

*Ce mémoire a obtenu le Prix 2022 du Meilleur mémoire de Master attribué par la Graduate School Droit de l'Université Paris-Saclay.*

université  
PARIS-SACLAY

---

GRADUATE SCHOOL  
Droit

*Le contenu de ce mémoire est sous licence CC BY-ND.*



<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/deed.fr>

Université Paris-Saclay

Master 2 Droit public : Recherche et Concours

# Ordre du jour des Assemblées et rationalisation de la procédure parlementaire

*Présenté par Timothée FORET  
Sous la direction de M. Raphaël BRETT*

université  
PARIS-SACLAY

*Année universitaire 2020-2021*

## Remerciements

Mes premiers remerciements vont à M. Raphaël Brett, pour ses précieux conseils, ses encouragements, sa disponibilité, sa patience et sa bienveillance, renouvelés tout au long de ce travail, y compris lorsqu'il s'est agi de corriger mes (nombreux !) égarements.

Je tiens ensuite à adresser ma plus sincère gratitude à l'ensemble des membres du service de la documentation et de l'aide à l'instruction du Conseil constitutionnel, où j'ai eu l'honneur d'effectuer un stage extrêmement enrichissant cette année. J'ai une pensée particulière pour Stéphane Cottin, Quitterie Montantin, Alexandre Leconte et Guillermo Cuentas-Garcia, respectivement chef de service et documentalistes juridiques, pour m'avoir permis de suivre le déroulé de la procédure législative de textes déferés au Conseil. Leurs enseignements en matière d'application pratique du droit parlementaire ont été infiniment précieux. Je les remercie également de m'avoir permis d'accéder au riche fonds documentaire du Conseil pour la rédaction de ce travail.

Sur le plan académique, je tiens à remercier une rédactrice des comptes-rendus de l'Assemblée nationale, qui a accepté de me consacrer du temps pour me livrer son opinion sur mes travaux au regard de son expérience, et pour me confier les véritables finalités de plusieurs pratiques parlementaires. Par respect pour sa neutralité statutaire, son nom ne sera pas mentionné tout au long de cette étude.

En quatrième lieu, je souhaite ici remercier chaleureusement mes amis, Marie, Martin, Tristan, Juliette, Eva et Léonora, pour leur soutien dans cette aventure.

Je tiens enfin à remercier ma mère pour son soutien constant à la réalisation de mon rêve, sans lequel je ne serais jamais arrivé à ce stade.

## Liste des principaux acronymes

AJDA : Actualité Juridique du Droit Administratif

*Infra* : ci-dessous

*Ibid.*, : *Ibidem*, référence à la note de bas de page précédente

JCP A : La Semaine Juridique, Edition Administrations et collectivités territoriales

JCP G : La Semaine Juridique, Edition Générale

J.O. : Journal Officiel

J.O.R.F. : Journal Officiel de la République Française

LPA : Les Petites Affiches

*op.cit.* : *Opus citatum*, référence à un ouvrage ou à un article antérieurement cité

p. : page(s)

RFDC : Revue Française du Droit Constitutionnel

RFFP : Revue Française des Finances Publiques

RDP : Revue du Droit Public

*Supra* : ci-dessus

Introduction générale.....	6
La relativisation de la typologie des régimes parlementaires.....	8
L'ordre du jour, étalon de mesure du poids institutionnel des Parlements européens .....	11
Partie I : L'ordre du jour des Assemblées, symbole d'une ingérence gouvernementale dans la vie parlementaire.....	18
Chapitre 1 : L'ordre du jour, un instrument destiné à la conduite de la politique de la Nation.....	18
Section 1 : Le renoncement à une règle classique du parlementarisme .....	19
§1 Un outil de sélection unilatérale des textes adoptés antérieurement à la Ve République.....	19
§2 L'emploi de l'ordre du jour à la conduite de la politique de la Nation .....	23
Section 2 : La tempérance amorcée d'une priorité gouvernementale persistante.....	29
§1 De timides tentatives d'atténuation de la priorité gouvernementale par les usages et la pratique parlementaire .....	30
§2 Une première revalorisation mitigée des prérogatives du Parlement en 1995 .....	35
Chapitre 2 : Des priorités traduisant la survivance de l'esprit de 1958.....	40
Section 1 : Les priorités de 1958 conservées en 2008.....	41
§1 La préservation d'une priorité gouvernementale atténuée.....	42
§2 L'ordre du jour, instrument et condition du nouveau contrôle parlementaire .....	49
Section 2 : L'effectivité nuancée des nouvelles super-priorités dans la fixation de l'ordre du jour .....	56
§2 Une fragile revalorisation de l'initiative parlementaire par l'opposition .....	56
§2 L'instauration de priorités supplémentaires, un nouveau carcan sur l'activité parlementaire .....	62
Partie II : L'ordre du jour des Assemblées, pivot de la vie institutionnelle et politique des Assemblées .....	67
Chapitre 1 : Des poids procéduraux préservant l'influence gouvernementale sur l'ordre du jour ....	68
Section 1 : Des espaces d'autonomie parlementaire atténués par le fait majoritaire.....	68
§1 : Une revalorisation des commissions limitée par le bloc majoritaire.....	68
§2 Un contrôle juridico-politique de l'exercice du droit d'amendement .....	73
Section 2 : Une temporalité maîtrisée par le bloc majoritaire .....	76
§1 Une temporalité ordinaire largement encadrée.....	76
§2 Une temporalité extraordinaire unilatéralement rythmée .....	79
Chapitre 2 : Des contrepoids procéduraux garantissant l'autonomie parlementaire .....	82
Section 1 : Des espaces et procédures inhérents à la fonction parlementaire.....	82
§1 Une discussion générale propice à l'expression pluraliste des opinions .....	82
§2 Des procédures communes aux deux Chambres destinées à freiner le rythme de la séance publique.....	84
Section 2 : Des contrepoids procéduraux spécifiques à chacune des Chambres .....	86
§1 Des motions et procédures spécifiques à chacune des Assemblées .....	86
§2 Une conception de l'ordre du jour spécifique au Sénat.....	88
Conclusion générale .....	90
Bibliographie.....	92

## Introduction générale

« Assigner un rang aux questions qui doivent être débattues par la Chambre semble souvent une opération de moindre importance ; on l'abandonne assez volontiers aux membres qui ont la persévérance de rester tard dans la salle ; il y a cependant peu d'actes qui influent de façon aussi directe sur la vitalité intérieure des Assemblées et sur leur bon renom extérieur. Il dépend souvent de la place occupée par un projet, qu'il aboutisse ou qu'il échoue. Une inscription inopportune, trop hâtive, peut compromettre le sort d'une réforme ; en revanche, le rapporteur qui laisse échapper l'occasion de réclamer un rang s'expose à voir la législature prendre fin sans que son travail ait été examiné ». Nulle étude portant sur l'ordre du jour des Assemblées ne saurait se dispenser d'une mention de cette formule d'Eugène Pierre<sup>1</sup>, haut fonctionnaire de la Chambre des députés et premier auteur à avoir longuement détaillé la procédure et les usages en vigueur au sein des Assemblées. Il pourrait être permis de penser, au premier abord, qu'une réflexion sur l'ordre du jour revêt un intérêt limité : dans une administration traditionnelle, un agenda des réunions serait apparenté à une mesure d'ordre intérieur, à une « question de ménage »<sup>2</sup>. Au sein des Assemblées parlementaires, cet acte d'apparence anodin revêt toutefois une importance capitale. Traditionnellement dévolu aux Assemblées et conformément à une règle non-écrite du parlementarisme<sup>3</sup>, l'ordre du jour est la liste établie séance par séance des textes (projets et propositions de loi) et des procédures (notamment de contrôle de l'action du Gouvernement) que les Chambres devront discuter ou mettre en œuvre.<sup>4</sup> Ainsi, bien qu'il ne suffise pas d'inscrire un texte à l'ordre du jour pour qu'il devienne loi, cet acte suffit à certifier qu'il fera l'objet d'un certain temps de débat en séance publique. A l'inverse, la non-inscription à l'ordre du jour signe, sinon l'abandon de tout espoir d'adoption du texte, au moins son report à une date déterminée. Etablir un calendrier rationnel de la discussion des textes par les Assemblées revient à déterminer le contenu, les matières qui

---

<sup>1</sup> E. Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, édition de 1902, §803

<sup>2</sup> Selon le mot de M. Guillery, président de la Chambre des Représentants de Belgique, séance du 24 février 1881, cité par J. Grangé, « La fixation de l'ordre du jour des Assemblées parlementaires », in E. Guichard-Ayoub, C. Roig, J. Grangé, *Etudes sur le Parlement de la Ve République*, Presses Universitaires de France, 1965, p.171

<sup>3</sup> C.Vintzel, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative : Etude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, thèse droit, Paris I, Dalloz, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2011, p.187

<sup>4</sup> « Ordre du jour », in A. Le Divellec, M. De Villiers, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 12e édition, coll « Dictionnaires Sirey », Sirey, 2020

seront le cadre d'une politique<sup>5</sup>. L'ordre du jour constitue en réalité le cœur de toute procédure parlementaire. Sans ordre du jour déterminé, ce « temple de la démocratie »<sup>6</sup> que constitue la séance publique ne saurait fonctionner. Du point de vue du droit constitutionnel, les débats en séance publique sont d'autant plus importants qu'ils permettent le dialogue public entre [les parlementaires] et le Gouvernement »<sup>7</sup>, mais aussi le parachèvement du processus d'élaboration de la loi<sup>8</sup>. C'est pour cette raison que François Luchaire a qualifié l'ordre du jour de « médecin accoucheur des lois »<sup>9</sup>. Cette métaphore serait d'ailleurs également valable en matière de contrôle de l'action du Gouvernement, second cœur d'action des démocraties modernes. Néanmoins, si l'action des parlementaires revêt indéniablement un rôle central dans le bon fonctionnement de tout régime représentatif, la balance des pouvoirs ne peut être préservée qu'au prix de l'instauration de garde-fous. Ceux-ci sont d'autant plus nécessaires que le poids politique de la parole des parlementaires est en réalité plus important que sa portée juridique<sup>10</sup> dans la vie institutionnelle<sup>11</sup>. Les limites à l'expression des parlementaires sont d'abord spatio-temporelles : la séance publique est un « espace-temps »<sup>12</sup>, dans lequel les parlementaires sont réunis pour épuiser un ordre du jour déterminé à l'avance, en s'exprimant pendant une durée arrêtée pour chacun des acteurs<sup>13</sup>. L'encadrement des parlementaires est surtout, et principalement, d'ordre juridique ; dans les différents régimes européens, la maîtrise et le fonctionnement de l'ordre du jour font systématiquement partie des premières mesures modifiées par tous les régimes qui ont souhaité rationaliser leur procédure parlementaire. Phénomène bien connu des constitutionnalistes<sup>14</sup>, et entendu au sens strict, la rationalisation du parlementarisme peut être définie comme la codification, la mise par écrit, des mécanismes au cœur du fonctionnement du régime parlementaire, pour réaliser l'équilibre des pouvoirs

---

<sup>5</sup> J. Grangé, *op.cit.*, p.175

<sup>6</sup> M. Ameller, G. Bergougnous, *L'Assemblée nationale*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2<sup>e</sup> édition, 2000, p.53

<sup>7</sup> P. Avril, J. Gicquel, *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien Lextenso, coll. Domat droit public, 4<sup>e</sup> éd., 2010, p.135.

<sup>8</sup> A. de Montis, *La rénovation de la séance publique du Parlement français*, thèse droit, Rennes, Dalloz, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2015, p.7

<sup>9</sup> F. Luchaire, G. Conac, dir., *La Constitution de la République française*, Economica, 1987

<sup>10</sup> A. de Montis, « La parole parlementaire au lendemain de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 », *RFDC*, 2015/3, n°103, 2015, p.565

<sup>11</sup> Ce point sera développé *infra*.

<sup>12</sup> Expression empruntée à A. de Montis, *La rénovation de la séance publique du Parlement français*, *op.cit.*, p.7

<sup>13</sup> Le lien entre cette restriction du temps de parole des parlementaires pendant les débats et l'ordre du jour de la séance sera abordé *infra*.

<sup>14</sup> Phénomène théorisé notamment par B. Mirkine-Guetzévitch in *Les Constitutions de l'Europe nouvelle*, Paris, Delagrave, 1930, et développé par le même auteur dans *La République Française*, 1947, vol. IV, n°1, p.30, cité in M. Touzeil-Divina, « Une dévalorisation parlementaire continue ! À propos du droit parlementaire constitutionnellement et prétendument revalorisé », *Politeia*, n°18, 2010, p.65

souhaité par les constituants nationaux<sup>15</sup>. Initialement coutumières, les règles constitutionnelles et parlementaires deviennent ainsi « homogènes et rigides » tout au long du XXe siècle, dans les différentes nations européennes. Par la suite, le sens du terme dans la doctrine française a connu un léger infléchissement : il est désormais entendu comme l'introduction dans la norme suprême de mécanismes destinés à renforcer la position du gouvernement vis-à-vis du Parlement, et à pallier l'absence d'une majorité soutenant l'action du premier<sup>16</sup>, au point qu'il ne paraît pas exclu de penser que le parlementarisme rationalisé se confond désormais avec la notion de fait majoritaire<sup>17</sup> dans plusieurs régimes parlementaires européens<sup>18</sup>. Par conséquent, il est tout naturel de considérer, avec Céline Vintzel<sup>19</sup>, que la règle traditionnelle du parlementarisme selon laquelle l'ordre du jour est unilatéralement et souverainement arrêté par les Assemblées, n'est plus d'actualité dans les Parlements contemporains. Toutefois, l'équilibre retenu par toute nation est fort logiquement différent pour chacune d'elle. Si un régime politique est toujours le fruit d'une culture et d'une histoire toujours renouvelée<sup>20</sup>, la doctrine comparatiste a distingué deux conceptions du régime parlementaire et du rôle des Parlements dans les démocraties européennes. Cette distinction mérite d'être étudiée ici, en ce que la place de l'ordre du jour constitue un critère déterminant dans la compréhension de la place des différents Parlements dans les régimes européens.

### **La relativisation de la typologie des régimes parlementaires**

Dans sa thèse de doctorat, Basile Ridard<sup>21</sup>, reprenant des termes issus de la doctrine juridique allemande, distingue deux modèles distincts de régimes parlementaires : le « Parlement de travail » (*Arbeitsparlament*) et le « Parlement de parole » (*Redeparlament*). A la première catégorie correspondent notamment les régimes allemand et italien, tandis que la

---

<sup>15</sup> « Parlementarisme rationalisé » in A. le Divellec, M. de Villiers, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, op.cit., p.277

<sup>16</sup> F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel LGDJ*, coll. « Manuels », 38e édition, 2017, p.448

<sup>17</sup> Dans sa thèse *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la Ve République*, Paris I, 2004, p.20, J. Benetti définit cette notion comme « l'union du Gouvernement et de la majorité dans l'exercice du pouvoir, par leur solidarité réciproque ». Dans une telle configuration, le Gouvernement ne peut se passer de la majorité pour concrétiser ses vues.

<sup>18</sup> C. Vintzel, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative : Etude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, op.cit., p.1-9

<sup>19</sup> *Ibid.*, p.187

<sup>20</sup> Y. Mény, Y. Surel, *Politique comparée : les démocraties : Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, LGDJ, coll. « Précis », 8e édition, 2009, p.231

<sup>21</sup> B. Ridard, *L'encadrement du temps parlementaire dans la procédure législative : étude comparée : Allemagne, Espagne, France, Royaume-Uni*, thèse droit, Paris I, 2016, accessible via <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-03141070/document>, p.37

seconde comprend le Royaume-Uni et la Ve République française. Le terme de « Parlement de travail » est associé à l'image de parlementaires techniciens en capacité de traiter les matières complexes de la légistique et désireux de conserver leur pleine indépendance à l'égard du pouvoir exécutif. Les Parlements de parole à l'inverse, sont régulièrement comparés à des chambres d'enregistrement des volontés de l'exécutif<sup>22</sup> : les parlementaires seraient ainsi plus soucieux d'adresser des messages politiques (et médiatisés) à leurs électeurs que de délibérer et de débattre de questions de fond<sup>23</sup>. Cette dernière catégorie est donc emprunte d'une connotation négative<sup>24</sup>, en ce que la technicité des débats se trouve grandement amoindrie, mais il convient de souligner que la dynamique principalement politique des Parlements de parole présente l'avantage de faciliter la publicité des débats et de susciter l'intérêt des citoyens dans la vie institutionnelle<sup>25</sup>. Basile Ridard explique que la distinction entre ces deux modèles doctrinaux tient essentiellement au poids des commissions parlementaires : si celles-ci disposent d'un laps de temps étendu et de prérogatives juridiques pour amender le texte qui leur est soumis, alors le Parlement disposera de moyens destinés à garantir l'effectivité de son travail, dont l'essentiel ne sera nécessairement pas effectué lors des débats en séance publique, mais avant cette étape. La maîtrise de l'ordre du jour par le Parlement, règle fondamentale du parlementarisme, est l'une des prérogatives sans la maîtrise de laquelle le Parlement ne serait relégué qu'au poste de co-législateur<sup>26</sup>, moins prégnant que l'exécutif dans la procédure législative. Dans un Parlement de travail au contraire, les relations entre l'exécutif et le Parlement seraient plus harmonieuses, dans une logique coopérative<sup>27</sup>. Les Parlements de travail seraient ainsi en mesure d'exercer pleinement leur fonction de contrôle et de législation<sup>28</sup>, sans immixtion gouvernementale dans le « domaine réservé » aux Assemblées. Si la corrélation entre Parlement de travail, absence d'intervention du Gouvernement et bon

---

<sup>22</sup> J.-P. Camby, P. Servent, *Le travail parlementaire sous la Ve République*, coll. « Clefs », Montchrestien, 2010, p.9

<sup>23</sup> A.de Montis, *La rénovation de la séance publique du Parlement français*, *op.cit.*, p.10-13

<sup>24</sup> Dans le rapport n°396 (2017-2018) sur le projet de loi relatif à l'élection des représentants au Parlement européen, M. le sénateur Alain Richard, rapporteur, loue à maintes reprises le modèle du parlement de travail, où le « travail de fond en commission » bénéficie d'une véritable « priorité » légitimée par « l'expertise technique » de ses membres, au détriment des Parlements dits « de parole ».

<sup>25</sup> Propos issus d'un entretien avec une rédactrice des comptes-rendus de l'Assemblée nationale tenu le 10 mai 2021, souhaitant demeurer anonyme

<sup>26</sup> M. Touzeil-Divina, « Une dévalorisation parlementaire continue ! À propos du droit parlementaire constitutionnellement et prétendument revalorisé », *op.cit.*, p.74

<sup>27</sup> A. Le Divellec, *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne, contribution à une théorie générale*, thèse droit, Paris II, 2004, p.465-466

<sup>28</sup> B. Ridard, « Le cœur battant de la démocratie combative », in *L'impact de la crise sanitaire sur le fonctionnement des Parlements en Europe*, Publication de la Fondation Robert Schumann, 2021, accessible via [https://www.robert-schuman.eu/fr/doc/ouvrages/FRS\\_Parlement.pdf](https://www.robert-schuman.eu/fr/doc/ouvrages/FRS_Parlement.pdf), p.16

exercice des missions dévolues aux Parlements n'est pas dépourvue de fondements, il semble nécessaire d'y apporter deux tempéraments. Le premier concerne la pleine séparation des commissions avec le pouvoir exécutif. En effet, en Allemagne, en dépit de la capacité notable des commissions de s'autosaisir de sujets de débats ou d'objets d'étude (sans toutefois s'étendre à un pouvoir d'initiative), le Gouvernement peut être amené à s'exprimer au sein même des commissions<sup>29</sup>, ce qui ne ferme pas la porte à une discussion informelle, à huis clos<sup>30</sup>. Le même constat peut être fait s'agissant de l'Espagne : les commissions du Congrès espagnol sont autonomes et uniquement rythmées par les convocations de leurs présidents<sup>31</sup>. Pourtant, celles-ci n'interviennent pas dans la conception de rapports : ceux-ci, constitués en *Ponencia*, ne débattent de ce rapport qu'avec le Gouvernement. L'autonomie totale des commissions se trouve ainsi totalement remise en cause, malgré l'appartenance de l'Espagne à la catégorie des Parlements de travail<sup>32</sup>. En Italie, autre régime parlementaire dit « de travail », les commissions se sont vues reconnaître jusqu'à la faculté de légiférer elles-mêmes en certaines matières, conformément à l'article 77 de la Constitution italienne, par la procédure dite des *leggine*<sup>33</sup>. Le Gouvernement peut cependant s'opposer à l'emploi de cette procédure<sup>34</sup>. Cependant, même dans le cas italien, régime accordant des prérogatives sans équivalent aux commissions, le Gouvernement n'est pas soumis aux dispositions et aux choix effectués par le Parlement. Il peut en effet se voir déléguer le pouvoir législatif<sup>35</sup> pour un temps et pour un objet définis, conditions qui rappellent celles du recours aux ordonnances de l'article 38. Il résulte de ce panorama sommaire des prérogatives des commissions italiennes et allemandes que même dans les *Arbeitsparlamente*, le Parlement n'est pas pleinement autonome et peut être sujet à d'importantes ingérences gouvernementales dans ses prérogatives. La distinction classique opposant les deux modèles de Parlements peut donc être relativisée par une étude de la place des commissions : dans les deux modèles, ces organes symboles de l'autonomie du Parlement peuvent se voir court-circuités par le pouvoir exécutif, qui partage une partie des prérogatives

---

<sup>29</sup> A. Le Divellec, *op.cit.*, p.312-313

<sup>30</sup> Comme l'explique le professeur allemand W. J. Patzelt, dans un entretien accordé au site gouvernemental politik-kommunikation (<https://www.politik-kommunikation.de/ressorts/artikel/pro-kontra/rede-versus-arbeitsparlament>). Cette intervention n'est pas nécessairement dommageable, le Gouvernement restant respectueux des prérogatives des autres acteurs du processus législatif

<sup>31</sup> B. Ridard, *L'encadrement du temps parlementaire dans la procédure législative : étude comparée : Allemagne, Espagne, France, Royaume-Uni, op.cit.*, p.238

<sup>32</sup> *Ibid.*, p.361-362

<sup>33</sup> Sur ce point, voir A. Fourmont, « La leçon italienne : considérations sur la législation en commission », LPA, 26 novembre 2019, n°236, p.8

<sup>34</sup> L'opposition au recours aux *Leggine* peut également être formulée par un dixième des membres de l'Assemblée ou par un dixième des commissaires.

<sup>35</sup> C. Zorgbibe, « La procédure législative italienne », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 20, n°2, 1968, p.348-349

du pouvoir législatif. Cette dynamique n'est pas nécessairement dommageable *per se*<sup>36</sup>, la coopération entre les deux pouvoirs, qui n'est pas toujours aisée<sup>37</sup>, apparaissant nécessaire pour conduire des politiques publiques et réaliser la volonté populaire<sup>38</sup>. La rigueur de la distinction entre parlement de parole et parlement de travail se trouve ainsi atténuée par cette analyse sommaire de l'autonomie des commissions parlementaires. L'étude de l'ordre du jour, objet de la présente réflexion, achèvera de nuancer le caractère tranché de la séparation entre les deux catégories.

### **L'ordre du jour, étalon de mesure du poids institutionnel des Parlements européens**

La distinction entre parlement de travail et parlement de parole n'est pas aussi tranchée que la doctrine comparatiste a pu le faire croire. D'un point de vue juridique, le fait d'être un Parlement de travail ne signifie pas que le pouvoir exécutif n'a aucune prise sur les commissions. Réciproquement, le fait que les commissions des régimes rattachés à la catégorie des « Parlements de parole » n'implique pas que celles-ci n'ont aucun pouvoir sur les textes soumis à leur examen<sup>39</sup>. De la même façon, du point de vue de l'importance à accorder aux débats en séance publique, il paraît déraisonnable d'imaginer un Parlement de travail sans aucune publicité des débats ; la démocratie ne saurait être secrète. L'analyse des différents équilibres nationaux revenus en matière de fixation de l'ordre du jour devra conduire à relativiser cette distinction doctrinale. Pour que la parole des parlementaires puisse porter, et ainsi être porteuse d'une certaine effectivité juridique et d'une portée politique, celle-ci doit nécessairement être encadrée<sup>40</sup>. Au-delà des nécessités et contraintes juridiques, toute parole de parlementaire, et par extension, de toute personnalité politique, peut-être reprise dans des médias ; tout mot prononcé par un parlementaire, quel qu'il soit, peut influencer sur l'image de l'institution dont il fait partie.<sup>41</sup> La question de l'ordre du jour par les Assemblées parlementaires comporte donc une irréductible connotation politique, en plus d'une importance juridique. Au sein d'un Parlement, la nécessité de conduire la politique d'une nation se double de la nécessité de permettre la tenue d'un débat démocratique. S'il est largement admis que la

---

<sup>36</sup> H. Döring, "Prospects", in H. Döring, *Parliaments and Majority rules in Western Europe*, Publications of the Mannheim Center for European Social Research (MZES), University of Mannheim, 1995, p.694

<sup>37</sup> « Parliamentary Questioning : Control by Communication ? », p.181-182

<sup>38</sup> K. Strøm, « Parliamentary Government and Legislative Organization », in H. Döring, *op.cit.*, p.63 à 65

<sup>39</sup> La récente révision de l'article 42 de la Constitution de la Ve République, abordée *infra*, permettra de développer davantage ce point.

<sup>40</sup> A. de Montis, « La parole parlementaire au lendemain de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 », *op.cit.*, p.574

<sup>41</sup> Sur ce point, on ne peut que renvoyer à l'article d'Audrey de Montis, précité.

parole parlementaire doit être limitée, un équilibre délicat doit être trouvé pour permettre un débat d'opinion autorisant les inflexions, les amendements, les rejets. Du point de vue du Gouvernement, maîtriser l'objet des Assemblées revient à limiter la possibilité d'entrave juridique effective à la politique arrêtée par la volonté générale. Le temps est donc une ressource rare mais essentielle dans la procédure parlementaire, que chaque acteur souhaite maîtriser et doit garder à l'esprit<sup>42</sup>. Il s'agit à la fois d'un « patrimoine inestimable »<sup>43</sup> et d'un élément clé dans l'organisation interne des Assemblées parlementaires<sup>44</sup>. Pourtant, en dépit de son importance cardinale, la question temporelle en tant que rouage essentiel du fonctionnement des régimes parlementaires ne suscite guère l'intérêt de la doctrine. En France, seule une poignée d'auteurs s'est livrée à une réflexion générale sur la question, comprenant étude des rapports de forces politiques, analyse de la temporalité des débats et recherche sur le minutage très précis qui régit le fonctionnement quotidien des Assemblées<sup>45</sup>. On peut par exemple citer Céline Vintzel, qui consacre un chapitre entier de sa thèse de doctorat<sup>46</sup>, Anne Levade et son analyse de la portée de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur le droit parlementaire français<sup>47</sup>, ou, plus récemment, les thèses de Basile Ridard, déjà citée à plusieurs reprises, et de François-Eric Godefroy<sup>48</sup>. Nombreux, en revanche, sont les articles et chapitres s'intéressant au temps législatif programmé, cette limitation de la durée de chaque prise de parole au sein des Assemblées exacerbant les effets pratiques du fait majoritaire<sup>49</sup>, sera analysée *infra*. La dimension planificatrice du temps parlementaire, matérialisée par l'ordre du jour des Assemblées, n'est généralement pas rattachée aux deux catégories de régimes parlementaires. Une telle entreprise apparaît pourtant porteuse de sens, car le critère des prérogatives accordées aux commissions et leur place dans la procédure législative apparaît insuffisant. Comme énoncé

---

<sup>42</sup> H. Döring, « Time as a scarce resource », in H. Döring, *Parliaments and Majority rules in Western Europe*, *op.cit.*, p.225

<sup>43</sup> B. Ridard, *L'encadrement du temps parlementaire dans la procédure législative : étude comparée : Allemagne, Espagne, France, Royaume-Uni*, *op.cit.*, p.15

<sup>44</sup> C'est pour cette raison que les règles en la matière sont souvent codifiées au sein des Règlements intérieurs des Assemblées, comme l'explique B. Ridard, dans sa thèse précitée, p.16

<sup>45</sup> Typologie des acceptions de la notion de temps parlementaire issue de M. Laver, K.A. Schepsle, *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, Cambridge University Press, 1994, cité par H.Döring, « Time as a scarce resource », *op.cit.*, p.224-225

<sup>46</sup> C.Vintzel, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative : Etude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, *op.cit.*, p.555-623

<sup>47</sup> A. Levade, « La révision du 23 juillet 2008, temps et contretemps », RFDC, 2009/2, n°78, 2009, p.299 et suivantes

<sup>48</sup> F.-E. Godefroy, *Le temps et la procédure législative : Etude des insuffisances de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008*, thèse droit, Rennes I, 2018, accessible via <https://ged.univ-rennes1.fr/nuxeo/site/esupversions/de7f2af9-aba5-4446-9e95-154200cd098e?inline>

<sup>49</sup> On peut par exemple citer M.Touzeil-Divina, chapitre 2, « Un mythe du droit parlementaire : la revalorisation parlementaire est en marche depuis 2008 », in *Dix mythes du droit public*, LGDJ, coll. « Forum », 2019, p.85-111

précédemment, un Parlement, ou une Chambre, ne peuvent être autonomes si elles n'ont aucune maîtrise sur le choix des sujets débattus. Or, même lorsqu'elle possède une maîtrise juridique de leur ordre du jour, une Chambre donnée n'a pas pour autant conquis son autonomie, car plusieurs questions doivent encore être posées : quel organe décide des équilibres retenus en matière d'ordre du jour ? Une fois ceux-ci arrêtés, quel corps décide formellement de l'établissement de l'ordre du jour, à la fois en ce qui concerne la séance publique, mais aussi avant, au stade du travail parlementaire préalable ? S'agit-il du seul Gouvernement, des commissions, d'un comité *ad hoc*, ou bien de l'Assemblée parlementaire dans son entier ?<sup>50</sup> Dans ces trois derniers cas, quelle influence juridique et politique le Gouvernement peut-il exercer ? Est-il en mesure de corriger, voire de réformer totalement les décisions prises ? Dans presque tous les régimes européens<sup>51</sup>, le Gouvernement intervient d'une manière ou d'une autre dans la détermination de l'ordre du jour des Assemblées, y compris dans les Parlements de travail. Un panorama comparé achèvera de relativiser la distinction. En Allemagne, l'ordre du jour est fixé par le Conseil des Anciens (*Ältestenrat*), l'organe directeur du Bundestag, composé du président de cette institution, des vice-présidents et de vingt-trois membres désignés par les différents partis représentés, qui ne peuvent être les mêmes que les présidents des commissions<sup>52</sup>. Si le Gouvernement n'y est juridiquement présent qu'en qualité de membre observateur dépourvu de droit de vote, en pratique, la coutume veut qu'il dispose d'un certain temps de parole destiné à présenter ses souhaits, naturellement suivis par la majorité et les membres de partis idéologiquement proches de celle-ci<sup>53</sup>. Le Gouvernement allemand dispose donc de moyens politiques pour imposer ses vues, et ainsi contraindre les commissions à travailler sur certains textes<sup>54</sup>. En plus de pouvoir user de son poids politique et pratique au sein du Conseil des Anciens, le Gouvernement dispose également de la possibilité juridique d'imposer l'inscription à l'ordre du jour de tout texte préalablement déclaré urgent<sup>55</sup>. Le Conseil peut s'opposer à une telle procédure, mais celle-ci n'aura pour effet que de reporter une unique fois l'examen d'un texte, en le fixant à la séance suivante. L'autonomie des commissions du Bundestag, et sa liberté générale en matière de fixation de son ordre du jour, peut donc être

---

<sup>50</sup> Questions inspirées par H.Döring, « Time as a scarce resource », *op.cit.*, p.224

<sup>51</sup> A l'exception notable de la Chambre inférieure des Pays-Bas, où H. Döring explique, dans l'ouvrage précité, chaque groupe parlementaire peut proposer d'examiner un texte précis à une date donnée. Chaque parlementaire peut ensuite proposer de compléter la séance par une initiative de son choix, qui doit être entérinée par un vote à l'unanimité.

<sup>52</sup> A. Le Divellec, *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne, contribution à une théorie générale*, *op.cit.*, p.87-88

<sup>53</sup> *Ibid.*, p.260-261

<sup>54</sup> *Ibid.*, p.262

<sup>55</sup> Conformément aux articles 81 et 81-I de la Loi fondamentale.

grandement relativisée. Le système ibérique est très similaire à l'état du droit allemand préalablement exposé, à ceci près qu'il existe une priorité des projets gouvernementaux sur les propositions de loi. Il convient en outre de relever que contrairement au Gouvernement allemand, le Gouvernement espagnol peut demander l'inscription de certains projets à l'ordre du jour sans recourir à une procédure d'urgence<sup>56</sup>. Sur ces points, les différences entre la pratique d'un parlement de travail, généralement considéré comme totalement autonome dans la fixation de son ordre du jour, et un parlement de parole, comme le parlement britannique, dont la plus grande partie de l'ordre du jour est fixée par le Gouvernement, ne sont pas fondamentalement significatives. Dans sa thèse de doctorat s'intéressant à l'élaboration parlementaire de la loi en France et au Royaume-Uni<sup>57</sup>, Murielle Mauguin-Helgeson fait remonter à l'année 1902 le principe de priorité gouvernementale sur toute autre question inscrite à l'agenda de la Chambre des Communes (*precedence of government business*)<sup>58</sup>. Aujourd'hui inscrite dans les *Standing Orders*<sup>59</sup>, au second paragraphe du n°14<sup>60</sup>, cette maîtrise absolue de l'ordre du jour de la chambre basse par le Gouvernement est seulement tempérée par l'existence d'une « fenêtre »<sup>61</sup>, d'une « niche » parlementaire, d'une durée de vingt jours par an, pendant lesquelles les propositions de l'opposition sont débattues<sup>62</sup>, et par l'adoption du budget annuel. Pendant cette courte période sanctuarisée, d'une durée de trois jours, l'équilibre des forces entre Gouvernement redevient strictement équitable<sup>63</sup>. En pratique, le Gouvernement y maîtrise près de 75% du travail parlementaire<sup>64</sup>. La Chambre des Lords répond à la même logique : bien que son règlement intérieur ne consacre pas expressément une telle priorité, elle autorise le Gouvernement à déterminer son ordre du jour, sous réserve qu'il agisse « dans l'intérêt de la Chambre »<sup>65</sup>. Au terme de cette brève analyse comparée, il apparaît que le Gouvernement se

---

<sup>56</sup> B. Ridard, *L'encadrement du temps parlementaire dans la procédure législative : étude comparée : Allemagne, Espagne, France, Royaume-Uni*, op.cit., p.310 à 313

<sup>57</sup> M. Mauguin-Helgeson, *L'élaboration parlementaire de la loi : étude comparative (Allemagne, France, Grande-Bretagne)*, thèse droit, Paris X, Dalloz, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2006

<sup>58</sup> *Ibid.*, p.119-120

<sup>59</sup> Equivalent britannique du Règlement de l'Assemblée nationale.

<sup>60</sup> La formule complète est ici reproduite : « *Save as provided in this order, government business shall have precedence at every sitting* ».

<sup>61</sup> Expression de C.Vintzel, op.cit., p.200

<sup>62</sup> Sur ces vingt jours, dix-sept sont réservés au *leader* du premier parti d'opposition, élégamment désigné par la formule *Her Majesty's Most Loyal Opposition*, chargé de relayer les propositions préparées par les membres de son parti. Les trois autres jours sont réservés aux propositions soutenues par le troisième parti le plus représenté au sein de la Chambre. (Explication tirée d'une traduction des *Standing Orders*, dont le texte original est ici reproduit) : « *Twenty days shall be allotted in each session for proceedings on opposition business, seventeen of which shall be at the disposal of the Leader of the Opposition and three of which shall be at the disposal of the leader of the second largest opposition party ; and matters selected on those days shall have precedence over government business* »)

<sup>63</sup> M. Mauguin-Helgeson, op.cit., p.120

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> *Ibid.*

trouve toujours en capacité de maîtriser l'ordre du jour des Assemblées, dans des proportions variables selon les nations. Dans la mesure où tout régime parlementaire n'est, dès lors, pas pleinement autonome, il semble que la distinction entre les Parlements de parole et de travail ne traduise pas une réelle différence de nature. Si les constituants et les Parlements d'un Etat donné peuvent effectivement choisir d'accorder plus d'importance juridique aux débats en séance publique ou bien aux travaux des commissions, le Gouvernement aura toujours une certaine maîtrise sur l'organisation interne des Assemblées. Dès lors, parce que la séparation doctrinale entre les deux conceptions repose sur le degré d'autonomie dont disposent *in fine* les Parlements, il apparaît que cette distinction doctrinale repose en réalité sur la mesure de cette autonomie, dont la maîtrise de l'ordre du jour permet de rendre compte. S'intéresser à la maîtrise de l'ordre du jour permet en effet de mesurer si tel régime parlementaire se rapproche davantage d'un parlement de travail, ou, de l'autre côté du spectre, d'un Parlement de parole. Il conviendra toutefois de garder à l'esprit qu'aucun Parlement ne peut pleinement incarner l'un des deux modèles, parce qu'aucun régime parlementaire ne saurait fonctionner sans travail en commission. Il n'est pas plus raisonnable d'imaginer qu'un Parlement se dispense totalement de débats en séance publique. Ainsi, cette étude s'attachera à montrer que l'ordre du jour est, dans tout régime parlementaire, un véritable étalon du poids accordé à la séance publique, un véritable nuancier qui détermine si un régime donné se rapproche davantage de l'un ou l'autre type de régime parlementaire, et qui permet d'évaluer le degré de rationalisation de l'activité législative d'un régime donné. L'analyse des choix des différentes nations en la matière conduit à penser que la simple définition de l'ordre du jour s'enrichit de multiples enjeux. L'ordre du jour d'une Assemblée est avant tout un calendrier de l'activité et des travaux qui constituent l'activité législative. Il s'agit de fixer les dates et l'horaire des réunions des Assemblées en fonction de la quantité de travail à accomplir et du temps disponible, en assignant un jour et en estimant la durée que nécessitera la réalisation d'une activité donnée<sup>66</sup>. Jusqu'à la généralisation de la rationalisation du parlementarisme et de l'accroissement généralisé du poids du pouvoir exécutif dans les différents régimes parlementaires européens, l'ordre du jour ne comprenait que deux dimensions. Il s'agissait alors seulement de la planification du travail législatif, c'est-à-dire de la discussion et du vote des projets et propositions de loi qui occupait la quasi-totalité de l'activité législative. La portion congrue du temps dont disposaient les Assemblées était réservée à ce que la doctrine a pu appeler des « travaux d'ordre intérieur »<sup>67</sup> : constitution du

---

<sup>66</sup> J. Grangé, « La fixation de l'ordre du jour des Assemblées parlementaires », in E. Guichard-Ayoub, C. Roig, J. Grangé, *Etudes sur le Parlement de la Ve République*, op.cit., p.170-171

<sup>67</sup> *Ibid.*, p.170

Bureau, nomination des membres des diverses commissions, étude des demandes de détachement des fonctionnaires, modifications du règlement... Il s'agissait alors simplement de déterminer un ordre de fonctionnement intérieur. L'ordre du jour est ensuite progressivement devenu un moyen politique et juridique dont les Gouvernements peuvent user pour maîtriser l'activité législative et contraindre les parlementaires à discuter des textes qu'ils déterminent. Cette instrumentalisation a conduit les parlementaires des différents régimes européens à se saisir de cet outil, et à s'opposer à toute discussion qui n'aurait pas été prévue<sup>68</sup>. La difficulté d'évaluer le temps nécessaire à la discussion d'un point précis en séance publique est devenue une véritable arme au service des droits des parlementaires<sup>69</sup>, très exploitée en France. Cette utilisation de l'ordre du jour, toujours validée par le Président de séance<sup>70</sup> et déjà remarquée dans les premières années de la Ve République française<sup>71</sup>, couplée à la critique d'un déséquilibre institutionnel largement favorable au Gouvernement, a poussé les parlementaires à réclamer l'institution de fenêtres spécifiques destinées à discuter de leurs propositions, ainsi qu'un renforcement de leurs prérogatives en matière de contrôle<sup>72</sup>. Au fil de différentes révisions constitutionnelles,<sup>73</sup> les parlementaires ont vu leurs prérogatives renforcées, et l'ordre du jour est devenu une composante essentielle dans leur mise en œuvre.

