Nationale le 30 juillet 2010</i>	PUBLICATION – Loi n° 2012-304 du 6 mars 2012 relative à l'établissement d'un contrôle des armes modernes, simplifié et préventif , Journal officiel du 07/03/2012

¹⁰⁸¹ Ass. Nat., 3^e séance du 27 mai 2008, p. 2577.

¹⁰⁸² CONSEIL D'ÉTAT, *Rapport public 2018*, La Documentation française, 2018, n° 69, pp. 204-209. À noter que le Conseil d'État a été saisi d'une demande d'avis, présentée par le président du Sénat, en décembre 2017. Au 15 mars 2018, l'avis n'était toujours pas rendu.



Avis rendus par le Conseil d'État en 2011	
<p>4. Proposition de loi relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique Avis du Conseil d'État rendu le 07/04/2011</p>	
<p>ASSEMBLÉE NATIONALE <i>Texte n° 2977 de M. Pierre MOREL-A-L'HUISSIER et plusieurs de ses collègues, déposé à l'Assemblée nationale le 18 novembre 2010</i></p>	<p>Procédure accélérée engagée par le Gouvernement le 17 février 2011 PUBLICATION – Loi n° 2011-851 du 20 juillet 2011 relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique, Journal officiel du 21/07/2011</p>
<p>5. Proposition de loi visant à permettre aux services départementaux d'incendies et de secours d'obtenir le remboursement des frais d'opération de secours auprès de l'incendiaire Avis du Conseil d'État rendu le 28/04/2011</p>	
<p>ASSEMBLÉE NATIONALE <i>Texte n° 3232 de M. Bernard DEFLESSELLES et plusieurs de ses collègues déposé à l'Assemblée nationale le 9 mars 2011</i></p>	<p>Texte n° 564 (2010-2011) transmis au Sénat le 31 mai 2011 en première lecture</p>
<p>6. Proposition de loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives Avis du Conseil d'État rendu le 19/09/2011</p>	
<p>ASSEMBLÉE NATIONALE <i>Texte n° 3706 de M. Jean-Luc WARSMANN déposé à l'Assemblée nationale le 28 juillet 2011</i></p>	<p>Procédure accélérée engagée par le Gouvernement le 10 octobre 2011 PUBLICATION – Loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives, Journal officiel du 23/03/2012 Décision du Conseil constitutionnel n° 2012-649 du 15 mars 2012 (partiellement conforme)</p>
<p>7. Proposition de loi tendant à adapter la loi de réforme des collectivités territoriales aux caractéristiques et contraintes particulières de la Guadeloupe Avis du Conseil d'État rendu le 22/09/2011</p>	
<p>ASSEMBLÉE NATIONALE <i>Texte n° 3585 de M. M. Victorin LUREL et Jean-Marc AYRAULT déposé à l'Assemblée nationale le 22 juin 2011</i></p>	<p>Examen du texte en première lecture à l'Assemblée nationale en commission le 28 septembre 2011. Le texte est aujourd'hui caduc.</p>
<p>8. Proposition de loi de simplification des normes applicables aux collectivités locales Avis du Conseil d'État rendu le 06/10/2011</p>	
<p>SÉNAT <i>Texte n° 779 (2010-2011) de M. Éric DOLIGÉ, déposé au Sénat le 4 août 2011</i></p>	<p>Texte n° 1134 transmis à l'Assemblée nationale le 12 juin 2013 en 2° lecture</p>

