

Université Aix-Marseille

*Institut Louis Favoreu - Groupe d'études et de recherches comparées sur la justice
constitutionnelle*

Ecole doctorale 67 – Sciences juridiques et politiques

THESE

Pour l'obtention du grade de Docteur en droit

Présentée et soutenue publiquement par Marine BERTRAND le 10 décembre 2018

Documents parlementaires et écriture de la loi

Directeurs de thèse

Sophie DE CACQUERAY. *Maître de Conférences, Université d'Aix-Marseille*

Richard GHEVONTIAN. *Professeur émérite, Université d'Aix-Marseille*

Jury

Pierre ESPLUGAS. *Professeur, Université de Toulouse*

Thierry GARCIA. *Professeur, Université de Grenoble*

Qu'il me soit ici permis d'exprimer ma sincère reconnaissance à Madame le Maître de Conférences Sophie De Cacqueray, qui m'a tant donné et beaucoup appris, en m'accompagnant depuis la licence 1 et jusqu'à l'aboutissement de ce travail de recherche. Madame, je n'oublierai jamais votre disponibilité et votre bienveillance à mon égard.

Je souhaite également adresser mes remerciements les plus sincères à Monsieur le Professeur émérite Richard Ghevontian pour son aide, son écoute et ses précieux conseils. Réaliser cette thèse sous votre codirection fut un honneur.

Je veux aussi remercier l'Université d'Aix Marseille, l'Institut Louis Favoreu et l'Ecole doctorale 67, pour la confiance qui m'a été accordée. À ce titre, je remercie tout particulièrement Monsieur le Professeur Gasparini qui m'a permis de soutenir ma thèse au moment opportun.

Je souhaite également adresser ma profonde gratitude à Maître Edouard BOURGIN pour son soutien, les perspectives d'avenir qui me sont offertes mais surtout pour sa façon unique d'exercer le droit. Plus qu'un poste j'ai trouvé ma voie. Evidemment, je n'oublie pas non plus Camille, Assia et toute l'équipe du cabinet BOURGIN pour leur solidarité et leur bonne humeur quotidienne.

Au terme de ce parcours, je ne peux pas non plus oublier le soutien qui me fut continuellement apporté par mes parents, ma sœur et l'ensemble de mes proches. J'ai une pensée particulière pour mon cher Frédéric et ses encouragements quotidiens. J'ai conscience de ce que je vous dois et vous suis éternellement reconnaissante.

Enfin, je tiens à exprimer ma gratitude à Simon, pour l'appétence qu'il a su me transmettre et que je conserverai tout au long de ma carrière professionnelle.

SOMMAIRE

PARTIE 1 : L'EXISTENCE DES DOCUMENTS PARLEMENTAIRES : UNE NECESSITE DANS LE PROCESSUS LEGISLATIF

TITRE 1 : LES DOCUMENTS PARLEMENTAIRES AU TRAVERS DU PROCESSUS LEGISLATIF

Chapitre 1 : Les documents parlementaires, édification de la mission législative

- Section 1 : La qualification d'un document parlementaire, la matérialisation de l'intention législative
- Section 2 : Les documents parlementaires, les supports de l'écriture de la loi

Chapitre 2 : Les documents parlementaires, clef de voûte de l'action législative

- Section 1 : Le cautionnement des voies législatives
- Section 2 : L'assurance des actions parlementaires

TITRE 2 : LE PROCESSUS LEGISLATIF AU TRAVERS DES DOCUMENTS PARLEMENTAIRES

Chapitre 1 : La relativité de l'existence des documents parlementaires

- Section 1 : La gouvernance parlementaire
- Section 2 : La tutelle des thèmes législatifs

Chapitre 2 : La flexibilité de l'écriture de la loi

- Section 1 : L'influence des documents parlementaires sur les amendements
- Section 2 : L'influence des amendements sur l'écriture de la loi

PARTIE 2 : LES DOCUMENTS PARLEMENTAIRES, REFLETS D'UNE INITIATIVE LEGISLATIVE CONCURRENTIELLE

TITRE 1 : UNE INITIATIVE CONCURRENCEE DE L'INTERIEUR

Chapitre 1 : L'utilisation des fonctions parlementaires non législatives

- Section 1 : L'utilisation de la fonction de contrôle pour justifier l'initiative législative
- Section 2 : L'utilisation de la fonction d'information pour fonder l'initiative législative

Chapitre 2 : L'exploitation des mécanismes d'élaboration de la loi

- Section 1 : Le détournement de la procédure législative afin de maintenir ou affaiblir une initiative législative
- Section 2 : L'exploitation de la dynamique processuelle législative pour soutenir ou affaiblir une initiative législative

TITRE 2 : UNE INITIATIVE CONCURRENCEE DE L'EXTERIEUR

Chapitre 1 : La participation des acteurs institutionnels à l'écriture de la loi

- Section 1 : La difficile reconnaissance de la fonction législative du Conseil d'Etat
- Section 2 : Les avis des institutions publiques : une fonction législative relative

Chapitre 2 : L'invitation de la société civile au sein du processus législatif

- Section 1 : Les signes d'une présence grâce à l'interprétation des documents parlementaires
- Section 2 : Les indices d'une protection confirmée par les documents parlementaires

INTRODUCTION GENERALE

Les choix réalisés par les parlementaires dans l'exercice de leurs fonctions sont le résultat d'une analyse des motivations des citoyens¹. La morale est de plus en plus invoquée au sein de la sphère politique². De la vision portée sur le monde dépend la stabilité d'un système politique car une crise de moralité peut tout bouleverser³. Quelle est l'assise de la morale politique aujourd'hui ? « *Est-il d'autre fondement possible au politique et à la morale que l'intérêt ? Mais l'intérêt, à son tour, consiste-t-il en autre chose que la poursuite du bonheur, du plaisir et de l'utilité ? De quels instruments intellectuels la pensée politique disposent-elles pour penser cette articulation ?* »⁴. La quête du bonheur de tous serait alors le fondement de la morale. Mais cette aspiration n'est-elle pas chimérique et idéaliste ? Le fait d'idéaliser n'est pas : « *une sorte de luxe dont l'homme pourrait se passer, mais une condition de son existence* »⁵. On peut alors considérer que l'idéalisation permettrait à l'homme de définir des valeurs supérieures auxquelles tous doivent se conformer, puisque les premières obligations seront le reflet de ces idéaux. Comment déterminer cet idéal dans une société où il n'existe plus de référence supérieure ? Les religions ne sont plus les premières sources de conduites, les mœurs non plus⁶ et l'altérité n'est plus d'aucun secours⁷. L'être humain est plus que jamais en quête d'un idéal. La référence à une norme supérieure pourrait-elle être remplacée par la référence à une norme suprême ? C'est sous ce vocable qu'apparaît la Constitution dont l'importance va alors au-delà de l'impact normatif. Plus que des dispositions à valeur supra-législative elle reflète l'essence de la société et incarne les choix d'une nation. Elle est l'incarnation d'un idéal auquel la société doit se conformer, que ce soit la nation où les dirigeants. De cet idéal sera façonnée l'éthique politique et juridique. « *L'éthique doit-elle accorder la priorité à l'évaluation des conséquences de nos actes ? Ne doit-elle pas, au contraire, se détourner des conséquences de nos actes et accorder la priorité*

¹ Denis LINDON et Pierre WEILL, *Le choix d'un député*, Edition de Minuit, 1973.

² Didier FASSIN et Samuel LEZE, *La question morale*, Presses universitaires de France, 2013.

³ Sylvie BACH et David B. WONG, *Face au conflit et à l'ambiguïté de la morale*, Presse universitaire de Caen, 2001.

⁴ Alain CAILLE, Christian LAZZERI et Michel SENELLART, *Histoire raisonnée de la philosophie morale et politique*, Hors collection Sciences Humaines, La Découverte, 2001.

⁵ E. DURKHEIM, *Les formes élémentaires de la vie religieuse : livre troisième*, 5ème édition, Paris, PUF, 2003, p. 399. Voir aussi Philip FITZGERALD, *Les dispositifs juridiques internationaux de lutte contre la corruption des agents publics étrangers*, Thèse, 2011.

⁶ Alain B. L. GERARD, *La bataille des éthiques*, Ethique et modernité 3, 1998, page 156. ACTUEL MARX, *Religions*, Presses universitaires de France, n°64, 2018.

⁷ Roger-Pol DROIT, *Figures d'altérité*, Presses universitaires de France, 2014.

à des règles que nous devrions suivre absolument ? Ou bien est-elle finalement un instrument nécessaire à la construction et au perfectionnement de nous-mêmes comme agents moraux vertueux ? »⁸ ? Appliqué à la sphère parlementaire, cela signifie que les citoyens ont non seulement besoin de définir la place du Parlement au prisme d'une aspiration idéalisée, mais aussi que le rôle du Parlement doit s'y conformer autant que possible. La difficulté est alors de savoir si la vie parlementaire doit immuablement s'accorder aux règles constitutionnelles ou si à l'inverse la construction évolutive des pratiques parlementaires doit guider des mutations constitutionnelles. C'est dans ce contexte que s'inscrit le sujet en l'espèce : « Documents parlementaires et écriture de la loi ».

I. Historique sommaire et situation actuelle

1. Le Parlement et le pouvoir législatif. Certains éléments élaborés par la III^e République et la IV^e République fondent la V^e République. En effet, la III^e République, qui dura plus de soixante-dix ans, fut l'apogée du régime parlementaire. C'est sous cette République que les pratiques parlementaires se développèrent. Le Parlement (alors nommé Chambre des députés) exerçait une influence décisive sur les gouvernements⁹. Afin de réformer le pays, le Parlement s'inspira de la Déclaration de 1789. Furent notamment établies la liberté d'expression et la liberté d'opinion des citoyens¹⁰. Ainsi, c'est sous la III^e République que la liberté d'expression politique fut entérinée. Puis, après la libération de la France de l'occupation allemande, fut instaurée la IV^e République. Elle fit face à des difficultés lorsqu'elle souhaita élaborer des politiques stables. En effet, la majorité du pouvoir était détenu par le Parlement (nommé Assemblée nationale) et aucune majorité ne se distinguait au sein de celui-ci. Cette division politique fit régner une absence de consensus¹¹. C'est ainsi sous la IV^e République que l'importance d'une stabilité politique fut révélée. Cette République dura près de douze ans puis fut instaurée la V^{ème}, République qui est toujours en vigueur. Le 3 juin 1958 l'Assemblée nationale donna mandat au Général DE GAULLE pour préparer la

⁸ Jean-Cassien BILLIER, *Introduction à l'éthique*, Presses universitaires de France, 2014, page 288.

⁹ Fiche La Troisième République (1870-1940), Histoire de l'Assemblée nationale, Site officiel.

¹⁰ Op.Cit. Fiche La Troisième République (1870-1940), Histoire de l'Assemblée nationale, Site officiel. Michel WINOCK, *Clemenceau*, Perrin, 2013. Barthélemy JOBERT et Pascal TORRÈS, *Thiers proclamé « Libérateur du Territoire »*, le 16 juin 1877, Histoire par l'image, Mars 2016.

¹¹ Georgette ELGEY, *Histoire de la IV^e République*, Fayard. Jacques FAUVET, *La IV^e République*, Coll. Les Grandes Études Contemporaines, Paris, Fayard, 1959. Jean-Jacques BECKER, *Histoire politique de la France depuis 1945*, Paris, Armand Colin, Cursus, huitième édition, 2005. Jean GARRIGUES Sabine JANSEN, *Les grands discours parlementaires de la Quatrième République*. De Pierre Mendès à Charles de Gaulle, Armand Collin, 2006.

Constitution¹². La loi constitutionnelle du 3 juin 1958 pose plusieurs principes : « *Le suffrage universel est la seule source du pouvoir ; Le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif doivent être séparés ; la Constitution doit permettre l'organisation des rapports de la République avec les peuples qui lui sont associés. (...)* ». La pensée constitutionnelle de Général DE GAULLE est empreinte de la pensée rousseauiste selon laquelle : « *il n'y a que la force de l'État qui fasse la liberté de ses membres.* ¹³ ». La Constitution de la Ve République est adoptée le 28 septembre 1958, promulguée le 4 octobre 1958. Lors de l'apposition du sceau de la République Michel DEBRE, Garde des Sceaux, ministre de la Justice déclarait que : « *Le sceau de l'État est celui de la République. Il date de 1848, il a été repris par la IIIe et la IVe République, la Ve le reprend donc (...) souhaitons longue durée et succès profond à ce texte dépositaire des principes et des institutions de la Nation* »¹⁴. Ainsi, les IIIe et IVe Républiques constituent la genèse de la Ve République. Une importante révision constitutionnelle fut entreprise avec la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République. A jour de cette réforme, l'article 4 de la Constitution dispose que : « *Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie* ». Ainsi, la souveraineté appartient aux citoyens. L'article 39 dispose que : « *L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement* ». Le pouvoir législatif appartient donc concurremment au Parlement et au Gouvernement. En raison du principe de souveraineté populaire, ils doivent légiférer selon la volonté des citoyens.

2. La loi et l'expression de la volonté générale. Jean-Jacques ROUSSEAU distinguait la volonté de tous et la volonté générale. Selon lui, la volonté de tous est l'addition des intérêts privés, tandis que la volonté générale est l'intérêt commun. La portée de cette distinction est alors que la volonté générale ne peut pas être corrompue. Non pas qu'on ne puisse pas essayer d'agir en ce sens, mais plutôt que la volonté générale, de par sa nature, ne pas se plier et se corrompre¹⁵. Cette dualité se retrouve parfaitement matérialisée lorsque le Parlement est

¹² Par 350 voix pour et 161 contre, l'Assemblée nationale donne au général de Gaulle mandat de préparer la Constitution. Fiche « *L'installation de la Ve République* », Histoire de l'Assemblée nationale. Site officiel.

¹³ Jean-Jacques ROUSSEAU, *Contrat social*, liv. II, chap. XII.

¹⁴ Déclaration de Michel Debré, Garde des Sceaux, ministre de la Justice, 1958 La Constitution, Archives vidéo, Institut national de l'audiovisuel.

¹⁵ Jean-Jacques ROUSSEAU, *Du contrat social ou Principes du droit politique* Chapitre 2.3 Si la volonté générale peut errer : « *la volonté générale est toujours droite et tend toujours à l'utilité publique: mais il ne s'ensuit pas que les délibérations du peuple aient toujours la même rectitude. On veut toujours son*

amené à légiférer ou s'abstenir de légiférer suite à un conflit d'intérêts. Seul le Parlement possède la capacité législative unitaire. Cet attribut est directement lié au fait qu'il a pour responsabilité de représenter et veiller sur l'intérêt général. Si la loi est érigée en dogme souverain, c'est parce qu'elle doit exprimer la volonté générale. Si le Parlement doit écrire la loi, c'est parce qu'il représente la volonté générale. En effet, selon Jean-Jacques ROUSSEAU, la loi est un ordre par lequel les humains se conforment à ce qui est bien¹⁶. Ainsi, selon cette conception, la loi ne peut pas être le résultat d'un travail purement rationnel et tangible, mais revêt également en son sein la vie même d'un Etat. Enfin, ROUSSEAU exprimait que « *Mais quand tout le peuple statue sur tout le peuple, il ne considère que lui-même; et s'il se forme alors un rapport, c'est de l'objet entier sous un point de vue à l'objet entier sous un autre point de vue, sans aucune division du tout. Alors la matière sur laquelle on statue est générale comme la volonté qui statue. C'est cet acte que j'appelle une loi.* ». Ainsi, pour que la loi soit écrite avec légitimité, c'est le peuple qui doit l'écrire. Selon Jean-Jacques ROUSSEAU : « *chaque individu doit avoir sa voix ; nul corps, quel qu'il soit, n'en doit avoir une.* » car chaque citoyen possède une part d'autorité souveraine, et chacune de ces parts doit être égale¹⁷. Le système de représentativité français est conforme à cette idée. En effet, les députés sont élus au suffrage universel direct et les sénateurs au suffrage universel indirect¹⁸. Néanmoins, même si la loi est l'expression de la volonté générale, elle doit être conforme à la Constitution, ce que Jean-Jacques ROUSSEAU n'envisagerait pas. En somme, la conception rousseauiste de la volonté générale a fondé la conception française de l'intérêt général¹⁹ et la suprématie de la Constitution pourrait être en contradiction avec l'idéalisme susmentionné. L'idéalisme fait référence à une ambition qui reste immatérielle ou qui ne peut s'appréhender que par la pensée, tandis que l'idéologie, comme vu précédemment, constitue un modèle qu'il

bien, mais on ne le voit pas toujours: jamais on ne corrompt le peuple, mais souvent on le trompe, et c'est alors seulement qu'il paraît vouloir ce qui est mal ».

¹⁶ Jean-Jacques ROUSSEAU (1762), *Du contrat social ou Principes du droit politique*, Chapitre 2.6 De la loi : « *Par le pacte social, nous avons donné l'existence et la vie au corps politique: il s'agit maintenant de lui donner le mouvement et la volonté par la législation. Car l'acte primitif par lequel ce corps se forme et s'unit ne détermine rien encore de ce qu'il doit faire pour se conserver. Ce qui est bien et conforme à l'ordre est tel par la nature des choses et indépendamment des conventions humaines. Toute justice vient de Dieu, lui seul en est la source; mais si nous savions la recevoir de si haut, nous n'aurions besoin ni de gouvernement ni de lois.* ».

¹⁷ Jean-Jacques ROUSSEAU (1762), *Du Contrat social*, L. III, ch. I, p. 356.

¹⁸ Code électoral, Partie législative, Livre I Election des députés, des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et Livre II Election des sénateurs.

¹⁹ Laurent ROBERT, *La notion de volonté générale*, Thèse, Paris II, 1999. Laurent ROBERT-WANG, *Volonté générale*, in ALLAND D., RIALS S., dir., *Dictionnaire de la culture juridique*, Lamy-Puf, coll. Quadrige dicos poche, 2003. Grégory HOUILLON, *Le lobbying en droit public*, Bruylant 2012. Jean-Claude BARDOUT, *Jean-Jacques Rousseau - Le contrat social, des « brigues » et associations particulières contre la volonté générale*, JA 2003, n°274, p.27. Fabrice FAGES et Frédéric ROUVILLOIS, *Lobbying : la nouvelle donne constitutionnelle*, D. 2010. 277.

convient de chercher à atteindre. L'idéologie est l'accomplissement d'un idéalisme. L'idéalisme rousseauiste de l'intérêt général est l'idéologie française, laquelle est juridiquement construite et protégée par la Constitution. En apparence contradictoires, ces deux éléments fondamentaux qui constituent l'identité parlementaire française sont en réalité complémentaires. C'est pourquoi leur évolution doit maintenir cette synergie.

II. Evolution et intérêt du sujet

1. La place du Parlement. Il semblerait qu'il y ait un déclin du lien de confiance entre les citoyens et les dirigeants. L'association pour une démocratie directe a publié un guide de mauvaise conduite à l'usage des parlementaires²⁰. Il soulève avec cynisme la question des indemnités parlementaires et leur utilisation. Les parlementaires sont suspectés de mal employer les ressources financières qui leurs sont accordée au nom de la démocratie. Cette méfiance détériore le lien de confiance qui doit exister entre les parlementaires et les citoyens. De plus, le 6 décembre 2016 le Sénat a constitué une mission d'information sur le thème : Mission d'information sur la démocratie représentative, démocratie participative, démocratie paritaire : comment décider avec efficacité et légitimité en France en 2017. A titre liminaire, le rapport souhaite rappeler le fondement de la démocratie française (en citant l'article 2 de la Constitution : « *gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple.* »). Il considère que ce principe est : « *profondément ancré dans notre pays* ». Le 27 novembre 2017 un projet de loi²¹ pour un Etat au service d'une société de confiance avait déjà été déposé. Ce projet rappelle que la France avant d'être un Etat composé de dirigeants parlementaires et gouvernementaux, est le peuple français (« *Mais la France ce sont les Français.* »). Ainsi, la France est un pays démocratique, mais c'est aussi et surtout un pays qui se veut démocratique. C'est parce que les citoyens ont conscience de l'âme démocratique de l'Etat français, qu'ils ont le sentiment d'appartenir à une nation. Au-delà d'un système politique, c'est une caractéristique à laquelle la nation se réfère pour déterminer son identité. Mais le Sénat s'inquiète de voir que de plus en plus de décisions contestées par le peuple, sont prises par les représentants. Les blocages rencontrés sont la traduction d'une politique qui s'oriente vers

²⁰ Association pour une démocratie directe, *Mini-guide de mauvaise conduite à l'usage des parlementaires ou de l'usage abusif de l'IRFM*, Version 2016.

²¹ Edouard PHILIPPE, Premier ministre, Gérald DARMANIN, ministre de l'action et des comptes publics, *Projet numéro 424 pour un Etat au service d'une société de confiance*, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 novembre 2017.

une « vétéocratie »²² en raison de la légitimité revendiquée par les élus qui affirment promouvoir l'intérêt général malgré les revendications des citoyens. En sommes, les représentants s'estimeraient capables de déterminer, mieux que les citoyens eux-mêmes, ce qui est conforme à leur intérêt. Ainsi, le système actuel ne semble plus satisfaisant, et une réforme est nécessaire. Tout est imaginable, tant que le Parlement survive par une mutation moderne qui conserverait son identité fondamentale. Ainsi par exemple, Damien CONNIL envisage que soit instauré un nouveau corps de fonctions : des secrétaires d'Etat parlementaires qui veilleraient et assisteraient avec expertise les parlementaires²³. Enfin, le 9 mai 2018, le projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace²⁴ souhaite faire évoluer le système démocratique en vigueur fut déposé. L'exposé des motifs dispose que : « *Tout en marquant leur attachement à la Ve République, les Français ont exprimé un besoin d'être mieux représentés, de disposer d'élus plus en phase avec la société et devant rendre compte plus clairement des politiques qu'ils mettent en œuvre.* ». Par cette référence aux fonctions représentatives de certains élus, les parlementaires sont clairement visés, ce qui est confirmé quelques paragraphes après avec la phrase suivante : « *Ce projet de révision s'accompagne de deux projets de lois organique et ordinaire portant réduction du nombre de parlementaires et relatives à l'élection des députés.* ». Au-delà de cette disposition logistique, l'exercice de la fonction législative actuelle du Parlement est remis en cause. Lors d'une séance publique du 17 juillet 2018, une députée²⁵ a souhaitée rappeler qu'une assemblée parlementaire devait être démocratique et que ce critère démocratique passait en première lieu par un critère numérique qui garantit la représentativité en terme quantitatif. Mais aussi, que la représentativité est un compromis démocratique pour que les citoyens puissent participer à l'élaboration de la loi. Dans le même temps, elle reproche le gouvernement de vouloir réduire le nombre de députés afin de diminuer la capacité d'impact de l'Assemblée nationale. Face à cette volonté à peine masquée d'affaiblir l'autonomie du Parlement, celui-ci ne peut et ne doit réagir qu'en se référant à l'idéologie qui a fondé sa place : la notion d'intérêt général, avec toutes les conséquences que cela implique : notamment celle d'écrire une nouvelle loi.

²² Marcel GAUCHET : « *notre régime politique s'orienterait aujourd'hui vers une « vétéocratie » dans laquelle les citoyens pourraient systématiquement s'opposer aux projets qui les heurtent.* ». Compte rendu de l'audition du 19 janvier 2017.

²³ Damien CONNIL, *Pour des secrétaires d'Etat parlementaires*, Constitutions 2017. 534.

²⁴ Emmanuel MACRON, Président de la République, Édouard PHILIPPE, Premier ministre, et par Mme Nicole BELLOUBET, garde des sceaux, ministre de la justice, *Projet de loi constitutionnelle n°911 pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace*, le 9 mai 2018.

²⁵ Caroline FIAT, Discussion du projet de loi, 2^{ème} séance du 17 juillet 2018, vidéo de l'Assemblée nationale.

2. Un mode d'emploi pour écrire une norme. Depuis 2005, un guide de légistique est publié²⁶. Il présente l'ensemble des méthodes à employer pour élaborer un texte normatif (ordonnances, décrets, arrêtés et lois). L'objectif annoncé est d'améliorer la qualité du droit et de servir de référence pour déterminer les moyens de préparation d'un texte. Il divise trois grandes étapes : la conception des textes ; l'élaboration des textes et la rédaction des textes. La conception des textes fait référence à la recherche et à la réflexion. Le guide préconise de réaliser un parfait état du droit mais aussi de s'interroger sur la pertinence d'une nouvelle norme, au regard du droit existant. Il propose que soit dissociées les idées normatives opportunes des idées normatives nécessaires. Seules les secondes doivent être retenues. Il souhaite également qu'une étude d'impact²⁷ soit réalisée afin d'évaluer la portée de la norme et contrôler à priori sa pertinence. C'est le choix entre une norme opportune et une norme nécessaire qui est ainsi contrôlé. Mais surtout, il souhaite que ces études soit synthétisée et intelligibles de manière à ce que le public puisse s'y intéresser. Si la norme s'avère effectivement nécessaire, alors la question de sa conception et de son efficacité se pose. Pour concevoir une norme il rappelle les propose du Conseil d'Etat en 1991 selon lequel un texte juridique doit : « traduire une réflexion ayant permis de distinguer l'intention de l'action, le possible du souhaitable, l'accessoire de l'essentiel, le licite de l'illicite »²⁸. Puis, il énumère les étapes d'élaboration d'un texte : la sollicitation obligatoire ou consultative de certaines partenaires tels que les partenaires sociaux, le public lorsqu'il s'agit d'environnement, le Conseil d'Etat pour certains projets de lois, les travaux interministériels sur les projets de loi, et la discussion parlementaire. De plus, le guide préconise de suivre tous les dépôts de propositions. Autrement dit, d'assurer une veille de l'exercice du pouvoir législative lorsqu'il est exercé par le Parlement. Enfin, il expose les éléments formalistes auxquels la rédaction d'un texte doit se soumettre (exposé des motifs, intitulé...etc). Ainsi, il s'agit de l'ensemble des règles et principes de comportements nécessaires pour écrire une norme. Ce guide expose donc les méthodes d'élaboration d'un texte, mais pas les moyens d'élaboration d'un texte.

3. Un mode d'emploi pour écrire la loi. Le 12 juin 2014 fut organisé par la commission des lois du Sénat et l'Association française de droit constitutionnel, un colloque intitulé : « *L'écriture de la loi* ». Aux termes du rapport du colloque, l'écriture de la loi serait d'abord : « *des avant-projets, des projets, des concertations (...) mais aussi des tensions, des conflits,*

²⁶ Premier ministre, Secrétariat général du Gouvernement, Conseil d'Etat, *Guide de légistique*, La documentation Française, 3^e édition, 2017.

²⁷ Loi organique no 2009-403 du 15 avril 2009.

²⁸ Rapport annuel du Conseil d'Etat, 1991.

des crises qui conduisent le pouvoir exécutif à élaborer des projets de loi ». Le vice-Président du Conseil d'Etat s'est exprimé en ces termes : *« l'écriture de la loi, c'est un processus séquencé et collégial qui ne doit rien à l'esthétique hasardeuse du cadavre exquis »*. Ainsi, le processus législatif est rythmé par des choix stratégiques. De plus, le rôle du Conseil d'Etat serait primordial dans l'écriture de la loi vis-à-vis du Parlement, ou du moins qu'il doit le venir (*« Son rôle est d'éclairer, sécuriser, nourrir les délibérations du Parlement. Le Conseil d'État veille, dans le respect des équilibres institutionnels, à ce que les membres du Parlement disposent de l'information la plus précise, complète et sincère. Sa contribution à l'écriture de la loi intervient en aval des procédures administratives et en amont des procédures proprement législatives »*) mais aussi vis-à-vis des textes directement (*« Le Conseil d'État ne se borne pas à délivrer un avis sur un projet de texte, il l'enrichit, l'amende, propose souvent une nouvelle rédaction »*). Il est également exposé le fait que le Conseil d'Etat ne participe pas de la même façon à l'écriture de la loi, selon qu'il s'agit d'un projet ou d'une proposition (*« Avec plus de retenue, il rend désormais aussi des avis sur les propositions de loi lorsqu'il est saisi, avec l'accord de leurs auteurs, par les présidents des assemblées parlementaires. Cela s'est produit à dix-sept reprises depuis 2009. Il s'abstient de les réécrire mais soumet des appréciations, voire des conseils et recommandations pour surmonter les difficultés relevées, et même, dans certains cas, suggère des rédactions »*). Enfin, ce rapport dispose que : *« le Parlement « vote la loi » mais plusieurs acteurs concourent à son élaboration »*. Au regard de ces éléments, la place législative du Parlement semble essentiellement concentrée dans ses fonctions de vote. Ainsi, l'écriture de la loi concernerait prioritairement l'exercice du pouvoir législatif par le Gouvernement, action pour laquelle le Parlement interviendrait au titre de la procédure. Ce document expose donc les méthodes d'élaboration d'un projet de loi, mais pas les moyens d'élaboration d'une proposition de loi.

4. L'étude de la vie parlementaire. Le positionnement socio-économique des élus est analysé et plus rarement leurs opinions, leurs choix et leurs attitudes²⁹ au cours de leurs fonctions. Cependant, au regard des documents susmentionnés, l'étude des parlementaires est recherchée mais aussi les moyens d'élaborer la loi. C'est finalement l'écriture de la loi et les travaux parlementaires qui font l'objet d'attentions particulières. Pourtant, il n'existe pas de guide propre aux propositions c'est-à-dire à l'écriture de la loi par les parlementaires. Le

²⁹ Olivier ROZENBERG et Éric KERROUCHE, *Retour au parlement*, Revue française de science politique, 2009/3 (Vol. 59).

pouvoir législatif exercé par les parlementaires dépend des fondements juridiques de leurs prérogatives mais aussi des éléments qui fondent leurs choix ainsi que les conséquences qui y sont attachées. Autrement dit, écrire la loi est un phénomène qui présente nécessairement des antécédents. Ces éléments peuvent être appréhendés sous forme de documents. Ainsi le sujet s'intitule : « *Documents parlementaires et écriture de la loi* ».

III. Termes du sujet

1. Documents parlementaires. Le terme document fait référence à support écrit servant de preuve ou de renseignement³⁰. Il existe plusieurs types de documents, chaque catégorie étant régie par un régime juridique particulier. Ainsi, un document d'urbanisme a pour objet de : « *déterminer les prévisions et les règles, opposables aux personnes publiques et privées, relatives à l'affectation et à l'occupation des sols sur un territoire déterminé* »³¹. La catégorie juridique de ces documents désigne : « *les documents élaborés à l'initiative d'une collectivité publique et ayant pour objet de déterminer les prévisions et règles touchant à l'affectation et à l'occupation des sols, opposables aux personnes publiques ou privées* »³². L'objet et la provenance de ces documents sont à l'origine de l'instauration d'un régime juridique particulier. De même, les documents administratifs font l'objet d'un régime spécifique : « *Constitue un document administratif, quels que soient sa date, son lieu de conservation, sa forme et son support, un document produit ou reçu, dans le cadre de leur mission de service public, par l'État, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission* »³³. La valeur juridique de ces documents diffère en raison de régimes spécifiques qui leur sont applicables. Également, tout document est susceptible d'engendrer des conséquences juridiques si certains éléments sont présents. Ainsi, sous certaines conditions un document peut être qualifié de contrat (relatives à son objet, son contenu et son formalisme³⁴) ou de document authentique³⁵. La

³⁰ Dictionnaire de français, Larousse 2017 et 2018.

³¹ Fiches d'orientation, *Documents d'urbanisme*, Dalloz, Juin 2018.

³² Conseil d'État, avis, *Assoc. de défense du site de l'environnement de Galluis*, req. n° 183072, 17 janvier 1997.

³³ Fiches d'orientation, *Document administratif*, Dalloz, Juin 2018. La loi du 17 juillet 1978 (n° 78-753) a consacré le principe de la liberté d'accès aux documents administratifs sous certaines conditions et réserves. La jurisprudence l'a précisé (Conseil d'État, ass. *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) c/ Mediapart*, req. n° 382083, 27 mars 2015. Conseil d'État, *La Poste c/ Bigi*, req. n° 342372, 17 avr. 2013. Conseil d'État, sect., *M. Bertin*, req. n° 303168, 7 mai 2010. Conseil d'État, ass. *Cne d'Yvetot*, req. n° 265494, 27 mai 2005. Conseil d'État, *Ullmann*, req. n° 228830, 29 avr. 2002).

³⁴ Jean-Luc AUBERT, François COLLART DUTILLEUL, *Le contrat : droit des obligations*, Paris : Dalloz, 2017. Frédérique COHET, *Le contrat*, Fontaine : Presses Universitaires de Grenoble, DL 2016. Yann MOTTURA, *Le contrat : mode d'emploi*, Le Mans : Gereso éd., impr. 2015, cop. 2015.

valeur juridique de ces documents diffère en raison des conséquences juridiques provoquées par leur contenu qui en fait des actes juridiques. Mais les documents parlementaires ne sont l'objet d'aucun régime juridique spécial et n'ont aucune similarité avec les documents devenus des actes juridiques. C'est pour cette raison que le terme « *document parlementaire* » fera l'objet d'une étude approfondie dans le premier chapitre.

2. Ecriture de la loi. « *La loi est une. Elle est générale. Elle est d'essence universaliste. Elle préfère forcément les articles définis aux indéfinis, et l'essence aux accidents.* »³⁶ La loi est l'expression des idéaux d'une société et des moyens choisis pour y parvenir. Au regard des propos liminaires, la fabrication de la loi doit être sous l'autorité de la Constitution car « *Avec la démocratie, la loi est devenue une œuvre collective. Écrite par les représentants de la Nation, elle dessine les contours de la vie commune en édictant droits et devoirs* »³⁷. Légiférer est donc un acte bien plus grand que le seul fait d'édicter une norme à valeur impérative. A chaque fois qu'une loi est élaborée (qu'elle aboutisse ou non) c'est la démocratie qui est mise en œuvre. « *Les lois ne sont pas de purs actes de puissance ; ce sont des actes de sagesse, de justice et de raison. Le législateur exerce moins une autorité qu'un sacerdoce. Il ne doit point perdre de vue que les lois sont faites pour les hommes, et non les hommes pour les lois* »³⁸. Légiférer nécessite donc une capacité législative mais aussi une compétence législative. La loi doit être bien écrite³⁹. Ecrire la loi signifie implique des qualités rédactionnelles esthétiques mais plus encore, l'art d'écrire une pensée législative car : « *le législateur n'est pas du côté de ceux qui ont l'art d'écrire pour écrire ou qui savent, pour notre plaisir, écrire n'importe quoi. Il est avec ceux qui ont quelque chose à dire et qui écrivent pour le dire. Avec eux, l'art d'écrire devient l'art de penser* »⁴⁰. Ecrire la loi est ainsi plus qu'un exercice de rédaction. Cette pratique concentre le droit d'écrire la loi et la capacité à fabriquer la loi. Aussi, en l'espèce, le terme « *écriture de la loi* » fait référence à l'ensemble des étapes permettant

³⁵ Article 1369 du code civil (tel que modifié par l'Ord. no 2016-131 du 10 févr. 2016, art. 4, en vigueur le 1er oct. 2016) : « *L'acte authentique est celui qui a été reçu, avec les solennités requises, par un officier public ayant compétence et qualité pour instrumenter. Il peut être dressé sur support électronique s'il est établi et conservé dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. Lorsqu'il est reçu par un notaire, il est dispensé de toute mention manuscrite exigée par la loi* ».

³⁶ La commission des lois du Sénat et l'Association française de droit constitutionnel, *L'écriture de la loi*, Colloque, 12 juin 2014.

³⁷ Op. Cit. La commission des lois du Sénat et l'Association française de droit constitutionnel, *L'écriture de la loi*, Colloque, 12 juin 2014.

³⁸ Jean-Etienne-Marie PORTALIS, Discours préliminaire sur le projet de code civil, Extrait de ce discours, présenté le 1er pluviôse an IX, Discours préliminaire sur le projet de code civil.

³⁹ Florence GALLETI, *Existe-t-il une obligation de bien légiférer ?*, *Propos sur « l'incompétence négative du législateur » dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Presses universitaires de France, 2004/2 n° 58.

⁴⁰ Gérard CORNU, *L'art d'écrire la loi*, *Pouvoirs* 2003/4 (n° 107).

d'élaborer la loi, de la pensée législative jusqu'à l'adoption d'un texte. A ce titre, cette notion fera également l'objet d'une étude approfondie dans le premier chapitre.

3. Des principes associés mais différenciés. Les documents parlementaires sont les supports écrits de l'écriture de la loi. L'étude des documents parlementaires n'a de sens qu'en considérant l'écriture de la loi car l'écriture de la loi ne peut pas exister sans documents parlementaires. De même, les documents parlementaires n'existent que dans l'écriture de la loi. Toutefois, c'est la raison de l'existence des documents parlementaires qui les rattache à l'écriture de la loi : fabriquer la loi. Réciproquement, ce sont les raisons qui fondent l'existence de l'écriture de la loi qui la rattache aux documents parlementaires : élaborer une loi à partir d'une pensée. Ce sont les justifications de leurs existences qui vont les lier. Mais une fois existant, un document parlementaire peut être analysé de façon autonome. En revanche, le processus législatif ne peut pas être observé sans les documents parlementaires.

IV. Problématique et démonstration

Quels est le rôle des documents parlementaires dans l'écriture de la loi ?

Les travaux seront essentiellement basés sur la recherche et l'exploitation de documents formels dits de premières mains. La XIV^e législature sera particulièrement observée en raison de l'opportunité qu'elle représente car c'est la législature qui a suivi l'importante révision constitutionnelle de 2008. Ainsi, les premiers effets post 2008 seront dissipés et c'est la portée durable de cette révision qui sera influente. La difficulté principale sera relative à la quantité exponentielle des sources des données principales, puisqu'il s'agira de documents documentaires. Mais aussi la quantité plus réduite d'ouvrages et articles de recherches relatifs aux documents parlementaires. Les règles fondamentales de l'organisation du pouvoir sont prévues par la Constitution qui est entendue comme « *un ensemble de normes prescrivant ce que les acteurs juridiques, principalement les législateurs (...) doivent faire* »⁴¹. Ainsi, les travaux s'intéressent au droit constitutionnel. Mais : « *les gouvernants n'étant que des commis, ils exercent leur pouvoir en fonction d'un statut* »⁴². En l'espèce, c'est le processus législatif qui est étudié. Le droit parlementaire comprend l'ensemble des

⁴¹ Olivier DUHAMEL et Guillaume TUSSEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Seuil, 2016.

⁴² Op.Cit. Olivier DUHAMEL et Guillaume TUSSEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Seuil, 2016.

règles applicables aux assemblées, quelle que soit la nature de ces règles (constitutionnelles, organiques, législatives, ou ressortissant à leur ordre intérieur⁴³. Aussi, le droit parlementaire est également à l'étude de ces travaux. Le droit parlementaire est une branche du droit constitutionnel mais ces deux matières seront examinées de façon parallèle et non pas de façon complémentaire.

Tout d'abord, seront observés les moyens d'impact qui existent à toutes les phases de l'écriture de la loi, au travers des documents parlementaires, ainsi que la transformation des documents parlementaires à tous les stades de l'écriture de la loi. Subséquemment, les moyens formels et informels dont le Parlement dispose pour élaborer une loi seront déterminés (PARTIE 1). Puis, sera analysée l'utilisation des documents parlementaires par le Parlement ou par les organes participant à l'écriture de la loi. Les procédés qui permettent de concurrencer l'initiative législative ou d'impacter l'écriture de la loi seront ainsi identifiés (PARTIE 2).

⁴³ Marcel PRELOT, *Introduction au droit parlementaire*, Politique n°21/20, 1963. Pierre AVRIL, Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit parlementaire*, Domat droit public, LGDJ, 2014.

PARTIE 1.

L'EXISTENCE DES DOCUMENTS PARLEMENTAIRES : UNE NECESSITE DANS LE PROCESSUS LEGISLATIF

A la seule évocation du terme « document parlementaire » il semble possible d'identifier le processus législatif. Corollairement et immédiatement, se pose alors la question de la nature de ces documents. En effet, si cette appellation, ou plutôt nomination, existe, c'est qu'une qualification existe aussi. Aussi, de façon déductible, les documents parlementaires attesteraient de l'existence d'un processus législatif et la nature de ces documents certifierait la valeur de ce processus législatif. Mais aussi, de façon plus réduite, de la procédure législative. Ainsi, de l'existence des documents parlementaires dépendrait l'existence des moyens formels d'élaboration de la loi.

Est-ce que les documents parlementaires produisent les éléments législatifs qu'ils comportent ? Ou bien, sont-ils les antécédents nécessaires pour qu'une action législative puisse produire une proposition aboutie ? Mais plus encore, est-ce que de ces documents parlementaires résultent des propositions de lois ou bien est-ce de ces propositions que résultent les documents parlementaires ?

Ainsi, sera analysée l'existence des documents parlementaires dans l'écriture de la loi puis l'écriture de la loi au travers de l'existence des documents parlementaires. Il appert que les documents parlementaires ont une fonction législative formelle (Titre 1) mais également une fonction législative relative (Titre 2).

TITRE 1.
LES DOCUMENTS PARLEMENTAIRES AU TRAVERS DU
PROCESSUS LEGISLATIF

Les documents parlementaires sont les supports de l'écriture de la loi. S'ils existent, c'est pour matérialiser l'activité législative. Cependant, leur rôle ne s'arrête pas là. Plus que de simples documents, ils peuvent être appréhendés en tant que notion autonome nécessaire dans l'écriture de la loi. En effet, il semblerait que ce soit de l'ensemble des documents parlementaires que résulte la possibilité d'écrire la loi, mais aussi, la possibilité de faire aboutir une proposition. La propriété d'un document parlementaire serait alors d'appartenir aux travaux préparatoires législatifs, mais de posséder en outre une substance législative qui lui permettrait de s'adjoindre à toutes les étapes de l'écriture de la loi.

La reconnaissance de leur existence mais aussi la valeur de cette existence doit ainsi être étudiée. En effet, reconnaître leur existence comme notion et pas seulement comme appellation leur permet de produire des effets, notamment celui de matérialiser l'état de la préparation législative mais aussi de l'intention parlementaire. Les documentaires seraient à la fois ce sur quoi la pré-législation se fixe, mais aussi la conséquence de la volonté d'écrire la loi.

CHAPITRE 1 : LES DOCUMENTS PARLEMENTAIRES, EDIFICATION D'UNE MISSION LEGISLATIVE

L'écriture de la loi est un exercice qui appartient concurremment au Parlement et au Gouvernement. Cependant la mission législative qui incombe aux députés et aux sénateurs n'est pas seulement de légiférer, c'est celle de légiférer en vue de représenter la nation⁴⁴. Le Parlement était la seule institution dont la mission n'était pas définie, d'où l'idée de l'article 24 de la Constitution tel que modifié par la révision constitutionnelle de 2008 aux termes duquel le Parlement vote la loi. C'est par l'exercice de cette mission législative que les parlementaires incarnent la démocratie⁴⁵ et pour écrire la loi, des documents parlementaires sont produits.

SECTION 1 : La qualification d'un document parlementaire, la matérialisation de l'intention législative

Deux critères doivent être réunis pour qualifier un document de document parlementaire. Un critère formel, qui est celui de renvoyer à un dossier législatif déterminé qui répertorie toutes les étapes de l'écriture de la loi ainsi qu'un critère matériel, qui est celui de constituer la matière législative qui a concouru à fabriquer le contenu de la loi. Lorsque le Parlement légifère sa mission est double : légiférer et légiférer en qualité de représentant de la nation. Les documents parlementaires en sont l'expression.

Paragraphe 1 : Un critère formel, des documents issus des dossiers législatifs

Pour être considérés comme parlementaires, les documents doivent être issus des dossiers législatifs, ce terme impliquant lui-même la réunion de plusieurs conditions.

A) La notion de document parlementaire

⁴⁴ Gilles ZALMA, *Le Parlementaire en mission dans les institutions françaises*, Presses universitaires de Lyon, 1980 - 1 vol, collection : Cahiers du Centre de recherches sur les institutions publiques de l'Université Lyon II.

⁴⁵ Paul QUILES et Ivan LEVAI, *Les 577. Des députés pour quoi faire ?*, Stock, 2001. André CHANDERNAGOR, *Un parlement pour quoi faire ?*, Gallimard, 1967.

Une notion est un état des connaissances d'ensemble, élémentaires et acquises. Il convient d'appréhender les documents parlementaires en tant que notion et non en tant que définition. Cela est d'autant plus nécessaire, qu'aucun dictionnaire juridique ne définit le terme « *document parlementaire* »⁴⁶. Puisqu'il n'y a aucune définition formelle, les documents parlementaires sont conceptualisés. La conceptualisation d'une notion juridique avec modernité philosophique, implique que soit appréhendé la naissance du sujet, c'est-à-dire toute la pensée postcartésienne⁴⁷. En l'espèce, cela signifie que pour appréhender les documents parlementaires, il faut s'intéresser à l'émergence des documents parlementaires.

Les documents parlementaires sont les éléments sur lesquels s'appuie la loi. En effet, ils assurent la publicité de la loi mais aussi sa publication. Ils sont la vitrine du travail des parlementaires et confirment également leur légitimité à incarner la démocratie en tant que législateurs. A ce titre, les documents parlementaires seraient des documents permettant d'acquérir des informations, des données et des notions fondamentales, générales, simples et usuelles nécessaires à l'élaboration de la loi. Ne pourra donc être considéré comme document parlementaire que les informations dont le parlementaire avait connaissance⁴⁸ au moment où la loi s'écrivait⁴⁹.

Au sens littéral, le terme document est un écrit servant d'information. Le droit peut donner un sens et une réglementation juridique à un document lorsque celui-ci produit des effets de droit de par sa seule élaboration. Formel ne veut pas dire formalisé. Le terme formel exprime une précision qui permet d'exclure tout malentendu en déterminant un sujet, tandis que la formalisation est l'appréhension juridique et parfois normative de cette identité

⁴⁶ Seul le lexique de droit constitutionnel élabore une approche des termes documents parlementaires (« *Textes mentionnés par le Journal officiel : il s'agit des projets ou propositions de loi de résolution, des rapports des commissions, des déclarations du gouvernement.* » (Pierre AVRIL et Jean GICQUEL, *Lexique de droit constitutionnel*, Que sais-je ? Presses universitaires de France, 2016, page 45). Cette approche ne concerne qu'une partie des documents nommés documents parlementaires par le Parlement. De plus, elle n'est pas reprise par les dictionnaires juridiques. Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, Broché 2018 ; Lexique des termes juridiques 2017-2018 - 25ème édition - Serge GUINCHARD, Thierry DEBARD, Denis ALLAND, Stéphane RIALS, *Dictionnaire de la culture juridique* ; Agathe VAN LANG, Geneviève GOUNDOUIN, *Dictionnaire de droit administratif* 7ème édition, Broché, 2015. <http://www.justice.gouv.fr/les-mots-cles-de-la-justice-lexique-11199/> ; <http://www.net-iris.fr/lexique-juridique/> ; <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/lexique.asp> ; <https://www.dictionnaire-juridique.com/D.php>.

⁴⁷ Christian ATIAS, *De la difficulté contemporaine à penser en droit. Leçons de philosophie du droit*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, Droits pouvoirs & sociétés, 2016 (voir aussi en ce sens Frédéric ROUVIERE – RTD civ. 2017. 23).

⁴⁸ M. COUDERC, *Les travaux préparatoires de la loi ou la remontée des enfers*, D.1975, chr.p. 249 ; Conseil d'Etat 6 décembre 1996 n°167502 - JOANC, documents, annexe n°II-821, p619.