Dans tous les régimes parlementaires européens, l'ordre du jour est ainsi devenu le point central de l'équilibre des pouvoirs législatif et exécutif dans la procédure parlementaire, en plus d'être devenu la clé de la distinction entre Parlement de travail et Parlement de parole en la matière. Le cas français est particulièrement intéressant, car l'analyse des choix retenus en matière d'ordre du jour permet de rendre compte de toutes les variations des équilibres constitutionnels et politiques depuis la IIIe République, bien plus nombreuses que dans d'autres Etats, et ainsi d'analyser l'évolution de la place du Parlement dans la vie institutionnelle. Au sein de tout régime parlementaire, la répartition de l'ordre du jour n'est qu'équilibre et mesure.

---

<sup>68</sup> *Ibid.*, p.200

<sup>69</sup> Propos issus d'un entretien avec une rédactrice des comptes-rendus de l'Assemblée nationale tenu le 10 mai 2021, souhaitant demeurer anonyme

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> Déjà remarquée par J. Grangé, « La fixation de l'ordre du jour des Assemblées parlementaires », in E. Guichard-Ayoub, C. Roig, J. Grangé, *Etudes sur le Parlement de la Ve République, op.cit.*, p.238-239, au cours des séances du 10 mai (J.O., p.722) et 22 juin 1961 (J.O., p.1222 à 1224), à l'Assemblée nationale

<sup>72</sup> Propos issus d'un entretien avec une rédactrice des comptes-rendus de l'Assemblée nationale tenu le 10 mai 2021, souhaitant demeurer anonyme

<sup>73</sup> Analysées *infra*.

La présente réflexion mettra en lumière la qualité d'étalon de mesure, spécifique à l'ordre du jour des Assemblées, de l'ensemble des variations des équilibres juridiques et politiques résultant de la rationalisation de la procédure parlementaire. Pour ce faire, les multiples inflexions du Parlement de parole à la française seront analysées, pour mieux en faire ressortir les différentes spécificités. Cette étude sera menée sur la base des droits constitutionnel et parlementaire internes, mais elle ne sera pas fermée à des références ponctuelles au droit étranger, notamment britannique. Elle ne s'interdira pas davantage d'analyser certaines pratiques relevant de la science politique<sup>74</sup>, qui expliquent l'importance et l'ampleur des ramifications des règles relatives à l'ordre du jour dans la vie parlementaire française, sans pour autant s'écarter de la stricte analyse des conséquences de celle-ci.

Si l'appartenance du Parlement français à la catégorie des parlements de parole a toujours été revendiquée par ses acteurs et par les constituants, qui ont érigé la séance publique en mode d'expression principale de la souveraineté nationale, ce tropisme, couplé aux multiples inflexions en matière de maîtrise de l'ordre du jour, ont néanmoins conduit à faire de ce pilier de la procédure législative, l'incarnation institutionnelle d'une ingérence gouvernementale dans la vie parlementaire, à rebours des précédentes républiques<sup>75</sup>, qui persiste après la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 (Partie I).

En dépit de l'échec de la réforme du 23 juillet 2008 à procéder à une revalorisation effective des prérogatives des parlementaires dans le cadre de la maîtrise de leur ordre du jour et à modérer le rythme imposé par l'exécutif aux parlementaires pour assurer la mise en œuvre de son programme, il n'apparaît pas pertinent de mesurer l'équilibre retenu en matière d'ordre du jour en adoptant une vision strictement juridique. L'ordre du jour des Assemblées constitue en effet un véritable pivot des facettes politiques de la vie institutionnelle, jalonnée de poids et de contre-poids<sup>76</sup> d'une portée juridique variable, qui en font un monde dépassant le seul droit constitutionnel (Partie II).

---

<sup>74</sup> Notamment au sein de sa seconde partie.

<sup>75</sup> F.-E. Godefroy, *Le temps et la procédure législative : Etude des insuffisances de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008*, thèse droit, Rennes I, 2018, *op.cit.*, p.286

<sup>76</sup> Expression inspirée par B. Nabli, « L'opposition parlementaire : un contre-pouvoir saisi par le droit », *Pouvoirs*, 2010, n ° 133, p.127

## **Partie I : L'ordre du jour des Assemblées, symbole d'une ingérence gouvernementale dans la vie parlementaire**

L'adoption de la Constitution de la Ve République a signé l'abandon en droit français de la règle fondamentale du parlementarisme érigeant les Assemblées parlementaires en maîtres de leur propre ordre du jour, « voûte du processus législatif »<sup>77</sup>. Celle-ci est d'abord transférée en totalité au Gouvernement, conformément à l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 48 de la Constitution<sup>78</sup>, lui permettant de s'assurer que la politique qu'il conduit<sup>79</sup> et définit soit discutée et mise en œuvre par les Assemblées.

Cet état du droit connaîtra de légères inflexions avant la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 sans que les équilibres antérieurs ne soient fondamentalement remis en cause (chapitre 1). Le chantier de modernisation des institutions aboutissant à la réforme de 2008 vise à corriger les déséquilibres antérieurs par un système complexe de priorités. L'étude de la répartition de l'ordre du jour révélera la survivance de l'esprit de 1958 après la révision (chapitre 2).

### **Chapitre 1 : L'ordre du jour, un instrument destiné à la conduite de la politique de la Nation**

L'ampleur de la rupture provoquée par le transfert de la maîtrise de la quasi-totalité de l'ordre du jour au Gouvernement en 1958 (section 1) et l'absence de changement de régime politique et de culture constitutionnelle expliquent que la priorité gouvernementale a persisté en dépit de l'instauration de contrepoids et de réformes avant la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 (section 2).

---

<sup>77</sup> M. Ameller, *Parlements : une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans cinquante-cinq pays*, 2<sup>e</sup> édition, Paris, PUF, 1966, p.197

<sup>78</sup> Son alinéa premier dispose : « L'ordre du jour des assemblées comporte, par priorité et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, la discussion des projets de loi déposés par le Gouvernement et des propositions de loi acceptées par lui ».

<sup>79</sup> Il est ici nécessaire de rappeler que l'article 20 de la Constitution de la Ve République prévoit que le Gouvernement « détermine et conduit la politique de la Nation ».

## Section 1 : Le renoncement à une règle classique du parlementarisme

Pour mieux saisir l'esprit et les conséquences du bouleversement juridique de 1958 en matière d'ordre du jour, et sa mutation en instrument directeur de la conduite de la politique de la Nation (§2), il convient d'abord de revenir brièvement sur l'état du droit antérieur à cette date, où l'ordre du jour était déjà un outil de sélection des textes destinés à être portés par la volonté nationale (§1).

### *§1 Un outil de sélection unilatérale des textes adoptés antérieurement à la Ve République*

Nul citoyen ne l'ignore, la Révolution de 1789 a opéré un profond bouleversement social, politique et juridique. Du point de vue de l'équilibre des pouvoirs, le transfert de la souveraineté du roi à la Nation est incontestablement la rupture la plus importante selon les historiens du droit Gérard Sautel et Jean-Louis Harouel<sup>80</sup>. Si le concept de nation était déjà existant sous l'Ancien Régime, il s'agissait alors d'un « ensemble de corps réalisant le regroupement des individus »<sup>81</sup>, comportant les trois ordres mais aussi d'autres organisations de moindre importance, comme les communautés de métiers. La représentation de la Nation n'était donc pas unifiée comme aujourd'hui, sa raison d'être était limitée à la défense d'une communauté d'intérêts spécifiques. Il s'agissait en somme d'un autre type de corps intermédiaire entre les sujets et le roi. Les événements de 1789 et les écrits des philosophes des Lumières (et notamment Jean-Jacques Rousseau) ont précipité la mutation de la nation, devenue une communion de citoyens fusionnés en un corps unique, dont la nature et la fonction est de déterminer l'intérêt général<sup>82</sup>. Il est alors admis que l'intérêt général ne peut s'exprimer que par la loi.<sup>83</sup> Telles sont les origines de la prégnance de la séance publique et de la consécration d'un Parlement de parole en France. Cet héritage de l'Ancien Régime a longtemps perduré dans la culture institutionnelle française, au point de rompre avec les principes d'équilibre et de

---

<sup>80</sup> G. Sautel, J.-L. Harouel, *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française*, 8<sup>e</sup> édition, Dalloz, coll. « Précis », 1997, p.21

<sup>81</sup> *Ibid.*, p.19

<sup>82</sup> *Ibid.*, p.20

<sup>83</sup> *Ibid.*, p.21

collaboration des pouvoirs<sup>84</sup> en consacrant une véritable « domination des Assemblées »<sup>85</sup> dès la IIIe République instaurée et jusqu'en 1958. En effet, sur le plan du droit parlementaire, si l'exécutif dispose de la possibilité théorique d'exercer un droit d'initiative législative, de convoquer et de suspendre les sessions et, surtout, de dissoudre les Assemblées, la conjuncture politique et les limitations juridiques expliquent ensemble que la plupart de ces droits ne soient en pratique jamais utilisés<sup>86</sup>, à l'exception de la dissolution<sup>87</sup>, tandis que le Parlement pouvait facilement renverser le Gouvernement au moyen de motions de censure et de questions de confiance<sup>88</sup>. Dans ce contexte de toute-puissance des Assemblées, il est tout naturel que les prérogatives des Chambres en matière de détermination de leur ordre du jour ne soient que très peu limitées, et, partant, très peu encadrées par le droit<sup>89</sup>, bien que les graines de l'utilisation de l'ordre du jour comme moyen de blocage de la délibération d'un texte soient déjà semées, comme en attestent les développements suivants. La seule règle interrogeable en la matière est prévue aux articles 46 du Règlement du Sénat et 111 du Règlement de la Chambre des députés ; elle dispose que le Président de la Chambre doit préparer l'ordre du jour, mais que l'Assemblée doit le « régler souverainement »<sup>90</sup>. Cette formule elliptique tend à masquer l'importance du rôle dudit Président, véritable maître de l'ordre du jour. Si celui-ci est en effet tenu de consulter la Chambre dans le cadre du processus d'élaboration de l'ordre du jour, celui-ci n'est pas contraint d'inscrire une proposition même unilatéralement réclamée par ses membres. En outre, la lecture du projet d'ordre du jour élaboré par le Président n'est pas nécessairement exhaustive : certains textes pourraient ainsi être volontairement écartés de la lecture de l'ordre du jour, et découverts par les parlementaires à la publication officielle de celui-ci<sup>91</sup>. Dans la mesure où le Président est désigné par ses pairs au sein de la Chambre, il est évident que ce dernier ne cherchera pas à s'opposer à celle-ci ou à imposer la discussion de textes qu'elle ne souhaite pas voir abordés. Eugène Pierre indique que le cas s'est produit à la Chambre des députés à une unique reprise, lors de la séance du 8 juin 1879<sup>92</sup>. Cet incident n'a pas provoqué

---

<sup>84</sup> Issus de la théorie de la séparation des pouvoirs telle qu'exposée par Charles Louis de Secondat, baron de la Brède et de Montesquieu, dit Montesquieu, dans le chapitre 6 du livre XI de son célèbre traité *De l'Esprit des lois* paru en 1748, évoquée dans l'article 16 de la Déclaration de 1789.

<sup>85</sup> F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, 41e édition, LGDJ, coll. « Manuels », 2020, p.420

<sup>86</sup> *Ibid.*, p.421

<sup>87</sup> Le maréchal de Mac Mahon décida de dissoudre l'Assemblée en 1877, mais trois cent vingt-sept députés de la majorité sur trois cent soixante-trois furent réélus, expliquant ainsi que ce droit ne fut jamais réutilisé sous la IIIe République.

<sup>88</sup> *Ibid.*, p.419

<sup>89</sup> J. Grangé, « La fixation de l'ordre du jour des Assemblées parlementaires », in E. Guichard-Ayoub, C. Roig, J. Grangé, *Etudes sur le Parlement de la Ve République*, op.cit., p.176

<sup>90</sup> E. Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, édition de 1902, §803

<sup>91</sup> *Ibid.*

<sup>92</sup> E. Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, édition de 1902, §803, note de bas de page n°2

d'importants heurts<sup>93</sup>, mais il demeure particulièrement intéressant dans le cadre d'une étude consacrée à l'ordre du jour, en ce qu'il illustre la possibilité que l'ordre du jour soit unilatéralement déterminé par un des acteurs de la procédure parlementaire, bien qu'il ne s'agisse pas du Gouvernement à cette époque. L'utilisation de l'ordre du jour de la IIIe République partage donc certaines similitudes avec les équilibres de 1958, alors même que les deux régimes sont fondamentalement différents. Cette soumission empirique aux souhaits des Présidents des Assemblées, en l'absence de tout encadrement juridique, a poussé le député Abel Ferry à présenter une résolution<sup>94</sup> destinée à officialiser la pratique le 8 novembre 1911<sup>95</sup>. Elle entraîna la création de la Conférence des Présidents<sup>96</sup>. Sa fonction première et sa composition n'ont que très peu varié au fil de l'écoulement du temps, comme en témoignent les articles 47 et 29 du Règlement du Sénat : il s'agit toujours d'un organe interne à chacune des Chambres, destiné à arrêter l'ordre du jour des débats en séance publique. Sont membres de droit de cette institution les Présidents et vice-présidents des Assemblées, les présidents des groupes parlementaires, les présidents des Commissions permanentes et spéciales, auxquels doivent encore être ajoutés les rapporteurs des Commissions des finances, des affaires sociales et des affaires européennes, comme l'indiquent les actuels articles 47 du Règlement de l'Assemblée nationale et 29 du Règlement du Sénat, précédemment cités.<sup>97</sup>

En droit positif comme en 1911, le Gouvernement n'est pas membre de droit de la Conférence. L'article 94 du Règlement de la Chambre des députés se bornait à consacrer la possibilité pour un représentant du Gouvernement d'y être entendu, après avoir été avisé de la réunion de la Conférence<sup>98</sup>. Si l'instauration de la Conférence des Présidents a permis la codification d'une pratique bien ancrée, celle-ci ne disposait pas de l'autorité nécessaire pour imposer sa décision. Corolaire de la souveraineté des Assemblées et du statut de la séance publique comme unique vecteur de la volonté nationale, les parlementaires avaient pour habitude de voter des modifications du calendrier arrêté par les arbitrages de la Conférence au cours des débats, pour y insérer des textes qu'ils souhaitaient voir abordés, en privilégiant les propositions qu'ils ont portées au détriment de la mesure de leur caractère prioritaire. L'ordre

---

<sup>93</sup> La Chambre a simplement adopté un ordre du jour modificatif pour reporter l'examen du texte initialement non indiqué à la séance suivante.

<sup>94</sup> Les spécificités des résolutions seront abordées infra.

<sup>95</sup> J. Grangé, « La fixation de l'ordre du jour des Assemblées parlementaires », in E. Guichard-Ayoub, C. Roig, J. Grangé, *Etudes sur le Parlement de la Ve République*, op.cit., p.176-177

<sup>96</sup> La composition initiale des deux Conférences des deux chambres est détaillée par J. Grangé, *Ibid.*, p.214

<sup>97</sup> Seuls les rapporteurs des commissions des affaires sociales et européennes n'étaient donc pas appelés à siéger au sein de la Conférence des Présidents initiale. Ces ajouts ont été introduits dans les Règlements de la Chambre basse et de la Chambre haute par deux résolutions parues les 27 mai et 2 juin 2009, respectivement.

<sup>98</sup> Résolution du 27 mai 1920

du jour des Assemblées traduisait là encore une volonté de choisir les textes abordés en séance publique. La volonté d'organiser l'ensemble des discussions attenantes à la vie parlementaire est encore un témoignage de cet attachement au modèle du Parlement de parole. La pleine souveraineté des Assemblées sous la III<sup>e</sup> République ne signifiait donc pas que l'ordre du jour y était toujours planifié sans heurt. C'est paradoxalement la rationalisation du parlementarisme et l'accroissement de la charge pesant sur le pouvoir législatif qui a incité les parlementaires à accroître le poids institutionnel de la Conférence des Présidents<sup>99</sup> par deux modifications majeures de son fonctionnement<sup>100</sup>, toujours en vigueur en droit positif. En premier lieu, la possibilité de demander le vote d'une modification de l'ordre du jour au cours des débats en séance est désormais abolie. L'ordre du jour déterminé en Conférence des Présidents se trouve ainsi verrouillé jusqu'à la prochaine réunion de cet organe. En second lieu, le programme de la Conférence est désormais établi pour une durée de quinze jours<sup>101</sup>, et ne pourra être modifié qu'au moyen d'une convocation supplémentaire de cette dernière. A titre plus accessoire, les présidents de groupes se voient également reconnaître un vote pondéré au sein même de la Conférence, sur la base du nombre de sièges détenus par le groupe<sup>102</sup>. Cette dernière réforme n'altère pas fondamentalement la physionomie de la Conférence car en pratique, les propositions de la majorité étaient toujours inscrites à l'ordre du jour, dans la plus pure tradition de la démocratie parlementaire<sup>103</sup>. Il ressort de cette étude historique que l'ordre du jour a toujours été un outil utilisé unilatéralement par un acteur unique (les Présidents des Chambres avant 1911, les parlementaires de la majorité après cette date) pour choisir les textes qui seront débattus, et, partant, adoptés. Les rédacteurs de la Constitution de la Ve République ont entendu s'approprier cet instrument, en faisant de l'ordre du jour l'instrument par excellence de la rationalisation de la procédure parlementaire en 1958.

---

<sup>99</sup> J. Grangé, « La fixation de l'ordre du jour des Assemblées parlementaires », in E. Guichard-Ayoub, C. Roig, J. Grangé, *Etudes sur le Parlement de la Ve République*, op.cit., p.178-179

<sup>100</sup> Ces réformes ont été instaurées sur la base des résolutions des 17 mars 1948, 9 décembre 1948, 17 octobre 1950 et 27 mars 1952, reprises par le Règlement du Sénat.

<sup>101</sup> Actuellement, celui-ci est déterminé pour un mois dans les deux Chambres, en raison des différentes priorités instaurées par les différents alinéas de l'article 48 de la Constitution, étudiées *infra*

<sup>102</sup> Cette règle est actuellement reprise à l'article 47 al.3 et 29 al.8 du Règlement de l'Assemblée nationale.

<sup>103</sup> P. Avril, J. Gicquel, J.-E. Gicquel, *Droit parlementaire*, 5<sup>e</sup> édition, LGDJ, coll. « Précis », 2014, p.146

## §2 L'emploi de l'ordre du jour à la conduite de la politique de la Nation

Si l'ordre du jour des Assemblées a pour but de choisir les textes discutés et constitue l'instrument central de la discussion et de la mise en œuvre de choix politiques, il s'agit avant tout d'un acte destiné à organiser le bon déroulement de la procédure législative. Sans cette organisation, le pouvoir législatif se trouverait paralysé par les règles mêmes du droit parlementaire<sup>104</sup>. Le choix de l'acteur en charge de déterminer l'ordre du jour est donc intimement lié à la question des relations et de l'équilibre entre les pouvoirs. Or, laisser les décisions relatives à l'ordre du jour aux mains du seul pouvoir législatif apparaît problématique dans n'importe quel régime parlementaire à compter du moment où le pouvoir exécutif n'est plus capable d'arrêter le pouvoir<sup>105</sup>, lorsque la collaboration entre ces deux pouvoirs n'est plus possible<sup>106</sup>. Cette vicissitude de la IIIe République est connue en matière d'engagement de la responsabilité du Gouvernement, mais il est toutefois capital de souligner qu'elle emporte également des conséquences sur l'ordre du jour des Chambres, et, partant, sur la production normative. Cet argument mérite d'être explicité, en ce qu'il conditionnera les choix retenus ultérieurement. Dans tout régime parlementaire, il est incontestablement essentiel de garantir des droits aux groupes d'opposition<sup>107</sup> en leur permettant d'inscrire bon nombre de leurs initiatives à l'ordre du jour, et ainsi, de participer effectivement aux débats en séance publique. C'est d'ailleurs pour cette raison que l'ordre du jour a été légitimement qualifié d'« indicateur institutionnel du droit de l'opposition »<sup>108</sup>. Cependant, accorder une importance démesurée aux propositions de l'opposition au sein de l'ordre du jour conduit à n'aborder qu'une collection de textes de moindre importance, issus d'initiatives personnelles des députés et sénateurs<sup>109</sup>. Ce déséquilibre systémique ira jusqu'à contraindre le Gouvernement à engager la confiance sur les demandes d'inscription de ses projets à l'ordre du jour, et à présenter sa démission à trois reprises, en 1951, 1953 et 1955<sup>110</sup>, sans que le Parlement ne parvienne pour autant à s'accorder

---

<sup>104</sup> J.-M. Cotteret, « L'ordre du jour des Assemblées parlementaires », RDP, 1991, p.814

<sup>105</sup> Expressions empruntées au fameux traité *De l'Esprit des Lois* de Montesquieu, livre XI, chapitre 4 (1748)

<sup>106</sup> Dans F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, LGDJ, coll. « Manuels », 41e édition, 2020, les auteurs expliquent que cette dynamique était rompue dès l'instauration de la IIIe République

<sup>107</sup> En droit positif, le fait de restreindre la liberté d'expression de l'opposition en violation des dispositions constitutionnelles justifie d'ailleurs une censure pure et simple de la disposition litigieuse, et ce, depuis la décision n°2009-581 DC du 25 juin 2009, citée par D.Chamussy, « La procédure parlementaire et le Conseil constitutionnel », Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, n°38, 2013, p.37. Le principe n'est donc pas récent.

<sup>108</sup> H.Cavaillet, D.Poulard, « Article 48 », in F. Luchaire, G. Conac, dir., *La Constitution de la République française*, 2e édition, Economica, 1987, p.935

<sup>109</sup> Comme le relève A. de Montis dans *La rénovation de la séance publique du Parlement français*, op.cit., p.288

<sup>110</sup> P. Le Mire, « L'ordre du jour sous la Ve République », RFDC, n°1991/6, 1991, p.196-197

avec l'exécutif quant à la politique à mener jusqu'à l'avènement de la Ve République<sup>111</sup>. L'équilibre retenu en matière d'ordre du jour sous les IIIe et IVe Républiques est ainsi symptomatique de la balance générale des pouvoirs : lorsqu'un pouvoir dispose des facultés de statuer et d'empêcher<sup>112</sup> au détriment de l'autre, le premier disposera systématiquement de la plus grande part de l'ordre du jour. Il s'agit donc d'un point de référence dans l'analyse des mécanismes juridiques et politiques inhérents à un régime. Dans le cas des IIIe et IVe Républiques, il s'agit de « régimes d'assemblée » où les pouvoirs sont subordonnés à une Assemblée souveraine, vivement décriés par Michel Debré<sup>113</sup>. La prééminence législative sera combattue par le biais d'un véritable cadre juridique, d'un accroissement de la rationalisation du parlementarisme français<sup>114</sup>, sans toutefois remettre en cause la prégnance accordée à la séance publique. Cet encadrement sera à la fois juridique et politique. Sur la base du principe dégagé dans l'article 20 de la Constitution faisant du Gouvernement l'organe chargé de la détermination et de la conduite de la politique de la Nation, plusieurs dispositions juridiques sont destinées à renforcer le poids institutionnel de l'exécutif dans la procédure législative<sup>115</sup>, parmi lesquelles<sup>116</sup> le nouveau régime des sessions, désormais strictement réglées<sup>117</sup>, l'obligation de faire porter la discussion initiale des projets de loi sur la mouture présentée par le Gouvernement<sup>118</sup> ou encore la délimitation des domaines de la loi et du règlement<sup>119</sup>. Ces réformes entraînent un véritable changement de paradigme dans l'équilibre institutionnel français, en ce que le Gouvernement dispose désormais des prérogatives suffisantes pour être considéré comme un acteur à part entière de la procédure législative. Cet ensemble de réformes constitutionnelles se double de l'émergence d'une véritable majorité qualitative<sup>120</sup>, d'une force politique qui existe en dehors de celle-ci pour soutenir le Gouvernement, et appuyer sa légitimité<sup>121</sup>. Mais c'est avec le transfert quasi intégral de la maîtrise de l'ordre du jour que la

---

<sup>111</sup> J. Laporte, M.-J. Tulard, *Le droit parlementaire*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1986

<sup>112</sup> Deux concepts centraux de la séparation des pouvoirs, dégagés par Montesquieu dans *De l'Esprit des Loix*, (livre XI, chapitre 6) en 1748, dans une maxime restée célèbre : « *J'appelle faculté de statuer, le droit d'ordonner par soi-même, ou de corriger ce qui a été ordonné par un autre. J'appelle faculté d'empêcher, le droit de rendre nulle une résolution prise par quelque autre [...]* »

<sup>113</sup> Dans son exposé dit de la « Nouvelle Constitution », présenté devant le Conseil d'Etat le 27 août 1958.

<sup>114</sup> M. Debré estime en effet, dans le discours précité, qu'il est possible de « briser des mauvaises habitudes » nées de la pratique parlementaire par l'observation de « rigoureux impératifs »

<sup>115</sup> Les arbitrages retenus en matière d'ordre du jour sont évidemment au nombre de ses dispositifs juridiques ; ils seront étudiés ci-après.

<sup>116</sup> Liste inspirée par J. Grangé, « La fixation de l'ordre du jour des Assemblées parlementaires », in E. Guichard-Ayoub, C. Roig, J. Grangé, *Etudes sur le Parlement de la Ve République*, *op.cit.*, p.180

<sup>117</sup> Articles 28 à 30 de la Constitution

<sup>118</sup> Auparavant, la discussion portait sur le texte revu et amendés par les Commissions. L'article 42 de la Constitution rompt avec la règle antérieure.

<sup>119</sup> Articles 34 et 37 de la Constitution

<sup>120</sup> Par opposition aux majorités quantitative des Républiques antérieures

<sup>121</sup> J.-M. Denquin, « Constitution politique et fait majoritaire », *Jus Politicum*, n°29, 2020, p.173-174

Ve République se rapproche du régime britannique, caractérisé par la prégnance gouvernementale dans la procédure législative, au nom de la conduite de la politique de la Nation<sup>122</sup>. Il importe ici de réaliser un « savant dosage »<sup>123</sup> entre la nécessaire part d'initiative législative et le respect de l'autonomie des Assemblées et des droits de l'opposition<sup>124</sup>, toujours dans l'optique de préserver l'équilibre des pouvoirs. Alors que la maîtrise de l'ordre du jour des Républiques antérieures traduisait un net déséquilibre en faveur des Assemblées parlementaires, les choix de 1958 témoignent d'un déséquilibre au profit du Gouvernement, dont la priorité en la matière ne connaît que très peu d'atténuations. Michel Debré l'a d'ailleurs admis à demi-mot, lorsqu'il déclara devant le Conseil d'Etat<sup>125</sup> que « le Gouvernement responsable de l'État, donc de la législation, est normalement maître de l'ordre du jour des Assemblées » et qu'« aucun retard ne doit être toléré à l'examen d'un texte gouvernemental ». Cette mise au service du pouvoir législatif au profit de la politique déterminée par le Gouvernement signe la fin d'un « axiome »<sup>126</sup> du droit parlementaire français<sup>127</sup>, cimentée par l'inscription dans la Constitution, dans son article 48<sup>128</sup>. Cet article essentiel à toute étude consacrée à l'ordre du jour appelle des développements particuliers. A la répartition empirique de l'ordre du jour par les Assemblées est substitué un balancement de deux priorités respectivement codifiées aux deux alinéas de l'article, chacune neutralisant la seconde. Le cœur du mécanisme réside bien entendu en son alinéa premier : « L'ordre du jour des assemblées comporte, par priorité et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, la discussion des projets de loi déposés par le Gouvernement et des propositions de loi acceptées par lui ». Cette priorité a conduit certains auteurs à considérer l'ordre du jour comme la « chose » exclusive des ministres<sup>129</sup>, en ce que le Gouvernement détermine la nature des textes discutés<sup>130</sup> et contraint le Parlement à débattre sur la mouture du texte qu'il choisit de présenter<sup>131</sup>, sans laisser aux parlementaires la possibilité de présenter des contre-projets comme auparavant : ceux-ci

---

<sup>122</sup> J.-L. Pézant, « Article 48 », in F. Luchaire, G. Conac, dir., *La Constitution de la République française*, 3e édition, Economica, 2008, p.1205-1206

<sup>123</sup> A.de Montis, *La rénovation de la séance publique du Parlement français*, op.cit., p.296

<sup>124</sup> G.Toulemonde, *Le déclin du Parlement sous la Ve République : mythe et réalités*, thèse droit, Lille II, 1998, accessible via <https://hal.archives-ouvertes.fr/tel-01706278/document>, p.160-161

<sup>125</sup> Dans le discours du 27 août 1958 précité

<sup>126</sup> J-E. Gicquel, « Vers la fin de la maîtrise gouvernementale en matière de fixation de l'ordre du jour des assemblées parlementaires ? », LPA, 8 juillet 1999, n° 135, p.12

<sup>127</sup> Dans sa thèse de doctorat *Les armes du gouvernement dans la procédure législative : Etude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, op.cit., p.189, C. Vintzel assimile le Gouvernement à des « assassins de la règle d'or du parlementarisme classique », illustrant par là-même l'ampleur de la rupture opérée.

<sup>128</sup> Au lieu des seuls Règlements des Assemblées comme auparavant.

<sup>129</sup> J. Limouzy, « Les rapports du ministre avec le Parlement et les partis », *Pouvoirs*, n°38, 1986, p.89

<sup>130</sup> P. Le Mire, « L'ordre du jour sous la Ve République », op.cit., p.201

<sup>131</sup> Par opposition à l'étude d'une version remaniée par la Commission chargée du texte

doivent procéder au dépôt d'amendements sur chaque article du texte qu'ils souhaiteraient voir réécrits<sup>132</sup>.

Le poids des forces politiques en séance publique, manifestation la plus évidente du fait majoritaire, peut évidemment amener à compromettre cette perspective, selon le nombre de sièges dont disposent les groupes duquel ceux qui présentent des amendements dépendent. Francis Donazar rappelle à ce titre, dans sa thèse de doctorat, les vives inquiétudes des membres des groupes communistes et socialistes à l'égard de la diminution de leur capacité à servir de contre-pouvoir au Gouvernement du fait de cette priorité instituée par l'article 48 de la Constitution<sup>133</sup>. L'ordre du jour prioritaire est de surcroît obligatoire, pour trois raisons. Il est d'abord imposé à la Conférence des Présidents, après avoir été négocié par le Ministre chargé des relations avec le Parlement<sup>134</sup> avec ses membres ; en pratique, cette obligation se trouve encore renforcée à l'Assemblée nationale, seuls ceux issus de la majorité<sup>135</sup> participent réellement à cette concertation<sup>136</sup>. L'ordre du jour prioritaire est également obligatoire en ce qu'il est impossible de soumettre une exception d'irrecevabilité ou un rappel au règlement à son encontre ; il n'est pas non plus possible de reporter sa mise en œuvre, de le modifier ou de demander sa validation par un vote en séance publique<sup>137</sup>. Le caractère contraignant de l'ordre du jour se manifeste enfin par la capacité du Gouvernement de le modifier à l'envi, et la Conférence des Présidents sera contrainte d'en prendre acte<sup>138</sup>. Toutes les caractéristiques de l'ordre du jour prioritaire persistent dans le cadre de la convocation du Parlement en session extraordinaire à la demande du Gouvernement, en application de l'article 29 de la Constitution<sup>139</sup>. Dans ce cas, l'ordre du jour et la date de la session sont déterminés par le Gouvernement et expressément inscrits au sein même du décret de convocation, signé par le Président et revêtu du contreseing du Premier Ministre, sans que les Assemblées disposent d'une quelconque marge de manœuvre. Si l'ordre du jour examiné au cours des sessions extraordinaires est imposé par le Gouvernement au Parlement au moyen d'un acte administratif dédié, en pratique, il n'est pas moins contraignant que la priorité gouvernementale

---

<sup>132</sup> *Ibid.*, p.202

<sup>133</sup> F. Donazar, *Les groupes parlementaires à l'Assemblée nationale sous la Vème République*, thèse droit, Paris II, 2019, p.168-169

<sup>134</sup> La dénomination de cette fonction a pu être amenée à varier au fil des gouvernements successifs.

<sup>135</sup> Un observateur averti pourra remarquer que celle-ci est naturellement plus encline à agréer les propositions du Gouvernement.

<sup>136</sup> L. Léothier, *Le Ministre chargé des relations avec le Parlement*, thèse droit, Aix-Marseille, 2019, p.179-181

<sup>137</sup> P. Le Mire, *op.cit.*, p.202-203

<sup>138</sup> J. Grangé, « La fixation de l'ordre du jour des Assemblées parlementaires », in E. Guichard-Ayoub, C. Roig, J. Grangé, *Etudes sur le Parlement de la Ve République*, p.185-186

<sup>139</sup> J. Grangé, *Ibid.*, p.208-209

traditionnelle<sup>140</sup> orchestrée par la Conférence des Présidents, où la voix des ministres est largement prépondérante. Au terme de cette brève analyse, il apparaît que l'ordre du jour prioritaire constitue bien « un pouvoir sans contre-pouvoirs »<sup>141</sup>, au service de la rationalisation du parlementarisme et de la conduite de la politique de la Nation par le Gouvernement.