Avis rendus par le Conseil d'État en 2013	
<p>9. propositions de loi relative à l'assistance médicalisée pour mourir</p> <p>10. propositions de loi relative à l'assistance médicale pour mourir et à l'accès aux soins palliatifs</p> <p>11. propositions de loi visant à légaliser une aide active à mourir dans le respect des consciences et des volontés</p> <p>12. propositions de loi visant à mieux prendre en compte les demandes des malades en fin de vie exprimant une volonté de mourir</p> <p>13. propositions de loi relative à l'assistance médicalisée pour mourir</p> <p>Avis du Conseil d'État rendu le 07/02/2013</p>	
<p>SÉNAT</p> <p><i>Texte n° 312 (2011-2012) de M. Jean-Pierre GODEFROY et plusieurs de ses collègues, déposé au Sénat le 31 janvier 2012</i></p> <p><i>Texte n° 586 (2011-2012) de M. Roland COURTEAU, déposé au Sénat le 8 juin 2012</i></p> <p><i>Texte n° 623 (2011-2012) de M. Alain FOUCHÉ, déposé au Sénat le 3 juillet 2012</i></p> <p><i>Texte n° 686 (2011-2012) de M. Gaëtan GORCE, déposé au Sénat le 20 juillet 2012</i></p> <p><i>Texte n° 735 (2011-2012) de M. Jacques MÉZARD et plusieurs de ses collègues, déposé au Sénat le 31 juillet 2012</i></p>	<p>Les propositions de loi sont toutes caduques.</p>
<p>14. Proposition de loi visant à redonner des perspectives à l'économie réelle et à l'emploi industriel</p> <p>Avis du Conseil d'État rendu le 27/06/2013</p>	
<p>ASSEMBLÉE NATIONALE</p> <p><i>Texte n° 1037 de M M. Bruno LE ROUX, François BROTTES, François DE RUGY, Mme Barbara POMPILI et M. Guillaume BACHELAY, déposé à l'Assemblée nationale le 15 mai 2013</i></p>	<p>Procédure accélérée engagée par le Gouvernement le 30 août 2013</p> <p>PUBLICATION – Loi n° 2014-384 du 29 mars 2014 visant à reconquérir l'économie réelle, Journal officiel du 01/04/2014</p> <p>Décision du Conseil constitutionnel n° 2014-692 du 27 mars 2014 (partiellement conforme)</p>
Avis rendus par le Conseil d'État en 2014	
<p>15. Proposition de loi relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance-vie en déshérence</p> <p>Avis du Conseil d'État rendu le 23/01/2014</p>	
<p>ASSEMBLÉE NATIONALE</p> <p><i>Texte n° 1546 de M M. Christian ECKERT, Bruno LE ROUX et Dominique LEFEBVRE et plusieurs de leurs collègues déposé à l'Assemblée nationale le 13 novembre 2013</i></p>	<p>Procédure accélérée engagée par le Gouvernement le 29 janvier 2014</p> <p>PUBLICATION – Loi n° 2014-617 du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence, Journal officiel du 15/06/2014</p>

Avis rendus par le Conseil d'État en 2015	
<p>16. Proposition de loi n° 2467 relative à l'entretien et au renouvellement du réseau des lignes téléphoniques Avis du Conseil d'État rendu le 09/04/2015</p>	
<p>ASSEMBLÉE NATIONALE <i>Texte n° 2467 de M. André CHASSAIGNE et plusieurs de ses collègues déposé à l'Assemblée nationale le 16 décembre 2014</i></p>	<p><u>Texte n° 429 transmis en 2° lecture au Sénat le 7 mai 2015.</u></p>
<p>17. Proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale Avis du Conseil d'État rendu le 01/10/2015</p>	
<p>ASSEMBLÉE NATIONALE <i>Proposition de loi n° 2931 de M M. Alain TOURRET et Georges FENECH déposé à l'Assemblée nationale le 1^{er} juillet 2015</i></p>	<p>PUBLICATION – <u>Loi n° 2017-242 du 27 février 2017, Journal officiel du 28/02/2017</u></p>
<p>18. Proposition de loi relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales Avis du Conseil d'État rendu le 15/10/2015</p>	
<p>SÉNAT <i>Texte n° 700 (2014-2015) de M. Philippe BAS, déposé au Sénat le 21 septembre 2015 (projet en première lecture au Sénat).</i></p>	<p>PUBLICATION – <u>Loi n° 2015-1556 du 30 novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales</u> parue le 1^{er} décembre 2015 <u>Décision du Conseil constitutionnel n° 2015-722 du 26 novembre 2015</u></p>
<p>19. Proposition de loi d'expérimentation pour des territoires zéro chômage de longue durée Avis du Conseil d'État rendu le 12/11/2015</p>	
<p>ASSEMBLÉE NATIONALE <i>Texte n° 3022 de M M. Bruno LE ROUX, Laurent GRANDGUILLAUME et plusieurs de leurs collègues, déposé à l'Assemblée nationale le 22 juillet 2015</i></p>	<p>Procédure accélérée engagée par le Gouvernement le 30 octobre 2015 PUBLICATION – <u>Loi n° 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée, Journal Officiel du 01/03/2016</u></p>
Avis rendus par le Conseil d'État en 2016	
<p>20. Proposition de loi rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales 21. Proposition de loi organique rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France 22. Proposition de loi organique rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France pour les élections municipales Avis du Conseil d'État rendu le 03/03/2016</p>	
<p>ASSEMBLÉE NATIONALE <i>Texte n° 3336 de Mme Elisabeth POCHON et M. Jean-Luc WARSMANN, déposé à l'Assemblée nationale le 9 décembre 2015</i></p>	<p>Procédure accélérée engagée par le Gouvernement le 6 mai 2016 PUBLICATION – <u>Loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales, Journal officiel du 02/08/2016</u></p>