⁴⁹ *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution de 1958*, La Documentation française, 1987.

préalablement établie. En ce sens, les documents administratifs sont l'incarnation iconique de l'appréhension juridique d'un document. Les documents parlementaires sont-ils des documents administratifs ? « Sont considérés comme documents administratifs, quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'État, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission. Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions, codes sources et décisions »⁵⁰. C'est également la finalité du document qui semble déterminante puisque pour le Conseil d'état : « Un document administratif est donc administratif en raison de sa mission de service public »⁵¹.

Or, les documents parlementaires ne sont pas des documents poursuivant une mission de service public mais des documents poursuivant une mission législative. En effet aux termes de l'article L. 300-2 du Code des relations entre le public et l'administration « *Les actes et documents produits ou reçus par les assemblées parlementaires sont régis par l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.* »⁵². L'article 4 quinquies de l'Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires⁵³ dispose que : « *L'organe chargé, au sein de chaque assemblée, de la déontologie parlementaire s'assure du respect de ces règles par les représentants d'intérêts. Il peut, à cet effet, être saisi par les personnes mentionnées au premier alinéa du présent article au sein de l'assemblée concernée. Il peut se faire communiquer toute information ou tout document nécessaire à l'exercice de sa mission* ».

⁵⁰ Fiche DALLOZ, *Document administratif*, Février 2018 (voir en ce sens : Alexandre LALLET *Documents administratifs : accès et réutilisation*, Répertoire cont. administratif, déc. 2014 ; Jean GOURDOU et Aurélie GARCIA, *Exécution des décisions de la juridiction administrative*, Répertoire cont. administratif janv. 2009).

⁵¹ CE, ass., 27 mars 2015, Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) c/ Mediapart, req. n° 382083 ; CE 19 oct. 2016, req. nos 400688 et 396958, S. Gottot, AJDA 2017. 581 ; Portée de l'obligation de transmission des demandes de communication de documents administratifs (CE 15 oct. 2014, req. n° 365058), E. Crépey, AJDA 2015. 232 Portée de l'obligation de transmission des demandes de communication de documents administratifs (CE 15 oct. 2014, req. n° 365058), E. Crépey, AJDA 2015. 232 ; Les réformes tendant à améliorer les relations des citoyens avec les administrations, B. Delaunay, AJDA 2011. 1180 ; Le droit administratif, Pierre Delvolvé, 6e éd., 2014.

⁵² Code des relations entre le public et l'administration, art. L. 300-2 - loi n° 78-753 du 17 juill. 1978, art. 1^{er}, al. 2 et al. 3.

⁵³ Version consolidée au 12 juin 2018.

Ils sont donc exclus du champ des documents administratifs et leur nature juridique apparaît plus que jamais nébuleuse. Cependant, la manière dont sont juridiquement appréhendés les documents administratifs permet de déterminer la manière dont les documents parlementaires doivent être analysés et appréhendés : au regard de leur origine et de leur finalité, c'est-à-dire de leur volonté profonde.

Les documents issus des assemblées parlementaires sont donc la précision formelle mais non formalisée de l'exercice d'une mission. Mais les documents issus des assemblées parlementaires ne sont pas les seuls documents parlementaires. Puisqu'ils incarnent l'activité législative, les documents parlementaires sont présents durant toute la procédure législative. Ainsi, si le terme document désigne de fait de matérialiser une information, le terme document parlementaire en qualifie le type.

B) Les documents parlementaires, des documents référentiels

Un dossier législatif désigne la réunion des documents préparatoires à l'écriture de la loi, ainsi que la loi elle-même, si la proposition ou le projet a abouti. La base des données numériques de l'Assemblée nationale publie les documents liés aux propositions législatives émanant des députés, ainsi qu'aux projets législatifs, sous la rubrique « *documents parlementaires* »⁵⁴ et cette rubrique permet d'accéder aux dossiers législatifs complets. Pareillement, la base des données numériques du Sénat publie les documents liés aux propositions législatives émanant des sénateurs sous la rubrique « travaux parlementaires » au sein de laquelle existe une sous rubrique « *documents de travail* » et dont certains portent l'appellation « *documents parlementaires* »⁵⁵. C'est pourtant l'ensemble du dossier législatif qui apparaît et c'est les documents parlementaires qui y font référence.

Pris dans sa globalité, un dossier législatif désigne l'ensemble des documents relatifs à la constitution d'un dossier en vue de l'élaboration d'une proposition. C'est cette approche du terme dossier législatif qui est ici applicable. Les documents parlementaires sont donc un moyen de situer les travaux parlementaires des propositions en cours mais aussi des propositions abouties. Ainsi, un document n'a pas besoin d'être achevé pour être

⁵⁴ <http://www2.assemblee-nationale.fr/documents-parlementaires>.

⁵⁵ <https://www.senat.fr/somtravaux.html>.

parlementaire. Le fait que le député ou le sénateur renonce à son ambition législative ou que sa proposition n'aboutisse pas est sans incidence sur le terme applicable aux documents exploités. En effet, un texte n'aboutit pas nécessairement à une loi. Divers documents sont afférés à une proposition. Que ce soit des documents préparatoires, ou des documents annexés. Ces documents se contentent d'être reliés à un dossier législatif et sont dépourvus de portée normative⁵⁶. Ils sont donc des documents parlementaires. Les documents parlementaires sont donc dépourvus de portée législative et normative, seules les propositions abouties disposeront d'une valeur législative. Ainsi, une disposition d'une proposition n'a pas de valeur législative et est un document parlementaire (pour illustration, une disposition fixant un objectif à la politique d'aménagement du territoire un développement équilibré, n'a pas de valeur législative⁵⁷. Il en est de même d'une disposition prévoyant que devront être supprimées, dans un délai fixé, certaines dispositions législatives⁵⁸). Également, un document annexé à une loi n'a aucune valeur normative⁵⁹.

Ainsi, ces documents ont un caractère législatif apparent mais sont en réalité des morcellements, fractionnés, des propositions et deviennent à ce titre des coquilles vides à travers lesquelles sont référencés les étapes de l'écriture de la loi⁶⁰. Ainsi référencés mais aussi référençant, ils deviennent des documents parlementaires.

Ainsi sera qualifié de document parlementaire une disposition d'une proposition⁶¹, un compte rendu⁶², les rapports des commissions⁶³ ou encore la retranscription des débats⁶⁴ et

⁵⁶ CE , ass., 5 mars 1999, *Rouquette*, n° 194658: *Lebon* 37. *RFDA* 1999. 357, *concl. Maugué*, *note de Béchillon et Terneyre*; *AJDA* 1999. 420, *chron. Raynaud et Fombeur*; *RD publ.* 1999. 1223, *note Camby*; *LPA* 1^{er} nov. 1999, p. 13, *note Matt*; *Dr. adm.* 1999. 138, *obs. C. M.*. CE , ass., 5 mars 1999, *Conf. nat. des groupes autonomes de l'enseignement public*, n° 132023: *Lebon* 40; *AJDA* 1999. 420, *chron. Raynaud et Fombeur* . CE 15 févr. 2006, *Jean-Louis A.*, n° 274997: *Dr. adm.* 2006. 62. *Rappr.* .CE 5 déc. 1984, *Goulet: Lebon* 39.

⁵⁷ CE 27 juill. 2005, *Région Nord-Pas-de-Calais*, n° 265001: *Lebon* 691; *BJCL* 2005. 749, *concl. de Silva*, *obs. M. D.*

⁵⁸ CE 4 juill. 2012, *Conf. française pour la promotion sociale des aveugles et des amblyopes*, n° 341533 § 3: *AJDA* 2012. 1378; *RDSS* 2012. 925, *concl. Landais*; *JCP Adm.* 2013. 2064, *note Pauliat*.

⁵⁹ Fabien RAYNAUD, Pascale FOMBEUR, *Les documents annexés à une loi n'ont aucune valeurs normative*, *AJDA* 1999 p.420

⁶⁰ Pour une étude des moyens détournés constituées grâce à ces éléments, voir Partie 2.

⁶¹ Proposition de loi n° 78, *En faveur de la compétitivité de l'agriculture et de la filière agroalimentaire*, déposée le jeudi 6 juillet 2017 et adoptée avec modifications par le Sénat en deuxième lecture le.

⁶² Extrait du compte rendu du Conseil des ministres du 27 mai 2015. Loi n° 2018-53, *autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière* du 31 janvier 2018.

⁶³ Jean-Claude LENOIR et plusieurs de ses collègues, *Rapport n° 216 sur la proposition de loi en faveur de la compétitivité de l'agriculture et de la filière agroalimentaire* (86).

même les comptes rendus analytiques⁶⁵. Il semble impossible d'en limiter la liste. Constitue un document parlementaire tout document intégré à un dossier législatif en vue de légiférer, sans qu'il soit possible d'en établir une liste exhaustive. Un document parlementaire est donc un document référentiel qui rattache un document à sa finalité, en l'espèce législative. C'est la formalisation du terme qui permet ici de déterminer le dessin du document.

La qualification « *document parlementaire* » va ainsi déterminer l'intention législative des parlementaires mais aussi en acter et matérialiser le contenu. Les documents parlementaires ne sont alors pas une notion autonome mais l'expression d'une activité à laquelle ils sont rattachés.

C) Les documents parlementaires : une prérogative octroyée à l'auteur de l'acte

L'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme énonce que « *La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation* »⁶⁶. C'est au Parlement qu'il incombe à la fois de représenter les citoyens et mais aussi d'exercer la volonté générale. Les documents parlementaires traduisent ainsi non seulement l'intention législative mais aussi la portée inhérente à la mission législative : l'exercice de la souveraineté de la nation.

La crise de confiance qui existe entre les citoyens et les parlementaires, que ce soit les parlementaires appartenant à l'Assemblée nationale ou au Sénat, nécessitait que l'activité parlementaire soit revalorisée afin de rétablir la confiance entre le peuple et ses dirigeants, et plus particulièrement entre le peuple et ses représentants. Une réforme du constituant semblait être le moyen approprié⁶⁷. Ainsi, afin de renforcer la place du parlement dans sa fonction de législateur⁶⁸, le Président de la République Nicolas Sarkozy a souhaité réformer les institutions. Cette volonté a abouti à la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. La mission

⁶⁴ Proposition de loi, adoptée par le Sénat, en faveur de la compétitivité de l'agriculture et de la filière agroalimentaire et qui a fait l'objet d'un vote de rejet, par l'Assemblée nationale, au cours de sa Première séance du 04/02/2016 le 4 février 2016, T.A. n° 674.

⁶⁵ Proposition de loi visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer – débats parlementaires - Sénat (1ère lecture). Compte rendu analytique de la séance du 4 avril 2018 : discussion générale, discussion des articles : art 1er, art 2, art 2 bis, art 5 A, explications de vote.

⁶⁶ Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

⁶⁷ Florence CHALTIEL, *Le pouvoir constituant, marque contemporaine de souveraineté*, Recueil Dalloz, 6 avril 2000, D. 2000. 225.

⁶⁸ Voir en ce sens Philippe HOUILLON, *Le contrôle extraordinaire du parlement*, Pouvoirs 2010/3 n° 134.

législative qui incombe au Parlement a donc été revalorisée par le biais de cette réforme, ou plutôt, c'était l'objectif poursuivi. Indépendamment du succès ou de l'échec de cette réforme, la recherche et la mise en place d'un remède était symptomatique d'une difficulté dont les documents parlementaires sont affectés. La première difficulté tient au fait que même si la loi est élaborée par les députés ou les sénateurs, elle n'est pas la volonté de chacun, elle est la volonté de la majorité. Elle peut ainsi n'être que la volonté de la moitié des citoyens, plus un⁶⁹. ROUSSEAU s'exprimait en ces termes : *“La souveraineté ne peut être représentée, par la même raison qu'elle ne peut être aliénée ; elle consiste essentiellement dans la volonté générale, et la volonté ne se représente point : elle est la même, ou elle est autre ; il n'y a point de milieu. Les députés du peuple ne sont donc ni ne peuvent être ses représentants, ils ne sont que ses commissaires ; ils ne peuvent rien conclure définitivement. Toute loi que le peuple en personne n'a pas ratifiée est nulle ; ce n'est point une loi”*.⁷⁰ La loi est-elle l'expression de la volonté générale ?⁷¹ S'il n'est pas possible de garantir l'effectivité de cet objectif, il semble en revanche possible d'affirmer qu'en conséquence de ce principe, un document parlementaire ne doit être publié que par un député ou un sénateur. En effet, ces documents matérialisent le travail législatif, et puisque l'objectif est de rétablir la confiance des citoyens, et la place du Parlement. Les documents parlementaires permettent donc la transparence du processus législatif et ils doivent nécessairement préciser l'auteur de leur existence.

Trois types de processus législatifs peuvent être observés⁷². Dans le premier, le Gouvernement est responsable de la loi et en a l'autorité. Dans le deuxième, l'Etat, en ce compris le Parlement et le Gouvernement, sont les producteurs de la loi et peuvent éventuellement consulter les représentants de la société civile pour préparer la loi. Enfin, dans le troisième, la législation est le résultat de compromis entre l'Etat et la société civile. L'article 24 de la Constitution dispose que c'est le Parlement qui vote la loi. Ainsi, si on suit la typologie précédemment évoquée, le système français appartiendrait à la seconde catégorie. Ce faisant, les parlementaires seraient à la fois les producteurs de la loi mais aussi et surtout

⁶⁹ André RIBERA, *Les Élections au suffrage universel direct: législatives, cantonales, municipales*, Berger-Levrault, 1978. A. FAURE, *Métropoles: la controverse du suffrage universel direct*, Les énigmes de l'action publique locale, Carnet de recherche, 11/2017. Hippolyte MAUBERT, *Étude sur le suffrage direct et universel, de l'insuffisance de son mode actuel d'expression*, Joubert, 1848.

⁷⁰ Jean-Jacques ROUSSEAU, *Contrat Social*, Edition 1762, Livre IV. II.

⁷¹ Voir en ce sens Pierre JOXE, *La loi est-elle l'expression de la volonté générale ?*, Association Après-demain, 2008/3, n°7, p11-14. Bertrand MATHIEU, *La loi*, Dalloz, 3^{ème} édition 2010.

⁷² Guylaine VALLEE et Annie GIRAUD-HERAUD, *La « fabrique » de la loi à l'épreuve de la démocratie : Décréter, consulter, négocier*, Entretien avec Guy ROCHER, *Négociations*, 2004/1 (no 1), Pages 93 - 109.

les producteurs de la loi en tant qu'expression de volonté générale. La publication des documents parlementaires est une prérogative qui ne peut donc appartenir qu'aux parlementaires qui faisant, réaffirment d'une part leur rôle de représentant de la nation, et d'autre part, le bon exercice de cette responsabilité. Les documents parlementaires sont donc une prérogative octroyée à l'auteur de l'acte, du moins en apparence.

Les documents parlementaires apparaissent dès lors comme étant systématiquement rattachés à un dossier législatif, que ce soit en raison de leur appellation, leur catégorie ou de leur auteur. Il s'avère toutefois que cela reste insuffisant et qu'un document, pour être qualifié de parlementaire, doit également participer à une mission législative.

Paragraphe 2 : Un critère matériel, la participation à une mission législative

Les documents parlementaires doivent exister dans le seul but de participer à une mission législative et doivent également avoir la capacité d'exprimer cette mission lorsque l'application de l'objectif législatif est incertaine, confuse ou qu'elle est rendue nécessaire.

A) La nécessité d'un lien étroit avec une mission législative

Si les documents parlementaires sont une notion substantielle indépendante de l'exercice du rôle qui leur a été attribué, il n'en reste pas moins que c'est une notion. Ainsi même s'il n'existe aucune réglementation, il semblerait qu'existe une régulation par l'affirmation d'une nécessité impérieuse : un document parlementaire est un document dont le lien avec une mission législative est suffisamment prononcé.

Dans un arrêt rendu par le 30 décembre 1998⁷³, le Conseil d'Etat a décidé que la seule provenance d'un document était insuffisante pour le qualifier de document parlementaire. Les termes sont les suivants : « *afin d'apprécier si, comme le soutenait le préfet des Vosges, cette lettre avait été écrite ès-qualités par un membre du Parlement, et constituait ou non, au surplus, un document purement préparatoire d'une décision ultérieure ; Considérant qu'il ressort de l'examen de la lettre de M. X... qu'elle concerne uniquement la procédure de régularisation de la situation de la société précitée au regard de la législation*

⁷³ Conseil d'Etat, 9 / 8 SSR, du 30 décembre 1998, 172761, mentionné aux tables du recueil Lebon.

sur les installations classées ; qu'elle ne présente dès lors pas le caractère d'un document parlementaire ». Le raisonnement tenu est donc le suivant : un document émanant d'un parlementaire et produit par celui-ci dans l'exercice de ses fonctions législatives n'est pas nécessairement un document parlementaire dans la mesure où ce document n'est rattaché qu'à la fonction législative mais à aucune mission législative directe et effective. Un écrit d'un député est un document émanant d'un parlementaire ne présentant pas nécessairement le caractère d'un document parlementaire. Dès lors, et dans la mesure où il poursuit une mission de service public en raison de la fonction législative de son auteur et de l'absence d'une mission législative réelle, il peut être qualifié de document administratif. La portée juridique de cette qualification est lourde. Le régime juridique auquel sont soumis les documents administratifs⁷⁴ ne trouve donc pas à s'appliquer aux documents parlementaires et leur nature juridique apparaît nébuleuse.

La destination du document est également un critère insuffisant, il faut une participation. En effet, le Conseil d'Etat a considéré le 3 juillet 2006⁷⁵ que les documents élaborés à l'occasion des travaux de la commission d'enquête parlementaire ne sauraient être regardés comme des documents parlementaires bien qu'ils aient été transmis à l'Assemblée nationale. Pour le Conseil d'Etat, le fait que les documents n'aient pas été recueillis exclusivement pour les travaux de la commission suffit à rompre le lien entre le document et la mission législative. Il appert que le critère de l'auteur de l'acte est un critère insuffisant, tout comme le critère du destinataire. C'est la finalité du document, à savoir sa participation à une mission législative, qui importe. Et cela alors même qu'aucune appréhension formelle n'est actuellement établie et qu'un simple répertoire au sein d'un dossier législatif soit a priori suffisant.

Si légiférer en vue de représenter la nation est la mission des parlementaires, celle des documents parlementaires est d'en être l'expression tangible. Autrement dit, le terme « *document parlementaire* » est substantif et fait directement autant référence au contenu de la loi qu'à l'écriture de la loi. Ainsi, les documents parlementaires doivent être directement attachés à un dossier législatif mais aussi participer directement à une mission législative.

⁷⁴ CE, ass., 27 mars 2015, Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) c/ Mediapart, req. n° 382083. Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, Répertoire cont. Administratif. Alexandre LALLET, *Documents administratifs : accès et réutilisation*, déc. 2014 Répertoire cont. Administratif. Exécution des décisions de la juridiction administrative, par Jean Gourdou, Aurélie Garcia, janv. 2009.

⁷⁵ Conseil d'Etat – 3 juillet 2006 – n°284296.

B) L'obligation de porter le sens législatif

La volonté du législateur n'est pas une notion psychologique mais une donnée objective qui désigne ce qui est décidé⁷⁶. Spontanément et en vue des éléments précédemment évoqués, les documents parlementaires traduiraient le sens législatif et la volonté législative. La loi déposée et mise en lumière par les médias, la loi objet de débats politiques, contient une partie immergée : les travaux préparatoires au débat parlementaire⁷⁷. L'image officielle est donc à distinguer du contenu concret. Autrement dit, le texte débattu n'est qu'une partie de la volonté législative et les documents parlementaires exposent matériellement ces deux aspects d'une proposition. Ainsi tous les travaux préparatoires sont des documents parlementaires mais tous les documents parlementaires ne sont pas préparatoires.

Les documents parlementaires vont donc acter les connaissances et les choix des parlementaires au moment de l'écriture de la loi. Ils vont donc exprimer l'intention mais aussi la volonté législative profonde⁷⁸. Dans la pratique, les travaux préparatoires permettent de comprendre le sens législatif voulu par le législateur. Mais, puisque les documents parlementaires qualifient la nature de l'activité, ils sont nécessairement la matière dont les travaux préparatoires sont constitués. Autrement dit, si les travaux préparatoires permettent de d'interpréter, les documents parlementaires permettent de valider cette bonne interprétation. C'est pour cette raison que les travaux parlementaires sont transmis aux juges. De façon circulaire, cette pratique judiciaire entérine le fait que les travaux préparatoires permettent de déterminer la volonté du législateur⁷⁹.

L'application des lois ne peut pas consister en une simple opération mécanique. Les juges interprètent les normes⁸⁰. Si cela ne soulève aucune difficulté pour des faits considérés comme simples et régis par une loi claire, il en va différemment lorsque l'état évolutif de la

⁷⁶ Pierre AVRIL, Jean GICQUEL, Jean-Eric GICQUEL, *Droit parlementaire*, Domat Droit Public 5^{ème} édition 2014.

⁷⁷ Eric SZIJ, *La Technique de la loi dans les travaux préparatoires au débat parlementaire*, Parlements, Revue d'histoire politique 2009/1 (n°11), p.93-104.

⁷⁸ Proposition n°106 ; Documents parlementaires, Sénat, 22 novembre 1993, 9.29. Cour administrative d'appel de Paris, 10 mars 2011, Fédération chrétienne Témoins de Jéhovah de France.

⁷⁹ Cour de cassation, chambre commerciale, 2 février 2016, n°14-24.441.

⁸⁰ Nicolas REGIS, *Juger, est-ce interpréter ?*, Cahiers philosophiques n° 147, 2016/4.

loi ou des comportements laisse place à un doute⁸¹. C'est alors vers les travaux parlementaires que le juge va se tourner, afin de comprendre et déterminer l'intention qui habitait le législateur lors de l'élaboration de la loi. En effet, afin de raisonner, les juges se basent perpétuellement sur le texte en tant que matière brute mais aussi sur sa présentation au cours des travaux préparatoires. Cette présentation semble ainsi être l'anticipation, par les parlementaires, d'un raisonnement judiciaire réalisé par toutes les juridictions⁸².

Au sein de l'ordre judiciaire le rôle des travaux préparatoires n'est pas d'être publié, à la différence des juridictions administratives⁸³. Les magistrats de l'ordre judiciaires citent systématiquement les textes sous forme de catalogue et exposent succinctement l'objectif poursuivi par les textes, tandis que les rapporteurs publics ne citent que les textes courts, en commençant par le texte qui soulève le plus de difficultés puis s'en suit un commentaire ou un résumé⁸⁴. Ainsi l'argument textuel des juges est communiqué et le contenu des textes s'appréhende par le biais de leurs analyses. La question est donc de savoir sur quelles informations les juges fondent leurs réflexions. Il semblerait que ce soit à la fois sur le texte publié mais aussi sur les travaux préparatoires dont il a fait l'objet. En effet, c'est ce syllogisme qui permet de cibler le contexte dans lequel a été élaboré la loi et de l'appliquer de façon littérale ou par analogie⁸⁵.

Cependant, comme il a été démontré précédemment, les documents parlementaires ne se limitent pas aux travaux préparatoires et les documents parlementaires, en ce compris la totalité et la diversité des documents qu'ils recouvrent, sont également transmis aux magistrats avant dire droit. C'est donc les travaux préparatoires qui permettront de comprendre l'objectif poursuivi par le législateur afin d'interpréter la loi,⁸⁶ c'est-à-dire d'identifier les solutions et les problématiques inhérentes à son objectif. Que ce soit les

⁸¹ Archive du Sénat, *Le code pénal face aux progrès techniques et scientifiques*, Sénat, 2010, consulté le 22 mars 2015.

⁸² Pascale DEUMIER, *Le raisonnement juridique*, Dalloz, Méthodes de droit, 2013.

⁸³ Rapports sur civ 1^{er}, 28 janvier 2009, n°07-18120. Rapports sur civ 2^{ème}, 10 septembre 2009, n°08-14004. Conclusions sur CE, 29 avril 2009, Commune de Manzat, req. N°293896. Conclusions sur CE, 4 mars 2009, Union Nationale des Affaires Sociales, req n°305886.

⁸⁴ Op. Cit. Pascale DEUMIER, *Le raisonnement juridique*, Dalloz, Méthodes de droit, 1^{ère} édition.

⁸⁵ Aurélia BARDON, *Normativité, interprétation et jugement en théorie politique*, Raisons politiques, 2014, Volume 55, Numéro (voir en ce sens Cédric MEURANT, *L'interprétation des écritures des parties par le juge administratif français*, Thèse de 2017). Patrick TOKO, *Le juge qui crée le droit est-il un juge qui gouverne ?*, Les Cahiers de droit, 03/2013, Volume 54, Numéro 1.

⁸⁶ Voir en ce sens Serge SURIN, *Les travaux préparatoires dans l'interprétation constitutionnelle finaliste des normes : essai de définition, perspective historique d'un débat juridique ancien, signification et effet d'une stratégie interprétative jurisprudentielle en droit constitutionnel*, Thèse de 2017.

problématiques juridiques, sociales ou contemporaines. Mais ce sont les documents parlementaires, en ce qu'ils comprennent toutes les phases de la production normative, qui permettront d'identifier à la fois la volonté du législateur et surtout la portée de sa volonté.

Si un document ne permet pas de comprendre l'intention du législateur, alors il ne peut pas être parlementaire. Ce serait un non-sens en raison même de leur existence.

Ce raisonnement s'inscrit dans la logique qui justifie l'existence des documents parlementaires : matérialiser La Législation érigée en dogme souverain et Le Législateur, représentant de la nation. Lorsqu'il est possible de donner un sens à une disposition législative, le législateur a rempli sa mission législative⁸⁷. Lorsque ce sens est donné par le biais des documents parlementaires, ils démontrent que leur existence est directement conditionnée par leur capacité à porter le sens d'une mission législative.

C) Une nature contradictoire ?

Le respect du contradictoire est un des principes fondamentaux du procès⁸⁸. Il n'a donc a priori aucun lien avec l'écriture de la loi. Néanmoins, il semblerait que les documents parlementaires puissent être contredits au sens juridique du terme⁸⁹ c'est-à-dire la possibilité laissée aux adversaires de contredire et discuter les actes produits, en l'espèce les documents parlementaires.

Les débats parlementaires doivent être clairs et sincères, cette obligation a été consacrée par le Conseil constitutionnel⁹⁰ lequel a récemment confirmé cette position⁹¹ en décidant que c'est en raison de l'article 6 de la Déclaration de 1789⁹² et du premier alinéa de

⁸⁷ Cons. const. 21 avr. 2005, n° 2005-512 DC § 19 et 21.

⁸⁸ CE 20 juin 1913, Téry, Rec., p. 736, concl. Corneille. Durant la phase préparatoire : Crim. 12 oct. 1972, no 72-91.813, Bull. crim. no 286; D. 1973. 170, note Pradel ; JCP 1973. II. 17554, note Chambon. Durant la phase décisive : Crim. 5 déc. 1978, no 78-91.826, Bull. crim. no 346; D. 1979. 50, note Kherig.

⁸⁹ Emmanuel, Crouy Chanel, *Retour sur le débat oral et contradictoire : remarques sur le respect du contradictoire en cas de saisie de documents*. Revue de Droit Fiscal, 2004, n°42. p.1504 – 1510.

⁹⁰ Cons. const. 25 juin 2009, no 2009-582 DC § 3. Cons. const. 4 août 2016, n° 2016-736 DC § 6.

⁹¹ Décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017. Sophie HUTIER, Pierre MICHEL, *Et après les regrets ?*, Revue française de droit constitutionnel, septembre 2017, n° 111, p.714-723.

⁹² Voir précédemment l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 : « *La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous*

l'article 3 de la Constitution de 1958 qui dispose que : « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants (...)* » que les débats parlementaires doivent être clairs et sincères.

Les débats relatifs à une proposition consistent en une discussion corrélative aux idées et au contenu de la proposition. Les débats sont libres en ce sens que les parlementaires peuvent critiquer ou au contraire soutenir une proposition, que ce soit dans sa totalité ou seulement des fragments. Ainsi, à titre illustrant, la proposition relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites⁹³ a été discutée en séance publique. A l'issue de la troisième séance du 5 avril 2018 c'est le rôle de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs groupements, dans la gestion de ce phénomène social, qui a été discuté et ainsi clarifié⁹⁴.

Lors des débats parlementaires, la mission législative profonde du Parlement est donc révélée⁹⁵. Plus que le sens législatif précédemment évoqué, c'est ici la portée législative qui est concernée. Les documents parlementaires deviennent ainsi contradictoires à la fois par le biais de l'oralité des débats mais aussi par la retranscription de ces débats, elle-même potentiellement débattue quand elle sera transformée en document parlementaire⁹⁶. La contradiction se situe donc en réalité à deux niveaux.

Mais les parlementaires sont-ils toujours libres de s'exprimer et la contradiction des documents parlementaires peut-elle en être affectée ? Le 6 septembre 2011, dans l'affaire « Aldo Patriciello »⁹⁷ la Cour de justice de l'Union européenne a considéré que la liberté d'expression d'un député européen était garantie par l'article 11 de la Charte La Cour de

les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ».

⁹³ Proposition de loi n° 346, relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites, déposée le jeudi 2 novembre 2017 et adoptée par le Sénat.

⁹⁴ Assemblée nationale, Service de la séance, Division des lois, *Texte résultant des délibérations de l'Assemblée nationale à l'issue de la troisième séance du 5 avril 2018*, établi le 6 avril 2018.

⁹⁵ Claire GALEMBERT, Olivier ROZENBERG, Cécile VIGOUR, *Faire parler le Parlement: méthodes et enjeux de l'analyse des débats parlementaires pour les sciences sociales*, Droit et société, 2013. Loi no 73-42 du 9 janvier 1973 complétant et modifiant le Code de la nationalité française et relative à certaines dispositions concernant la nationalité française : *recueil méthodique des travaux préparatoires, comportant le texte de la Loi, les documents parlementaires de l'Assemblée nationale et du Sénat*, les débats devant les deux Assemblées, établis par le Secrétariat général de l'Assemblée nationale.

⁹⁶ Voir paragraphes précédents sur la qualification et l'attribution d'un document parlementaire.

⁹⁷ CJUE, gr. ch., *Aldo Patriciello*, 6 sept. 2011.

justice de l'union européenne⁹⁸. Ainsi, pour l'Union européenne, un parlementaire doit être libre de donner son opinion sur un projet ou une proposition législative. Cette liberté serait même inhérente à la fonction parlementaire puisque c'est la libre expression qui permet la contradiction sincère des débats, que ce soit au sein d'une séance ou à l'extérieur. Ce faisant, c'est même la sincérité des missions législatives qui serait révélée. La question de la sincérité démocratique⁹⁹, à travers la sincérité des missions législatives, pour être touchée.

Indépendamment du point de savoir si ce principe est applicable aux parlementaires français, c'est ici le concept de la liberté des débats qui est démontré et par conséquent, la nécessaire liberté des débats au sein des assemblées parlementaires françaises est démontrée et sans qu'il soit même encore nécessaire de rappeler l'influence du droit communautaire sur le droit français¹⁰⁰.

Dans l'affaire « Karacsony et autres c. Hongrie » du 17 mai 2016, la Cour européenne des droits de l'homme s'est exprimée pour la première fois sur ce point en se prononçant sur la compatibilité de la liberté d'expression avec des mesures disciplinaires infligées à des parlementaires suite à la manière dont ils se sont exprimés devant l'Assemblée¹⁰¹. Elle considère qu'à l'époque, la législation Hongroise ne permettait pas d'assurer à un député sanctionné une procédure pertinente et loyale pour se défendre¹⁰². Partant de ce postulat, il faut en conclure qu'aux yeux de la Cour européenne des droits de l'homme, la liberté d'expression d'un député, au sein des séances, doit être protégée par une procédure effectivement proportionnée en cas de poursuites pour les propos tenus. A ce stade, il devient maintenant opportun de mentionner que la Cour européenne des droits de l'homme influence le Conseil constitutionnel français¹⁰³.

⁹⁸ Florence BENOIT-ROHMER, *Liberté d'expression d'un député européen*. Article 11 de la Charte, Chronique Union européenne et droits fondamentaux, RTD eur. 2012, p 397.

⁹⁹ Pour étude approfondie du lien entre sincérité et démocratie voir Sophie DE CACQUERAY, Stéfanini FATIN-ROUGE, Richard GHEVONTIAN, *Sincérité et démocratie: colloque organisé le 29 janvier 2010*, à la Faculté de droit d'Aix en Provence, Révision constitutionnelle, 2011.

¹⁰⁰ Louis DUBOUIS, *Droits nationaux, droit communautaire : influences croisées*, Monde européen et international, 2000.

¹⁰¹ CEDH, gde ch., *Karacsony et autres c. Hongrie*, 17 mai 2016

¹⁰² En ce sens voir Tennessee SOUDAIN, *Liberté d'expression, liberté des débats parlementaires et mesures disciplinaires*, Dalloz actualité 03 juin 2016.

¹⁰³ Olivier DUTHEILLET DE LAMOTHE, *L'influence de la Cour européenne des droits de l'homme sur le conseil constitutionnel*, Site officiel du Conseil constitutionnel, Contributions et discours, Visite du Président et d'une délégation de la Cour européenne des droits de l'homme au Conseil constitutionnel, 13 février 2009.

Il convient de savoir si ces principes justifiables autant sur le point juridique qu'éthique, sont appliqués au Parlement français puisque la liberté d'expression des parlementaires impacte les débats parlementaires et corollairement la nature véritablement contradictoire des documents parlementaires. En France, un élu peut s'exprimer en tant sa qualité d'élu et dans le cadre de son engagement politique et militant¹⁰⁴ mais la condamnation d'un député pour outrage est une limite légitime à sa liberté d'expression¹⁰⁵. L'expression de son opinion, même véhémence, serait donc possible dès lors qu'elle se cantonne au contenu de la loi. L'équilibre semble être le même que celui décidé par la jurisprudence européenne : protéger la vérité législative révélée par la libre contradiction des débats tout en sanctionnant si nécessaire les abus des parlementaires¹⁰⁶.

Quel est l'impact de cette contradiction dans la mission législative et donc la portée de cette contradiction sur le processus législatif ? Cette contradiction est-elle une nécessité pour qu'un document parlementaire participe effectivement à une mission législative ? Puisque la contradiction permet de révéler, d'extraire et de conserver l'essence de la mission législative, la contradiction des documents parlementaires est une garantie du respect des débats parlementaires mais aussi de l'intégrité de la mission législative et donc de sa matérialisation.

SECTION 2 : Les documents parlementaires, les supports de l'écriture de la loi

Ecrire la loi est un exercice ardu qui ne s'arrête pas à la rédaction. En effet, écrire la loi c'est désigner le processus législatif dans sa totalité lequel débute dès l'origine

¹⁰⁴ CEDH, *Mamère c/ France*, 7 nov. 2006, no 12697/03, § 20, voir note J.-P. MARGUENAUD, RSC 2008, 140, obs.

¹⁰⁵ CEDH 9 janv. 2018, req. n° 50538/12. Voir en ce sens le commentaire de Sabrina LAVRIC, *Condamnation d'un député pour outrage : limite légitime à la liberté d'expression*, Dalloz actualité, 9 février 2018.

¹⁰⁶¹⁰⁶ Dans la limite du régime des immunités parlementaires (article 26 de la Constitution : « *Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions. Aucun membre du Parlement ne peut faire l'objet, en matière criminelle ou correctionnelle, d'une arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté qu'avec l'autorisation du Bureau de l'assemblée dont il fait partie. Cette autorisation n'est pas requise en cas de crime ou délit flagrant ou de condamnation définitive. La détention, les mesures privatives ou restrictives de liberté ou la poursuite d'un membre du Parlement sont suspendues pour la durée de la session si l'assemblée dont il fait partie le requiert. L'assemblée intéressée est réunie de plein droit pour des séances supplémentaires pour permettre, le cas échéant, l'application de l'alinéa ci-dessus* ». Conseil constitutionnel, *Décision n°89-262 DC du 7 novembre 1989 loi relative à l'immunité parlementaire* : « *La mission qu'exerce un parlementaire à la demande du Gouvernement ne s'inscrit pas dans l'exercice de sa fonction de parlementaire; dès lors, le rapport qu'il établit dans ce cadre, ne saurait être regardé comme un acte accompli par lui «dans l'exercice de ses fonctions», commentaire de l'article 26 de la Constitution, Dalloz, Code constitutionnel et des droits fondamentaux 2018. Voir aussi Pascale DEUMIER : « l'exonération touchant toutefois à la fois à la responsabilité pénale et à la responsabilité civile », *La constitutionnalisation de la responsabilité civile*, Les Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel, 2011/2, n°31.*

intellectuelle et prend fin après la promulgation, c'est-à-dire au moment de l'appropriation des normes législatives par les juridictions. En réalité, l'écriture de la loi prend fin bien après sa promulgation. Le Conseil constitutionnel, de par ses fonctions¹⁰⁷, est une institution qui participe à l'écriture de la loi avant même que les juridictions judiciaires, même suprêmes, interviennent¹⁰⁸. A ce titre, non seulement il participe à l'écriture de la loi mais en plus il la détermine.

Paragraphe 1 : Le processus législatif, révélateur de la place des documents parlementaires dans l'écriture de la loi

Le processus législatif fait référence au processus de production des propositions (abouties ou non) c'est à-dire à toutes les étapes de l'écriture de la loi. A toutes ces phases d'écriture de la loi, les documents parlementaires sont présents.

A) La notion d'écriture de la loi

Comme énoncé précédemment, le terme « écriture de la loi » désigne l'ensemble du processus législatif par lequel des pensées législatives se transforment en normes législatives ou en propositions législative non abouties. L'écriture de la loi désigne donc l'ensemble des décisions et des comportements parlementaires, organisés, dans le temps, par lesquels la loi est fabriquée puis produite. Mais aussi, l'ensemble des mutations subies par le texte.

Il est possible de schématiser le processus législatif relatif aux propositions. Toute proposition prend d'abord naissance de façon purement intellectuelle, c'est-à-dire en pensée. A la différence de nombreux actes juridiques¹⁰⁹, une proposition est d'abord une donnée intellectuelle avant d'être une donnée factuelle. Par la suite, les raisonnements peuvent aboutir

¹⁰⁷ Louis FAVOREU, préface Didier MAUS, Xavier PHILIPPE, André ROUX, *La Constitution et son juge*, Paris Economica, DL 2014, cop. 2014. Xavier MAGNON, *La révolution continue : le Conseil constitutionnel est une juridiction... au sens de l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, Revue française de droit constitutionnel 2013/4 (n° 96). Bertrand MATHIEU, *Le Conseil constitutionnel « Législateur positif » ou la question des interventions du juge constitutionnel français dans l'exercice de la fonction législative*, Revue internationale de droit comparé Année 2010.

¹⁰⁸ Claude FRANCK, Jean RIVERO, *Les fonctions juridictionnelles du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État dans l'ordre constitutionnel*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1974.

¹⁰⁹ Dominique FENOUILLET, Philippe MALINVAUD, Mustapha MEKKI, *Droit des obligations*, LexisNexis, 14^{ème} édition, 2017. Philippe SIMLER, *Classification des obligations*, Jurisclasseur décembre 2017. J. FLOUR, J.-L. AUBERT et E. SAVAUX, *Les obligations, 1. L'acte juridique*, Sirey, 16^e éd. 2014. Julie ESQUENAZI, Wissam MGHAZZI, *Droit des contrats*, Enrick B. Editions, DL 2017. Dimitri HOUTCIEFF, *Droit des contrats*, Bruxelles : Bruylant, DL 2017.

à une volonté législative et par la même, à une collecte de données factuelles permettant d'étayer, de développer et d'approfondir les pensées intellectuelles.

C'est parce que la loi est pensée qu'elle sera écrite. Ecrire la loi est donc le résultat d'une décision : celle de faire la loi. Attention, l'origine législative n'est pas à confondre avec l'initiative législative, laquelle appartient concurremment au Gouvernement et au Parlement (ou plus¹¹⁰), car c'est à la place du Parlement que s'intéressent ici les travaux.

Si la décision d'écrire la loi est prise, la loi sera réfléchie et rédigée par les parlementaires (député ou sénateur) avec potentiellement la participation de la société civile. La loi est donc rédigée avant d'être écrite¹¹¹. Isolément de ces travaux, le processus débutera formellement par l'enregistrement du document déposé par un parlementaire à la présidence de son assemblée. La recevabilité de la proposition sera vérifiée. En effet, l'article 40 de la Constitution¹¹² 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* ». Si l'autorisation est accordée, la procédure de dépôt est conclue par le Président de l'assemblée (en séance publique ou par le Journal officiel)¹¹³. Dès lors, la proposition a une existence légale.

Démarre alors la procédure législative. Deux étapes essentielles sont contenues durant la procédure : l'élaboration de la loi et sa discussion¹¹⁴. Une commission parlementaire devra examiner le texte ce qui permettra à la fois d'élaborer la loi mais aussi permettra de servir de support à sa discussion¹¹⁵. Si le Conseil constitutionnel est saisi, interviendra une phase supplémentaire qui consistera à contrôler la constitutionnalité de la loi¹¹⁶ et pérennisera ainsi

¹¹⁰ Voir Partie 2.

¹¹¹ Voir Partie 2.

¹¹² Constitution du 4 octobre 1958, Titre V : Des rapports entre le Parlement et le Gouvernement.

¹¹³ Jean-Pierre CAMBY, *La procédure législative en France*, La Documentation française 2010. Georges GALICHON, *Aspects de la procédure législative en France*, Revue française de science politique Année 1954.

¹¹⁴ Jean-Pierre BONHOURE et Pascal BRILLANT, *Les principales étapes de la procédure législative*, Connaissance de l'Assemblée, ParisLibrairie, 2000. Voir aussi en ce sens fiche de synthèse « *Les propositions* », Site de l'Assemblée nationale, version 2018 et « *La procédure législative* », Site du Sénat, version 2018.

¹¹⁵ Proposition n°4425, *Loi n°2012-375 du 19 mars 2012 relative à l'organisation du service de l'information des passagers dans les entreprises de transport aérien*, Rapport n°4157 déposé le 11 janvier 2012.

¹¹⁶ Voir Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 2, Paragraphe 2.

l'écriture de la loi. Enfin, le vote de la loi entérinera son écriture et dès lors qu'elle sera promulguée, la loi sera applicable par les juridictions.

Autre éventuelle étape supplémentaire : l'intervention des présidents et / ou vice-présidents des assemblées parlementaires. Originellement, l'usage parlementaire n'est pas une étape de l'écriture de la loi, néanmoins il peut parfois devenir une source de droit parlementaire. En effet, il est d'usage que le président d'une assemblée ne prenne part à aucun vote pendant toute la durée de ses fonctions¹¹⁷. Cependant, le Bureau du Sénat a décidé que le président et les vice-présidents du Sénat pouvaient participer aux scrutins publics en vertu de l'article 2 alinéa 3 du Règlement du Sénat qui dispose que : « *Le Bureau définitif a tous pouvoirs pour présider aux délibérations du Sénat et pour organiser et diriger tous ses services dans les conditions déterminées par le présent Règlement* ». Cette participation, si elle intervient, peut majorer les étapes du processus législatif en permettant la coopération ou au contraire la contradiction supplémentaire du président de l'assemblée

Puisque les documents parlementaires sont présents toutes les phases de l'écriture de la loi, il est possible de mesurer, à travers les documents parlementaires, les moyens d'impact présents à tous les stades processuels. Au-delà de cette qualité de « témoins » (ainsi nommés en raison des observations qui peuvent être faites à leur étude) les documents parlementaires, en tant que « contenant » vont autant permettre de faire transiter des éléments que permettre d'analyser le « contenu » législatif. Il est donc possible de dire que les documents parlementaires contiennent l'écriture de la loi mais permettent aussi de contenir l'écriture de la loi, et au travers du prisme des documents parlementaires, il apparaît que c'est la phase de procédure législative qui permet l'aboutissement de l'écriture de la loi¹¹⁸. Cependant cette fabrication sera préalablement étroitement conditionnée par son écriture, au sens littéral, c'est-à-dire sa rédaction.

B) La rédaction de la loi, l'art d'écrire la loi

¹¹⁷ Philippe BACHSCHMIDT, *De l'évolution de quelques usages parlementaires*, Constitutions 2014, p.41. (Voir en ce sens Eugène PIERRE, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, 1919). Comptes rendus des réunions du Bureau du Sénat, compte rendu intégral de la séance du 12 février 2014, p. 1563 à 1569.

¹¹⁸ Voir Partie 1, Titre 1, Chapitre 2.

Rédiger la loi ne consiste pas à rédiger un acte juridique dont la force juridique est forte voir supérieure¹¹⁹. Gérard CORNU a défini l'exercice en ces termes : « *L'art d'écrire la loi n'a pas de loi. On ne codifie pas l'alchimie de l'écriture (...). Le législateur n'est pas du côté de ceux qui ont l'art d'écrire pour écrire ou qui savent, pour notre plaisir, écrire n'importe quoi. Il est avec ceux qui ont quelque chose à dire et qui écrivent pour le dire (...). C'est par leur complicité linguistique que le législateur et les citoyens s'entendent. Comme l'architecture, et non sans lien, l'écriture de la loi est la signature d'un peuple* »¹²⁰. L'esthétisme rédactionnel est donc secondaire, c'est l'harmonie qui existe (ou qui doit exister) entre d'une part les besoins des citoyens et d'autre part la réponse législative qui prime, et cela grâce à un calibrage rédactionnel qui préserve la qualité de la législation. Rédiger la loi consiste à donner de la force et du pouvoir juridique aux mots. L'exercice est périlleux et incombe au Parlement, législateur et représentant de la volonté générale.

La loi doit avoir une portée normative¹²¹. Cette exigence implique que la loi puisse être appréhendée par les destinataires des normes : les citoyens et les juridictions. La loi sera appliquée par les juridictions et lue par les citoyens et à ce titre elle doit être rédigée sous l'autorité de deux principes : la précision¹²² et la clarté¹²³. Mais ce ne sont pas les deux seuls dogmes rédactionnels sous l'autorité de laquelle travaille le législateur.

L'article 4 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen dispose que : « *La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres Membres de la Société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi* ». Dans le même sens, l'article 5 du même texte dispose que « *La Loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la Société. Tout ce qui n'est pas défendu par la Loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas* ». Il découle de ces articles un objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi¹²⁴. Ainsi, une loi doit être rédigée de façon claire, précise et éviter la complexité inutile¹²⁵. Le législateur, doit écrire des

¹¹⁹ Commentaire de l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958, Code constitutionnel et des droits fondamentaux, Dalloz.

¹²⁰ Gérard CORNU, *L'art d'écrire la loi, Pouvoirs*, 2003/4 n°107, p. 5 à 10.

¹²¹ Cons. const. 21 avril 2005, no 2005-512 DC § 18 s.

¹²² Cons. const. 20 juin 1998, n° 98-401 DC § 16.

¹²³ Cons. const. 29 décembre 1983, n° 83-164 DC § 30.

¹²⁴ CE 2 juill. 2007, Assoc. FNATH: n° 295685.

¹²⁵ Cons. const. 24 juillet 1991, n° 91-298 DC § 33.

lois suffisamment précises et des formules non équivoques afin d'anticiper des dérives telles que l'interprétation arbitraire des dispositions législatives¹²⁶.