Cet équilibre est seulement tempéré par une seconde priorité constitutionnelle issue de l'article 48 de la Constitution, consacrée aux séances de questions adressées au Gouvernement. Imaginée comme le corollaire naturel de la priorité gouvernementale, Michel Debré fait de cette séance réservée une « marque décisive du régime parlementaire »<sup>142</sup> en ce qu'elle relève de la fonction de contrôle de l'action du Gouvernement, entendue au sens de l'analyse, de la critique et de l'encadrement des activités étatiques<sup>143</sup>. Le Gouvernement est tenu de se soumettre à cet exercice une séance par semaine ; il ne peut y déroger en surchargeant l'ordre du jour prioritaire<sup>144</sup>. Il peut s'agir d'une série de questions orales, de questions écrites ou de questions au Gouvernement<sup>145</sup>. Les questions orales sont posées en début de séance, et sont destinées à établir un dialogue entre parlementaires et Gouvernement portant sur des questions d'actualité. Les réponses apportées ne peuvent en aucune circonstance donner lieu à un vote ou entraîner une modification de l'ordre du jour. Leur effectivité juridique se trouve ainsi limitée : leur portée est purement politique. Les questions écrites appellent quant à elles une réponse extensive : il s'agit le plus souvent d'interroger l'administration d'un cabinet ministériel sur un projet de réforme ou sur le traitement à apporter à une question de droit en lien avec un projet de loi. Les questions au Gouvernement ont enfin été instaurées à l'initiative du Président Valéry Giscard d'Estaing en vue de remédier à l'absence de portée normative des questions orales et de susciter l'intérêt de l'opinion publique dans la vie parlementaire. D'une forme similaire aux questions orales, avec lesquelles elles sont d'ailleurs parfois confondues, elles présentent la particularité d'être télédiffusées. Elles contraignent ainsi les membres du Gouvernement qui acceptent de se prêter à l'exercice à se rendre dans l'hémicycle<sup>146</sup> de chacune des Chambres et à être interrogés sur tout aspect de l'action gouvernementale. Si la nécessité de prévoir des

---

<sup>140</sup> *Ibid*, p.209

<sup>141</sup> P. Hontebeyrie, « La fixation de l'ordre du jour prioritaire : un pouvoir sans contre-pouvoirs », *Pouvoirs*, n° 34, 1985, p.13

<sup>142</sup> Discours précité du 27 août 1958

<sup>143</sup> A.de Montis, *La rénovation de la séance publique du Parlement français*, *op.cit.*, p.297 à 298

<sup>144</sup> J. Grangé, « La fixation de l'ordre du jour des Assemblées parlementaires », in E. Guichard-Ayoub, C. Roig, J. Grangé, *Etudes sur le Parlement de la Ve République*, *op.cit.*, p.200-201

<sup>145</sup> Les développements qui suivent sont issus de G. Toulemonde, *Le déclin du Parlement sous la Ve République : mythe et réalités*, *op.cit.*, p.357 à 368

<sup>146</sup> Les parlementaires et les ministres concernés sont ainsi contraints de se déplacer à Paris lors de la séance arrêtée par la Conférence des Présidents.

contreponds à la prégnance de la priorité gouvernementale n'est pas contestée, force est de constater que le bilan de la seule activité de contrôle originellement prévue dans l'ordre du jour des Assemblées est en demi-teinte. Alors que les questions écrites sont fréquentes, nombreuses<sup>147</sup> et donnent lieu à des réponses riches et pertinentes, correspondant au standard qui pourrait être attendu d'un véritable contrôle de l'action du Gouvernement, les questions posées sous forme orale souffrent des mêmes vicissitudes. En premier lieu, si les questions peuvent être adressées à n'importe quel membre du Gouvernement dont la présence est attendue lors de la séance dédiée, celui-ci peut être remplacé par un autre ministre ou secrétaire d'Etat, qui ne sera pas forcément en capacité d'accorder une réponse utile et adaptée à un contrôle de l'action publique, en dépit du caractère obligatoire de cette séance. En second lieu, il convient de relever que les questions aux membres du Gouvernement ne sont pas transmises à l'avance aux ministres concernés. Si cet état du droit présente le mérite de préserver la spontanéité des réponses, particulièrement attendue dans le cas de sujets relatifs à l'actualité, elle présente l'inconvénient d'empêcher ledit ministre de consulter son administration et de fournir une réponse qui ne frustrerait pas les parlementaires et ne compromettrait pas l'ensemble de la fonction de contrôle du pouvoir exécutif<sup>148</sup>. Il infère de tout ce qui précède que la priorité accordée aux questions aux membres du Gouvernement telle qu'elle a été pensée en 1958 n'est pas suffisante à rectifier le déséquilibre institutionnel inhérent à l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 48. L'ordre du jour des Assemblées est donc bien un indicateur pertinent en vue de mesurer la balance des pouvoirs. La résilience de la notion d'ordre du jour complémentaire sous la Ve République n'entraîne pas de desserrement du carcan pesant sur le Parlement dans le cadre de la rationalisation de la procédure législative, mais elle demeure particulièrement importante dans la compréhension des mécanismes inhérents à la fixation de l'ordre du jour. Il demeure en effet capital de garder à l'esprit que la priorité gouvernementale n'implique pas son exclusivité<sup>149</sup> ; les Assemblées conservent le droit d'adopter des propositions de loi dans le cadre d'un ordre du jour dédié, l'ordre du jour complémentaire. Également voté au cours des réunions de la Conférence des Présidents, la portée pratique de cet ordre du jour est extrêmement limitée, puisqu'il ne peut être déterminé que dans le cas où du temps consacré aux séances publiques n'aurait pas été alloué. Il est d'ailleurs qualifié de « résiduel » par la

---

<sup>147</sup> Dans *Le déclin du Parlement sous la Ve République : mythe et réalités*, *op.cit.*, G. Toulemonde recense une moyenne de 15 000 questions posées à l'Assemblée nationale entre 1958 et 1984, en augmentation après cette date, et près de 5000 au Sénat à la même période.

<sup>148</sup> G. Toulemonde, *Le déclin du Parlement sous la Ve République : mythe et réalités*, *op.cit.*, p.365 et 367

<sup>149</sup> P. Hontebeyrie, « La fixation de l'ordre du jour prioritaire : un pouvoir sans contre-pouvoirs », *Pouvoirs* 1985, n ° 34, p.17

doctrine<sup>150</sup>, en ce que la priorité gouvernementale occupe souvent la quasi-intégralité de la durée des séances, voire leur intégralité. Pierre Hontebeyrie remarque ainsi que sur une période de vingt-six ans, onze années<sup>151</sup> ne comportaient aucun examen de proposition de loi<sup>152</sup>. Cette affirmation ne signifie pas qu'aucun jour complémentaire n'a été prévu durant cette période, mais simplement que celui-ci a été réservé à des tâches indispensables à la vie des Assemblées, comme la désignation de représentants auprès d'autres institutions<sup>153</sup>, ainsi que le rappelle Didier Maus<sup>154</sup>. Au terme de l'étude des équilibres retenus en 1958, il ressort que ce programme de travail est presque entièrement aux mains du seul Gouvernement, au point d'empêcher toute discussion de propositions de loi en pratique, exactement comme il était virtuellement impossible pour le Gouvernement d'imposer le débat d'un projet de loi sous les Républiques antérieures. Le paradigme s'est ainsi inversé. L'étude de la répartition de la maîtrise de l'ordre du jour apparaît donc bien être un indicateur par excellence des équilibres institutionnels au sein du régime parlementaire français. Il est également intéressant de noter que la préférence accordée à la séance publique ne s'est jamais démentie : c'est toujours dans l'hémicycle que se déroule l'essentiel de la vie parlementaire, dans la tradition des Parlements de parole. Certaines pratiques politiques et réformes auront notamment pour objet de réduire le poids de l'ordre du jour prioritaire, mais le bilan en demeure nuancé : l'ordre du jour tel que pensé en 1958 persiste dans sa globalité, illustrant la permanence de l'esprit de la Constitution de la Ve République<sup>155</sup>.

## Section 2 : La tempérance amorcée d'une priorité gouvernementale persistante

La chose est universellement acceptée : le Gouvernement, chargé de la conduite de la politique de la Nation, doit disposer de prérogatives juridiques exorbitantes et d'une conjoncture politique favorable pour pouvoir se faire entendre à l'hémicycle. Il convient toutefois de garder à l'esprit qu'en régime parlementaire, les pouvoirs exécutif et législatif doivent travailler de concert, dans le respect de leur sphère de compétence respective. La recherche de la balance idéale est toutefois un exercice infiniment complexe. Dans le cas du régime établi en 1958, la

---

<sup>150</sup> P. Le Mire, « L'ordre du jour sous la Ve République », *op.cit.*, p.213

<sup>151</sup> 1961, 1963, 1966, 1967, 1970, 1976, 1977, 1979, 1980, 1983 et 1984

<sup>152</sup> P. Hontebeyrie, « La fixation de l'ordre du jour prioritaire : un pouvoir sans contre-pouvoirs », *op.cit.*, p.18

<sup>153</sup> On peut par exemple penser aux administrateurs détachés auprès du Conseil constitutionnel.

<sup>154</sup> Cité dans P. Le Mire, « L'ordre du jour sous la Ve République », *op.cit.*, p.213

<sup>155</sup> La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, étudiée *infra*, perpétue également cet équilibre, mais cette inflexion demeure plus sensible.

profonde inégalité entre les acteurs de la procédure législative et l'incapacité constatée du Parlement à remplir ses missions ont instillé des volontés de réformes en matière de maîtrise de l'ordre du jour, dont un partage plus équitable aurait sans nul doute pour effet d'élargir les possibilités d'action des parlementaires au-delà des seules motions de procédure et des exclamations aux membres du Gouvernement<sup>156</sup>. Les inflexions apportées par des tentatives de constitution d'une réelle opposition parlementaire et la pratique politique ne suffisent pas à provoquer un changement substantiel dans l'équilibre arrêté en matière d'ordre du jour (§1). La timide réforme de 1995<sup>157</sup> ne parvient pas davantage à provoquer un réel changement de paradigme dans la balance des pouvoirs. Une analyse plus fine des règles constitutionnelles relatives à l'ordre du jour telles que résultant de ces deux réformes démontre toutefois que la dynamique de 1958 n'est pas invalidée (§2), bien que dans ce dernier cas, l'état du droit apparaît moins tranché qu'au premier abord.

*§1 De timides tentatives d'atténuation de la priorité gouvernementale par les usages et la pratique parlementaire*

Les premiers acteurs de la procédure parlementaire à voir leurs prérogatives remises en cause par la priorité gouvernementale en matière d'ordre du jour en 1958 sont évidemment les partis d'opposition et minoritaires, ainsi que leurs membres. Cette affirmation relève de l'évidence, le système institutionnel ayant été pensé pour faire du bloc constitué du Gouvernement et de la majorité la seule expression de la volonté générale. Si cette alliance aboutit incontestablement à unifier les voix du cœur des représentants des citoyens autour d'une même politique, alors réputée comme émanant de la Nation, elle aboutit à limiter la possibilité d'entendre des voix discordantes dans l'hémicycle. Affaiblir le Parlement au nom de la cohérence de la politique nationale passe par la soumission de la majorité et des minorités<sup>158</sup>, au prix de l'abandon de la souveraineté de la représentation nationale en son seul sein<sup>159</sup> mais

---

<sup>156</sup> Propos issus d'un entretien avec une rédactrice des comptes-rendus de l'Assemblée nationale tenu le 10 mai 2021, souhaitant demeurer anonyme

<sup>157</sup> Issue d'une promesse du Président de la République Jacques Chirac

<sup>158</sup> P. Monge, *Les minorités parlementaires sous la Ve République*, thèse droit, Aix Marseille, Dalloz, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2011, p.45

<sup>159</sup> Alors qu'aux termes de l'article 3 de la constitution de 1946, le peuple exerce « la souveraineté nationale [...] par ses députés à l'Assemblée nationale », l'article 3 de la Constitution de 1958 ne fait mention que de l'exercice de cette souveraineté par le biais de « représentants », sans autre précision.

également d'une atténuation pratique de la liberté des débats au Parlement. En dépit de la tendance, inhérente à tout régime parlementaire, qu'a l'opposition à se placer, comme son nom l'indique, en opposition systématique à tout texte émanant de la majorité<sup>160</sup>, une part de la doctrine<sup>161</sup> considère en effet que l'instauration d'un statut particulier de l'opposition, sur le modèle des Républiques antérieures permettrait d'étendre le principe du pluralisme des courants d'expression<sup>162</sup> à la sphère politique<sup>163</sup>, et favoriserait un contrôle de meilleure qualité<sup>164</sup>. Ce statut leur a toujours été dénié par une jurisprudence constitutionnelle constante initiée par la décision n°59-2 DC du 24 avril 1959. Cette position a été récemment réaffirmée en 2006<sup>165</sup> qui censure la consécration d'un statut spécifique accordé à certains groupes sur le fondement du principe d'égalité de traitement entre les groupes<sup>166</sup>. Cette jurisprudence nie au Règlement des Assemblées la possibilité d'instaurer tout traitement, favorable ou défavorable, à certains groupes, y compris lorsqu'il s'agit de corriger un déséquilibre au profit de la majorité. En matière d'ordre du jour, les Assemblées ne peuvent donc aménager un espace temporel<sup>167</sup> réservé à l'opposition de leur propre initiative. Une telle innovation doit découler de la mise en œuvre d'une révision constitutionnelle. Or, si la reconnaissance d'un statut particulier de l'opposition n'apporterait pas de changement fondamental dans le fonctionnement institutionnel de la Ve République du fait des nombreuses armes à la disposition du Gouvernement dans la procédure législative<sup>168</sup>, elle revêtirait une importance symbolique qui ne saurait être sous-estimée. Un parlementaire qui ne se sentira pas écouté dans l'hémicycle se limitera souvent à se placer en opposition avec la majorité, sans être nécessairement actif dans la procédure législative<sup>169</sup>. La priorité gouvernementale en matière de fixation de l'ordre du jour est largement perçue comme un acte de « soumission déraisonnable »<sup>170</sup> des Assemblées

---

<sup>160</sup> J.-P Camby, « Le droit parlementaire, droit de la minorité ? », in *Mélanges en l'honneur de Pierre Avril. La République*, Paris, Montchrestien, 2001, p.426-428

<sup>161</sup> P. Monge, *Les minorités parlementaires sous la Ve République*, *op.cit.*, p.48-50

<sup>162</sup> Consacré par le Conseil constitutionnel dans la décision n°86-217 DC du 18 septembre 1986

<sup>163</sup> Cette extension sera réalisée bien après la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 par la décision n°2017-651 QPC du 31 mai 2017

<sup>164</sup> P. Monge, *Ibid.*, p.46

<sup>165</sup> Dans la décision n° 2006-537 DC

<sup>166</sup> L. Gauthier-Lescop, « Une résolution du Parlement pour lutter contre l'inflation normative », RDP, n°2007/1, 2007, p.114-115

<sup>167</sup> Expression de F.-E. Godefroy, *Le temps et la procédure législative : Etude des insuffisances de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008*, *op.cit.*, p.323

<sup>168</sup> Comme la procédure dite du « vote bloqué », prévue à l'alinéa 3 de l'article 44 de la Constitution, qui permet au Gouvernement de demander qu'une Assemblée se prononce sur un texte en ne retenant que les amendements dont il est à l'origine.

<sup>169</sup> Propos issus d'un entretien tenu le 10 mai 2021, avec une rédactrice des comptes-rendus de l'Assemblée nationale souhaitant demeurer anonyme, tirés de ses propres échanges privés avec des députés issus d'un parti d'opposition

<sup>170</sup> *Ibid.*

au fait majoritaire. C'est pour cette raison que les parlementaires issus des groupes d'oppositions et minoritaires ont tenté de mettre en œuvre des solutions politiques et empiriques pour renforcer l'assise de leur position dans la vie parlementaire. Les Assemblées parlementaires sont un microcosme en perpétuelle évolution ; les pratiques forgées par les acteurs ne peuvent toutes être régulées par le droit<sup>171</sup>. A la demande des parlementaires d'opposition, a ainsi été perpétuée la tradition de la tenue de plusieurs séances de questions par semaine, en marge de la règle constitutionnelle et des règlements<sup>172</sup>. De la même façon, l'usage dit du « droit de tirage » pourra être cité ici. Il s'agit là encore d'une pratique en marge du droit, permettant aux groupes de faire inscrire à l'ordre du jour, à tour de rôle, une question ou une résolution relative à un texte<sup>173</sup> ou à la création d'une commission d'enquête à propos d'un objet précis, à compter de 1990<sup>174</sup>. L'opposition parlementaire a donc pu s'appuyer sur différents usages *praeter legem* pour atténuer quelque peu le poids du fait majoritaire dans la procédure législative, et reprendre quelque maîtrise sur une part de l'ordre du jour sans révision constitutionnelle. Le Conseil constitutionnel a toutefois censuré d'autres tentatives plus audacieuses d'infléchir l'équilibre institutionnel. Il n'a en effet pas échappé à l'opposition qu'elle pouvait user de l'ordre du jour dit « de droit » pour augmenter son temps de parole effectif. Cet ordre du jour particulier présente la particularité d'échapper au contrôle du Gouvernement et de la Conférence des Présidents<sup>175</sup>. Il s'agit en réalité d'une planification automatique de l'examen de certaines mesures d'organisation interne, de mesures d'ordre intérieur exigée par la Constitution ou par les règlements des Assemblées et auquel un temps doit être alloué<sup>176</sup>. On peut ici citer, sans prétendre à l'exhaustivité, les nominations des Présidents des Assemblées<sup>177</sup>, des membres du Bureau<sup>178</sup>, ou encore les demandes de modification des Règlements des Assemblées<sup>179</sup>. Dans ce dernier cas, il est intéressant de relever que l'autonomie des Assemblées reprend son emprise, le Gouvernement acceptant de bonne grâce l'engagement d'un débat portant sur ce sujet<sup>180</sup>, y compris lorsque cette demande

---

<sup>171</sup> J.-P Camby, « Le droit parlementaire, droit de la minorité ? », in *Mélanges en l'honneur de Pierre Avril. La République*, Paris, Montchrestien, 2001, p.432

<sup>172</sup> *Ibid.*

<sup>173</sup> *Ibid.*, p.433

<sup>174</sup> E. Vallet, « Les commissions parlementaires sous la cinquième République », RFDC, 2003/2, n°54, 2003 p.262-263

<sup>175</sup> P. Le Mire, « L'ordre du jour sous la Ve République », *op.cit.*, p.222-223

<sup>176</sup> *Ibid.*

<sup>177</sup> Article 32 de la Constitution

<sup>178</sup> Article 43 de la Constitution et Article 5 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des Assemblées parlementaires

<sup>179</sup> Article 61 de la Constitution, qui rend la saisine du Conseil constitutionnel obligatoire en cette matière

<sup>180</sup> P. Le Mire, « L'ordre du jour sous la Ve République », *op.cit.*, p.224-225

a lieu au cours de l'examen de l'ordre du jour prioritaire<sup>181</sup>. Cette concession gouvernementale, remarquable au sein d'un droit parlementaire imprégné du fait majoritaire, ne saurait toutefois constituer une arme dont l'opposition peut facilement user pour infléchir la priorité gouvernementale, en ce que la demande de révision des Règlements des Assemblées doit évidemment être motivée et porter sur des dispositions très précises pour avoir une chance d'emporter l'adhésion.

Les parlementaires se sont d'abord tournés vers d'autres outils pour atténuer la prégnance gouvernementale dans la maîtrise de l'ordre du jour. Jean Grangé évoque à ce titre<sup>182</sup> la tenue de sessions extraordinaires à la demande de la majorité de l'Assemblée nationale<sup>183</sup>. Il eût été légitime de considérer que pendant la durée maximale de douze jours<sup>184</sup> pendant laquelle se tiennent ces séances particulières, l'Assemblée se trouverait à nouveau investie de la pleine et entière maîtrise de son ordre du jour, signant du même coup la résurgence de la règle du parlementarisme classique précitée. Telle ne fut cependant pas l'interprétation retenue par le Président de la République, qui signifia aux députés réclamant la tenue d'une session extraordinaire que cette convocation était une prérogative réservée au seul Président de la République<sup>185</sup>, tout comme sa clôture. Il résulte de cette interprétation constitutionnelle controversée que la convocation du Parlement en session extraordinaire n'est pas de droit alors même que les conditions posées par l'article 29 sont réunies<sup>186</sup>. L'Assemblée n'étant donc pas non plus maîtresse de son ordre du jour dans un cadre qui lui est pourtant réservé, les parlementaires d'opposition ont donc cherché à s'appuyer sur le mécanisme des résolutions pour reprendre le contrôle d'une part de l'ordre du jour. Une résolution peut être définie comme « un acte unilatéral par lequel une assemblée soit décide des règles de son fonctionnement interne soit fait connaître au gouvernement son sentiment sur une question donnée en lui indiquant une orientation à suivre, en l'incitant à agir dans un sens déterminé voire en lui enjoignant d'effectuer telle ou telle démarche »<sup>187</sup>. Elles sont inscrites à l'ordre du jour de droit, et consistent en réalité à une prise de position publique des Assemblées en de nombreuses matières, telles que l'expression d'une volonté de révision constitutionnelle, la fixation de

---

<sup>181</sup> Comme en témoignent les comptes-rendus des débats des séances des 28 décembre 1959 à l'Assemblée nationale et 20 juillet 1962 au Sénat, où l'examen de l'ordre du jour prioritaire a été reporté à l'issue du débat sur la révision des Règlements respectifs des Chambres.

<sup>182</sup> J. Grangé, « La fixation de l'ordre du jour des Assemblées parlementaires », in E. Guichard-Ayoub, C. Roig, J. Grangé, *Etudes sur le Parlement de la Ve République*, op.cit., p.209-210

<sup>183</sup> Le Sénat ne disposant pas d'une telle possibilité

<sup>184</sup> Durée fixée par l'alinéa 2 de l'article 29 de la Constitution

<sup>185</sup> J. Grangé, *Ibid.*, p.210

<sup>186</sup> P. Avril, J. Gicquel, J.-E Gicquel, *Droit parlementaire*, 6e édition, LGDJ, coll. « Précis », 2021, p.184

<sup>187</sup> Définition proposée par B. Beaufumé, cité dans P. Preuvot, « Résolutions : un retour restreint », LPA, 19 décembre 2008, n ° 254, p.53

l'ordre du jour<sup>188</sup> ou la décision d'amorcer la procédure d'engagement de la responsabilité du Gouvernement<sup>189</sup>. Craignant le spectre du retour d'un régime dit d'assemblée, le constituant avait décidé de ne pas mentionner les résolutions dans la Constitution. Nonobstant cette absence de mention volontaire dans la norme suprême, les parlementaires d'opposition ont entendu réintroduire cette pratique dans les Règlements des Assemblées, dans l'espoir de revaloriser les prérogatives des Chambres dans un contexte de la rationalisation de la procédure législative<sup>190</sup>. Le Conseil constitutionnel a néanmoins opté de retenir une interprétation stricte de ce silence, en considérant, dans deux décisions relatives aux Règlements des deux Chambres<sup>191</sup>, que ceux-ci ne sauraient « assigner aux propositions de résolution un objet différent de celui qui leur est propre, à savoir la formulation de mesures et décisions relevant de la compétence exclusive du Sénat, c'est-à-dire les mesures et décisions d'ordre intérieur ayant trait au fonctionnement et à la discipline de cette assemblée ». La conclusion du juge constitutionnel est très nette : toute résolution ayant pour objet d'engager la responsabilité du Gouvernement est inconstitutionnelle. Si l'adoption d'une telle disposition aurait sans nul doute pu nuire à la stabilité du régime, principale qualité de la Ve République, il est néanmoins permis de penser que la menace de l'engagement de la responsabilité gouvernementale inciterait davantage le Gouvernement à débattre et à rechercher un compromis dans la fixation de l'ordre du jour. Au terme de ce bref panorama, il ressort que toute tentative de contrebalancer la rationalisation de la procédure parlementaire et la priorité gouvernementale par la pratique politique et les usages des Assemblées, s'est finalement révélée infructueuse. L'ordre du jour des Assemblées constitue à ce titre un indicateur des équilibres institutionnels retenus en matière d'opposition parlementaire. Si la dynamique de 1958 ne peut être neutralisée par la pratique parlementaire, alors il convient de s'en remettre au droit constitutionnel. La révision constitutionnelle de 1995 a eu pour objet de remédier au déséquilibre en matière de détermination de l'ordre du jour et de restituer au Parlement une part de ses prérogatives en la matière, mais son bilan demeure mitigé.

---

<sup>188</sup> Antérieurement à l'instauration de la Conférence des Présidents en 1911

<sup>189</sup> S. Niquège, « Les résolutions parlementaires de l'article 34-1 de la Constitution », RFDC, 2010/4, n°84, 2010, p.866

<sup>190</sup> P. Preuvot, « Résolutions : un retour restreint », *op.cit.*, p.53-54

<sup>191</sup> N°59-2 DC du 24 juin 1959 relative au Règlement de l'Assemblée nationale et n°59-3 du 25 juin 1959 relative au Règlement du Sénat

## §2 Une première revalorisation mitigée des prérogatives du Parlement en 1995

Lorsqu'il énonce qu'aucune proposition de loi n'a été adoptée durant onze années de pratique de la Ve République et que leur nombre demeure marginal sur la durée restante, Pierre Hontebeyrie, dans l'article précité<sup>192</sup>, met au jour un déséquilibre institutionnel irréfutable, un rempart indestructible que l'imagination créatrice<sup>193</sup> des parlementaires n'a pas pu entamer<sup>194</sup>. La maîtrise quasi-absolue de l'ordre du jour des Assemblées, pilier de l'équilibre constitutionnel de 1958<sup>195</sup> a abouti à la soumission de celles-ci au fait majoritaire. Jugeant que le Parlement était devenu inapte à remplir sa fonction, Jacques Chirac, récemment élu Président de la République, donne raison à l'opposition et considère qu'il est nécessaire de « remettre le Parlement à sa vraie place, une place centrale », dans un message adressé au Parlement le 19 mai 1995. Après de nombreuses hésitations quant à la manière d'effectuer la revalorisation du Parlement<sup>196</sup>, plusieurs solutions sont retenues<sup>197</sup>. Le constituant a d'abord profondément refondé le régime des sessions, en prévoyant que « les semaines de séances sont fixées par chaque Assemblée », et que « les jours et les horaires de séances sont déterminées par chaque Assemblée »<sup>198</sup>. L'étude du régime du nouveau régime des sessions revêt une importance capitale dans une étude portant sur l'ordre du jour, puisque le temps de discussion accordé à chaque texte inscrit à l'ordre du jour devra désormais être adapté à ce nouveau cadre. Le calendrier parlementaire se trouve en effet raccourci : il débute désormais le premier jour ouvrable d'octobre et s'achève le dernier jour ouvrable de juin<sup>199</sup>, et non plus le troisième vendredi du mois de décembre. Ces deux réformes, conséquences de l'instauration de cette session unique, pourraient laisser penser que le Parlement est redevenu maître de ses horaires<sup>200</sup> : les deux Assemblées ont ainsi valablement pu fixer<sup>201</sup> les jours de réunion en

---

<sup>192</sup> P. Hontebeyrie, « La fixation de l'ordre du jour prioritaire : un pouvoir sans contre-pouvoirs », *op.cit.*, p.13

<sup>193</sup> Expressions empruntées à J.-E. Gicquel, « L'ordre du jour réservé aux assemblées parlementaires », LPA, 7 juillet 1997, n°81, p.4

<sup>194</sup> Comme expliqué *supra*.

<sup>195</sup> J. Toubon, troisième séance du 31 juillet 1995 à l'Assemblée nationale (J.O., p.971)

<sup>196</sup> Décrites dans P. Fraisseix « La “fenêtre parlementaire” de l'article 48, alinéa 3 de la Constitution : une nouvelle illustration de la revalorisation parlementaire », RFDC, 1998, p.8 à 11

<sup>197</sup> J.-L. Pézant, « Article 48 », in F. Luchaire, G. Conac, dir., *La Constitution de la République française, op.cit.*, p.1214-1215

<sup>198</sup> Alinéa 2 et 4 de l'article 28.

<sup>199</sup> Alinéa premier de l'article 28.

<sup>200</sup> G. Carcassonne, « Article 28 », in G. Carcassonne, M. Guillaume, *La Constitution introduite et commentée*, 12e édition, coll. « Essais », Points, 2014, p.166-167

<sup>201</sup> Conformément à la décision N° 95-366 DC, rendue par le Conseil constitutionnel le 8 novembre 1995

séance publique les mardis, mercredis et jeudis<sup>202</sup>. Ces dispositions perdurent en droit positif<sup>203</sup>. S'il serait permis de considérer que la révision de l'article 28 amorce un affranchissement du Parlement à l'égard du Gouvernement, le troisième alinéa de l'article 28 tempère immédiatement cette affirmation, le Premier Ministre pouvant décider de la tenue de jours supplémentaires de séance, après consultation du Président de l'Assemblée concernée ou de la majorité des membres de celle-ci. A l'Assemblée nationale, la condition d'obtenir l'accord de la majorité ne fait pas obstacle à cette prérogative, les parlementaires issus du groupe majoritaire se montrant solidaires avec le Gouvernement<sup>204</sup>. Au Sénat, cet agrément est moins aisément acquis dès 1995<sup>205</sup>, mais la Chambre haute se range à la nécessité de tenir des jours de séances supplémentaires lorsque l'ordre du jour réservé au Gouvernement n'est pas épuisé<sup>206</sup>. La liberté laissée aux deux Chambres dans l'organisation des jours de séance se trouve une fois encore niée par le fait majoritaire qui conduit à imposer les ajustements nécessaires à l'exécution de l'agenda gouvernemental dans le cadre de l'ordre du jour prioritaire<sup>207</sup>. Les équilibres initiaux en matière d'ordre du jour n'ont donc pas été modifiés : le Parlement siège quasiment tout le temps, cinq jours sur sept, généralement pour épuiser l'ordre du jour prioritaire très chargé imposé par tout Gouvernement, notamment en début de législature<sup>208</sup>. Le bilan de cette restauration de l'autonomie temporelle du Parlement n'a donc pas abouti à la revalorisation parlementaire attendue. Loin de renforcer l'autonomie organisationnelle des Chambres, la révision constitutionnelle conforte l'assise de l'ordre du jour prioritaire.

Le second apport majeur de la révision de 1995 en rapport avec l'ordre du jour concerne cette fois l'article 48 lui-même. Il est apparu essentiel de procéder à une révision constitutionnelle dans le but de développer la fonction de contrôle et d'ouvrir des séances réservées aux parlementaires<sup>209</sup> en ajoutant un troisième alinéa à l'article 48. Celui-ci dispose : « Une séance par mois est réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée ».

---

<sup>202</sup> Articles 50 du Règlement de l'Assemblée nationale et 32 du Règlement du Sénat

<sup>203</sup> L'article 28 n'a pas été modifié lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008

<sup>204</sup> A. De Montis, *La rénovation de la séance publique du Parlement français*, *op.cit.*, p.372-373

<sup>205</sup> La Chambre haute se montre plus conservatrice dans l'exercice de ses prérogatives et dans ses relations avec le Gouvernement, comme expliqué *infra*

<sup>206</sup> A. De Montis, *La rénovation de la séance publique du Parlement français*, *op.cit.*, p.375-376

<sup>207</sup> G. Carcassonne, « Article 28 », in G. Carcassonne, M. Guillaume, *La Constitution introduite et commentée*, *op.cit.*, p.167-18

<sup>208</sup> Propos issus de la Retranscription exacte d'un entretien avec une rédactrice des comptes-rendus de l'Assemblée nationale tenu le 10 mai 2021, souhaitant demeurer anonyme

<sup>209</sup> A. De Montis, *La rénovation de la séance publique du Parlement français*, *op.cit.*, p.289

Les parlementaires bénéficient ainsi d'un « espace temporaire autonome »<sup>210</sup> sous la forme d'une autre « super-priorité », d'une fenêtre à disposition des Assemblées, sur le modèle des jours réservés à l'opposition au Royaume-Uni<sup>211</sup>. Pendant cette séance, le principe de souveraineté des Assemblées reprend son empire. Comme pour le régime des sessions, cette innovation présente des écueils qui limitent sa portée et relativisent son apport, bien qu'elle ait indéniablement renforcé le Parlement. Il semble que le bilan statistique définitif de la réforme n'ait jamais été établi par les services des deux Chambres mais il convient de relever que les niches parlementaires, ou « ordre du jour réservé », n'ont pratiquement jamais été utilisées dans le cadre du contrôle du Gouvernement. Gilles Toulemonde ne relève en effet que trois débats à l'Assemblée nationale et deux résolutions adoptées au Sénat pendant les trois premières années d'application de la réforme, durant lesquelles les services de la Séance ont réalisé un décompte officiel<sup>212</sup>. La réforme est toutefois plus satisfaisante en ce qui concerne les propositions de lois. Sur trente-quatre propositions examinées dans les deux Chambres sur la même période, vingt ont été adoptées, soit plus de la moitié du nombre total<sup>213</sup>. Certaines d'entre elles sont adoptées en dépit d'un désaccord gouvernemental, phénomène impensable en 1958, comme la proposition sur la réforme de l'épargne-retraite<sup>214</sup>, ou la loi du 28 février 1997 relative aux édifices classés<sup>215</sup>. Certaines des propositions déposées dans le cadre de niches abordent des questions sociétales, comme la responsabilité pénale des élus ou la thérapie génique<sup>216</sup>. Cette dernière n'a pas été adoptée, mais le débat auquel elle a donné lieu a permis à l'opposition d'attirer l'attention de l'opinion publique sur cette importante question bioéthique, et de faire connaître des opinions différentes de celles habituellement relayées<sup>217</sup>. Une répartition plus équilibrée de l'ordre du jour parmi les acteurs de la procédure législative fait ainsi de l'hémicycle un véritable lieu de débat, un Parlement de parole, dans la lignée de l'étymologie du terme « Parlement »<sup>218</sup>. En cela, l'ordre du jour réservé a bien permis de délier la parole

---

<sup>210</sup> P. Fraisseix, « La “fenêtre parlementaire” de l'article 48, alinéa 3 de la Constitution : une nouvelle illustration de la revalorisation parlementaire », RFDC, 1998, p.11

<sup>211</sup> C. Vintzel, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative : Etude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, *op.cit.*, p.209

<sup>212</sup> G. Toulemonde, *Le déclin du Parlement sous la Ve République : mythe et réalités*, *op.cit.*, p.166, note de bas de page n°445

<sup>213</sup> P. Fraisseix, « La “fenêtre parlementaire” de l'article 48, alinéa 3 de la Constitution : une nouvelle illustration de la revalorisation parlementaire », *op.cit.*, p.29

<sup>214</sup> J.-E. Gicquel, « L'ordre du jour réservé aux assemblées parlementaires », *op.cit.*, p.5, note de bas de page n°18

<sup>215</sup> *Ibid.*, p.5 note de bas de page n°19

<sup>216</sup> P. Fraisseix, « La “fenêtre parlementaire” de l'article 48, alinéa 3 de la Constitution : une nouvelle illustration de la revalorisation parlementaire », *op.cit.*, p.30

<sup>217</sup> *Ibid.*, p.30

<sup>218</sup> Voir *supra*.

parlementaire, et de rééquilibrer le temps d'une séance les relations entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif<sup>219</sup>. On retrouve ici l'attachement des parlementaires français au modèle du Parlement de parole. L'implication des Conférences des Présidents des deux Chambres dans l'organisation de ces niches n'est pas étrangère au succès de la réforme. Les séances d'initiatives parlementaires sont en effet déterminées longtemps en avance : pour la semaine en cours et les trois suivantes à l'Assemblée nationale<sup>220</sup>, « au moins pour le mois suivant » au Sénat<sup>221</sup>. Un « *gentlemen's agreement*<sup>222</sup> » passé entre les Conférences des deux Chambres garantit qu'un texte inscrit à l'ordre du jour mensuel de l'une d'elle sera débattu dans l'autre<sup>223</sup>. C'est cette disposition informelle qui a permis à plusieurs propositions de loi adoptées au Sénat d'être inscrites à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, et qui expliquent que trois lois sur dix soient issues de niches parlementaires entre 1995 et 2008<sup>224</sup>. De manière moins évidente, l'enthousiasme des Conférences dans l'organisation des séances d'initiatives parlementaires a, selon Guy Carcassonne, transformé durablement le climat de discussion au sein des réunions de celles-ci<sup>225</sup>. Les commissions parlementaires se sentent désormais suffisamment confiantes en leurs prérogatives pour menacer le Gouvernement d'obstruction dans le débat d'un projet qu'elles refusent, à la fois durant la semaine d'initiative mais aussi en dehors. Le Parlement connaît ainsi une indéniable revalorisation dans l'équilibre institutionnel par l'instauration d'un ordre du jour réservé, qui ne se situe cependant pas là où les acteurs de la procédure législative l'attendaient.

La réforme de 1995 connaît cependant plusieurs écueils. Certains étaient déjà existants dans les premières années de mise en œuvre de la réforme, tandis que d'autres sont apparus après la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Seuls les premiers seront évoqués ici<sup>226</sup>. Une part de la doctrine reproche à ces fenêtres de ne pas avoir permis à l'opposition de faire adopter ses propositions et de favoriser un renouvellement des opinions politiques exprimées

---

<sup>219</sup> Propos issus d'un entretien avec une rédactrice des comptes-rendus de l'Assemblée nationale tenu le 10 mai 2021, souhaitant demeurer anonyme

<sup>220</sup> Article 48, alinéa 6 du Règlement de l'Assemblée nationale, disposition conservée en droit positif

<sup>221</sup> Article 29 alinéa 1<sup>er</sup>.

<sup>222</sup> Il s'agit de promesses, d'accords informels que toutes les parties s'engagent à respecter. En l'espèce, il s'agit évidemment des acteurs de la procédure législative et parlementaire, découlant d'une volonté unanime ou d'une pratique incontestée.

<sup>223</sup> P. Fraisseix, « La "fenêtre parlementaire" de l'article 48, alinéa 3 de la Constitution : une nouvelle illustration de la revalorisation parlementaire », *op.cit.*, p.25

<sup>224</sup> P. Bachschmidt, « Le succès méconnu des lois d'initiative parlementaire », RFDC 2009/2, n°78, 2009 p.349-350

<sup>225</sup> G. Carcassonne, « Article 48 », in G. Carcassonne, M. Guillaume, *La Constitution introduite et commentée*, *op.cit.*, p.244

<sup>226</sup> Le droit positif en matière de fenêtres parlementaires sera étudié *infra*.

en séance<sup>227</sup>. Durant les trois premières années d'application de la réforme, une seule proposition de loi émanant d'un groupe d'opposition<sup>228</sup> a effectivement été adoptée<sup>229</sup>. Il peut être permis d'avancer, à l'instar du Professeur Jean-Eric Gicquel<sup>230</sup> et de Céline Vintzel<sup>231</sup>, que ce phénomène n'est qu'un simple corollaire du fonctionnement basique du régime parlementaire, qui accorde des sièges aux différents groupes à proportion de la représentativité des opinions populaires<sup>232</sup>. Cette dynamique peut toutefois poser quelques difficultés. Avant la réforme de 1995, il arrivait que le Gouvernement inscrive ponctuellement certaines propositions de lois à son ordre du jour prioritaire<sup>233</sup>. Après 1995, si le Gouvernement devait se montrer intéressé par une proposition, il pouvait simplement la voter en séance publique, sans sacrifier une part du temps qui lui est dévolu. De ce point de vue, il est permis de penser que la révision de 1995 a paradoxalement renforcé l'assise de l'ordre du jour prioritaire. Il convient cependant de nuancer immédiatement cette dernière affirmation en rappelant que cette fenêtre parlementaire ne couvre qu'une journée de séance par mois. La dernière critique majeure adressée à la réforme est en réalité destinée au Gouvernement. Celui-ci a en effet tendance à déclarer irrecevables<sup>234</sup> les propositions émanant des groupes d'opposition<sup>235</sup>, coupant court à tout débat. Cette affirmation peut cependant être nuancée par la proportion de lois adoptées issues de propositions de l'opposition dans les dernières années précédant la réforme de 2008<sup>236</sup>. Toutefois, il convient d'indiquer que l'issue des propositions ne revêt pas une importance capitale dans l'étude des équilibres de l'ordre du jour. La réforme de 1995 demeure particulièrement notable parce qu'elle permet une inflexion, même marginale, du poids de l'ordre du jour prioritaire, ainsi que des relations entre Gouvernement et Parlement. Le second est désormais en mesure de s'opposer au premier pendant la séance d'initiative mais aussi en dehors, et c'est encore l'ordre du jour des Assemblées qui joue un rôle central dans la mesure

---

<sup>227</sup> P. Fraisseix, « La "fenêtre parlementaire" de l'article 48, alinéa 3 de la Constitution : une nouvelle illustration de la revalorisation parlementaire », RFDC, 1998, p.22-23

<sup>228</sup> Loi du 9 avril 1996 relative à la journée des enfants, votée à l'initiative des parlementaires communistes

<sup>229</sup> J.-E. Gicquel, « L'ordre du jour réservé aux assemblées parlementaires », *op.cit.*, p.5

<sup>230</sup> *Ibid.*

<sup>231</sup> C. Vintzel, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative : Etude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, *op.cit.*, p.202-204

<sup>232</sup> Y. Mény, Y. Surel, *Politique comparée : les démocraties : Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, *op.cit.*, p.248-250

<sup>233</sup> P. Le Mire, « L'ordre du jour sous la Ve République », *op.cit.*, p.203

<sup>234</sup> Cette procédure est prévue par l'article 40 de la Constitution, qui dispose que « Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement 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.