<p>ASSEMBLÉE NATIONALE <i>Texte n° 3337 de Mme Elisabeth POCHON et M. Jean-Luc WARSMANN, déposé à l'Assemblée Nationale le 9 décembre 2015</i></p>	<p>Procédure accélérée engagée par le Gouvernement le 6 mai 2016 PUBLICATION – Loi organique n° 2016-1047 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France, publiée au Journal officiel du 02/08/2016 Décision du Conseil constitutionnel n° 2016-734 DC du 28 juillet 2016 (conforme)</p>
<p>ASSEMBLÉE NATIONALE <i>Texte n° 3338 de Mme Elisabeth POCHON et M. Jean-Luc WARSMANN, déposé à l'Assemblée nationale le 9 décembre 2015</i></p>	<p>Procédure accélérée engagée par le Gouvernement le 6 mai 2016 PUBLICATION – Loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales, Journal officiel du 02/08/2016</p>

Source : CONSEIL D'ÉTAT, *Rapport public 2018*.

Des hypothèses peuvent être formulées quant au faible usage de ce recours. Il semble que pour la très grande majorité des parlementaires, le Conseil d'État constitue une double menace. Une menace juridique, d'abord, en ce que le mécanisme viendrait rompre avec le principe de séparation des pouvoirs entre le Parlement et la Haute juridiction administrative, malgré la séparation entre l'activité de contentieux et celle de conseil. Une menace politique, ensuite, certains voyant l'intervention du Conseil comme constitutive d'une atteinte au droit d'initiative individuel de chaque parlementaire, d'une concurrence sérieuse dans l'élaboration de la loi, notamment lorsqu'il suggère une nouvelle rédaction d'un texte. Très clairement, c'est l'immixtion du juge dans le domaine parlementaire qui est redoutée, l'élu suspectant de plus en plus un manque d'indépendance des magistrats de l'ordre administratif. Politiquement, « *cette initiative me paraît dangereuse pour deux raisons*, affirmait d'ailleurs Daniel Garrigue (NI). *La première est que le Conseil d'État a également ses travers : l'histoire montre qu'il a émis des avis dont la portée, loin d'être purement juridique, était d'ordre politique. Le second danger, d'ordre plus général, serait de donner à des juridictions un rôle qui normalement n'est pas le leur en les incitant à empiéter sur le terrain politique alors qu'il leur revient de dire le droit ou d'apporter un conseil technique au Gouvernement dans l'élaboration des projets de loi. Nous avons trop tendance depuis quelque temps à donner aux juridictions la tentation de s'immiscer sur un terrain qui, je le répète, n'est pas le leur* »¹⁰⁸³.

¹⁰⁸³ Ass. Nat., 3^e séance du 27 mai 2008, p. 2577.