Une proposition contient un titre, un exposé des motifs et un dispositif. L'intelligibilité de la loi doit-elle s'arrêter à ces éléments susmentionnés ? Il semblerait que non. En effet, pour déterminer si un texte est intelligible ou non, le Conseil constitutionnel peut se baser sur les éléments contenus dans les travaux parlementaires et les documents parlementaires¹²⁷. Parallèlement, rien n'impose que les dispositions d'une proposition en cours présentent un objet analogue.¹²⁸ Une proposition aboutie, peut même être plus complexe que le texte initial, sans que l'objectif d'intelligibilité de la loi soit ne soit bafoué¹²⁹. La rédaction peut donc muter, tout en préservant son sens normatif.

Le législateur peut même corriger la rédaction d'une proposition aboutie, par le biais d'une autre proposition¹³⁰. Il est légitime de s'interroger sur l'intégrité de la proposition initiale dans la mesure où elle n'a aucune existence autonome. Dans ce cas d'espèce, au-delà de la référence explicite ultérieure de la proposition secondaire, agissant comme une béquille, il convient de souligner un élément : les documents parlementaires seront transmis au second législateur. Ils seront alors le liant matériel, entre ces deux propositions. En ce sens, la proposition de loi relative à l'organisation du service et à l'information des passagers dans les entreprises de transport aérien de passagers¹³¹ a été enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 novembre 2011 sous le numéro 3991 a également était enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 février 2012 sous le numéro 4425.

Ainsi, une proposition peut être sectionnée mais constituer en réalité un seul processus d'écriture de la loi. Ce sont les documents parlementaires, issus des dossiers législatifs, qui assurent la jonction de ces propositions. Ils permettent la prise en compte de corrections rédactionnelles d'une étape à l'autre mais aussi d'un dossier à l'autre.

¹²⁶ Cons. const. 15 mars 2018, n° 2018-762 DC § 4. Cons. const. 14 août 2003, n° 2003-473 DC § 5. Cons. const. 27 novembre 2001 n° 2001-451 DC § 13. Cons. const. 27 juillet 2006, n° 2006-540 DC § 9. Cons. const. 16 janvier 2014, n° 2013-683 DC § 20.

¹²⁷ Cons. const. 13 déc. 2012 n° 2012-659 DC § 32.

¹²⁸ Cons. const. 12 mai 2011, n° 2011-629 DC § 6.

¹²⁹ Cons. const. 29 avr. 2004, n° 2004-494 DC § 14.

¹³⁰ Cons. const. 29 déc. 2009, n° 2009-599 DC § 57.

¹³¹ En ce sens voir loi n°2012-375 du 19 mars 2012 relative à l'organisation du service et à l'information des passagers dans les entreprises de transport aérien de passagers.

Les documents parlementaires conditionnent donc la qualité de l'écriture de la loi et à ce titre ils peuvent servir de fondement pour déterminer si oui ou non la loi est intelligible. Pourtant, ce ne sont pas les documents parlementaires qui seront publiés au journal officiel, mais la loi seule. Faut-il en conclure que la loi, pour être parfaitement accessible, devrait être publiée avec référence aux documents parlementaires, au même titre que le journal officiel publie les documents administratifs¹³² ? L'article 10 de la Constitution de 1946 s'exprimait en ce sens : « *Les comptes rendus in extenso des débats ainsi que les documents parlementaires sont publiés au Journal officiel* ».

Il semble que les documents parlementaires soient intrinsèquement liés à la rédaction législative, au point qu'existe une codépendance entre ces deux notions, mais que la rédaction puisse également muter au cours du processus législatif, par le biais des documents parlementaires. Leur transformation ne serait alors que le reflet de l'écriture de la loi, les documents parlementaires en étant le support.

Paragraphe 2 : Le contrôle de constitutionnalité, indice du rôle des documents parlementaires dans l'écriture de la loi

Crée par la Constitution de 1958, le Conseil constitutionnel se prononce sur la conformité à la Constitution, des lois¹³³. Le Conseil constitutionnel contrôle la procédure parlementaire¹³⁴. Le Conseil constitutionnel peut ou doit se prononcer sur la constitutionnalité des propositions ainsi que des projets¹³⁵ et peut s'appuyer sur les documents parlementaires pour fonder son avis et le pérenniser.

A) Documents parlementaires et censure constitutionnelle

¹³² www.journal-officiel.gouv.fr.

¹³³ Michel VERPEAUX, *La Constitution*, 2^e éd., 2016. Jean Paul JACQUE, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Droit public, 11^e éd., 2016.

¹³⁴ Sophie HUTIER, Préface Richard GHEVONTIAN, *Le contrôle de la procédure parlementaire par le Conseil constitutionnel : étude sur la juridictionnalisation du fonctionnement des assemblées parlementaires françaises*, Reproduction de : Thèse de doctorat : Droit public : Aix-Marseille : 2015.

¹³⁵ Patrick GAIA, Richard GHEVONTIAN, Ferdinand MELIN-SOUCRAMANIEN, Éric OLIVA, André ROUX, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Grands textes, 18^e éd., 2016.

Le contrôle de constitutionnalité a notamment pour objectif qu'une loi soit conforme aux valeurs constitutionnelles¹³⁶. Le contrôle de constitutionnalité entérine le processus d'écriture de la loi et les documents parlementaires peuvent servir d'appui.

1. Le contrôle a priori

Aux termes de l'article 61 de la Constitution¹³⁷ : « *Les lois organiques, avant leur promulgation, les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution. Aux mêmes fins, les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs. Dans les cas prévus aux deux alinéas précédents, le Conseil constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours. Dans ces mêmes cas, la saisine du Conseil constitutionnel suspend le délai de promulgation* ».

Le Conseil constitutionnel ne peut se prononcer que sur la constitutionnalité des lois et aucunement sur celle des décrets, même s'ils relevaient de la compétence législative¹³⁸. C'est donc un rapport d'exclusivité qui unit le Conseil constitutionnel à la loi. Pour contrôler la constitutionnalité des lois, le Conseil constitutionnel se fonde sur les articles de la Constitution¹³⁹. Ce contrôle, même s'il peut inspirer la crainte, permet d'affirmer et confirmer la conformité constitutionnelle¹⁴⁰ des propositions et confère ainsi au Parlement une légitimité de l'exercice de sa compétence législative. A la différence de la procédure parlementaire, les pratiques parlementaires ne sont pas contrôlées par le Conseil constitutionnel¹⁴¹. Le Conseil constitutionnel n'a donc aucun regard sur ce point. Néanmoins, les pratiques parlementaires génèrent des documents parlementaires qui sont transmis au Conseil constitutionnel lorsqu'il

¹³⁶ Cons. const. 23 août 1985, n° 85-197 DC § 27.

¹³⁷ L. const. no 2008-724 du 23 juill. 2008, art. 28. L. const. no 74-904 du 29 oct. 1974. Sur les déclarations de conformité à la Constitution, V. Ord. no 58-1067 du 7 nov. 1958, art. 17 s., ss. Const. 58, art. 63.

¹³⁸ Cons. const. 6 nov. 1962, no 62-20 DC. Cons. const. 23 sept. 1992, no 92-313 DC. Voir en ce sens *Les lois adoptées par le Peuple français à la suite d'un référendum*, Site internet du Conseil constitutionnel, A la une, mai 2014. Cons. const. 29 déc. 1984, n° 84-184 DC § 4.

¹³⁹ Cons. const. 17 janv. 1979, no 78-101 DC. Cons. const. 9 janv. 1980, no 79-109 DC. Cons. const. 28 nov. 1973, no 73-80 L § 11: Rec. Cons. const. 45; RJC II-57 ; JO 6 déc., p. 12949; D. 1974. 269; RSC 1974. 855, note Larguier; JCP 1975. 2740, note Rassat.

¹⁴⁰ Cons. const. 23 août 1985, n° 85-197 DC § 20.

¹⁴¹ Cons. const. 10 oct. 2002, n° 2002-462 DC. Thèse de Sophie HUTIER.

doit se prononcer sur la conformité d'une loi. Mais est-ce à dire que ce soit suffisant ? Il semblerait que non, car même si les documents parlementaires permettent au Conseil constitutionnel d'observer indirectement ces pratiques, il ne peut en observer que le résultat et non le comportement qui a généré le résultat. C'est donc ici une appréhension très différente du rôle des documents parlementaires que celle faite sur leur qualité de support d'interprétation de la volonté et de la mission législative. Cela ne concernait que les documents parlementaires et la raison de leur existence alors qu'ici c'est l'écriture de la loi qui est touchée puisque c'est l'autorisation de son existence même qui est concernée, en raison uniquement de son contenu législatif.

L'interprétation et l'application des lois, comme il a été précédemment étudié, fait partie intégrante de la finalité et de la nature des documents parlementaires, mais la conformité de la loi à la Constitution, ne pourra pas être conditionnée uniquement par cet aspect du processus législatif¹⁴². L'écriture de la loi, par le Conseil constitutionnel, passe donc nécessairement par l'exploitation d'informations établies préalablement : les documents parlementaires.

2. Le contrôle a posteriori

Le rôle des documents parlementaires dans le processus d'écriture de la loi ne s'arrête pas après la phase de procédure législative. Ici il est question de la portée de cet avis, par le biais des documents parlementaires. En effet, lorsque le Conseil constitutionnel a approuvé la conformité de la loi à la Constitution, ce sont les documents parlementaires qui vont porter cette confirmation. Il est nécessaire de rappeler que la notion de document parlementaire ne s'arrête pas aux documents préparatoires et s'entend ici comme étant l'expression matérialisée par écrit de l'entier processus de production des lois, autrement dit la matérialisation des moyens d'aboutissement d'une proposition.

Selon l'article 61-1 de la Constitution de 1958¹⁴³ : « *Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se*

¹⁴² Cons. const. 25 juill. 1984, no 84-176 DC § 14.

¹⁴³ L. const. no 2008-724 du 23 juill. 2008, art. 29.

prononce dans un délai déterminé. Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article ». Le contrôle par voie d'exception a pour origine la révision constitutionnelle de juillet 2008¹⁴⁴ et est effectif depuis le 1er mars 2010. Cette procédure, nommée « Question prioritaire de constitutionnalité » permet l'instauration d'un contrôle a posteriori alors que jusque-là seul le contrôle a priori était possible. C'est donc finalement un contrôle de constitutionnalité affranchi des documents parlementaires qui est permis, même si ce sont les documents parlementaires qui permettent de comprendre les contours de la Question prioritaire de constitutionnalité¹⁴⁵. Même si ce mécanisme de contrôle a posteriori a le mérite d'avoir attiré l'attention des citoyens sur la Constitution, les parlementaires souhaitent conserver leur souveraineté législative sans craindre une censure postérieure¹⁴⁶.

L'article 62 de la Constitution dispose que : « *Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61 ne peut être promulguée ni mise en application. Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause. Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles* ».

Les voies de contrôle offertes au Conseil constitutionnel sont donc multiples et les dérives, telles qu'un « gouvernement des juges »¹⁴⁷ possibles. Il semblerait que ce ne soit pas le cas car le Conseil a adopté deux attitudes révélatrices de son intention. Il ne s'agit pas d'étudier la technique de séparabilité et la technique des réserves d'interprétations, qui sont directement attraites à la constitutionnalité des lois. Il s'agit de s'intéresser à l'intention qui anime le Conseil constitutionnel dans l'exercice de sa mission de contrôle de constitutionnalité et ce faisant « d'écrivain » de la loi. Depuis 2016¹⁴⁸, le Conseil constitutionnel a modifié sa rédaction. L'expression « *Considérant que...* » n'est plus l'unique

¹⁴⁴ LOI constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

¹⁴⁵ Marc GUILLAUME, *La question prioritaire de constitutionnalité*, In « Justice et cassation, revue annuelle des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation », 2010.

¹⁴⁶ Éric THIERS, *Le syndrome « Benjamin Franklin » ou comment la question prioritaire de constitutionnalité détermine, parfois, la saisine parlementaire du Conseil constitutionnel*, Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel n° 48, juin 2015 - p. 113 à 126.

¹⁴⁷ En ce sens, voir commentaire de l'article 61-1 de la Constitution, Code constitutionnel et des droits fondamentaux 2018, Dalloz.

¹⁴⁸ Décis. n° 2016-539 QPC et 2016-540 QPC.

formulation employée et cela au profit d'une rédaction dire plus naturelle¹⁴⁹. Cette position est cohérente avec les objectifs d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi.

Au travers de la rédaction du Conseil constitutionnel, il semble possible de dire que son objectif est celui de maintenir les valeurs initiales de l'écriture de la loi, simplement, pour maintenir l'objectif, le Conseil s'adapte et se modernise. C'est ainsi que sera assurée la pérennisation du processus d'écriture de la loi, telle que voulu à l'origine par le Constituant de 1958. Par ailleurs, depuis 2016 également, le Conseil constitutionnel publie annuellement un rapport de ses activités. Cette transparence permet d'assurer l'accessibilité et l'intelligibilité des décisions rendues par le Conseil constitutionnel et donc de ses analyses relatives aux lois. Peut-on parler de documents constitutionnels ?

Les documents parlementaires, de par leur contenu, permettent d'observer ce phénomène. Par ailleurs, de par leur fonction de contenant du processus d'écriture de la loi, ils peuvent influencer ce phénomène. Ici, l'étude se situe donc après la phase préparatoire, après la procédure législative et après la promulgation. Est-ce à dire que par le biais du Conseil constitutionnel la loi continue de s'écrire après sa promulgation et cela grâce aux documents parlementaires ?

B) Des documents piliers des fonctions quasi législatives du Conseil constitutionnel

Selon le professeur CARRE DE MALBERG il était nécessaire de procéder à une révision qui transforme la Constitution : « *En un corps de règles statutaires qui comprendrait, sur toutes les matières que l'organe constituant entend se réserver à lui-même, sur toutes les matières que l'organe constituant entend se réserver à lui-même, tous les principes qui lieront le législateur et borneront ses compétences. Alors, il y aurait une place pour un contrôle juridictionnel consistant à confronter les lois avec les textes constitutionnels et destiné à imposer au législateur le respect de l'ordre juridique supérieur établi par la Constitution* »¹⁵⁰.

¹⁴⁹ En ce sens, voir le commentaire de l'article 61-1....

¹⁵⁰ R. CARRE DE MALBERG, *La loi, expression de la volonté générale*, 1931, Réédition Dalloz 1984.

Dans le même esprit, selon Bertrand MATHIEU : « *Le juge constitutionnel intervient dans la perfection de l'œuvre législative* »¹⁵¹. A la lumière de ces auteurs, il semble raisonnable de penser que le Conseil constitutionnel est la clé de voûte du processus législatif au motif que c'est le Conseil constitutionnel qui permet aux lois d'acquérir et de maintenir leur rang supérieur. C'est-à-dire, un rang législatif dont la valeur ne peut plus être contestée. Il semblerait alors qu'il soit regrettable que les propositions, pour gagner en force législative, ne soient pas systématiquement déférées au Conseil constitutionnel. Le système français semble à la fois réclamer une norme suprême constitutionnelle protectrice et garante de l'intégrité du système démocratique, tout en se méfiant du pouvoir juridictionnel à qui l'on donnerait la mission de contrôler et surveiller la bonne application de la Constitution. Le fait que le contrôle constitutionnel a posteriori n'ait été créé qu'en 2008 s'inscrit dans cette logique. La sacralisation est recherchée mais sa vérification redoutée. Les documents parlementaires permettent-ils de trouver un équilibre entre ces deux positions schizophréniques ?

Si le Conseil constitutionnel a des relations avec le pouvoir législatif, il en a également avec la fonction législative¹⁵². La distinction entre le pouvoir législatif et la fonction législative suggère implicitement que celui qui détient le pouvoir législatif n'est pas nécessairement celui qui exerce la fonction législative¹⁵³. Si ce questionnement fera l'objet d'une étude en deuxième partie, il semble ici que cette position fasse plutôt référence au fait que le pouvoir législatif est détenu unitairement, mais que son exercice est séparé entre plusieurs institutions placées directement ou indirectement sous son autorité.

Le Conseil constitutionnel ne peut pas faire primer sa volonté sur celle du législateur¹⁵⁴. C'est une logique immuable découlant du principe fondamental de séparation

¹⁵¹ Bertrand MATHIEU, *Le Conseil constitutionnel « législateur positif » ou la question des interventions du juge constitutionnel français dans l'exercice de la fonction législative*, Revue internationale de droit comparé, Vol. 62 n°2, 2010.

¹⁵² M. DISANT, *L'autorité de la chose interprétée par le Conseil constitutionnel*, LGDJ, 2010. Voir aussi en ce sens Bertrand MATHIEU, *Le Conseil constitutionnel, « législateur positif » ou la question des interventions du juge constitutionnel français dans l'exercice de la fonction législative*, Revue internationale de droit comparé, Vol.62, N°2, 2010.

¹⁵³ Voir Partie 2.

¹⁵⁴ De plus, le Conseil constitutionnel s'estime incompétent pour exercer le contrôle de conventionnalité des lois (Conseil constitutionnel, *Décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975 Loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse*).

des pouvoirs¹⁵⁵. La théorie dite théorie réaliste de l'interprétation¹⁵⁶ et qui consiste à donner au juge la possibilité de donner son sens à la loi, trouve parfaitement à s'appliquer et les documents parlementaires en sont le support.

En effet, comme il a été précédemment démontré, les documents parlementaires, puisqu'ils recouvrent un périmètre plus large que les travaux préparatoires, permettent aux juges du fond de comprendre, interpréter et appliquer non seulement la loi mais aussi d'assurer la portée législative voulu par le législateur, c'est-à-dire la mission législative sous-jacente et potentiellement (pour ne pas dire surement) politique. Le Conseil constitutionnel, n'est pas une juridiction qui tranche au fond, la fonction¹⁵⁷ qui est la sienne, veiller à la protection de la Constitution, justifie doublement le fait qu'il ait choisit de se fonder non seulement sur les travaux préparatoires mais aussi et surtout sur les documents parlementaires¹⁵⁸ pour contrôler la constitutionnalité des propositions.

Le Conseil constitutionnel assure également une fonction de coordination des deux ordres juridiques internes français. En effet, le Conseil constitutionnel, dans ses visas, fait référence aux décisions de la Cour de cassation et aux décisions du Conseil d'Etat¹⁵⁹. Ce faisant, il unifie la position législative et judiciaire. Pourrait-il également être le coordinateur

¹⁵⁵ Michel TROPER, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, Anthologie du droit, 2015. Alejandro MARTINEZ UBIEDA, Laurence HOLVOET, *Le parlement harcelé : La séparation des pouvoirs affaiblit l'État*, Les Temps Modernes, 2018, Volume 697, Numéro 1. Aude BOLLET-PONSIGNON, *La notion de séparation des pouvoirs dans les travaux préparatoires de la Constitution de 1958*, Travaux de recherches de l'Université Panthéon-Assas, Paris II, 1993.

¹⁵⁶ Les Grandes délibérations du Conseil constitutionnel, p.348. Olivier JOUANJAN, *Une interprétation de la théorie réaliste de Michel Troper*, Droits, 2003, Volume 37, Numéro 1.

¹⁵⁷ Noëlle LENOIR, *Le métier de juge constitutionnel*, Extrait de "Le débat" n° 114 des Editions Gallimard, mars-avril 2001.

¹⁵⁸ Décision n° 2015-523 QPC du 2 mars 2016. Décision n° 2016-730 DC du 21 avril 2016. Décision n° 2016-739 DC, *Loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle*, du 17 novembre 2016. Décision n° 2016-611 QPC du 10 février 2017. Voir aussi en ce sens Audrey ROSA, *La référence aux travaux parlementaires dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel : un instrument de renforcement de la légitimité du juge et du législateur*, Revue française de droit constitutionnel, octobre-décembre 2014, n° 99, p. 641-664.

¹⁵⁹ CC, décis. n° 2010-2 QPC, du 11 juin 2010, Rec. p. 105 ; n° 2010-24 QPC, du 06 août 2010, Rec. p. 209 ; n° 2010-39 QPC, du 06 octobre 2010, Rec. p. 264 ; n° 2010-92 QPC, du 28 janvier 2011, Rec. p. 87 ; n° 2010-96 QPC, du 04 février 2011, Rec. p. 102 ; n° 2010-101 QPC, du 11 février 2011, Rec. p. 116 ; n° 2011-113/115 QPC, du 01 avril 2011, Rec. p. 173 ; n° 2011-127 QPC, du 06 mai 2011, Rec. p. 222 ; n° 2011-164 QPC, du 16 septembre 2011, Rec. p. 448 ; n° 2012-237 QPC, du 15 février 2012, Rec. p. 118 ; n° 2013-301 QPC, du 05 avril 2013, JORF 7 avril 2013 p. 5798 ; n° 2013-311 QPC, du 17 mai 2013, JORF 19 mai 2013 p. 8379 ; n° 2013-336 QPC, du 01 août 2013, Rec. p. 918 ; n° 2013-354 QPC, du 22 novembre 2013, Rec. p. 1040 ; n° 2013-357 QPC, du 29 novembre 2013, Rec. p. 1053 ; n° 2013-363 QPC, du 31 janvier 2014, JORF 2 février 2014, p. 1989 ; n° 2013-366 QPC, du 14 février 2014, JORF 16 février 2014 p. 2724 ; n° 2013-370 QPC, du 28 février 2014, JORF 2 mars 2014 p. 4120 ; n° 2014-387 QPC, du 04 avril 2014, JORF 5 avril 2014 p. 6480. Voir en ce sens Rémi BARRUE-BELOU, *Le développement des références juridictionnelles dans les visas du Conseil constitutionnel : vers une fonction de Cour suprême ?*, Revue française de droit constitutionnel 2016/2, N°16, p. 259-282.

du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire, par le biais des documents parlementaires, au nom de sa fonction ?

Le réalisme de cette hypothèse tient notamment au fait que le Conseil constitutionnel apprécie également la cohérence interne de la loi¹⁶⁰. C'est-à-dire qu'il s'assure que la réponse législative des parlementaires est proportionnelle à la problématique soulevée ainsi qu'à son enjeu lorsqu'elle sera appliquée par les juridictions. Le Conseil constitutionnel pénètre ainsi au centre du processus législatif et pour assurer la qualité de ses analyses il est contraint d'examiner scrupuleusement les documents parlementaires transmis avec les propositions. Comme il a été vu précédemment, le Conseil constitutionnel, de par ses fonctions, analyse les documents parlementaires pour fonder ses décisions. En l'espèce il s'agit d'analyser non seulement la constitutionnalité de la loi mais aussi de juger et de jauger le choix des parlementaires dans l'exercice de leur mission législative. Il apparaît inconcevable qu'il fasse le choix à ce stade d'ignorer les documents parlementaires. Ce serait un non-sens absolu. Aussi même s'il ne s'y réfère pas directement, on peut déduire ce processus de réflexion du contexte, de la nature du Conseil constitutionnel et de la nature des documents parlementaires.

Ainsi, le Contrôle constitutionnel, en s'appuyant sur les documents parlementaires, va contrôler les moyens législatifs qui sont, dans un premier temps, choisis par les parlementaires, puis, dans un deuxième temps, appréhendés judiciairement par les juridictions afin d'être appliqués.

¹⁶⁰ Bertrand MATHIEU, Michel VERPEAUX, *Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux*, LGDJ, 2002.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

La qualification document parlementaire, désigne un document par lequel les travaux législatifs parlementaires sont consignés. Un document peut être parlementaire, même s'il concerne un projet de loi. Tous les documents parlementaires sont législatifs (mais pas légiférant) mais en revanche tous les documents législatifs ne sont pas parlementaires.

Plusieurs critères cumulatifs sont nécessaires pour qu'un document soit qualifié de document parlementaire : l'affiliation à un dossier législatif identifiable, l'identification possible de son auteur, l'identité nécessairement parlementaire dudit auteur, et une participation effective à une mission législative (participation ne signifie pas contribution). Egalement, un contenu permettant de clarifier le sens d'une proposition ou d'un projet, et un contenu permettant de débattre un projet ou une proposition. Toutefois, ces deux derniers critères ne semblent pas être obligatoires mais seulement préférables.

C'est finalement l'impact des travaux parlementaire sur une proposition ou un projet de loi, qui est matérialisé. Ainsi, l'intention législative est formalisée, et l'ambition législative réelle peut être analysée. Les documents parlementaires, en raison des éléments qu'ils contiennent mais aussi les éléments qu'ils permettent de révéler, sont les appuis idéaux lorsqu'il est nécessaire d'interpréter une loi ainsi que la mission législative que poursuit cette loi.

CHAPITRE 2 : LES DOCUMENTS PARLEMENTAIRES, CLEF DE VOUTE DE L'ACTION LEGISLATIVE

Les documents parlementaires existent à tous les stades de l'écriture de la loi. Selon l'étape à laquelle ils se trouvent, leur existence n'a pas le même impact. La procédure législative (dépôt, fabrication, vote) est une étape cruciale de l'écriture de la loi. Au sein même de cette étape, se subdivisent différentes périodes d'évolution. Les documents parlementaires n'y existent et n'y agissent pas de la même manière.

Les commissions parlementaires sont une étape cruciale de la procédure législative, mais aussi du processus législatif. En effet, elles ont la charge d'élaborer des travaux préparatoires solides qui conditionneront non seulement le contenu de la loi, mais aussi son débat et son aboutissement. Ici seules les commissions législatives seront à l'étude. En effet, à ce stade des réflexions, c'est l'aspect existentiel des documents parlementaires qui est analysé. Les commissions dites d'enquête sont rattachées à la notion d'initiative législative et seront étudiées ultérieurement¹⁶¹. De la même façon, les questions parlementaires peuvent elles aussi avoir ce rôle révélateur. En effet, l'action législative semble conditionnée par plusieurs éléments dont l'existence des documents parlementaire permet de révéler le contenu mais aussi l'intérêt de leur propre activité. Les questions parlementaires, qui, comme les commissions parlementaires, s'inscrivent à différentes étapes de la procédure législative et du processus législatif, seront également étudiées. Les documents parlementaires qu'elles constituent semblent être de puissantes garanties de l'action législative.

SECTION 1 : Le cautionnement des voies législatives

Au travers des documents parlementaires il est possible d'être éclairé sur la mission des commissions législatives ainsi que sur leurs pouvoirs d'impact législatif. Réciproquement, grâce aux travaux en commissions législatives, il est possible de déterminer et comprendre l'existence des documents parlementaires au cours de la phase de la procédure législative.

Paragraphe 1 : Le rôle législatif des commissions à la lumière des documents parlementaires

¹⁶¹ Voir Partie 2.

Plus qu'une fonction d'analyse, les commissions parlementaires ont une véritable fonction législative au nom d'une mission démocratique dont elles sont indirectement mais efficacement investies.

A) La détermination des commissions, leurs compétences rappelées

L'article 43 de la Constitution dispose que : « *Les projets et propositions de loi sont envoyés pour examen à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à huit dans chaque assemblée. A la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, les projets ou propositions de loi sont envoyés pour examen à une commission spécialement désignée à cet effet* ».

C'est la révision constitutionnelle de 2008 qui a fait d'un principe le renvoi pour examen devant l'une des commissions permanentes, et la possibilité de créer des commissions spéciales l'exception¹⁶². Les assemblées parlementaires organisent la composition des commissions et chaque parlementaire ne peut être membre que d'une seule commission parlementaire¹⁶³. Le règlement de l'Assemblée nationale prévoit huit commissions permanentes (article 36 alinéa 1 du Règlement de l'Assemblée nationale : « *L'Assemblée nomme en séance publique huit commissions permanentes* ») et celui du Sénat en prévoit sept (article 7 du Règlement du Sénat : « *Après chaque renouvellement partiel, le Sénat nomme, en séance publique, les sept commissions permanentes* »).

La pratique parlementaire régit également, modestement, les travaux en commissions. En effet, la présidence d'une commission, à l'Assemblée nationale, revient à un membre de la majorité de la chambre basse. Une exception demeure : la présidence de la commission des finances est confiée à un des membres de l'opposition. Cette exception est codifiée en ce qui concerne l'Assemblée nationale (article 39 du règlement de l'Assemblée nationale alinéa 3 : « *Ne peut être élu à la présidence de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire qu'un député appartenant à un groupe s'étant déclaré d'opposition* ») mais elle ne l'est en revanche pas par le Sénat. Est-ce à dire que selon le thème législatif,

¹⁶² Sous la direction de Jean-Pierre CAMBY, Patrick FRAISSEIX et Jean GICQUEL, *La révision de 2008 : une nouvelle Constitution ?*, LGDJ 2011.

¹⁶³ Décision du Cons. const. 31 juill. 1962, no 62-19 DC § 1 selon laquelle l'ord. du 17 nov. 1958 laisse aux assemblées parlementaires le soin de fixer la composition des commissions.

l'utilité législative des documents parlementaires diffère ? Corollairement, une seconde question se pose : les droits des groupes parlementaires conditionnent-ils l'écriture de la loi ? A ce stade des analyses, seule la question peut être posée et une réponse serait prématurée¹⁶⁴. Même si les réponses ne peuvent être apportées pour l'instant, le seul fait que la question puisse être naturellement soulevée dès ce stade permet de s'interroger. Le questionnement révélé est celui de savoir si les travaux des commissions ne seraient pas eux-mêmes porteurs d'une mission sous-jacente, supérieure à celle conférée par les textes.

La mission des commissions peut se déduire de leur mode de détermination. Comment sont déterminées les commissions compétentes ? Dès son alinéa 2 l'article 36 du Règlement de l'Assemblée nationale répond à cette question : « 2. *Leur dénomination et leur compétence sont fixées comme suit : 1° Commission des affaires culturelles et de l'éducation : Enseignement scolaire ; enseignement supérieur ; recherche ; jeunesse ; sports ; activités artistiques et culturelles ; communication ; propriété intellectuelle ; 2° Commission des affaires économiques : Agriculture et pêche ; énergie et industries ; recherche appliquée et innovation ; consommation, commerce intérieur et extérieur ; postes et communications électroniques ; tourisme ; urbanisme et logement ; 3° Commission des affaires étrangères : Politique étrangère et européenne ; traités et accords internationaux ; organisations internationales ; coopération et développement ; francophonie ; relations culturelles internationales ; 4° Commission des affaires sociales : Emploi et relations du travail ; formation professionnelle ; santé et solidarité ; personnes âgées ; personnes handicapées ; famille ; protection sociale ; lois de financement de la sécurité sociale et contrôle de leur application ; insertion et égalité des chances ; 5° Commission de la défense nationale et des forces armées : Organisation générale de la défense ; liens entre l'armée et la Nation ; politique de coopération et d'assistance dans le domaine militaire ; questions stratégiques ; industries de défense ; personnels civils et militaires des armées ; gendarmerie ; justice militaire ; anciens combattants ; 6° Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire : Aménagement du territoire ; construction ; transports ; équipement, infrastructures, travaux publics ; environnement ; chasse ; 7° Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire : Finances publiques ; lois de finances ; lois de programmation des orientations pluriannuelles des finances publiques ; contrôle de l'exécution du budget ; fiscalité locale ; conjoncture économique ; politique*

¹⁶⁴ Voir Partie 1, Titre 2 pour une réponse à ces questions.

monétaire ; banques ; assurances ; domaine et participations de l'État ; 8° Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République : Lois constitutionnelles ; lois organiques ; Règlement ; droit électoral ; droits fondamentaux ; libertés publiques ; sécurité ; sécurité civile ; droit administratif ; fonction publique ; organisation judiciaire ; droit civil, commercial et pénal ; pétitions ; administration générale et territoriale de l'État ; collectivités territoriales ».

Par ailleurs, l'article 7 du Règlement du Sénat dispose que : *« Les commissions permanentes sont saisies par les soins du Président du Sénat de tous les projets ou propositions entrant dans leur compétence, ainsi que des pièces et documents qui s'y rapportent, sauf dans les cas où le Gouvernement demande le renvoi à une commission spécialement désignée pour leur examen »*¹⁶⁵. L'article 144-2 alinéa 1^{er} du Règlement de l'Assemblée nationale nous indique quant à lui une information tout à fait surprenante, en effet, selon cet article : *« À l'expiration du délai de six mois prévu par le dernier alinéa du I de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 précitée, et si la commission n'a pas déposé son rapport, son président remet au Président de l'Assemblée les documents en sa possession. Ceux-ci ne peuvent donner lieu à aucune publication ni à aucun débat »*. L'existence de documents est donc confirmée, mais si la commission législative ne produit pas un rapport (qui sera lui-même qualifié de document parlementaire ?) les documents détenus seront passés dans l'ombre. On pourrait même penser qu'ils pourraient ainsi être dissimulés. Si rien ne permet de confirmer que cela est effectivement le cas, il convient de souligner que cette possibilité existe.

A la lecture de ces textes, il apparaît de façon non équivoque que le rôle des commissions est d'examiner les propositions au regard de leurs domaines de compétences¹⁶⁶. A ce titre, les documents parlementaires issus du dossier législatif correspondant leur seront transmis. Jusqu'ici leur fonction ne soulève aucune difficulté et le rôle des documents parlementaires non plus. Mais examiner une loi signifie la réfléchir. Le rôle des commissions est donc exclusivement préparatoire et concerne directement leur fonction législative

¹⁶⁵ Le rôle des commissions d'enquête sera traité ultérieurement mais à titre d'information le Conseil constitutionnel a considéré le 28 juin 1972 que ces dispositions ne s'appliquaient pas aux commissions d'enquête. En tout état de cause les commissions d'enquête sont donc exclues de la mission sous-jacente démontrée ici.

¹⁶⁶ Voir Pauline TURK, *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la Ve République*, Thèse, Lille 2, 2003.

technique¹⁶⁷ : refléter la politique poursuivie par les parlementaires à l'initiative de la proposition. Cela est d'autant plus vrai que l'attribution d'une commission n'est pas exclusive, c'est-à-dire qu'une ou plusieurs commissions permanentes peuvent être saisies pour avis, sur tout ou sur une partie du texte. Les documents parlementaires issus de leurs travaux doivent donc être conformes aux réflexions des différentes commissions. La raison de l'existence des documents parlementaires issus des commissions est donc inhérente à la fonction des commissions parlementaires : traduire une orientation politique mais aussi les mettre en application. Partant de ce constat et dès lors qu'ils ont transités au sein d'une ou plusieurs commissions, les documents parlementaires ne peuvent donc plus être neutres. Il est légitime de s'interroger sur l'impact de leur partialité.

Intervient alors la question de la place du Président de la commission et rappelons que la présidence de la commission des finances ne peut être attribuée qu'à un membre de l'opposition. De part cette pratique, un équilibre est assuré entre partialité des documents parlementaires et la présidence qui a les moyens de les réfuter. Mais cette pratique concerne seulement le domaine financier, lequel est de toute façon mis à l'écart¹⁶⁸. Le Président, qui organise les travaux, assure « *le pouvoir d'impulsion, de décision et de représentation* »¹⁶⁹. De par les attributions qui sont les siennes, le Président de commission ne peut pas ignorer son impact sur les travaux de la commission. Or, comme il a été dit, les travaux se doivent d'être conformes à l'orientation des parlementaires. Un document parlementaire issu d'une commission sera non seulement partial mais pourra en plus, si tel est le souhait du Président de la commission, être instrumentalisé.

B) La publicité des travaux parlementaires, leurs fonctions confirmées

La publicité des travaux en commissions parlementaires désigne le fait que ces travaux soient portés à la connaissance du public. Il convient de différencier la publicité des auditions publiques, des comptes rendus des travaux en commissions (bulletin des commissions,

¹⁶⁷ Op. Cit. Pierre AVRIL, Jean GICQUEL, Jean-Éric GICQUEL, *Droit parlementaire*, LGDJ, Domat droit public, 5^{ème} édition, p. 123.

¹⁶⁸ Joseph BARTHELEMY, *Le procès de la commission des finances*, Mélanges Carré de Malberg, Paris, 1993, cité par J.P CAMBY, *La procédure législative en France*, Doc.fr, 2010 (voir en ce sens Bertrand MATHIEU, *Les commissions parlementaires permanentes, outils de revalorisation de la fonction parlementaire*, Revue française de finances publiques, 2011, p. 2).

¹⁶⁹ X. ROQUES, J.L. HERIN, J. FOYER, *Le président de commission parlementaire*, Mélanges Avril. Op. Cit. Pierre AVRIL, Jean GICQUEL, Jean-Éric GICQUEL, *Droit parlementaire*, LGDJ, Domat droit public, 5^{ème} édition.

rapports législatifs, ces documents étant, rappelons-le, des documents parlementaires) de la publicité des réunions¹⁷⁰ elles-mêmes mais aussi de la publicité des séances. En effet, les travaux en commissions font l'objet de comptes rendus publiés et l'article 33 de la Constitution¹⁷¹ dispose que : « *Les séances des deux Assemblées sont publiques. Le compte-rendu intégral des débats est publié au Journal officiel* ». Ici c'est la publicité du déroulement des travaux en commission dont il est question et pas de leur résultat.

Le fait que la presse et le public ne puissent pas avoir connaissance des travaux réalisés en commissions était source de méfiance, voire de protestation¹⁷². Les documents parlementaires transmis aux commissions sont publiés à chaque étape du processus législatif, mais le travail réalisé à partir de ces documents, ne faisait l'objet d'aucune transparence. Seul le texte élaboré par les commissions était publié.

Pourtant, le mécanisme par lequel les commissions font muter les documents et la proposition afin d'en extraire un texte qui servira de base aux débats¹⁷³, est l'essence de la loi et donc du travail des parlementaires. En juillet 2010, le mécontentement s'est accentué et le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République a été chargé d'émettre un rapport sur la question. De façon introductive, il a été rappelé par ce comité que l'objectif du constituant de 2008 était de réaffirmer les droits du Parlement et des citoyens. La place et le rôle du Parlement étaient donc au centre des préoccupations et que le Conseil constitutionnel avait déjà décidé que le Gouvernement devait pouvoir être présent et participer¹⁷⁴. C'est donc tout naturellement que le Comité a exprimé le souhait de parfaire la volonté du constituant en démocratisant la procédure législative. De façon cohérente à cette aspiration, le Comité a considéré que les travaux en commission étaient au centre de la gravité de la procédure parlementaire. La question de la médiation des travaux a même été évoquée en raison du fait que les travaux en commission suscitent plus d'intérêt et le Comité s'exprime en ces termes : « *La publicité des travaux des commissions*

¹⁷⁰ Comptes rendus des réunions des 2 et 10 mars 2016 de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, relatives à la proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale.

¹⁷¹ Constitution du 4 octobre 1958, Titre IV : Le Parlement, Article 33.

¹⁷² Philippe BACHSCHMIDT, *La publicité des travaux des commissions parlementaires*, Constitutions 2010, p.510. Pierre AVRIL, *Premier bilan de la réforme de la procédure législative*, Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel n° 32 - juillet 2011.

¹⁷³ Voir la section suivante pour une étude des textes supports des débats en séance.

¹⁷⁴ Décision n°2009-579 DC du 9 avril 2009, cons. 36, AJDA 2009. 738.

*par leur ouverture à la presse et leur médiatisation sont sans doute l'une des clés de cette évolution »*¹⁷⁵.

Selon Aristote, la justice est la vertu de rendre à chacun ce qui est dû, et c'est la loi qui est créatrice de la vertu totale de la justice¹⁷⁶. Les médias, que ce soit la presse écrite, la télévision ou la radio, garantissent la nécessaire mise à disposition de l'information au public dans une démocratie¹⁷⁷. Leur périmètre de travail est le signe de la vitalité démocratique. Il était donc inconcevable que les travaux des commissions parlementaires se réalisent à huis clos. Tel n'était pas l'avis de tous lorsque le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions a été pensé. En effet, la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale estimait dans son rapport¹⁷⁸ que : *« sur le fond, votre commission ne juge pas opportun d'inverser les règles actuelles pour les commissions, même si la publicité ne devait concerner que les auditions et non les délibérations proprement dites. La liberté des échanges est l'un des principaux atouts du travail en commission. La confidentialité en est la garante (...) la spécificité du travail des commissions s'estomperait par rapport à la discussion publique dans l'hémicycle »*. Il est curieux d'invoquer la nature des travaux des commissions pour justifier leur confidentialité alors que c'est précisément leur nature qui appelle à la transparence. C'est parce que la démocratie doit être effective que le travail des commissions est valorisé et revalorisé par le constituant de 2008. La verticalité des rapports entre les parlementaires et les citoyens était justement l'origine de la défiance de la nation envers ses représentants. Au-delà de cette crise de confiance, la publicité s'imposait d'autant plus que les autres acteurs majeurs du processus législatif (notamment le Gouvernement et le bureau¹⁷⁹) pouvaient accéder physiquement à ces travaux. Il était nécessaire que les médias, quatrième pouvoir, le puisse également, tout comme le public. Sans aller jusqu'à leur présence physique, ils devaient avoir un accès à ces informations, au même titre que le sont les séances.

¹⁷⁵ Rapport, *La réforme institutionnelle deux ans après*, Site officiel du Sénat, rapport remis le 17 mai 2010.

¹⁷⁶ Jean CACHIA, *Ethique à Nicomaque livre V la justice Aristote*, Ellipses 1999.

¹⁷⁷ Article 11 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, Article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, Article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, Article 2 du Protocole additionnel, Loi du 29 juillet 1881 sur la *liberté de la presse*, Loi du 29 juillet 1982 sur la *liberté de communication audiovisuelle*, Loi Gayssot du 13 juillet 1990, Articles 226-1 et suivants du Code pénal, Article 1382 du Code civil devenu l'article 1240.

¹⁷⁸ Jean-Jacques HYEST, *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et l'administration générale sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République*, Sénat, Session ordinaire 2007-2008, Annexe au procès-verbal de la séance du 11 juin 2008.

¹⁷⁹ Voir Titre 2, Partie 1.

Le règlement de l'Assemblée nationale formalise la mise en œuvre de cette publicité. En effet, les termes de son article 46 sont les suivantes : « 1. *Les travaux des commissions sont publics.* 2. *Le bureau de chaque commission peut déroger à l'alinéa précédent par une décision motivée et rendue publique. Pour les travaux prévus aux articles 86, 87, 117-1 et 117-2, cette dérogation ne peut être décidée qu'à titre exceptionnel.* 3. *À l'issue de chaque réunion, un compte rendu est publié, faisant état des travaux et des votes de la commission, ainsi que des interventions prononcées devant elle. Lorsqu'ils portent sur des réunions consacrées à l'examen d'un texte, ces comptes rendus peuvent être intégrés au rapport.* 4. *Les auditions des rapporteurs sur les projets ou propositions de loi sont ouvertes à l'ensemble des commissaires.* ». Le Règlement du Sénat dans son article 16 alinéa 8 adopte la même position et s'exprime ainsi : « *Une commission peut décider la publicité, par les moyens de son choix, de tout ou partie de ses travaux* ». Le Parlement donne ainsi aux commissions la compétence de décider des moyens à mettre en œuvre pour assurer la publicité de leurs travaux. Publier leurs travaux est donc une obligation de résultat mais pas une obligation de moyens. Si la publicité des travaux est obligatoire, il en va différemment des documents parlementaires d'exploitation, ce qui est la logique d'une obligation qui se veut de résultat et non de moyens. Pour autant, puisque la publicité des travaux, sur support écrit, est un document parlementaire, il serait possible de déduire au travers des documents parlementaires de « deuxième niveau » quels étaient les documents parlementaires de « premier niveau ». Enfin, la publicité des documents parlementaires issus des dossiers législatifs transmis aux commissions n'est qu'une publicité différée, avec toutes les carences que cela soulève.

Une précision importante s'impose : il est nécessaire de distinguer dépôt et distribution des documents parlementaires. Ce sont les termes exacts de l'Assemblée nationale, lesquels sont précisés ainsi : « *Avertissement : distinguer le dépôt et la distribution des documents parlementaires. Sauf exceptions, les documents parlementaires (projets de loi, propositions de loi, rapports législatifs, d'enquête ou d'information, propositions de résolution, etc.) font tout d'abord l'objet d'un dépôt officiel, avant d'être effectivement publiés et diffusés, sous forme électronique et imprimée. Le dépôt est la procédure juridique par laquelle le Président d'une assemblée atteste publiquement, en séance publique ou par le Journal officiel, l'existence légale d'une initiative parlementaire. Très généralement, le bon à tirer est donné après, voire longtemps après, le dépôt officiel. La diffusion est l'opération matérielle par laquelle une assemblée parlementaire édite et fait imprimer un document parlementaire reçu*

à sa présidence, puis le distribue publiquement, après relecture d'épreuves par son auteur et avec son accord »¹⁸⁰. Si l'Assemblée nationale ne donne aucune définition du terme document parlementaire dans son lexique, c'est au moment de leur publicité qu'elle avance une ébauche de formalisation en listant succinctement les documents auxquels elle fait référence par cette appellation, ce qui confirme les critères de qualification préalablement établis dans le Chapitre 1 du même titre.

Paragraphe 2 : Le rôle légiférant des documents parlementaires à la lumière des commissions

Les documents parlementaires sont présents à tous les stades de l'écriture de la loi on le sait. Mais leur existence est-elle pour autant identique à toutes ces étapes ? Les commissions parlementaires, nerf de la loi, permettent d'observer qu'une hiérarchie de valeur des documents parlementaires pourrait exister.

A) Les avis des commissions : des documents parlementaires fondamentaux

Le processus d'élaboration des politiques européennes est soumis au principe de subsidiarité et de proportionnalité selon lequel il est nécessaire de privilégier les normes nationales aussi longtemps que le niveau européen ne peut pas agir de façon plus efficace¹⁸¹. Les deux chambres du Parlement sont chargées d'y veiller en émettant des avis. L'article 88-6 de la Constitution¹⁸², donne une valeur constitutionnelle à ce principe et le formalise en ces termes : « *L'Assemblée nationale ou le Sénat peuvent émettre un avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité. L'avis est adressé par le président de l'assemblée concernée aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne.* ». Sont donc transmis à la Commission européenne¹⁸³ des avis

¹⁸⁰ Index général des travaux législatifs en séance et en commission de l'Assemblée nationale.

¹⁸¹ Jean-Louis CLERGERIE, *Le principe de subsidiarité*, Paris, Ellipses, mars 2000. Article 352 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ex-art. 308 TCE). Frédéric SUDRE, *Le principe de subsidiarité au sens du droit de la Convention européenne des droits de l'homme*, actes du colloque organisé par l'Institut de droit européen des droits de l'homme et la Faculté de droit de Montpellier, Nemesis, 2014.

¹⁸² Modifié par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République. Article confirmé par l'article 3 du Protocole n° 1 sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne.

¹⁸³ Josiane AUVRET-FINCK, Anna TERRON CUSI, *La Commission européenne en voie de redynamisation ? Colloque international de Nice des 1 et 2 avril 2015*, Editions Pedone, DL 2017.

motivés émanant des parlements nationaux¹⁸⁴. La subjectivité de ce principe est apparente et son appréhension par le Parlement français nécessairement cruciale. Le Parlement Suédois, le Parlement français et le Parlement Allemand, sont les parlements nationaux les plus actifs. Le Sénat, est en deuxième position et a transmis en 2012 sept avis motivés¹⁸⁵ (année où pour la première fois les parlements nationaux ont utilisé la procédure dite du carton jaune en raison de la proposition de règlement relatif à l'exercice du droit de mener des actions collectives dans le contexte de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services¹⁸⁶, présentée par la Commission). En 2016, la Commission a reçu trois avis motivés du Sénat¹⁸⁷.

Ainsi, le Sénat, a émis un avis motivé suite à la proposition de la Commission COM(2012)11 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et libre circulation de ces données¹⁸⁸. De plus, Une proposition de résolution sur les travaux conduits par les institutions européennes portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'évaluation des technologies de la santé et modifiant la directive 2011/24/UE¹⁸⁹, n° 756, a été déposée le 8 mars 2018 (la Commission des affaires sociales a été saisie au fond le 14 mars 2018).