<sup>235</sup> H. Cavaillet, D. Poulard, « Article 48 », in F. Luchaire, G. Conac, dir., *La Constitution de la République française*, 2e édition, Economica, 1987, p.1433

<sup>236</sup> Selon des chiffres cités par P. Bachschmidt, « Le succès méconnu des lois d'initiative parlementaire », *op.cit.*, p.350, en 2007-2008, cette proportion atteint 16,2% à l'Assemblée nationale et 27,8% au Sénat.

de cet équilibre. Il serait toutefois illusoire de considérer que l'instauration d'une séance d'initiative parlementaire mensuelle suffirait à effectuer la revalorisation parlementaire espérée par les acteurs de la procédure législative. En 1995, le Parlement ne s'est vu restaurer qu'une petite part de son ordre du jour. Il n'est dès lors pas surprenant que ce point névralgique des relations entre le Gouvernement et le Parlement soit au centre du grand chantier de modernisation des institutions entrepris plus de dix ans plus tard. Une analyse plus fine des dispositions ultérieurement mise en place en matière d'ordre du jour révélera toutefois la persistance du poids gouvernemental dans sa conduite et dans sa fixation.

## **Chapitre 2 : Des priorités traduisant la survivance de l'esprit de 1958**

« J'arrive le mardi matin à la conférence des Présidents de l'Assemblée, Bernard Accoyer ou Christian Poncelet me dit : « *Bonjour, M. le Ministre, le Parlement souhaiterait ceci ou cela* » et je réponds : « *Vous avez parfaitement raison. Maintenant, je vous donne votre ordre du jour : demain, vous ferez ceci, mercredi, vous ferez cela, lundi prochain, vous ferez ceci et cela. J'ai bien entendu que vous souhaitez que j'inscrive telle ou telle proposition, mais je n'ai ni le temps, ni le calendrier, on verra plus tard !* ». En réalité, le gouvernement a la maîtrise de l'ordre du jour et a les moyens d'imposer sa vision ». Ce récit narré par Roger Kartoutchi<sup>237</sup>, alors Secrétaire d'Etat chargé des Relations avec le Parlement<sup>238</sup>, illustre de manière éclairante la mise en œuvre pratique de l'article 48 avant la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Il suffit seul à expliquer le déséquilibre des relations entre Gouvernement et Parlement en matière d'ordre du jour, qui a justifié le choix de placer ce dernier aspect de la procédure législative au centre de la révision constitutionnelle. Une part importante de la doctrine considère cependant que cette revalorisation n'est qu'illusoire : d'aucuns affirment qu'elle s'est opérée à droit constant<sup>239</sup> tandis que d'autres en fustigent les promesses non

---

<sup>237</sup> R. Karoutchi, in Sénat, *La Ve République au Parlement*, Colloques du Sénat, jeudi 15 mai 2008, actes parus en 2015, p.87

<sup>238</sup> Il occupa cette fonction de 2007 à 2009.

<sup>239</sup> X. Vandendriessche, « Une revalorisation parlementaire à principes constitutionnels constants », JCP A, n°174, 30 juillet 2008, p.40

tenues<sup>240</sup> ou l'assimilent à un mythe<sup>241</sup>. Quoi que ces auteurs puissent en penser, la révision du 23 juillet 2008 a entraîné de profondes modifications des équilibres dans la fixation de l'ordre du jour, en instituant un système de « priorités » et de « super-priorités »<sup>242</sup>. La rupture formelle avec les choix antérieurs est évidente ; elle fait de l'ordre du jour un outil à la disposition des Assemblées<sup>243</sup>, qui leur permet de maîtriser l'écoulement du temps parlementaire<sup>244</sup> et renoue avec l'idée de partage du temps parlementaire, inhérente à la notion même d'ordre du jour<sup>245</sup>. Il reste toutefois à étudier l'impact institutionnel de la réforme en matière de fixation de l'ordre du jour, et à questionner la réalité de l'inflexion des prérogatives respectives du Parlement et du Gouvernement dans la procédure législative, par rapport aux choix de 1958. Une étude approfondie de la répartition de l'ordre du jour postérieurement à la réforme du 23 juillet 2008 démontrera que les inflexions du tropisme gouvernemental en la matière ne sont pas si marquantes que les textes le laissent penser au premier abord, en dépit d'innovations notables. L'analyse de l'état du droit positif partira des réminiscences de l'état du droit antérieur (section 1), des priorités dans la fixation de l'ordre du jour qui ont été conservées par le constituant, avant de s'intéresser aux nouvelles super-priorités avec lesquelles Parlement et Gouvernement doivent composer (section 2) pour montrer que l'étude de l'ordre du jour révèle toujours le poids du Gouvernement dans la procédure législative.

### Section 1 : Les priorités de 1958 conservées en 2008

Le nouvel article 48 de la Constitution reprend une part de l'organisation de l'ordre du jour de la Constitution originelle. Le Gouvernement conserve en effet une priorité gouvernementale<sup>246</sup> (§1), d'une durée de deux semaines. Il est donc assuré de disposer d'un espace-temps dédié à la discussion des projets de loi<sup>247</sup>. Le constituant a également maintenu

---

<sup>240</sup> J. Benetti, « Premier bilan de l'application du nouveau dispositif de l'article 48 de la Constitution », *Constitutions*, 2010, p.45

<sup>241</sup> M. Touzeil-Divina, chapitre 2, « Un mythe du droit parlementaire : la revalorisation parlementaire est en marche depuis 2008 », in *Dix mythes du droit public*, *op.cit.*, p.85

<sup>242</sup> A. De Montis, *La rénovation de la séance publique du Parlement français*, *op.cit.*, p.294

<sup>243</sup> Cette rupture est essentielle et sera étudiée *infra* : elle ne sera qu'évoquée ici.

<sup>244</sup> F.-E. Godefroy, *Le temps et la procédure législative : Etude des insuffisances de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008*, *op.cit.*, p.281

<sup>245</sup> B. Ridard, *L'encadrement du temps parlementaire dans la procédure législative : étude comparée : Allemagne, Espagne, France, Royaume-Uni*, *op.cit.*, p.317

<sup>246</sup> Deuxième alinéa de l'article 48

<sup>247</sup> Le Gouvernement est toujours chargé de la détermination et de la conduite de la politique de la Nation, conformément à l'article 20 de la Constitution

l'institution d'une séance par semaine réservée aux questions aux membres du Gouvernement<sup>248</sup>. Ce contrôle intégré à l'ordre du jour est enrichi d'une semaine consacrée par priorité au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques<sup>249</sup> dont le bilan est mitigé (§2). Le nouveau système de priorités cause ainsi de nombreuses inflexions significatives dans les équilibres antérieurs, limitées par la persistance du fait majoritaire.

### *§1 La préservation d'une priorité gouvernementale atténuée*

Entamer l'analyse du résultat d'un grand chantier destiné à atténuer la tutelle de l'exécutif sur le Parlement<sup>250</sup> par les prérogatives conservées par le Gouvernement en matière de détermination de l'ordre du jour peut amener à surprendre. Il est ici nécessaire de rappeler que le chantier de révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a été entamé sur la base des promesses du Président Nicolas Sarkozy, qui, dans le discours prononcé à Epinal le 12 juillet 2007, affirmait expressément sa volonté de revaloriser le Parlement et de restaurer à ce dernier la maîtrise de son ordre du jour<sup>251</sup>. Il entendait ainsi « adapter [les institutions de la Ve République] aux exigences du XXI<sup>e</sup> siècle » par la création d'un « comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions »<sup>252</sup> qui inscrira les premières dans la « stabilité de la démocratie française »<sup>253</sup>. Le constat de l'existence d'un déséquilibre structurel dans les relations entre le Parlement et le Gouvernement est cependant loin d'être l'apanage de la Ve République française<sup>254</sup> et il n'est pas non plus récent. La doctrine majoritaire considère en effet le Parlement comme un « homme malade de la Ve

---

<sup>248</sup> Sixième alinéa de l'article 48.

<sup>249</sup> Quatrième alinéa de l'article 48

<sup>250</sup> Expression empruntée à J.-E. Gicquel, « Équilibres et déséquilibres sous la Ve République », in *Mélanges en l'honneur de Pierre Avril. La République*, Paris, Montchrestien, 2001, p.271

<sup>251</sup> « Il faut envisager naturellement cette reconnaissance du rôle de l'opposition dans la perspective d'une revalorisation indispensable du rôle du Parlement. Faut-il redonner au Parlement davantage de maîtrise de son ordre du jour ? Il faut bien reconnaître qu'aujourd'hui, cette maîtrise n'existe pas. Est-ce que c'est normal ? »

<sup>252</sup> Plus communément appelé « Comité Balladur », du nom de son président

<sup>253</sup> Discours prononcé à Epinal le 12 juillet 2007, dont la retranscription intégrale est accessible sur <https://www.vie-publique.fr/discours/167260-declaration-de-m-nicolas-sarkozy-president-de-la-republique-sur-le-ro>

<sup>254</sup> Il suffira de renvoyer à C. Vintzel, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative : Etude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, et H. Döring, « Time as a scarce resource », in H. Döring, *Parliaments and Majority rules in Western Europe*, op.cit., déjà évoqués

République »<sup>255</sup>, tandis que les parlementaires eux-mêmes, plus pragmatiques ressentent au quotidien la contrainte imposée par l'ordre de l'ordre du jour prioritaire, au point que certains jugent le Parlement « à l'agonie »<sup>256</sup>, condamné en dépit de la révision constitutionnelle. L'ordre du jour des Assemblées, nœud de cette réforme et témoin du poids de la rationalisation du droit parlementaire, est une préoccupation essentielle du Comité. Celui-ci entend concilier trois impératifs : le partage de l'ordre du jour entre le Gouvernement et le Parlement, la possibilité pour l'opposition d'exprimer ses critiques et propositions<sup>257</sup>, la nécessité de permettre au Gouvernement mettre en discussion, dans des délais raisonnables, les projets traduisant ses choix politiques et indispensables à la conduite de la politique de la Nation, dont il est chargé<sup>258</sup>. Trois propositions sont consacrées à la maîtrise et à la détermination de l'ordre du jour. Il s'agit des propositions n°20, 21 et 22<sup>259</sup>. Il est intéressant de noter que les propositions du Comité Balladur n'entendaient pas révoquer purement et simplement la priorité gouvernementale en matière d'ordre du jour, en dépit de toutes les critiques que celle-ci a pu susciter. Le projet prévoit en effet d'allouer deux semaines de séances sur quatre au Gouvernement, soit la moitié du temps disponible, comme dans la version adoptée de la nouvelle mouture de l'article 48<sup>260</sup>. Les autres semaines pouvaient indifféremment être allouées au contrôle ou à la législation, tandis qu'une seule journée devait être réservée à l'opposition, contre deux en droit positif<sup>261</sup>. Le projet du Comité Balladur ne rompt donc pas

---

<sup>255</sup> M. Ameller, G. Bergougnous, *L'Assemblée nationale, op.cit.*, p.124, cités par A.de Montis, *La rénovation de la séance publique du Parlement français, op.cit.*, p.13

<sup>256</sup> J.-J. Urvoas, « L'agonie de la démocratie parlementaire », 19 janvier 2010, fondation Terra nova, accessible sur <https://tnova.fr/system/contents/files/000/000/843/original/224-democratie.pdf?1436954409>

<sup>257</sup> Il s'agit évidemment d'une composante indispensable au fonctionnement d'un régime parlementaire.

<sup>258</sup> Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République (dit « Comité Balladur »), dirigé par E. Balladur, « Une Ve République plus démocratique », 2007, p.32

<sup>259</sup> « La moitié de l'ordre du jour ainsi arrêté serait réservée au Gouvernement, qui conserverait donc le moyen de faire examiner ses projets de loi et celles des propositions de loi qu'il estimerait prioritaires, mais aussi d'organiser des débats s'il le juge nécessaire (Proposition n° 20) ;

[...] une semaine de séance par mois serait consacrée au travail législatif et laissée à l'appréciation de la conférence des Présidents ; elle pourrait y inscrire non seulement des textes d'initiative parlementaire, mais aussi, si cela apparaissait opportun, des projets de loi déposés par le Gouvernement. Les groupes parlementaires qui n'auraient pas déclaré appartenir à la majorité disposeraient d'une journée entière de séance lors de cette semaine, ce qui correspond, par exemple à l'Assemblée nationale, à trois séances sur sept ou huit dans une semaine habituelle (Proposition n° 21) ;

[...] il y aurait lieu de prévoir qu'une semaine de séances sur quatre serait réservée au contrôle et à l'évaluation des politiques publiques et que les groupes parlementaires qui auraient déclaré ne pas appartenir à la majorité disposeraient, là encore, d'une journée entière de séance » (Proposition n°22)

<sup>260</sup> F.-E. Godefroy, *Le temps et la procédure législative : Etude des insuffisances de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, op.cit.*, p.281

<sup>261</sup> *Ibid.*

fondamentalement avec les équilibres antérieurs en matière d'ordre du jour. Ses propositions se montrent très protectrices des prérogatives du Gouvernement en la matière.

Outre les deux semaines qui lui sont dévolues, le texte du Comité prévoit que le Gouvernement peut également attendre six semaines à compter de la transmission d'un texte à l'une des Assemblées pour que celui-ci puisse être inscrit à l'ordre du jour prioritaire, qui s'en trouve ainsi étendu<sup>262</sup>. Il était déjà prévu qu'il puisse encore être rallongé par l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale<sup>263</sup>. Les réformes proposées par le Comité Balladur s'apparentent ainsi davantage à un ajustement quantitatif<sup>264</sup> qu'à la refonte complète des équilibres de l'ordre du jour appelée par le Président de la République et par la doctrine, dont une part juge la révision de 2008 « inutile »<sup>265</sup>. Si ce qualificatif fort sévère ne s'applique qu'à un projet de réforme, le constat de l'effectivité nuancée de l'inflexion de la priorité gouvernementale semble être unanimement partagé par plusieurs auteurs. « Mesure phare de la révision de 2008 »<sup>266</sup>, le nouvel article 48 entraîne un renversement symbolique du principe ayant prévalu depuis 1958<sup>267</sup> en affirmant que « l'ordre du jour est fixé par chaque Assemblée »<sup>268</sup>, sous réserve de l'application des dispositions de l'article 28 de la Constitution<sup>269</sup>. Les Conférences des Présidents des deux Chambres deviennent ainsi les organes directeurs dans la fixation de l'ordre du jour<sup>270</sup>. S'agissant de l'organisation du calendrier mensuel, le texte définitivement adopté retient, comme le Comité Balladur, deux semaines de « priorité » gouvernementale. Le terme de priorité est désormais entendu de manière très précise : il signifie que cette priorité peut théoriquement être concurrencée par des initiatives parlementaires<sup>271</sup> sans pour autant faire disparaître l'ordre du jour complémentaire. Cette priorité est en apparence compensée par les deux autres semaines, l'une réservée au contrôle de l'action du Gouvernement<sup>272</sup>, l'autre, innomée, n'a pas d'usage

---

<sup>262</sup> M. Lascombe, « Le Gouvernement et la révision constitutionnelle : un oublié très présent », JCP G, 30 juillet 2008, n° 31-35, p.40

<sup>263</sup> Ce point sera développé de manière plus approfondie *infra*

<sup>264</sup> M. Lascombe, « L'article 22 (et l'article 9) » in *Du nouveau dans la Constitution*, LPA, 14 mai 2008, n° 97, p.70

<sup>265</sup> *Ibid.*, p.70-71

<sup>266</sup> G. Carcassonne, M. Guillaume, *La Constitution introduite et commentée*, 15e édition, coll. « Essais », Points, 2019, p.249

<sup>267</sup> A. de Montis, *La rénovation de la séance publique du Parlement français*, *op.cit.*, p.293

<sup>268</sup> En son alinéa premier.

<sup>269</sup> Les Assemblées ne peuvent siéger plus de cent vingt jours dans le cadre de la session ordinaire, mais peuvent se voir imposer la tenue de jours supplémentaires de séance ou de sessions extraordinaires à la demande du Gouvernement ou de la majorité des membres de l'Assemblée nationale, sur un ordre du jour déterminé par décret.

<sup>270</sup> J. de Saint Sernin, *Système majoritaire et bicamérisme sous la Ve République*, thèse droit, Paris II, Dalloz, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2018, p.64

<sup>271</sup> A. de Montis, *La rénovation de la séance publique du Parlement français*, *op.cit.*, p.294

<sup>272</sup> L'organisation de cet aspect essentiel du travail parlementaire par l'ordre du jour sera étudiée *infra*

déterminé et peut être aménagée au gré des souhaits des Assemblées<sup>273</sup>. Le partage de l'ordre du jour apparaît fort simple sur le plan théorique ; il présente l'avantage de concilier la revalorisation du Parlement avec la nécessité de ne pas désarmer le Gouvernement dans la mise en œuvre de sa politique. Pour de multiples raisons, le découpage retenu est toutefois bien plus complexe et nuancé en pratique. En réalité, la priorité consacrée par le troisième alinéa de l'article 48 est une « super-priorité », en ce que le gouvernement peut absorber une part du temps réservé à d'autres acteurs et à d'autres missions<sup>274</sup> pour s'assurer que les textes essentiels à la mise en œuvre de la politique de la Nation soient discutés<sup>275</sup>. En d'autres termes, la super-priorité accordée au Gouvernement n'implique pas un strict cantonnement de celle-ci aux deux seules semaines qui lui sont réservées. Il lui est ainsi tout à fait loisible de demander<sup>276</sup>, au cours d'une réunion de la Conférence des Présidents qu'une part de son ordre du jour prioritaire soit débattu au cours de la semaine normalement consacrée au contrôle<sup>277</sup>. Cette pratique discutée par la doctrine<sup>278</sup> a été jugée conforme à la Constitution dans la décision n°2013-677 DC<sup>279</sup>, rendue par le Conseil constitutionnel le 14 novembre 2013, à l'occasion de laquelle les Sages ont rejeté les arguments de soixante-douze sénateurs<sup>280</sup> tendant à considérer que les missions de contrôle seraient prioritaires sur les travaux législatifs lors de la semaine consacrée<sup>281</sup>. Cette extension de la priorité gouvernementale au détriment de l'exercice de prérogatives consubstantielles à tout Parlement illustre une fois encore la dimension politique de l'ordre du jour des Assemblées. Sa récupération par le Gouvernement après la révision du 23 juillet 2008 témoigne de la persistance de l'esprit de 1958 et d'un certain déséquilibre institutionnel entériné par la pratique du droit parlementaire. Le poids de la priorité gouvernementale dans l'ordre du jour se trouve juridiquement renforcé dans le cas déjà évoqué des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, dans le cadre desquels le Gouvernement dispose d'un droit

---

<sup>273</sup> B. Ridard, *L'encadrement du temps parlementaire dans la procédure législative : étude comparée : Allemagne, Espagne, France, Royaume-Uni*, *op.cit.*, p.318

<sup>274</sup> Au titre des autres alinéas de l'article 48

<sup>275</sup> J.-L. Pézant, « Article 48 », in F. Luchaire, G. Conac, dir., *La Constitution de la République française*, *op.cit.*, p.1219

<sup>276</sup> Le Ministre ou Secrétaire d'Etat chargé des Relations avec le Parlement se charge d'une telle demande

<sup>277</sup> L. Léothier, *Le Ministre chargé des relations avec le Parlement*, *op.cit.*, p.234-235

<sup>278</sup> Voir, à titre d'exemple, M. Touzeil-Divina, « Une dévalorisation parlementaire continue ! À propos du droit parlementaire constitutionnellement et prétendument revalorisé », *op.cit.*, p.76

<sup>279</sup> A propos de la loi organique relative à l'indépendance de l'audiovisuel public

<sup>280</sup> Considérant 5 de la décision

<sup>281</sup> Cette argumentation pourra être retrouvée dans les observations des Sénateurs en date du 31 octobre et du 13 novembre 2013, respectivement accessibles sur <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-decisions/decision-n-2013-677-dc-du-14-novembre-2013-observations-de-senateurs> et <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-decisions/decision-n-2013-677-dc-du-14-novembre-2013-observations-complementaires-de-senateurs>

de « préemption » qui l'emporte sur tout agenda préalablement défini<sup>282</sup>. Cette priorité se trouve enfin renforcé sur le plan politique. A l'Assemblée nationale, la semaine d'initiative parlementaire précède immédiatement les deux semaines dévolues au Gouvernement. Cette répartition des semaines n'est pas imposée par les textes. La solidarité unissant généralement ce dernier au groupe parlementaire majoritaire incite volontiers le second à abandonner une partie du temps dont il dispose, au profit de l'achèvement de l'examen de textes inscrits à l'ordre du jour prioritaire<sup>283</sup>. La majorité peut également permettre au Gouvernement d'incorporer une proposition de loi au sein des deux semaines dont il dispose, lorsque cette dernière participe à mettre en œuvre la politique gouvernementale. La proposition de loi pour une sécurité globale préservant les libertés<sup>284</sup> récemment adoptée, constitue une illustration pertinente de cette situation. Portée par les députés Alice Thourot et Jean-Michel Fauvergue<sup>285</sup>, les débats furent pourtant principalement conduits par le Ministre de l'Intérieur, qui inscrivit la discussion du controversé ex-article 24<sup>286</sup> à l'ordre du jour prioritaire, et intervint à soixante-et-une reprises lors de la séance consacrée<sup>287</sup> contre quinze interventions du rapporteur Jean-Michel Fauvergue. Les prises de parole du ministre, plus argumentées que la plupart des interventions parlementaires<sup>288</sup> témoignent d'une véritable captation des débats par le Gouvernement. Le même constat peut être tiré de la discussion des articles 22<sup>289</sup> et 22 *bis*<sup>290</sup> du même texte. Nonobstant l'inscription de la discussion de ceux-ci à l'ordre du jour de la semaine d'initiative parlementaire, le Ministre de l'Intérieur prend la parole à cent vingt-deux reprises, contre cinquante-cinq pour le rapporteur<sup>291</sup>. Ce phénomène n'est pas uniquement dû à l'ensemble de normes réglant la vie parlementaire. D'un point de vue juridique, les Assemblées sont maîtresses de leur ordre du jour, et bénéficient d'une autonomie organisationnelle dans l'élaboration de leur Règlement. Il est par conséquent permis de penser que le partage de la

---

<sup>282</sup> B. Ridard, *L'encadrement du temps parlementaire dans la procédure législative : étude comparée : Allemagne, Espagne, France, Royaume-Uni, op.cit.*, p.319-320

<sup>283</sup> *Ibid.*, p.320-321

<sup>284</sup> Loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés, publiée au Journal Officiel de la République Française n°120 du 26 mai 2021

<sup>285</sup> Proposition de loi relative à la sécurité globale, n°3452, déposée le 20 octobre 2020

<sup>286</sup> Devenu l'article 52 dans la rédaction définitivement adoptée, ce texte assortissait de sanctions pénales la diffusion des visages ou de tout autre élément d'identification de fonctionnaires de police nationale ou de militaires de la gendarmerie nationale déployés en opération de police. Cette disposition a été censurée par le Conseil constitutionnel dans la décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021.

<sup>287</sup> Assemblée nationale, compte-rendu des débats de la deuxième séance publique du 20 novembre 2020

<sup>288</sup> Sans doute préparées avec l'appui des services du Ministère, dont ne disposent pas les parlementaires

<sup>289</sup> En matière de traitement d'images obtenues par la surveillance opérée par drone en vue d'appréhender les auteurs d'infractions pénales

<sup>290</sup> Relatifs au dispositif de caméras embarquées dans les véhicules conduits par des autorités publiques, déclaré contraire à la Constitution dans la décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021.

<sup>291</sup> Assemblée nationale, compte-rendu des débats de la troisième séance publique du 20 novembre 2020

semaine d'initiative parlementaire avec le Gouvernement n'est pas dû au hasard<sup>292</sup>, d'autant que le Sénat a retenu une organisation différente. Il n'est donc pas illégitime d'affirmer que les députés, membres de la chambre la plus puissante, sont encore marqués par l'esprit originaire de la Constitution de 1958 qui unit la majorité et le Gouvernement en un bloc institutionnel soudé. Tout ce qui vient d'être énoncé implique que le rééquilibrage annoncé en ce qui concerne le poids du Gouvernement dans la détermination et le contrôle de l'ordre du jour des Assemblées n'a pas eu lieu. L'absence de sanctuarisation, de strict blocage constitutionnel de l'objet des différentes semaines, couplée aux pratiques permises par le fait majoritaire, assurent au Gouvernement la possibilité de maîtriser la plus grande partie de l'ordre du jour. Ce constat a encore été confirmé avec l'alignement des calendriers électoraux, qui prévient toute survenance de désaccord profond dans la mise en œuvre de l'ordre du jour<sup>293</sup>. La conciliation entre la nécessaire conduite gouvernementale de la politique de la Nation avec l'autonomie organisationnelle des Chambres n'apparaît pas équilibrée.

La capacité du Parlement à maîtriser son ordre du jour est en effet toujours résiduelle ; sa mise en œuvre continue d'illustrer un déséquilibre systémique au profit du Gouvernement, qui ne laisse qu'une semaine aux parlementaires pour légiférer. Le professeur Touzeil-Divina explique à ce titre que sur les quatre semaines de priorité gouvernementale, deux sont sous le contrôle exclusif du Gouvernement, qui peut en outre s'approprier quelques jours d'une troisième semaine réservée au contrôle<sup>294</sup>. Seule une semaine est ainsi pleinement consacrée aux initiatives parlementaires, à laquelle il faut encore soustraire une journée réservée aux groupes d'opposition et minoritaires, conformément au cinquième alinéa de l'article 48<sup>295</sup>, et celle consacrée aux questions au Gouvernement<sup>296</sup>. Sous la XIVe législature<sup>297</sup>, à l'Assemblée nationale les séances gouvernementales ont représenté 38% des séances au total<sup>298</sup>, et ont joué un rôle prégnant dans celles consacrées au projet de loi de finances et de financement de la

---

<sup>292</sup> L'alignement des dates des élections présidentielles et législatives, réalisé à l'orée du second mandat du Président Jacques Chirac, avait pour but de prévenir la cohabitation en créant l'environnement favorable à une cohésion de la majorité et du Gouvernement

<sup>293</sup> Même sous la XIVe législature, marquée par un profond désaccord entre la politique du Gouvernement désigné par le Président François Hollande et certains députés socialistes, dits « frondeurs », aucun désaccord notable n'est survenu dans l'adoption et la mise en œuvre de l'ordre du jour en Conférence des Présidents, comme le relève les chiffres compilés par A. de Montis, *La rénovation de la séance publique du Parlement français*, *op.cit.*, annexe n°12, p.556.

<sup>294</sup> M. Touzeil-Divina, « Une dévalorisation parlementaire continue ! À propos du droit parlementaire constitutionnellement et prétendument revalorisé », *op.cit.*, p.76

<sup>295</sup> Ces niches parlementaires seront étudiées de manière plus approfondie infra, mais il est d'ores et déjà permis d'indiquer que dans l'article précité, M. Touzeil-Divina se montre plutôt circonspect à l'égard de ces initiatives, qu'il juge vouées à être systématiquement rejetées par la majorité.

<sup>296</sup> Prévues par le dernier alinéa de l'article 48.

<sup>297</sup> 2012-2017

<sup>298</sup> Au cours des six sessions ordinaires.

sécurité sociale (17%) et dans celles organisées au titre des douze sessions extraordinaires (13%)<sup>299</sup>. A titre de comparaison, les semaines réservées aux initiatives parlementaires n'ont représenté que 13%, tout comme les semaines réservées au contrôle<sup>300</sup>. La réforme de 2008 a bien renforcé l'autonomie des Assemblées dans le contrôle de leur ordre du jour, mais cet accroissement ne suffit pas à remettre en cause la prégnance gouvernementale antérieure dans la détermination de l'ordre du jour<sup>301</sup>.

Celle-ci se trouve renforcée par la banalisation de la tenue de sessions extraordinaires, dans le cadre desquels l'ordre du jour est déterminé par avance<sup>302</sup>. Elles dérogent au calendrier classique des séances et ne sont pas automatiques<sup>303</sup>. Dès 1958, cet outil a été employé pour mettre à profit les intervalles pendant lesquels le Parlement ne siégeait pas, mais aussi pour parvenir à examiner l'intégralité d'un ordre du jour prioritaire surchargé<sup>304</sup>. Le recours aux sessions extraordinaires s'est multiplié postérieurement à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, corrélativement à une notable inflexion normative qui entraîne une surcharge de l'ordre du jour<sup>305</sup>. Toutes ces heures ajoutées ne peuvent qu'affecter la qualité du travail du Parlement. Siéger en permanence empêche les parlementaires de bénéficier d'une « respiration » qui leur permettrait de mûrir leur réflexion et, à terme, de contenir l'inflation normative par des lois de qualité<sup>306</sup>. Loin de revaloriser le poids du Parlement dans l'équilibre institutionnel français, le maintien des sessions extraordinaires a aggravé le rythme de travail parlementaire, déjà très soutenu depuis l'instauration de la Ve République. Elles le contraignent à siéger pratiquement en permanence, seule solution pour épuiser un ordre du jour gouvernemental exagérément chargé<sup>307</sup>. Par voie de conséquence, cette dynamique diminue le temps de travail des parlementaires en commission, et les incite *in fine* à ne pas être présents en séance publique lors du vote de certains textes. L'esprit de la priorité gouvernementale pensée en 1958, et, partant, les équilibres qui en résultent, persistent donc dans leur globalité après la

---

<sup>299</sup> Chiffres issus de F.-E. Godefroy, *Le temps et la procédure législative : Etude des insuffisances de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008*, *op.cit.*, annexe n°24, p.542

<sup>300</sup> *Ibid.*

<sup>301</sup> On montrera *infra* que cette traduction du fait majoritaire et de la priorité gouvernementale est légèrement différente au Sénat. Cette faible inflexion n'est toutefois pas suffisante pour infléchir le poids de l'ordre du jour gouvernemental.

<sup>302</sup> Comme expliqué *supra*.

<sup>303</sup> F. Luchaire, « Article 28, 29, 30 », in F. Luchaire, G. Conac, dir., *La Constitution de la République française*, 2e édition, Economica, 1987, p.714

<sup>304</sup> A.de Montis, *La rénovation de la séance publique du Parlement français*, *op.cit.*, p.359-360

<sup>305</sup> Dans sa thèse précitée, A. de Montis que les sessions extraordinaires ont ajouté près de cent cinquante heures de séance depuis la révision de 2008, sans que l'indispensable quantité de travail en amont supplémentaire puisse être comptabilisée (p.564)

<sup>306</sup> *Ibid.*, p.362

<sup>307</sup> *Ibid.*

révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Celle-ci maintient également l'unique séance consacrée aux questions au Gouvernement. Le seul mécanisme de contrôle réellement pris en compte dans la détermination de l'ordre du jour des Assemblées se trouve enrichi par d'autres techniques, d'autres prérogatives, qui découlent des nouvelles missions dévolues au Parlement et infléchissent les équilibres de l'ordre du jour.

## §2 *L'ordre du jour, instrument et condition du nouveau contrôle parlementaire*

En 1958, hantés par la crainte d'instituer un nouveau régime marqué par l'instabilité gouvernementale des deux Républiques antérieures, les constituants ont choisi d'asseoir un pouvoir exécutif prééminent en limitant drastiquement les possibilités d'engager la responsabilité du Gouvernement. Si la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement, caractéristique des régimes parlementaires, a été conservée<sup>308</sup>, le lien de confiance unissant ces deux organes n'a pas été établi<sup>309</sup>. Ce constat est classique. La cause en est évidemment historique, mais elle est aussi juridique : dans la plupart des régimes parlementaires, le chef du Gouvernement est l'émanation directe de la majorité parlementaire. Les choses sont différentes en France, où le Premier ministre tient son investiture et sa légitimité du Président de la République<sup>310</sup>, investi par l'onction du suffrage universel direct depuis 1962. La méfiance à l'égard du pouvoir législatif a poussé les rédacteurs de la Constitution de 1958 à ôter au Parlement toute prérogative visant à contrôler, et, *in fine*, remettre en cause l'action du Gouvernement, à l'exception d'un contrôle politique sous la forme d'une séance de questions hebdomadaires au Gouvernement<sup>311</sup>, de résolutions<sup>312</sup> et d'interpellations en séance publique<sup>313</sup>. Toute prérogative aboutissant à un quelconque engagement de la responsabilité

---

<sup>308</sup> Article 20, alinéa 3, de la Constitution du 4 octobre 1958

<sup>309</sup> G. Toulemonde, *Le déclin du Parlement sous la Ve République : mythe et réalités*, *op.cit.*, p.24-25.

<sup>310</sup> Article 8 de la Constitution du 4 octobre 1958

<sup>311</sup> X. Magnon, « Premier bilan après la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 », in J. Gicquel (dir.), B. Mathieu, D. Rousseau, A. Levade, *Un Parlement renforcé ?*, issu des actes de la journée d'études du 13 janvier 2011 par l'Association française de droit constitutionnel (AFDC), Dalloz, thèmes et commentaires, 2012, p.100-101

<sup>312</sup> Dépouvu de tout caractère contraignant

<sup>313</sup> Propos issus d'un entretien avec une rédactrice des comptes-rendus de l'Assemblée nationale tenu le 10 mai 2021, souhaitant demeurer anonyme

gouvernementale devient ainsi une ligne rouge constitutionnelle à ne pas franchir<sup>314</sup>, et c'est sous ce prisme que doivent être comprises les limitations pesant sur la technique des résolutions dans les décisions n°59-2 DC du 24 juin 1959 relative au Règlement de l'Assemblée nationale et n°59-3 du 25 juin 1959 relative au Règlement du Sénat, précitées. La doctrine comparatiste s'étonne de longue date de la faiblesse des prérogatives du Parlement français en la matière. L'universitaire membre de la Chambre des Lords<sup>315</sup> et spécialiste des questions constitutionnelles Philip Norton met ainsi en évidence une véritable mutation des régimes parlementaires. La généralisation du fait majoritaire et la rationalisation du parlementarisme ayant transféré la détermination des politiques publiques au Gouvernement, les Chambres doivent être en mesure de donner un consentement éclairé à celles-ci<sup>316</sup> par l'exercice de prérogatives de contrôle<sup>317</sup>. La fonction de contrôle, déjà définie comme l'analyse, la critique et l'encadrement des activités étatiques<sup>318</sup>, est perçue comme la mission principale, voire essentielle, du Parlement<sup>319</sup>, en ce qu'elle permettrait une action plus directe des représentants du peuple sur les gouvernants<sup>320</sup>. Cette caractéristique est d'ailleurs reconnue par le nouvel article 24 de la Constitution, qui ajoute le contrôle à la liste des prérogatives du Parlement<sup>321</sup>. Pour autant, en 1958, la seule mesure de contrôle expressément mentionnée dans la Constitution pouvant être inscrite à l'ordre du jour est l'ensemble des types de questions au Gouvernement<sup>322</sup>. Il était donc tout naturel que le rééquilibrage des pouvoirs et des relations unissant le Gouvernement et le Parlement se traduise par un accroissement de la place accordée aux missions de contrôle dans l'ordre du jour en 2008<sup>323</sup>. Les développements ici énoncés aborderont l'inscription des missions et moyens de contrôle à l'ordre du jour ; l'utilisation de ces derniers pour infléchir la dynamique de l'ordre du jour sera abordée *infra*.