En faisant du Conseil d'État le conseil de « l'État », le constituant a souhaité améliorer la qualité rédactionnelle et juridique de la réglementation. Cependant, les réticences politiques à son égard empêchent manifestement d'atteindre cet objectif. Pour ce faire, un changement d'état d'esprit est nécessaire : le Conseil d'État ne doit plus être considéré avec méfiance, mais plutôt comme un « légiste assistant ». D'autant qu'il n'a ni la prétention de remplacer le législateur, ni celle de prendre une part plus active dans le travail législatif. Jean-Marc Sauvé a eu l'occasion de tenir ce discours apaisant pour le parlementaire lors de son audition relative au Projet de réforme constitutionnelle¹⁰⁸⁴, et lors du colloque consacré à « L'Assemblée nationale et les avis du Conseil d'État » du 25 novembre 2016¹⁰⁸⁵. Dès lors, la menace étant écartée, la méfiance vis-à-vis de l'institution ne se justifie plus. Au regard de l'objectif de qualité de la loi, du principe de clarté de la loi, qui découle de l'art. 34 C°, et de l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789 et qui imposent au législateur d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques¹⁰⁸⁶, il y aurait lieu d'inviter le député à recourir plus régulièrement aux avis du Conseil d'État.

En revanche, toute initiative rendant systématique la consultation du Conseil d'État, pour les propositions de loi avant leur examen en commission ou pour les amendements avant leur dépôt, serait disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi d'amélioration de la qualité rédactionnelle et juridique de la loi. Les conséquences de ce dispositif seraient nombreuses. En effet, s'il venait à être adopté, la consultation ne serait plus facultative mais obligatoire. Elle emporterait *de facto* un allongement du calendrier parlementaire constitutif d'une atteinte au bon déroulement du débat démocratique et au bon fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels. Elle porterait également une atteinte excessive au droit d'initiative qui doit pouvoir pleinement s'exercer au cours du mandat. Or, ce droit ne saurait être limité par d'autres

¹⁰⁸⁴ SAUVÉ J.-M., Audition du Vice-président par la commission des lois de l'Assemblée nationale, 5 mai 2008 : « *L'inscription dans la Constitution de l'obligation de consulter le Conseil d'État sur toutes les propositions de loi examinées en commission représenterait certainement une trop grande rupture par rapport à la situation actuelle et pourrait susciter des contraintes et donc des difficultés aussi bien du côté du Parlement que du Conseil d'État* » : <www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/Projet-de-loi-constitutionnelle-de-modernisation-des-institutions-de-la-Veme-Republique>.

¹⁰⁸⁵ SAUVÉ J.-M., Conclusion du colloque « L'Assemblée nationale et les avis du Conseil d'État », Assemblée nationale, 25 novembre 2016 : « *Le Conseil d'État est et reste disponible vis-à-vis des saisines du Parlement, sans concupiscence, ni appel du pied, ni messages subliminaux aux présidents des assemblées, mais aussi sans peur, ni crainte particulière d'un dévoiement de son rôle. Car notre mission est de servir. Nous sommes heureux de le faire, quand nous sommes sollicités. Nous n'avons pas de regret, quand nous ne le sommes pas* » : <www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/Les-avis-du-Conseil-d-Etat#_ftnref1>.

¹⁰⁸⁶ Par ex., Décision n° 2015-727 DC du 21 janvier 2016, cons. 25 et 27.



dispositions que par les règles de recevabilité ainsi que par la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte. En outre, elle occasionnerait un engorgement du Conseil d'État au regard de la quantité des propositions et amendements déposés sur le Bureau de l'Assemblée. C'est pourquoi, les suggestions émises par Jean-Michel Clément (LREM), rapporteur du *Groupe de travail sur la procédure législative*¹⁰⁸⁷, et Jean-François Eliaou (LREM), rapporteur du *Groupe de travail sur les moyens de contrôle et d'évaluation*¹⁰⁸⁸, dans le cadre du « Rendez-vous des réformes 2017-2022 pour une nouvelle Assemblée nationale », devraient être écartées.