Tout d'abord concernant l'avis relatif à la directive 2011/24/UE, Cet avis, succinct, débute par un visa classique (articles relatifs au contrôle de subsidiarité¹⁹⁰) et démontre en quatre paragraphes, lesquels débutent par la formule « considérant que », que le texte proposé est contraire au principe de subsidiarité. Il est intéressant d'observer qu'en l'espèce il s'agit de normes relatives à la fixation du prix et du remboursement des médicaments et des dispositifs médicaux. Or, le système français de remboursement des soins de santé est le reflet d'une

¹⁸⁴ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/contributions_fr.htm.

¹⁸⁵ Document de la Commission 2013, Rapport de la Commission, *Rapport annuel 2012 sur la subsidiarité et la proportionnalité*, 30 juillet 2013.

¹⁸⁶ Proposition de règlement du Conseil relatif à l'exercice du droit de mener des actions collectives dans le contexte de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services, *Proposition de résolution : n° 509 (2011-2012), Examen par la commission des affaires européennes le 25/04/2012*, Texte déposé au Sénat le 29/03/2012, Proposition retirée par la Commission européenne le 16 avril 2013.

¹⁸⁷ Document de la Commission 2017, Rapport de la Commission, *Rapport annuel 2016 sur la subsidiarité et la proportionnalité*, 30 juin 2017.

¹⁸⁸ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil *relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données* (règlement général sur la protection des données). Document de la Commission 2017, Rapport de la Commission, *Rapport annuel 2016 sur la subsidiarité et la proportionnalité*, 30 juin 2017.

¹⁸⁹ Directive 2011/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 *relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers*.

¹⁹⁰ Article 88-6 de la Constitution de 1958 ; Article 3 du Protocole n°1 sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne. Article 151-9 du Règlement de l'Assemblée nationale.

politique¹⁹¹ qui se veut conforme aux valeurs républicaines françaises : « Liberté, Egalité, Fraternité »¹⁹² tout comme la protection des données personnelles. Cette devise, est le cœur de l'esprit révolutionnaire français. Le système de remboursement français est emblématique de l'héritage révolutionnaire français. La communication, libre et protégée, des données personnelles, l'est aussi¹⁹³.

De plus, les avis sont rédigés sous une forme proche de celle utilisée par les tribunaux (visas, considérants, conclusion). Les commissions parlementaires, lorsqu'elles émettent des avis, sont les défenderesses à la fois d'une position législative mais aussi et surtout de la politique française républicaine et démocratique. Dès lors, défendre une politique publique dont l'envergure est plus modeste, devient d'une accessibilité évidente.

Au travers des documents parlementaires, il est possible d'observer que les commissions parlementaires ont une double fonction. Une fonction législative et une fonction de contrôles. Entre ces deux fonctions, la séparation est souple. Ce qui fait des avis des commissions des documents à la fois essentiels et déterminants, et donc des documents parlementaires fondamentaux.

De plus, en raison de l'article 87 du Règlement de l'Assemblée nationale¹⁹⁴, les commissions parlementaires peuvent être saisies pour avis sur tout ou partie d'une proposition de loi et en cas de constitution d'une commission spéciale, une commission parlementaire permanente ne peut pas être saisie pour avis. L'alinéa 3 de ce même article impose aux commissions saisies pour avis de se réunir avant la commission saisie au fond. Cette addition d'avis pluridisciplinaires permet à la commission saisie au fond d'avoir un avis précis et technique pour chaque domaine de compétence, avant d'émettre elle-même son rapport et son texte. La saisine préalable pour avis est donc un gage de qualité du processus d'écriture de la loi. Le titre VI du Règlement du Sénat spécifie que les avis sont des documents et seront à ce

¹⁹¹ Gilles SAINT-PAUL, Brigitte DORMONT, Franck VON LENNEP, Grégoire DE LAGASNERIE, Thomas WEITZENBLUM, Jérôme WITTWER, *Réflexions sur l'organisation du système de santé*, Paris : la Documentation française, DL 2012, cop. 2012.

¹⁹² Constitution du 4 octobre 1958, Titre premier : De la souveraineté, Article 2.

¹⁹³ Frédéric BRAHAMI, *La raison du peuple : un héritage de la Révolution française*, Paris : Les Belles Lettres, DL 2016, cop.2016.

¹⁹⁴ Règlement de l'Assemblée nationale, Titre II Procédure législative, Première partie Procédure législative ordinaire, Chapitre II Travaux législatifs des commissions, Article 87.

titre distribués aux sénateurs mais aussi mis à la disposition de l'Assemblée nationale et du Conseil économique et social¹⁹⁵.

La proposition de loi relative à la lutte contre les fausses informations, n°799, a nécessité que soit saisie pour avis la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. La Commission des affaires culturelles et de l'éducation a été saisie au fond. Dans l'exposé de ses motifs, la proposition acte le fait que : *« les responsabilités civiles et pénales des auteurs de ces fausses informations peuvent être recherchées sur le fondement des lois existantes »* et met en lumière le vide juridique relatif à la rapidité du retrait de ces informations, en exprimant que : *« celles-ci sont toutefois insuffisantes pour permettre le retrait rapide des contenus en ligne afin d'éviter leur propagation ou leur réapparition »*. Toujours dans l'exposé de ses motifs, la proposition cible la portée de la diffusion de fausses informations en considérant que de tels agissements peuvent avoir pour effet : *« la déstabilisation des institutions, par la diffusion de fausses informations »*. Les conséquences d'un déséquilibre des institutions se passent de mots. L'enjeu de cette proposition est également exprimé : proposer des mesures conciliables avec la préservation de la liberté d'expression. C'est donc avec pertinence que la Commission des lois constitutionnelles a été saisie pour avis. Dès son introduction, cet avis fait un parallèle avec l'actualité récente et la volonté du nouveau Président de la république de lutter contre la désinformation et les détracteurs des campagnes d'élections¹⁹⁶. Également, toujours de façon introductive, la commission prend l'élection présidentielle américaine de 2016 et le référendum au Royaume-Uni sur le Brexit à témoins des conséquences de ce phénomène. Elle invite les parlementaires à s'interroger de la sincérité d'un scrutin qui intervient après une campagne de manipulation par le biais de la désinformation. C'est donc le système démocratique qui serait menacé et qu'il conviendrait de protéger.

Avant de donner son avis, et afin de répondre de façon complète, la commission, a organisé une quinzaine d'auditions et de tables rondes avec une cinquantaine de spécialistes (professeurs de droit, journalistes, professionnels des télécommunications, magistrats,

¹⁹⁵ La rédaction de ce chapitre a été modifiée par les arrêtés n° 91-138 du 13 novembre 1991, n° 93-66 du 27 avril 1993, n° 96-7 du 24 janvier 1996 et n° 2010-273 du 15 décembre 2010. L'intitulé de ce chapitre résulte de l'arrêté n° 2009-234 du 7 octobre 2009.

¹⁹⁶ Vœux à la presse, du Président de la République Emmanuel MACRON, le 3 janvier 2018.

avocats) et le Conseil d'Etat a été saisi pour avis¹⁹⁷. La mesure juridique essentielle de la proposition est la création d'une nouvelle voie de référé visant à faire cesser la diffusion de fausses informations¹⁹⁸. La commission, dans son avis, a validé et précisé l'intérêt de cette mesure au motif qu'elle permettrait de protéger l'expression de la démocratie par les urnes.

Les avis qu'émettent les commissions parlementaires sont des documents directement rattachés à une mission législative et expriment la volonté profonde du parlementaire pris en sa qualité de législateur. Par ailleurs, ils permettent d'exprimer et maintenir la politique initialement poursuivie. Les avis issus des commissions parlementaires sont donc des documents parlementaires. Ils permettent, à ce titre, d'observer que les commissions parlementaires sont l'essence de l'intégrité démocratique et législative du Parlement, au cours de la phase de préparation de la loi. Elles ont donc un rôle législatif politique exercé par le biais de la publication des documents parlementaires. Leur rôle est donc d'être une vitrine mais aussi un acte. Cette double qualité est affirmée au point que les commissions parlementaires ont le devoir et la légitimité de s'exprimer au nom et pour le compte de l'Etat français, lorsque l'exercice de sa souveraineté est concerné. Les avis des commissions sont non seulement des documents parlementaires fondamentaux, mais ils permettent également de confirmer que les documents parlementaires sont l'expression écrite de la souveraineté de la nation, exercée par ses représentants.

B) Les rapports des commissions : des documents parlementaires privilégiés

Comme il a été précédemment évoqué, les commissions permanentes sont saisies pour analyser les propositions. De ces travaux, les commissions émettent un rapport¹⁹⁹ et un texte qui servira de base aux débats²⁰⁰.

Une proposition de loi relative à l'organisation du débat public sur les problèmes éthiques et les questions de société, n° 2211, a été déposée le 23 décembre 2009 et renvoyée à

¹⁹⁷ Avis du Conseil d'Etat Assemblée générale, Séance du jeudi 19 avril 2018, Section de l'intérieur, N°s 394641-394642 sur les propositions de loi *relatives à la lutte contre les fausses informations*.

¹⁹⁸ L'article 1^{er} de la proposition de loi ajoute un article L. 163-2 au code électoral. Cloé FONTEIX, *Diffusion de « fake news dans un contexte électoral : proposition de loi*, Droit fondamental et liberté publique, Dalloz actualité, mars 2018.

¹⁹⁹ Cons. const. 10 oct. 1984, no 84-181 DC § 1 : dès lors que cet examen a eu lieu, il importe peu que le rapport issu des travaux de la commission ne comporte pas de conclusion en particulier sur les nombreux amendements qui ont été présentés.

²⁰⁰ Voir la Section 2 de ce même chapitre.

la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république. La proposition, dès l'exposé des motifs, est rédigée en ces termes : « *La complexité croissante des problèmes auxquels est confrontée la société contraint souvent les décideurs publics à s'en remettre aux choix des experts. Or, compte tenu de l'accélération des découvertes scientifiques et de la dimension éthique que peut avoir toute décision en la matière, il n'est plus possible d'imposer à nos concitoyens des solutions qu'ils n'auraient pas eu l'occasion de débattre directement et qui engagent notre avenir commun (...)* Probablement en raison de notre attachement au système représentatif, notre culture politique ne nous prédispose pas naturellement à cette forme d'expression politique et notre expérience en la matière est limitée ».

En 2009, l'accompagnement législatif des problématiques liées à la vie biologique humaine était au centre de l'attention des pouvoirs publics. La volonté d'appréhender ces difficultés sous un angle éthique formalisé, est une volonté conforme à l'esprit qui régnait alors : le respect et la dignité de l'Homme, tout au long de son existence et jusque dans la mort²⁰¹. L'intention éthique fonde les valeurs et implique des lois. Même si la morale est variable selon l'évolution sociétale²⁰², le raisonnement moral de la loi se veut justement invariable et absolu. Grâce au législateur, la loi, référence d'objectivité, est la réunion harmonieuse de plusieurs subjectivités. Ainsi, la proposition n° 2211 relative à l'organisation du débat public sur les problèmes éthiques et les questions de société, souhaite dès son article 1^{er} que soit inséré au sein du code de la santé publique un article ainsi rédigé : « *Tout projet de réforme sur les problèmes éthiques et les questions de société soulevés par les progrès de la connaissance dans les domaines de la biologie, de la médecine et de la santé est précédé d'un débat public sous forme d'états généraux. Ceux-ci sont organisés à l'initiative du Comité consultatif national d'éthique.* ». La position de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, se lit dès les premières lignes de son rapport : « *Les questions posées par les nouvelles techniques disponibles interrogent doublement notre conception de l'homme. D'une part, elles peuvent se confronter aux caractéristiques de la personne humaine qui fondent notre ordre juridique, notamment la liberté et la dignité. D'autre part, les découvertes scientifiques mettent en jeu notre*

²⁰¹ Loi n° 2010-209 du 2 mars 2010 visant à créer une allocation journalière d'accompagnement d'une personne en fin de vie. Jean LEONETTI : « L'euthanasie est le contraire d'un acte fraternel », Société, l'Express, 5 décembre 2008. Florence OLLIVIER, Sauver la vie, Donner la mort, Politix 2009/2 n°86.

²⁰² Jean-Claude PASSERON, La politique, l'éthique et les savoirs, Revue européenne des sciences sociales. Paul RICŒUR, Ethique, Universalis.edu.

conception de l'espèce humaine, dans son identité et sa diversité. Elles suscitent donc des interrogations morales et philosophiques.».

Les considérations politiques sont indubitablement en accord avec le rapport de la Commission. Après le dépôt de ce rapport (qui est, rappelons-le, un document parlementaire) l'Assemblée nationale a adopté ce texte en première lecture. Il n'y a donc eu aucunes difficultés dans le déroulement de la procédure législative, bien que le processus législatif n'ait pas abouti. La concordance entre politique et rapport de la commission semble être à l'image de celle qui existe entre un rapport de la commission et l'aboutissement d'une proposition. Autrement dit, le document parlementaire particulier qu'est le rapport d'une commission conditionne les chances d'aboutissement d'une proposition, en raison des pouvoirs formels et informels conférés aux commissions parlementaires. Ainsi, 8 fois sur 10, lorsqu'une commission émet un rapport qui n'est pas favorable à la mise en œuvre de la politique publique afférente, la proposition aboutie difficilement²⁰³.

Ainsi notamment, une proposition de loi organique relative aux obligations déontologiques applicables aux membres du Conseil constitutionnel, n°4274, a été déposée. Le contexte politique dans lequel a été déposée cette proposition était celui de la recherche de la transparence, de la déontologie de la vie publique et d'une République dite exemplaire²⁰⁴. La proposition, dans son exposé des motifs, expose que : « *Depuis 2013 plusieurs dispositifs législatifs ont été adoptés qui instituaient des obligations déontologiques comparables (...). Les lois organique et ordinaire nos 2013-906 et 2013-907 du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique ont introduit plusieurs mesures déontologiques applicables aux principaux responsables publics : membres du Gouvernement, parlementaires européens, sénateurs et députés, candidats à l'élection présidentielle, certaines catégories d'élus locaux,*

²⁰³ Dossiers législatifs des travaux en séance en commission de la XIIIème et de la XIV législature, sites officiels de l'Assemblée nationale (www2.assemblee-nationale.fr) et du Sénat (www.senat.fr). Statistiques de l'activité parlementaire, site officiel de l'Assemblée nationale. Voir notamment les dossiers législatifs relatifs à : la proposition de loi portant amnistie des faits commis à l'occasion de mouvements sociaux et d'activités syndicales et revendicatives, n°4525 ; la proposition visant à récupérer les sommes servies au titre du revenu de solidarité active pour toute personne condamnée pour crime et acte de terrorisme, n°4520 ; la proposition de loi organique relative à la durée du mandat législatif, n° 4460 ; la proposition de loi tendant à la suppression du mot "race" dans notre législation, n° 4376 ; la proposition de loi organique relative aux obligations déontologiques applicables aux membres du Conseil constitutionnel, n° 4274 ; la proposition de loi visant à modifier le régime de responsabilité civile du fait des choses des pratiquants sportifs sur les lieux réservés à la pratique sportive, n° 4197.

²⁰⁴ LOI n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires. Gérard COURTOIS, *Le spectaculaire jeu de massacre de la politique française*, Le Monde, décembre 2016. Isabelle PIQUER, *La transparence, mal du « Cercle »*, Le Monde, août 2016.

membres des cabinets ministériels, collaborateurs du Président de la République et des présidents des assemblées, membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, personnes exerçant des fonctions à la discrétion du Gouvernement et nommées en Conseil des ministres, directeurs, directeurs-adjoints et chefs de cabinet des autorités territoriales précitées. Ce dispositif a ensuite été étendu : aux agents publics, militaires et fonctionnaires, ainsi qu'aux membres des juridictions administratives et financières ; aux magistrats de l'ordre judiciaire et aux membres du Conseil supérieur de la magistrature ». Ce faisant, la proposition bâtie une forme de dogme de judiciarisation de l'éthique des responsables publics. Pour autant, elle n'oublie pas de soulever que les fonctions des membres du Conseil constitutionnel impliquent que soient déterminée un type d'obligations déclaratives adapté (notamment en ce qui concerne la déclaration de patrimoine) mais surtout la proposition pose la question de savoir quelle autorité serait légitime à recevoir ces déclarations.

La commission, dans son rapport²⁰⁵, rappelle que le l'Etat français doit imposer aux tribunaux une indépendance et une impartialité, et que ce principe est déjà mis en œuvre par des dispositions législatives et réglementaires²⁰⁶, lesquelles sont complétées par de bonnes pratiques. Mais surtout, la commission considère que la transparence n'est pas une garantie d'impartialité et subjectivité d'une décision mais constitue une garantie supplémentaire de l'exercice impartial. Elle observe également que des lacunes demeurent dans le protocole de récusation des membres du Conseil constitutionnel. Par ailleurs, le groupe Les Républicains a indiqué ne pas soutenir le texte (à la différence du groupe Socialiste) au motif que cela jetterait le trouble et la méfiance sur les membres du Conseil constitutionnel, dans un contexte déjà suspicieux, et alors même que les membres du Conseil constitutionnel ne font l'objet d'aucune polémique à solutionner. Ainsi, même si dans son rapport la commission justifie la pertinence de la proposition, le rapport est en revanche plus flou en ce qui concerne la pertinence du moment (contextuel et temporel) dans lequel s'inscrit cette proposition. Cette proposition n'a pas abouti.

²⁰⁵ Rapport n°4406 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république.

²⁰⁶ Article 6 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958 selon lequel tout magistrat prête serment de se conduire avec dignité et loyauté. L'article L.111-6 du code de l'organisation judiciaire et L. 111-7 du même code qui organisent la récusation d'un magistrat (L.721-1 et R.721-1 du code de justice administrative pour les membres de la juridiction administrative).

La survie d'une proposition peut donc être directement tributaire de son premier examen en commission ce qui fait du rapport produit par les commissions législatives permanentes, un document parlementaire privilégié. Pourrait-on parler d'un document parlementaire suprême, d'une valeur supra processuelle et infra législative ? S'il n'est pas possible de répondre à cette question, la valeur des rapports des commissions parlementaires, prises en leur qualité de document parlementaire, est en revanche incontestable.

SECTION 2 : L'assurance des actions parlementaires

De l'existence des documents parlementaires post travaux en commissions dépend l'aboutissement de la loi. En effet, les documents parlementaires fondent les débats et le consensus qui unie les deux chambres. Ces documents issus des commissions peuvent donc donner aux parlementaires les moyens d'agir en faveur de l'aboutissement des propositions.

Paragraphe 1 : Le conditionnement du dépôt du texte

Le débat d'un texte (c'est-à-dire son contenu mais aussi son utilité) est assujéti à des obligations, mais aussi à des dérogations.

A) Les dérogations : des moyens éprouvés

1. La procédure accélérée

Le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution organise le principe de la navette, inhérent à la recherche du consensus on l'a vu. Les alinéas suivants de ce même article règlent le problème de la persistance du blocage, si un désaccord persiste. En effet, selon cet alinéa : « *Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou, si le Gouvernement* ^{a207} *«décidé d'engager la procédure accélérée sans que les Conférences des présidents s'y soient conjointement opposées», après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre* ²⁰⁸ *«ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont» la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire*

²⁰⁷ L. const. no 2008-724 du 23 juill. 2008, art. 20-2o-a.

²⁰⁸ L. const. no 2008-724 du 23 juill. 2008, art. 20-2o-b.

chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion. Cette procédure dite procédure accélérée permet de ne pas appliquer les délais imposés par l'article 42 de la Constitution et donc à raccourcir le temps d'adoption d'une proposition.

Jusqu'en 2008, cette procédure était dite procédure d'urgence. Elle est devenue « procédure accélérée » avec la révision constitutionnelle de 2008. Plus qu'un changement de vocable, c'était un changement de mécanisme qui était souhaité²⁰⁹. L'état d'esprit était celui de la suspicion et de la revendication face au parlementarisme rationalisé. Un parlementaire s'était exprimé en ces termes : « *on essaye de nous faire croire, ainsi qu'à l'opinion, déclarait-il lors des débats, que les pouvoirs du Parlement sont renforcés, alors qu'en fait, on ne renforce, au mieux, que les pouvoirs de la majorité parlementaire, qui se confond en général avec celle du Gouvernement puisque celui-ci en est issu. Je ne vois donc même pas l'intérêt de cette disposition* »²¹⁰. La conférence des Présidents de l'Assemblée et du Sénat peuvent s'y opposer selon l'article 102 alinéa 2 du Règlement de l'Assemblée nationale : « *En cas d'opposition de la Conférence des présidents de l'Assemblée, le Président en avise immédiatement le Gouvernement et le Président du Sénat* » et l'alinéa 3 de ce même article : « *Lorsque le Président de l'Assemblée est informé d'une opposition émanant de la Conférence des présidents du Sénat, il réunit sans délai la Conférence des présidents de l'Assemblée* ». Le Gouvernement n'a pas à justifier son choix d'engager la procédure²¹¹. Le Conseil constitutionnel précise que postérieurement au dépôt d'une proposition (ou d'un projet) le Gouvernement peut décider d'engager la procédure accélérée à tout moment, sous conditions que les Conférences des présidents conservent la faculté de s'y opposer avant le début de l'examen du texte en première lecture²¹². Toutefois, cette opposition commune n'a pas été utilisée, cette possibilité se voulait dissuasive²¹³. Mais l'est-elle toujours autant ? Un recours systématique à cette possibilité pourrait avoir pour effet d'émousser l'effectivité des moyens législatifs dont disposent les parlementaires.

²⁰⁹ Pierre MICHEL-DESIRE, *L'article 45 de la Constitution du 4 octobre 1958 : rationalisation de la navette parlementaire et équilibre des pouvoirs constitutionnels*, Paris, LGDJ, 1981. Guy CARCASSONNE, *La Constitution*, Paris, Le Seuil, 2013, 11e éd., p. 220. Elina LEMAIRE, *La procédure accélérée ou la regrettable normalisation d'une procédure dérogatoire*, Juspoliticum, juillet 2017.

²¹⁰ M. François de Rugy, Assemblée Nationale, séance du 28 mai 2008.

²¹¹ Cons. const. 15 mars 2012, no 2012-649 DC § 4.

²¹² Cons. const. 15 mars 2012, no 2012-649 DC § 3. Cons. const. 17 nov. 2016, no 2016-739 DC § 7.

²¹³ Georges BERGOUIGNOUS, *L'ordre du jour partagé et les nouveaux rythmes du travail législatif*, Le nouveau Règlement de l'Assemblée nationale, Dalloz, 2010.

D'après les textes, ce recours à la procédure accélérée devrait rester purement facultatif est inhabituel. Lors de la session 2016-2017 la procédure accélérée a été utilisée 7 fois sur des propositions, et 17 fois pour des projets. Durant la XIV^e législature elle a été utilisée 61 fois pour des propositions, et 171 fois pour des projets. Dans la mesure où vingt et une propositions ont été adoptées lors de la session 2016-2017 et cent dix sous la XIV^e législature²¹⁴, il semblerait qu'en effet, la procédure accélérée ne soit pas un moyen favorisé.

2. La commission mixte paritaire

Comme énoncé précédemment, la commission mixte paritaire ne peut intervenir qu'en cas de désaccord persistant ou si la procédure accélérée a été engagée. L'article 111 du Règlement de l'Assemblée nationale organise la réunion de cette commission sans son alinéa 1 : *« En accord entre l'Assemblée nationale et le Sénat, le nombre des représentants de chaque assemblée dans les commissions mixtes paritaires est fixé à sept »* et dans son alinéa 3 : *« La désignation des représentants de l'Assemblée dans les commissions mixtes paritaires s'efforce de reproduire la configuration politique de celle-ci et d'assurer la représentation de toutes ses composantes »*. La mixité permet d'assurer que le contexte, dans lequel sera étudiée la proposition problématique, soit cohérent avec la constitution du Parlement, telle que voulu par les citoyens.

L'alinéa 4 de l'article 45 de la Constitution précise que : *« Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux assemblées »*. Au sein de l'article 112 alinéa 3 du Règlement de l'Assemblée nationale il est intéressant de lire que : *« Elles examinent les textes dont elles sont saisies suivant la procédure ordinaire des commissions prévue par le règlement de l'assemblée dans les locaux de laquelle elles siègent. Seul l'alinéa 3 de l'article 46 est applicable aux commissions mixtes paritaires réunies dans les locaux de l'Assemblée nationale »*. Dans la pratique, à l'Assemblée nationale, sera examiné les points divergents tandis qu'au Sénat sera examiné l'ensemble de la procédure entière de l'examen du texte²¹⁵. La Commission mixte paritaire n'a pas le pouvoir d'interagir dans le désaccord, elle ne peut que le constater²¹⁶. De plus, elle n'a aucune obligation de résultat et il lui est laissé la possibilité de ne pas parvenir à

²¹⁴ Statistiques de l'activité parlementaire sous la XIV^e législature, site officiel de l'Assemblée nationale.

²¹⁵ Jean-Jacques HYEST, *La Commission mixte paritaire, lieu mystérieux de pouvoir*, Pouvoirs n°146, Le renouveau du Parlement, Septembre 2013, p.83.

²¹⁶ Cons. const. 13 août 2015, no 2015-718 DC § 8.

s'accorder sur l'écriture de la loi²¹⁷. Dans ce cas, en raison de l'alinéa 4 de l'article 45 de la Constitution, le dernier mot sera laissé à l'Assemblée nationale. Autre possibilité : la procédure législative s'achève et la proposition n'aboutit pas.

Le texte émis par la Commission mixte paritaire (si elle en produit un) sera un document parlementaire. Mais possède-t-il toutes les caractéristiques d'un document parlementaire « organique » au même titre que les textes issus des commissions saisies au fond ? Il semblerait que non ou alors que ce ne soit le cas que de façon occasionnelle. En effet, il s'agit d'un document issu d'un dossier législatif et émanant d'un parlementaire. Cependant, sa mission législative n'est pas suffisamment directe, et même lorsqu'elle l'est, le document ne porte pas en lui le germe de la volonté législative.

3. Les amendements parlementaires

Après la réunion de la Commission mixte paritaire, des amendements, s'ils sont en lien direct avec la discussion restée en suspens, peuvent être adoptés²¹⁸. En effet, les parlementaires possèdent le droit d'apporter des modifications à la loi discutée, il s'agit du droit d'amendement²¹⁹. De par le premier alinéa de l'article 44 de la Constitution²²⁰ : « *Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement* ». Le pouvoir des amendements se limite, et c'est déjà conséquent, à un pouvoir législatif²²¹. Ce pouvoir semble suffisamment efficace pour qu'il suscite l'inquiétude.

La qualité des amendements semble aussi préservée car l'utilisation du temps législatif programmé (tel qu'instauré depuis la révision constitutionnelle de 2008) devrait rendre inutile la multiplication des amendements²²². La quantité exagérée²²³ du nombre d'amendements

²¹⁷ Cons. const. 17 janv. 2002, no 2001-454 DC § 3.

²¹⁸ Cons. const. 29 juin 2000, n° 2000-430 DC, AJDA 2000, p. 660.

²¹⁹ Bertrand MATHIEU, *Le droit d'amendement: en user sans en abuser*, AJDA 2006. 306. Pierre-Yves GAHDOUN, *L'amélioration de la fabrication des lois*, AJDA 2008. 1872. Jean-Pierre CAMBY et Pierre SERVENT, *Le travail parlementaire sous la Ve République*, Clefs, Montchrestien, 2011. Jean-Pierre CAMBY, *Jurisprudence constitutionnelle et droit d'amendement: cavaliers, entonnoir et coquille vide*, AJDA 2016. 240

²²⁰ L. const. no 2008-724 du 23 juill. 2008, art. 19.

²²¹ Cons. const., 31 juillet 2014, n° 2014-700 DC, Loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes. Voir en ce sens Philippe Bachschmidt, *Une habilitation de l'article 38 de la Constitution ne peut pas être étendue par un amendement parlementaire*, Constitutions 2014. 462.

²²² OP. Cit. Jean-Pierre CAMBY, *Jurisprudence constitutionnelle et droit d'amendement, Cavaliers, entonnoir et coquille vide*, AJDA 2016. 240.

déposés avait pour conséquence de désintéresser les citoyens de la loi²²⁴. Pourtant, durant la session 2016-2017, 8338 amendements ont été déposés et 2205 ont été adoptés. Sous la XIV^{ème} législature c'est 115200 amendements qui ont été déposés et 18821 adoptés. 239 propositions ont été déposées lors de la session 2016-2017 et 1837 sous la XIV^e législature. 21 propositions ont été adoptées lors de la session 2016-2017 et 110 sous la XIV^e législature²²⁵. Cette avalanche d'amendements fait-elle concurrence à la loi, ou est-elle un élément constitutif de la loi ? Les deux réponses cohabitent, cependant une inquiétante précision est à faire : une loi amendée porterait en elle le germe de sa propre destruction. En effet, même si la pratique des amendements pouvait s'avérer efficace, il n'en demeure pas moins que leur exubérante quantité perd les citoyens. Les amendements, ne peuvent alors que constituer un moyen parlementaire usé qu'il convient de faire évoluer, sauf à considérer qu'ils peuvent être autrement utilisés²²⁶.

B) Les questions publiques : un moyen approuvé

L'alinéa 6 de l'article 48 de la Constitution²²⁷ donne la possibilité aux parlementaires de poser des questions orales au Gouvernement. En effet : « *Une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement* ». Cette possibilité est-elle réellement un moyen parlementaire supplémentaire ? Durant la XIV^e législature les chiffres semblent croissants. Six séances de questions ont été tenues pour la session 2012-2013, dix-sept séances de questions ont été tenues pour session ordinaire 2015-2016. Au 30 juin 2016, 40 séances de questions se sont tenues depuis le début de la XIV^e législature²²⁸. 530 questions ont été posées au Gouvernement lors de la session 2016-2017 et 4718 durant la XIV^e législature (35 séances lors de la session 2016-2017 et 313 durant la

²²³ Le nombre d'amendements déposés lors de la première législature de la Ve République était de 4564, depuis le début de la présente législature (2002) 93908 amendements l'ont été (chiffres cités par Jean-Louis Debré dans sa proposition n° 2792).

²²⁴ N. MOLFESSIS et H. DE CASTRIES, *Sécurité juridique et initiative économique*, Club des juristes, 2015 ; N. MOLFESSIS, *Les lois domestiques*, Pouvoirs, n° 130, sept. 2009 ; Voir en ce sens op. cit. Jean-Pierre Camby, *Jurisprudence constitutionnelle et droit d'amendement*, *Cavaliers, entonnoir et coquille vide*, AJDA 2016. 240.

²²⁵ Statistiques de l'activité parlementaire sous la XIV^e législature, site officiel de l'Assemblée nationale.

²²⁶ Voir Chapitre 2 du Titre 2 de la Partie 1.

²²⁷ Modifié par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

²²⁸ Fiche de synthèse n°51, *Les questions*, Rôle et pouvoirs de l'Assemblée nationale, site officiel de l'Assemblée nationale, 29 mai 2017.

XIVe législature)²²⁹. Malgré des chiffres encourageants, la possibilité de poser des questions orales s'oriente davantage vers la permission donnée aux députés de remplir leur rôle de contrôleur plus que celui de législateur²³⁰.

Les parlementaires peuvent aussi poser des questions écrites. Aux termes de l'alinéa 4 de l'article 135 du Règlement de l'Assemblée nationale : « *Tout député qui désire poser une question écrite en remet le texte au Président de l'Assemblée qui le notifie au Gouvernement* ». Un député ne peut poser la question qu'individuellement, son pouvoir d'impact en est-il pour autant limité ? La législation relative aux attractions semble être une illustration probante. Les manèges et attractions à sensations fortes sont régis par une loi du 13 février 2008, un décret du 30 décembre 2008 pris pour l'application de cette loi et une circulaire Ministérielle du 14 mars 2011²³¹. Initialement, cette réglementation imposait qu'un contrôle des manèges soit réalisé tous les uns à trois ans en fonction de la catégorie du manège. La commission de la sécurité des consommateurs, lors des travaux préparatoires de la loi de 2008,²³² a permis de déterminer la première cause d'accidents : les défaillances humaines.

En 2015, l'actualité relançait le débat de la sécurité des attractions²³³. Le 10 février 2015, député de la Moselle a alors déposé²³⁴ une question écrite²³⁵ dans laquelle il juge que la sécurité des manèges est insuffisante, interroge le Gouvernement et réclame une évolution législative. Le 19 mars 2015, le Sénateur de l'Aude a également déposé une question écrite²³⁶ dans laquelle il souhaite que des mesures supplémentaires soient prises. Le 7 avril 2015, le

²²⁹ Statistiques de l'activité parlementaire sous la XIVe législature, site officiel de l'Assemblée nationale.

²³⁰ Il ne peut y avoir de vote à l'issue du débat suivant une question orale (Cons. const. 24 juin 1959, no 59-3 DC). Dès lors que l'action du Gouvernement, responsable devant le Parlement, est dirigé par le Premier ministre, la Gouvernement est représentée, pour répondre aux membres du Parlement, par celui des membres du Gouvernement que le Premier ministre a désigné sans que ce choix puisse faire l'objet d'une demande, d'une ratification ou d'une récusation par un membre du Parlement ; par suite, il ne peut y avoir une séance de questions à un ministre (Cons. const. 11 déc. 2014, no 2014-705 DC § 13).

²³¹ Loi no 2008-136 du 13 février 2008 relative à la sécurité des manèges, machines et installations pour fêtes foraines ou parcs d'attractions. Décret no 2008-1458 du 30 décembre 2008 pris pour l'application de cette loi. Circulaire Ministérielle du 14 mars 2011 définissant les modalités d'agrément des organismes pour réaliser le contrôle des manèges. Le COFRAC est chargé de délivrer l'accréditation.

²³² Dossier législatif de la proposition n°463, Sénat.

²³³ Cour de cassation, chbre criminelle, 13 octobre 2015 (accident d'un manège, nacelle tournant à grande vitesse et qui se détache, condamnation du constructeur du manège et de l'exploitant pour homicides et blessures involontaires).

²³⁴ Les questions sont déposées par voie électronique en utilisant un portail internet spécialisé et les questions écrites sont publiées chaque semaine. Les réponses sont publiées au Journal officiel. Environ 70 % des questions obtiennent une réponse et le délai moyen de réponse est de 180 jours.

²³⁵ Question écrite n°73844.

²³⁶ Question n°15292.

député des Yvelines a lui aussi déposé une question écrite²³⁷, dans laquelle il appelle le gouvernement à prendre des mesures. Enfin, le 5 mai 2015, le député de l'Oise a déposé une question écrite²³⁸ dans laquelle il insiste sur le fait que la législation actuelle est insuffisante. Inlassablement, pour y répondre, le Ministère de l'Intérieur rappelait les règles en vigueur et mentionnait l'élaboration en cours d'un guide à l'usage des exploitants²³⁹. Effectivement, en avril 2016, le Ministère de l'Intérieur a publié un guide de préconisation des manèges, machines, et installations pour fêtes foraines et parcs d'attractions²⁴⁰. En introduction, le Ministre de l'Intérieur qualifie lui-même ce guide « d'inédit ».

Plusieurs observations semblent possibles. Tout d'abord, même si les députés détiennent cette prérogative individuellement, rien ne les empêche de déposer des questions écrites cumulativement, à défaut de pouvoir les déposer conjointement. Pris en parallèle du processus applicable aux propositions, ces dépôts sont une opportunité unique : celle de réunir députés et sénateurs dans l'impulsion productive de normes. En effet, l'addition des questions écrites peut être celle de plusieurs députés, celle de plusieurs sénateurs ou celle de députés et de sénateurs. Même s'il ne s'agit pas d'un texte législatif, la réunion est celle du terrain normatif. 4762 questions écrites ont été déposées durant la session 2016-2017 et au cours de la XIV législature ce n'est pas moins de 104143 questions écrites qui ont été déposées. Par ailleurs, le fait que les réponses soient publiées au Journal officiel jette la confusion sur leur valeur. En effet, le Journal officiel officialise toutes les consignes législatives et réglementaires mais aussi les déclarations officielles et les publications légales. Les réponses ont donc une valeur légale mais non législative. Qu'en est-il des questions ? Les questions peuvent également être publiées au Journal officiel. Les questions déposées sont des documents directement rattachés à une mission législative, émanant de parlementaires et ayant contenant un sens législatif profond. Ce sont donc des documents parlementaires. Les questions ont permis la réaction ou du moins l'action officielle et régulatrice, du Gouvernement. Elles ont donc déclenché ou permis l'élaboration d'un texte officiel légal. Cet élément fait que les questions écrites des députés sont des documents parlementaires à effet différé. Grâce à ces documents, il existe une procédure hors processus. De façon surprenante,

²³⁷ Question écrite n°73844.

²³⁸ Question écrite n°79210.

²³⁹ Réponse du Ministère de l'Intérieur publiée au JO le 10 février 2015. Réponse du Ministère de l'Intérieur publiée au JO le 19 mars 2015. Réponse du Ministère de l'Intérieur publiée au JO le 7 avril 2015. Réponse du ministère de l'Intérieur publiée au JO le 5 mai 2015.

²⁴⁰ Guide de préconisations pour la sécurité des manèges, machines, et installations pour fêtes foraines et parcs d'attractions, Ministère de l'Intérieur, Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, 18 avril 2016.

ces documents parlementaires différés constituent donc un moyen parlementaire supplémentaire normatif, via le pouvoir exécutif.

Ce moyen revêt-il aussi une capacité législative ? La législation relative à la procédure de saisine en cas de crimes contre l'humanité est un support d'analyse idéal. Le 27 septembre 2016, la députée du Val-de-Marne a déposé une question²⁴¹. Dans un premier temps, elle soulève le fait que le parquet a le monopole des poursuites contre les auteurs de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité ou de génocides commis à l'étranger. Par la suite, elle demande à connaître les évolutions que pourraient apporter le Gouvernement en la matière. Ce faisant, il sollicite non seulement une réponse législative, mais aussi le fait que le Gouvernement soulève de lui-même les problématiques auxquelles il devra répondre de façon légale. Elle invite donc le Gouvernement non seulement à préparer la loi, mais aussi à la fabriquer et à l'écrire dans son entier processus (de la pensée à la publication). La réponse²⁴² du Ministère de la Justice est de refuser d'entrer en voie de législation au motif que la législation actuelle est non seulement suffisante mais aussi équilibrée. Plus précisément, elle justifie le fait que les normes internes sont suffisamment précises et complètes, et qu'elles s'accordent harmonieusement avec l'exercice judiciaire international.

De plus, elle démontre que la législation actuelle est nécessaire et donc corollairement, on ne peut que penser qu'elle ne doit pas être modifiée. Ces questions semblent être des moyens pour assurer la publicité (au sens promotionnel) des activités législatives (non légiférantes à ce stade) des parlementaires. Également, ces questions peuvent être un relais-citoyens pour les parlementaires qui souhaitent concrétiser cette mission en transmettant par ce biais, les questions des citoyens²⁴³. Ces questions peuvent ainsi constituer une pré-proposition puisque si la réponse qui y est donnée n'est pas convaincante, ou met en lumière un vide juridique, une proposition de loi pour y remédier sera nécessairement déposée. Mais plus encore, en matière fiscale, ces questions sont nécessairement des débuts de loi puisque la réponse apportée par le ministre a une portée normative qui lie l'administration. En effet, en matière fiscale, une autre source de droit existe : l'interprétation normative de la doctrine

²⁴¹ Question écrite numéro 99206.

²⁴² Réponse publiée au Journal officiel le 29 novembre 2016.

²⁴³ Voir Frédéric PETIT, *Vos questions*, Site officiel du député.

administrative. Plus précisément, la réponse de l'administration à un administré peut devenir normative, selon que la réponse est favorable ou non à l'administré²⁴⁴.

La sénatrice de Paris a déposé une question écrite²⁴⁵ relative à la mise en œuvre de l'Accord de Paris. Dans cette question, elle alerte le Ministère des affaires étrangères sur le fait que la position du nouveau président des Etats-Unis met en danger la Conférence de Paris sur le climat (COP21). Elle souhaite savoir si l'Etat français va réagir à ce danger. Ce faisant, elle invite le Gouvernement à entrer dans un processus législatif complet, comme la question écrite précédemment évoquée. Mais en plus, elle ne fixe aucun cadre légal, laissant ainsi au Gouvernement la possibilité de légiférer, réglementer, officialiser une position, coopérer sur la scène internationale, ou toute autre choix de celui-ci. La réponse²⁴⁶ du Ministère fait ainsi référence à la pluralité et à la diversité des moyens mis en œuvre par l'Etat français, tout support confondu.

Les questions écrites n'ont pas de capacité législative directe. En revanche, elles ont une envergure législative suffisamment forte qui leur permet d'avoir une aptitude normative. Ce sont donc à la fois des documents parlementaires et des moyens d'actions parlementaires efficaces dont l'efficacité n'est pas systématique.

Paragraphe 2 : Le conditionnement du débat du texte

Les documents parlementaires servent de base à l'examen en séance ce qui peut en conditionner le déroulement et le résultat. C'est pourquoi, ils peuvent également servir de sauvegarde aux parlementaires.

A) Les documents parlementaires : la base de l'examen en séance

L'article 42 de la Constitution²⁴⁷ est clair : « *La discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie* ». Cet article

²⁴⁴ Fiche de synthèse n°51, *Les questions*, Assemblée nationale. Voir également Simon DARAGON, *Service public et droit fiscal*, Thèse, Paris 1, 2017.

²⁴⁵ Question écrite numéro 25502.

²⁴⁶ Réponse publiée au Journal officiel le 27 avril 2017.

²⁴⁷ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

est certainement la modification la plus importante intervenue grâce à la révision constitutionnelle de 2008. En effet, cet article impose que soit observé le travail issu des commissions. Les commissions ont le pouvoir de modifier la proposition transmise à la première assemblée²⁴⁸. Tout à la fois, elles ne peuvent donc pas voter le texte cette étape appartenant à tous les parlementaires lors de l'examen en séance²⁴⁹. Les modifications qu'elle apporte peuvent donc être renversées ultérieurement, mais la voix des commissions doit être entendue. Peut-on parler d'un « renversement de la charge de la preuve »²⁵⁰ ? C'est bien aux parlementaires de démontrer et justifier que le texte tel que déposé initialement est meilleur que celui modifié par les commissions²⁵¹. Le moyen d'impact législatif des commissions est donc colossal et il est constitutionnellement règlementée et protégé par le Conseil constitutionnel.

Le Conseil constitutionnel veille à la protection de cet article. En effet, la loi relative à la mobilisation du foncier public a été intégralement censurée au motif que la discussion en séance publique devait porter sur le texte adopté par la commission permanente. Le seul fait que le texte issu des commissions ne soit pas la base du débat, suffit à conduire à l'inconstitutionnalité de l'ensemble de la loi adoptée ainsi selon une procédure irrégulière. En se positionnant ainsi, le Conseil constitutionnel rappelle la place du Parlement dans le processus de fabrication de la loi et le fait que le Gouvernement ne peut pas en avoir le monopole.

Le fait que la base de l'examen en séance publique soit le texte élaboré en commission, a attiré l'attention sur les travaux en commissions²⁵² et cette attention a revalorisée la fonction législative du Parlement, qui n'est pas une simple chambre d'enregistrement. Le pouvoir donné aux travaux en commission tend à penser que grâce aux

²⁴⁸ Les modifications apportées par les commissions aux textes dont elles sont saisies sont soumises au contrôle de recevabilité applicable aux propositions de loi et aux amendements parlementaires des articles 40 et 41 de la Constitution. Voir commentaires sous les articles 40, 41 et 42 de la Constitution, Code constitutionnel et des droits fondamentaux 2017, Dalloz.

²⁴⁹ Cette donnée est menacée par le projet de loi constitutionnel de 2018, en état préparatoire à ce jour. Pour étude approfondie des impacts de ce projet voir le Titre 2 de la Partie 2.

²⁵⁰ Voir commentaire de l'article 42 de la Constitution, Code constitutionnel et des droits fondamentaux 2017, Dalloz.

²⁵¹ Voir Section précédente de ce même chapitre.

²⁵² Philippe BACHSCHMIDT, *La publicité des travaux des commissions parlementaires*, Constitutions 2010, p.510.

commissions, le Parlement va s'approprier, ou se réapproprier²⁵³, le pouvoir d'écrire la loi. Les textes renforcent l'influence de la commission, la procédure législative et le processus législatif²⁵⁴. Les commissions sont devenues la matrice principale à partir de laquelle s'élabore la loi, le « *four où se cuit le pain législatif* »²⁵⁵

La proposition numéro 2211 relative à l'organisation du débat public sur les problèmes éthiques et les questions de société, précédemment étudiée, a fait l'objet d'un rapport on l'a vu. Il a également fait l'objet d'un texte²⁵⁶ produit par la commission saisie au fond et servant de base aux débats en séance. En l'espèce, ce texte, est en tout point identique à la proposition déposée, hormis un terme de l'article 2. En effet, l'introduction contextuel de la proposition n'est pas citée et la proposition est ainsi rédigée : « *Les états généraux visés à l'article L. 1412-1-1 réunissent des conférences de citoyens choisis pour leur représentativité* » tandis que le texte issu de la commission énonce : « *Les états généraux mentionnés à l'article L. 1412-1-1 comprennent en particulier des conférences de citoyens choisis de manière à représenter la société dans sa diversité* ». Le texte se contente de qualifier et définir ce qu'il fallait entendre par « représentativité ». La discussion qui s'est tenue en séance publique²⁵⁷ sur la base de ce texte en semble pourtant imprégnée. La discussion s'est ouverte sur ces mots : « *Depuis quelques années, une « démocratie participative » s'est mise en place, apportant une aide utile aux décisions de la « démocratie représentative » des élus, issue des urnes. Si cette forme de dialogue permanent entre les citoyens et les décideurs est un succès reconnu dans nos villes et nos territoires, le débat au niveau national a du mal à se dérouler dans la sérénité pour apporter une contribution populaire aux décisions du législateur* ». La proposition semble être justifiée par l'importance de la représentativité. Si la retouche textuelle de la commission semble n'être que purement rédactionnelle, il n'en demeure pas moins que c'est l'élément retouché qui introduit le débat.

²⁵³ Michel Debré, *Trois caractéristiques du système parlementaire français*, Revue française de science politique, 5e année, n° 1, 1955, p. 21-48.

²⁵⁴ Jean-Jacques Urvoas, *La lente mais irrépressible renaissance des commissions parlementaires*, Pouvoirs 2013/3, n°146. Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, *Une Ve République plus démocratique*, Paris, La Documentation française, 2007.

²⁵⁵ Georges BERGOUIGNOUS, « *Les commissions parlementaires et le processus d'élaboration de la loi en France* », in Françoise FRAYSSE, Fabrice HOURQUEBIE, *Les Commissions parlementaires dans l'espace francophone*, Paris, Montchrestien, coll. « Grands colloques », 2011. Jean-Jacques URVOAS, *La lente mais irrépressible renaissance des commissions parlementaires*, Pouvoirs, 2013/3 n°146.

²⁵⁶ Texte de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, n°2276, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 février 2010.

²⁵⁷ Compte rendu intégral de la première séance du 16 février 2010, Dossier législatif de la proposition n°2211, Assemblée nationale.