Dans ce cadre, il convient de distinguer la priorité accordée à la séance hebdomadaire réservée aux questions au Gouvernement<sup>324</sup>, qui n'a pas été modifiée en dépit des propositions

---

<sup>314</sup> Expression empruntée à E. Thiers, « Le contrôle parlementaire et ses limites juridiques : un pouvoir presque sans entraves », *Pouvoirs*, n° 134, 2010, p.76

<sup>315</sup> La Chambre haute du Parlement du Royaume-Uni

<sup>316</sup> Ou, corrélativement, de le retirer

<sup>317</sup> P. Norton, « La nature du contrôle parlementaire », *Pouvoirs*, n°134, 2010, p.9-10

<sup>318</sup> A. de Montis, *La rénovation de la séance publique du Parlement français*, *op.cit.*, p.297 à 298, précitée

<sup>319</sup> R. Fassi-Fihri, « Pour une classification des missions de contrôle gouvernemental du Parlement », *RFDC*, 2019/1, n°117, 2019, p.75

<sup>320</sup> *Ibid.*

<sup>321</sup> « Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques. »

<sup>322</sup> Déjà évoqués *supra*

<sup>323</sup> J.-E. Gicquel, « La révision du 23 juillet 2008 : une nouvelle ère pour le contrôle de l'action du gouvernement et de l'évaluation des politiques publiques », *RFDC*, 2018/4, n°116, 2018, p.839

<sup>324</sup> Sixième alinéa de l'article 48

du Comité Balladur<sup>325</sup> et la super-priorité imposant aux Assemblées de consacrer une semaine de séances sur quatre au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques<sup>326</sup>. La distinction est importante, car la semaine de contrôle « super-prioritaire » ne peut être totalement absorbée par les autres super-priorités<sup>327</sup>, contrairement à la priorité simple accordée à la séance de questions<sup>328</sup>, bien que cette séance ne soit jamais supprimée en pratique. Même lorsque les parlementaires doivent discuter d'un texte à propos duquel la procédure accélérée<sup>329</sup> a été engagée, et dont l'examen doit être réalisé dans des délais très contraints empêchant la tenue d'une séance complète de questions, le Gouvernement n'utilise pas de son influence pour tenter d'y déroger<sup>330</sup>, conformément aux déclarations de Michel Debré qui faisait de ce moment le terrain privilégié de l'expression parlementaire<sup>331</sup>. Le triptyque classique en matière de questions au Gouvernement persiste après la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008<sup>332</sup>. Elles revêtent une importance capitale, car il s'agit d'un moyen de contrôle qui ne connaît en pratique aucune limite, hormis l'impossibilité d'engager la responsabilité du gouvernement<sup>333</sup>. Elles permettent un prolongement du débat démocratique et des interpellations politiques dans l'hémicycle, et ainsi d'infléchir pour un moment la priorité gouvernementale dans l'ordre du jour<sup>334</sup>. Il s'agit en réalité davantage d'un temps de communication politique, retransmis à la télévision<sup>335</sup>, que d'un réel moyen de contrôle sur pièces<sup>336</sup>, qui demeure toutefois exigé par les dispositions constitutionnelles. A l'Assemblée nationale, peu de changements notables en la matière sont intervenus depuis 1958, ni même depuis 1974, date de l'instauration des questions au Gouvernement. Le temps consacré aux

---

<sup>325</sup> J.-L. Pézant, « Article 48 », in F. Luchaire, G. Conac, dir. *La Constitution de la République française*, 3e édition, Economica, 2008, p.1220

<sup>326</sup> Quatrième alinéa de l'article 48

<sup>327</sup> Au premier chef, celles réservées au Gouvernement

<sup>328</sup> A. de Montis, *La rénovation de la séance publique du Parlement français*, *op.cit.*, p.304-305

<sup>329</sup> Voir *infra*.

<sup>330</sup> A titre d'exemple, dans le cas de la discussion de la loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire, une séance de questions a été organisée au cours de la deuxième séance du 11 mai 2021 à l'Assemblée nationale, avant que l'examen de ce texte jugé urgent ne reprenne au cours de la même séance.

<sup>331</sup> « Si ce Gouvernement « nourrit » les assemblées, celles-ci travailleront de concert avec lui. Cette règle a sa contrepartie normale : un jour par semaine est réservé aux questions des parlementaires. La voix de l'opposition est ainsi assurée de se faire entendre. [...] Cette disposition est la marque décisive du régime parlementaire et des droits reconnus, dans ce régime, à l'opposition. [...] L'intervention des assemblées est un contrôle et une garantie. » Citation extraite de l'exposé dit de la « Nouvelle Constitution » du 27 août 1958, *op.cit.*

<sup>332</sup> R. Dosièrè, « Le contrôle ordinaire », *Pouvoirs*, n°134, 2010, p.37-38

<sup>333</sup> E. Thiers, « Le contrôle parlementaire et ses limites juridiques : un pouvoir presque sans entraves », *op.cit.*, p.76-77

<sup>334</sup> J.-E. Gicquel, « La révision du 23 juillet 2008 : une nouvelle ère pour le contrôle de l'action du gouvernement et de l'évaluation des politiques publiques », *op.cit.*, p.841

<sup>335</sup> R. Dosièrè, « Le contrôle ordinaire », *op.cit.*, p.39

<sup>336</sup> Le contrôle budgétaire, effectué en Commission, en est un exemple pertinent, qui ne sera qu'évoqué ici

questions au Gouvernement est strictement encadré, comme toute dimension du travail<sup>337</sup>. S'agissant des questions orales, il convient toutefois de noter que depuis le 3 mars 2009<sup>338</sup>, la moitié des questions est attribuée à l'opposition et le temps disponible par question est réduit à six minutes<sup>339</sup>, permettant aux députés de poser trente-deux questions au lieu de vingt-cinq<sup>340</sup> dans un souci de dynamiser les échanges et d'accroître leur poids politique. Le temps consacré aux questions au Gouvernement, les plus attendues, se trouve lui aussi réduit à quatre minutes, également réparties entre question et réponse<sup>341</sup>. La procédure de questions à un ministre, récemment instaurée pour renforcer l'effectivité des questions dans le contrôle du gouvernement<sup>342</sup>, et, par suite, limiter quelque peu le poids gouvernemental dans la maîtrise de l'ordre du jour, n'a pas rencontré l'effectivité espérée. Instaurées le 25 mars 2009. Adressées, comme leur nom l'indique, à un ministre nommément désigné, elles permettent l'organisation d'un court débat à la suite d'une question d'un député, dans lequel les deux parties disposent d'un droit de réplique limité par une durée précise<sup>343</sup>. Cette nouvelle procédure n'a pas rencontré le succès attendu, les députés considérant généralement plus pertinent d'employer la séance réservée aux questions pour recueillir les opinions et réactions du Gouvernement sur une multitude de sujets plutôt que de consacrer une grande part du temps disponible à en épuiser un seul<sup>344</sup>. Les questions au Gouvernement permettent donc à la souveraineté parlementaire de reprendre pleinement son empire le temps d'une séance, y compris au sein de la Chambre la plus affectée par la prééminence du fait majoritaire. L'ordre du jour des Assemblées tel qu'envisagé en 1958 n'est donc pas seulement une arme au service de la rationalisation du parlementarisme. Les sénateurs sont également très investis dans les séances des questions, et se sont attachés à répliquer les différents types de questions consacrés au sein de la Chambre basse<sup>345</sup>. Il est intéressant de noter que les parlementaires des deux Chambres favorisent des séries de multiples questions brèves au détriment de l'approfondissement d'une question en particulier. Le cas de la suppression des questions-cribles thématiques<sup>346</sup> est éclairant. Instituée à la suite de l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle de 2008, puis supprimée par la

---

<sup>337</sup> F.-E. Godefroy, *Le temps et la procédure législative : Etude des insuffisances de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008*, *op.cit.*, p.311

<sup>338</sup> Conformément à une décision adoptée le 17 février 2009 en Conférence des Présidents

<sup>339</sup> Au lieu de sept auparavant

<sup>340</sup> A. de Montis, *La rénovation de la séance publique du Parlement français*, *op.cit.*, p.300

<sup>341</sup> F.-E. Godefroy, *Ibid.*, p.312.

<sup>342</sup> *Ibid.*, p.312

<sup>343</sup> Et non par un nombre de prises de parole des deux intervenants, comme pour les autres types de questions

<sup>344</sup> A. de Montis, *La rénovation de la séance publique du Parlement français*, *op.cit.*, p.300

<sup>345</sup> Articles 74 à 83 du Règlement du Sénat

<sup>346</sup> Ancien article 75 *ter* du règlement du Sénat

résolution n°380 du 31 mai 2015<sup>347</sup>, cette procédure consistait à poser huit questions à un membre du Gouvernement<sup>348</sup> portant sur un thème très précis, préalablement arrêté en Conférence des Présidents. Audrey de Montis évoque l'exemple de l'examen de la loi n°2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, qui a décidé la Conférence des Présidents à consacrer une série de questions-cribles thématiques à « l'hôpital » et ainsi interroger son financement et les éventuelles suppressions d'emploi<sup>349</sup>. En dépit des mérites de ces questions quant à l'approfondissement des sujets proposés, elles n'ont pas rencontré l'assentiment des sénateurs<sup>350</sup>, bien moins impliqués que durant les questions traditionnelles. Si l'effectivité des questions au Gouvernement dans le cadre d'un contrôle politique n'est nullement contestée par les acteurs de la procédure législative, il ne s'agit que d'une forme de contrôle politique, insuffisante à infléchir la prégnance gouvernementale dans la procédure législative. Il était nécessaire de permettre une mise en cause de la politique gouvernementale par un contrôle élargi, efficace, protégé par un contenant<sup>351</sup>, la semaine prévue au quatrième alinéa de l'article 48. Cette dernière restaure une part d'autonomie aux Assemblées, et équilibre quelque peu le caractère quasi-unilatéral de la détermination de l'ordre du jour à compter de 1958<sup>352</sup>. Il s'agit d'une « mutation spectaculaire » du contrôle en séance publique, dont l'ordre du jour, auparavant seul instrument de rationalisation, devient le pilier.<sup>353</sup> Il conviendra toutefois de rappeler ici que ces considérations doctrinales doivent être nuancées par la décision n°2013-677 DC, à l'occasion de laquelle le Conseil constitutionnel a rappelé que la super-priorité accordée à la semaine de contrôle ne signifie pas une exclusion automatique et par nature de tout travail législatif pendant cette période<sup>354</sup>. La super-priorité accordée au contrôle doit ainsi céder devant toutes les autres super-priorités<sup>355</sup>. Il est ainsi permis de penser, à l'instar d'une partie de la doctrine, que la super-

---

<sup>347</sup> *Tendant à réformer les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace*

<sup>348</sup> Le sénateur ayant la parole et le membre du Gouvernement désigné disposant chacun de deux minutes pour leur intervention initiale

<sup>349</sup> *Ibid.*, p.303

<sup>350</sup> Rapport n° 427 (2014-2015), sur la proposition de résolution tendant à réformer les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace, présenté par M. le sénateur Jean-Jacques Hyest, fait au nom de la commission des lois, 2015

<sup>351</sup> A. de Montis, *La rénovation de la séance publique du Parlement français*, *op.cit.*, p.305

<sup>352</sup> Cette unilatéralité n'était remise en cause que par la séance dédiée aux questions au Gouvernement et par les « niches » parlementaires, instituées, comme indiqué *supra*, par la révision de 1995.

<sup>353</sup> J.-E. Gicquel, « La révision du 23 juillet 2008 : une nouvelle ère pour le contrôle de l'action du gouvernement et de l'évaluation des politiques publiques », *op.cit.*, p.841

<sup>354</sup> Voir *supra*.

<sup>355</sup> Elles seront seulement rappelées ici : Il s'agit des deux semaines gouvernementales, de la semaine d'initiative parlementaire, des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, des projets relatifs aux états de crises des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins.

priorité accordée à la semaine de contrôle n'en est pas vraiment une<sup>356</sup>. La décision de 2013 précitée ne remet nullement en cause l'autonomie organisationnelle des deux Chambres. D'un point de vue juridique, il est tout à fait fascinant de noter qu'il leur est toujours loisible de charger l'ordre du jour de mesures de contrôle durant cette semaine dédiée, sans possibilité pour le Gouvernement de le contester par un quelconque recours<sup>357</sup>. Il s'agit ici d'une facette de l'ordre du jour comme fondement de l'autonomie des Assemblées. Il en va néanmoins différemment sur le plan politique. Si le représentant du Gouvernement présent aux réunions de la Conférence des Présidents ne dispose pas formellement d'un droit de vote, et ne peut plus imposer un ordre du jour à suivre, il peut user de son poids politique pour demander à la majorité de jouer un rôle de filtrage<sup>358</sup>. En cas d'opposition de la majorité<sup>359</sup>, la Conférence se trouve en situation de compétence liée, et devra prendre acte de la réduction drastique du temps accordé aux mesures de contrôle qui pourrait s'ensuivre<sup>360</sup>. Là encore, il convient de relever qu'il est tout à fait naturel de voir advenir les décisions de la majorité en régime parlementaire, à la condition de parvenir à un « savant dosage »<sup>361</sup> conciliant les vœux du « bloc » majoritaire, et la nécessité de lui assortir un véritable contre-pouvoir. Le poids de la semaine de contrôle dans chacune des Chambres dépend de l'influence exercée par le bloc majoritaire au sein de celle-ci. Par conséquent, il est naturel que la mise en œuvre du contrôle soit différente. A l'Assemblée nationale, la souplesse des règles concernant la détermination de l'ordre du jour conduit celle-ci à être largement négligée. Une grande part des députés préfère en effet consacrer cette semaine au travail en circonscription et à l'écoute des nécessités locales<sup>362</sup>, un comportement qui explique son bilan en deçà des attentes de la doctrine. Il est arrivé qu'elle accueille des propositions<sup>363</sup> ou même des projets de loi. Dans sa thèse de doctorat, A. de Montis relève, en s'appuyant sur des statistiques apparemment retirées de la publication à la date de cette étude<sup>364</sup>, que onze projets de loi ont été examinés pendant les semaines de contrôle entre 2009 et 2010,

---

<sup>356</sup> G. Bergougous, « L'ordre du jour en semaine de contrôle : la priorité n'est pas l'exclusivité », *Constitutions*, 2013, p.550

<sup>357</sup> A. de Montis, *Ibid.*, p.307-308

<sup>358</sup> J. de Saint Sernin, *Système majoritaire et bicamérisme sous la Ve République*, *op.cit.*, p.68

<sup>359</sup> Cette opposition est systématique si l'ordre du jour arrêté par les parlementaires porte atteinte à sa priorité, ou, plus largement, si celui-ci considère que le temps « perdu » empêche la conduite de la politique de la Nation

<sup>360</sup> J. de Saint Sernin, *Ibid.*, p.68

<sup>361</sup> A. de Montis, *La rénovation de la séance publique du Parlement français*, *op.cit.*, p.296

<sup>362</sup> Avenu de O. Faure, ancien député de la Seine-et-Marne, in O. Rozenberg, T. Ehrhard, M.-A. Kernéis, R. Kiss, A. de Montis, *La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a-t-elle renforcé le Parlement français ?* Débats du LIEPP, 2017, p.25, accessible via <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02187844>

<sup>363</sup> A. de Montis, *Ibid.*, p.309

<sup>364</sup> Les services de la Séance des deux Chambres semblent avoir cessé de publier publiquement les statistiques de la répartition détaillée de l'ordre du jour postérieurement à 2015

et le même nombre a été discuté sur ces mêmes semaines entre 2013 et 2014<sup>365</sup>. Cette absence de sanctuarisation, de verrouillage des semaines de contrôle, est la cause de leur irrégularité. Elles demeurent toutefois relativement efficaces, puisque 16% des séances ont été consacrées au contrôle entre l'entrée en vigueur de la révision du 23 juillet 2008 et 2014, contre 12% auparavant<sup>366</sup>. Les questions au Gouvernement, non comptabilisées dans ces statistiques, viennent encore renforcer la dynamique de contrôle de l'action du Gouvernement au cœur de la révision de 2008. Au Sénat, les semaines ne sont pas entrecoupées d'éléments étrangers ; questions et débats s'enchaînent de manière fluide. Néanmoins, en dépit de cette absence d'interruptions, les séances de contrôle ne totalisent que 18% du temps de séance publique au Sénat<sup>367</sup>. La différence avec la Chambre basse n'est donc guère significative, et demeure insuffisante : si une semaine de séance par mois était consacrée au contrôle, conformément aux prescriptions constitutionnelles en matière de fixation de l'ordre du jour, alors ces semaines devraient représenter 25%, ou du moins un nombre approchant, des séances publiques. Tel n'est pourtant pas le cas. Cette situation peut être expliquée par l'absence de sanctuarisation de la semaine de contrôle et du possible empiètement de la super-priorité gouvernementale sur la semaine de contrôle<sup>368</sup>, mais également par le refus occasionnel de la Conférence des Présidents de l'Assemblée nationale d'inscrire débats et création de commissions d'enquête à l'ordre du jour<sup>369</sup>.

La majorité s'arroge donc le pouvoir de déroger aux dispositions constitutionnelles pour demander l'extension de la part de l'ordre du jour allouée au Gouvernement. L'ordre du jour de l'Assemblée nationale devient ainsi le reflet de l'équilibre des groupes politiques. Le problème est inverse au Sénat, qui se livre lui-aussi à une instrumentalisation politique de l'ordre du jour en le surchargeant, empêchant ainsi les sénateurs de suffisamment approfondir leur contrôle pour que celui-ci soit bien mené. L'obligation constitutionnelle de réserver une semaine du calendrier des séances publiques a incontestablement infléchi les mécanismes antérieurs de la détermination de l'ordre du jour, auparavant unilatéralement fixé par le seul Gouvernement. Elle s'inscrit dans la droite lignée de la séance réservée aux questions au Gouvernement, en ce qu'elle permet une mise en cause réelle et effective de la politique gouvernementale. La semaine de contrôle a ainsi restauré une part conséquente d'autonomie

---

<sup>365</sup> A. de Montis, *Ibid.*, annexe n°12, p.556

<sup>366</sup> *Ibid.*, p.309

<sup>367</sup> *Ibid.*, p.311

<sup>368</sup> Voir *supra*

<sup>369</sup> Propos issus d'un entretien avec une rédactrice des comptes-rendus de l'Assemblée nationale tenu le 10 mai 2021, souhaitant demeurer anonyme, confirmés par A. de Montis, *La rénovation de la séance publique du Parlement français, op.cit.*, p.314

aux Assemblées. En matière d'ordre du jour, cette inflexion est significative, car les séances publiques dont il conditionne l'organisation ne sont plus uniquement dédiées à la discussion des sujets gouvernementaux. Les discussions afférentes au contrôle de l'action du Gouvernement ont également le mérite de favoriser la tenue d'un véritable débat, cher aux Parlements de parole, où la supériorité du Gouvernement se trouve quelque peu atténuée, sans aboutir à fondamentalement remettre en cause la dynamique de 1958. L'analyse des nouvelles super-priorités instituées en matière de fixation de l'ordre du jour montre qu'elles ne sont pas davantage parvenues à provoquer le rééquilibrage attendu : l'ordre du jour révèle toujours la place centrale du gouvernement et du fait majoritaire dans la procédure législative.

## Section 2 : L'effectivité nuancée des nouvelles super-priorités dans la fixation de l'ordre du jour

Outre le prolongement de la priorité gouvernementale<sup>370</sup> et celle réservée à l'évaluation et au contrôle des politiques publiques<sup>371</sup>, la révision constitutionnelle instaure deux nouvelles super-priorités dans la fixation de l'ordre du jour, dont il est possible de relativiser l'effectivité en matière d'affaiblissement du bloc majoritaire. Il s'agit du jour de séance mensuel réservé à un ordre du jour arrêté par les groupes d'opposition et minoritaires des deux Assemblées<sup>372</sup>, point central de la volonté de revalorisation de l'initiative parlementaire (§1) et de celles portant sur différents types de projets de loi particuliers<sup>373</sup>, un nouveau carcan réduisant encore davantage la part d'ordre du jour allouée aux Assemblées (§2).

### *§1 Une fragile revalorisation de l'initiative parlementaire par l'opposition*

Revaloriser le Parlement implique naturellement d'augmenter la part d'initiative parlementaire. Cette entreprise suppose d'entraver le mécanisme de captation du pouvoir

---

<sup>370</sup> Deuxième alinéa de l'article 48 de la Constitution

<sup>371</sup> Quatrième et sixième alinéas de l'article 48

<sup>372</sup> Cinquième alinéa de l'article 48

<sup>373</sup> Troisième alinéa de l'article 48

législatif par les acteurs du fait majoritaire<sup>374</sup> en donnant à l'opposition les moyens juridiques d'exercer un réel rôle de contre-poids par la consécration de garanties spécifiques accordées aux groupes parlementaires ne soutenant pas la majorité<sup>375</sup>. Les travaux du Comité Balladur ont ainsi abouti à la reconnaissance officielle de l'opposition et des minorités parlementaires à l'article 51-1 de la Constitution<sup>376</sup>, bien que celui-ci envisageait deux jours de séance mensuels réservés à l'opposition<sup>377</sup>. C'est également cette logique qui a poussé le constituant à ne réserver la journée d'initiative parlementaire qu'aux groupes d'opposition et minoritaires<sup>378</sup>. La création d'un espace temporel spécialement dédié à leurs propositions est en effet perçue comme le meilleur moyen de favoriser le pluralisme des courants d'opinion tout en permettant l'émancipation d'un Parlement soumis à un rythme de travail imposé par l'exécutif<sup>379</sup>. Bien qu'elle permette un renforcement de l'opposition et des minorités au-delà du champ de l'expression politique<sup>380</sup>, faire de sa revalorisation un point névralgique du rééquilibrage institutionnel en matière d'ordre du jour ne tenait pas de l'évidence. Il était en effet nécessaire de repenser l'opposition d'un point de vue conceptuel. Le cinquième alinéa de l'article 48 ne se réfère en effet qu'aux seuls groupes. Or, jusqu'à la révision de 2008, les opinions de l'opposition, perçues comme une menace à la stabilité du régime, ne pouvaient prospérer que par des initiatives individuelles. Les droits d'initiative et de vote n'étaient qu'individuels, tout comme la soumission de questions au Gouvernement<sup>381</sup>. Le droit parlementaire de 1958 était, comme énoncé précédemment pensé pour empêcher l'opposition disparate de faire bloc face à la collégialité du Gouvernement<sup>382</sup>, au prix du pluralisme des courants d'opinion et de la

---

<sup>374</sup> Dans « La chauve-souris. Quelques aspects du parlementarisme sous la Ve République », in *Mélanges en l'honneur de Pierre Avril. La République*, Paris, Montchrestien, 2001, p.351, A. Le Divellec définit la Ve République comme un régime « à captation présidentielle », dans le cadre duquel le chef d'Etat recueillerait l'essentiel des pouvoirs en vue de la mise en œuvre de la politique. Avec la réforme de 2008, cette captation semble davantage être opérée par l'association de la majorité parlementaire et du Gouvernement.

<sup>375</sup> Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République (dit « Comité Balladur »), *op.cit.*, p.65-66

<sup>376</sup> Pour une description plus approfondie des implications de ce statut dépassant le cadre de notre étude, nous renvoyons à B. Nabli, « L'opposition parlementaire : un contre-pouvoir saisi par le droit », *op.cit.*, p.138-139, et surtout à P. Monge, « *Les minorités parlementaires sous la Ve République* », *op.cit.*, p.111-160

<sup>377</sup> B. Ridard, *L'encadrement du temps parlementaire dans la procédure législative : étude comparée : Allemagne, Espagne, France, Royaume-Uni*, *op.cit.*, p.337

<sup>378</sup> Tel était déjà l'esprit de la première révision de l'article 48 en 1998, mais elle n'a pas abouti au résultat escompté, comme expliqué *supra*.

<sup>379</sup> F.-E. Godefroy, *Le temps et la procédure législative : Etude des insuffisances de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008*, *op.cit.*, p.343

<sup>380</sup> « Ordre du jour », in A. Le Divellec, M. De Villiers, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 12e édition, coll « Dictionnaires Sirey », Sirey, 2020, p.266

<sup>381</sup> J.-P Camby, « Le droit parlementaire, droit de la minorité ? », in *Mélanges en l'honneur de Pierre Avril. La République*, *op.cit.*, p.423

<sup>382</sup> *Ibid.*, p.423-424

« décantation des idées »<sup>383</sup>. Il était par conséquent fort logique que le temps arrêté par la détermination de l'ordre du jour des Assemblées ne soit capté que par un seul acteur à titre principal, comme exposé *supra*. La diversification de l'ordre du jour par la revalorisation des initiatives parlementaires de l'opposition impliquait ainsi une véritable révolution conceptuelle nécessitant de repenser le fait majoritaire au cœur de la Ve République<sup>384</sup>. La fréquente concession au Gouvernement d'une part de l'ordre du jour réservé au contrôle laisse penser qu'elle n'a pas eu lieu. Les parlementaires n'ignoraient pas que le fait majoritaire limiterait le poids des nouvelles niches de 2008<sup>385</sup>, mais la réforme en la matière demeurait néanmoins très attendue, comme en témoigne la savoureuse exclamation de l'ancien sénateur puis membre du Conseil constitutionnel Jean-Jacques Hyest : « Mes chers collègues, de temps en temps, nous pouvons être fiers d'être législateur et non pas de simples relais de propositions venues d'ailleurs ! »<sup>386</sup>. Il fait évidemment référence aux niches parlementaires, pendant lesquelles l'opposition peut se saisir de l'actualité et renouveler, le temps d'une journée mensuelle, les sujets des débats dans l'hémicycle<sup>387</sup>.

Pendant cette séance, essentielle dans la persistance du Parlement de parole français, le Gouvernement « laisse les clés »<sup>388</sup> de l'hémicycle à l'opposition, et se comporte comme un observateur du débat démocratique à l'œuvre, une position qui lui est inhabituelle<sup>389</sup>. Il est intéressant de noter que le Gouvernement s'astreint à se montrer présent aux séances d'initiative, ce que Georges Bergougous analyse comme un signe de respect pour les parlementaires<sup>390</sup>. Sur le plan statistique, le bilan des semaines d'initiatives parlementaires est assez satisfaisant. Au cours d'une période comprise entre la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et l'année 2018, François-Eric Godefroy relève que sur une moyenne annuelle de quarante propositions de lois inscrites à l'ordre du jour dans les deux Chambres, la moitié ont été adoptées<sup>391</sup>, avec 12% du temps total de séances à l'Assemblée nationale consacré à ces

---

<sup>383</sup> *Ibid.*, p.423

<sup>384</sup> P. Avril, « Le statut de l'opposition : un feuilleton inachevé (les articles 4 et 51-1 de la Constitution) », LPA, 19 décembre 2008, n° 254, p.10-11

<sup>385</sup> Propos issus d'un entretien avec une rédactrice des comptes-rendus de l'Assemblée nationale tenu le 10 mai 2021, souhaitant demeurer anonyme

<sup>386</sup> J.-J. Hyest, séance du 5 juin 2008 au Sénat (J.O., p.2669), cité in P. Bachschmidt, « Le succès méconnu des lois d'initiative parlementaire », *op.cit.*, p.353

<sup>387</sup> A. de Montis, *La rénovation de la séance publique du Parlement français*, *op.cit.*, p.329

<sup>388</sup> G. Bergougous, « Les journées réservées aux groupes d'opposition ou minoritaires à l'Assemblée nationale, terrain privilégié de l'utilisation des armes de procédure », *Constitutions*, 2013, p.161

<sup>389</sup> Il convient toutefois de noter que le Gouvernement conserve évidemment la possibilité de s'opposer aux propositions de lois présentées par l'opposition

<sup>390</sup> *Ibid.*

<sup>391</sup> F.-E. Godefroy, *Le temps et la procédure législative : Etude des insuffisances de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008*, *op.cit.*, p.353

initiatives<sup>392</sup>, deux nombres plutôt élevés lorsqu'on se souvient qu'ils ne résultent que d'un seul jour de séance mensuel. Le même auteur relève cependant deux écueils à cette initiative. Le premier est le risque de « téléguidage » d'une proposition, qui aurait de toute façon été déposée sous la forme d'un projet de loi gouvernemental<sup>393</sup>. La présentation d'une proposition n'est en effet pas tenue de faire l'objet d'un avis en Conseil d'Etat ou d'une étude d'impact, contrairement aux projets de loi. Tel était le cas de la loi n° 2014-384 du 29 mars 2014 visant à reconquérir l'économie réelle<sup>394</sup> ou de la loi organique n° 2016-1690 du 9 décembre 2016 relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte<sup>395</sup> : dans les deux cas, les comptes-rendus des débats illustrent la grande satisfaction du Gouvernement qui souhaitait voir ces sujets discutés<sup>396</sup>. Si ce phénomène peut tout à fait être le témoignage de l'existence d'un sincère esprit de concorde unissant les acteurs de la vie parlementaire, le risque de voir le Gouvernement user de son influence pour s'approprié une part de cet ordre du jour réservé, n'est pas totalement à exclure. Sous l'empire du droit antérieur, voir le Gouvernement négocier avec sa majorité pendant la journée de « niche » pour obtenir la discussion d'un texte donné n'était pas rare. L'exemple des deux propositions précitées montre que la reproduction de ce schéma est également possible, du moins sur le plan théorique, dans le cas des niches réservées à l'opposition. Il sera ainsi permis de douter de la réalité de la revalorisation de l'opposition dans la procédure par la « fenêtre » du cinquième alinéa de l'article 48 et, par suite, d'un changement substantiel des équilibres de l'ordre du jour par les niches parlementaires. Cette correspondance éventuelle des projets de l'opposition avec l'agenda gouvernemental rappelle la possibilité pour le Gouvernement britannique d'indiquer aux groupes d'opposition de la Chambre des Communes les projets qu'il souhaite voir inscrits à l'ordre du jour pendant leur « fenêtre » réservée<sup>397</sup>. Par conséquent, au Royaume-Uni comme en France, le Gouvernement peut voir ses projets débattus pendant les plages réservées à l'ordre du jour arrêté à l'opposition, bien que cette pratique ne soit pas formalisée dans les Règlements des Assemblées françaises<sup>398</sup>. François-Eric Godefroy émet une seconde critique à l'égard des nouvelles niches parlementaires de 2008, qui nuit à leur efficacité. Elle est toutefois consubstantielle à la nature même de la fonction parlementaire. Mandatés par les électeurs

---

<sup>392</sup> *Ibid.*, p.354

<sup>393</sup> *Ibid.*, p.354-355

<sup>394</sup> Publiée au Journal Officiel de la République Française n°0077 du 1<sup>er</sup> avril 2014

<sup>395</sup> Publiée au Journal Officiel de la République Française n°0287 du 10 décembre 2016

<sup>396</sup> *Ibid.*, p.355

<sup>397</sup> B. Ridard, *L'encadrement du temps parlementaire dans la procédure législative : étude comparée : Allemagne, Espagne, France, Royaume-Uni*, op.cit., p.335

<sup>398</sup> S'agissant du Royaume-Uni, cette pratique est codifiée au §5 des *Standing Orders* n°14

d'une circonscription aux besoins spécifiques, leurs actions doivent en principe emporter l'adhésion de la population qu'ils représentent. Cet impératif pousse députés et sénateurs à préférer porter régulièrement des dispositions spécifiquement en lien avec des thématiques chères à leur circonscription, généralement courtes, au renouvellement du débat d'idées et à la construction d'une politique générale distincte de celle menée par le Gouvernement<sup>399</sup>. Les « niches » sont très adaptées au dépôt de textes et d'interpellations destinées à la prise en compte des besoins locaux, auxquels les parlementaires issus des groupes d'opposition sont généralement plus attachés que la majorité. De telles normes sont indéniablement placées au service d'une fonction essentielle du Parlement, mais celles-ci ne participent pas à la défense d'une ligne politique, contrairement à la « fenêtre » parlementaire réservée à l'opposition britannique, qui mêle questions au Gouvernement et présentations d'initiatives législatives traditionnelles et budgétaires<sup>400</sup> pendant les vingt jours par session qui lui sont réservés<sup>401</sup>. L'espace temporel réservé aux groupes d'opposition et minoritaires par la réforme de 2008 ne suffit donc pas non plus, du moins à première vue, à mettre au jour la revalorisation annoncée du Parlement dans le choix des textes dont il discute. L'échec des niches parlementaires en matière de renouvellement du débat d'idées et d'infléchissement de la priorité gouvernementale dans la détermination pourra en outre être déduit de leur application différenciée dans les Règlements des deux Assemblées. A l'Assemblée nationale, le neuvième alinéa de l'article 48 du Règlement dispose que les groupes concernés notifient à la Conférence des Présidents les textes qu'ils souhaitent voir inscrits à leur ordre du jour réservé. Celle-ci en assurera ensuite la répartition, proportionnée au nombre de sièges dont chacun de ces groupes dispose. La Conférence doit bien veiller à ce que chaque groupe dispose bien d'un jour entier de séance, soit trois séances, par session ordinaire, pour un total de vingt-sept séances par mois<sup>402</sup>. La combinaison de ces dispositions vise bien entendu à assurer que les groupes d'opposition et minoritaires disposent d'un jour mensuel entier, conformément au cinquième alinéa de l'article 48 de la Constitution. Le cinquième alinéa de l'article 29 *bis* du Règlement du Sénat accorde quant à lui une certaine autonomie organisationnelle<sup>403</sup> à la Conférence des Présidents en la

---

<sup>399</sup> F.-E. Godefroy, *Le temps et la procédure législative : Etude des insuffisances de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008*, *op.cit.*, p.355-356

<sup>400</sup> C. Vintzel, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative : Etude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, *op.cit.*, p.201-203

<sup>401</sup> On pourra noter ici que ce nombre est supérieur au total des jours mensuels dont dispose l'opposition française. Cette différence est évidemment importante dans la comparaison des statuts de l'opposition dans les deux pays.

<sup>402</sup> B. Ridard, *L'encadrement du temps parlementaire dans la procédure législative : étude comparée : Allemagne, Espagne, France, Royaume-Uni*, *op.cit.*, p.337-338

<sup>403</sup> Les autres aspects de la fixation de l'ordre du jour sont en effet précisément réglés par les dispositions de l'article 48, comme expliqué *supra*.

matière<sup>404</sup>. La pratique sénatoriale est plus précisément réglée que pourrait laisser penser la seule lecture du Règlement. La journée mensuelle précédemment citée est en réalité systématiquement découpée en « espaces réservés », de quatre heures chacun, répartis annuellement par tirage au sort entre les différents groupes. Par exception, les deux groupes les plus importants reçoivent une pleine et entière journée mensuelle, tandis que les autres n'en reçoivent qu'une par trimestre<sup>405</sup>. Ces aménagements *praeter constitutionem* privilégient ainsi une représentation plus fidèle de la répartition des sièges aux Assemblées, au prix des prérogatives constitutionnelles accordées aux différents groupes. L'expérience britannique montre en effet qu'une plus grande écoute est accordée aux groupes d'opposition lorsque ceux-ci disposent de plages horaires étendues pour exprimer leurs opinions, contester la politique arrêtée par la majorité et proposer mesures et actions alternatives<sup>406</sup>. Aucune des deux Chambres n'est parvenue à user de son ordre du jour réservé comme d'un contrepoids à un fait majoritaire prééminent, contrairement aux aspirations du Comité Balladur. Loin de parvenir à une remise en cause effective de la politique gouvernementale<sup>407</sup> comme l'opposition britannique, les fréquentes propositions transpartisanes<sup>408</sup> du Sénat voient leur efficacité atténuée par les interruptions lors des débats<sup>409</sup> qui empêchent toute inflexion du fait majoritaire<sup>410</sup> et, partant, du poids de l'ordre du jour gouvernemental. Le même constat peut être dressé à l'Assemblée nationale, où l'opposition accepte régulièrement<sup>411</sup> de céder une part de l'ordre du jour réservé au Gouvernement, en se faisant le relai de projets de loi<sup>412</sup>. Dans un pareil cas, l'opposition suit la dynamique rythmée par le fait majoritaire, plutôt que de proposer des vues, des méthodes différentes. Au terme de cette étude sur les équilibres centraux du nouvel ordre du jour structuré par l'article 48, peu de ruptures notables apparaissent aux yeux

---

<sup>404</sup> Celle-ci s'étend par ailleurs à l'organisation de l'ordre du jour gouvernemental et à la semaine de contrôle, conformément au troisième alinéa du même article.

<sup>405</sup> B. Ridard, *ibid.*, p.338-339

<sup>406</sup> C. Vintzel, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative : Etude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni, op.cit.*, p.202

<sup>407</sup> Cette remise en cause ne doit pas être entendue seulement au sens de mises en échec des projets gouvernementaux : constituer un bloc d'opposition unifié peut suffire à faire entendre d'autres voix dans l'hémicycle, à varier les objets de discussion et à atténuer le fait majoritaire par des discussions politiques.

<sup>408</sup> Il s'agit le plus souvent d'initiatives individuelles auxquels plusieurs groupes souscrivent au moment de leur discussion en Commission. On peut par exemple citer l'exemple récent de la proposition n°131 (2020-2021) visant à établir le droit à mourir dans la dignité, déposée par M.-P. de La Gontrie le 17 novembre 2020, soutenue par de nombreux sénateurs de différents groupes minoritaires, pour être ensuite massivement rejetée par le groupe « Les Républicains », majoritaire au Sénat. La proposition fut ensuite retirée de l'ordre du jour par son auteur le 11 mars suivant, et ne verra donc pas le jour malgré le soutien remarquable de sénateurs de sensibilités très diverses.

<sup>409</sup> Les plages de quatre heures évoquées *supra* ne fournissant généralement pas un temps satisfaisant à la discussion complète et éclairée de textes qui ne font pratiquement jamais l'objet de discussions ultérieures.

<sup>410</sup> A. de Montis, *La rénovation de la séance publique du Parlement français, op.cit.*, p.320-321

<sup>411</sup> Comme expliqué *supra*

<sup>412</sup> A. de Montis, *ibid.*, p.321-322

de l'utilisateur averti. Acteurs de la procédure législative<sup>413</sup> et théoriciens<sup>414</sup> constatent ensemble que le Gouvernement n'a pas perdu grand-chose de ses acquis de 1958<sup>415</sup>. Une étude approfondie des équilibres constitutionnels de l'ordre du jour, sur lequel pèse le poids du fait majoritaire caractéristique des Parlements de parole<sup>416</sup> révèle toujours une prégnance gouvernementale dans la conduite de la procédure législative, en dépit d'indéniables améliorations tenant notamment à la mise en œuvre de la semaine de contrôle, largement délaissée, mais que les groupes d'opposition et minoritaires tiennent à optimiser. Les cadres les plus expérimentés de ces groupes sont notamment très intéressés par l'évaluation financière des politiques publiques<sup>417</sup>, un sujet très technique que peu de parlementaires maîtrisent<sup>418</sup>. Par conséquent, l'opposition doit l'accroissement de son influence sur l'ordre du jour non aux niches qui lui sont réservées, mais au dialogue et aux alliances avec la majorité pendant la semaine de contrôle<sup>419</sup>, qui apparaît être la seule inflexion substantielle des équilibres de l'ordre du jour depuis 1958. Les dernières super-priorités instaurées par la réforme, destinées à structurer le calendrier législatif, instaurent en pratique un nouveau carcan pesant sur l'activité des deux Chambres.