Des réticences existent aussi envers le Conseil économique, social et environnemental. Revêtu, aux termes des art. 69 et 70 C°, d'une fonction d'avis sur les projets et propositions de lois qui lui sont soumis, le CESE peut se prononcer en deux temps. Il peut intervenir sur saisine du Gouvernement. Après examen, un membre du CESE vient devant les parlementaires, en commission ou séance publique, pour exposer l'avis du Conseil. Cette intervention, si elle permet au CESE d'être le conseiller technique du parlementaire et du Gouvernement, est en pratique peu fréquente. Elle se limite à une dizaine d'auditions par an : dix en 2009 et quatorze en 2011... Plus pertinente est la seconde saisine du CESE. Instituée depuis 2008 (art. 70 C° ; art. 97 RAN), elle permet au Président de l'assemblée de requérir l'assistance du Conseil (demandes d'avis ou d'études) sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental. Sur ce point, il y a une similitude avec la consultation du Conseil d'État. Sauf que l'expertise recherchée n'est pas juridique, mais technique. Ici, l'élu va vouloir s'appuyer sur le CESE, son expertise et son analyse technique sur tout problème de caractère économique, social et environnemental. De l'aveu même de Jean-Jacques Hiest (UMP), cette consultation est « *légitime [pour] que les deux assemblées puissent recueillir l'avis des représentants des organisations professionnelles et des associations, dans le cadre de leurs activités de prospective et d'évaluation de la législation et des politiques publiques* »¹⁰⁸⁹.

Le député, qu'il soit novice ou travailleur acharné, ne peut voir dans le concours du CESE que des avantages : bénéficier d'une assistance et d'une amélioration de la qualité

¹⁰⁸⁷ GROUPE DE TRAVAIL SUR LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE, *Rapport - Première conférence, op. cit.*, p. 141, « Proposition n° 15 ».

¹⁰⁸⁸ GROUPE DE TRAVAIL SUR LES MOYENS DE CONTRÔLE ET D'ÉVALUATION, *Rapport - Première conférence, op. cit.*, p. 202, « Proposition n° 5 ».

¹⁰⁸⁹ Rapport HYEST, *op. cit.*, p. 200.



technique de la législation ; parer aux éventuelles difficultés de sa mise en œuvre ; apporter un éclairage sur la réalité du terrain et les difficultés rencontrées par les catégories socioprofessionnelles ; et, proposer des pistes d'améliorations de la réglementation.

Pourtant, rares sont ceux à saisir le CESE. Rares sont également ceux à se saisir des nombreux rapports rédigés par le CESE. Seules trois consultations en application de l'art. 70 C° peuvent être dénombrées : deux pour l'Assemblée nationale et une pour le Sénat¹⁰⁹⁰. Or, ces rapports n'ont pas vocation à finir « au fond d'un placard ». Au contraire, les responsables politiques et la presse sont invités à s'en saisir afin d'alimenter le débat public en vue de l'élaboration des politiques publiques. À défaut, ils se privent d'une expertise riche du principe de réalité. Le faible usage de ce droit de saisine témoigne d'un échec, dont les raisons nous échappent. D'ailleurs, beaucoup usent de cette inactivité pour demander la suppression de cet organisme¹⁰⁹¹.

Au contraire, le recours à l'expertise du CESE pourrait être encouragé¹⁰⁹² et facilité, notamment en ouvrant directement le droit de saisine à l'auteur de la proposition de loi ou à tout autre parlementaire. Cela permettrait au parlementaire de bénéficier d'une véritable expertise indépendante afin de mieux percevoir les conséquences, positives ou négatives, des textes déposés sur le Bureau de l'assemblée. Il pourrait également être pertinent, dans un esprit de transparence et de clarté du débat parlementaire, de consacrer la publicité des avis du Conseil sur les projets de loi, d'ordonnance ainsi que sur les propositions de loi qui lui sont soumis. Dans cette hypothèse, une réforme constitutionnelle serait nécessaire. Elle pourrait consister à insérer, après le premier alinéa de l'art. 69, les dispositions suivantes : « Le Conseil économique, social et environnemental, saisi par un membre de l'une des deux assemblées,

¹⁰⁹⁰ Le 5 juin 2015, Gérard Larcher a utilisé pour la première fois au nom du Sénat cette consultation pour demander au CESE qu'il apporte un éclairage sur les difficultés rencontrées par le Régime Social des Indépendants et, propose des pistes d'amélioration du service rendu aux cotisants de ce régime. La même année, le 29 juillet, Claude Bartolone a consulté le CESE sur le problème du chômage de longue durée et sur la possibilité d'expérimenter un « Fonds zéro chômage de longue durée ». Elle fait suite à la consultation en 2012 par Bernard Accoyer, sur l'autisme.