La proposition portant réforme de la prescription en matière pénale, n°2931, semble pouvoir apporter des éléments supplémentaires d'analyse. Le texte²⁵⁸ de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république, numéro 3540, est en tous points identiques au texte de la proposition²⁵⁹. Lors du débat²⁶⁰ la discussion générale a mentionnée dès le début, que c'était un rapport d'information sur la réforme de la prescription pénale publié en mai 2015 (ce document devenant ainsi nécessairement un document parlementaire) qui avait délimité les réflexions des parlementaires. Très rapidement, le Gouvernement lui-même s'est exprimé sur la qualité du travail des commissions, en souhaitant souligner son excellence. Il a également exprimé le fait que c'est la commission qui aurait permis de rassembler le texte et son sujet. Sachant que le texte de la commission est identique, il semble alors que le travail de la Commission ait permis de confirmer la proposition, lui confèrent ainsi un label de qualité. Le Gouvernement poursuit en exprimant sa réjouissance avec le terme suivant : « acceptation ».

En d'autres termes, la Commission, par l'émission de ce texte identique, donne son approbation. Cette approbation est suffisamment cruciale pour qu'elle soit expressément mentionnée lors du débat.

A travers les documents parlementaires, il est donc possible d'observer toute la puissance d'impact des commissions parlementaires, au stade de la procédure législative, dans l'écriture de la loi. Les commissions, par le pouvoir constitutionnel qui leur est octroyé, disposent d'un véritable moyen d'action parlementaire. Les différents documents parlementaires issus des dossiers législatifs permettent cette analyse, mais ce texte justement produit par les commissions peut-il aussi être qualifié de document parlementaire particulier comme peuvent l'être les rapports ?

Le texte élaboré par la Commission saisie au fond est une annexe de son rapport. Il est ainsi référencé dans tous les dossiers législatifs. Puisque les rapports sont des documents parlementaires, cette chaîne de documents devrait avoir pour conséquence de conférer également au texte annexé la qualification de document parlementaire. Cela apparaît d'autant

²⁵⁸ Texte de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 mars 2016.

²⁵⁹ Etant précisé que pour cette proposition, 30 amendements ont été déposés sur le texte initial et 16 amendements ont été déposés sur le texte numéro 3540.

²⁶⁰ Compte rendu intégral de la première séance du 10 mars 2016.

plus logique que les textes sont issus des dossiers législatifs et poursuivent une mission législative particulièrement directe. Ainsi, là aussi on pourrait parler de document parlementaire. En raison de leur capacité d'impact et du moyen d'action parlementaire qu'ils constituent, il serait opportun de parler de document parlementaire privilégié ou particulier.

B) L'existence des documents parlementaires : une garantie

Le délai d'aboutissement du processus législatif peut prendre plusieurs mois, six en moyenne²⁶¹. Une durée excessivement longue pour légiférer ou une précipitation vers la législation, sont deux excès qui agissent négativement sur la qualité de la loi mais aussi sur la qualité du lien qui existe entre les citoyens et leurs représentants. Dans le temps imparti au processus législatif, il existe une réserve pour le temps consacré à la phase préparatoire de la loi. Le temps laissé à la préparation et au débat, va imposer une sélection des informations soulevées lors de l'examen en séance et ainsi la conditionner.

Tout d'abord, puisque l'importance des commissions est accrue, il était nécessaire de leur laisser un temps raisonnable pour travailler. Selon l'article 42 alinéa 3 de la Constitution²⁶² : « *La discussion en séance, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir, devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt. Elle ne peut intervenir, devant la seconde assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de quatre semaines à compter de sa transmission* ». Grâce à cet article, pivot de la révision constitutionnelle de 2008, les commissions bénéficient d'un délai minimum de six semaines pour analyser les propositions²⁶³.

²⁶¹ « Le président de la commission des lois du Sénat dresse un bilan contrasté de l'application des lois promulguées sous la XIV^{ème} législature » : « *Le délai d'adoption du processus législatif peut atteindre la durée de six mois. C'est le cas pour 60 % des lois promulguées au cours de la XIV^{ème} législature et relevant de la compétence de la commission des lois ont attendu plus de six mois avant d'être prises. Après une chute en 2014, le taux d'application des lois a progressé de 59 % au 31 décembre 2014 à 72 % au 30 juin 2015 et 84 % au 1er octobre 2016. Toutefois, l'adoption en 2015 et 2016 de nombreuses lois d'un volume important a rendu cet effort plus difficile pour les années 2016 et 2017* », Presse Sénat, Site officiel du Sénat, 18 janvier 2017.

²⁶² L. const. no 2008-724 du 23 juill. 2008, art. 17.

²⁶³ Les projets de loi finances et les projets relatifs aux états de crise ne disposent pas de ce délai minimum.

D'autre part, lorsque la conférence des présidents le décide et sous certaines conditions, il est possible d'appliquer la procédure du temps législatif programmé²⁶⁴. En effet, l'article 49 alinéa 1 du Règlement de l'Assemblée nationale dispose que : « *L'organisation de la discussion des textes soumis à l'Assemblée peut être décidée par la Conférence des présidents* ». Dans son alinéa 2 l'article précise : « *Au début de la législature, la conférence fixe la durée de la discussion générale des textes inscrits à l'ordre du jour* ». Ainsi sous la XIV^{ème} législature le plafond fixé est d'une heure trente en première lecture. Ce temps imparti est un plafond et non un plancher²⁶⁵. Un texte peut être débattu en moins de temps. L'alinéa 5 va encore plus loin et décide que : « *La conférence peut également fixer la durée maximale de l'examen de l'ensemble d'un texte. Dans ce cas, est applicable la procédure prévue aux alinéas suivants* ». Plus qu'une réglementation du temps, c'est une véritable régulation qui est opérée. L'alinéa 6 le confirme : « *Un temps minimum est attribué à chaque groupe, ce temps étant supérieur pour les groupes d'opposition. Le temps supplémentaire est attribué à 60 % aux groupes d'opposition et réparti entre eux en proportion de leur importance numérique. Le reste du temps supplémentaire est réparti entre les autres groupes en proportion de leur importance numérique. La conférence fixe également le temps de parole réservé aux députés non-inscrits, lesquels doivent disposer d'un temps global au moins proportionnel à leur nombre* ». Les interventions des députés sont décomptées mais pas celles des présidents des groupes, dans la limite d'une heure chacun²⁶⁶. Non seulement le temps est compté, mais en plus il est réparti. L'équité et la recherche de la sincérité des débats semblent guider cette répartition²⁶⁷. En effet, l'opposition (qui permettra la contradiction du texte en plus de l'éventuelle contradiction réalisée par la commission saisie au fond) bénéficie d'un temps minimum supérieur portant ainsi à leur disposition 60 % du temps législatif. C'est finalement l'obstruction qui est anticipée²⁶⁸.

Parallèlement à cette possibilité, l'alinéa 1^{er} de l'article 30 du Règlement du Sénat prévoit que : « *La discussion immédiate d'un projet ou d'une proposition peut être demandée*

²⁶⁴ Innovation issue de la loi organique du 15 avril 2009 sur le fondement de l'article 44 de la Constitution tel que rédigé par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

²⁶⁵ Etant précisé que l'article 31 bis du Règlement du Sénat limite la durée d'intervention d'un sénateur en séance à deux minutes et demie.

²⁶⁶ Op. cit. Pierre AVRIL, Jean GICQUEL, Jean-Eric GICQUEL, *Droit parlementaire*, Domat droit public, 5^{ème} édition, Temps législatif programmé, p. 161.

²⁶⁷ Vincent MAZEAU, *Le temps législatif programmé à l'Assemblée nationale : organisation ou désorganisation des débats ?*, Constitutions 2015. 345.

²⁶⁸ Georges BERGOUIGNOUS, *La discussion de la « loi Macron » en première lecture à l'Assemblée nationale : les limites du temps législatif programmé*, Constitutions 2015. 204.

à tout moment par la commission compétente ou, s'il s'agit d'un texte d'initiative sénatoriale, par son auteur ». L'alinéa 6 de ce même article prévoit cependant que : « *Le débat engagé sur une demande de discussion immédiate concernant un projet ou une proposition de loi ou une proposition de résolution ne peut jamais porter sur le fond ; l'auteur de la demande, un orateur "contre", le président ou le rapporteur de la commission et le Gouvernement sont seuls entendus ; aucune explication de vote n'est admise* » et l'alinéa 7 prévoit que : « *Lorsque la discussion immédiate est décidée, il peut être délibéré sur un rapport verbal* ». Deux réflexions : cette exception ne permet pas de contourner le délai temporel en profondeur. Cette exception est au temps législatif programmé ce que le référé est à la procédure judiciaire : une mesure conservatoire permettant de pérenniser les débats avant qu'ils soient tranchés sur le fond. En l'espèce, c'est un rapport verbal qui en rendra compte. Cette exception permettra donc d'expurger certains éléments avant que la proposition ne soit discutée sur le fond. Finalement, elle permettra donc de gagner du temps en ne gaspillant pas celui imparti aux discussions en séance.

L'introduction du temps législatif programmé dans la fabrication de la loi démontre qu'une évolution était nécessaire. Les termes : « lourdeurs », « retards », « impuissance » furent employés pour accuser le Parlement d'être à l'origine des souffrances de la démocratie²⁶⁹. Le constituant de 2008 a voulu innover et réguler un mécanisme complexe : celui de la discussion de la loi lors de sa fabrication. Cette volonté était d'autant plus pertinente que le Parlement français a un intérêt accru pour la séance publique²⁷⁰. Mais cette procédure permet-elle réellement de faire échec à l'obstruction ou n'est-elle que la contrepartie d'un marchandage de la séparation des pouvoirs²⁷¹ ? L'engouement qu'elle a suscité semble démontrer son efficacité²⁷². Cette efficacité s'est-elle confirmée dans le temps ? Une insatisfaction semble gronder. Premier élément anti-démocratique : les députés non-inscrits dans un groupe ne peuvent pas participer²⁷³. Le temps législatif programmé démontre son efficacité mais une efficacité qui a des limites. Ce moyen législatif est efficient

²⁶⁹ Julie BENETTI, « Réduire le temps législatif » : d'une surprenante « prière » présidentielle passée quasiment inaperçue, *Constitutions* 2016. 45.

²⁷⁰ Gilles TOULEMONDE, *Le temps parlementaire*, *Constitutions* 2016. 40. Y. COLMOU, *Vade-mecum du député obstruteur*, *Pouvoirs*, n° 34, 1985, p. 121-129.

²⁷¹ Vincent MAZEAU, *La défaveur apparente du temps législatif programmé : simple éclipse, ou désuétude achevée ?*, *Constitutions* 2017. 222, le temps législatif programmé serait une faveur octroyée en contrepartie de l'article 49-3 de la Constitution.

²⁷² Julie BENETTI, *Le retour de la procédure du temps législatif programmé*, *Constitutions* 2013. 374 : « Entre 2009 et 2012, le temps programmé a été appliqué à la discussion de vingt-sept textes ».

²⁷³ Brice LACOURIEUX, *TLP : le cauchemar des non-inscrits*, *L'express*, mai 2018.

lorsque la proposition concerne une loi dite « petite » loi ». Cependant, lorsque les textes sont plus lourds ou controversés, ce moyen devient non seulement inefficace mais en plus inadapté. Une garantie demeure : les documents parlementaires. Puisqu'ils seront transmis, leur contenu permettra d'exclure des débats certains éléments auxquels ils répondent déjà ou d'anticiper les désaccords. Les documents parlementaires sont ainsi les alliés du consensus.

Le consensus est la situation d'accord qui existe entre des protagonistes. En l'espèce, il s'agit du consensus qui unit deux institutions parlementaires : l'Assemblée nationale et le Sénat, c'est-à-dire les deux chambres du Parlement bicaméral français²⁷⁴. Par définition, le consensus implique qu'un désaccord soit possible mais qu'il soit résolu. Le désaccord et le conflit, peuvent coexister avec le consensus²⁷⁵ dès lors que la finalité du processus législatif est l'aboutissement de la proposition. Autrement dit, le désaccord et le consensus peuvent exister au sein du même dossier législatif sous condition qu'ils n'existent pas dans le même temps. Leur coexistence est donc contextuelle mais non factuelle. Aux termes du 1^{er} alinéa de l'article 45 de la Constitution²⁷⁶ : « *Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux Assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique* ». Le principe ainsi constitutionnalisé, est celui de la navette entre les deux chambres jusqu'à l'adoption d'un texte identique. Au cours du débat du texte, la recherche du consensus habite les parlementaires, le fait que l'assemblée saisie en second se prononce alors que la première assemblée n'est plus composée de la manière est sans incidence²⁷⁷.

Il est ainsi possible d'observer que les documents parlementaires, nonobstant le pré-conditionnement de l'examen en séance (par les délais des commissions et le temps législatif programmé) peuvent devenir un moyen d'expression favorisant le consensus et permettant l'intemporalité de certaines informations. Si le temps devait être une garantie de procédure législative, les documents parlementaires en sont les cautionnaires.

²⁷⁴ Alain DELCAMP, *La notion de loi organique relative au Sénat : entre affirmation du bicamérisme et parlementarisme « rationalisé »*, Revue française de droit constitutionnel 2011/3 (n° 87). Jean-Pierre BEL, *Le Sénat à l'heure du changement : plaider pour un bicamérisme rénové*, Paris : Fondation Jean Jaurès, impr. 2011. Raymond FERRETTI, *Bicamérisme ou bicaméralisme*, Universalis.edu.

²⁷⁵ André AKOUN, *Consensus*, Universalis.edu. Voir en ce sens Auguste COMTE et Emile DURKHEIM.

²⁷⁶ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

²⁷⁷ Cons. const. 29 nov. 2012, no 2012-657 DC § 2.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

Les travaux en commissions occupent une place en centrale dans l'élaboration de la loi. En effet, le rôle des commissions est d'écrire la loi mais surtout, d'expertiser la loi. Ainsi, l'effet est double. L'utilité du Parlement dans l'écriture de la loi est revalorisée par le bais des travaux en commissions parlementaires. Mais également, l'expertise du Parlement pour écrire la loi est réaffirmée. De plus, les commissions parlementaires lui permettent de voir cette revalorisation maximisée par la pluridisciplinarité de leurs compétences. Ainsi, l'effet des commissions parlementaires s'observe à deux égards, et l'utilité de leurs travaux s'observe à trois degrés. Si ces commissions ont un tel impact sur le processus législatif, les documents parlementaires qui en sont issus ont forcément une incidence sur les voies législatives.

Pareillement, les questions occupent une place particulière dans l'élaboration de la loi. Elles constitueront inévitablement une phase pré-législative puisque la réponse qui y sera apportée déterminera s'il est nécessaire d'écrire la loi ou non. En effet, un parlementaire qui déposerait une question dont la réponse mettrait en évidence la nécessité d'une législation, aura non seulement intérêt à écrire la loi, mais en plus, par le biais de ces questions, se verra conféré d'une mission législative et pourra ainsi écrire la loi avec d'avantage de légitimité. L'annexion de ces questions à un dossier législatif leur permettra d'être qualifiées de documents parlementaires dont l'impact constituera pour le parlementaire dépositaire, un moyen supplémentaire d'écrire la loi.

Les voies législatives sont les protocoles et les possibilités données pour que la loi soit écrite. Un moyen d'action législative est l'appui, complémentaire ou substitutif, donné aux voies d'action législatives. Préalablement et durant le travail en commissions, les documents parlementaires existent comme outils des voies d'action législatives. Postérieurement au travail en commissions, ils deviennent de véritables moyens d'action. Similairement, avant la décision d'écrire la loi, une question est un moyen d'ouvrir la voie législative. Postérieurement à la réponse, elle devient un moyen d'écrire la loi. Année à un dossier, ce document parlementaire devient lui aussi garantie d'accès aux voies législatives et un moyen d'action législative. C'est la complémentarité de ces deux actions qui permet de garantir l'action législative. Ainsi, la procédure législative sera conjointe aux documents parlementaires, et l'action législative fixée par les documents parlementaires.

CONCLUSION DU TITRE 1

Les documents parlementaires matérialisent de façon tangible le processus législatif par lequel la loi sera écrite. A ce titre, ils vont refléter la mission législative qu'ils servent. Mais plus encore, ils vont pouvoir mesurer la capacité d'incidence des étapes processuelles dans lesquelles ils interviennent. L'étude des documents parlementaires, au travers du processus législatif, permet d'en jauger la nature, sans qu'elle puisse être formelle établie, car vouée à muter à chaque étape de l'écriture de la loi. Les critères de qualification d'un document parlementaires ont été déterminés, et l'apport supplémentaire est de considérer qu'il existerait plusieurs catégories de documents parlementaires. Les documents parlementaires « simples » seraient ainsi définis comme étant des documents parlementaires dont les ressemblances structurelles communes à différents dossiers législatifs permettraient d'établir les moyens formels pour élaborer une loi.

L'examen des commissions parlementaires est une étape clé, pour ne pas dire assassine, du processus d'écriture de la loi. Par conséquent, les documents parlementaires qui en sont issus ont une valeur particulière. On pourrait parler de documents parlementaires de valeur supérieur, de deuxième niveau ou de documents parlementaires sui generis. Afin d'en déterminer la sous qualification exacte, un terme sera emprunté aux catégories législatives : le terme organique. Ainsi, on pourrait parler de documents parlementaires « organiques » que l'on pourrait définir comme étant des documents parlementaires dont la création conditionne le fonctionnement du processus législatif et des mécanismes d'aboutissement d'une proposition. De la même manière, les questions parlementaires pourraient bénéficier de cette qualification. En effet, elles vont déterminer si oui ou non il est nécessaire d'écrire la loi. Les éléments et moyens nécessaires à l'écriture de la loi seront soumis à un enchaînement causal, déterminé par la réponse qui sera donnée à la question parlementaire (une absence de réponse étant équivalente à une réponse mettant en exergue un vide juridique). C'est donc bien le fonctionnement du processus législatif qui sera atteint par cette question qui mutera rapidement (si la décision d'écrire la loi est prise) en document parlementaire.

Ainsi, les documents parlementaires organiques deviennent ainsi nécessaires au bon fonctionnement de la procédure législative et les documents parlementaires indispensables au processus législatif.

TITRE 2.
LE PROCESSUS LEGISLATIF AU TRAVERS DES
DOCUMENTS PARLEMENTAIRES

Les documents parlementaires sont les témoins privilégiés de l'écriture de la loi. Aussi, en plus d'être une notion substantielle, ils offrent également la possibilité de sonder l'exercice législatif parlementaire. Grâce aux documents parlementaires, il est ainsi possible d'essorer le processus d'écriture de la loi, jusqu'à le rendre transparent. A ce titre, ils ont également une fonction relative : celle de rendre visible l'intégralité du processus législatif.

L'existence des documents parlementaires permet ainsi de jauger l'impact des voies et des moyens parlementaires à toutes les étapes de l'écriture de la loi. Le contenu des documents parlementaires permet de mesurer la capacité législative du Parlement. C'est à travers l'étude des documents parlementaires, aux cours des différentes étapes du processus d'écriture de la loi, que l'on peut observer et identifier les moyens d'écriture de la loi. Ici, ils sont un outil d'analyse et de mesure du processus législatif.

CHAPITRE 1 : LA RELATIVITE DE L'EXISTENCE DES DOCUMENTS PARLEMENTAIRES

Les documents parlementaires se rapportent à l'écriture de la loi, c'est-à-dire à toutes les étapes du processus de la loi, que ce soit la procédure législative ou les moyens complémentaires législatifs. Ainsi, les documents parlementaires dépendent de l'écriture de la loi pour exister. Leur existence est donc relative et tributaire du processus législatif. La relativité de cette existence permet également de déterminer la relativité des étapes relatives à l'élaboration de la loi. Ici il convient impérativement de distinguer l'existence relative, de l'utilisation relative. Le premier permet d'identifier et révéler des éléments, le second permet de confirmer ou compléter ces éléments. Seul le premier est analysé ici. Le deuxième sera l'objet d'une étude approfondie dans la deuxième partie.

Est-ce que leur existence peut être différente ? Au travers des documents parlementaires, il est possible d'observer la place qui est donnée et même réservée aux groupes politiques, au cours de l'écriture de la loi. Mais il est également possible d'observer un périmètre auquel se heurtent les parlementaires et plus globalement le Parlement : les thèmes législatifs. Une hiérarchie pourrait exister et leur existence ne serait ainsi pas la même à toutes les étapes de l'écriture de la loi. Mais surtout, une hiérarchie des différentes étapes de l'écriture de la loi existerait.

SECTION 1 : La gouvernance parlementaire

Le terme gouvernance désigne ensemble des mesures, stratégies, comportements et organes qui assurent le fonctionnement d'une institution²⁷⁸. Le Parlement a la direction de l'institution parlementaire, mais la gouverne-t-il ? A travers les documents parlementaires la question semble trouver une réponse. Leur existence est donc ici un support d'analyses et non une notion autonome. Ils sont les révélateurs d'une réalité selon laquelle les groupes politiques sont les leaders incontestés de la procédure législative et le rapporteur, le soldat.

Paragraphe 1 : L'utilité autocratique des groupes politiques dans l'écriture de la loi

²⁷⁸ Louis BALMOND, *Cours de gouvernance internationale*, Master 2 Droit public international, IDPD Nice, 2014.

Un groupe politique concentre la somme des pouvoirs individuels des parlementaires mais aussi le pouvoir du groupe pris en qualité d'entité. Leur capacité de puissance législative se devine dès la formulation de ces vérités et ce sont les organes directeurs qui permettent aux groupes politiques de conserver un équilibre dans l'exercice de leur pouvoir.

A) L'institutionnalisation des groupes politiques

Les parlementaires (députés ou sénateurs) peuvent se regrouper en fonction de leurs affinités politiques. Ces groupes peuvent s'organiser afin d'avoir un pouvoir et une capacité d'impact lors de la fabrication de loi, et notamment durant les débats. Grâce à la révision constitutionnelle de juillet 2008, les groupes sont reconnus et protégés par la Constitution. En effet, selon l'article 51-1 de la Constitution²⁷⁹ : « *Le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires* ». Au-delà de la représentativité et de la force qu'ils représentent, les regroupements sont une garantie de qualité du travail législatif. En effet, les discussions collectives garantissent la pertinence des réflexions grâce à la diversité et la complexité du recoupement et aux multiples analyses²⁸⁰. Le pouvoir reconnu aux groupes doit donc être donné au groupe majoritaire, mais aussi aux groupes d'oppositions en ce compris les groupes minoritaires²⁸¹. Sans quoi, les droits des groupes au nom du principe de représentativité ne seraient qu'une chimère. Il ne peut pas y avoir un monopole donné au groupe majoritaire sans une atteinte à la démocratie. Ce serait en contradiction avec la révision constitutionnelle de 2008 qui poursuivait l'objectif de « reparlementariser » la V^e République²⁸². Aussi, groupe minoritaire n'est pas nécessairement un groupe effacé sur la scène parlementaire, même si des droits spécifiques leur sont octroyés²⁸³. Une hiérarchie entre les groupes politiques semble

²⁷⁹ L. const. no 2008-724 du 23 juill. 2008, art. 26.

²⁸⁰ Pierre LEFEBURE, *Les apports des entretiens collectifs à l'analyse des raisonnements politiques. Composition des groupes et dynamiques discursives*. Revue française de science politique, 2011/3 (Vol. 61). Pierre LASCOUMES, Philippe BEZES, *Les formes de jugement du politique*, L'Année sociologique, 59 (1), 2009.

²⁸¹ Olivier DORD, *Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement*, RFDC 2009.

²⁸² Jean GICQUEL *La reparlementarisation : une perspective d'évolution*, La Ve République, 2008, Pouvoirs, n° 126.

²⁸³ Priscilla MONGE, *Les groupes minoritaires sous la Ve République*, RFDC 2015. Alinéa 5 de m'article 19 du Règlement de l'Assemblée nationale : « *Les droits spécifiques reconnus par le présent Règlement aux groupes d'opposition ainsi qu'aux groupes minoritaires sont attribués sur le fondement de la situation des groupes au début de la législature, puis chaque année au début de la session ordinaire* ».

exister²⁸⁴. Cependant, ce chapitre s'intéresse à l'étude du groupe politique et non pas à l'étude des groupes politiques. Les groupes d'amitiés ne seront donc pas non plus intégrés²⁸⁵.

La création d'un groupe politique, au sens prévu par l'article 51-1 de la Constitution²⁸⁶, est une possibilité mais n'est pas une obligation. L'article 19 alinéa 1 du règlement de l'Assemblée nationale expose que : *« Les députés peuvent se grouper par affinités politiques ; aucun groupe ne peut comprendre moins de quinze membres, non compris les députés apparentés dans les conditions prévues »*. De même, les groupes politiques n'ont pas à qualifier eux-mêmes la typologie de leur groupe mais seulement son appartenance. En effet, selon les alinéas 2 et 3 de ce même article : *« Les groupes se constituent en remettant à la Présidence une déclaration politique signée de leurs membres, accompagnée de la liste de ces membres et des députés apparentés et du nom du président du groupe. La déclaration peut mentionner l'appartenance du groupe à l'opposition. Ces documents sont publiés au Journal officiel. Sont considérés comme groupes minoritaires ceux qui ne se sont pas déclarés d'opposition, à l'exception de celui d'entre eux qui compte l'effectif le plus élevé. »*. Dans un souci de cohérence, un député ne peut faire partie que d'un seul groupe politique et les députés sans groupe peuvent adhérer au groupe de leur choix (alinéa 6 du présent article : *« Un député ne peut faire partie que d'un seul groupe »* ; alinéa 7 : *« Les députés qui n'appartiennent à aucun groupe peuvent s'apparenter à un groupe de leur choix, avec l'agrément du bureau de ce groupe. Ils comptent pour le calcul des sièges accordés aux groupes dans les commissions par les articles 33 et 37 »*). Il leur appartient de trouver leur place²⁸⁷. L'article 5 du Règlement du Sénat organise les groupes politiques de façon similaire (article 5 alinéa 1 : *« Les sénateurs peuvent s'organiser en groupes par affinités politiques. Nul ne peut faire partie de plusieurs groupes ni être contraint de faire partie d'un groupe »*).

Au sein de l'Assemblée nationale, l'actuelle législature se découpe ainsi : 310 membres du groupe « La République en Marche », 98 membres du groupe « Les Républicains », 41 membres du groupe « Mouvement démocrate et apparenté », 32 membres

²⁸⁴ Georges BERGOUIGNOUS, *Les nouvelles dispositions constitutionnelles et du règlement de l'Assemblée nationale à l'épreuve de la constitution des groupes politiques*, Constitutions, juillet-septembre 2012.

²⁸⁵ Jean-Marie PONTIER, *Les intergroupes parlementaires*, RDP 1981.

²⁸⁶ Tel qu'issu de la révision constitutionnelle de 2008.

²⁸⁷ Jean-Louis HERIN, *Les groupes minoritaires : un nouveau concept entre droit et politique*, Pouvoirs 2013/3 (n°146). Jean GICQUEL et Jean-Éric GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 26e éd., Paris, Montchrestien, 2012.

du groupe « UDI, agir et indépendants », 27 membres du groupe « Nouvelle gauche », 17 membres du groupe « La France insoumise », 16 membres du groupe « Gauche démocrate et républicaine » et enfin 21 députés n'appartiennent à aucun groupe²⁸⁸. La XVe législature se caractérise par le fait que la majoritaire parlementaire est détenue par un nouveau groupe.

L'intérêt essentiel d'appartenir à un groupe politique est que la vie parlementaire s'organise quotidiennement en fonction des groupes. Appartenir à un groupe c'est appartenir à la sémantique de la vie parlementaire. Comme il a été vu précédemment, même la composition des commissions doit refléter la composition de l'assemblée parlementaire. Les partis qui disposent d'un groupe au Parlement bénéficient même du soutien financier de l'Etat²⁸⁹. Mais c'est surtout le pouvoir législatif des groupes politiques qui admet indirectement leur importance. En théorie, chaque député vote individuellement (alinéa 2 de l'article 27 de la Constitution : « *Le droit de vote des membres du Parlement est personnel* ») cependant, au travers des documents parlementaires, il semble possible de dire que le vote des députés est conditionné par son appartenance à un groupe politique.

Une proposition visant à reconnaître le vote blanc aux élections a été déposée sous la XIIIe législature²⁹⁰. Cette proposition a été déposée par le député de la 2^{ème} circonscription du Bas-Rhin, seul. Ce député, appartenait au groupe politique « Union pour un mouvement populaire ». De façon introductive, il s'exprime ainsi : « *Certains de nos électeurs peuvent ne pas trouver d'intérêt à voter pour l'un des candidats qui se présentent à leurs suffrages et feront le choix de déposer dans l'urne une enveloppe qui ne contient aucun bulletin ou qui contient un papier blanc* » et la proposition de loi, dans son article premier, est ainsi rédigée : « *Les bulletins blancs sont décomptés séparément et annexés au procès-verbal. Ils entrent en compte pour la détermination des suffrages exprimés et il en est fait spécialement mention dans les résultats des scrutins* ». Cette proposition s'inscrit parfaitement dans le contexte politique de l'époque (identique à celui d'aujourd'hui par ailleurs) : la problématique du message exprimé par les électeurs via le vote blanc²⁹¹. Bien que comptés, les votes blancs

²⁸⁸ Effectif des groupes politiques, XVe législature, Site officiel de l'Assemblée nationale.

²⁸⁹ Loi du 11 mars 1998, article 9 tel que modifié par la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 : « *La première fraction des aides prévues à l'article 8 est attribuée (...) aux partis et groupements politiques qui ont présenté lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale des candidats ayant obtenu chacun au moins 1 % des suffrages exprimés dans au moins cinquante circonscriptions (...)* ».

²⁹⁰ Proposition numéro 4490.

²⁹¹ Alexandre LECHENET, *Plus de 2 millions de votes blancs et nuls*, Le Monde, le 7 mai 2012. Adélaïde ZULFIKARPASIC, *Le vote blanc : abstention civique ou expression politique ?*, Revue française de science

ne sont pas comptabilisés. Cette proposition traduit donc une orientation politique moderne. Néanmoins, le scrutin présidentiel de l'époque dénonçait la légitimité des élus. En effet le Président de la République avait été élu avec un record historique du nombre de vote blanc²⁹². Les groupes politiques de cette législature étaient alors fragilisés. Le dépôt de cette proposition était la volonté d'un parlementaire mais pas d'un groupe politique de parlementaires. La proposition était donc bien fondée politiquement et contextuellement. Mais pas parlementairement. La proposition n'a pas abouti. La Commission des lois constitutionnelle, de la législation et de l'administration générale de la République (commission à laquelle la proposition a été renvoyée) n'a même pas rendu de rapport. Aucun document parlementaire, hormis la proposition, n'a été publié au sien du dossier législatif de cette proposition.

Le contraste est d'autant plus saisissant à la lumière de la proposition relative à l'organisation du service et information des passagers dans les entreprises de transport aérien de passagers²⁹³. La particularité de cette proposition est l'adéquation entre le moment de sa fabrication et son contexte. En effet, cette proposition poursuivait l'ambition d'encadrer le droit de grève lorsqu'il est exercé au sein des aéroports. Or, peu de temps après son dépôt, une grève d'ampleur internationale a justement débuté. Le rapport²⁹⁴ établi au nom de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire mentionne cet élément mais surtout rappelle le soutien dont elle bénéficie. Les termes sont les suivants : « *En ce qui concerne la genèse de la proposition de loi, je rappelle que je l'ai fait cosigner le 20 octobre, sans la déposer, puis à nouveau le 22 novembre, après quoi je l'ai déposée (...)* ». En effet, cette proposition a été déposée par plus de 90 députés et a aboutie en moins de six mois. Parfois, une proposition peut même être signée au nom du groupe politique et ce faisant au nom de tous les parlementaires y appartenant²⁹⁵. Ainsi, elle sera cosignée non seulement par les parlementaires, mais aussi par le groupe politique pris en qualité d'entité. La formule « coproduction législative » peut être employée²⁹⁶. Ainsi par

politique, 2001. Philippe POISSON, *Abstention, vote blanc : la presse donne son avis*, Crimino Corpus, le 3 mai 2017.

²⁹² 5,82 % de bulletins blancs au second tour des élections présidentielle de 2012. Ce record ayant été battu au second tour de la présidentielle 2017 avec un résultat de 12 % de votes blancs.

²⁹³ Proposition numéro 3991, étudiée dans le titre précédent.

²⁹⁴ Rapport numéro 4157.

²⁹⁵ Liste des cosignataires de la proposition numéro 1546.

²⁹⁶ Commentaires sous l'article 42 de la Constitution, Code constitutionnel et des droits fondamentaux. Dalloz. Bertrand BRUNESSEN, *L'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire. Étude sur un concept régulateur de la procédure législative sous la Ve République*, RD publ. 2011. 431.

exemple, lors de la session 2016-2017 de la XIV^e législature, le groupe politique « Les Républicains » a déposé 66,8 % des propositions (soit 153 propositions) et cela alors qu'il n'avait pas la majorité. Un groupe politique peut donc avoir le monopole même s'il n'a pas la majorité. Loin d'être une chambre d'enregistrement, le parlement, grâce à ces comportements parlementaires organisés et calibrés, est investi de sa propre gouvernance législative et parlementaire.

B) Groupes politiques et direction parlementaire : une organisation modératrice

Les assemblées parlementaires bénéficient d'une autorité administrative et leur règlement doit être contrôlé par le Conseil constitutionnel²⁹⁷. Les conditions dans lesquelles les parlementaires travaillent sont encadrées par les organes directeurs suivants : le bureau et la Conférence des Présidents.

Le Bureau de l'Assemblée nationale dirige et organise la vie parlementaire ce qui le confère la qualité d'autorité collégiale. C'est même la plus haute autorité collégiale de l'Assemblée nationale²⁹⁸. Au sens de l'article 10 du Règlement de l'Assemblée nationale (alinéas 1 et 2) : « *Les autres membres du Bureau sont élus, au début de chaque législature, au cours de la séance qui suit l'élection du Président et renouvelés chaque année suivante, à l'exception de celle précédant le renouvellement de l'Assemblée (...) L'élection des vice-présidents, des questeurs et des secrétaires a lieu en s'efforçant de reproduire au sein du Bureau la configuration politique de l'Assemblée et de respecter la parité entre les femmes et les hommes* ». Le Bureau de l'Assemblée nationale est composé de 22 membres : un Président, 6 vice-présidents, 3 questeurs, 12 secrétaires (article 8 du Règlement de l'Assemblée nationale). Le Bureau du Sénat se compose d'un Président, huit vice-présidents, trois questeurs et quatorze secrétaires. Les membres du bureau du Sénat sont désignés eux pour 3 ans (article 3 du Règlement du Sénat). Le renouvellement fréquent du bureau de l'Assemblée nationale permet de garantir le dynamisme de leurs activités, et notamment celles de direction et d'encadrement des groupes politiques.

²⁹⁷ Article 1 alinéa 1 de la Constitution, tel qu'issu de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 : « *Les lois organiques, avant leur promulgation, les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel, qui se prononce sur leur conformité à la Constitution* ».

²⁹⁸ Pierre AVRIL, Jean-Eric GICQUEL, Jean GICQUEL, *Droit parlementaire*, LGDJ, Domat droit public, 5^e édition. Le Bureau de l'Assemblée nationale, site officiel de l'Assemblée nationale.

Un groupe politique détient une force législative on l'a vu. Mais cette force est-elle une puissance législative ou un pouvoir législatif ? Un pouvoir implique une autonomie, tandis qu'une puissance peut être la transmission d'un pouvoir. Or, les groupes politiques travaillent à l'intérieur d'un périmètre préétabli par le bureau. En effet, il existe au sein du Parlement des groupes d'études qui sont des instances informelles chargées d'assurer une veille juridique et technique²⁹⁹. Les groupes d'études accueillent les députés de tous les groupes politiques. C'est donc une zone de mixité politique présente avant la procédure législative. Bien que ces instances n'interviennent pas directement dans la procédure législative, il est raisonnable de penser que la seule participation à ces groupes permet de favoriser les échanges parlementaires et donc d'influencer les raisonnements parlementaires avant d'écrire la loi. Ces groupes d'études, sont soumis à l'autorisation du Bureau qui décide si oui ou non le groupe est adapté à la vie parlementaire. Le fait que ce soit le Bureau qui répartisse les présidences des groupes d'études entre les groupes politiques ne fait que le confirmer. En somme, le Bureau de chaque assemblée parlementaire détermine l'orientation des groupes de travail, lesquels déterminent l'orientation législative des groupes politiques (et réciproquement). Actuellement, il y a 113 groupes d'études au sein de l'Assemblée nationale³⁰⁰. Ces groupes bénéficient d'une grande liberté, comme celle d'auditionner les personnes nécessaires. Aucun des documents issus des groupes d'études ne peuvent être qualifié de document parlementaire tant qu'il n'est pas intégré à un dossier législatif. De même, aucun document issu des groupes politiques ne peut être qualifié de document parlementaire. Ici, c'est à travers l'étude du processus législatif, qu'il est possible de mesurer les limites de l'existence des documents parlementaires, dans l'écriture de la loi.

Par ailleurs, le temps peut-être une voie d'action législative et un moyen d'action parlementaire³⁰¹. C'est à la Conférence des présidents que revient la responsabilité d'organiser le calendrier parlementaire en examinant une fois par semaine l'ordre des travaux de l'Assemblée nationale en cours mais aussi les prochains. Selon l'article 47 du Règlement de l'Assemblée nationale : « *La Conférence des présidents se compose, outre le Président, des vice-présidents de l'Assemblée, des présidents des commissions permanentes, du rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, du président de la Commission des affaires européennes et des présidents des*

²⁹⁹ Les groupes d'études, Fiche de synthèse numéro 55, Assemblée nationale.

³⁰⁰ Nombre de groupes d'études agréés par le Bureau de l'Assemblée nationale le 20 décembre 2017.

³⁰¹ Voir Partie 1, Titre 1, Chapitre 2.

groupes ». C'est donc un rassemblement quasi élitiste en vue d'assurer la bonne gestion des activités législatives parlementaires. La Conférence des Présidents assure aussi une fonction de contrôle³⁰², mais c'est la fonction législative qui est ici à l'étude. Cet organe direct va rationaliser la procédure législative et le processus législatif. Il permet ainsi de contenir logistiquement, les processus opérés au cours de l'écriture de la loi. Les organes directeurs remplissent donc parfaitement leurs missions.

La capacité d'impact des groupes politiques dans le processus d'élaboration de la loi est à la fois forte et mesurée. Autrement dit, les groupes politiques détiennent une puissance législative qui est forte mais pertinemment modérée et encadrée. Cette direction leur permet de pérenniser leurs travaux et donc leur puissance législative.

Paragraphe 2 : Le rapporteur, cavalier de la procédure législative

Le rapporteur est le parlementaire clé de la procédure législative. En effet, il est à la fois le résultat d'une stratégie législative, mais aussi la garantie de son succès. S'agissant ici de l'étude du processus législatif à l'étape de la procédure, les commissions d'enquête ne seront pas étudiées³⁰³.

A) Le choix du rapporteur : une occasion pour le parlementaire et la proposition

Selon le lexique de l'Assemblée nationale, le rapporteur est : « *Un député désigné au sein d'une commission pour étudier un projet ou une proposition et présenter en son nom, en séance publique, ses observations et amendement* »³⁰⁴. Au sens de cette définition, le rapporteur est le mandataire d'une proposition et de sa discussion³⁰⁵. Le député (ou les députés) choisi est donc investi d'une tâche aussi noble que lourde. La question du choix du

³⁰² Article 39 de la Constitution alinéa 3 : « *Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le Président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours* ». Cons. const. 9 avr. 2009, no 2009-579 DC § 19 : « *Prévoir que la conférence des présidents de l'assemblée sur le bureau de laquelle un projet de loi a été déposé en premier lieu doit se prononcer dans un délai de dix jours sur le respect des prescriptions du présent article et de la L. org. qui en découle n'est pas contraire à la Constitution* ».

³⁰³ Voir Partie 2 pour une étude des commissions d'enquête.

³⁰⁴ Connaissance de l'Assemblée nationale, Petit lexique parlementaire, Site officiel de l'Assemblée nationale.

³⁰⁵ Catherine TASCA, *La discussion parlementaire est fondamentale du point de vue démocratique*, Petites affiches n°118, 1998.

rapporteur est déterminante. Selon l'article 86 alinéa 1 du Règlement de l'Assemblée nationale : « *La désignation des rapporteurs ainsi que le dépôt, l'impression et la mise à disposition de leurs rapports et des textes adoptés par les commissions doivent intervenir dans un délai tel que l'Assemblée nationale soit en mesure de procéder à la discussion des projets et propositions conformément à la Constitution* ». C'est la commission qui désigne un rapporteur lorsqu'elle est saisie au fond. En effet, et l'article 17 alinéa 3 du Règlement du Sénat dispose que : « *Lorsqu'un projet ou une proposition a été l'objet d'un renvoi pour avis, la commission saisie désigne un rapporteur, lequel a le droit de participer, avec voix consultative, aux travaux de la commission saisie au fond. Réciproquement, le rapporteur de la commission saisie au fond a le droit de participer, avec voix consultative, aux travaux de la commission saisie pour avis* ». Une spécificité est applicable à la commission des finances : c'est un rapporteur général du budget qui est nommé parmi les membres de la Commission des finances (article 13 alinéa 6 du Règlement du Sénat : « *Les commissions des finances et des affaires sociales nomment chacune un rapporteur général qui fait, de droit, partie du bureau de la commission* » ; article 39 alinéa 2 du Règlement de l'Assemblée nationale dispose que : « *Les bureaux des commissions comprennent, outre le président, quatre vice-présidents et quatre secrétaires. La Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire nomme un rapporteur général. La composition du bureau de chaque commission s'efforce de reproduire la configuration politique de l'Assemblée et d'assurer la représentation de toutes ses composantes* »). Dans ce cas d'espèce, le rapporteur a finalement la charge des relations entre le Parlement et le Gouvernement, en ce qui concerne le budget³⁰⁶.

Il faut distinguer la question de comment sont nommés les rapporteurs, de comment sont choisis les rapporteurs. Ce choix semble être directement rattachable à la volonté et à la position législative de la Commission. D'abord parce qu'ils en sont issus, ensuite parce que s'ils en sont issus, c'est en raison du lien de confiance qui les unit à la commission. Les critères retenus semblent être politiques, mais sous condition que le rapporteur possède une véritable expertise en la matière.

³⁰⁶ Pauline TURK, *Les commissions parlementaires et l'état d'urgence*, RFDA 2016. 455. Georges BERGOUGNOUS, *Exceptions constitutionnelles et spécificités de la procédure budgétaire en commission*, Constitutions 2014. 465.

La proposition³⁰⁷ relative à l'organisation du service et à l'information des passagers dans les entreprises de transport aérien de passagers, précédemment étudiée, avait pour rapporteur Monsieur Éric DIARD. Dans le rapport enregistré à la présidence le 11 janvier 2012, il fait état de l'enjeu de la proposition : « *la conciliation nécessairement difficile entre l'exercice du droit de grève reconnu par la Constitution et la continuité du service rendu aux usagers* » et ne manque pas de rappeler que cette ambition a déjà été poursuivie par d'autres parlementaires³⁰⁸. Pourquoi Monsieur DIARD avait-il été choisi pour poursuivre avec succès la difficile législation de ce domaine ? L'intention de la commission semble pouvoir se supposer ou se présumer. En effet, du 24 juillet 2007 au 2 août 2007 il était membre de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs³⁰⁹. Monsieur DIARD avait donc un regard privilégié sur les problématiques posées par l'aboutissement d'une proposition visant à réguler le droit de grève et la continuité des services publics. D'ailleurs, dans le rapport de la commission, il s'exprime en sa qualité de rapporteur et explique que les travaux de la proposition s'orientent vers un objectif que l'on pourrait presque qualifier de stratégique : « *éviter les grèves en incitant les employeurs et les organisations syndicales représentatives à conclure des accords-cadres de prévention de conflits* ». Le 12 février 2016, il a été nommé secrétaire national du transport aérien par le Président Monsieur Nicolas SARKOZY. Visiblement, le choix de la Commission a permis de confirmer et mettre en lumière la compétence d'un parlementaire. Le passage par la fonction de rapporteur pourrait semble-il conférer le titre d'expert.

Dans la même idée ici présumée, Monsieur le Ministre Hervé MARITON avait été nommé rapporteur spécial pour la commission des finances avant d'être nommé responsable du pôle projet du groupe politique Union pour un mouvement populaire après la crise qui avait secoué le parti³¹⁰. Pourrait-on penser que la nomination d'un rapporteur n'est pas seulement une mission mais aussi une forme de promotion parlementaire ? Il est en tout cas difficile de croire que tous les parlementaires ont le même impact législatif et que le choix du

³⁰⁷ Proposition numéro 3991.

³⁰⁸ Rapport numéro 4157 fait au nom de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur la proposition.

³⁰⁹ Historique des mandats et fonctions de l'Assemblée nationale, Commission spéciale et commission ad hoc, Assemblée nationale.

³¹⁰ Fonction de rapporteur en 2012. Crise politique du groupe politique du congrès de novembre 2012 du groupe politique Union pour un mouvement populaire. Nomination en qualité de responsable du pôle projet en janvier 2013.

rapporteur est sans lien avec cette hiérarchie informelle. Au travers des documents parlementaires nous pouvons observer que choisir un rapporteur c'est décider quel parlementaire a le plus de chance de faire aboutir une proposition.

La proposition tendant à la suppression du mot « race » de notre législation, numéro 218, a été renvoyée à la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Saisie au fond, la Commission a nommé Alfred Marie-Jeanne rapporteur. Celui-ci a présenté un amendement visant à supprimer l'article 1^{er} de la Constitution selon lequel : *« La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée »*³¹¹. Au motif que : *« D'un point de vue légistique, il convient d'opérer cette suppression dans tous les articles législatifs (au nombre de 59) où le mot « race » ou l'un de ses dérivés, « racial », « raciale », « raciaux » ou « raciales », est mentionné »*. C'est au cours de la réunion du 11 avril 2013 de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, qu'il a été désigné. Au cours de cette réunion plusieurs autres rapporteurs ont été désignés³¹². De plus, Monsieur URVOAS a auditionné des experts externes³¹³ autour d'une table de ronde. Par ailleurs, un autre rapporteur était présent (Christian Paul, rapporteur pour avis de la commission des Affaires sociales du projet de loi constitutionnelle relatif à la démocratie sociale). Enfin, Jean-Jacques

³¹¹ Tel que modifié par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

³¹² Mme Françoise GUEGOT, co-rapporteuse d'application sur la loi constitutionnelle qui serait issue de l'adoption définitive du projet de loi constitutionnelle relatif à la démocratie sociale (n° 813). M. Guy Geoffroy, co-rapporteur d'application sur la loi constitutionnelle qui serait issue de l'adoption définitive du projet de loi constitutionnelle relatif aux incompatibilités applicables à l'exercice de fonctions gouvernementales et à la composition du Conseil constitutionnel (n° 814). M. Georges FENECH, co-rapporteur d'application sur la loi constitutionnelle qui serait issue de l'adoption définitive du projet de loi constitutionnelle portant réforme du Conseil supérieur de la magistrature (n° 815). M. Philippe HOUILLON, co-rapporteur d'application sur la loi constitutionnelle qui serait issue de l'adoption définitive du projet de loi constitutionnelle relatif à la responsabilité juridictionnelle du Président de la République et des membres du Gouvernement (n° 816). M. Christophe BORGEL, rapporteur sur le projet de loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur (n° 885). M. Christophe BORGEL, rapporteur sur le projet de loi interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen (n° 886). M. Marc DOLEZ, rapporteur sur la proposition de loi, adoptée par le Sénat, portant amnistie des faits commis à l'occasion de mouvements sociaux et d'activités syndicales et revendicatives (n° 760).