## *§2 L'instauration de priorités supplémentaires, un nouveau carcan sur l'activité parlementaire*

« En période budgétaire, on siège quasiment tout le temps. Au moins cinq jours sur sept, parfois même six. Le moindre aspect des projets [de lois de finances] est l'objet de discussions, il faut bien le dire, confuses, et qui entraînent rarement des changements substantiels des

---

<sup>413</sup> Voir J.-J. Urvoas, « L'agonie de la démocratie parlementaire », *op.cit.*, qui affirme que le Parlement français est « à l'agonie »

<sup>414</sup> Voir par exemple M. Touzeil-Divina, chapitre 2, « Un mythe du droit parlementaire : la revalorisation parlementaire est en marche depuis 2008 », in *Dix mythes du droit public, op.cit.*, p.85-111, qui considère que la réforme de 2008 est avant tout un outil de communication politique au service du Président de la République

<sup>415</sup> P. Blachère, « La revalorisation de l'institution parlementaire : réalité ou fiction ? », *Politeia*, n°23, 2013, p.195-199

<sup>416</sup> Voir *supra*

<sup>417</sup> Déjà prescrite par la loi organique relative aux lois de finances de 2001, cette obligation, fréquemment associée au contrôle a acquis valeur constitutionnelle en 2008 à la suite de son inscription aux articles 24, 47-2 et 48.

<sup>418</sup> J.-F. Calmette, « L'évaluation parlementaire en France : enfin le renouveau ? », *AJDA*, 2018, p.1697

<sup>419</sup> G. Bergougnous, « Les binômes majorité-opposition », *Pouvoirs*, n°146, 2013, p.49

dispositions initiales ». Ces propos, tenus par une fonctionnaire de l'Assemblée nationale<sup>420</sup>, illustrent bien les conditions de discussion des textes budgétaires, nouvelle super-priorité au cœur du dispositif instauré au troisième alinéa de l'article 48<sup>421</sup>. L'adoption des textes budgétaires est un moment-clé de l'activité législative, largement orientée par le Gouvernement. Jusqu'ici, l'ensemble des développements de cette étude s'attachaient à démontrer que depuis 1958, la souveraineté parlementaire en matière de fixation de l'ordre du jour est grandement limitée. Cette affirmation se voit appuyée en période budgétaire, durant laquelle le partage de l'ordre du jour devient largement symbolique<sup>422</sup>. Réserver une priorité au Gouvernement en cette matière n'apparaît pas essentiel, dans la mesure où de nombreux textes budgétaires ont été adoptés sur l'ordre du jour gouvernemental depuis 1958. Or, la rédaction du nouvel article 48 ne confère pas à cette priorité le même caractère obligatoire que les autres. Nulle formule impérative n'est employée, le Gouvernement doit en faire la demande. Il apparaît donc légitime de penser, à l'instar de S. Lamouroux<sup>423</sup>, que cette priorité ne constitue qu'un second carcan destiné à augmenter la part de l'ordre du jour gouvernemental. D'un point de vue juridique, cette demande d'inscription peut de surcroît être formulée pendant les différentes semaines dévolues aux parlementaires<sup>424</sup>. Il est d'ailleurs habituel que le Gouvernement use de cette priorité sur les semaines de contrôle et d'initiative. A l'Assemblée nationale, entre les années 2009 et 2017, sur les 18,5 semaines gouvernementales par session parlementaires<sup>425</sup>, le Gouvernement ajoute 4,5 semaines de débats budgétaires sur le temps réservé aux initiatives et au contrôle<sup>426</sup>, toutes deux inexistantes pendant les deux mois d'octobre et de novembre. Pendant cette partie de l'automne, seules les journées dédiées aux groupes d'oppositions et minoritaires et aux questions du Gouvernement persistent<sup>427</sup>. Ainsi, pendant cette partie de l'année, l'ordre du jour se trouve quasi-intégralement maîtrisé par le Gouvernement, comme sous l'état du droit originel en 1958. Au Sénat, le temps consacré au débat budgétaire augmente également de 25%, mais le Gouvernement n'y dispose que de 14 semaines en moyenne,

---

<sup>420</sup> Directement retranscrits d'un entretien avec une rédactrice des comptes-rendus de l'Assemblée nationale tenu le 10 mai 2021, souhaitant demeurer anonyme

<sup>421</sup> Dont le texte est ici reproduit : « l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale et, sous réserve des dispositions de l'alinéa suivant, des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation visées à l'article 35 est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité ».

<sup>422</sup> F.-E. Godefroy, *Le temps et la procédure législative : Etude des insuffisances de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008*, op.cit., p.336

<sup>423</sup> Cité in A. de Montis, *La rénovation de la séance publique du Parlement français*, op.cit., p.340

<sup>424</sup> F.-E. Godefroy, *ibid.*

<sup>425</sup> En moyenne

<sup>426</sup> F.-E. Godefroy, *Le temps et la procédure législative : Etude des insuffisances de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008*, op.cit., p.337

<sup>427</sup> *Ibid.*

auxquelles il faut ajouter 3,5 semaines consacrées au débat budgétaire<sup>428</sup>. La Chambre haute est cependant plus attachée à ses prérogatives en matière de contrôle et d'initiative, c'est pourquoi l'ordre du jour budgétaire y est plus morcelé qu'à l'Assemblée<sup>429</sup>.

Les autres super-priorités du troisième alinéa de l'article 48 sont marginales. Il s'agit des textes en navette, des textes relatifs aux états de crise et des demandes de prolongation des interventions extérieures au-delà de quatre mois. Parmi ces trois priorités, les circonstances exceptionnelles attachées aux deux dernières expliquent que celles-ci ne soient pratiquement pas utilisées<sup>430</sup>, bien qu'il soit possible de relever que le Gouvernement a récemment utilisé la priorité réservée aux états de crise pour inscrire la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19<sup>431</sup>, mais pas pour les autres textes liés à cette crise sanitaire de grande ampleur<sup>432</sup>. La priorité dédiée aux textes en navette depuis plus de six semaines est rarement utilisée plus de trois fois par an, et n'est parfois pas utilisée du tout, comme durant les années 2010 à 2014<sup>433</sup>, bien que le délai de transmission de six semaines ne soit pas toujours respecté<sup>434</sup>. Si le Gouvernement fait preuve de modération en la matière, il convient de noter qu'il pourra toujours, le cas échéant, user de cet outil pour s'arroger davantage de temps parlementaire, ou bien engager la procédure accélérée pour supprimer le délai de six semaines susnommées<sup>435</sup>. Il existe enfin une autre priorité innommée en matière d'organisation de l'ordre du jour : il s'agit de celle résultant de l'abrogation immédiate ou différée<sup>436</sup> des décisions du Conseil constitutionnel dans le cadre de questions prioritaires de constitutionnalité, célèbre procédure instaurée par l'article 61-1 de la Constitution, introduit en 2008. L'étude détaillée de la portée des effets des questions prioritaires de constitutionnalité sur le calendrier parlementaire dépasse le champ d'une réflexion sur l'ordre du jour sous l'angle de la traduction des équilibres institutionnels de la Ve République, mais il sera toutefois possible de souligner que ces décisions bouleversent fréquemment l'organisation de la vie parlementaire. Elles contraignent les acteurs à réagir rapidement pour combler d'éventuels vides juridiques ou rectifier des dispositions partiellement ou totalement censurées, dans des délais plus ou moins brefs. Ainsi, Gouvernement comme parlementaires peuvent demander l'inscription de travaux sur un texte devant être réexaminé ; un *gentlemen's agreement* incite les Conférences des

---

<sup>428</sup> *Ibid.*, p.341

<sup>429</sup> *Ibid.*

<sup>430</sup> A. de Montis, *La rénovation de la séance publique du Parlement français*, *op.cit.*, p.344

<sup>431</sup> Publiée au Journal Officiel de la République Française n°0072 du 24 mars 2020

<sup>432</sup> Tous ont fait l'objet d'inscriptions à l'ordre du jour gouvernemental ou de sessions extraordinaires *ad hoc*.

<sup>433</sup> A. de Montis, *ibid.*, p.345

<sup>434</sup> F.-E. Godefroy, *op.cit.*, p.473-474

<sup>435</sup> Cette procédure sera détaillée *infra*.

<sup>436</sup> Résultant de l'article 62 de la Constitution

Présidents des deux Chambres à accorder toute demande d'adaptation de l'ordre du jour pour cette raison<sup>437</sup>.

Au terme de cette étude constitutionnelle de l'ingérence gouvernementale dans l'ordre du jour des Assemblées parlementaires, pilier de toute production législative des Parlements de parole, il ressort que les équilibres institutionnels n'ont pas été suffisamment infléchis pour rééquilibrer les prérogatives du Parlement dans la procédure législative. Que la focale se centre sur les dispositions initiales de la Constitution du 4 octobre 1958 ou sur celles résultant de la prétendue revalorisation du 23 juillet 2008, le constat est similaire. Le Gouvernement ne dispose certes plus d'un monopole en la matière, mais le partage de la détermination du calendrier et des questions discutées par l'article 48 lui demeure largement favorable. Cette rupture de la balance institutionnelle est renforcée par la possibilité pour le Gouvernement de rythmer le travail parlementaire et d'ajouter des séances pour s'assurer de l'exécution du calendrier qu'il a arrêté. Les diverses contraintes pesant sur l'exercice de telles prérogatives exorbitantes sont de surcroît atténuées par le soutien quasi-constant de la majorité parlementaire, qui lui confère les habilitations nécessaires. L'étude de la place et du fonctionnement de la répartition de l'ordre du jour d'un Parlement suffit donc à mettre en évidence et à jauger les équilibres institutionnels d'un régime, exactement comme les modalités d'engagement de la responsabilité gouvernementale ou de la dissolution des Chambres. Or, s'il est légitime que le pouvoir législatif s'attelle à l'exécution de la politique arrêtée par la volonté nationale et portée par ses représentants directs<sup>438</sup> ou indirects<sup>439</sup>, cette nécessité constitutionnelle ne dispense le Parlement de devoir demeurer un lieu de débat et d'échanges, un temple de la parole faisant la part belle à la contradiction et aux initiatives concertées. En l'état actuel du droit constitutionnel français, cet indispensable pluralisme parlementaire semble compromis, à l'instar de plusieurs régimes parlementaires européens qui aménagent tous une certaine primauté gouvernementale<sup>440</sup>. Pour autant, tirer une telle conclusion conduit à ignorer la dimension politique de l'ordre du jour des Assemblées. En admettant que l'ordre du jour est

---

<sup>437</sup> Sur l'influence des questions prioritaires de constitutionnalité sur le calendrier parlementaire, voir F.-E. Godefroy, *Ibid.*, p.376 à 382

<sup>438</sup> Dans le cas de la majorité parlementaire.

<sup>439</sup> Dans le cas des membres du Gouvernement, investis par le Président de la République, élu par la souveraineté populaire

<sup>440</sup> Voir *supra*

le pilier, le centre de gravité du fonctionnement et de la vie parlementaire, alors il devient aisé de comprendre pourquoi les parlementaires continuent à employer des procédures pouvant apparaître vaines d'un point de vue strictement juridique, comme des rappels au règlement ou le soulevé d'hypothétiques irrecevabilités. Les membres du Parlement ne peuvent obtenir sa revalorisation et la mise en cause des arbitrages du bloc majoritaire par les voies juridiques traditionnelles, aussi vont-ils user de tout un ensemble de procédures et de dynamiques politiques, autant de poids et de contre-poids destinés à la réaffirmation d'une certaine souveraineté législative pour ralentir ou infirmer la mise en œuvre d'une part de l'ordre du jour<sup>441</sup>, que le bloc majoritaire peut parfois infléchir par d'autres biais politiques<sup>442</sup>. Cette dynamique aboutit nécessairement à l'infléchissement de la balance institutionnelle largement favorable au Gouvernement, dont l'ordre du jour est un élément central ; il constitue de ce fait une clé de voûte, un véritable pivot de la compréhension des complexes équilibres politiques, transcendant à la fois la compréhension traditionnelle des mécanismes du fait majoritaire, mais également les prescriptions du seul droit constitutionnel<sup>443</sup>.

---

<sup>441</sup> G. Bergougous, « L'ordre du jour des séances d'initiative parlementaire : un usage peut en cacher un autre », *Constitutions*, 2019, p.42

<sup>442</sup> E. Tavernier, Réaction #5, in O. Rozenberg, T. Ehrhard, M.-A. Kernéis, R. Kiss, A. de Montis, *La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a-t-elle renforcé le Parlement français ?* Débats du LIEPP, 2017, p.49, accessible via <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02187844>

<sup>443</sup> J. Benetti, « Les rapports entre Gouvernement, groupes de la majorité et groupes d'opposition », *Jus Politicum*, n°6, HS: Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire après la réforme de 2008, 2011, accessible sur <http://juspoliticum.com/article/Les-rapports-entre-gouvernement-groupes-de-la-majorite-et-groupes-d-opposition-374.html>

## **Partie II : L'ordre du jour des Assemblées, pivot de la vie institutionnelle et politique des Assemblées**

Comme exposé tout au long de cette étude, le déséquilibre institutionnel systémique en matière de fixation de l'ordre du jour des Assemblées a abouti à priver celles-ci d'une part importante de leur souveraineté et de leur place dans la procédure législative. Le fait majoritaire est évidemment un aspect essentiel de cette dynamique. La seule analyse de l'ordre du jour sous l'angle des choix du constituant n'est cependant pas suffisante pour rendre compte de la réalité de la pratique parlementaire. Les parlementaires sont tout à fait conscients de leur manque de capacité d'action sur l'ordre du jour<sup>444</sup>, c'est pourquoi ils emploient une multitude de prérogatives et de motions procédurales pour préserver le pluralisme des débats en séance publique et s'exprimer sur le choix des textes discutés. Ces impératifs sont les fondements du fonctionnement des Parlements de parole, tant à l'Assemblée nationale<sup>445</sup> qu'au Sénat<sup>446</sup>. La prégnance du Gouvernement en matière de l'ordre du jour apparaît ainsi plus nuancée qu'il n'y paraît, car c'est ce même ordre du jour qui motive l'emploi de tous les ressorts du droit parlementaire ; certains d'entre eux sont d'ailleurs aux seules mains du Gouvernement. L'équilibre réel entre les pouvoirs législatif et exécutif, révélé par l'ordre du jour, ne pourra dès lors être mis au jour sans une étude de tous les outils et procédés utilisés à des fins politiques, dont la concrétisation ne peut se produire que par l'adoption ou la modification d'un ordre du jour déterminé.

Afin de mettre en lumière le rôle de pivot, de centre de gravité, de l'ordre du jour dans la procédure législative, il conviendra de mettre en lumière l'ensemble des poids et contrepoids que peuvent employer les acteurs de la procédure législative, en opposant les poids et ressources politiques dont dispose le Gouvernement pour appuyer ses choix en matière d'ordre du jour, et par extension, permettre la conduite de sa politique (chapitre 1) et les contrepoids que les parlementaires peuvent lui opposer en retour pour affirmer l'indépendance du Parlement (chapitre 2). Une telle démarche révélera ainsi la portée réelle du fait majoritaire sur la

---

<sup>444</sup> Propos issus d'un entretien avec une rédactrice des comptes-rendus de l'Assemblée nationale tenu le 10 mai 2021, souhaitant demeurer anonyme

<sup>445</sup> G. Bergougnous, « Les journées réservées aux groupes d'opposition ou minoritaires à l'Assemblée nationale, terrain privilégié de l'utilisation des armes de procédure », *op.cit.*, p.161-162

<sup>446</sup> P. Bachschmidt, « Controverse sur le *gentlemen's agreement*, convention conçue au Sénat pour l'examen des textes législatifs inscrits par l'opposition », *Constitutions*, 2017, p.230

détermination des textes en discussion, mais aussi celle des prescriptions constitutionnelles en matière d'ordre du jour<sup>447</sup>. Ce n'est qu'à l'issue de cette analyse que l'ordre du jour, pivot de la procédure législative, révélera un tropisme gouvernemental confirmé par la pratique et par la science politique.

## **Chapitre 1 : Des poids procéduraux préservant l'influence gouvernementale sur l'ordre du jour**

Les outils dont dispose le Gouvernement pour appuyer son ordre du jour sont de nature politique (section 1) ou temporelle (section 2) ; leur emploi est appuyé et renforcé par la majorité parlementaire.

### **Section 1 : Des espaces d'autonomie parlementaire atténués par le fait majoritaire**

Si le Parlement a perdu sa pleine autonomie organisationnelle dans la fixation de son ordre du jour dès 1958, les parlementaires ont en théorie, récupéré leur liberté en commission en 2008 (§1) et conservé leur droit d'amendement (§2). Dans la mesure où tous deux sont des espaces spécifiques à l'institution parlementaire, il est évident que la majorité parlementaire<sup>448</sup> limitera leurs possibilités de mise en échec de l'ordre du jour.

#### *§1 : Une revalorisation des commissions limitée par le bloc majoritaire*

Si la procédure législative se cristallise et s'achève en séance publique, l'essentiel du travail parlementaire est cependant effectué dans le cadre des commissions permanentes<sup>449</sup> ou

---

<sup>447</sup> Présentées *supra*.

<sup>448</sup> Il est ici nécessaire de rappeler que les calendriers des élections présidentielles et législatives sont alignés depuis 2002, prévenant en pratique toute possibilité de discordances majeures dans les relations entre les majorités parlementaire et gouvernementale et la mise en œuvre de l'ordre du jour.

<sup>449</sup> Le nouvel article 43 de la Constitution en limite le nombre à huit par Chambre. L'Assemblée nationale en comprend huit, le Sénat sept.

spéciales, organisées et structurées par les Règlements des Assemblées<sup>450</sup>. Il s'agit d'organes de travail, de structures techniques<sup>451</sup> et politiques<sup>452</sup> « 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 »<sup>453</sup>. « Placées, en régimes parlementaire, au point de contact le plus délicat du législatif avec l'exécutif, [elles sont] chargées de guider l'un et de contrôler l'autre »<sup>454</sup>. Elles sont par suite naturellement encadrées en 1958, à rebours des Républiques antérieures, durant lesquelles elles se multipliaient de manière anarchique<sup>455</sup> et où les textes qu'elles préparaient étaient systématiquement la version discutée en séance publique<sup>456</sup>. Sous l'empire de la Constitution du 4 octobre 1958, l'article 42 instaurait une certaine immunité des projets de loi à tout apport éventuel des Commissions<sup>457</sup>. Elles ne disposaient que de prérogatives réduites, qui s'assurent qu'elles ne peuvent que formuler une opposition vaine à l'ordre du jour prioritaire, souvent validé par les parlementaires de la majorité. Il s'agissait ainsi d'un subtil outil destiné à appuyer la mise en œuvre de l'ordre du jour prioritaire. Par conséquent, il était tout naturel que la revalorisation du Parlement, objet de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, limite strictement le nombre de commissions permanentes au sein des Assemblées et recentre la discussion des projets et propositions de lois sur la base des travaux des Commissions<sup>458</sup>. D'un point de vue juridique, par cette réforme, la doctrine a pu affirmer que les commissions, et plus particulièrement les commissions permanentes, sont devenues des « mini-parlements spécialisés »<sup>459</sup>, par l'action combinée des articles 42 et 43. Le premier contraint le Gouvernement, présent en commission<sup>460</sup>, à défendre

<sup>450</sup> Par les articles 30 à 46 du Règlement de l'Assemblée nationale et 7 à 22 *ter* du Règlement du Sénat

<sup>451</sup> P. Türk, *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la Cinquième République*, thèse droit, Lille II, Dalloz, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2005, p.183

<sup>452</sup> *Ibid.*, p.267

<sup>453</sup> P. Türk, « Les commissions parlementaires et le gouvernement », in F. Fraisse (dir.), F. Hourquebie (dir.) et al., *Les commissions parlementaires dans l'espace francophone*, issue des actes de la journée d'étude organisée à l'Assemblée et au Sénat les 1er et 2 octobre 2010, Université Toulouse I Capitole, 2011, p.97

<sup>454</sup> P. Avril, J. Gicquel, *Droit parlementaire*, *op.cit.*, 4e éd., 2010, p.105, cités par P. Türk, *ibid.*

<sup>455</sup> S. Hutier, « Les commissions parlementaires dans la procédure législative : un retour en arrière mesuré », in X. Magnon, R. Ghevontian, M. Fatin-Rouge Stéfanini (dir.), *Pouvoir exécutif et Parlement : de nouveaux équilibres : l'impact de la révision constitutionnelle du 23 juill. 2008 sur le rééquilibrage des institutions*, PUAM, coll. « Révision constitutionnelle », 2012, p.368

<sup>456</sup> Ce principe consubstantielle de la liberté d'organisation de tout Parlement fut en effet mis en cause par l'alinéa premier de l'article 42 de la Constitution de 1958, qui disposait que « la discussion des projets de loi porte, devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement »

<sup>457</sup> A. de Montis, « Les commissions permanentes dix ans après : évolution et révolution ? », RFDC, 2018/4, n°116, 2018, p.786-787

<sup>458</sup> B. Mathieu, « Les commissions parlementaires permanentes, outils de revalorisation de la fonction parlementaire », RFFP, n°113,2011, p.32-33

<sup>459</sup> P. Türk, « Les commissions parlementaires et le gouvernement », *op.cit.*,

<sup>460</sup> Cette présence, classique depuis 1958, n'a pas été remise en cause par le Comité Balladur, comme le note J.-P. Duprat, « La présence du gouvernement en commission, une disposition peu débattue du projet de loi organique relatif à la procédure législative », LPA, 6 mars 2009, n° 47, p.6

ses projets de loi en comité restreint, devant des parlementaires qui ont eu le loisir de les étudier au sein d'un organe spécialisé<sup>461</sup>. Placer le Gouvernement dans cette position était inenvisageable dans l'esprit originel de la Constitution du 4 octobre 1958 ; elle participe incontestablement au rééquilibrage institutionnel visé par la révision de 2008. Cette innovation présente en second lieu le mérite de mieux répartir la charge de travail entre les commissions et la séance publique<sup>462</sup> en fixant par ailleurs un délai de six semaines<sup>463</sup> entre la transmission des textes aux Assemblées et leur examen en séance publique<sup>464</sup>, sauf engagement de la procédure accélérée, qui supprime ce délai. Cette dernière disposition est d'une importance capitale dans l'étude des potentialités d'infléchissement du poids de l'ordre du jour gouvernemental, car elle laisse le temps aux parlementaires de préparer et de débattre des ajouts, modifications et suppressions opportunes, tout en échangeant avec le Gouvernement, qui accepte régulièrement de nombreux amendements proposés. Les débats en séance publique en sont nécessairement plus riches que tous les acteurs travaillent en profondeur sur les mêmes textes, avec l'aide technique des fonctionnaires des Assemblées. Les commissions permanentes sont en outre les instances de droit commun pour discuter des différents textes qui leur sont transmis, par opposition avec le droit antérieur qui accordait ce statut aux commissions spéciales<sup>465</sup>.

A titre incident, la liberté organisationnelle des commissions confère mécaniquement une plus grande place aux parlementaires des groupes d'oppositions et minoritaires, dès lors qu'ils peuvent y être nommés, et bénéficient du même droit d'amendement que leurs autres membres<sup>466</sup>. Ils peuvent ainsi influencer indirectement sur l'ordre du jour arrêté en Conférence des Présidents en proposant de véritables contre-projets ; tous y accordent davantage d'attention qu'en séance publique<sup>467</sup>, phase assujettie à davantage de contraintes que le travail en Commission. Cette augmentation au demeurant effective des droits de l'opposition<sup>468</sup> n'était pas acquise d'avance, car les articles 37 et 8 *bis* des Règlements respectifs de l'Assemblée

---

<sup>461</sup> A. de Montis, *La rénovation de la séance publique du Parlement français*, *op.cit.*, p.119

<sup>462</sup> *Ibid.*, p.121

<sup>463</sup> Prévu au troisième alinéa du même article 42.

<sup>464</sup> *Ibid.*, p.125

<sup>465</sup> A. de Montis, « Les commissions permanentes dix ans après : évolution et révolution ? », *op.cit.*, p.788

<sup>466</sup> C. Krolik, « Le renouveau des commissions parlementaires permanentes ? », RFDC, n°2014/2, 98, 2014, p.365-366

<sup>467</sup> *Ibid.*

<sup>468</sup> S. Hutier, « Les commissions parlementaires dans la procédure législative : un retour en arrière mesuré », *op.cit.*, p.381

nationale<sup>469</sup> et du Sénat<sup>470</sup> limitent le nombre de membres des formations d'opposition à proportion de leur représentation dans l'hémicycle. Le rôle de l'opposition dans les commissions permanentes est d'autant plus important qu'ils montrent un grand enthousiasme dans l'exercice des fonctions de contrôle et d'évaluation de l'action et des politiques publiques, nouvellement dévolues aux commissions<sup>471</sup>. Les groupes d'oppositions et minoritaires peuvent ainsi profiter d'une partie de l'emploi du temps des commissions<sup>472</sup> pour anticiper la semaine réservée par priorité au contrôle<sup>473</sup>. Différents mécanismes assurent cependant la prégnance de la dynamique majoritaire dans les commissions. Le Gouvernement dispose en effet de différents poids pour s'assurer que les commissions n'entraveront pas l'ordre du jour gouvernemental, voire appuyer sa mise en œuvre. C'est pourquoi il s'agit également d'une phase procédurale que le Gouvernement peut toujours mettre au service de la conduite de la politique de la Nation. La crédibilité politique des Commissions est d'abord contestée par les parlementaires de la majorité eux-mêmes, qui refusent d'accepter la substitution de ces dernières à la séance publique, comme en témoigne la véhémence intervention du député J. Myard peu avant la révision constitutionnelle de 2008 : « Votre texte place la commission au même niveau que la séance plénière. Je suis désolé : le Parlement, c'est ici. Aussi excellent et nécessaire que soit le travail de la commission, c'est ici que ça doit se passer »<sup>474</sup>. Différents freins aux pouvoirs des commissions sont institués après 2008. L'un est d'ordre constitutionnel, les autres sont plus circonstanciés<sup>475</sup>, fruits de la conjecture politique, et sont par suite favorable à la majorité parlementaire, très représentée en commission.

La principale limitation constitutionnelle des prérogatives des commissions est inscrite au second alinéa de l'article 42 de la Constitution, qui dispose que dans le cas des projets de loi de finances, de financement de la sécurité sociale et des projets de révision constitutionnelle, les débats en séance publique sont engagés sur le texte présenté par le Gouvernement, et non pas sur la mouture modifiée en commission. Dans le cas des projets de loi de finances, cette

---

<sup>469</sup> Les commissions doivent ainsi donner une image fidèle de l'Assemblée en accordant les sièges des membres de manière à refléter la physionomie politique de l'hémicycle.

<sup>470</sup> Cet article instaure un dispositif similaire au précédent, à la différence que les Présidents des commissions doivent désigner ses membres parmi une liste de candidats présentées par les présidents des Groupes. Une telle formalisation n'existe pas à l'Assemblée nationale, où les membres des commissions sont désignés par affinité avec la spécialité de chaque commission, à la seule condition de respecter les équilibres politiques en vigueur.

<sup>471</sup> Sur ce point, qui dépasse le champ de cette étude, voir C. Krolik, « Le renouveau des commissions parlementaires permanentes ? », *op.cit.*, p.353-362

<sup>472</sup> L'activité des commissions des finances et des affaires économiques et sociales des deux Chambres se prête plus naturellement à de telles activités.

<sup>473</sup> Sur cette semaine, voir *supra*.

<sup>474</sup> J. Myard, séance du 28 mai 2008 à l'Assemblée nationale (J.O., p.2608)

<sup>475</sup> Expression empruntée à A. de Montis, *La rénovation de la séance publique du Parlement français*, *op.cit.*, p.111

exclusion est aisément compréhensible, car ils concrétisent l'ensemble de la politique gouvernementale et du projet présidentiel<sup>476</sup>, il est plus difficile de dégager un argument juridique qui justifierait l'exclusion de parlementaires des révisions constitutionnelles qu'ils pourraient voter<sup>477</sup>. Cette disposition entraîne mécaniquement un renforcement de la maîtrise gouvernementale sur l'inscription de ces textes à l'ordre du jour. Ils sont en effet assurés d'être discutés sous une forme arrêtée en avance, et dans un certain délai<sup>478</sup>. La participation du Gouvernement aux travaux des commissions constitue une autre contrainte à leurs missions ; elle renforce son poids dans la fixation de l'ordre du jour. Ce droit a acquis valeur constitutionnelle avec la décision n°2009-579 DC, rendue par le Conseil constitutionnel le 9 avril 2009, qui lui garantit un droit de participation effectif aux travaux des commissions et lui réitère le droit de proposer des amendements<sup>479</sup>. Ainsi, par une combinaison des articles 31, 40, 41, 42, et 44, le Conseil garantit une formation de la loi sous la surveillance du Gouvernement<sup>480</sup>. Celui-ci est pratiquement assuré d'être écouté et suivi par sa majorité, qui aura naturellement tendance à confirmer l'ordre du jour qu'elle aura validé en Conférence des Présidents. En pratique, la présence du Gouvernement en commission laisse de surcroît supposer l'existence un risque d'amointrissement de la place qu'y occupent les parlementaires des groupes d'opposition et minoritaires, mais cette hypothèse n'a pas pu être vérifiée. Le renforcement du rôle des rapporteurs des commissions contribue également à augmenter leur poids en commissions. Généralement spécialistes de l'objet du projet ou de la proposition de loi, les rapporteurs sont désignés par la commission pour procéder à un travail d'instruction, et exposer un « pré-rapport », qui servira de base aux réunions de la commission<sup>481</sup>. C'est la confrontation des points de vue de ses différents membres qui déterminera les amendements déposés par ceux-ci<sup>482</sup>, et qui conduira à la rédaction du rapport<sup>483</sup>. Or, le rapporteur, généralement issu de la majorité<sup>484</sup>, est souvent désigné avant même l'inscription du texte objet du travail de la commission à l'ordre du jour<sup>485</sup>. Dans ce cas, elles disposent toujours de six semaines pour préparer l'examen du texte, mais en pratique, leur rythme de travail est dicté par

---

<sup>476</sup> *Ibid.*, p.114

<sup>477</sup> *Ibid.*, p.115-116

<sup>478</sup> La préparation et l'adoption des projets de loi de finances sont traditionnellement soumises à un calendrier très strict

<sup>479</sup> Considérant 36 de la décision précitée

<sup>480</sup> S. Hutier, « Les commissions parlementaires dans la procédure législative : un retour en arrière mesuré », *op.cit.*, p.377

<sup>481</sup> A. de Montis, *La rénovation de la séance publique du Parlement français*, *op.cit.*, p.62-63

<sup>482</sup> La présentation et le vote des amendements en commission est généralement réservé à sa seconde réunion

<sup>483</sup> *Ibid.*, p.63

<sup>484</sup> Il est désigné par ses pairs. Les votes de la majorité occupent une large place dans ce processus

<sup>485</sup> A. de Montis, *ibid.*, p.67-68

le rapporteur, qui peut décider de tenir des réunions fort longues. Cette surcharge de l'emploi du temps des parlementaires sur un temps très court les prive du recul et de la réflexion nécessaire à l'examen des textes<sup>486</sup>. Ce phénomène ne semble cependant se produire qu'au sein de l'Assemblée nationale. Le Sénat, composé d'élus expérimentés revendiquant leur sagesse et leur modération, se montre en effet bien plus protecteur des délais qui lui sont alloués<sup>487</sup>. Malgré une augmentation indéniable de la richesse des travaux en commission après 2008, et la revalorisation subséquente de la qualité des travaux du Parlement dans son ensemble<sup>488</sup>, la dynamique du fait majoritaire se manifeste en commission par l'action conjointe du rapporteur, du Gouvernement et des parlementaires du groupe majoritaire. Elle rend donc improbable toute modification substantielle des textes inscrits à l'ordre du jour et *a fortiori* sur leur mise en œuvre. Celle-ci pourra cependant intervenir par l'exercice du droit d'amendement, également réglementé par les nouvelles dispositions introduites en 2008.

## §2 Un contrôle juridico-politique<sup>489</sup> de l'exercice du droit d'amendement

Si la fonction essentielle du Parlement se trouve parachevée avec la discussion en séance publique, la confrontation des points de vue et les compromis ne sauraient être fructueux sans possibilité de modifier les textes examinés. Ce principe est le fondement du célèbre droit d'amendement, corollaire de l'initiative législative individuelle<sup>490</sup>, qui peut toutefois être « collectivisée » par la signature de plusieurs membres du groupe pour en renforcer le poids politique<sup>491</sup>. La visée correctrice des amendements<sup>492</sup>, couplée à la publicité qu'ils peuvent recevoir en séance publique<sup>493</sup>, explique que ceux-ci soient utilisés pour influencer sur les textes inscrits à l'ordre du jour, qu'il s'agisse de simplement les modifier ou bien d'obstruer le débat

---

<sup>486</sup> *Ibid.*, p.68-69

<sup>487</sup> B. Morel, *Le Sénat et sa légitimité. L'institution interprète d'un juge constitutionnel*, thèse sciences politiques, Ecole Normale Supérieure Paris-Saclay, 2016, p.99

<sup>488</sup> Sur ce point qui dépasse le champ de cette étude, voir A. de Montis, *La rénovation de la séance publique du Parlement français*, *op.cit.*, p.70-102

<sup>489</sup> Expression empruntée à J. de Saint Sernin, *Système majoritaire et bicamérisme sous la Ve République*, *op.cit.*, p.213

<sup>490</sup> Cette prérogative n'est en effet pas reconnue aux commissions ou aux groupes parlementaires dans leur ensemble

<sup>491</sup> J. De Saint Sernin, *ibid.*, p.212-213

<sup>492</sup> *Ibid.*

<sup>493</sup> Cette publicité explique à elle seule que l'essentiel des amendements soit déposé en séance publique, préférablement aux commissions

législatif en les multipliant. Il s'agit d'un moyen efficace pour les parlementaires, et plus spécialement pour les parlementaires d'opposition, de manifester leur désaccord en diversifiant le débat en séance publique, mais d'aucuns pourraient penser qu'une utilisation excessive du droit d'amendement peut nuire au rythme de l'activité législative. C'est pour cette raison que les constituants de 1958 ont cherché à encadrer cette prérogative<sup>494</sup>, qui constitue un véritable contrepoids dans la mise en œuvre de la politique nationale par l'épuisement de l'ordre du jour arrêté. Cette rationalisation du droit d'amendement au service de la politique gouvernementale est double. Elle consiste en premier lieu en un maintien de l'irrecevabilité de l'amendement lorsque celui-ci n'est pas du domaine de la loi, prévue à l'article 41 de la Constitution<sup>495</sup>. Il s'agit d'une technique de surveillance préventive du domaine législatif, qui peut être invoquée jusqu'à l'adoption de la loi<sup>496</sup>. En réalité, les travaux préparatoires à l'adoption de la Constitution montrent que les rédacteurs de la norme fondamentale ont également introduit cette disposition pour prévenir l'obstruction<sup>497</sup>. La pratique parlementaire semble valider cette interprétation. C'est en effet en usant de l'article 41 que Jean-Louis Debré, alors président de l'Assemblée nationale, rejeta plus de quatorze-mille amendements<sup>498</sup> à propos du projet de loi relatif à la régulation des activités postales<sup>499</sup> en 2005<sup>500</sup>. Etant donné que cet article a permis à un projet de loi inscrit à l'ordre du jour d'être adopté sans encombre en dépit du jeu de la procédure législative, il apparaît légitime de considérer qu'il s'agit d'une prérogative gouvernementale destinée à assurer la concrétisation de son ordre du jour. Dans sa nouvelle rédaction issue de la réforme de 2008, ce frein à l'activité législative a été ouvert aux Présidents des Assemblées à l'encontre des amendements d'origine gouvernementale. La doctrine constitutionnaliste, et plus particulièrement A. de Montis, soulignent que cette possibilité n'a pas été mise en œuvre, pour deux raisons<sup>501</sup>. D'un point de vue politique, le Président de l'Assemblée concernée ne soulèvera pas l'irrecevabilité à l'encontre d'un amendement de la majorité, car l'auteur fait toujours partie de son groupe politique<sup>502</sup>. En cas d'incompatibilité

---

<sup>494</sup> A. de Montis, *La rénovation de la séance publique du Parlement français*, *op.cit.*, p.410

<sup>495</sup> Bien que le terme soit identique, il s'agit d'un dispositif distinct de l'irrecevabilité financière des propositions de loi et amendements d'origine parlementaire, prévue à l'article 40. Ce point dépasse toutefois le champ de cette étude.

<sup>496</sup> *Ibid.*, p.412

<sup>497</sup> *Ibid.*

<sup>498</sup> Il s'agissait en grande partie d'amendements rédactionnels, tenant généralement à l'insertion ou non de signes de ponctuation.

<sup>499</sup> Loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales, publiée au Journal Officiel de la République française n°117 du 21 mai 2005

<sup>500</sup> Pour plus de détails sur ce point, voir le dossier législatif à l'Assemblée nationale, accessible sur <https://www.assemblee-nationale.fr/12/dossiers/poste.asp>

<sup>501</sup> A. de Montis, *ibid.*, p.416

<sup>502</sup> *Ibid.*

manifeste du projet ou des amendements présentés avec la répartition des domaines de la loi et du règlement, celle-ci est généralement relevée au stade du travail en commission. S'il s'agit d'un amendement de l'opposition, il risquera d'être attaqué et accusé d'être partisan. D'un point de vue juridique, l'éventuelle saisine du Conseil prévue par cet article<sup>503</sup> et la possible censure du travail législatif en découlant empêchera mécaniquement la mise en œuvre de l'ordre du jour arrêté par la majorité<sup>504</sup>. Cette dernière cherchera donc à prévenir toute saisine du régulateur de l'activité des pouvoirs publics<sup>505</sup> sur ce fondement. L'article 41 de la Constitution demeure donc un outil au service du bloc majoritaire en vue d'assurer la mise en œuvre de son ordre du jour.