¹⁰⁹¹ Voir par ex., Prop. de loi constit. visant à supprimer le Conseil économique, social et environnemental, 14^e Lég., n° 772, *Ass. Nat.*, 1^{er} mars 2013 ; n° 4489, *Ass. Nat.*, 15 février 2017.

¹⁰⁹² Sur ce point, nous sommes rejoints par *Le Club des juristes* qui, dans son dernier rapport « Sécurité juridique et initiative économique » du 11 juin 2015 (§ 42, pp. 91-92, « Proposition n° 4 »), propose d'encourager le recours à l'expertise du Conseil économique, social et environnemental, à l'INSEE et aux laboratoires universitaires ou *think tanks* indépendants.



donne son avis sur les propositions de loi qui lui sont soumises. – Les avis dont le Conseil est saisi sont rendus publics ».

Le dernier assistant juridique et technique du député est le *Défenseur des droits*. Cette autorité administrative indépendante, inscrite dans la Constitution depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 à l’art. 71-1, est nommée par le Président de la République pour un mandat de six ans, après application de la procédure prévue à l’art. 13 C^o¹⁰⁹³. Elle exerce les missions et succède au *Médiateur de la République*, au *Défenseur des enfants*, à la *Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l’Égalité*, et à la *Commission nationale de déontologie de la sécurité*. C’est à dire que le Défenseur des droits veille à la protection des droits et des libertés et permet l’égalité de tous dans l’accès aux droits. Dans ce cadre, il est amené à collaborer directement et étroitement avec les parlementaires. Soit, lorsqu’il rend compte de son activité au Parlement¹⁰⁹⁴. Soit, lorsqu’un sénateur ou un député le saisit d’une question qui semble appeler son intervention¹⁰⁹⁵. Régulièrement sollicité par les parlementaires, le Défenseur des droits est amené à faire des recommandations pour procéder aux modifications législatives ou réglementaires qui lui apparaissent utiles¹⁰⁹⁶. Depuis 2011, la pratique révèle que, souvent, les propositions du Défenseur des droits sont suivies par les parlementaires.

À titre d’illustration, prenons l’examen du texte sur la protection de l’enfant, déposé par une sénatrice socialiste le 11 septembre 2014 (n° 799). Auditionné par les députés le 16 avril 2015, le Défenseur des droits s’est montré critique envers un sénateur qui avait modifié ou supprimé plusieurs dispositions initiales. Il a notamment « *déplor[é] fortement la suppression de l’art. 1 créant un Conseil national de la protection de l’enfance* »¹⁰⁹⁷, et « *regrett[é] la suppression de [l’art. 17], qui reprenait les préconisations de la recommandation du Défenseur des droits du 25 septembre 2013 sur les administrateurs ad hoc* »¹⁰⁹⁸. Dans le même temps, il s’est montré source de propositions : « [Le Défenseur des droits] *sollicite donc la réintroduction*

¹⁰⁹³ Aux termes de l’art. 13 C^o, « ...en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s’exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l’addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions ».

¹⁰⁹⁴ Art. 71-1 al. 5 C^o ; art. 36 LO n° 2011-333, *préc.*

¹⁰⁹⁵ Art. 7 LO. n° 2011-333, *préc.*

¹⁰⁹⁶ Art. 32 LO. n° 2011-333, *préc.*

¹⁰⁹⁷ DÉFENSEUR DES DROITS, Avis n° 15-08, 24 avril 2015, p. 9.