³¹³ La Commission a auditionné, à l'occasion d'une table de ronde ouverte à la presse, Mme Julie BENETTI, professeure à l'Université de Reims Champagne-Ardenne, M. Jean-Philippe DEROSIER, professeur à l'Université de Rouen, Mme Wanda MASTOR, professeure à l'Université de Toulouse Capitole, Mme Ariane VIDAL-NAQUET, professeure à l'Université Paul Cézanne d'Aix-Marseille, sur les projets de loi constitutionnelle relatif à la démocratie sociale (n° 813), relatif aux incompatibilités applicables à l'exercice de fonctions gouvernementales et à la composition du Conseil constitutionnel (n° 814) et relatif à la responsabilité juridictionnelle du Président de la République et des membres du Gouvernement (n° 816) (M. Jean-Jacques URVOAS, rapporteur), Compte rendu numéro 53.

URVOAS, Président, s'exprimait également en tant que rapporteur. Lorsque cette réunion s'est tenue, c'est différents rapporteurs et experts qui se sont exprimés et c'est à l'issue de cette réunion qu'Alfred Marie-Jeanne a été nommé rapporteur. Même si les membres de cette réunion n'ont pas eu à voter, il est difficile de croire que le cumul de leurs interventions et réflexions, même hors sujet, n'aient pas conditionnées l'environnement dans lequel les rapporteurs sont nommés. Si tel n'est pas le cas, il n'en reste pas moins que puisque leur nomination sera publiée en qualité de document parlementaire³¹⁴, les travaux de la réunion seront à cette occasion aussi publiés. La nomination d'un rapporteur peut donc aussi permettre la mise en lumière des travaux parlementaires.

B) L'exercice de la fonction de rapporteur : une opportunité pour la procédure

Dans un premier temps, le rapporteur doit se livrer à un important et fondamental travail préparatoire³¹⁵. On pourrait même dire qu'il en a l'intendance. Pour ce faire, il est assisté d'une équipe constituée d'un ou plusieurs administrateurs appartenant au secrétariat administratif de la commission et de ses collaborateurs personnels. Pour étudier la proposition, il peut solliciter les avis qu'il juge nécessaire en procédant par exemple à des auditions et en sollicitant des membres des cabinets ministériels (commissaires du Gouvernement mais aussi ministres eux-mêmes). Mais aussi de tous les hauts fonctionnaires qu'il pense concernés³¹⁶. C'est une véritable collaboration qui s'organise autour du rapporteur afin d'optimiser son travail. Plus que l'optimisation de son travail à proprement parler, il semble que l'optimisation de sa fonction elle-même puisse impacter la procédure législative.

Selon l'article 86 alinéa 6 du Règlement de l'Assemblée nationale : « *Peuvent participer aux débats de la commission, outre les membres de celle-ci, l'auteur, selon les cas, d'une proposition ou d'un amendement ainsi que, le cas échéant, les rapporteurs des commissions saisies pour avis. La participation du Gouvernement est de droit* ». Le rapporteur pour avis peut participer aux travaux de la commission au fond. Et le rapporteur de la commission au fond peut participer aux travaux de la commission pour avis. A titre

³¹⁴ Les comptes rendus de réunion étant des documents parlementaires.

³¹⁵ Fiche technique, Connaître le Sénat, Rôle et fonctionnement, Examen des textes en commission, Site officiel du Sénat. Eric DIARD « *J'avais soumis à mes collègues une première version de cette proposition de loi qui, après avoir été retravaillée par mes soins, a été déposée le 22 novembre* », Rapport numéro 4157 fait au nom de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur la proposition.

³¹⁶ Éric SZIJ, *La technique de la loi dans les travaux préparatoires au débat parlementaire*, Parlement[s], Revue d'histoire politique 2009/1 (n° 11).

consultatif seulement. Cette participation se borne-t-elle réellement à une fonction de consultation ? La proposition de loi relative à l'exécution des décisions de justice et aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées, numéro 31, a été déposée par le Sénateur Laurent BETEILLE. L'objectif poursuivi était de restaurer la confiance des Français dans leur justice³¹⁷. La commission des lois a nommé François ZOCCHETTO rapporteur. Celui-ci a exposé que les dispositions de la proposition de loi, limitées à la matière civile, étaient destinées à améliorer l'exécution des décisions de justice, à redéfinir l'organisation et les compétences des juridictions et à rénover les conditions d'exercice de certaines professions réglementées (huissiers de justice, notaires et greffiers des tribunaux de commerce)³¹⁸. Dans son rapport³¹⁹, la commission soutient les mesures préconisées par la proposition. Néanmoins suite à la seule proposition du rapporteur de la commission des lois, ont été supprimés les articles relatifs à l'organisation de la fusion entre les deux professions de conseil en propriété industrielle et d'avocat. Tel un chef d'orchestre, le rapporteur peut, par sa simple proposition, modifier le cours des travaux préparatoires en commission³²⁰ lorsqu'il s'exprime.

Deux questions apparaissent. Tout d'abord, celle du cadre de sa prise de parole. Sa voix est-elle exemptée de conséquences ? L'article 41 alinéa 1 de la loi de 1881³²¹ dispose que : « *Ne donneront ouverture à aucune action les discours tenus dans le sein de l'Assemblée nationale ou du Sénat ainsi que les rapports ou toute autre pièce imprimée par ordre de l'une de ces deux assemblées*³²² ». La libre expression des parlementaires est nécessaire à la sincérité des débats on l'a vu³²³. Ici c'est la parole des rapporteurs qui est l'objet du questionnement,

³¹⁷ Proposition numéro 31, Exposé des motifs, Session ordinaire de 2008-2009, Dossiers législatifs du Sénat.

³¹⁸ Conclusions de la commission des lois. Dossier législatif du Sénat relatif à la proposition numéro 31.

³¹⁹ Rapport numéro 161 (2008-2009) fait au nom de la commission des lois.

³²⁰ Voir en ce sens Pierre AVRIL, *Irrecevable, vous avez dit irrecevable ? Sur une étrange décision du Bureau de l'Assemblée nationale*, Petites affiches n°025, 2017. S. LAVRIC, *Exécution des décisions de justice : proposition de loi modifiée en première lecture*, Dalloz actualité, 2 juillet 2010.

³²¹ Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, immunités de la défense.

³²² Immunité également reprise dans : l'article 26 de la Constitution (« *Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions* »). Par l'article 9 du Règlement de l'Assemblée nationale (« *Les deux premiers alinéas de l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 sont modifiés comme suit : Ne donneront ouverture à aucune action les discours tenus dans le sein de l'Assemblée nationale ou du Sénat ainsi que les rapports ou toute autre pièce imprimée par ordre de l'une de ces deux assemblées. Ne donnera lieu à aucune action le compte rendu des séances publiques des assemblées visées à l'alinéa ci-dessus fait de bonne foi dans les journaux* »). Voir également Conseil constitutionnel (précédemment cité dans le paragraphe relatif à la contradiction des documents parlementaires) Décision n°89-262 du 7 novembre 1989, § 6 « *qu'ainsi le rapport établi par un parlementaire, lorsqu'il exerce une mission dans les conditions définies à l'article LO 144 du code électoral, ne saurait être regardé comme un acte accompli par lui " dans l'exercice de ses fonctions " au sens du premier alinéa de l'article 26 de la Constitution* ».

³²³ Voir Titre 1 de cette même partie.

indépendamment de la notion de libre expression des parlementaires lors des débats. La Cour de cassation a décidé que l'entretien accordé à un journaliste par un député rapporteur d'une commission parlementaire mais publié dans une revue, n'est pas protégé par l'immunité de l'article 41 de la loi de 1881³²⁴. Ainsi, lorsqu'il s'exprime en qualité de rapporteur au sein du Parlement, le rapporteur bénéficie d'une liberté de parole qui maximise la portée de ses interventions orales. Cependant, dès lors que cette intervention est retranscrite au public, cette immunité ne trouve plus à s'appliquer. Finalement l'immunité applicable au rapporteur n'est effective que si elle concerne ses échanges avec les autres parlementaires. Mais n'est-ce pas l'opportunité fondamentale de la fonction de rapporteur, de pouvoir communiquer efficacement avec les parlementaires ? Le rapporteur, ne peut pas être sommé de justifier le bienfondé ses interventions. Il n'existe donc aucune responsabilité du rapporteur liée à l'exercice de sa fonction. La seule responsabilité dont il aurait à répondre serait celle applicable à n'importe quel individu lorsqu'il s'exprime. Ensuite, une seconde question demeure, celle du périmètre d'intervention du rapporteur au sein du Parlement. Il apparaît clairement que le rapporteur ne peut pas œuvrer à tous les niveaux parlementaires. En effet, le rapporteur ne peut pas passer de l'Assemblée nationale au Sénat, et vice versa. Sa nomination ne vaut que pour l'assemblée parlementaire à laquelle il appartient.

Ainsi, après avoir été adoptée par le Sénat, la proposition relative à l'exécution des décisions de justice et aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées a été transmise à la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République³²⁵. C'est Monsieur Yves NICOLIN qui a été nommé rapporteur. Celui-ci adopte une position similaire à celle du rapporteur de la première chambre parlementaire. En effet, il considère également la profession d'avocat et de conseil en propriété industrielle ne peuvent pas fusionner. Deux rapporteurs deux chambres différentes, deux positions similaires. Cela aurait pu ne pas être le cas. En effet, les rapporteurs n'ont pas d'obligation de recherche de consensus. Il est également possible qu'ils s'affrontent. Que ce soit entre des rapporteurs issus de l'Assemblée nationale et du Sénat³²⁶, mais aussi entre deux co-rapporteurs de la même chambre³²⁷.

³²⁴ Cass. crim., 30 sept. 2003, n° 03-80039 : Bull. crim., n° 173. Voir aussi en ce sens François Fourment, *Immunité de presse dans l'exercice des fonctions parlementaires*, Gazette du Palais numéro 38, 28 octobre 2016.

³²⁵ Rapport numéro 2622 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

³²⁶ Rapports loi relative aux heures de travail.

³²⁷ Proposition d'un rapport parlementaire visant à supprimer le quotient familial.

Un rapporteur est donc à la fois un parlementaire, une fonction, et un moyen d'aboutissement. Ce qui fait du rapporteur le cavalier de la procédure législative.

SECTION 2 : La tutelle des thèmes législatifs

A titre liminaire, il convient de citer 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* ». Cet article s'applique à tous les domaines législatifs et pas seulement aux textes financiers³²⁸. C'est une condition à laquelle toutes les propositions doivent se plier. L'étude ici est celle de l'influence du domaine sur lequel porte la proposition, aussi, il conviendra de considérer que cette condition est remplie ou du moins est affranchie de la question qui sera étudiée.

Par ailleurs, il convient également de distinguer domaine législatif et thème législatif. Le domaine législatif est le domaine de la loi, régit par l'article 34 de la Constitution³²⁹.

³²⁸ Cons. const. 23 juill. 1975, no 75-57 DC § 4 : « *l'article 40 apporte, en ce qui concerne les membres du Parlement, une limitation aux principes posés aux articles 39, al. 1er, et 44, al. 1er, en vue d'éviter que des dispositions particulières ayant une incidence financière directe, puissent être votées sans qu'il soit tenu compte des conséquences qui pourraient en résulter pour la situation d'ensemble des finances publiques* », Commentaires de l'article 40 de la Constitution. Code constitutionnel et des droits fondamentaux 2018. Voir aussi Jean-François KERLEO, *Plaidoyer en faveur d'une réforme de l'article 40 de la Constitution*, RFDC 2014. 507.

³²⁹ Article 34 de la Constitution tel que modifié par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 : « *La loi fixe les règles concernant : -les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ; les sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ; -la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités ; -la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats ; -l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie. La loi fixe également les règles concernant : -le régime électoral des assemblées parlementaires, des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ; -la création de catégories d'établissements publics ; -les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat ; -les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé. La loi détermine les principes fondamentaux : -de l'organisation générale de la Défense nationale ; -de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ; -de l'enseignement ; -de la préservation de l'environnement ; -du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ; -du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale. Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'Etat. Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques. Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique* ».

Différemment, les thèmes législatifs concernent les sujets sur lesquelles les parlementaires développent des réflexions et des propositions. Ces thèmes législatifs, peuvent être déterminés en fonction de l'affectation d'une proposition à une commission³³⁰. Un document parlementaire peut porter sur différents domaines législatifs, alors qu'il serait affilié à un seul thème législatif. Toutefois, sa portée législative s'arrêtera au dossier législatif. Il ne pourra évoluer que dans cette sphère. A moins qu'il soit ultérieurement réutilisé pour un autre dossier législatif portant sur un domaine différent. Au travers des thèmes législatifs auxquels ils sont rattachés, les documents parlementaires permettent de déterminer si oui non, en fonction du thème, le processus d'écriture de la loi diffère. Trois thèmes sont en tête³³¹. Tout d'abord les thèmes financiers et économiques, non pas en raison d'un nombre élevé de propositions, mais justement en raison de la faible présence du Parlement. Egalement, le thème des Lois³³², car à l'inverse c'est le thème le plus légiféré et le Parlement y triomphe.

Paragraphe 1 : La législation financière : le Parlement effacé

Au regard des statistiques des activités législatives³³³, parmi les trois thèmes récurrents, deux sont émancipés du pouvoir législatif du Parlement : le thème financier et le thème économique. Ces thèmes, bien que différenciés, se rejoignent dans leur finalité : la dimension budgétaire. Ici, est analysé l'entier processus d'écriture de la loi, lorsqu'il est appliqué aux propositions portant sur ces thèmes. Autrement dit, l'examen de tous les documents parlementaires permet de comparer l'application des éléments et moyens précédemment déterminés, afin de savoir si le processus établi dans les précédents chapitres peut être modifié par les seuls thèmes légiférés.

A) La difficile appréhension parlementaire du thème financier

³³⁰ Voir Partie 1, Titre 1, Chapitre 2 pour une liste des différentes commissions.

³³¹ Seront pris ici comme échantillons d'analyse les propositions de la XIV^e législature (session 2011-2012 de la XIV^e législature : nombre de projet de lois déposées à l'Assemblée nationale : 35. Nombre de propositions de loi déposées à l'Assemblée nationale : 145. Session 2016-2017 : nombre de projets de loi déposés ou transmis : 32. Nombre de propositions de loi déposées à l'Assemblée nationale 239). Total de la XIV^e législature : 1837 propositions déposées contre 171 projets. Sur 1837, 110 ont abouties.

³³² Le terme fait référence aux lois qui relèvent de la compétence de la commission des Lois constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration générale de la République (également appelée commission des Lois).

³³³ Rapports et synthèses des activités législatives des XIII^e, XIV^e et XIV^e (sessions déjà réalisées seulement) législatures, site officiel de l'Assemblée nationale.

Sans grande surprise, le thème financier est le monopole du Gouvernement³³⁴. En effet, 48 textes ont été examinés par la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire. Parmi ces textes, il y avait seulement trois propositions, dont une qui n'a même pas aboutie³³⁵. Ainsi, plus de 90 % des lois relatives au thème financier sont des projets.

Le 13 novembre 2013, une proposition relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance-vie en déshérence, numéro 1546, a été déposée à l'Assemblée nationale. Cette proposition a été déposée par trois députés socialistes³³⁶ et a été co-signée par plus d'une trentaine d'autres députés ainsi que les membres du groupe socialiste, républicain et citoyen. C'est donc non seulement des parlementaires de la chambre basse qui ont déposé la loi, mais aussi le groupe politique pris en tant qu'entité autonome. Cet élément permet de soulever une interrogation : lorsque le Gouvernement a le même parti politique que la majorité des Parlementaires, et lorsque c'est ce groupe qui dispose une proposition, est-ce une véritable proposition ou un projet de loi déguisé en proposition ? Il semblerait que oui. Ainsi, lorsqu'un groupe politique s'associe au dépôt d'une proposition, immédiatement, cette proposition revêt une puissance législative. Qu'en est-il de sa capacité législative ?

Le Gouvernement a engagé la procédure accélérée sur cette proposition deux mois après³³⁷. Au regard du nombre important de parlementaires sollicités, l'engagement de la procédure est opportun. La proposition ayant mis environ huit mois pour aboutir. Cinquante-huit amendements ont été déposés³³⁸ et trente-neuf lors des travaux de la Commission³³⁹ (la majorité ont été retirés ou rejetés). Le premier député déposant la proposition (Monsieur Christian Eckert) a également été nommé rapporteur à la Commission à la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, saisie au fond. Ce qui n'est ni rare, ni systématique. Le rapport de la Commission fait état de la nécessité de compéter le cadre juridique applicable aux avoirs en déshérence mais aussi des atteintes aux principes de

³³⁴ Voir également Michel VERPEAUX, Laurence BAGHESTANI, Anne-Charlène BEZZINA, Bertrand-Léo COMBRADE, Margaux BOUAZIZ, Christine RIMBAULT, *Chronique de droit constitutionnel jurisprudentiel, La compétence et le domaine de la loi*, Petites Affiches, Numéro 2012.

³³⁵ Rapport d'information numéro 4547 sur l'activité de la Commission des finances au cours de la XIV^e législature. Sous la présidence de Gilles Carrez.

³³⁶ Christian Eckert, Bruno Le Roux, Dominique Lefebvre.

³³⁷ Pour rappel, il a cette possibilité à tout moment (voir Partie 1, Titre 1).

³³⁸ Base des amendements, amendements déposés sur le texte numéro 1765, dossier législatif du site officiel de l'Assemblée nationale.

³³⁹ Base des amendements, Amendements déposés en commission sur le texte numéro 1546, dossier législatif du site officiel de l'Assemblée nationale.

protection des droits des épargnants et de préservation des intérêts financiers de l'Etat. La proposition s'inscrit ainsi dans un cadre politique cohérent avec l'actualité et les objectifs du parti politique³⁴⁰. De plus la Commission insiste³⁴¹ sur le fait que les travaux préparatoires ont été particulièrement développés et qu'ils ont fait l'objet d'une longue réflexion avec la participation de la Cour des comptes et du Conseil d'Etat³⁴². Elle incarne ici parfaitement toutes les fonctions formelles et informelles qui lui sont attribuées³⁴³. La discussion publique s'est ouverte sur la prise de parole d'un député membre d'un groupe politique d'opposition (Union pour un mouvement populaire). La quelle s'est aussitôt exprimée ainsi : « *Ma question s'adresse à M. le Premier ministre. La Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement vient de révéler que l'investissement en France des entreprises étrangères a chuté en 2013 non pas de 10 % ni même de 20 % mais de 77 % ! (...). Cet état de fait est la conséquence directe de votre politique, celle-là même que vous avez choisi de conduire depuis près de deux ans, c'est-à-dire depuis l'élection de François Hollande. Elle est profondément hostile au développement économique et donc à l'emploi* »³⁴⁴. En réponse, c'est le Ministre de l'Economie lui-même qui s'est exprimé pour débattre de ces propos et du bienfondé de la proposition. La contradiction et la sincérité des débats ne pouvaient pas être plus optimales. Le soutien de la majorité politique non plus. La proposition a été adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale.

Devant le Sénat, la proposition a été renvoyée à la Commission des finances, saisie au fond, et François Marc a été nommé rapporteur. La Commission, a décidé d'examiner conjointement cette proposition avec celle déposée par un sénateur et relative à la protection des épargnants³⁴⁵. Pourrait-on parler d'une fonte de ces propositions ? Le rapport³⁴⁶, après avoir consenti à une carence du cadre juridique, remet en perspective le texte de l'Assemblée nationale et modifie plusieurs articles. Il modère notamment le nombre de modifications

³⁴⁰ François Hollande : « mon véritable adversaire, c'est le monde de la finance », La Tribune avec Reuters, 22 janvier 2012. Georges Ugeux, Les abus de la finance mondiale sont de nouveau au pilori, Le Monde, 15 juillet 2012. Loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012.

³⁴¹ Rapport numéro 1765, au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.

³⁴² Pour une analyse de la place du Conseil d'Etat dans l'écriture de la loi, voir Partie 2.

³⁴³ Voir Titre précédent pour un détail des missions des Commissions.

³⁴⁴ Compte rendu intégral, première séance du 19 février 2014, Dossier législatif, XIVe législature, Session ordinaire de 2013-2014. Sous la Présidence de Claude Bartolone.

³⁴⁵ Proposition numéro 179, dossier législatif du Sénat, Session ordinaire 2013-2014.

³⁴⁶ Rapport numéro 471 fait au nom de la Commission des finances.

souhaitées dans l'article premier. Lors de la séance du 7 mai 2014³⁴⁷, participaient plusieurs parlementaires ayant la fonction de rapporteur³⁴⁸. De façon introductive, il a été fait mention des candidatures et nominations à la Présidence de plusieurs commissions³⁴⁹. Il semble que ces débats soient également l'exacte incarnation des débats pris en tant que moyens parlementaires mais aussi de l'existence des documents parlementaires en tant que témoins et moyens supplémentaires³⁵⁰.

Les deux chambres ne sont pas parvenues à un accord. Une fois encore, les étapes incidentes de l'écriture de la loi, sont ici toutes présentes. La proposition de loi modifiée par le Sénat, numéro 1927, a été déposée le 7 mai 2014 et la Commission mixte paritaire a été convoquée. Le texte élaboré par ladite commission a été soumis aux deux assemblées (conformément à l'article 45 de la Constitution alinéa 3³⁵¹ qui dispose que : « *Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux Assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement* ») et le texte a été adopté. La loi n° 2014-617 du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence publiée au Journal Officiel du 15 juin 2014.

La procédure législative était parfaitement conforme au protocole standard. Tout comme le processus législatif. Les autres propositions déposées et renvoyées à la Commission des finances, sous la XIVe législature, suivent ce même protocole parlementaire, à la différence que certaines étapes sont absentes³⁵². Mais la trame était la même. Ces

³⁴⁷ Compte rendu intégral des débats, dossier législatif du Sénat, séance du 7 mai 2014, sous la présidence de Charles Guené.

³⁴⁸ Jean-François Husson, Hervé Maurey, François Marc.

³⁴⁹ À la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, en remplacement de Mme Kalliopi Ango Ela dont le mandat de sénateur a cessé ; à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, en remplacement de Mme Hélène Lipietz, dont le mandat de sénateur a cessé ; à la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire, en remplacement de M. André Vairetto, dont le mandat de sénateur a cessé ; à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, en remplacement de M. Gaëtan Gorce, démissionnaire ; à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, en remplacement de M. Luc Carvounas, démissionnaire.

³⁵⁰ Pour un détail de cette notion de moyen parlementaire, voir le titre précédent de ce même chapitre.

³⁵¹ Tel que modifié par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

³⁵² Proposition de loi relative à la modulation des contributions des entreprises, n° 1874 (dépôt, cosignataires, renvoi à la Commission des finances saisie au fond, Nomination d'un rapporteur, Rapport de la Commission, Dépôts d'amendements, Séance publique, rejet du texte). Proposition visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques, n° 2285 (dépôt, cosignataires, renvoi à la Commission des finances saisie au fond, nomination d'un rapporteur, dépôt d'amendements, Rapport de la Commission, Débats, adoption du texte en première lecture, transmission au Sénat, renvoi à la Commission des finances saisie au fond, nomination d'un rapporteur, Rapport de la Commission, Discussion en séance, adoption

propositions, sauf une, ont abouties. Ce n'est donc pas l'aboutissement d'une proposition qui pose problème, mais son dépôt (au sens du choix de fabriquer la loi et non juste la formalité administrative du dépôt). Pourquoi ? En raison du monopole gouvernemental de la législation financière ? En raison d'une initiative détenue informellement par d'autres participants à l'écriture de la loi³⁵³ ? Ici ce n'est pas la réponse qui importe, mais le fait qu'une indication puisse être établie : une proposition sur le thème financier peu facilement aboutir, mais il est rare que le Parlement dépose des propositions et donc il est rare qu'il décide de légiférer sur ce thème.

B) Le thème économique : une reconquête chimérique

La Commission des affaires économiques a été créée le 1^{er} juillet 2009. Sous la XIV^e législature, la Commission des affaires économiques a été saisie sur 70 textes environ³⁵⁴ dont plus de vingt propositions³⁵⁵. Trois remarques liminaires : le thème de ces propositions, bien

sans modification). Proposition réformant le système de répression des abus de marché, n° 3601 (Dépôt, engagement de la procédure accélérée, Renvoi à la Commission des finances saisie au fond, Dépôt d'amendements, Rapport de la Commission, Discussion en séance publique, adoption en première lecture, transmission au Sénat, Renvoi à la Commission des finances saisie au fond, Modification du Sénat, Convocation de la Commission mixte paritaire, Accord, adoption définitive). Proposition relative aux modalités de calcul du potentiel fiscal agrégé des communautés d'agglomération issues de la transformation de syndicats d'agglomération nouvelle, n° 4445 (Dépôt, cosignataires, renvoi à la Commission des finances saisie au fond, engagement de la procédure accélérée, dépôt d'amendements, Rapport de la Commission, Discussion en séance, adoption en première lecture, transmission au Sénat, renvoi à la Commission des finances saisie au fond, Rapport de la Commission, Discussion en séance, adoption sans modification).

³⁵³ Pour une réponse à cette question, voir la Partie 2.

³⁵⁴ Projets et propositions confondus. Vidéo de présentation du bilan d'activité de la Commission des affaires économiques sous la XIV^e législature. Sous la présidence de Frédérique Massat.

³⁵⁵ Notamment : proposition numéro 4203 relative au respect de l'animal en abattoir. Proposition numéro 3699 relative au débroussaillage. Proposition numéro 3463 relative au remboursement des taxes d'aéroport. Proposition numéro 3681 visant à garantir le revenu des agriculteurs. Proposition numéro 3571 visant à mieux définir l'abus de dépendance économique. Proposition numéro 78 en faveur de la compétitivité de l'agriculture et de la filière agroalimentaire. Proposition numéro 89 visant à favoriser l'ancrage territorial de l'alimentation. Proposition numéro 2817 visant à financer la rénovation des casernes en activité dégradées des ministères de la défense et de l'intérieur par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine. Proposition numéro 447 visant à prolonger la durée de vie des agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques. Proposition numéro 819 relative aux missions de l'Etablissement national des produits agricoles et de la pêche maritime. Proposition numéro 1635 relative à la sobriété, à la transparence et à la concertation en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques. Proposition numéro 1820 facilitant le déploiement d'un réseau d'infrastructures de recharge de véhicules électriques sur l'espace public. Proposition numéro 1635 relative à la sobriété, à la transparence et à la concertation en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques. Proposition numéro 2467 relative à l'entretien et au renouvellement du réseau des lignes téléphoniques. Proposition numéro 3052 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire. Proposition numéro 1037 visant à redonner des perspectives à l'économie réelle et à l'emploi industriel. Proposition 3146 tendant à favoriser la baisse de la production de CO2 par le développement de l'effacement électrique diffus. Proposition numéro 4344 relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle. Proposition numéro 394 relative au paiement des salaires et des loyers. Proposition numéro 150 instaurant une tarification progressive de l'énergie. Proposition numéro 531 relative à l'application du principe de précaution défini par la Charte de l'environnement aux risques résultant des ondes électromagnétiques. Proposition numéro

qu'économique, et également souvent en lien avec le thème attribué à la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire. De plus, sous cette législation, pour la première fois, la Commission a tenu à ce que l'application des principaux textes adoptés soit systématiquement évaluée. Enfin, c'est cette Commission qui fait l'objet du plus grand nombre d'heures de travail et d'examens³⁵⁶. Ces éléments, qui sont propres au thème législatif économique, ont-ils impacté le processus d'écriture de la loi ?

La proposition numéro 221 tendant à prévenir le surendettement a été déposée le 26 septembre 2012 par plusieurs députés appartenant au groupe politique « Union des démocrates et indépendants »³⁵⁷ et un député appartenant au Groupe politique « Union centriste »³⁵⁸. Cette proposition a été cosignée par une trentaine de députés. La proposition a été renvoyée à la Commission des affaires économiques, saisie au fond, et l'un des députés dépositaire (Jean-Christophe Lagarde) a été nommé rapporteur. La séance tenue³⁵⁹ par la Commission des affaires économiques était ouverte à la presse. Le Président, François Brottes, a immédiatement rappelé que le sujet de la proposition avait déjà été maintes fois abordé par la Commission. Le rapporteur a expressément exprimé son souhait de voir sa proposition enfin aboutir. Ses termes sont les suivants : *« après le rejet d'une proposition de loi identique dont j'étais l'auteur, que nous remettrions l'ouvrage sur le métier. J'espère avoir plus de succès aujourd'hui, car le problème demeure entier, encore aggravé par la crise économique »*. Rappelant l'urgence d'une législation sur ce sujet, le rapporteur proposait une solution : la création d'un fichier positif des crédits aux particuliers comme outil supplémentaire pour avoir une meilleure visibilité sur le phénomène du surendettement. Rapidement, le Président a suggéré que cette solution était désuète dans la mesure où un comité de repli avait été créé. La position du rapporteur face au Président est ferme et il répond avec ces termes : *« (...) le repli le plus consternant dont j'aie été témoin au cours de ma vie parlementaire ! »*. Il poursuit en justifiant juridiquement la proposition déposée. Lors de la discussion autour de cette proposition, il a été considéré que la proposition ne concernait

329 visant à mieux protéger les indications géographiques et les noms des collectivités territoriales. Proposition numéro 63 visant à assurer l'aménagement numérique du territoire. Proposition numéro 285 visant à déconnecter le prix du gaz de celui du pétrole pour la fixation des tarifs réglementés du gaz naturel. Proposition numéro 221 tendant à prévenir le surendettement. Proposition numéro 143 portant obligation d'informer de la localisation des centres d'appels.

³⁵⁶ Vidéo de présentation du bilan d'activité de la Commission des affaires économiques sous la XIV^e législature. Sous la présidence de Frédérique Massat.

³⁵⁷ Jean-Christophe Lagarde et Jean-Louis Borloo.

³⁵⁸ Thierry Benoit.

³⁵⁹ Compte rendu numéro 24 de la séance du 14 novembre 2012 de la Commission des affaires économiques. Sous la Présidence de François Brottes.

que des mesures qui seraient inefficaces et insuffisantes. Les arguments évoqués lors de ce cette réunion étaient rarement politiques et beaucoup plus techniques³⁶⁰. Le rapport de la Commission³⁶¹, s'exaspère du fait que le débat soit récurrent et n'aboutisse pas. Il cite à titre d'influence, plusieurs pays européens ayant déjà légiférés sur ce point. Il rappelle également la volonté du Parlement en listant les nombreuses initiatives parlementaires. Enfin, il expose que la proposition en l'espèce entend se démarquer et aller plus loin. Toutefois, cette proposition a été rejetée³⁶² en première lecture par l'Assemblée nationale.

La proposition numéro 1037 visant à redonner des perspectives à l'économie réelle et à l'emploi industriel a été déposée par huit députés dont trois issus du groupe politique socialiste, deux appartenant au groupe écologiste, et deux au groupe socialiste et radical³⁶³. La proposition a été également cosignée par plus de vingt députés mais surtout elle a été cosignée par Les membres du groupe Socialiste, républicain et citoyen et apparentés. Le nombre de député soutenant la proposition est donc extrêmement élevé et le groupe politique socialiste, pris en tant qu'entité, soutient la proposition. La législature en l'espèce avait pour majorité ce même groupe politique. Dès ce stade du processus de l'écriture de la loi, il est raisonnable de penser que la proposition a toutes les chances d'aboutir. Le Gouvernement a engagé la procédure accélérée sur cette proposition³⁶⁴. La Commission des affaires économiques a été saisie au fond, et la Commission des affaires sociales a été saisie pour avis. Un rapporteur a été nommé³⁶⁵ au sein de la Commission des affaires économiques, de même pour la Commission des affaires sociales³⁶⁶. Des amendements ont été déposés³⁶⁷. L'avis³⁶⁸ de la commission saisie pour avis mentionne le fait que ce sujet a déjà fait l'objet d'une proposition et l'animosité régnant est flagrante. En effet, un député³⁶⁹ a déposé un amendement visant à supprimer l'article premier portant obligation de rechercher un repreneur en cas de projet de

³⁶⁰ Contrôle de la CNIL, Association CRESSUS, Reconnaissance de l'UFC. Crédit social des fonctionnaires. Conférence de la lutte contre la pauvreté.

³⁶¹ Rapport numéro 411 fait au nom de la Commission des affaires économiques par Jean-Christophe Lagarde.

³⁶² Ce rejet a été numéroté et référencé comme document (en application des critères de qualification exposés lors du titre précédent, le terme document parlementaire semble pouvoir lui être applicable), mais ledit document n'est pas accessible.

³⁶³ Dossier législatif de la proposition numéro 1037 et de la loi n° 2014-384 du 29 mars 2014 visant à reconquérir l'économie réelle publiée au Journal Officiel du 1er avril 2014.

³⁶⁴ Sous la XIVe législature, 61 propositions ont fait l'objet de cette procédure, sachant qu'un millier de propositions ont été déposées (et seulement 110 ont abouties), son utilisation n'est pas anodine.

³⁶⁵ Clotilde Valter (groupe socialiste et radical).

³⁶⁶ Jean-Marc Germain (parti socialiste).

³⁶⁷ Amendements déposés sur le texte numéro 1037 en commission des affaires économiques et en commissions des affaires sociales.

³⁶⁸ Avis numéro 1270 présenté au nom de la Commission des affaires sociales par Jean-Marc Germain.

³⁶⁹ Dominique Tian (Union pour un mouvement populaire).

fermeture d'un établissement. Celui-ci s'exprime ainsi : « *Ce texte inutile et dangereux dégradera, aux yeux des investisseurs étrangers, l'image de notre pays. Il faut surtout souligner que vous vous livrez à une désinformation permanente, ce qui est grave : ce texte n'a rien à voir avec l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013, que M. Hollande disait pourtant vouloir suivre comme fil rouge. Le contenu de votre proposition de loi n'a fait l'objet d'aucun accord des partenaires sociaux : il y a escroquerie !* ». Il semble nécessaire de rappeler que les députés bénéficient d'une réelle et effective liberté de parole³⁷⁰. Le principe de sincérité des débats est ainsi totalement respecté en l'espèce. Le rapport³⁷¹ de la commission saisie au fond rappelle la volonté politique de l'époque et sa cohérence avec la proposition, par ailleurs elle exprime une gouvernance dite « *à la française* » et ce faisant rappelle l'identité politique et juridique de l'Etat. La proposition a été adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale. Le Sénat a saisi la commission des affaires sociales au fond et les commissions suivantes pour avis : la Commission des finances, la Commission des lois constitutionnelles, la Commission des affaires économiques. Au total, c'est ainsi six rapporteurs qui ont travaillé sur cette proposition et six commissions. Le Sénat et l'Assemblée nationale ne sont pas parvenus à un accord, et la Commission mixte paritaire a été chargée de proposer un texte. Le Sénat a de nouveau rejeté le texte, l'Assemblée nationale, en lecture définitive, l'a adopté (après l'avoir de nouveau renvoyé à la Commission des affaires économiques) et le Conseil constitutionnel a été saisi. En l'espèce, il s'agit d'un processus législatif complet et idéal, en ce sens que toutes les étapes formelles et possibles de l'écriture de la loi étaient présentes. La proposition a abouti (loi n° 2014-384 du 29 mars 2014 visant à reconquérir l'économie réelle publiée au Journal Officiel du 1er avril 2014).

La Commission des affaires économiques ne favorise pas en particulier le travail législatif du Parlement mais elle ne le désavantage pas non plus. Près d'un tiers des textes étaient des propositions de lois, un tiers des propositions de résolutions et un tiers des projets. Ce n'est pas le terrain de législation favoris du Parlement, mais ce n'est pas non plus celui du Gouvernement. Cette commission a un fonctionnement à part. Elle est caractérisée par le fait qu'elle est plus communicante, plus ouverte aux autres protagonistes (presse, parlementaires issus des autres groupes politiques, participation des autres commissions proportionnellement plus fréquente et en conséquence un temps de travail et de réflexion majoré en terme de

³⁷⁰ Le terme escroquerie renvoyant à une infraction pénale (article 313-1 du code pénal), une telle accusation pourrait faire l'objet de poursuites pour diffamation.

³⁷¹ Clotilde VALTER, Rapport numéro 1283 fait au nom de la Commission des affaires économiques.

volume). La Commission des affaires économique est d'avantage pluridisciplinaire, mixte et permet des réflexions approfondies. Même si le Parlement ne peut pas s'en servir pour déployer sa place de législateur sur le thème financier, cette commission permet que sa voix soit, graduellement, de plus en plus écoutée. Finalement, s'il légifère peu sur ce thème c'est principalement pour des raisons factuelles.

Paragraphe 2 : Le thème des Lois : le Parlement vainqueur

Le thème légiféré « des Lois » fait référence aux Lois constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration générale de la République, qui relèvent de la compétence de la commission des Lois constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration de la République, également appelée commission des Lois. Il convient de distinguer pouvoir de la Commission sur ce thème³⁷² et pouvoir législatif du Parlement sur un thème. En effet, l'importance du thème sur lequel intervenait la Commission était un indice de sa place et de la valeur des documents parlementaires qu'elle produisait. Alors qu'ici, c'est directement le processus législatif appliqués à ce thème, qui est étudié. Est-ce que le seul thème des Lois modifie le processus ? Est-ce que les moyens d'impacts sont différents que ceux déterminés ? La réponse est un grand oui.

A) La corrélation entre le thème légiféré et les méthodes de travail employées

Le rapport³⁷³ des activités de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale, permet de penser que la volonté du constituant de 2008 est effective, du moins sur le thème législatif relatif aux lois fondamentales³⁷⁴. En effet, ce thème représente 42 % des lois promulguées sous la XIVe législature³⁷⁵. 171 textes ont été examinés (71 propositions de loi issues de l'Assemblée nationale et 36 propositions issues du Sénat). Parmi ces 171 textes, 109 ont été définitivement adoptés, en ce compris : 49 propositions. Ainsi, à la grande différence du thème financier, le Parlement a ici produit quasiment autant de lois que le Gouvernement.

³⁷² Voir Titre 1.

³⁷³ Rapport d'information numéro 4552 sur le bilan d'activité de la commission des lois sous la XIVe législature (2012-2017) et sous la présidence de Dominique RAIMBOURG.

³⁷⁴ Dominique RAIMBOURG : « l'activité de la commission a été extrêmement intense (...) témoigne de l'importance prise par l'initiative parlementaire depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 ». Introduction du rapport d'information numéro 4552.

³⁷⁵ Hors conventions internationales.

Au cours de la session ordinaire 2014-2015 la résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale a été adoptée³⁷⁶. Cette résolution est intervenue à l'initiative du président de l'Assemblée nationale, Claude Bartolone afin de prolonger la volonté du constituant de 2008³⁷⁷. Grâce à cette résolution, la publicité des travaux en matière législative (et donc, la publicité des documents parlementaires) est devenue la règle de droit commun. De plus, les groupes d'opposition et les groupes minoritaires peuvent fournir des contributions qui seront annexées aux rapports législatifs. Ces écrits, sont également à qualifier de documents parlementaires. Par ailleurs, la commission peut désigner un député autre que le rapporteur pour suivre la mise en application de la loi. Avec ce dernier point, le Parlement peut exercer son rôle de législateur au-delà de l'écriture de la loi, et en a ainsi une possession complète. Cette résolution aurait dû impacter l'ensemble du processus législatif. Cependant, sa portée est particulièrement observable au cœur des travaux de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale. En effet, la Commission a scrupuleusement observé ces principes afin de « *mieux répondre aux attentes des Français* »³⁷⁸.

Plusieurs observations sont possibles. Tout d'abord, même si le chapitre en l'espèce a pour vocation d'étudier le processus au travers des documents parlementaires, il semblerait que de nouveau les documents parlementaires soient à la fois un support d'observations mais aussi un moyen supplémentaire autonome. Ici encore, il est possible de dire que les documents parlementaires remplissent une double fonction : celle de contenir et d'être un contenu. C'est ainsi au travers des documents publiés (des documents nécessairement parlementaires) qu'il est possible d'observer le processus de fond de cette Commission. Ensuite, on peut se demander pourquoi cette commission en particulier a choisi de respecter fidèlement la volonté de la réforme constitutionnelle de 2008 et de la résolution numéro 437 de 2014. Il semblerait que ce soit en raison de la nature même du thème objet de la législation : les lois touchant aux fondations de la société. De façon cohérente, Le Parlement,

³⁷⁶ Texte adopté numéro 437.

³⁷⁷ Dominique RAIMBOURG : « à l'initiative du président Claude Bartolone, a introduit des changements pour légiférer dans de meilleures conditions, valoriser les activités de contrôle et d'évaluation et renforcer les obligations déontologiques qui s'imposent aux députés. Dans le prolongement des orientations suivies depuis 2008 », Rapport d'information numéro 4552.

³⁷⁸ Rapport d'information numéro 4552 sur le bilan d'activité de la commission des lois sous la XIVE législature (2012-2017) et sous la présidence de Dominique Raimbourg : « Des méthodes de travail améliorées. Au-delà de ce bilan quantitatif, la commission des Lois a prolongé les efforts entrepris sous la précédente législature pour améliorer ses méthodes de travail (...) et répondre aux attentes des français ».

législateur représentant de la nation, et dont la volonté est d'être revalorisé comme tel, applique avec conviction les moyens mis à sa portée par les textes. Au regard des résultats précédemment énoncés, le Parlement est particulièrement efficace au sein du domaine législatif relatif aux lois fondamentales de la nation. Mais est-ce en raison de l'application de ces moyens, ou bien est-ce parce que ce thème lui offre davantage de possibilités d'impact ? Il semblerait que la réponse soit l'adjonction de ces deux questions. C'est parce que ce thème est fondamental que le Parlement doit y légiférer en particulier, avec pour instrument : l'application quasi pieuse des moyens issus des tentatives de revalorisation de sa place.

La commission a été particulièrement productive en termes de quantité de travail³⁷⁹ et rappelons que sur 171 textes, 107 ont été élaborés par le Parlement. Il a ainsi déposé plus de lois que le Gouvernement. Certes, proportionnellement les projets ont d'avantage aboutis, mais il n'en demeure pas moins qu'en terme de résultat, le Parlement est parvenu à légiférer à hauteur des ambitions qui pèsent sur lui. Il semblerait que ce soit la quantité de propositions fabriquées qui soit le moyen d'impact supplémentaire (ou différencié) permettant de faire aboutir d'avantages de propositions. Comment le Parlement est-il parvenu à parfaire autant de propositions, lesquelles sont visiblement de qualité puisque près de la moitié ont abouties ?

Il convient d'établir que les propositions n'ont pas le monopole des lois possédant de l'envergure. En effet, indépendamment de la notion de quantité, d'un point de vue purement vertueux, certaines évolutions législatives importantes sont issues de projets. Notamment, les lois relatives à l'exemplarité de la vie publique telles que la loi organique n° 2013-906 et la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique³⁸⁰. Mais aussi la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle³⁸¹ ainsi que la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes³⁸². Toutefois, il apparaît de façon non équivoque que des lois d'envergure équivalentes sont issues de propositions.

En effet, la loi organique n° 2016-506 du 25 avril 2016 de modernisation des règles applicables et la loi n° 2016-508 du 25 avril 2016 de modernisation des règles applicables aux

³⁷⁹ Plus de 600 heures d'examen en commission et près de 1300 heures d'examen séance publique. 17000 amendements examinés par la Commission et 7000 amendements adoptés. 357 rapports législatifs. 54 rapports autres que législatifs (rapport d'information numéro 4552).

³⁸⁰ Rapporteur M. Jean-Jacques Urvoas.

³⁸¹ Rapporteurs MM. Jean-Yves Le Bouillonnet et Jean-Michel Clément.

³⁸² Rapporteur M. Sébastien Denaja.

élections, sont issues de propositions émanant de l'Assemblée nationale. Concernant le processus législatif, il appert qu'une fois encore, il est totalement complet, en ce sens que toutes les étapes possibles sont ici présentes³⁸³. Concernant maintenant les moyens initialement créés et inopinément appliqués, il semble qu'en effet ils aient permis d'impacter la procédure législative. Tout d'abord, le rapport contient en son sein beaucoup d'indications³⁸⁴. Le thème est rappelé dès le début avec la première phrase suivante : « *L'élection du Président de la République occupe une place centrale dans notre démocratie* » (...) *si la controverse est parfois vive pendant quelques semaines, elle s'estompe une fois la campagne terminée, pour ne resurgir que cinq ans plus tard, alors qu'il est trop tard pour « changer les règles du jeu »* Ensuite, les documents parlementaires qui ont servi de base aux textes, sont détaillés. Il s'agit des recommandations formulées par le Conseil constitutionnel, la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, le Conseil supérieur de l'audiovisuel et la Commission des sondages. Mais aussi les consultations de plusieurs associations : Anticor, Regards citoyens, Transparency International France. Finalement, il est possible de savoir que l'application ferme et effective des moyens mis à la disposition du Parlement par la révision constitutionnelle de 2008 et la résolution de 2014, permet à une proposition de disposer d'une véritable vitrine de ses méthodes de travail, et donc d'avoir une visibilité sur la qualité des travaux préparatoires. On pourrait se demander si c'est l'exposition des travaux qui induit la recherche de leur qualité. En effet, puisqu'ils seront visibles par les citoyens, ils doivent être parfaits et leur qualité optimale est poursuivie. Ou bien, si c'est leur seule visibilité qui leur confère une qualité supplémentaire : celle d'être démocratique. Quoiqu'il en soit, ce faisant, une proposition gagne en autorité. Aussi, il est regrettable que ce fonctionnement ne soit appliqué avec tant de ferveur que pour les propositions relatives au thème des Lois. Nonobstant ce point, la question de l'utilisation des documents parlementaires, de l'initiative législative et de la participation législative comme mécanismes parallèles d'écriture de la loi, est ici soulevée mais sans pouvoir être résolue³⁸⁵.

³⁸³ Dépôt, cosignataires, renvoi à une commission saisie au fond, renvoi à une commission saisie pour avis, engagement de la procédure accélérée, dépôt d'amendements sur les deux textes (numéro 3320 et numéro 3214), nomination de plusieurs rapporteurs, élaboration de rapports et de textes, discussions en séances publiques, navette, convocation de la Commission mixte paritaire, navette et désaccord, adoption en lecture définitive de l'Assemblée nationale, saisine du Conseil constitutionnel (Dossier législatif relatif à la proposition numéro 3214 de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle).

³⁸⁴ Rapports numéros 3319 et 3320. Au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (rapporteur Jean-Jacques Urvoas).

³⁸⁵ Pour une réponse à ces questions, voir la Partie 2.

B) La prépondérance des propositions issues du Sénat

Au cours de la XIV^e législature, la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République a saisi au sujet de 107 propositions. Au sein de ces propositions, 71 venaient de l'Assemblée nationale et 36 du Sénat. Cependant, sur les 49 propositions abouties, 28 provenaient du Sénat et 21 de l'Assemblée nationale. Malgré le fait que les députés aient déposés un nombre plus important de propositions, les propositions déposées par le Sénat ont d'avantage abouties, au point que c'est finalement 77 % des propositions du Sénat qui ont abouties et 30 % des propositions de l'Assemblée nationale. Pourquoi ? Cela est d'autant plus surprenant que sous la XIV^e législature, c'est au total 1837 propositions qui ont été déposées³⁸⁶ lesquelles provenaient pour 1689 d'entre elles de l'Assemblée nationale et seulement 148 du Sénat.

Loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat est une loi issue d'une proposition émanant du Sénat³⁸⁷. Elle a été déposée par deux sénateurs³⁸⁸ et a été enregistrée le 12 novembre 2012. Dès l'exposé des motifs, ces sénateurs s'expriment ainsi : *« Au cours des États généraux de la démocratie territoriale, organisés par le président du Sénat, les 4 et 5 octobre derniers, la question récurrente du statut de l'élu a été abordée par de nombreux participants, soucieux de maintenir la vitalité de la démocratie locale qui est soutenue par ces milliers d'élus engagés au service de leurs concitoyens. Nombreux sont ceux qui ont souligné combien le cadre législatif était inadapté, d'une part, à une plus grande diversité des titulaires de mandat et, d'autre part, à la conciliation des fonctions électives avec une activité professionnelle. C'est pourquoi le Président du Sénat a missionné le président de la commission des lois et la présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation pour proposer un texte permettant d'y remédier »*. Ainsi, la question de l'initiative législative est de nouveau soulevée, en des termes différents cependant. En effet, ici, il apparaît clairement que c'est à l'initiative du Sénat, pris en sa qualité d'assemblée parlementaire, que la proposition est déposée. Cette proposition n'est pas cosignée, mais en avait-elle vraiment besoin avec une telle légitimité ? A la différence du paragraphe précédent, la question de l'initiative législative et de la participation législative est soulevée sans considération externe. C'est-à-dire qu'ici on

³⁸⁶ Seules 110 propositions ont abouties.

³⁸⁷ Proposition numéro 120 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, session ordinaire 2013-2013.

³⁸⁸ Jacqueline Gourault et Jean-Pierre Sueur.

peut se demander si le seul fait qu'une proposition fasse suite à initiative directe du Parlement, peut suffire pour en garantir l'aboutissement. Tandis que précédemment, c'était la question d'une initiative législative indirecte et externe qui était soulevée.

Ensuite, cette proposition est relativement succincte. En effet, elle ne contient que sept articles, lesquels sont pour l'essentiel de simples modifications ou compléments. S'il n'est pas possible de douter de l'impact législatif des retouches rédactionnelles³⁸⁹, il est revanche possible de douter du temps nécessaire à ces modifications. En effet, le temps accordé à la fabrication de cette loi est hors norme puisqu'entre le dépôt et la promulgation de la loi, se sont écoulées plus de deux années³⁹⁰. Quelle étape du processus, ou de la procédure, a été parachevée au point de nécessiter plus de deux ans de travail ? Aucune. Certes 73 amendements ont été déposés³⁹¹, mais il serait, tout d'abord, curieux de considérer qu'ils aient nécessités des années de travail préparatoire, ce qui est confirmé par le fait qu'ils aient été déposés dans l'année. De même, le débat en séance publique est intervenu rapidement. De tels délais seraient anodins s'agissant d'une loi produisant beaucoup de matière législative. Or, ici il n'en est rien. La réponse se situe alors nécessairement à l'étape suivante : le débat sur le fond. En effet, cette proposition est marquée par un manque de consensus. Après transmission à l'Assemblée nationale, la proposition par la Commission des lois de l'Assemblée nationale laquelle : *« a remplacé la notion d'« intérêt personnel distinct de l'intérêt général » retenue par le Sénat comme élément constitutif le délit de prise illégale d'intérêts par la notion d'« intérêt de nature à compromettre l'impartialité, l'indépendance ou l'objectivité de la personne » (article 1er A) »*³⁹². De plus, l'Assemblée nationale a souhaité rappeler l'enjeu de la proposition en ces termes : *« Voici plus de trente ans, l'article 1er de la loi du 2 mars 1982 (1) proclamait que la loi déterminerait le « statut des élus ». Dans un contexte marqué par l'émergence puis l'affirmation de véritables pouvoirs locaux, cette question se pose plus que jamais de manière lancinante »*. Enfin, en seconde lecture³⁹³, le rapporteur de la Commission des lois du Sénat a souhaité rappeler que ce texte résultait d'une initiative du président du Sénat, et ce faisant rappeler sa légitimité. Pour autant, une opposition et un même un houleux débat ne sont pas rares au cours de l'écriture de la loi. Aussi, en considérant que cela soit

³⁸⁹ Voir Titre précédent.

³⁹⁰ Pour rappel, le délai moyen est d'environ 6 mois.

³⁹¹ 52 lors des travaux en commission et 21 lors de la séance publique.

³⁹² Rapport numéro 1544 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

³⁹³ Rapport numéro 209 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale.

effectivement la raison de la longueur de la procédure, cela ne permet en rien de déterminer pourquoi ce fonctionnement réside au sein des processus applicables aux propositions relatives au thème des Lois.

Une hypothèse peut être avancée : celle de la stratégie contextuelle. Par définition, une loi sur le thème des Lois, sera nécessairement contextuelle ou contextualisée à un moment de la législature. Cet élément se retrouve pour l'essentiel des 28 propositions abouties³⁹⁴. Aussi, savoir attendre et détecter le moment opportun, est gage de légitimité législative. Rappelons par ailleurs que de façon liminaire, la proposition rappelait le contexte dans lequel elle avait pris naissance et qu'elle a même souhaitée le rappeler. A cela s'additionne une certaine sobriété législative, qui s'avère bien souvent plus efficace, pris en comparaison de l'inflation législative³⁹⁵.

³⁹⁴ Loi n° 2012-1441 du 24 décembre 2012 relative aux juridictions de proximité. Loi n° 2012-1561 du 31 décembre 2012 relative à la représentation communale dans les communautés de communes et d'agglomération. Loi n° 2013-428 du 27 mai 2013 modernisant le régime des sections de commune. Loi n° 2013-713 du 5 août 2013 fixant le nombre et la répartition des sièges de conseiller de Paris. Loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics. Loi n° 2014-315 du 11 mars 2014 renforçant la lutte contre la contrefaçon. Loi n° 2014-528 du 26 mai 2014 modifiant la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Loi n° 2014-744 du 1^{er} juillet 2014 permettant la création de sociétés d'économie mixte à opération unique. Loi n° 2015-264 du 9 mars 2015 autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire. Loi n° 2015-294 du 17 mars 2015 visant à introduire une formation pratique aux gestes de premiers secours dans la préparation du permis de conduire. Loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat. Loi n° 2015-714 du 24 juin 2015 tendant à préciser l'infraction de violation de domicile. Loi organique n° 2015-911 du 24 juillet 2015 relative à la nomination du président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement. Loi n° 2015-1402 du 5 novembre 2015 tendant à clarifier la procédure de signalement de situations de maltraitance par les professionnels de santé. Loi organique n° 2015-1485 du 17 novembre 2015 portant diverses mesures relatives à la collectivité de Saint-Barthélemy. Loi n° 2015-1703 du 21 décembre 2015 visant à pénaliser l'acceptation par un parti politique d'un financement par une personne morale. Loi organique n° 2015-1712 du 22 décembre 2015 portant dématérialisation du Journal officiel de la République française. Loi n° 2015-1713 du 22 décembre 2015 portant dématérialisation du Journal officiel de la République française. Loi n° 2016-340 du 22 mars 2016 relative à la protection des forêts contre l'incendie. Loi n° 2016-341 du 23 mars 2016 visant à permettre l'application aux élus locaux des dispositions relatives au droit individuel à la formation et relative aux conditions d'exercice des mandats des membres des syndicats de communes et des syndicats mixtes. Loi n° 2016-832 du 24 juin 2016 visant à lutter contre la discrimination à raison de la précarité sociale. Loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes. Loi n° 2017-286 du 6 mars 2017 tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats.

³⁹⁵ Jean-Frédéric Mauro, *L'Inflation législative inutile*, Gazette du Palais - n°186. Yves Benhamou, *Réflexions sur l'inflation législative*, Recueil Dalloz 2010 p.2303. Pascale Deumier, *Rapport sur la lutte contre l'inflation législative : enjeux et portée ?*, Recueil Dalloz 2013 p.1264.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

Initialement, les groupes politiques parlementaires sont des rassemblements de parlementaires, afin qu'ils soient identifiés comme ayant une opinion politique commune. Cependant, leurs présences au sein du processus législatif en font des moyens d'intervenir au sein du processus législatif. Autrement dit, ils ne se contentent pas d'exister dans l'écriture de la loi, mais agissent sur elle. Finalement, l'identité d'un groupe politique se cumule à l'identité d'un député ou d'un sénateur, même s'il appartient à ce groupe politique.

C'est également cette notion d'identité qui confère aux rapporteurs l'opportunité de régir une proposition. En effet, c'est l'identité d'un député ou d'un sénateur lui permettra d'être nommé rapporteur d'une proposition. Le travail législatif qu'il accomplira confirmera (ou informera) les compétences que son identité permettait de deviner. Par l'exercice de ses compétences, il déterminera la dynamique de production de la proposition. Le parlementaire qui dépose une proposition est le prédécesseur du rapporteur, qui est ainsi voué à exercer une influence aussi importante sur la loi que celle de son créateur (c'est donc logiquement que le rapporteur est parfois le parlementaire qui a déposé une proposition).

De même, en fonction de l'identité du thème légiféré, les procédés et les résultats législatifs sont distincts, et le thème des Lois semble garantir la qualité des propositions, et aussi la quantité de production de propositions abouties. Il peut sembler regrettable que les moyens appliqués à ce thème ne soient pas systématiquement utilisés. Néanmoins, il semblerait que ce soit en réalité l'identité du thème qui soit impactant. En effet, le thème des Lois concerne la législation relative aux fondements de la société. Ce thème est en parfaite harmonie avec la mission du Parlement : représenter la nation et veiller à l'intérêt général. Le thème des Lois, est ainsi un moyen d'impacter l'écriture de la loi, mais un moyen identitaire. Il n'est donc pas transposable aux autres thèmes législatifs.

Le processus législatif est donc relatif, et le pendant direct de ce constat est la relativité de l'existence des documents parlementaires. Paradoxalement, c'est également la relativité de l'existence des documents parlementaires qui permet d'identifier les éléments relatifs du processus législatif.

CHAPITRE 2 : LA FLEXIBILITE DE L'ECRITURE DE LA LOI

L'article 44 de la Constitution³⁹⁶ dispose que : « *Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique. Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission. Si 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* ». Le droit d'amendement donne le droit au Parlement et au Gouvernement de modifier le texte législatif, en introduisant des dispositions. Il est une forme de prolongement du droit d'initiative législative³⁹⁷ et est soumis à certaines restrictions³⁹⁸.

Puisque les amendements peuvent modifier le texte, ils possèdent une faculté d'adaptation législative. Cette faculté va se répercuter sur le processus législatif en faisant varier l'écriture de la loi, à différentes étapes. Non seulement les amendements vont s'adapter aux circonstances législatives, mais en plus les étapes législatives vont s'aménager en fonction des résultats de ces adaptations.

SECTION 1 : L'influence des documents parlementaires sur les amendements

La commission saisie au fond produit un rapport qui deviendra un document parlementaire privilégié³⁹⁹. Ce document parlementaire va influencer les amendements déposés « au fond ». Il faut entendre par cette dénomination le fait que les amendements déposés seront intrinsèquement liés aux parlementaires ayant travaillé sur le texte par la commission saisie au fond. De même les documents parlementaires « subsidiaires » (qui

³⁹⁶ Tel qu'issu de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République (1).

³⁹⁷ Assemblée nationale, *Fiche de synthèse n°37 : L'exercice du droit d'amendement (et annexe)*, Rôle et pouvoirs, Site officiel.

³⁹⁸ Articles 40 de la Constitution : « *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* ». Article 41 de la Constitution : « *S'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement ou le président de l'assemblée saisie peut opposer l'irrecevabilité* ». Tels qu'issus de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République (1).

³⁹⁹ Voir Partie 1, Titre 1.

interviennent en second lieu et qui servent d'appui) vont influencer les amendements issus des discussions parlementaires.

Paragraphe 1 : La conformité des amendements aux documents parlementaires

Le même schéma a un impact différent selon que les travaux au fond sont issus de la commission des lois constitutionnelles, de la République et de l'administration générale de la République, ou des autres commissions parlementaires.

A) L'influence supérieure des documents issus de la commission des lois

Le 10 mai 2018, la commission des lois constitutionnelles, de la République et de l'administration générale de la République a émis un rapport⁴⁰⁰ sur la proposition de loi⁴⁰¹ visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination. Ce rapport souhaite vérifier l'utilité des organismes extra parlementaires et si nécessaire modifier leur fonctionnement (*« Afin que ces organismes extraparlamentaires – parfois très anciens – entrent pleinement dans la modernité, il conviendra de pouvoir en vérifier l'utilité et en adapter continuellement le régime juridique »*). La commission parlementaire souhaite que la Commission nationale consultative des gens du voyage soit élevée au rang législatif et que la présence d'un député ou d'un sénateur parmi ses membres soit légalisé (*« L'article 5 élève au rang législatif la Commission nationale consultative des gens du voyage et légalise la présence d'un député et d'un sénateur parmi ses membres, aujourd'hui prévue par l'article 2 du décret n° 2015-563 du 20 mai 2015 »*) et il en de même pour le Conseil national du développement et de la solidarité internationale (*« L'article 6 élève au rang législatif la Commission de concertation du commerce et légalise la présence d'un député, d'un sénateur et d'un représentant au Parlement européen parmi ses membres, aujourd'hui prévue par l'article 5 du décret n° 2015-1311 du 19 octobre 2015 »*) ainsi que le Conseil national du développement et de la solidarité internationale (*« L'article 7 élève au rang législatif le*

⁴⁰⁰ Sylvain WASERMAN, *Rapport n°939 Fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la République et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination*, 10 mai 2018.

⁴⁰¹ François de RUGY, Richard FERRAND, Christian JACOB, Marc FESNEAU, Jean-Christophe LAGARDE, Franck RIESTER, *Proposition n° 840 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination*, 30 mars 2018.

Conseil national du développement et de la solidarité internationale (CNDSI) et légalise la présence de deux députés, deux sénateurs et un représentant au Parlement européen parmi ses membres, aujourd'hui prévue par l'article 2 du décret n° 2013-1154 du 11 décembre 2013 ») mais aussi le Conseil supérieur de l'aviation civile (*« L'article 8 élève au rang législatif le Conseil supérieur de l'aviation civile et légalise la présence d'un député et d'un sénateur parmi ses membres, aujourd'hui prévue par l'article D. 370-4 du code de l'aviation civile. »*), le Conseil national de l'habitat (*« L'article 9 élève au rang législatif le Conseil national de l'habitat et légalise la présence d'un député et d'un sénateur parmi ses membres, aujourd'hui prévue par l'article R. 361-4 du code de la construction et de l'habitation »*) et plusieurs autres organismes⁴⁰². Ainsi, elle souhaite conférer une valeur supérieure à des organismes qui sont externes et dans lesquels des parlementaires travaillent. Cette ambition a une portée qui raisonne jusqu'à la gouvernance nationale. C'est grâce au dépôt et à l'adoption de plusieurs amendements que cette volonté est effective⁴⁰³. Or, ces amendements émanent du rapporteur de la commission saisie au fond.

Ce procédé, selon lequel les amendements déposés sont conformes au rapport de la commission des lois saisie au fond, s'observe dans la majorité des dossiers législatifs relevant

⁴⁰² Notamment l'Institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN) ; l'Observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement ; l'Observatoire national du service public de l'électricité et du gaz ; le Conseil de l'immobilier de l'État ; le Comité chargé d'assister la plate-forme nationale des interceptions judiciaires ; le Conseil national de la culture scientifique, technique et industrielle (CNCSTI) ; le Conseil national de la sécurité routière ; le Conseil supérieur des prestations sociales agricoles (CSPSA) ; Conseil national du système immunodéficientiel acquis et des hépatites virales chroniques (CNS) ; l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) ; l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) ; le conseil scientifique sur les processus de radicalisation ; le Haut conseil du financement de la protection sociale (HCFi-PS) ; le Conseil national du sport ; le haut comité placé auprès de l'autorité de la qualité des services dans les transports au sein du Conseil général de l'environnement et du développement durable.

⁴⁰³ Notamment : Sylvain WASERMAN, rapporteur, *Amendement n°CL47 organismes extérieurs au Parlement*, 8 mai 2018. Sylvain WASERMAN, rapporteur, *Amendement n°CL48 organismes extérieurs au Parlement*, 8 mai 2018. Sylvain WASERMAN, rapporteur, *Amendement n°CL49 organismes extérieurs au Parlement*, 8 mai 2018. Sylvain WASERMAN, rapporteur, *Amendement n°CL24 organismes extérieurs au Parlement*, 8 mai 2018. Sylvain WASERMAN, rapporteur, *Amendement n°CL50 organismes extérieurs au Parlement*, 8 mai 2018. M. WASERMAN, rapporteur, *Amendement n°CL51 organismes extérieurs au Parlement*, 8 mai 2018. Sylvain WASERMAN, rapporteur, *Amendement n°CL52 organismes extérieurs au Parlement*, 8 mai 2018. Sylvain WASERMAN, rapporteur, *Amendement n°CL53 organismes extérieurs au Parlement*, 8 mai 2018. Sylvain WASERMAN, rapporteur, *Amendement n°CL54 organismes extérieurs au Parlement*, 8 mai 2018. Sylvain WASERMAN, rapporteur, *Amendement n°CL55 organismes extérieurs au Parlement*, 8 mai 2018. Sylvain WASERMAN, rapporteur, *Amendement n°CL56 organismes extérieurs au Parlement*, 8 mai 2018. Sylvain WASERMAN, rapporteur, *Amendement n°CL57 organismes extérieurs au Parlement*, 8 mai 2018. Sylvain WASERMAN, rapporteur, *Amendement n°CL58 organismes extérieurs au Parlement*, 8 mai 2018. Sylvain WASERMAN, rapporteur, *Amendement n°CL59 organismes extérieurs au Parlement*, 8 mai 2018. Sylvain WASERMAN, rapporteur, *Amendement n°CL38 organismes extérieurs au Parlement*, 8 mai 2018. Sylvain WASERMAN, rapporteur, *Amendement n°CL60 organismes extérieurs au Parlement*, 8 mai 2018.

de la compétence de la commission des lois (notamment : la proposition de loi organique n°4291 visant à instaurer une obligation de casier judiciaire vierge pour les candidats à une élection présidentielle, législative ou sénatoriale⁴⁰⁴ ; la proposition de loi n°4268 sur la proposition d'un pacte de sécurité européen⁴⁰⁵ ; la proposition de loi n°2931 portant réforme de la prescription en matière pénale⁴⁰⁶ ; la proposition de loi n°3201 de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle⁴⁰⁷).

Ainsi, les amendements se sont conformés à la volonté de la commission saisie au fond. Ou plutôt, ils ont formalisé cette intention et lui ont donné une portée juridique qu'elle a elle-même décidée grâce à l'existence des documents parlementaires (puisque les rapports sont des documents parlementaires privilégiés exploitables). Les amendements sont ainsi une

⁴⁰⁴ Fanny DOMBRE COSTE, Rapports n°4404 et 4408 *Fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la République et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi visant à instaurer une obligation de casier judiciaire vierge pour les candidats à une élection présidentielle, législative ou sénatoriale*, 25 janvier 2017. Fanny DOMBRE COSTE, rapporteure et Mme DESCAMPS-CROSNIER, Amendement n°CL6 obligation de casier judiciaire vierge pour les candidats à une élection présidentielle, législative ou sénatoriale, 23 janvier 2017. Fanny DOMBRE COSTE, rapporteure et Mme DESCAMPS-CROSNIER, Amendement n°CL7 obligation de casier judiciaire vierge pour les candidats à une élection présidentielle, législative ou sénatoriale, 23 janvier 2017. Fanny DOMBRE COSTE, rapporteure et Mme DESCAMPS-CROSNIER, Amendement n°CL8 obligation de casier judiciaire vierge pour les candidats à une élection présidentielle, législative ou sénatoriale, 23 janvier 2017. Fanny DOMBRE COSTE, rapporteure et Mme DESCAMPS-CROSNIER, Amendement n°CL9 obligation de casier judiciaire vierge pour les candidats à une élection présidentielle, législative ou sénatoriale, 23 janvier 2017. Fanny DOMBRE COSTE, rapporteure et Mme DESCAMPS-CROSNIER, Amendement n°CL10 obligation de casier judiciaire vierge pour les candidats à une élection présidentielle, législative ou sénatoriale, 23 janvier 2017.

⁴⁰⁵ Marietta KARAMANLI et Joaquim PUEYO, Rapport n°4310 *Fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la République et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi sur la proposition d'un pacte de sécurité européen*, 14 décembre 2016. Marietta KARAMANLI rapporteur, et Joaquim PUEYO rapporteur, Amendement CL9 pacte de sécurité européen, 12 décembre 2016. Marietta KARAMANLI rapporteur, et Joaquim PUEYO rapporteur, Amendement CL7 pacte de sécurité européen, 12 décembre 2016. Marietta KARAMANLI rapporteur, et Joaquim PUEYO rapporteur, Amendement CL8 pacte de sécurité européen, 12 décembre 2016.

⁴⁰⁶ Alain TOURRET, Rapport n°3540 *Fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la République et de l'administration générale de la République sur la loi portant réforme de la prescription en matière pénale*, 2 mars 2016. Amendements notamment : Alain TOURRET, Amendement n°CL17 réforme de la prescription en matière pénale, 1^{er} mars 2016. Alain TOURRET, Amendement n°CL16 réforme de la prescription en matière pénale, 1^{er} mars 2016. Alain TOURRET, Amendement n°CL18 réforme de la prescription en matière pénale, 1^{er} mars 2016. Alain TOURRET, Amendement n°CL19 réforme de la prescription en matière pénale, 1^{er} mars 2016. Alain TOURRET, Amendement n°CL20 réforme de la prescription en matière pénale, 1^{er} mars 2016. Alain TOURRET, Amendement n°CL21 réforme de la prescription en matière pénale, 1^{er} mars 2016. Alain TOURRET, Amendement n°CL22 réforme de la prescription en matière pénale, 1^{er} mars 2016. Alain TOURRET, Amendement n°CL23 réforme de la prescription en matière pénale, 1^{er} mars 2016. Alain TOURRET, Amendement n°CL24 réforme de la prescription en matière pénale, 1^{er} mars 2016. Alain TOURRET, Amendement n°CL25 réforme de la prescription en matière pénale, 1^{er} mars 2016. Alain TOURRET, Amendement n°CL26 réforme de la prescription en matière pénale, 1^{er} mars 2016. Alain TOURRET, Amendement n°CL27 réforme de la prescription en matière pénale, 1^{er} mars 2016.

⁴⁰⁷ Jean-Jacques URVOAS, Rapports n°3319 et 3320 *Fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la République et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi organique de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle*, 9 décembre 2015.

conséquence de l'existence des documents parlementaires, lorsque la commission saisie au fond souhaite que l'écriture de la loi soit conforme à son opinion. Lorsque la commission saisie au fond est la commission des lois, un élément intrinsèque à sa fonction maximise la force de cette portée. En effet, son domaine de compétence est relatif à la gouvernance nationale. Aussi, son impact est plus imposant.

B) L'influence modérée des documents issus des autres commissions parlementaires

Le 2 février 2016, la proposition n°3465⁴⁰⁸ visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias a été déposée et la commission des affaires culturelles et de l'éducation a été saisie au fond. Dans son rapport⁴⁰⁹, elle rappelle que la liberté d'expression est l'une des libertés les plus fondamentales et qu'elle ne doit se soumettre à aucune volonté (*« La libre communication des pensées et des opinions, « un des droits les plus précieux de l'homme » aux termes de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, appellent une vigilance de chaque instant non seulement contre les assauts de l'intolérance et de la haine, dont la tragique année 2015 nous a rappelé la virulence, mais aussi contre le risque d'uniformisation des pensées ou l'asservissement des discours à des intérêts particuliers, notamment économiques »*). A ce titre, la commission souhaite que des mesures préventives soient effectives. Elle considère également que la France est victime d'un affaiblissement de cette liberté en raison d'une détérioration de la qualité de l'information médiatisée (*« Cependant, le pluralisme ne suffit pas à garantir la liberté de communication. Former son opinion repose tout aussi décisivement sur la possibilité pour les citoyens d'accéder en confiance à une information indépendante, c'est-à-dire à une présentation des faits honnête et dégagée de l'emprise des intérêts particuliers »*). Elle souhaite que la confiance soit renouée entre les médias et les citoyens c'est pourquoi elle trouve pertinent de : *« confier ensuite à l'autorité publique indépendante chargée de réguler le secteur audiovisuel la mission et les moyens de veiller au respect des principes de pluralisme, d'honnêteté et d'indépendance de l'information et des programmes »* et que soient prises des mesures assurant la véracité des informations communiquées.

⁴⁰⁸ Bruno LE ROUX et Patrick BLOCHE et plusieurs de leurs collègues, Proposition n°3465 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias, 2 février 2016.

⁴⁰⁹ Patrick BLOCHE, Rapport n°3542 Fait au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation sur la loi visant à renforcer l'indépendance et le pluralisme des médias, 2 mars 2018.

Les amendements déposés par le rapporteur saisi au fond sont en conformité avec ces aspirations, néanmoins leur portée n'a pas l'ampleur de ceux adoptés par la commission des lois. En effet, certains amendements sont rédactionnels⁴¹⁰. D'autres ont une portée juridique forte, mais l'amendement, à la différence de ceux des commissions des lois, n'auront pas de réverbération et leur impact juridique, aussi fort soit-il, se cantonnera à la sphère juridique qu'il concerne. Ainsi, l'amendement AC56⁴¹¹ qui souhaitait rendre obligatoire la constitution d'un collège électoral spécifique aux journalistes dans toutes les entreprises de presse (« Art. L. 7111-7 A. - Un collège électoral spécifique est créé pour les journalistes professionnels et assimilés dans les entreprises mentionnées aux articles L. 7111-3 et L. 7111-5 dont le nombre de journalistes professionnels et assimilés est au moins égal à vingt-cinq au moment de la constitution ou du renouvellement du comité d'entreprise. ») a été retiré. L'amendement AC57 qui se limite à clarifier le rôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel (« Le Conseil supérieur de l'audiovisuel garantit l'honnêteté, l'indépendance et le pluralisme de l'information et des programmes, sous réserve de l'article 1^{er}. À cet effet, il veille notamment à ce que les conventions conclues en application de la présente loi avec les éditeurs de services de télévision et de radio garantissent le respect de l'article 2 bis de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. Il s'assure que les intérêts économiques des actionnaires des éditeurs de services de communication audiovisuelle et de leurs annonceurs ne portent aucune atteinte à ces principes. ») a été adopté. Ainsi, les documents parlementaires privilégiés issus des commissions parlementaires n'ont pas autant d'influence sur les amendements que lorsqu'ils émanent de la commission des lois. Ce schéma se retrouve dans les dossiers législatifs d'autres propositions pour lesquelles la commission des affaires culturelles a été saisie au fond⁴¹².

⁴¹⁰ Patrick BLOCHE, Amendement n°AC55 Liberté, indépendance et pluralisme des médias, 29 février 2016. Patrick BLOCHE, Amendement n°AC/23 Liberté, indépendance et pluralisme des médias, 2 mars 2016. Patrick BLOCHE, Amendement n°AC54 Liberté, indépendance et pluralisme des médias, 29 février 2016.

⁴¹¹ Patrick BLOCHE, Amendement n°AC56 Liberté, indépendance et pluralisme des médias, 29 février 2016.

⁴¹² Notamment, Christian KERT, Rapport n°1385 Fait au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation sur la proposition de loi tendant à ne pas intégrer la prestation de la livraison à domicile dans le prix unique du livre, 18 septembre 2013. Christian KERT, Amendement n°AC1 Ne pas intégrer la livraison dans le prix unique du livre, 18 septembre 2013 (amendement de précision). Christian KERT, Amendement n°AC2 Ne pas intégrer la livraison dans le prix unique du livre, 18 septembre 2013 (amendement de coordination). Claude DE GANAY, Rapport n°731 Fait au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation sur la proposition de loi visant à prévenir et lutter contre la violence en milieu scolaire, 13 février 2013. Claude DE GANAY, Amendement n°AC1 prévenir et lutter contre la violence en milieu scolaire, 11 février 2013. Claude DE GANAY, Amendement n°AC3 prévenir et lutter contre la violence en milieu scolaire, 11 février 2013. Claude DE GANAY, Amendement n°AC4 prévenir et lutter contre la violence en milieu scolaire, 11 février 2013. Claude DE GANAY, Amendement n°AC10 prévenir et lutter contre la violence en milieu scolaire, 11 février 2013.

De même, les documents parlementaires provenant de la commission des affaires sociales a une influence sur les amendements dits « au fond » mais leur portée est limitée (pris en comparaison de ceux de la commission des lois). Le 23 novembre 2016, la commission des affaires sociales a émis un rapport⁴¹³ sur la proposition de loi relative à l'extension du délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse. La commission considère qu'il est nécessaire de protéger d'avantage les femmes qui souhaitent mettre un terme à leur grossesse, face aux opposants au droit à l'avortement qui peuvent désormais utiliser de nouveaux outils, notamment les outils numériques (« (...) étendre le délit d'entrave à l'IVG aux nouvelles pratiques trompeuses, aujourd'hui déployées sur internet, qui peuvent aller jusqu'à la pression psychologique et morale sur les femmes enceintes ou les personnels des établissements pratiquant l'IVG. Elle rappelle que le choix de recourir à l'avortement ne relève pas de l'expression d'une opinion personnelle, mais de l'exercice d'une liberté fondamentale qui doit être protégée et garantie en tant que telle »). Elle souhaite notamment que des mesures soient prises pour que la liberté de choix soit préservée face à la propagande de certains sites internet. Or, la rapporteure n'a déposé qu'un seul amendement⁴¹⁴ et celui-ci se limite à préciser certaines dispositions (« Le dernier alinéa de l'article L. 2223-2 du code de la santé publique est complété par les mots : « par tout moyen de communication au public, y compris en diffusant ou en transmettant par voie électronique ou en ligne, des allégations, indications de nature à induire intentionnellement en erreur, dans un but dissuasif, sur les caractéristiques ou les conséquences médicales d'une interruption volontaire de grossesse »).

Ce fonctionnement s'observe également lorsque la commission de la défense nationale et des forces armées est saisie au fond (notamment : proposition de loi n°3042 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales⁴¹⁵). Ou encore lorsque la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

⁴¹³ Catherine COUTELLE, Rapport n°4245 Fait au nom de la commission des affaires sociales sur la proposition de loi relative à l'extension du délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse, 23 novembre 2016.

⁴¹⁴ Catherine COUTELLE, Amendement n°AS33 Extension délit d'entrave IVG, 22 novembre 2016.

⁴¹⁵ Patricia ADAM, Rapport n°3066 Fait au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées, 16 septembre 2015. Patricia ADAM, Amendement n°11 mesures de surveillance des communications électroniques internationales, 28 septembre 2015. Patricia ADAM, Amendement n°13 mesures de surveillance des communications électroniques internationales, 28 septembre 2015. Patricia ADAM, Amendement n°16 mesures de surveillance des communications électroniques internationales, 28 septembre 2015.

(notamment : proposition de loi n°3750 relative au renforcement de la sécurité de l'usage des drones civils⁴¹⁶).

Ainsi, l'influence des documents parlementaires sur les amendements n'est pas conforme aux attentes de la commission saisie au fond lorsque celle-ci n'est pas la commission des lois. Cependant, ces amendements restent conformes à la volonté de la commission saisie au fond, laquelle s'observe sur le document parlementaire privilégié qu'est leur rapport. C'est-à-dire que leur volonté n'est pas contredite et est même soutenue, mais la portée souhaitée n'est pas celle qu'ils auraient voulu.

Paragraphe 2 : La réponse des amendements aux documents parlementaires

Les documents parlementaires dits privilégiés sont les documents issus de la commission saisie au fond (le rapport et le texte produit). Les documents parlementaires dits secondaires sont les documents produits par les organes sollicités ou saisis pour avis.⁴¹⁷ Ici deux phases se chevauchent et sont étudiées. L'influence des documents parlementaires privilégiés lorsque le dépositaire de l'amendement est en désaccord avec lesdits documents. Ainsi que l'influence des documents parlementaires secondaires lorsque le dépositaire de l'amendement veut les contester.

A) Les amendements : la possibilité de contester les documents parlementaires privilégiés

Après le rapport de la commission des affaires sociales sur la proposition de loi relative à l'extension du délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse⁴¹⁸, des parlementaires en désaccord avec le rapport émis par la commission ont déposé des amendements. Le député Hervé MARITON considère qu'il est nécessaire de dissocier droit à l'avortement et qualité des informations au motif que la partialité de certaines informations n'a pas pour effet d'empêcher une femme d'interrompre sa grossesse, mais influence seulement son choix d'exercer ce droit (« (...) *il existe une grande différence de nature entre*

⁴¹⁶ Marie LEVERN, *Rapport n°4042 Fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur la proposition de loi relative au renforcement de la sécurité de l'usage des drones civils*, 20 septembre 2016. Marie LEVERN, *Amendement n°CD12 sécurité de l'usage des drones civils*, 16 septembre 2016. Marie LEVERN, *Amendement n°CD14 sécurité de l'usage des drones civils*, 16 septembre 2016. Marie LEVERN, *Amendement n°CD15 sécurité de l'usage des drones civils*, 16 septembre 2016.

⁴¹⁷ Voir Partie 1, Titre 1.

⁴¹⁸ Catherine COUTELLE, *Rapport n°4245 Fait au nom de la commission des affaires sociales sur la proposition de loi relative à l'extension du délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse*, 23 novembre 2016.

le fait d'entraver les femmes qui ont choisi d'avoir recours à l'IVG et le fait de mettre à la disposition de celles qui la recherchent, une information, quand bien même elle serait partielle, sur Internet. Cet article crée un véritable délit d'opinion »). A ce titre, il a déposé un amendement⁴¹⁹ qui vise à supprimer l'article unique de la proposition. Cet amendement n'a pas été soutenu. Mais le député a pu revendiquer un droit d'initiative législative faisant office de réponse aux documents parlementaires privilégiés. Pour les mêmes motifs, plusieurs députés ont co-déposé un amendement⁴²⁰ visant lui aussi à supprimer l'article unique produit par les travaux parlementaires au fond (« *Les auteurs de cette proposition de loi considèrent que la démarche de ces sites ne relève pas de la liberté d'expression car ils présenteraient « des allégations, indications ou présentations faussées et de nature à induire intentionnellement en erreur ».* Or, il s'agit là d'un procès d'intention et d'un critère non opérationnel en terme juridique. Cette proposition de loi prétend donner aux pouvoirs publics la possibilité de déterminer ce qui doit être considéré comme vrai ou comme faux. Par ailleurs, la fiabilité des informations sur l'avortement souhaitée par les auteurs de la proposition de loi ne peut être garantie sans la pluralité des sources d'information. Pour toutes ces raisons il convient de supprimer cet article unique »).

De même, d'autres députés ont déposé des amendements⁴²¹ visant à supprimer cet article. Notamment, un amendement⁴²² est mot pour mot celui déposé par le député Hervé MARITON (au regard des dates de dépôt, il appert que ce dernier a déposé son amendement après). Une question apparaît : pourquoi déposer autant d'amendements dont le contenu et la portée sont similaires voir même identiques ? Est-ce que les amendements en quantité ont plus de chance de faire obstruction aux travaux de la commission au fond ? Aucun de ces amendements n'a été adopté.

Concernant la proposition n°3465⁴²³ visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias, un fonctionnement similaire s'observe. En effet, le rapport de la commission des affaires culturelles et éducation souhaite mettre en place un régime de

⁴¹⁹ Hervé MARTION, *Amendement n°38 extension délit d'entrave IVG*, 28 novembre 2016.

⁴²⁰ Jean-Frédéric POISSON, Nicolas DHUICQ et Michel VOISIN, *Amendement n°33 extension délit d'entrave IVG*, 28 novembre 2016.

⁴²¹ Notamment : Marion MARECHAL-LE-PEN, *Amendement n°81 extension délit d'entrave IVG*, 28 novembre 2016. M. GOSSELIN, *Amendement n°54 extension délit d'entrave IVG*, 28 novembre 2016.

⁴²² M. HETZEL, M. TARDY, M. STRAUMANN, M. VITEL, M. STURNI, M. SCHNEIDER, M. FROMANTIN, M. DE MAZIERES et M. BRETON, *Amendement n°29 extension délit d'entrave IVG*, 25 novembre 2016.

⁴²³ Op.Cit. Bruno LE ROUX et Patrick BLOCHE et plusieurs de leurs collègues, *Proposition n°3465 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias*, 2 février 2016. Patrick BLOCHE, *Rapport n°3542 Fait au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation sur la loi visant à renforcer l'indépendance et le pluralisme des médias*, 2 mars 2018.

transparence de la presse, amendements à l'appui comme cela a été vu. Mais de nombreux parlementaires sont opposés à cette ambition législative, ou du moins, ils souhaitent tempérer sa portée. Ainsi, un amendement⁴²⁴ visant à supprimer l'article qui souhaite instaurer un droit pour tout journaliste de refuser toute pression et opposer son intime conviction à sa hiérarchie (*« Le droit pour tout journaliste de « refuser toute pression » et de pouvoir opposer son « intime conviction professionnelle » à sa hiérarchie méconnaît le fonctionnement des rédactions des entreprises de presse en laissant penser que le journaliste pourrait devenir un contre-pouvoir éditorial. Paradoxalement, cet article affaiblit la presse d'opinion »*) a été déposé. Cet amendement a été rejeté. Mais plus encore, le même groupe de députés a déposé un amendement⁴²⁵ visant à encadrer le droit d'opposition (*« Sous réserve des contraintes liées à la réalisation de l'œuvre collective, tout journaliste a le droit de refuser de signer un article, une émission, partie d'émission ou une contribution dont la forme et le contenu auraient été modifiés à l'insu ou contre sa volonté, lorsque la modification crée une situation de nature à porter atteinte à son honneur, à sa réputation, ou de manière générale, à ses intérêts moraux. Il ne peut être contraint à accepter un acte contraire à l'éthique professionnelle »*). Cet amendement a également été rejeté.

Ce fonctionnement se retrouve aussi lorsque c'est la commission des lois qui a été saisie au donc. Ainsi, concernant la proposition n°840⁴²⁶, de nombreux amendements visant à contester le document parlementaire privilégié ont été déposés. Ainsi, un groupe de parlementaires qui s'inquiétait que la portée législative du rapport (soutenu par les amendements) soit délétère pour l'intérêt général, a déposé un amendement⁴²⁷. Ils redoutent que les nominations souhaitaient par la commission saisie au fond n'entraînent des dérives, c'est pourquoi l'amendement a pour objet de modifier les modes de désignation (*« Par cet*

⁴²⁴ M. KERT, M. RIESTER, M. APPARU, Mme ARRIBAGE, M. BRETON, M. BROCHAND, M. COPE, M. DEBRE, Mme DION, Mme DUBY-MULLER, Mme GENEVARD, M. GIRAN, Mme GREFF, M. HERBILLON, M. HUET, M. ME MENER, M. DE MAZIERES, Mme NACHURY, M. REISS, M. SALEN, M. STURNI et Mme TABAROT, *Amendement n°AC21 Liberté, indépendance et pluralisme des médias*, 24 février 2016.

⁴²⁵ M. KERT, M. RIESTER, M. APPARU, Mme ARRIBAGE, M. BRETON, M. BROCHAND, M. COPE, M. DEBRE, Mme DION, Mme DUBY-MULLER, Mme GENEVARD, M. GIRAN, Mme GREFF, M. HERBILLON, M. HUET, M. ME MENER, M. DE MAZIERES, Mme NACHURY, M. REISS, M. SALEN, M. STURNI et Mme TABAROT, *Amendement n°AC22 Liberté, indépendance et pluralisme des médias*, 24 février 2016.

⁴²⁶ Op.Cit. François de RUGY, Richard FERRAND, Christian JACOB, Marc FESNEAU, Jean-Christophe LAGARDE, Franck RIESTER, *Proposition n° 840 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination*, 30 mars 2018.

⁴²⁷ Mme OBONO, Mme AUTAIN, M. BERNALICIS, M. COQUEREL, M. CORBIERE, Mme FIAT, M. LACHAUD, M. LARIVE, M. MELENCHON, Mme PANOT, M. PRUD'HOMME, M. QUATENNENS, M. RATENON, Mme RESSIGUIER, Mme RUBIN, M. RUFFIN et Mme TAURINE, *Amendement CL19 organismes extérieurs au Parlement*, 4 mai 2018.

amendement, nous souhaitons éviter que pour des nominations particulièrement sensibles et polémiques pour la bonne conduite de l'Etat (telles que par exemples celles relatives à la Caisse des dépôts et consignations, à l'Agence française de développement, à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, etc), la décision d'un.e seul.e (la présidence de l'Assemblée concernée) et l'entre-soi l'emportent sur l'intérêt général. A cet effet, nous proposons un « garde-fou » a minima, qui serait l'obligation de passer par une procédure de tirage au sort, plutôt que de désignation discrétionnaire. Ce « garde-fou » serait utilisé de manière parcimonieuse et justifiée, puisqu'il serait limité à 5 occurrences par groupe politique (soit dans le cas extrême un maximum de 40 procédures de tirage au sort, puisqu'il y a 8 Groupes politiques dans chaque Assemblée, alors qu'il y a eu plus de 700 nominations par l'Assemblée – soit environ 6% seulement !). Il est intéressant d'observer que la rédaction de l'amendement est une démonstration contradictoire à la rédaction du rapport. C'est-à-dire quel reprend l'argumentation rédactionnelle et la conteste. Cet amendement a été rejeté. De même, un amendement⁴²⁸ visant à s'opposer à la désignation de l'observatoire de la laïcité (désignation faite par le rapport de la commission des lois) a été déposé (« L'Observatoire de la laïcité fût créé pour « assister le gouvernement dans son action visant au respect du principe de laïcité en France. Il réunit les données, produit et fait produire les analyses, études et recherches permettant d'éclairer les pouvoirs publics sur la laïcité. » Outre ce rôle, l'observatoire de la laïcité est souvent contesté par l'opinion publique. Beaucoup ont l'impression que cette structure travaille plus à un dialogue interreligieux qu'à une réelle défense de la laïcité. Sans oublier qu'il lui arrive systématiquement de remettre en cause les fondements de la loi de 1905 et sa bonne interprétation »). Cet amendement n'a pas été soutenu. Par le biais de ce droit d'initiative législative qu'est l'amendement, la députée depositaire n'a même pas souhaité soumettre son intention législative. Elle l'a seulement portée à la connaissance des autres parlementaires son opposition au contenu du document parlementaire privilégié.

Ceci s'observe au sein d'autres dossiers législatifs⁴²⁹. Il n'y a pas que les parlementaires qui puissent contester le rapport émis par la commission saisie au fond. Le

⁴²⁸ Mme LORHO, Amendement CL1 organismes extérieurs au Parlement, 16 avril 2018.

⁴²⁹ Notamment : Bruno LE ROUX, Fanny DOMBRE COSTE, Françoise DESCAMPS-CROSNIER et plusieurs de leurs collègues, Proposition de loi organique n°4291 visant à instaurer une obligation de casier judiciaire vierge pour les candidats à une élection présidentielle, législative ou sénatoriale, 7 décembre 2016. Fanny DOMBRE COSTE, Rapport n°4404, 25 janvier 2017. M. TARDY, Amendement n°CL4 obligation de casier judiciaire vierge, 20 janvier 2017. M. TARDY, Amendement n°CL5 obligation de casier judiciaire vierge, 20 janvier 2017.

Gouvernement peut également le faire (que le texte initial soit une proposition ou un projet). En somme, le contenu de ces amendements a été déterminé par l'objet du rapport. Autrement dit, l'amendement n'a été déposé que parce que le document parlementaire privilégié a existé.

B) Les amendements : un droit de riposte aux documents parlementaires secondaires

La proposition de loi organique de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle, a fait l'objet d'amendements dont la portée est différente. Comme vu précédemment, elle a fait l'objet d'amendements qualifiés ici d'amendements « au fond ». Également, elle a fait l'objet d'amendements qualifiés ici d'amendements « subsidiaires », c'est-à-dire ceux qui font suite aux documents parlementaires subsidiaires. Lesdits amendements subsidiaires sont eux-mêmes issus de deux catégories différentes. D'une part les amendements émis par les parlementaires du fond, après les documents parlementaires subsidiaires, pour affiner le texte de façon conforme à leur volonté législative initiale. D'autre part les amendements émis par les autres parlementaires (ou le gouvernement) après les documents parlementaires secondaires, à titre contestataire (amendements « discussions »).

La commission saisie pour avis⁴³⁰ a émis un rapport au sein duquel elle expose son soutien⁴³¹ à l'initiative législative (« *Le dépôt de ces deux propositions de loi est donc pleinement opportun et les évolutions proposées répondent de façon juste et équilibrée aux préoccupations évoquées ci-dessus.* »). Cet avis, qualifié ici de document parlementaire secondaire, ne conteste pas le document parlementaire privilégié qu'est le rapport de la commission saisie au fond. Son impact est modéré.

L'étape suivante fut les discussions en séance publique. Durant les débats⁴³², le rapporteur a justifié l'intérêt temporel de la proposition et donc l'intérêt de la faire aboutir sans tarder (« *Il ne s'agit pas non plus d'une démarche précipitée. J'ai rappelé mercredi dernier en commission cet avis lumineux de Guy Carcassonne. Il évoquait en ces termes dans le Figaro, le 20 avril 2012, les nécessaires adaptations du cadre de l'élection présidentielle :*

⁴³⁰ Patrick BLOCHE, *Avis n°3312 et 3313 au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation sur la proposition de loi organique et la proposition de loi de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle*, 8 décembre 2015.

⁴³¹ Pour une étude approfondie de la capacité d'impact des commissions qui se saisissent pour avis, voir Partie 2, Titre 1.

⁴³² Assemblée nationale, *Compte rendu intégral, Première séance du 16 décembre 2015, XIVe législature, Session ordinaire 2015-2016*.

« On devrait s'atteler à ces questions après l'élection, mais ça n'intéresse plus personne. On s'y intéresse juste avant, mais c'est trop tard : tout le monde commence à imaginer qui sera avantagé par quoi. Il faut rompre avec cette logique absurde. »). Il précise l'assise dont bénéficie le nouveau cadre législatif souhaité : la volonté constitutionnelle (« Le Conseil constitutionnel a donc souhaité « que le législateur organique prenne position sur cette question et spécifie que l'envoi postal du formulaire qui lui est adressé soit assuré par l'élu qui présente un candidat et que ce formulaire parvienne au Conseil dans l'enveloppe prévue à cet effet ». C'est ce que nous proposons »). Les contestations s'élèvent alors (Jean-Luc LAURENT : « C'est dangereux ! » ; Christian HUTIN : « Très dangereux ! »). Lorsque le rapporteur a mentionné l'autre apport législatif du texte (« L'autre évolution significative est la volonté de substituer la règle de l'équité à celle de l'égalité des temps de parole des candidats durant la période dite « intermédiaire ») les contestations se sont accentuées (Jean-Luc LAURENT : « C'est inacceptable ! C'est une grave erreur ! Vous allez accentuer le bipartisme dès le premier tour ! »). Le gouvernement s'est exprimé via la parole du ministre de l'intérieur, lequel a assuré son soutien à la proposition (« C'est donc pour remédier à une telle situation que le Gouvernement soutient l'adoption de la proposition de loi organique de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle, présentée par la commission des lois et son président, Jean-Jacques Urvoas, et par l'ensemble du groupe socialiste, républicain et citoyen. L'adoption de ce texte contribuera ainsi à renforcer le cadre juridique dans lequel se tiendront la prochaine élection présidentielle et celles qui suivront »). Mais surtout, le gouvernement énonce qu'un amendement déposé vise à consolider la proposition et que cet amendement a leur soutien (« un amendement déposé par Elisabeth Pochon et par le groupe socialiste prévoit que le Conseil constitutionnel rende public le nom des parrains au moins deux fois par semaine, afin non seulement d'en garantir la communication de façon plus efficace, mais aussi d'atténuer quelque peu la pression qui repose parfois sur les élus et d'éviter ainsi toute dramatisation excessive de la décision qu'ils prennent de parrainer tel ou tel candidat »).