Il est possible de dresser le même constat à propos du troisième alinéa de l'article 44, maintenu par la révision de 2008, qui dispose que lorsque le Gouvernement le demande, « l'Assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement ». Cette disposition de concentration et de sélection des amendements, uniquement employée à l'Assemblée nationale depuis la révision de 2008, a été utilisée de manière inégale à compter de 2009 comme le relève A. de Montis<sup>506</sup>. Sa mise en œuvre aboutit en tout cas à la neutralisation de tout débat en séance publique<sup>507</sup>. En employant cette puissante arme de rationalisation, le Gouvernement garantit nécessairement la mise en œuvre de son ordre du jour, qu'il peut épuiser sans encombre<sup>508</sup> au prix d'un écrasement presque total du débat parlementaire. A plus long terme, cette stratégie ne peut que fragiliser la mise en œuvre de la politique gouvernementale et entacher sa légitimité. C'est pourquoi le vote bloqué n'est guère employé qu'à une ou deux reprises par session à compter de l'année 2012, et n'a pas été utilisé au Sénat depuis la réforme. Le Gouvernement ne saurait ignorer que ses prérogatives ne le dispensent aucunement du respect du droit parlementaire. Il convient néanmoins de souligner que la seule existence de la possibilité du recours au vote bloqué constitue un réel contre-poids assurant un déséquilibre de la maîtrise de l'ordre du jour au profit du gouvernement. Il n'est après tout pas nécessaire d'employer le vote bloqué pour que celui-ci soit une arme effective ; la menace peut suffire à contraindre des parlementaires dans une dynamique d'obstruction, tout comme le risque de *filibuster* au Congrès américain. En plus de ces poids politiques que peut

---

<sup>503</sup> En cas de désaccord entre le Président de l'Assemblée concernée et le Gouvernement.

<sup>504</sup> A. de Montis, *ibid.*, p.416

<sup>505</sup> Cette terminologie est issue de la décision n° 62-20 DC du 6 novembre 1962.

<sup>506</sup> *Ibid.*, p.335

<sup>507</sup> *Ibid.* Cet article fut ainsi invoqué à vingt reprises en 2009-2010 et en 2010-2011, puis à quatorze reprises en 2011-2012. Pendant ces sessions, l'absentéisme des députés était bien plus élevé qu'en temps normal

<sup>508</sup> La balance de l'ordre du jour penche uniquement vers le Gouvernement en ces circonstances

faire peser le Gouvernement pour la conduite de son ordre du jour, existent également des contraintes temporelles, comme dans tous les Parlements de parole.

## Section 2 : Une temporalité maîtrisée par le bloc majoritaire

Toute la vie parlementaire est conditionnée par des délais très stricts. Membres du Gouvernement comme parlementaires doivent en effet ménager un temps conséquent à la préparation des projets et propositions de lois, tout en aménageant une plage horaire propice à la confrontation des points de vue en séance publique. Dans un contexte où le Gouvernement dispose de la maîtrise de la plus grande partie de l'ordre du jour des Assemblées, cette temporalité complexe est encadrée par des règles ordinaires (§1), mais aussi par des dispositions exorbitantes du droit commun, dont l'application devient la norme (§2), toujours en vue de la bonne conduite de la politique gouvernementale.

### *§1 Une temporalité ordinaire largement encadrée*

L'une des innovations de la révision constitutionnelle de 1995 consistait à structurer la semaine parlementaire du mardi au jeudi<sup>509</sup>. Néanmoins, en 1995 comme après 2008, il était déjà possible de déroger à cette règle pour absorber une activité législative plus abondante en étendant la durée des séances, sans toutefois porter atteinte au quantum de cent vingt jours fixé par l'article 28 de la Constitution<sup>510</sup>. Concrètement, il s'agit d'ajouter des « jours de séance inhabituels », comptabilisés parmi les cent vingt jours de séance, et d'étendre les séances à des horaires nocturnes. Il n'est ainsi pas rare que les Assemblées siègent le lundi et le vendredi. Le nombre de « jours de séance inhabituels » a notablement augmenté au fil des législatures<sup>511</sup>, corrélativement à un ordre du jour toujours plus chargé, notamment durant la première année

---

<sup>509</sup> Comme expliqué *supra*.

<sup>510</sup> F.-E. Godefroy, *Le temps et la procédure législative : Etude des insuffisances de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008*, *op.cit.*, p.382-383

<sup>511</sup> *Ibid.*

d'un nouveau mandat présidentiel<sup>512</sup>. A l'Assemblée nationale, soixante-treize « jours de séance inhabituels » ont été organisés pendant la XI<sup>e</sup> législature, soit moins de la moitié des cent quarante-neuf jours ayant rythmé la XIV<sup>e</sup> législature, dont trente-neuf étaient organisés pendant la session 2012-2013<sup>513</sup>, année de l'élection du Président François Hollande. Cet écart est moins marqué au Sénat, où cent six et cent vingt jours peuvent être respectivement comptabilisés sur les mêmes périodes<sup>514</sup>. La semaine parlementaire comprend désormais quatre jours en moyenne<sup>515</sup>. Plus de la moitié des semaines d'activité du Parlement comprend des jours de séance supplémentaires, qui peuvent comprendre le samedi, voire le dimanche, en période budgétaire<sup>516</sup>. Toutes ces données suffisent à illustrer la surcharge de l'ordre du jour des Assemblées par le Gouvernement. Les impératifs constitutionnels en la matière, largement favorables à celui-ci<sup>517</sup>, constituent un véritable poids sur la temporalité ordinaire de la vie des Assemblées. Les jours de séance durent désormais près de huit heures en moyenne dans les deux Chambres<sup>518</sup>, dont 65% sont prolongés pour parvenir à l'épuisement de l'ordre du jour prioritaire<sup>519</sup>. Plus de 25% d'entre eux se prolongent à des horaires nocturnes pour respecter les diverses priorités résultant de la révision de 2008<sup>520</sup>. Le maintien d'un rythme très soutenu de l'activité législative nuit naturellement à la réflexion et à la qualité des débats : à une heure avancée, les parlementaires peuvent se trouver tentés d'« expédier » les questions, et de valider une grande part des projets et propositions, *a fortiori* lorsqu'il s'agit d'un projet de loi technique préparée par une administration non assujettie à de telles contraintes temporelles. La temporalité des sessions ordinaires renforce ainsi mécaniquement la probabilité de voir adopter des textes inscrits à l'ordre du jour prioritaire sans réel débat. L'institution du temps législatif programmé, visant à encadrer strictement la durée des prises de parole en séance publique, limite la possibilité d'exposer utilement des positions contraires à l'agenda gouvernemental. Cette dynamique, paradoxalement commune à tous les Parlements de parole<sup>521</sup>, est absolument essentielle pour assurer la discussion et l'adoption des dispositions nécessaires à la conduite de

---

<sup>512</sup> Propos issus d'un entretien avec une rédactrice des comptes-rendus de l'Assemblée nationale tenu le 10 mai 2021, souhaitant demeurer anonyme

<sup>513</sup> F.-E. Godefroy, *Le temps et la procédure législative : Etude des insuffisances de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008*, *op.cit.*, p.385

<sup>514</sup> *Ibid.*, p.387

<sup>515</sup> *Ibid.*

<sup>516</sup> *Ibid.*, p.386

<sup>517</sup> Voir *supra*

<sup>518</sup> Il s'agit du résultat d'un calcul de la durée moyenne des séances en session ordinaire. Pour des chiffres plus précis, voir A. de Montis, *La rénovation de la séance publique du Parlement français*, *op.cit.*, p.366-368

<sup>519</sup> *Ibid.*, p.371

<sup>520</sup> Pour des chiffres plus détaillés, voir A. de Montis, *ibid.*, p.369-370

<sup>521</sup> C. Vintzel, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative : Etude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, *op.cit.*, p.560-562

la politique de la Nation par le Gouvernement, à la condition que l'opposition soit en mesure d'exprimer son éventuel désaccord. A défaut, les Parlements seraient réduits à de simples Chambres d'enregistrement<sup>522</sup> qui participeraient d'une confusion des pouvoirs<sup>523</sup>. De ce point de vue, le temps législatif programmé comprend de grands risques pour le débat démocratique. C'est la raison pour laquelle il a été qualifié de « temps muselé »<sup>524</sup> ou de « temps guillotine »<sup>525</sup>. Il s'agit d'une procédure facultative<sup>526</sup> qui consiste à déterminer une durée globale pour l'examen et l'adoption d'un texte sans pour autant fixer une date de fin de débat. Il s'applique désormais à « l'organisation de la discussion des textes »<sup>527</sup>, et non plus seulement à « l'organisation de la discussion générale des textes » comme auparavant<sup>528</sup>. C'est la Conférence des Présidents qui est compétente sur son opportunité et sur les durées à attribuer pour l'examen du texte, sans toutefois pouvoir arrêter une date précise de fin de débat. Une fois le temps fixé, il est réparti entre les groupes selon des modalités prévues au Règlement<sup>529</sup>. Si le temps législatif programmé peut paraître antinomique à la fonction même du Parlement, il est fascinant de noter que celui-ci a été instauré à la suite d'une demande récurrente des députés de la majorité datant de 1969<sup>530</sup>. Ils entendaient en effet lutter efficacement contre l'obstruction et permettre la concrétisation de l'ordre du jour arrêté par le bloc majoritaire<sup>531</sup> en se dotant d'un outil que l'on retrouve dans plusieurs régimes parlementaires européens, comme l'Allemagne<sup>532</sup>. Les députés ont par conséquent conféré eux-mêmes au Gouvernement la maîtrise de l'essentiel du temps législatif en session ordinaire. Le temps législatif programmé augmente incontestablement le nombre de dispositions législatives examinées sur une période donnée ; il creuse toutefois les déséquilibres politiques et institutionnels existants, en accordant un temps de parole illimité aux interventions du Gouvernement et à celles des rapporteurs, dont ne bénéficient ni l'opposition<sup>533</sup> ni les groupes minoritaires. Ces derniers n'ont d'ailleurs aucune garantie que leurs amendements soient discutés<sup>534</sup>. Ce nouveau déséquilibre temporel

---

<sup>522</sup> J.-P. Camby, P. Servent, *Le travail parlementaire sous la Ve République*, op.cit., p.9

<sup>523</sup> Voir *supra*.

<sup>524</sup> C. Lemorton, 2<sup>e</sup> séance du 12 mai 2009 à l'Assemblée nationale (J.O., p.4240)

<sup>525</sup> J.-J. Urvoas, 3<sup>e</sup> séance du 20 janvier 2009 à l'Assemblée nationale (J.O., p.704)

<sup>526</sup> C'est pourquoi le Sénat a valablement pu refuser de l'inclure dans son propre Règlement.

<sup>527</sup> Alinéa premier de l'article 49 du Règlement de l'Assemblée nationale

<sup>528</sup> F.-E. Godefroy, *Le temps et la procédure législative : Etude des insuffisances de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008*, op.cit., p.121

<sup>529</sup> *Ibid.*

<sup>530</sup> Pour un historique détaillé, voir A. de Montis, *La rénovation de la séance publique du Parlement français*, op.cit., p.474-478

<sup>531</sup> *Ibid.*, p.468

<sup>532</sup> *Ibid.*, p.477

<sup>533</sup> *Ibid.*, p.497

<sup>534</sup> F.-E. Godefroy, *Le temps et la procédure législative : Etude des insuffisances de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008*, op.cit., p.252

se trouve renforcée par le dépassement régulier du plafond de cent vingt jours dans les deux Chambres, à quatre et sept reprises<sup>535</sup>, depuis 2009<sup>536</sup>.

## §2 Une temporalité extraordinaire unilatéralement rythmée

La révision constitutionnelle de 1995 a entendu séparer les sessions extraordinaires de la session ordinaire<sup>537</sup> pour combattre la pratique gouvernementale, instaurée en 1958, consistant à planifier des jours de séances supplémentaires pour obtenir davantage de temps dans la conduite de son ordre du jour<sup>538</sup>. Sur le plan théorique, les Assemblées peuvent ainsi devenir des organes permanents de la vie politique<sup>539</sup>, contre l'avis de Michel Debré exprimé dans son discours du 27 août 1958 précité<sup>540</sup>. Cette accélération forcée de l'activité parlementaire n'a pas faibli après l'entrée en vigueur de la réforme du 23 juillet 2008 ; elle s'est même intensifiée. Dans sa thèse de doctorat, François-Eric Godefroy relève en effet la tenue de dix-huit sessions extraordinaires entre 2008 et 2017, contre un chiffre légèrement supérieur à sept entre 1995 et 2007<sup>541</sup>. Une de ces sessions est systématiquement organisée à la fin de la session ordinaire, close au 30 juin, pour s'achever au cours de la troisième semaine de juillet, avant les vacances parlementaires<sup>542</sup>. Ce calendrier étendu en fin de session ne peut qu'être néfaste pour la qualité de la législation, dans la mesure où les parlementaires ne sont pas nécessairement enclins à débattre de manière approfondie des derniers textes inscrits à l'ordre du jour. Chacune de ces sessions implique de surcroît la tenue de près de vingt jours de séance sur les deux Assemblées<sup>543</sup>, usage auquel l'ancien Président du Sénat attribuait les « cadences infernales »<sup>544</sup> du travail législatif, maintenues en 2008. Le Gouvernement dispose donc de la possibilité de se ménager du temps supplémentaire pour achever l'examen d'un ordre du jour

---

<sup>535</sup> Respectivement à l'Assemblée nationale et au Sénat.

<sup>536</sup> F.-E. Godefroy, « Le temps parlementaire », RFDC, 2018/4, n°116, 2018, p.831

<sup>537</sup> Voir *supra*

<sup>538</sup> A. de Montis, *La rénovation de la séance publique du Parlement français*, *op.cit.*, p.359

<sup>539</sup> *Ibid.*

<sup>540</sup> « Les assemblées, en régime parlementaire, ne sont pas des organes permanents de la vie politique. Elles sont soumises à des sessions bien déterminées et assez longues pour que le travail législatif, le vote du budget et le contrôle politique soient assurés dans de bonnes conditions, mais aménagées de telle sorte que le Gouvernement ait son temps de réflexion et d'action. »

<sup>541</sup> F.-E. Godefroy, *Le temps et la procédure législative : Etude des insuffisances de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008*, *op.cit.*, p.370

<sup>542</sup> *Ibid.*

<sup>543</sup> *Ibid.*, p.371

<sup>544</sup> C. Poncelet, séance du 27 juin 2006 au Sénat (J.O., p.5201)

souvent lourdement chargé. Il peut également le faire dans le cadre de la session ordinaire, par le biais de la procédure accélérée.

Consacrée au second alinéa de l'article 45 de la Constitution, elle permet, dans le cadre de l'examen d'un texte donné, d'accélérer la navette en provoquant la réunion d'une commission mixte paritaire<sup>545</sup>, qui ne serait pas réunie à ce stade dans le cas contraire<sup>546</sup>. Or, si l'engagement de la procédure accélérée était supposé être une exception constitutionnelle, une procédure réservée aux seuls projets de loi constituant le socle de la politique gouvernementale, il devient la norme<sup>547</sup>. A compter de la session 2016-2017, la totalité des projets de loi est soumise à ce mode d'examen accéléré, à laquelle doit être ajoutée plus de la moitié des propositions de loi présentées à l'Assemblée nationale<sup>548</sup>. Ces statistiques ne sont plus publiées à compter de la session 2017-2018, mais la tendance n'a pas été ultérieurement démentie : à l'exclusion des projets de loi relatifs aux ratifications d'ordonnances, aux conventions internationales ou à l'application de dispositions du droit de l'Union, tous imposés « de l'extérieur », la totalité des projets de loi débattus dans les deux Chambres est soumise à la procédure accélérée<sup>549</sup>. Le Gouvernement a recours à cette procédure pour comprimer le délai de six semaines entre le dépôt du texte et sa discussion en séance publique<sup>550</sup> qu'il juge contraignant<sup>551</sup>. Après engagement de la procédure accélérée, les délais constitutionnels ne sont plus respectés dans la plupart des cas<sup>552</sup>, une situation représentant un pic de 71,5% des occurrences dans le cas des projets adoptés pendant la session 2015-2016<sup>553</sup>. Dans ce contexte, le travail des commissions est conduit à se détériorer. Sans possibilité de présenter des avis et des amendements dans des conditions satisfaisantes, l'autonomie du Parlement, cœur de la révision constitutionnelle de 2008, se trouve une fois encore captée par la conduite de la politique arrêtée par le Gouvernement au rythme qu'il a arrêté. Cette utilisation est parfois préventive, tant pour empêcher une obstruction prolongée que pour s'assurer que les

---

<sup>545</sup> A. de Montis, *La rénovation de la séance publique du Parlement français*, *op.cit.*, p.378

<sup>546</sup> Hors ce cas d'engagement de la procédure accélérée, celle-ci ne se trouverait convoquée qu'à l'issue de deux lectures dans chacune des Assemblées.

<sup>547</sup> P. Avril, cité in A. de Montis, *La rénovation de la séance publique du Parlement français*, *op.cit.*, p.379, dans le cadre d'un entretien avec l'auteur

<sup>548</sup> Pourcentage relevé par F.-E. Godefroy, *Le temps et la procédure législative : Etude des insuffisances de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008*, *op.cit.*, p.476

<sup>549</sup> Pour s'en convaincre, voir les multiples dossiers législatifs des projets de loi, accessibles sur : [https://www2.assemblee-nationale.fr/documents/liste/\(type\)/projets-loi](https://www2.assemblee-nationale.fr/documents/liste/(type)/projets-loi). Ce lien vers le site de l'Assemblée nationale recense également les projets examinés en première lecture au Sénat.

<sup>550</sup> Mentionné *supra*

<sup>551</sup> F.-E. Godefroy, *Ibid.*, p.471

<sup>552</sup> Près de 70% des cas depuis 2012

<sup>553</sup> G. Bergougnous, D. Chamussy, « Le Parlement dans l'exercice de ses missions : à la recherche du temps perdu ? », in *Le Parlement et le temps : approche comparée*, édition Institut universitaire Varenne, coll. « Colloques & Essais », 2017, p.195

dispositions constitutionnelles n'entraveront pas l'épuisement de l'ordre du jour<sup>554</sup>. C'est en effet par l'emploi de la procédure accélérée que le Gouvernement peut contourner les nouvelles règles de répartition de l'ordre du jour. La complexe succession de priorités instaurée en 2008 impose à la Conférence des Présidents de s'assurer que chacun des acteurs de la procédure parlementaire dispose du temps qui lui est prescrit par les dispositions constitutionnelles. Ces précautions conduisent mécaniquement à un ralentissement de l'inscription des textes gouvernementaux à l'ordre du jour. La procédure accélérée permet d'obtenir cette dernière plus rapidement, tout en assurant que les projets gouvernementaux seront bien discutés dans les délais souhaités<sup>555</sup>. Dans le cas où la Conférence des Présidents refuserait d'inscrire les textes concernés par l'engagement de la procédure accélérée antérieurement aux autres textes, un usage bien établi dans les deux Chambres autorise le Gouvernement à adresser une lettre rectificative de l'ordre du jour au Président de l'Assemblée concernée pour garantir cette priorité<sup>556</sup>. De manière moins fréquente, il arrive également que le représentant du Gouvernement chargé de défendre le texte soumis à la procédure accélérée intervertisse lui-même l'ordre d'examen des textes en séance publique<sup>557</sup>. Par convention tacite, ces usages sont revêtus d'une valeur impérative. Le second est cependant bien moins utilisé que le premier, car il bouleverse l'organisation de la séance au dernier moment, suscitant ainsi l'ire des parlementaires ayant minutieusement préparé leurs interventions. Ce risque politique explique sans nul doute qu'une telle modification n'ait pas eu lieu en 2021<sup>558</sup>. Le recours à la procédure accélérée peut certes être bloqué par une opposition conjointe des Conférences des Présidents des deux Chambres<sup>559</sup>, mais la forte représentation de la majorité au sein de cette institution en limite la probabilité<sup>560</sup>. Aucune opposition n'a d'ailleurs pu aboutir à ce titre<sup>561</sup>. Au terme de cette analyse, il ressort que la procédure accélérée n'est donc plus uniquement un biais destiné à obtenir l'adoption rapide de la politique gouvernementale : elle est surtout devenue un dispositif de gestion globale de l'ordre du jour<sup>562</sup>. Elle habilite le Gouvernement à obtenir la préemption informelle de ses projets sur d'autres versants de l'ordre du jour, tout en limitant le risque d'opposition parlementaire. L'autonomie du pouvoir législatif, censée découler d'une

---

<sup>554</sup> F.-E. Godefroy, *Le temps et la procédure législative : Etude des insuffisances de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008*, *op.cit.*, p.472-473

<sup>555</sup> *Ibid.*, p.476

<sup>556</sup> J. de Saint Sernin, *Système majoritaire et bicamérisme sous la Ve République*, *op.cit.*, p.69

<sup>557</sup> *Ibid.*, p.70

<sup>558</sup> A la date de rédaction de cette étude.

<sup>559</sup> Conformément au second alinéa de l'article 45 de la Constitution, précité

<sup>560</sup> A. de Montis, *La rénovation de la séance publique du Parlement français*, *op.cit.*, p.385

<sup>561</sup> *Ibid.*, p.386

<sup>562</sup> Expression empruntée à F.-E. Godefroy, *ibid.*, p.478

modération gouvernementale espérée en 2008, se trouve ainsi menacée par un ensemble de poids s'inscrivant dans l'esprit de bloc majoritaire de la Constitution de 1958. Si la nécessaire préservation de la stabilité gouvernementale permettant la conduite de la politique gouvernementale ne soulève aucune difficulté d'un point de vue constitutionnel<sup>563</sup>, encore faut-il que le Parlement dispose de la possibilité de légiférer et de travailler utilement sur les textes soumis à son examen. En l'état, l'ordre du jour des Assemblées se trouve largement maîtrisé par le Gouvernement, dont les multiples outils lui garantissent le contrôle de l'essentiel de la procédure législative. Ainsi, l'ordre du jour du Parlement de la Ve République révèle toujours un déséquilibre institutionnel, qui ne repose plus uniquement sur les dispositions de l'article 48 de la Constitution. Les parlementaires disposent également de différentes armes procédurales pouvant servir de contrepoids au rythme imposé par le Gouvernement ; leur effectivité n'est en aucune façon équivalente. Ils contribuent cependant à un léger infléchissement de la prégnance gouvernementale sur l'ordre du jour. Par conséquent, ils jouent un rôle essentiel dans l'affirmation d'une réelle autonomie du pouvoir législatif<sup>564</sup>.

## **Chapitre 2 : Des contrepoids procéduraux garantissant l'autonomie parlementaire**

En dépit d'une rationalisation généralisée de la procédure législative, les Chambres disposent encore d'espaces et d'outils procéduraux (section 1) et de liberté dans l'interprétation des dispositions constitutionnelles (section 2), qui leur permettent d'adopter des Règlements différenciés et d'exercer une influence politique sur le phénomène de captation gouvernementale de l'ordre du jour, sans en infléchir fondamentalement l'équilibre.

---

<sup>563</sup> J.-E. Gicquel, « Les effets de la réforme constitutionnelle de 2008 sur le processus législatif » Jus Politicum, n°6, 2011, HS : Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire après la réforme de 2008, accessible sur <http://juspoliticum.com/article/Les-effets-de-la-reforme-constitutionnelle-de-2008-sur-le-processus-legislatif-384.html>

<sup>564</sup> *Ibid.*

## Section 1 : Des espaces et procédures inhérents à la fonction parlementaire

Les parlementaires disposent d'espaces temporels réservés à l'expression de leurs opinions, sous la forme de la discussion générale (§1) mais également de procédures communes aux deux Chambres destinées à freiner le rythme de la discussion en séance publique (§2).

### *§1 Une discussion générale propice à l'expression pluraliste des opinions*

Antérieurement à la discussion des articles des projets ou propositions de loi inscrits à l'ordre du jour, les Conférences des Présidents organisent une discussion générale sur chaque texte inscrit à l'ordre du jour<sup>565</sup>. La discussion générale peut être entendue de façon large ou restreinte. Dans le premier cas, elle inclut successivement la présentation générale du texte, l'exposé des travaux et du rapport de la commission, les éventuelles motions de procédure, la réponse du ministre, puis des prises de parole des parlementaires<sup>566</sup>. Dans une acception plus étroite, et plus répandue, la discussion générale peut n'inclure que cette dernière phase. La discussion générale *stricto sensu* peut être libre ou organisée, par le biais d'un encadrement de la durée des interventions de chacun des acteurs de la procédure législative<sup>567</sup>. Il convient de noter que contrairement aux autres aspects de la mise en œuvre de l'ordre du jour, les Assemblées jouissent d'une totale autonomie dans l'organisation de cette discussion générale. Les Chambres sont simplement tenues de permettre au Gouvernement de participer à cette discussion, conformément aux prescriptions de l'article 31 de la Constitution. Elles ont ainsi décidé que cinq à dix minutes seraient allouées à chaque groupe<sup>568</sup> selon l'ampleur du texte examiné, et que le temps restant serait réparti à la proportionnelle<sup>569</sup>. Chaque groupe a ensuite le loisir de répartir cette « enveloppe » globale entre différents intervenants<sup>570</sup>. Si la longueur

---

<sup>565</sup> Conformément aux prescriptions du second alinéa de l'article 49 du Règlement de l'Assemblée nationale et du premier alinéa de l'article 29 *ter* du Règlement du Sénat.

<sup>566</sup> A. de Montis, *La rénovation de la séance publique du Parlement français*, *op.cit.*, p.437

<sup>567</sup> *Ibid.*, p.438

<sup>568</sup> La discussion générale dure généralement entre une et deux heures.

<sup>569</sup> Ces dispositions sont codifiées aux articles 49 du Règlement de l'Assemblée nationale et 29 *ter* du Règlement du Sénat

<sup>570</sup> A. de Montis, *ibid.*, p.439

des discussions générales nuit à leur attractivité<sup>571</sup>, c'est pourtant dans ce cadre que les parlementaires peuvent exprimer leur opinion générale concernant tout ou partie de la politique gouvernementale et, par suite, discuter les choix retenus en matière de fixation de l'ordre du jour. La discussion générale à l'Assemblée nationale de la loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire<sup>572</sup> a par exemple été le lieu de vives critiques de la politique gouvernementale émanant de différents groupes d'opposition<sup>573</sup>, qui annonçaient en filigrane le premier rejet du texte, avant que celui-ci ne soit à nouveau discuté. Cet espace de souveraineté parlementaire ne suffit pas à lui seul à rééquilibrer le déséquilibre institutionnel en matière de conduite de l'ordre du jour et des débats subséquents, mais il constitue une véritable soupape dans le déroulement corseté de la procédure législative. L'existence d'une telle plage horaire dédiée au débat d'idées général illustre en outre l'attachement de la France au modèle du Parlement de parole. Les outils procéduraux à disposition des parlementaires constituent quant à eux un moyen de ralentir le rythme de la procédure législative.

## *§2 Des procédures communes aux deux Chambres destinées à freiner le rythme de la séance publique*

Le fait que la mise en œuvre de la politique gouvernementale constitue le cœur de l'activité législative française ne signifie pas que les parlementaires sont dénués de toute arme procédurale pour s'opposer à la mise en œuvre de l'ordre du jour, et, plus largement, à la discussion en séance publique. A défaut, les Assemblées ne seraient que des Chambres d'enregistrement participant d'une réelle confusion des pouvoirs. Ces outils juridiques et politiques peuvent tous être employés pour s'opposer juridiquement ou politiquement à la mise en œuvre de l'ordre du jour tel qu'arrêté en Conférence des Présidents ; ils présentent par suite un intérêt tout particulier pour cette étude. Certains sont communs aux deux Chambres, comme les résolutions et les motions de procédure. Les résolutions constituent de célèbres instruments d'opposition politique au Gouvernement, qui se trouvent par ailleurs inscrits à l'ordre du jour. Déjà présentées *supra*, les résolutions peuvent être définies comme « [des] acte[s] unilatéra[aux] par lequel une assemblée soit décide des règles de son fonctionnement interne

---

<sup>571</sup> Sur ces critiques qui dépassent le champ de cette étude, voir *ibid.*, p.440-441

<sup>572</sup> Publiée au Journal Officiel de la République Française n°0125 du 1<sup>er</sup> juin 2021

<sup>573</sup> Lors de la séance du 4 mai 2021

soit fait connaître au gouvernement son sentiment sur une question donnée en lui indiquant une orientation à suivre, en l'incitant à agir dans un sens déterminé voire en lui enjoignant d'effectuer telle ou telle démarche »<sup>574</sup>. Il s'agit plus spécialement d'un mode d'expression solennel d'une Chambre constituée en entité unifiée, destiné à attirer l'attention du Gouvernement sur un sujet précis<sup>575</sup>, sans pour autant lui signifier une injonction<sup>576</sup>. C'est également par l'emploi de résolutions que sont élaborées les révisions des Règlements des Assemblées. Elles sont surtout utilisées comme un espace de débat préalable à une procédure législative<sup>577</sup> comme en témoigne la résolution de l'Assemblée nationale relative à l'attachement au respect des valeurs républicaines face au développement de pratiques radicales qui y portent atteinte<sup>578</sup>. De la même manière que les questions au Gouvernement, les résolutions peuvent également être employées en réaction à l'actualité, afin d'enjoindre ce dernier à agir dans un sens donné<sup>579</sup>, comme dans le cas de celle visant à réaffirmer le droit fondamental à l'interruption volontaire de grossesse en France et en Europe, datant du 26 novembre 2014<sup>580</sup>. Tous ces actes unilatéraux ne sont pas revêtus d'une valeur juridique contraignante. Leur portée politique est cependant indéniable : elles véhiculent un message fort que le Gouvernement ne saurait ignorer sous peine de risquer de perdre l'adhésion d'une majorité, indispensable à la coopération du Parlement dans la mise en œuvre de la politique de la Nation. Outre la participation à l'édiction de résolutions, les parlementaires peuvent également soulever des motions de procédure pour s'opposer à la mise en œuvre de l'ordre du jour. Seules celles pouvant effectivement freiner la procédure législative seront évoquées ici. L'exception d'irrecevabilité est la moins « politique » de ces motions. Elle consiste à soulever l'illégalité constitutionnelle, légale ou réglementaire du texte en discussion, avant la discussion des articles. Elle ne peut être utilisée qu'une seule et unique fois au cours d'un même débat et peut être suivie d'une saisine du Conseil constitutionnel en cas de rejet<sup>581</sup>. Il s'agit d'une opposition incontestablement juridique dans la mesure où elle soulève des éléments de légalité à l'encontre d'un texte législatif et ne constitue pas ainsi l'expression d'un « désaccord politique »<sup>582</sup>. La question préalable est un autre type de motion de procédure. Elle consiste à manifester, avant la discussion des articles, l'opposition d'une chambre à un texte

---

<sup>574</sup> Définition proposée par B. Beaufumé, cité dans P. Preuvot, « Résolutions : un retour restreint », *op.cit.*, p.53

<sup>575</sup> P. Preuvot, « Résolutions : un retour restreint », *op.cit.*, p.34

<sup>576</sup> Conformément à l'article 34-1 de la Constitution

<sup>577</sup> P. Preuvot, « Les résolutions parlementaires de l'article 34-1 de la Constitution : quel bilan dix ans après leur réintroduction ? », RFDC, 2018/4, n°116, 2018, p.878-879

<sup>578</sup> Résolution n° 2455 du 11 mai 2010

<sup>579</sup> P. Preuvot, *ibid.*, p.880

<sup>580</sup> Résolution de l'Assemblée nationale n° 2360

<sup>581</sup> J. de Saint Sernin, *Système majoritaire et bicamérisme sous la Ve République*, *op.cit.*, p.139

<sup>582</sup> *Ibid.*

législatif quant à son opportunité politique, manifestant ainsi sa volonté de ne pas poursuivre la délibération<sup>583</sup>. Comme l'exception d'irrecevabilité, elle ne peut être soulevée qu'une fois par débat. Ces deux motions sont les seules communes aux deux Chambres. Les autres n'existent que dans l'une des deux Chambres<sup>584</sup>, ou sont utilisées dans un but différent<sup>585</sup>. A titre incident, il est possible d'indiquer que la menace d'obstruction par le dépôt d'une multitude d'amendements rédactionnels, ainsi que le spectre de la constitution de commissions d'enquête<sup>586</sup> invitent également le Gouvernement à prêter une oreille attentive aux opinions des parlementaires sur les textes à l'ordre du jour. En l'absence de révision constitutionnelle, toutes ces mesures ne peuvent aboutir à endiguer le tropisme gouvernemental en matière d'ordre du jour. Une telle remise en cause n'est pas nécessairement souhaitable tant que le Gouvernement demeure chargé de la mise en œuvre de la politique de la Nation. Toutes ces interventions des parlementaires, fruit de l'autonomie du pouvoir législatif, dans le déroulement de la procédure constituent autant d'affirmation de l'autonomie parlementaire. Elles sont à ce titre indispensables ; elles permettent également une inflexion nécessaire des équilibres constitutionnels de l'ordre du jour. A ces contrepoids dans sa mise en œuvre doivent être ajoutées des spécificités procédurales inhérentes à chacune des Chambres.

## Section 2 : Des contrepoids procéduraux spécifiques à chacune des Chambres

La vie des deux Chambres est jalonnée de l'utilisation de motions spécifiques à chacune d'elles, qui peuvent participer à l'inflexion de l'ordre du jour (§1). Le Sénat mérite à ce titre une attention toute particulière, en ce qu'il a toujours cherché à affirmer son autonomie par des relations avec le Gouvernement et par une pratique bien différente de l'Assemblée nationale. Elles entraînent une application légèrement différente des dispositions constitutionnelles en matière d'ordre du jour (§2).

---

<sup>583</sup> *Ibid.*, p.140

<sup>584</sup> Dans le cas de la motion préjudicielle ou incidente

<sup>585</sup> Dans le cas des rappels au Règlement

<sup>586</sup> Sur ce dernier point, E. Vallet, « Les commissions parlementaires sous la cinquième République », RFDC, 2003/2, n°54, 2003, p.249-278

## *§1 Des motions et procédures spécifiques à chacune des Assemblées*

Parmi les motions de procédure citées précédemment, les rappels au Règlement des deux Assemblées n'ont pas été mentionnés, car il s'agit en réalité d'incidents de procédure<sup>587</sup>, destinés à interrompre les délibérations qui n'auraient pas été conduites selon les règles contenues dans les Règlements<sup>588</sup>. Dans ce cas, les parlementaires mettent en demeure le Président, à l'issue d'une intervention motivée de deux minutes<sup>589</sup>, de faire cesser ou de prévenir cette irrégularité, conformément aux articles 58 du Règlement de l'Assemblée nationale et 36 du Règlement du Sénat. Le Conseil constitutionnel veille à ce que la liberté des parlementaires en la matière soit préservée, au motif que la bonne application des Règlements garantit que la procédure législative soit conforme aux dispositions constitutionnelles<sup>590</sup>. Dans les deux Chambres, les rappels aux Règlements sont prioritaires sur la discussion du texte en cours. Leur utilisation est cependant bien différente dans les deux Chambres. Alors qu'au Sénat, le troisième alinéa de l'article 36 indique que l'auteur doit se référer précisément à une disposition du Règlement, « faute de quoi la parole lui est retirée », à l'Assemblée nationale, le fait pour le Président de pouvoir retirer la parole est limité à des cas « manifestes » de détournement<sup>591</sup>.

Dans ces conditions, les rappels au Règlement au sein de la Chambre basse sont en réalité employés pour faire obstruction à la discussion, et entraver la mise en œuvre de l'ordre du jour<sup>592</sup>. C'est dans cet optique qu'a été employée cette procédure lors de la deuxième séance de débats en séance publique à l'Assemblée nationale concernant le projet de loi dit gestion de la sortie de crise sanitaire précitée. En effet, lors de la deuxième séance du 11 mai 2021, des membres de différents groupes parlementaires ont multiplié les rappels au Règlement destinés à signifier leur mécontentement de se voir « imposer » l'adoption de ce projet de loi dans un rythme très contraint<sup>593</sup>. Ces rappels aux règlements, clairement destinés à rejeter un ordre du jour vivement contesté, ont ensuite été suivis d'un vote négatif du texte, ayant grandement ralenti la mise en œuvre de l'ordre du jour. Lorsque ce sentiment se trouve partagé par une

---

<sup>587</sup> Expression empruntée à P. Avril, J. Gicquel, J.-E. Gicquel, *Droit parlementaire*, 6e édition, p.210

<sup>588</sup> *Ibid.*

<sup>589</sup> Cette durée est identique dans les deux Chambres

<sup>590</sup> Dans la décision n°94-339 DC du 31 mai 1994, aux considérants n°5 et n°6

<sup>591</sup> Propos issus de A. de Montis, *La rénovation de la séance publique du Parlement français*, *op.cit.*, p.455

<sup>592</sup> Propos issus d'un entretien avec une rédactrice des comptes-rendus de l'Assemblée nationale tenu le 10 mai 2021, souhaitant demeurer anonyme

<sup>593</sup> On renverra ici au compte-rendu des débats de la séance précitée, accessible sur <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/seance/session-ordinaire-de-2020-2021/deuxieme-seance-du-mardi-11-mai-2021>

majorité de parlementaires, le Président choisit souvent de ne pas appliquer le quatrième alinéa de l'article 39 du Règlement et de suspendre les rappels destinés à remettre en question l'ordre du jour établi<sup>594</sup>. Il s'agit ainsi d'un contrepoids à la prégnance gouvernementale qui n'a pas d'équivalent au Sénat. Le Sénat dispose aussi d'une motion procédurale utilisée pour faire obstacle à l'ordre du jour, en la forme des motions incidentes. Elles ont pour objet de subordonner le débat à une ou plusieurs conditions en rapport avec le texte en discussion<sup>595</sup>. Son application demeure rarissime si bien qu'il est délicat de l'assimiler à une motion tendant à « désapprouver une initiative gouvernementale »<sup>596</sup>. Malgré l'absence de contrepoids procéduraux spécifiques, les équilibres de l'ordre du jour ont toujours été légèrement différents au Sénat, qui tient chèrement à son autonomie.