¹⁰⁹⁸ *Ibid.*, p. 11.



de cette mesure et formule une proposition d'amendement sur ce point »¹⁰⁹⁹. Ainsi, l'art. 1 a-t-il été rétabli par la commission et, un député GDR a justifié son amendement de la sorte : « *Cet amendement reprend les recommandations du Défenseur des droits. Il vise à...* »¹¹⁰⁰. Le Gouvernement bénéficie aussi de cet éclairage : « *...cet amendement répond à une de ses demandes [du Défenseur des droits]. À la suite du rapport sur l'affaire Marina, il avait en effet appelé l'attention du Gouvernement et du législateur sur cette anomalie* »¹¹⁰¹.

Force est de constater que le Défenseur des droits, acteur indépendant, impartial et transparent, peut être une source de propositions envers le Parlement (et le Gouvernement) pour apporter une amélioration à la législation en vigueur et celle en préparation. Plus encore que le Conseil d'État et le CESE, il faut s'en réjouir, le Défenseur des droits est écouté et entendu par le législateur. Son influence sur lui est d'autant plus grande qu'il se réfère à ces 100.000 réclamations annuelles pour établir ses recommandations, soit autant d'histoires vécues et d'atteintes aux droits et libertés.

Dans son ouvrage, *Un Parlement pour quoi faire ?*, André Chandernagor écrivait : « *À l'instar de l'artisan de jadis, [le parlementaire] est pratiquement seul pour faire face à la besogne qui lui échoit (...). Qu'il s'agisse de l'étude des textes législatifs, de la préparation des amendements ou des interventions à la tribune, du courrier (...) il ne doit guère compter que sur lui-même. Or, la tâche est considérable encore que mal connue du public* »¹¹⁰². La situation a depuis changé. Le député s'est vu attribuer des collaborateurs, véritables auxiliaires de la démocratie, dont la mission se cantonne à assister, apporter un éclairage, proposer des pistes de réflexions et recommandations normatives sur la base d'une expertise juridique et technique. Injustement décriés pour leur prétendue influence sur le parlementaire, en réalité, si influence ils ont, c'est avec le seul consentement de l'élu. C'est à lui, en conscience, « *qu'il revient en dernier ressort de choisir et d'arbitrer* »¹¹⁰³ entre les différentes informations et recommandations qui sont portées à son attention. Encore faudrait-il qu'il en use. Car, alors que le recours à certains collaborateurs pourrait accroître la qualité rédactionnelle, juridique et

¹⁰⁹⁹ *Ibid.*

¹¹⁰⁰ Marc Dolez, amdt n° 59 à l'art. 8 (n° 2652 rectifié) in Ass. Nat., 2^e séance du 12 mai 2015, p. 4516.

¹¹⁰¹ Laurence Rossignol, secrétaire d'État, in *ibid.*, p. 4520.

¹¹⁰² CHANDERNAGOR A., *op. cit.*, p. 145.

¹¹⁰³ Jean-Luc Warsmann in MATHIEU B. et MÉLIN-SOUCRAMANIEN F., « La qualité de la loi en débat », *Constitutions* (2), 2010, p. 199.



technique de la législation, le député reste méfiant à l'égard de ces institutions par crainte de se faire déposséder de son droit d'initiative personnel politique. Pourtant, ce n'est pas d'eux que vient la dépossession, c'est de l'Exécutif. Depuis quatorze législatures, on note chez le député une forme d'« *impuissance devant un gouvernement cannibale* »¹¹⁰⁴. Or, les effets de cette situation dévalorisante pourraient prendre fin relativement rapidement pour peu que le député fasse preuve de volontarisme et, surtout, qu'il sectorise son action.

Le député doit effectivement repenser son action. Membre de la majorité ou de l'opposition, l'élu n'est pas voué, étant donné les équilibres et les corrections apportées tout au long de la V^e République, à la même action. Ainsi, au sein de la majorité il participera activement avec le Gouvernement, son parti et son groupe à l'élaboration de la loi ; pendant ce temps, le député d'opposition alertera l'opinion de ses méfaits supposés. Plus encore, sa mission de veille législative l'amènera à contrôler davantage l'action de la majorité.

¹¹⁰⁴ URVOAS J.-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 88.