## *§2 Une conception de l'ordre du jour spécifique au Sénat*

Depuis les années 1980, le Sénat, par l'intermédiaire de son Président, s'est affirmé comme une institution de modération et de compromis, en adoptant des positions contraires à celles défendues par sa majorité<sup>597</sup>. Néanmoins, antérieurement à cette ligne officielle, le Sénat, avait déjà pris acte du fait ne pas être le dernier décideur conditionnant l'adoption des textes de loi<sup>598</sup>. Il a par suite revendiqué son statut de « citadelle des oppositions »<sup>599</sup>, destinée à modérer l'application de la politique gouvernementale et à tempérer l'empressement caractérisant la procédure législative à l'Assemblée nationale. Cette approche différente du rôle d'une Assemblée parlementaire a nécessairement une influence sur l'appréhension de celle-ci de son ordre du jour. Bien que celui-ci soit étroitement réglé par de multiples dispositions constitutionnelles, le Sénat conserve nécessairement une grande autonomie organisationnelle en la matière. Comme à l'Assemblée nationale, l'ordre du jour du Sénat est déterminé par sa Conférence des Présidents, dont les sièges sont largement occupés par la majorité

---

<sup>594</sup> Propos issus d'un entretien avec une rédactrice des comptes-rendus de l'Assemblée nationale tenu le 10 mai 2021, souhaitant demeurer anonyme

<sup>595</sup> Article 44 du Règlement du Sénat

<sup>596</sup> Propos issus de J. de Saint Sernin, *Système majoritaire et bicamérisme sous la Ve République*, op.cit., p.140

<sup>597</sup> *Ibid.*, p.16

<sup>598</sup> Conformément aux dispositions du dernier alinéa de l'article 45 de la Constitution

<sup>599</sup> S. Sur, cité in J. de Saint Sernin, *ibid.*

parlementaire<sup>600</sup>, qui renforce le poids politique du Gouvernement<sup>601</sup>. L'opposition y est cependant beaucoup plus écoutée au Sénat. Si elles demeurent minoritaires en nombre de voix à la Conférence, les voix dissidentes bénéficient à cette occasion d'un espace d'écoute<sup>602</sup> ; une opinion divergente de la majorité pourra utilement éclairer les travaux en commission, qui conditionneront la séance publique, paroxysme de la fixation de l'ordre du jour. La Conférence des Présidents est également le lieu d'une autre inflexion de la prégnance gouvernementale de l'ordre du jour. Le quatrième alinéa de son article 29 *bis* dispose en effet que le Gouvernement est tenu d'informer la Conférence des projets de loi qu'il inscrit à l'ordre du jour, au début de chaque session ordinaire. Modifiée par une résolution modifiant le Règlement du Sénat, en date du 1<sup>er</sup> juin 2021, cette obligation comprend désormais la ratification de projets de ratification d'ordonnances. Déclarées conformes à la Constitution dans la décision n°2021-820 DC du 1<sup>er</sup> juillet 2021<sup>603</sup>, les Sages ont toutefois indiqué, de manière classique, que cette information ne peut avoir qu'un caractère indicatif et ne saurait contraindre le Gouvernement dans l'exercice de ses prérogatives<sup>604</sup>. Il reste que cette connaissance anticipée des projets gouvernementaux permet au Sénat d'affirmer son autonomie, tout en fournissant des axes de travail solides aux Présidents des Commissions présents. Ces informations sont le fondement d'un travail législatif solide et argumenté, base d'une réelle discussion de la politique gouvernementale, par opposition au blanc-seing généralement accordé par la majorité des députés. L'équilibre institutionnel et politique des forces présentes dans l'hémicycle demeure globalement inchangé, mais par sa nature même, le Sénat sera plus à même d'exercer une réelle opposition à l'ordre du jour que l'Assemblée nationale. Le Sénat se montre enfin très attaché au contrôle politique et budgétaire, qui occupe plus de 25% de la semaine réservée au contrôle<sup>605</sup>, soit une proportion comparativement supérieure à l'Assemblée nationale. L'expérience des sénateurs garantit en outre un contrôle plus strict et plus riche de l'action du Gouvernement, conduisant inmanquablement à une inflexion de la répartition de l'ordre du jour.

---

<sup>600</sup> J. de Saint Sernin, *Système majoritaire et bicamérisme sous la Ve République*, *op.cit.*, p.58-59

<sup>601</sup> Le représentant du Gouvernement à la Conférence, généralement le Ministre chargé des Relations avec le Parlement, ne dispose pas non plus du droit de vote au Sénat.

<sup>602</sup> J. de Saint Sernin, *ibid.*, p.61

<sup>603</sup> Voir plus spécialement les paragraphes n°4 à n°9

<sup>604</sup> J.-E. Gicquel, « Modernisation, a minima, du règlement du Sénat par la résolution du 1 juin 2021 », JCP G, 26 juillet 2021, n°30-34, p.1460

<sup>605</sup> A. de Montis, *La rénovation de la séance publique du Parlement français*, *op.cit.*, p.310-312

## Conclusion générale

Au terme de cette étude consacrée à l'ordre du jour des Assemblées, la mutation de ce symbole de l'autonomie des Assemblées apparaît incontestable. Cet aspect central de l'ancienne prégnance du pouvoir législatif et de sa liberté organisationnelle est devenu, dans tous les Parlements dits « de parole », un pilier indéniable de la conduite de la politique de la Nation, portée par le Gouvernement. D'un point de vue politique, repris en substance par les dispositions constitutionnelles, ce partage de l'ordre du jour entre les pouvoirs législatif et exécutif, fût-il inégal, n'est pas dommageable à l'équilibre institutionnel *per se*. En effet, sans possibilité de contraindre les parlementaires à statuer sur la politique gouvernementale, les mesures portées par la volonté populaire ne sauraient être adoptées. Corrélativement, en cas de rupture systémique des relations entre les deux acteurs, la volonté populaire, fondement du mandat parlementaire, se trouverait bafouée. Tout régime parlementaire est ainsi confronté à la délicate question de l'équilibre des pouvoirs législatif et exécutif. Dans cette équation complexe, l'ordre du jour des Assemblées, qui ne détermine rien de moins que le choix des questions portées à l'attention du Parlement, est une variable fondamentale : si la majorité des textes soumis au Parlement émane du Gouvernement, alors les mesures adoptées par le Gouvernement ne reflèteront que la politique de cette majorité ; une seule voix résonnera alors dans l'hémicycle. Ce sont également les mécanismes régissant l'inscription des textes à l'ordre du jour qui détermineront le rythme de l'activité législative. Plus celui-ci est chargé, moins les parlementaires disposeront du temps de recul et de repos nécessaires au mûrissement de la réflexion. La répartition et la maîtrise de l'ordre du jour constituent par conséquent d'excellents indicateurs des équilibres institutionnels d'un régime, conditionnées par des dispositions constitutionnelles mais également par des considérations partisanses. C'est en effet par l'action combinée de ces deux aspects indissociables de la vie parlementaire que celle-ci sera juridiquement réglée et soumise au fait majoritaire, et, en un mot, rationalisée. Le cas français, objet de cette étude, est à cet égard particulièrement intéressant. Les constituants de 1958 puis de 2008 ont en effet pris acte de la préférence historique et culturelle accordée aux débats en séance publique, par opposition au travail en commission, et exploité l'existence quasi-ininterrompue de blocs majoritaires, pour faire du Gouvernement le véritable moteur du choix des textes débattus au Parlement. En 1958, les prérogatives des parlementaires en la matière étaient grandement limitées : il n'existait pratiquement aucun moment de la procédure

législative dans laquelle la souveraineté parlementaire reprenait son emprise. Le Gouvernement était le seul maître, matériel et temporel, de la procédure législative par la seule maîtrise de l'ordre du jour des Assemblées. Le rééquilibrage institutionnel de 2008 n'a pas abouti à un partage à égalité de la détermination de l'ordre du jour des Assemblées, comme le souhaitait une grande part de la doctrine, mais la place du Parlement dans la fixation de son ordre du jour s'est trouvée renforcée par diverses priorités spécifiques et diverses armes procédurales. De telles réformes ne peuvent cependant infléchir de manière significative le poids du bloc majoritaire dans la vie parlementaire, sécurisé par des dispositions constitutionnelles. Là encore, il convient de souligner que la diminution de la souveraineté et de l'autonomie parlementaire en matière d'ordre du jour n'est pas dommageable si celle-ci sert la politique de la Nation, légitimée par la volonté populaire, à condition que le pluralisme des opinions dans l'hémicycle soit garanti et que le Parlement puisse effectivement s'opposer à un ordre du jour qu'il rejette. En l'état actuel du droit constitutionnel et parlementaire français, ces possibilités apparaissent chimériques. Les débats en séance publique aboutissent très fréquemment au soutien du Gouvernement par la majorité parlementaire, sans réelle confrontation des opinions. L'agenda du pouvoir exécutif rythme *in fine* la nature des textes discutés, mais aussi le rythme de la vie parlementaire. Députés comme sénateurs ne peuvent jouir du temps de réflexion indispensable à la tenue de riches débats contradictoires et au perfectionnement normatif. Toute modification de cet équilibre très subtil apparaît hautement improbable sans une révision constitutionnelle de grande ampleur... qui doit, elle aussi, être inscrite à l'ordre du jour des Assemblées.

## Bibliographie

### **Discours :**

M. Debré, Exposé dit de la « Nouvelle Constitution », présenté devant le Conseil d'Etat le 27 août 1958

N. Sarkozy, « Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, sur le rôle des institutions de la Cinquième République... », tenu à Epinal, 12 juillet 2007

### **Ouvrages :**

M. Ameller, *Parlements : une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans cinquante-cinq pays*, 2ème édition, Paris, PUF, 1966

P. Avril, J. Gicquel, J.-E Gicquel, *Droit parlementaire*, 5<sup>e</sup> édition, LGDJ, coll. « Précis », 2014

P. Avril, J. Gicquel, J.-E Gicquel, *Droit parlementaire*, 6<sup>e</sup> édition, LGDJ, coll. « Précis », 2021

J.-C Colliard, *Les régimes parlementaires contemporains*, Presses de Sciences Po, 1978

J.-P. Camby, P. Servent, *Le travail parlementaire sous la Ve République*, coll. « Clefs », Montchrestien, 2010

J.-P Camby, « Le droit parlementaire, droit de la minorité ? », in *Mélanges en l'honneur de Pierre Avril. La République*, Paris, Montchrestien, 2001, p. 419-434

G. Carcassonne, M. Guillaume, *La Constitution introduite et commentée*, 12<sup>e</sup> édition, coll. « Essais », Points, 2014

G. Carcassonne, M. Guillaume, *La Constitution introduite et commentée*, 15<sup>e</sup> édition, coll. « Essais », Points, 2019

H. Cavaillet, D. Poulard , « Article 48 », in F. Luchaire, G. Conac, dir., *La Constitution de la République française*, 2<sup>e</sup> édition, Economica , 1987

H. Döring, *Parliaments and Majority rules in Western Europe*, Publications of the Mannheim Center for European Social Research (MZES), University of Mannheim, 1995

L. Favoreu, P. Gaïa et al., *Droit constitutionnel*, Dalloz, coll. « Précis », 17<sup>e</sup> édition, 2015

A. Gaillet et al., *Droits constitutionnels français et allemand, perspective comparée*, LGDJ, 2019

J. Gicquel, *Essai sur la pratique de la Ve République*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1968

- J. Grangé, « La fixation de l'ordre du jour des Assemblées parlementaires », in E. Guichard-Ayoub, C. Roig, J. Grangé, *Etudes sur le Parlement de la Ve République*, Presses Universitaires de France, 1965, p.171-271
- E. Guichard-Ayoub, C. Roig, J. Grangé, *Etudes sur le Parlement de la Ve République*, Presses Universitaires de France, 1965
- F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, 38<sup>e</sup> édition, LGDJ, coll. « Manuels », 2017
- F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, 41<sup>e</sup> édition, LGDJ, coll. « Manuels », 2020
- J. Laporte, M.-J Tulard, *Le droit parlementaire*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1986
- P. Lauvaux, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, Bruyant, Centre de droit public de l'Université libre de Bruxelles, 1988
- M. Laver, K.A. Schepsle, *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, Cambridge University Press, 1994
- M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, 2<sup>e</sup> édition, 1929
- Y. Mény, Y. Surel, *Politique comparée : les démocraties : Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, 8<sup>e</sup> édition, LGDJ, coll. « Précis », 2009
- Montesquieu, *De l'Esprit des lois*, livre XI, chapitres 4 et 6, 1748
- J.-L. Pézant, « Article 48 », in F. Luchaire, G. Conac, dir., *La Constitution de la République française*, 3<sup>e</sup> édition, Economica, 2008
- E. Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, édition de 1902
- B. Ridard, « Le cœur battant de la démocratie combative », in *L'impact de la crise sanitaire sur le fonctionnement des parlements en Europe*, Publication de la Fondation Robert Schumann, 2021, accessible sur [https://www.robert-schuman.eu/fr/doc/ouvrages/FRS\\_Parlement.pdf](https://www.robert-schuman.eu/fr/doc/ouvrages/FRS_Parlement.pdf)
- G. Sautel, J.-L Harouel, *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française*, 8<sup>e</sup> édition, Dalloz, coll. « Précis », 1997
- M. Touzeil-Divina, chapitre 2, « Un mythe du droit parlementaire : la revalorisation parlementaire est en marche depuis 2008 », in *Dix mythes du droit public*, LGDJ, coll. « Forum », 2019
- M. Verpeaux (dir.), *Institutions et vie politique sous la Ve République*, 4<sup>e</sup> édition, La Documentation française, 2012

### **Thèses :**

- M. Bertrand, *Documents parlementaires et écriture de la loi*, thèse droit, Aix-Marseille, 2018
- F. Donazar, *Les groupes parlementaires à l'Assemblée nationale sous la Vème République*, thèse droit, Paris II, 2019

- A. Le Divellec, *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne, contribution à une théorie générale*, thèse droit, Paris II, 2004
- F.-E. Godefroy, *Le temps et la procédure législative : Etude des insuffisances de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008*, thèse droit, Rennes I, 2018, accessible via <https://ged.univ-rennes1.fr/nuxeo/site/esupversions/de7f2af9-aba5-4446-9e95-154200cd098e?inline>
- L. Léothier, *Le Ministre chargé des relations avec le Parlement*, thèse droit, Aix-Marseille, 2019
- M. Mauguin-Helgeson, *L'élaboration parlementaire de la loi : étude comparative (Allemagne, France, Grande-Bretagne)*, thèse droit, Paris X, Dalloz, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2006
- P. Monge, *Les minorités parlementaires sous la Ve République*, thèse droit, Aix Marseille, Dalloz, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2011
- A. de Montis, *La rénovation de la séance publique du Parlement français*, thèse droit, Rennes, Dalloz, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2015
- B. Morel, *Le Sénat et sa légitimité. L'institution interprète d'un juge constitutionnel*, thèse sciences politiques, Ecole Normale Supérieure Paris-Saclay, 2016
- B. Ridard, *L'encadrement du temps parlementaire dans la procédure législative : étude comparée : Allemagne, Espagne, France, Royaume-Uni*, thèse droit, Paris I, 2016, accessible via <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-03141070/document>
- J. de Saint Sernin, *Système majoritaire et bicamérisme sous la Ve République*, thèse droit, Paris II, Dalloz, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2018
- G. Toulemonde, *Le déclin du Parlement sous la Ve République : mythe et réalités*, thèse droit, Lille II, 1998, accessible via <https://hal.archives-ouvertes.fr/tel-01706278/document>
- P. Türk, *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la Cinquième République*, thèse droit, Lille II, Dalloz, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2005
- C. Vintzel, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative : Etude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, thèse droit, Paris I, Dalloz, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2011

### Actes de colloques :

G. Bergougous, D. Chamussy, « Le Parlement dans l'exercice de ses missions : à la recherche du temps perdu ? », in *Le Parlement et le temps : approche comparée*, édition Institut universitaire Varenne, coll. « Colloques & Essais », 2017, p. 195

O. Faure, *Réaction #1*, in O. Rozenberg, T. Ehrhard, M.-A. Kernéis, R. Kiss, A. de Montis, *La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a-t-elle renforcé le Parlement français ?* Débats du LIEPP, 2017, p.25, accessible via <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02187844>

F. Fraisse(dir.), F. Hourquebie(dir.) et al., *Les commissions parlementaires dans l'espace francophone*, issue des actes de la journée d'étude organisée à l'Assemblée et au Sénat les 1<sup>er</sup> et 2 octobre 2010, Université Toulouse I Capitole, 2011

J. Gicquel (dir.), B. Mathieu, D. Rousseau, A. Levade, *Un Parlement renforcé ?*, issu des actes de la journée d'études du 13 janvier 2011 par l'Association française de droit constitutionnel (AFDC), Dalloz, thèmes et commentaires, 2012

S. Hutier, « Les commissions parlementaires dans la procédure législative : un retour en arrière mesuré », in X. Magnon, R. Ghevontian, M. Fatin-Rouge Stéfanini (dir.), *Pouvoir exécutif et Parlement : de nouveaux équilibres : l'impact de la révision constitutionnelle du 23 juill. 2008 sur le rééquilibrage des institutions*, PUAM, coll. « Révision constitutionnelle », 2012, p.365

X. Magnon, « Premier bilan après la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 », in J. Gicquel (dir.), B. Mathieu, D. Rousseau, A. Levade, *Un Parlement renforcé ?*, issu des actes de la journée d'études du 13 janvier 2011 par l'Association française de droit constitutionnel (AFDC), Dalloz, thèmes et commentaires, 2012, p.99

X. Magnon, R. Ghevontian, M. Fatin-Rouge Stéfanini (dir.), *Pouvoir exécutif et Parlement : de nouveaux équilibres : l'impact de la révision constitutionnelle du 23 juill. 2008 sur le rééquilibrage des institutions*, PUAM, coll. « Révision constitutionnelle », 2012

O. Rozenberg, T. Ehrhard, M.-A. Kernéis, R. Kiss, A. de Montis, *La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a-t-elle renforcé le Parlement français ?* Débats du LIEPP, 2017, p.3, accessible via <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02187844>

Sénat, *La Ve République au Parlement*, Colloques du Sénat, jeudi 15 mai 2008, actes parus en 2015

E. Tavernier, *Réaction #5*, in O. Rozenberg, T. Ehrhard, M.-A. Kernéis, R. Kiss, A. de Montis, *La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a-t-elle renforcé le Parlement français ?* Débats du LIEPP, 2017, p.49, accessible via <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02187844>

P. Türk, « Les commissions parlementaires et le gouvernement », in F. Fraisse (dir.), F. Hourquebie (dir.) et al., *Les commissions parlementaires dans l'espace francophone*, issu des

actes de la journée d'étude organisée à l'Assemblée et au Sénat les 1<sup>er</sup> et 2 octobre 2010, Université Toulouse I Capitole, 2011, p.97

### **Dictionnaires :**

« Commission d'enquête », « Contrôle parlementaire », « Opposition », « Parlementarisme rationalisé » « résolution », in A. Le Divellec, M. de Villiers, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 12<sup>e</sup> édition, coll « Dictionnaires Sirey », Sirey, 2020

### **Rapports :**

Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République (dit « Comité Balladur »), « Une Ve République plus démocratique », 2007

Rapport n°892, sur la modernisation des institutions de la République, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale, présenté par M. le député J.-L. Warsmann, 2008

Rapport du groupe de travail pour la modernisation des institutions, « Refaire la démocratie », présenté par M. Claude Bartolone, 2015.

Rapport n°396 (2017-2018) sur le projet de loi relatif à l'élection des représentants au Parlement européen, présenté par M. le sénateur Alain Richard, rapporteur, 2018

Rapport n° 427 (2014-2015), sur la proposition de résolution tendant à réformer les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace, présenté par M. le sénateur Jean-Jacques Hiest, fait au nom de la commission des lois, 2015

### **Articles :**

B. Accoyer, « La recevabilité des commissions d'enquête : champ du contrôle parlementaire et responsabilité politique du Chef de l'État », JCP 2009, Act. 559, p. 14

Anonyme, « L'article 12 - Le vote des résolutions : régression ou renouveau ? », LPA, 14 mai 2008, n ° 97, p. 42

P. Avril, « L'improbable statut de l'opposition (À propos de la décision 537 DC du Conseil constitutionnel sur le Règlement de l'Assemblée nationale) », LPA, 12 juillet 2006, n ° 138, p.7

P. Avril, « Le statut de l'opposition : un feuillet inachevé (les articles 4 et 51-1 de la Constitution) », LPA, 19 décembre 2008, n ° 254, p.9

P. Avril, L'introuvable contrôle parlementaire », LPA, 15 juillet 2009, n ° 140, p.7

P. Avril, Un nouveau droit parlementaire ? », RDP, n°2010/1, 2010, p.121

P. Avril, « Renforcer le Parlement, qu'est-ce à dire ? », *Pouvoirs*, n°146, 2013, p.9

P. Avril, « Le contrôle, exemple du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques », *Jus Politicum*, n°6, HS : *Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire après la réforme de 2008*, 2011, accessible sur <http://juspoliticum.com/article/Le-contrôle-Exemple-du-Comite-d-evaluation-et-de-contrôle-des-politiques-publiques-368.html>

P. Avril, « Le Conseil constitutionnel est-il toujours le bras armé du Gouvernement dans le parlementarisme rationalisé ? », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2016, n°50, p.39

C. Bartolone, « Quel nouveau rôle pour le Parlement ? », *Constitutions*, 2013, p.145

P. Bachschmidt, « Le succès méconnu des lois d'initiative parlementaire », *RFDC* 2009/2, n°78, 2009, p.343

P. Baschmidt, « La nouvelle procédure législative : une revalorisation des droits... du Gouvernement ? », *Constitutions*, 2010, p.50

P. Bachschmidt, « Controverse sur le *gentlemen's agreement*, convention conçue au Sénat pour l'examen des textes législatifs inscrits par l'opposition », *Constitutions*, 2017, p.230

P. Bachschmidt, « Nouvelle expression de la jurisprudence restrictive et constante du Conseil constitutionnel en matière de séparation des pouvoirs », *Constitutions*, 2019, p.345

P. Bachschmidt, H. Wuffman, « Novembre 2010 : changement de gouvernement et ordre du jour parlementaire », *Constitutions*, 2011, p.39

J. Benetti, « Le président du groupe majoritaire », *Pouvoirs*, n°3, 2013, p.33

J. Benetti, « Les rapports entre Gouvernement, groupes de la majorité et groupes d'opposition », *Jus Politicum*, n°6, HS : *Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire après la réforme de 2008*, 2011, accessible sur <http://juspoliticum.com/article/Les-rapports-entre-gouvernement-groupes-de-la-majorite-et-groupes-d-opposition-374.html>

J. Benetti, « Le président du groupe majoritaire », *Pouvoirs*, n°146, 2013, p.33

J. Benetti, « Premier bilan de l'application du nouveau dispositif de l'article 48 de la Constitution », *Constitutions*, 2010, p.45

J. Benetti, « L'impact du fait majoritaire sur la nature du régime », *LPA*, 10 juillet 2010, n°138, p.20

G. Bergougnous, « De l'usage des séances d'initiative parlementaire », *Constitutions*, 2016, p.229

G. Bergougnous, « Les binômes majorité-opposition », *Pouvoirs*, n°146, 2013, p.43

G. Bergougnous, « Les journées réservées aux groupes d'opposition ou minoritaires à l'Assemblée nationale, terrain privilégié de l'utilisation des armes de procédure », *Constitutions*, 2013, p.161

G. Bergougnous, « L'ordre du jour des séances d'initiative parlementaire : un usage peut en cacher un autre », *Constitutions*, 2019, p.42

G. Bergougnous, « L'ordre du jour en semaine de contrôle : la priorité n'est pas l'exclusivité », *Constitutions*, 2013, p.549

P. Blachère, « La revalorisation de l'institution parlementaire : réalité ou fiction ? », *Politeia*, n°23, 2013, p.189

S. de Cacqueray, « Quand trop de contrôle tue le contrôle : la raréfaction des résolutions modifiant les règlements des assemblées », *RFDC*, 2015/2, n°102, 2015, p.377

P. Cahoua, « Les commissions, lieu du travail législatif », *Pouvoirs*, n° 34, 1985, p.37

J.-P. Camby, « La constitutionnalisation des commissions d'enquête parlementaire : une reconnaissance plus qu'une nouveauté », *LPA*, 19 décembre 2008 n° 254, p. 95

J.-F. Calmette, « L'évaluation parlementaire en France : enfin le renouveau ? », *AJDA*, 2018, p.1697

G. Carcassonne, « Ce que fait Matignon », *Pouvoirs*, n°68, 1994, p.31.

G. Carcassonne, « Réhabiliter le Parlement », *Pouvoirs*, n°49, 1988, p.37

T. Cartier-Molin, « La portée du nouveau rôle législatif des commissions parlementaires », *RDP*, n° 2010/5, 2010, p.1399

N. Chaeva, « La réforme du règlement du Sénat », *Pouvoirs*, n°159, 2016, p.79

D. Chamussy, « Le travail parlementaire a-t-il changé ? Le point de vue d'un praticien », *Jus Politicum*, n°6, HS : *Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire après la réforme de 2008*, 2011, accessible sur <http://juspoliticum.com/article/Le-travail-parlementaire-a-t-il-change-Le-point-de-vue-d-un-praticien-367.html>

D. Chamussy, « Le règlement de l'Assemblée nationale devant le Conseil constitutionnel », *LPA*, 27 avril 2006, n° 84, p.4

D. Chamussy, « Le Règlement de l'Assemblée nationale devant le Conseil constitutionnel : oui à l'amélioration du travail législatif », *LPA*, 5 septembre 2006, n° 177, p.8

D. Chamussy, « La procédure parlementaire et le Conseil constitutionnel », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°38, 2013, p.37

J. Charruau, « Une spécificité sénatoriale : les « espaces réservés » aux groupes minoritaires et d'opposition », *RFDC*, 2019/2, n°118, 2018, p.285

J.-P. Chaumont, « Le vote des lois en commission : une impossibilité constitutionnelle ? », *LPA* 1er février 1991, n° 14, p.21

Collectif, « Procédure législative et QPC, Recherche pluridisciplinaire sur de nouvelles interactions institutionnelles », *Titre VII, Hors-série*, 2020, accessible sur <https://www.conseil->

constitutionnel.fr/publications/titre-vii/procedure-legislative-et-qpc-recherche-pluridisciplinaire-sur-de-nouvelles-interactions

P. Chrestia, « La rénovation du Parlement, une œuvre inachevée », RFDC, 1997, p.293

J.-M. Cotteret, « L'ordre du jour des Assemblées parlementaires », RDP, 1991, p.814

M. Couderc, J.-C. Bécane, « L'ordre du jour appelle... De la conférence des présidents à la séance publique », Administration, 1983, p.49

D. Degboe, « Les réunions de plein droit du Parlement sous la Ve République », RFDC, 2017/1, n°109, 2017, p.73

A. Delcamp, « La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif ? », Pouvoirs, n ° 134, 2010, p.109

J.-M. Denquin, « Constitution politique et fait majoritaire », Jus Politicum, n°29, 2020, p.171-180

A. Le Divellec, « Des effets du contrôle parlementaire », Pouvoirs, n°134, 2010, p.123

A. Le Divellec, « La chauve-souris. Quelques aspects du parlementarisme sous la Ve République », in *Mélanges en l'honneur de Pierre Avril. La République*, Paris, Montchrestien, 2001, p.350

O. Dord, « Vers un rééquilibrage des pouvoirs en faveur du Parlement ? », RFDC, n°77,2019, p.99

R. Dosière, « Le contrôle ordinaire », Pouvoirs, n°134, 2010, p.37-46

S. Douteaud, « Un an de gestion parlementaire du nouvel article 48 de la Constitution », RFDC, 2011/3, n°87, 2011, p.515-546

J.-P. Duprat, « La présence du gouvernement en commission, une disposition peu débattue du projet de loi organique relatif à la procédure législative », LPA, 6 mars 2009, n ° 47, p.6

R. Fassi-Fihri, « Pour une classification des missions de contrôle gouvernemental du Parlement », RFDC, 2019/1, n°117, 2019, p.73

A. Fourmont, « La leçon italienne : considérations sur la législation en commission », LPA, 26 novembre 2019, n°236, p.7

P. Fraisseix, « La “ fenêtre parlementaire” de l'article 48, alinéa 3 de la Constitution : une nouvelle illustration de la revalorisation parlementaire », RFDC, 1998, p.3

L. Gauthier-Lescop, « Une résolution du Parlement pour lutter contre l'inflation normative », RDP 2007/1, 2007, p.111

J. Gicquel, « Le Congrès du Parlement », in *Mélanges en l'honneur de Pierre Avril. La République*, Paris, Montchrestien, 2001, p.449

J.-E. Gicquel, « Constitution et pouvoirs publics – Le nouveau droit parlementaire est arrivé. A propos de la loi organique du 15 avril 2009 », JCP A, 13 juillet 2009, n°29-30, p.1

J.-E. Gicquel, « Équilibres et déséquilibres sous la Ve République », in *Mélanges en l'honneur de Pierre Avril. La République*, Paris, Montchrestien, 2001, p.265

J.-E. Gicquel, « Groupes parlementaires d'opposition et groupes parlementaires minoritaires » in E. Lemaire (dir.), *Les groupes parlementaires*, Paris, Institut francophone pour la justice et la démocratie, 2019, p.250

J.-E. Gicquel, « La coprésidence des groupes parlementaires », JCP A, 22 avril 2013, n°17, p.824

J.-E. Gicquel, « La restauration des droits du Parlement dans le domaine de la procédure législative : entre espoirs et illusions », *Politeia*, n° 15, 2009, p.391

J.-E. Gicquel, « Les effets de la réforme constitutionnelle de 2008 sur le processus législatif » *Jus Politicum*, n°6, 2011, HS : *Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire après la réforme de 2008*, accessible sur <http://juspoliticum.com/article/Les-effets-de-la-reforme-constitutionnelle-de-2008-sur-le-processus-legislatif-384.html>

J.-E. Gicquel, « L'introduction de la procédure législative en commission au Sénat », JCP A, n°8, 19 février 2018, p.356

J.-E. Gicquel, « La modification du règlement de l'Assemblée nationale du 28 novembre 2014 », JCP A, 2 février 2015, n°5, p.206

J.-E. Gicquel, « La réforme du règlement du Sénat du 18 juin 2019 », JCP A, 29 juillet 2019, n°30-35, p.1462

J.-E. Gicquel, « L'ordre du jour réservé aux assemblées parlementaires », LPA, 7 juillet 1997, n°81, p.4

J.-E. Gicquel, « La révision du 23 juillet 2008 : une nouvelle ère pour le contrôle de l'action du gouvernement et de l'évaluation des politiques publiques », RFDC, 2018/4, n°116, 2018, p.837

J.-E. Gicquel, « Modernisation, a minima, du règlement du Sénat par la résolution du 1 juin 2021 », JCP G, 26 juillet 2021, n°30-34, p.1459

J.-E. Gicquel, « Un nouveau train de réformes pour le Sénat », JCP A, n°36, 29 juin 2015, p.1261

J.-E. Gicquel, « Vers la fin de la maîtrise gouvernementale en matière de fixation de l'ordre du jour des assemblées parlementaires ? », LPA, 8 juillet 1999, n° 135, p.12

F.-E. Godefroy, « Le temps parlementaire », RFDC, 2018/4, n°116, 2018, p.821

J.-L. Héryn, « L'ordre du jour réservé, sept années de gestion sénatoriale de l'article 48- 3 de la Constitution », *Pouvoirs*, 2001, n° 105, p.159

J.-L. Hérin, « L'ordre du jour réservé », *Pouvoirs*, n°2, 2003, p.159

J.-L. Hérin, « La nouvelle procédure législative au Sénat ou comment concilier l'accroissement du rôle de la commission avec le primat de la séance plénière », *Pouvoirs*, 2011, n ° 139, p.121

J.-L. Hérin, « Les groupes minoritaires : un concept entre droit et politique », *Pouvoirs*, 2013, n° 146, p.57

P. Hontebeyrie, « La fixation de l'ordre du jour prioritaire : un pouvoir sans contre-pouvoirs », *Pouvoirs*, 1985, n ° 34, p.13

P. Houillon, « Le contrôle extraordinaire du Parlement », *Pouvoirs*, n°134, 2010, p.59

H. Jozefowicz, « La réforme des règlements des assemblées parlementaires : entre impératifs constitutionnels, amélioration du débat et ouverture du pluralisme », *RFDC*, 2012/2, n°82, 2010, p.329

C. Krolik, « Le renouveau des commissions parlementaires permanentes ? », *RFDC*, 2014/2, n°98, 2014, p.345

M. Lascombe, « Le Gouvernement et la révision constitutionnelle : un oublié très présent », *JCP G*, 30 juillet 2008, n° 31-35, p.35

M. Lascombe, « Les nouvelles règles relatives à la fixation de l'ordre du jour sous la Ve République », *LPA*, 19 décembre 2008, n ° 254, p.87

M. Lascombe, « L'article 22 (et l'article 9) » *in Du nouveau dans la Constitution*, *LPA*, 14 mai 2008, n ° 97, p.69

A. Le Divellec, « Des effets du contrôle parlementaire », *Pouvoirs*, n°134, 2010, p.123

P. Le Mire, « L'ordre du jour sous la Ve République », *RFDC*, n°1991/6, 1991, p.195

A. Levade, « La révision du 23 juillet 2008, temps et contretemps », *RFDC*, 2009/2, n°78, 2009, p.299

A. Levade, « Le temps parlementaire en question : 13 propositions pour redonner du souffle », *JCP A*, 23 juillet 2018, n°30-35, p.1453

J. Limouzy, « Les rapports du ministre avec le Parlement et les partis », *Pouvoirs*, n°38, 1986, p.89

B. Mathieu, « Les commissions parlementaires permanentes, outils de revalorisation de la fonction parlementaire », *RFFP*, n ° 113, 2011, p.31

A. de Montis, « La parole parlementaire au lendemain de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 », *RFDC*, 2015/3, n°103, 2015, p.561

A. de Montis, « Les commissions permanentes dix ans après : évolution et révolution ? », *RFDC*, 2018/4, n°116, 2018, p.785

B. Morel, « Les commissions permanentes au Sénat : analyse d'une diversité », RFDC, 2017/1, n°109, 2017, p.143

M. Morin, « La présence du Gouvernement dans les assemblées parlementaires sous la Ve République », RDP, 1986, p.1355

B. Nabli, « L'opposition parlementaire : un contre-pouvoir saisi par le droit », Pouvoirs, n ° 133, 2010, p.127

S. Niquège, « Les résolutions parlementaires de l'article 34-1 de la Constitution », RFDC, 2010/4, n°84, 2010, p.865

P. Norton, « La nature du contrôle parlementaire », Pouvoirs, n°134, 2010, p.5

H. Pauliat, « Etude d'impact et exposé des motifs d'un projet de loi : un partenaire privé peut participer à la rédaction », JCP A, 27 janvier 2020, n°4, p.46

F. de Paul Tetang, « Le Congrès du Parlement : son histoire, sa nature juridique », RFDC, 2018/1, n°113, 2018, p.151

P. Preuvot, « Résolutions : un retour restreint », LPA, 19 décembre 2008, n ° 254, p.53

P. Preuvot, « Les résolutions parlementaires de l'article 34-1 de la Constitution : quel bilan dix ans après leur réintroduction ? », RFDC, 2018/4, n°116, 2018, p.873

D. Reignier, « L'organisation interne des groupes parlementaires », RFDC, 2013/2, n°94, 2013 p. 415

D. Reignier, « Le président du groupe parlementaire, un *chief whip* à la française », RFDC, 2018/1, n°113, 2018, p.93

X. Roques, « Le mythe de l'ordre du jour prioritaire », LPA, 4 mai 1992, n ° 54, p.31

X. Roques, « La révision constitutionnelle et la réforme des méthodes de travail de l'Assemblée nationale », LPA, 10 novembre 1995, n ° 135, p.12

B. Rullier, « Le Parlement sous la onzième législature 1997-2002 », RFDC, n°54, 2003, p.429-447

E. Thiers, « Le contrôle parlementaire et ses limites juridiques : un pouvoir presque sans entraves », Pouvoirs, n ° 134, 2010, p.71

E. Thiers, « La majorité contrôlée par l'opposition : pierre philosophale de la nouvelle répartition des pouvoirs ? », Pouvoirs, n ° 143, 2012, p.61

M. Touzeil-Divina, « Et la revalorisation parlementaire, c'est maintenant ? Réflexions suite à la décision du Conseil constitutionnel n°2012-655 DC du 24 octobre 2012 », Article de blog personnel, accessible sur <http://www.chezfoucart.com/2012/11/11/et-la-revalorisation-parlementaire-cest-maintenant/>, 2012

- M. Touzeil-Divina, « Une dévalorisation parlementaire continue ! À propos du droit parlementaire constitutionnellement et prétendument revalorisé », *Politeia*, n°18, 2010, p.65
- P. Türk, « Le statut des commissions permanentes : une évolution sans révolution », *LPA* 19 décembre 2008, n° 254, p.71
- P. Türk, « Le Sénat : une assemblée de bons légistes ? », *Pouvoirs*, n°159, 2016, p.65
- J.-J Urvoas, « La lente mais irrépensible renaissance des commissions parlementaires », *Pouvoirs*, n° 146, 2013, p.21
- J.-J. Urvoas, « L'agonie de la démocratie parlementaire », 19 janvier 2010, fondation Terra nova, accessible sur <https://tnova.fr/system/contents/files/000/000/843/original/224-democratie.pdf?1436954409>
- E. Vallet, « Les commissions parlementaires sous la cinquième République », *RFDC*, 2003/2, n°54, 2003, p.249-278
- M. Verpeaux, « La loi du 15 juin 2009, une conséquence ordinaire de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 », *JCP A*, 29 juin 2009, n°27, p.12-14
- X. Vandendriessche, « Une revalorisation parlementaire à principes constitutionnels constants », *JCP A*, 30 juillet 2008, n°174, p.40
- A. Vidal-Naquet, « Le renouveau de l'opposition », *Pouvoirs*, n°146, 2013, p.133
- C. Viktorovitch, « Les commissions parlementaires à l'Assemblée nationale et au Sénat : un havre de paix ? », *Parlement(s), Revue d'histoire politique*, n°2010/2, p.90
- C. Zorgbibe, « La procédure législative italienne », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 20, n°2, 1968, p.335