Le rapporteur nommé au fond a déposé 3 amendements⁴³³ après la séance publique (l'examen objet de la séance étant le rapport émis par la commission saisie au fond et les amendements au fond). Le premier est rédactionnel. Le second est amendement de

⁴³³ Jean-Jacques URVOAS, Amendement n°11 modernisation élection présidentielle, 11 décembre 2015. Jean-Jacques URVOAS, Amendement n°13 modernisation élection présidentielle, 11 décembre 2015. Jean-Jacques URVOAS, Amendement n°12 modernisation élection présidentielle, 11 décembre 2015.

coordination. Le troisième est également rédactionnel. Ces trois amendements ont été adoptés. Au total 55 amendements dits discussions ont été déposés. Ainsi un groupe de parlementaires a souhaité⁴³⁴ modifier la portée de la proposition en incluant des organes supplémentaires habilités à présenter des candidats supplémentaires (« *Cet amendement vise à inclure les vice-présidents de conseil consulaires dans la liste des personnes pouvant présenter un candidat à l'élection présidentielle* ») sachant que le rapport émis par la commission saisie pour avis⁴³⁵ énonçait la nécessité d'instaurer une séparation rigide entre les fonctions consulaires et les élections présidentielles (« *Cet amendement vise à inclure les vice-présidents de conseil consulaires dans la liste des personnes pouvant présenter un candidat à l'élection présidentielle* »). Cet amendement a été rejeté. Également, le Gouvernement en déposant un amendement⁴³⁶, a souhaité préciser les modalités selon lesquelles la volonté législative initiale trouverait à s'appliquer. En effet, il souhaite que les parrainages puissent se réaliser par voie électronique, en attribuant au Conseil d'Etat la mission d'en fixer les conditions (« *Cet amendement vise à renvoyer au pouvoir réglementaire la définition de la date et des conditions dans lesquelles il sera possible de présenter des parrainages à l'élection présidentielle par voie électronique* »). Ainsi, les amendements font suite à la volonté exprimée par les documents parlementaires subsidiaires. Que ce soit une contestation ou une confirmation des documents parlementaires privilégiés dits du fond ou des documents parlementaires dits subsidiaires. Ces amendements sont un droit de riposte pris dans le sens suivant : la possibilité d'émettre soit une réponse législative, soit une réaction de défense législative. Ces éléments s'observent au sein de différents dossiers législatifs⁴³⁷.

⁴³⁴ M. CORONADO, M. MOLAC, Mme ABEILLE, M. ALAUZET, Mme ALLAIN, Mme ATTARD, Mme AUROI, M. BAUPIN, Mme BONNETON, M. CAVARD, M. DE RUGY, Mme DUFLOT, M. François-Michel LAMBERT, M. MAMERE, Mme MASSONNEAU, Mme POMPILI, M. ROUMEGAS et Mme SAS, *Amendement n°2 modernisation élection présidentielle*, 10 décembre 2015.

⁴³⁵ Op.cit. Patrick BLOCHE, *Avis n°3312 et 3313 au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation sur la proposition de loi organique et la proposition de loi de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle*, 8 décembre 2015.

⁴³⁶ Gouvernement, *Amendement n°59 modernisation élection présidentielle*, 16 décembre 2015.

⁴³⁷ Notamment : Op.cit. Bruno LE ROUX et Patrick BLOCHE et plusieurs de leurs collègues, *Proposition n°3465 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias*, 2 février 2016. Opposition de plus de 190 parlementaires avec *l'amendement n°4 liberté, indépendance et pluralisme des médias*, 3 mars 2016. Amendement de renforcement avec *l'amendement n°38 liberté, indépendance et pluralisme des médias*, 3 mars 2016. Occasion d'expression du gouvernement : Gouvernement, *Amendement n°21 rect. Bis*, 10 mai 2006. Gouvernement, *Amendement n°AS1463*. Op.cit. François de RUGY, Richard FERRAND, Christian JACOB, Marc FESNEAU, Jean-Christophe LAGARDE, Franck RIESTER, *Proposition n° 840 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination*, 30 mars 2018. Amendement n°24 *organismes extérieurs au Parlement*, 11 mai 2018. Amendement n°31 *organismes extérieurs au Parlement*, 11 mai 2018. Amendement n°20 *organismes extérieurs au Parlement*, 11 mai 2018. Amendement n°26 *organismes extérieurs au Parlement*, 11 mai 2018.

Certains de ces amendements font finalement suite au document parlementaire privilégié, mais interviennent après les documents parlementaires subsidiaires. Pourquoi ? Une hypothèse peut être avancée. Attendre de connaître les intentions exprimées par les documents parlementaires secondaires permet d'identifier et mesurer les angles législatifs sur lesquels il reste nécessaire de se positionner. En effet, il est plus pertinent d'agir après avoir pris connaissance de la position et les arguments avancés par lesdits documents parlementaires. L'impact des avis des commissions (rapports qui sont donc des documents parlementaires subsidiaires) n'est pas étudié ici et fera l'objet d'une étude dans le titre suivant. Ici, l'analyse est relative à la réaction qu'elles peuvent susciter sur les amendements. Il appert que les amendements peuvent être une riposte à l'existence des documents parlementaires, indépendamment du point de savoir si cette existence aura ou non une influence.

SECTION 2 : L'influence des amendements sur l'écriture de la loi

Dans un premier temps les amendements sont conditionnés par les documents parlementaires on l'a vu. Dans un second temps ce sont ces amendements qui vont influencer l'écriture de la loi et même indirectement influencer le contenu des documents parlementaires qui sont élaborés ultérieurement (notamment par la chambre à qui le texte adopté est transmis). Sous la XIV^{ème} législature, l'Assemblée nationale a déposé 11 fois de plus de propositions que le Sénat⁴³⁸. De plus, l'Assemblée nationale dépose plus d'amendement que le Sénat, mais lorsque les deux chambres concordent, 90% des amendements déposés par le Sénat sont intégrés au texte définitif⁴³⁹. Dans la mesure où le droit d'initiative est majoritairement utilisé par l'Assemblée nationale et qu'il en est de même pour le droit d'initiative prolongé, on peut se demander si la flexibilité de l'écriture de la loi, en plus de dépendre du droit d'amendement conditionné par les documents parlementaires, sera également changeante selon la chambre qui amende.

Paragraphe 1 : Les amendements déposés à l'Assemblée nationale et le conditionnement de l'écriture de la loi

⁴³⁸ 1689 propositions ont été déposées par l'Assemblée nationale et 148 par le Sénat (statistiques de l'activité parlementaire sous la XIV^e législature. Session 2016-2017 (1^{er} octobre 2016 - 20 juin 2017). Assemblée nationale).

⁴³⁹ Sénat, *Fiche de synthèse le droit d'amendement*, Site officiel.

L'Assemblée nationale a déposé 115 200 amendements sous la XIV^e législature et 18821 ont été adoptés⁴⁴⁰. Face à un tel quantitatif, il est difficile de croire que l'écriture de la loi n'est pas modifiée. Les documents parlementaires conditionnent ces amendements. Mais leur contenu permet également d'observer les mutations des textes sous l'influence des amendements. Ainsi seront comparés et analysés les textes avant amendement et post amendements. Puisque la section précédente expose que la commission des lois émet des amendements qui ont plus d'envergure que les autres commissions, cette dissociation sera intégrée.

A) Un moyen de subsistance pour le texte

La proposition de loi organique n°3201⁴⁴¹ de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle souhaite que l'élection présidentielle soit irréprochable. A ce titre, elle propose des travaux législatifs sur douze articles. La petite loi permet de mesurer la mutation du texte⁴⁴². Le premier article relatif à la présentation des candidats à l'élection présidentielle demeure inchangé (*« Article 1^{er} Le I de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel est ainsi modifié : 1° Le deuxième alinéa est ainsi modifié : a) À la première phrase, les mots : « généraux des départements » sont remplacés par les mots : « départementaux, du conseil de la métropole de Lyon », après le mot : « délégués », sont insérés les mots : « des communes déléguées et » et, après le mot : « arrondissements », sont insérés les mots : « de Paris, » ; b) À la deuxième phrase, après le mot : « délibérants », sont insérés les mots : « des métropoles, » ; 2° Le troisième alinéa est ainsi modifié : a) À la première phrase, après la première occurrence du mot : « les », sont insérés les mots : « députés et les » ; b) À la quatrième phrase, après le mot : « délibérants », sont insérés les mots : « des métropoles, » ; c) Est ajoutée une phrase ainsi rédigée : « Aux mêmes fins, les conseillers métropolitains de Lyon sont réputés être les élus du département du Rhône. »*). Il est de même pour l'article 2. Le troisième article en revanche est modifié, mais de façon rédactionnel et non substantiel (initialement rédigé : *« Huit jours au moins avant le premier tour de scrutin, le Conseil constitutionnel rend publics le nom et la qualité des citoyens qui ont valablement proposé les candidats inscrits sur la liste mentionnée*

⁴⁴⁰ Statistiques de l'activité parlementaire sous la XIV^e législature. Session 2016-2017 (1^{er} octobre 2016 - 20 juin 2017). Assemblée nationale.

⁴⁴¹ Bruno LE ROUX et Jean-Jacques URVOAS et plusieurs de leurs collègues, *Proposition n°3201 de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle*, 5 novembre 2015.

⁴⁴² TEXTE ADOPTÉ n° 645 « Petite loi », *Proposition de loi organique de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle*, Session ordinaire de 2015-2016, 16 décembre 2015.

au premier alinéa du présent I » il devient : « Au fur et à mesure de la réception des présentations, le Conseil constitutionnel rend publics, au moins deux fois par semaine, le nom et la qualité des citoyens qui ont valablement présenté des candidats à l'élection présidentielle. Une fois publiée, une présentation ne peut être retirée. Huit jours au moins avant le premier tour de scrutin, le Conseil constitutionnel rend publics le nom et la qualité des citoyens qui ont valablement proposé les candidats inscrits sur la liste mentionnée au premier alinéa du présent I »). L'article 4 contient une disposition supplémentaire relatif à l'accès aux médias audiovisuels des candidats à l'élection présidentielle : « À compter de la publication de la liste des candidats et jusqu'au tour de scrutin où l'élection est acquise, le Conseil supérieur de l'audiovisuel publie périodiquement, dans un format ouvert et aisément réutilisable, le relevé des temps consacrés à la reproduction et au commentaire des déclarations et écrits des candidats et à la présentation de leur personne ». Les modifications de l'article 5 sont formalistes. L'article 6 rajoute des dispositions relatives à la période d'application de la législation sur les comptes de campagne (« Par dérogation au deuxième alinéa de l'article L. 52-4 du code électoral, le compte de campagne que chaque candidat ayant obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés est tenu d'établir retrace, pour l'année qui précède le premier jour du mois de l'élection et jusqu'à la date de son dépôt, l'ensemble des recettes perçues et, selon leur nature, des dépenses engagées ou effectuées par lui-même ou pour son compte en vue de l'élection, hors celles de la campagne officielle (...) Chaque compte comporte en annexe une présentation détaillée des dépenses exposées par chacun des partis et groupements politiques qui ont été créés en vue d'apporter un soutien au candidat ou qui lui apportent leur soutien, ainsi que des avantages directs ou indirects, prestations de services et dons en nature fournis par ces partis et groupements. L'intégralité de cette annexe est publiée avec le compte, dans les conditions prévues à la première phrase du présent alinéa »). Plusieurs dispositions substantielles relatives dispositions électorales applicables à l'étranger ont été supprimées dans l'article 8 (« I. – Au plus tard le 31 décembre 2016, tout électeur inscrit sur une liste électorale consulaire et sur une liste électorale en France choisit la liste sur laquelle il maintient son inscription. Ce choix entraîne sa radiation d'office de l'autre liste. En l'absence de choix au 31 décembre 2016, il est radié d'office de la liste électorale consulaire. Un décret en Conseil d'État fixe les modalités de mise en œuvre du premier alinéa. II. – Les deuxième et troisième alinéas de l'article 8 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République sont supprimés à compter du 1er janvier 2017 »). Les articles 9, 10 et 11 demeurent inchangés, tandis que

l'article 12 est supprimé (« *Les charges pour l'État qui pourraient résulter de l'application de la présente loi organique sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts* »). En somme, la volonté législative initiale n'est pas détériorée mais sa portée est anticipée et encadrée. La mutation du texte est le résultat des amendements. La question n'est pas de savoir pourquoi des amendements ont été déposés (puisque la section précédente expose que cela dépend de l'existence des documents parlementaires) mais plutôt de savoir ce qu'implique l'adoption des amendements, sur l'écriture de la loi. En l'espèce, la réponse semble être : un moyen de subsistance pour le texte qui n'impacte pas sa substance.

De même, la proposition relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre⁴⁴³ a été modifiée par les amendements, ce que la petite loi nous permet d'observer⁴⁴⁴. Le but affirmé par la proposition est de : « *responsabiliser ainsi les sociétés transnationales afin d'empêcher la survenance de drames en France et à l'étranger et d'obtenir des réparations pour les victimes en cas de dommages portant atteinte aux droits humains et à l'environnement* ». Pour cela, elle prévoit trois articles. Le troisième alinéa du premier article est précisé (initialement : « *Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application des dispositions du présent article* » il devient : « *Un décret en Conseil d'État précise les modalités de présentation et d'application du plan de vigilance, ainsi que les conditions du suivi de sa mise en œuvre effective, le cas échéant dans le cadre d'initiatives pluripartites au sein de filières ou à l'échelle territoriale* »). Mais surtout, une disposition a été supprimée (« *Toute association reconnue d'utilité publique, toute association agréée ou régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans, dont l'objet statutaire comporte la défense d'intérêts mentionnés au I, peut exercer cette action* »). Cet alinéa prévoyait l'habilitation des associations à exercer une mission de contrôle. En supprimant cet alinéa, la portée de la proposition est redirigée. L'article 2 n'est pas modifié et l'article 3 est complété (la formule « *L'article L. 225-102-4 du code de commerce est applicable dans les îles de Wallis et Futuna* » est complétée par : « *l'amende civile encourue en application des mêmes articles est prononcée en monnaie locale, compte tenu de la contre-valeur dans cette monnaie de l'euro* »). Il est surprenant de constater que pas moins de 142 amendements ont été déposés pour arriver à ce résultat qui, comme cela été développé précédemment, assure au texte des

⁴⁴³ Bruno LE ROUX et plusieurs de ses collègues, *Proposition de loi n°2578 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre*, 11 février 2015.

⁴⁴⁴ TEXTE ADOPTÉ n° 501 « *Petite loi* », *Proposition de loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre*, Session ordinaire de 2014-2015, 30 mars 2015.

moyens de subsistance et pas de modifier pas sa substance. Ainsi, les amendements parlementaires sont un droit d'expression législative qui peut s'avérer parfois légiférant.

Le processus d'écriture de la loi et le processus d'écrire des amendements se ressemblent. Le second est une maquette du premier, à la différence que les amendements ne sont qu'une conséquence de la loi. Aussi, la prolifération excessive des amendements a pour effet de diluer leur visibilité. On peut se demander s'il en est de même pour leur portée dans la mesure où, au regard des documents parlementaires, elle peut être forte mais ne domine pas l'écriture de la loi. Cet intérêt pour les amendements s'observe dans la majorité des dossiers législatifs⁴⁴⁵. Les éléments susmentionnés permettent de dire que les amendements influencent l'écriture de la loi mais que cette influence reste soumise à la volonté des parlementaires dépositaires qui, par le biais des documents parlementaires, conservent un monopole sur l'écriture de la loi. Cette observation s'applique aux propositions pour lesquelles la commission des lois a été saisie au fond. Mais, comme vu précédemment, leur capacité d'impact a plus d'ampleur. Les propositions soumises aux autres commissions doivent maintenant être étudiées.

B) Un moyen d'aboutissement pour la proposition

La commission des affaires culturelles et de l'éducation a été saisie au fond après le dépôt de la proposition⁴⁴⁶ visant à protéger les sportifs de haut niveau. La petite loi⁴⁴⁷ nous permet d'observer les mutations subies par le texte. Ici aussi la question n'est plus de savoir pourquoi les amendements sont déposés puisque cela a fait l'objet d'une étude dans la

⁴⁴⁵ Notamment : Alain TOURET et Georges FENECH, *Proposition de loi n° 2931 portant réforme de la prescription en matière pénale*, 1er juillet 2015. Alain ANZIANI et les membres du groupe Groupe socialiste et républicain, *Proposition de loi n°231 tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques*, 15 décembre 2016. Camille DE ROCCA SERRA, Sauveur GANDOLFI-SCHÉIT, Paul GIACOBBI, Laurent MARCANGELI et François PUPPONI et plusieurs de leurs collègues, *Proposition de loi n°4166 visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété*, 26 octobre 2016. Christian JACOB et plusieurs de ses collègues, *Proposition de loi n°3997 renforçant la lutte contre le terrorisme*, 29 juillet 2016. Jean-Paul CHANTEGUET et Geneviève GAILLARD et plusieurs de leurs collègues, *Proposition de loi organique n°2055 relative à la nomination du président du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité*, 23 juin 2014. Claude DE GANAY et Guy GEOFFROY et plusieurs de leurs collègues, *Proposition de loi n°3140 visant à rendre automatique l'incapacité pénale d'exercice pour les personnes définitivement condamnées pour des faits de pédophilie ou de détention d'images pédopornographiques*, 14 octobre 2015.

⁴⁴⁶ Bruno LE ROUX, Brigitte BOURGUIGNON, Patrick BLOCHE et Pascal DEGUILHEM et plusieurs de leurs collègues, *Proposition de loi n° 2734 visant à protéger les sportifs de haut niveau et professionnels et à sécuriser leur situation juridique et sociale*, 15 avril 2015.

⁴⁴⁷ TEXTE ADOPTÉ n° 524 « Petite loi », *Proposition de loi visant à protéger les sportifs de haut niveau et professionnels et à sécuriser leur situation juridique et sociale*, Session ordinaire de 2014-2015, 8 juin 2015.

première section, mais de mesurer leur indice d'impact grâce à confrontation du texte déposé et du texte voté par la chambre devant laquelle le texte a été déposé. Cette proposition, déposée par plusieurs députés et au nom du groupe politique « Les Républicains », souhaite introduire des mesures juridiques plus protectrices pour les sportifs de haut niveau, lesquels sont de plus en plus médiatisés (*« Les dispositions législatives proposées ont pour but de permettre l'insertion citoyenne et professionnelle des athlètes de haut niveau et de les protéger en cas d'accidents de sport (Titre I^{er}), et de sécuriser la situation juridique et sociale des sportifs et entraîneurs professionnels (Titre II). Par ailleurs, elles visent à reconnaître au plan législatif le Comité paralympique et sportif français en tant que représentant du mouvement paralympique français (Titre III). Enfin, des mesures de coordination et des mesures transitoires sont prévues (Titre IV) »*). Elle propose 15 articles. L'article premier a été retouchée (à la formule : *« Les sportifs, entraîneurs, arbitres et juges sportifs de haut niveau concourent, par leur activité, au rayonnement de la Nation »* a été rajoutée : *« et à la promotion des valeurs du sport »*). Les dispositions de l'article 2 qui prévoyaient l'attribution de missions aux fédérations sportives ont été supprimées, tout comme les alinéas de l'article 4 qui prévoyaient les compétences du comité d'entreprise. Les articles 5 et 6 ne subissent pas de changement. Mais des articles 6 bis et 6 ter ont été ajoutés. Ils sont formalistes et ne touchent pas le fond de la proposition (*« Au premier alinéa de l'article L. 613-3 du code de l'éducation, après le mot : « volontariat », sont insérés les mots : « inscrite sur la liste des sportifs de haut niveau mentionnée au premier alinéa de l'article L. 221-2 du code du sport »*). Le texte adopté modifie les intitulés et la division des dispositions législatives suivantes (*« Protéger les sportifs de haut niveau. Division et intitulé nouveaux »*). Le dernier alinéa de l'article 7 qui prévoyait la création d'une nouvelle taxe est supprimé (*« La charge pour l'État est compensée, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle au droit mentionné à l'article 403 du code général des impôts. »*). L'article 8 est complété par un article 8 bis qui étend le régime de protection aux sportives en état de grossesse. Les articles suivants sont rédactionnels. Ainsi, l'analyse retenue pour les propositions relevant de la compétence de la commission des finances, trouve aussi à s'appliquer ici. Les modifications subies par le texte sont en réalité des permutations. Tout au plus la portée est enserrée dans la limite suivante : que la substance du texte ne soit pas appauvrie. Ces éléments s'observent dans d'autres dossiers législatifs⁴⁴⁸.

⁴⁴⁸ Notamment : Bruno LE ROUX, Patrick BLOCHE et Corinne ERHEL et plusieurs de leurs collègues, Proposition de loi n°2822 relative au deuxième dividende numérique et à la poursuite de la modernisation de la

La commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire a été saisie au fond après le dépôt de la proposition de loi⁴⁴⁹ relative aux modalités de calcul du potentiel fiscal agrégé des communautés d'agglomération issues de la transformation de syndicats d'agglomération nouvelle. Cette proposition souhaite annihiler l'apport de la loi de finances rectificative (*« C'est pourquoi la présente proposition de loi propose, dans l'attente, de supprimer les dispositions introduites par l'article 79 de la loi de finances rectificative pour en revenir aux dispositions résultant de la loi de finances pour 2016 »*). Pour ce faire, elle propose un article unique qui supprime des termes législatifs portant effet sur la cotisation foncière des entreprises (*« Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié : 1° À la première phrase du dernier alinéa du I de l'article L. 2336-2, les mots : « , pour la part correspondant à la seule cotisation foncière des entreprises, » sont supprimés ; 2° À la première phrase de l'avant-dernier alinéa du II de l'article L. 5211-30, les mots : « , pour la part correspondant à la seule cotisation foncière des entreprises, » sont supprimés »*). Le texte adopté⁴⁵⁰ apporte plusieurs modifications au texte initial. Le premier article (initialement voué à être un article unique) ne supprime pas les dispositions mais leur faire perdre leur effet pour 2017 (*« Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié : 1° À la première phrase du dernier alinéa du I de l'article L. 2336-2, les mots : « pour la part correspondant à la seule cotisation foncière des entreprises » sont remplacés par les mots : « en 2017 » ; 2° À la première phrase de l'avant-dernier alinéa du II de l'article L. 5211-30, les mots : « pour la part correspondant à la seule cotisation foncière des entreprises » sont remplacés par les mots : « en 2017 » »*). La volonté législative exprimée par la proposition est respectée, mais une fois encore, sa portée est remesurée. Deux nouveaux articles ont été introduits. Ils visent à assurer le bon déroulement de l'effet législatif rétroactif découlant du texte adopté (notamment : *« Le Gouvernement remet au Parlement avant le 30 septembre 2017 un rapport sur le niveau d'endettement des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale comprenant d'anciens syndicats d'agglomération nouvelle et sur l'opportunité de conserver, d'adapter ou de supprimer progressivement les mécanismes dérogatoires de pondération du potentiel fiscal et du*

télévision numérique terrestre, 28 mai 2015. Roger-Gérard SCHWARTZENBERG et plusieurs de ses collègues, Proposition de loi n°2518 visant à garantir le droit d'accès à la restauration scolaire, 21 janvier 2015.

⁴⁴⁹ Dominique LEFEBVRE et plusieurs de ses collègues, Proposition de loi n°4445 relative aux modalités de calcul du potentiel fiscal agrégé des communautés d'agglomération issues de la transformation de syndicats d'agglomération nouvelle (ex SAN), 2 février 2017.

⁴⁵⁰ TEXTE ADOPTÉ n° 912 « Petite loi », Proposition de loi relative aux modalités de calcul du potentiel fiscal agrégé des communautés d'agglomération issues de la transformation de syndicats d'agglomération nouvelle (ex SAN), Session ordinaire de 2016-2017, 9 février 2017.

potentiel fiscal agrégé prévus à l'article L. 2336-2 du code général des collectivités territoriales, pour le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales, et à l'article L. 5211-30 du même code, pour la dotation d'intercommunalité »). Une fois encore, la substance n'est pas atteinte mais les conséquences du texte sont maîtrisées et ces éléments s'observent dans différents dossiers législatifs (de propositions soumises à la commission des finances ou d'autres commissions⁴⁵¹).

Si les documents parlementaires issus de la commission des lois ont plus de rayonnement, c'est en raison de la matière qu'ils concernent et de la considération parlementaire qui est donnée à cette matière⁴⁵². Cette considération s'observe durant l'écriture de la loi car les amendements en sont influencés. En revanche, l'influence des amendements sur l'écriture de la loi n'est pas différente selon la commission parlementaire qui est saisie au fond. Par ailleurs, le contenu des documents parlementaires apporte une information supplémentaire. Sans le document parlementaire privilégié qu'est le rapport de la commission saisie au fond, il n'y aura pas d'écriture de la loi, on l'a vu. L'existence des documents parlementaires est une condition pour que la loi soit écrite, mais pas qu'elle aboutisse. Mais il appert qu'une proposition aboutie sera nécessairement constituée d'amendements, eux-mêmes préalablement influencés par les documents parlementaires.

Paragraphe 2 : Les amendements déposés au Sénat et la prolongation de l'écriture de la loi

Au regard des statistiques susmentionnées, le Sénat intervient essentiellement en tant que deuxième chambre et lorsqu'il est en accord avec celle-ci, la quasi-totalité de ses amendements sont intégrés. Ceci implique que le texte sur lequel le Sénat basera son travail sera déjà conditionné par les documents parlementaires de l'Assemblée nationale. Aussi, seront étudiées les amendements déposés par le Sénat sur les propositions transmises par

⁴⁵¹ Notamment : Dominique BAERT et Dominique LEFEBVRE, *Proposition de loi n°3601 réformant le système de répression des abus de marché*, 24 mars 2016. Eva SAS et plusieurs de ses collègues, *Proposition de loi n°2285 visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques*, 14 octobre 2014. Bruno LE ROUX et plusieurs de ses collègues, *Proposition de loi n°4251 portant adaptation du code minier au droit de l'environnement*, 23 novembre 2016. Bruno LE ROUX et Laurent GRANDGUILLAUME et plusieurs de leurs collègues, *Proposition de loi n°3855 relative à la régulation, à la responsabilisation et à la simplification dans le secteur du transport public particulier de personnes*, 21 juin 2016. Bruno LE ROUX, Catherine COUTELLE, Catherine LEMORTON et Maud OLIVIER et plusieurs de leurs collègues, *Proposition de loi n°4118 relative à l'extension du délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse*, 12 octobre 2016.

⁴⁵² Voir Partie 1, Titre 2, Chapitre 1.

l'Assemblée nationale, puis les amendements déposés par le Sénat sur les textes qui sont déposés devant sa chambre.

A) Un moyen supplémentaire pour assurer la coordination du texte

Une proposition⁴⁵³ de loi organique relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte a été déposée à l'Assemblée nationale puis transmise au Sénat⁴⁵⁴. Ce texte vise à introduire une protection complète des lanceurs d'alerte (« 5° *D'orienter vers les autorités compétentes toute personne ayant la qualité de lanceur d'alerte dans les conditions fixées par la loi, de veiller aux droits et libertés de celle-ci et, en tant que de besoin, de lui assurer un soutien financier.* » ; 2° *Après le 4° de l'article 5, il est inséré un 5° ainsi rédigé : « 5° Par toute personne ayant la qualité de lanceur d'alerte dans les conditions fixées par la loi ou par toute association régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans à la date des faits se proposant par ses statuts d'assister les lanceurs d'alerte, conjointement avec la personne s'estimant victime de mesures de rétorsion ou avec son accord (...) Lorsqu'il intervient en matière d'orientation et de protection des lanceurs d'alerte, le Défenseur des droits consulte, sur toute question nouvelle, un collège qu'il préside et qui comprend, outre son adjoint, vice-président.* »). La commission a déposé deux amendements⁴⁵⁵. Le premier souhaite équilibrer d'avantage le collège présidé par le Défenseur des droits (« I- Alinéa 14, Remplacer le mot "consulte" par le mot "saisit". II- Alinéas 15 et 16, Remplacer le mot "trois" par le mot "deux". III- Alinéas 17 et 18, Remplacer le mot "une" par le mot "deux" »). Le deuxième souhaite affiner et préciser les missions attribuées au Défenseur des droits (« I. - Alinéa 3 1° Remplacer les mots : *ayant la qualité de lanceur d'alerte* par les mots : *signalant une alerte* 2° Supprimer les mots : *et, en tant que de besoin, de lui assurer un soutien financier* II. - Alinéas 4 et 5 Supprimer ces alinéas III.- Alinéa 7 Supprimer cet alinéa IV. - Alinéas 12 à 23 Supprimer ces alinéas V. - Alinéa 25 Supprimer les mots : *sans préjudice de l'article 226-10 du code pénal* VI.- Alinéa 26 Supprimer cet alinéa »). Ainsi, cet amendement n'hésite pas à supprimer des mesures législatives, notamment, une disposition qui prévoyait de limiter l'impact sur le code pénal.

⁴⁵³ Bruno LE ROUX et Sébastien DENAJA et plusieurs de ses collègues, *Proposition de loi organique n°3770 relative à la compétence du Défenseur des droits pour la protection des lanceurs d'alerte*, 18 mai 2016.

⁴⁵⁴ Proposition de loi organique adoptée par l'Assemblée nationale, *Texte n°683, loi relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte*, 14 juin 2016.

⁴⁵⁵ N. GOULET, *Amendement n°COM-1 Proposition de loi organique orientation et protection des lanceurs d'alerte*, 20 juin 2016. M.PILLET, *Amendement n°COM-2 Proposition de loi organique orientation et protection des lanceurs d'alerte*, 21 juin 2016.

Par la suite, 6 amendements supplémentaires⁴⁵⁶ ont été déposés par des sénateurs et le Gouvernement. Aucun de ces derniers amendements n'a abouti. Le texte⁴⁵⁷ adopté et modifié par le Sénat rend la proposition plus succincte. C'est un rééquilibrage du texte qui est opéré, certainement dans un objectif de pérennité. En l'espèce, les amendements déposés par le Sénat sont un moyen supplémentaire de subsistance du texte. De plus, il est intéressant d'observer que les amendements adoptés sont ceux émanant de la commission parlementaire.

La proposition de loi visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination, déposée à l'Assemblée nationale⁴⁵⁸, a été transmise au Sénat. Le texte⁴⁵⁹ prévoit 78 articles et 72 amendements ont été déposés (par des sénateurs et le Gouvernement). Notamment, la nomination d'organes supplémentaire est prévue (« *L'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU) dispose d'un Conseil d'Administration qui réunit les représentants de l'État, des représentants des collectivités et de leurs établissements publics de coopération intercommunale, des conseils départementaux et régionaux, d'Action Logement, de l'Union Sociale pour l'Habitat, de la Caisse des Dépôts et Consignations, de l'Agence Nationale de l'Habitat, des sociétés d'économie mixte, des locataires ainsi que des personnalités qualifiées. (...) Au regard de ces principes et de la volonté de faire participer très directement les représentants de la Nation à la gestion des grandes orientations de l'ANRU, cet amendement propose qu'un représentant de chaque assemblée puisse désormais siéger au sein de son Conseil d'Administration* »⁴⁶⁰) et le respect de la parité est anticipé⁴⁶¹ et l'équilibre

⁴⁵⁶ P. DOMINATI, CARLE, CHAIZE, FOUCHÉ, CORNU, VASPART et MANDELLI, Mme IMBERT et MM. LAUFOAULU et RAISON, Amendement n° 1 rect. Bis Proposition de loi organique orientation et protection des lanceurs d'alerte, 4 juillet 2016. P. DOMINATI, CARLE, CHAIZE, FOUCHÉ, CORNU, VASPART et MANDELLI, Mme IMBERT et MM. LAUFOAULU et RAISON, Amendement n° 2 rect. Bis Proposition de loi organique orientation et protection des lanceurs d'alerte, 4 juillet 2016. P. DOMINATI, CARLE, CHAIZE, FOUCHÉ, CORNU, VASPART et MANDELLI, Mme IMBERT et MM. LAUFOAULU et RAISON, Amendement n° 3 rect. Proposition de loi organique orientation et protection des lanceurs d'alerte, 4 juillet 2016. AÏCHI, M. GATTOLIN, Mme BLANDIN, MM. LABBÉ et DESESSARD, Mmes ARCHIMBAUD et BOUCHOUX et MM. DANTEC et POHER, Amendement n°4 Proposition de loi organique orientation et protection des lanceurs d'alerte, 30 juin 2016. BLANDIN et les membres du Groupe écologiste, Amendement n°5 Proposition de loi organique orientation et protection des lanceurs d'alerte, 30 juin 2016. Gouvernement, Amendement n°6 Proposition de loi organique orientation et protection des lanceurs d'alerte, 30 juin 2016.

⁴⁵⁷ SÉNAT, Texte n°175 Proposition de loi organique relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte, 8 juillet 2016.

⁴⁵⁸ François DE RUGY, Richard FERRAND, Christian JACOB, Marc FESNEAU, Jean-Christophe LAGARDE, Franck RIESTER, Proposition de loi n°840 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination, 30 mars 2018.

⁴⁵⁹ Proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale n°504, Session ordinaire de 2017-2018, Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 mai 2018.

⁴⁶⁰ Mme GUILLEMOT, M. LECONTE et les membres du groupe socialiste et républicain, Amendement n°COM-10 Proposition de loi présence des parlementaires dans certains OEP, 4 juin 2018.

des nominations est recherchée⁴⁶². Le texte modifié et adopté par le Sénat⁴⁶³ vise ainsi, ici encore, à assurer l'équilibre du fond législatif sans le dénaturer.

La proposition⁴⁶⁴ relative à l'exercice, par la Croix-Rouge française, de sa mission statutaire de rétablissement des liens familiaux a été déposée à l'Assemblée nationale puis transmise⁴⁶⁵ au Sénat. Ce texte prévoit quatre articles. Cinq amendements en commission⁴⁶⁶ ont été déposés puis trois amendements en séance⁴⁶⁷. Notamment, l'amendement n°COM-2 étend le droit de communication dont bénéficie la croix rouge de consulter les listes électorales communales, aux listes électorales consulaires (« *L'article 3 accorde un droit de communication à la Croix-Rouge française aux listes électorales communales afin de savoir si une personne y figure et obtenir les informations qui y sont relatives. Par cohérence, cet amendement étend, dans les mêmes conditions, cette faculté aux listes électorales consulaires* »). L'amendement n°COM4 étend les mesures législatives aux territoires d'outre-mer (« *Cet amendement assure les mesures d'extension et d'adaptation de la proposition de loi dans les collectivités d'outre-mer, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises* »). Ces amendements en commission ont tous été adoptés. Leur intérêt est d'assurer la coordination du texte.

En somme, au regard de l'analyse de ces documents parlementaires (et qui s'observe dans d'autres dossiers législatifs⁴⁶⁸) le Sénat, par le biais des amendements, assure l'équilibre

⁴⁶¹ Loïc HERVE, *Amendement n°COM-24 Proposition de loi présence des parlementaires dans certains OEP*.

⁴⁶² Loïc HERVE, *Amendement n°COM-26 Proposition de loi présence des parlementaires dans certains OEP*.

⁴⁶³ SÉNAT, *Texte n° 119 proposition de loi visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination*, Session ordinaire de 2017-2018, 12 juin 2018.

⁴⁶⁴ M. Bruno LE ROUX, Mmes Françoise DUMAS, Michèle DELAUNAY, Bernadette LACLAIS et M. Gérard BAPT et les membres du groupe Socialiste, républicain et citoyen et apparentés, *Proposition de loi n°3774 relative à l'exercice, par la Croix-Rouge française, de sa mission statutaire de rétablissement des liens familiaux*, 23 mai 2016.

⁴⁶⁵ Proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale, *Texte n° 693*, SÉNAT, Session ordinaire de 2015-2016, 15 juin 2016.

⁴⁶⁶ M. MERCIER, *Amendement n°COM-1 Proposition de loi mission de la Croix-Rouge de rétablissement des liens familiaux*, 19 septembre 2016 (amendement de précision). M. MERCIER, *Amendement n°COM-2 Proposition de loi mission de la Croix-Rouge de rétablissement des liens familiaux*, 19 septembre 2016. MERCIER, *Amendement n°COM-3 Proposition de loi mission de la Croix-Rouge de rétablissement des liens familiaux*, 19 septembre 2016. MERCIER, *Amendement n°COM-4 Proposition de loi mission de la Croix-Rouge de rétablissement des liens familiaux*, 19 septembre 2016. MERCIER, *Amendement n°COM-5 Proposition de loi mission de la Croix-Rouge de rétablissement des liens familiaux*, 19 septembre 2016.

⁴⁶⁷ Deux ont été retirés avant séance et le troisième a été déposé au nom de la commission des lois. MERCIER, *Amendement n°3 Proposition de loi mission de la Croix-Rouge de rétablissement des liens familiaux*, 28 septembre 2016.

⁴⁶⁸ Notamment : Bruno LE ROUX et Patrick BLOCHE et plusieurs de leurs collègues, *Proposition de loi n°3465 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias*, 2 février 2016. Christian JACOB,

et la coordination des textes et donc, par ricochet, l'effectivité de leur portée. Ces travaux sont déjà réalisés par la première chambre. Aussi, ces apports sont complémentaires et restent tributaires de l'accord de l'Assemblée nationale. La substance de la loi n'est en tout cas jamais modifiée.

B) Un moyen supplémentaire pour consolider le texte

Une proposition⁴⁶⁹ visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs a été déposée au Sénat. Cette proposition contient onze articles. Cinquante-huit amendements ont été déposés. Notamment, l'amendement n°COM-1⁴⁷⁰ prévoit l'intervention des ligues professionnelles dans l'élaboration de la charte d'éthique (*« Par cet amendement il s'agit de s'assurer que les fédérations sont bien à l'initiative de la charte d'éthique et de déontologie et que son édition se fait en coordination avec les ligues professionnelles lorsqu'elles existent (...) Remplacer « et, le cas échéant, les ligues, professionnelles qu'elles ont créées » Par « en coordination avec les ligues professionnelles qu'elles ont créées le cas échéant, » »*). C'est donc la préparation du cadre juridique qui est visé afin qu'il soit plus complet. L'amendement n°COM-8⁴⁷¹ vise quant à lui la réinstauration d'une contrainte juridique relative aux contrats de travail des sportifs (*« Le présent amendement a pour objet de réintroduire l'interdiction de conclure un CDD pour remplacer un salarié gréviste prévue à l'article L. 1242-6 du code du travail, ainsi que pour effectuer certains travaux particulièrement dangereux. Il n'y a, en effet, aucune raison que les clubs qui recrutent des sportifs et entraîneurs professionnels ne soient pas soumis à une telle disposition du droit commun du travail instaurée dans le but de protéger le droit de grève des salariés ou leur intégrité physique »*). Ces deux amendements ont été adoptés. Ils rigidifient la proposition, tout en restant conformes à la volonté des

Christian KERT, Hervé GAYMARD et Guy GEOFFROY et plusieurs de leurs collègues, *Proposition de loi n°1189 tendant à ne pas intégrer la prestation de la livraison à domicile dans le prix unique du livre*, 26 juin 2013.

⁴⁶⁹ Dominique BAILLY, Didier GUILLAUME et les membres du groupe socialiste et républicain, *Proposition de loi n°826 visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs*, 12 septembre 2016.

⁴⁷⁰ MM. LOZACH, GUILLAUME et les membres du Groupe socialiste et républicain, *Amendement n°COM-1 Proposition de loi éthique et transparence du sport professionnel*, 10 octobre 2016.

⁴⁷¹ Mme PRUNAUD, M. ABATE, Mme GONTHIER-MAURIN, M. P. LAURENT et les membres du Groupe communiste républicain et citoyen, *Amendement n°COM-8 Proposition de loi éthique et transparence du sport professionnel*, 10 octobre 2016.

sénateurs dépositaires. Enfin, l'amendement n°COM-30⁴⁷² (également adopté) ouvre des perspectives d'amélioration de certaines dispositions jugées trop imprécises mais d'un intérêt important (*« L'article 7 de la proposition de loi prévoyait d'appliquer le dispositif de la fiducie aux sportifs pour permettre une rémunération collective de leur image. Les difficultés d'ordre technique rencontrées pour préciser la mise en œuvre de cette disposition ont amené le rapporteur à explorer une autre voie qui s'inspire du code du travail et des dispositions prévues pour certaines professions comme les mannequins. Le présent amendement qui réécrit l'article 7 prévoit ainsi que : - les sportifs pourront être rémunérés à l'occasion de la vente ou de l'exploitation des attributs de leur personnalité (...) Cette nouvelle rédaction qui est le fruit d'une large concertation avec les acteurs du monde du sport doit pouvoir être précisée d'ici le passage en séance publique. Elle constitue néanmoins une base de travail sérieuse pour permettre une modernisation du modèle économique du sport professionnel avec pour objectif l'amélioration de la compétitivité des clubs français et le renforcement de leur place en Europe »*). Cet amendement est une forme de directive de travail préparatoire.

Le gouvernement s'est opposé⁴⁷³ à l'article 7 bis au motif qu'il perturberait le régime de droits d'exploitation audiovisuelle (*« Le présent projet d'article, qui prévoit d'étendre l'assiette de la taxe prévue à l'article 302 bis ZE du code général des impôts (CGI) au produit des cessions de droits d'exploitation audiovisuelle des compétitions organisées par un organisateur établi hors de France, reprend la philosophie de l'article 66 du projet de loi de finances rectificative pour l'année 2013 (PLFR 2013) (...) Si la recherche d'une meilleure équité fiscale peut justifier de réfléchir à la détermination de l'assiette actuelle de cette taxe, le cadre législatif conduira, sauf à rehausser son plafond en loi de finances, à accroître le produit non affecté de cette taxe affectée »*). L'adoption de cet amendement a conduit à la suppression de l'article 7 bis. Cet amendement a donc permis l'opposition du gouvernement.

Une proposition de loi⁴⁷⁴ portant adaptation du deuxième cycle de l'enseignement supérieur français au système Licence-Master-Doctorat a été déposée au Sénat. Elle contient

⁴⁷² D. BAILLY, Amendement n°COM-30 Proposition de loi éthique et transparence du sport professionnel, 12 octobre 2016.

⁴⁷³ Le Gouvernement, Amendement n°21 Proposition de loi Éthique du sport et compétitivité des clubs, 26 octobre 2016.

⁴⁷⁴ Jean-Léonce DUPONT, François ZOCCHETTO, Mme Catherine MORIN-DESAILLY, MM. Philippe BONNECARRÈRE, Olivier CIGIOTTI, Yves DÉTRAIGNE, Daniel DUBOIS, Mmes Françoise FÉRAT, Françoise GATEL, Sylvie GOY-CHAVENT, MM. Claude KERN, Hervé MAUREY, Pierre MÉDEVIELLE, Gérard ROCHE, Mme Élisabeth DOINEAU, M. Jean-Marie BOCKEL, Mme Chantal DESEYNE, MM. Bruno RETAILLEAU, Jean-Marie VANLERENBERGHE, Vincent CAPO-CANELLAS, Robert del PICCHIA, Gilbert

un article unique et seize amendements ont été déposés (dix amendements en commission et six amendements en séance). Seul un amendement⁴⁷⁵ en commission a été adopté et celui vise à assurer la conformité entre l'article unique et l'accord issu du dialogue avec les acteurs de la communauté universitaire (« *Cet amendement est la transcription législative de l'accord issu du dialogue avec les acteurs de la communauté universitaire* »). Cet amendement assure l'harmonie entre la volonté législative et la portée législative. Sur les six amendements en séance, deux ont été adoptés⁴⁷⁶. Ils visent à affiner et resserrer la portée législative (« *Aussi est-il impératif d'apporter aux jeunes diplômés de licence une information complète sur les débouchés dont ils disposent à l'issue de leurs études et sur les perspectives offertes par les différents masters qui se présentent à eux. Ainsi pourront-ils effectuer un choix en connaissance de cause, ce qui évitera de nombreuses désillusions. Tel est l'objet du présent amendement* » ; « *L'accord du 4 octobre dernier introduit par voie d'amendement en commission prévoit bien que les étudiants pourront faire valoir leur « droit » à la poursuite d'études en master et que cette demande pourra se faire de manière immédiate ou différée. Cette précision importante doit donc figurer dans la loi pour être parfaitement garantie.* »). Cette dynamique (selon laquelle les amendements du Sénat déposés sur une proposition du Sénat la consolide) n'est pas automatique mais elle s'observe dans plusieurs dossiers législatifs⁴⁷⁷.

BOUCHET, Éric DOLIGÉ, Alain DUFAUT, Mme Caroline CAYEUX, MM. Bernard FOURNIER, Michel CANEVET, Jean-Noël CARDOUX, Olivier CADIC, Philippe ADNOT, Mme Sophie JOISSAINS, M. Louis DUVERNOIS, Mmes Anne-Catherine LOISIER, Annick BILLON, MM. François BONHOMME, Jean-Marc GABOUTY, Mme Agnès CANAYER, M. Loïc HERVÉ, Mmes Marie-Hélène DES ESGAULX, Valérie LÉTARD, Marie-Annick DUCHÊNE, MM. Jean-Jacques LASSERRE, Hervé MARSEILLE et Christian NAMY, *Proposition n°825 portant adaptation du deuxième cycle de l'enseignement supérieur français au système Licence-Master-Doctorat*, 9 septembre 2016.

⁴⁷⁵ D. GILLOT et les membres du Groupe socialiste et républicain, *Amendement n°COM-7 rect Proposition de loi adaptation du master LMD*, 11 octobre 2016.

⁴⁷⁶ MM. CARLE et GROSPERRIN, Mme MÉLOT, MM. RETAILLEAU et LELEUX, Mme DUCHÊNE, MM. BOUCHET, DANESI, SOILHI, COMMEINHES, PANUNZI, KENNEL et ALLIZARD, Mmes LOPEZ et DURANTON et M. DUFAU, *Amendement n°1 Rect. Bis Proposition de loi adaptation du master au système Licence-Master-Doctorat*, 26 octobre 2016. Mme GONTHIER-MAURIN, MM. ABATE et P. LAURENT, Mme PRUNAUD, *Amendement n°2 Proposition de loi adaptation du master au système Licence-Master-Doctorat*, 21 octobre 2016.

⁴⁷⁷ Bruno RETAILLEAU, François ZOCCHETTO, Philippe BAS, Mathieu DARNAUD et plusieurs de leurs collègues, *Proposition n°291 pour le maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes*, 11 janvier 2017. Jacques BIGOT et les membres du groupe socialiste et républicain, *Proposition n°677 tendant à prolonger le délai de validité des habilitations des clercs de notaires*, 9 juin 2016. Dominique BAILLY, Didier GUILLAUME et les membres du groupe socialiste et républicain, *Proposition n°826 visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs*, 12 septembre 2016. André GATTOLIN et les membres du groupe écologiste, *Proposition n°656 relative à la suppression de la publicité commerciale dans les programmes jeunesse de la télévision publique*, 24 juillet 2015. Xavier PINTAT, Jacques GAUTIER et Alain FOUCHÉ, *Proposition n°504 relative au renforcement de la sécurité de l'usage des drones civils*, 25 mars 2016.

Ainsi, lorsque le Sénat dépose des amendements sur une proposition du Sénat, l'intérêt de son activité diffère peu de celui existant lorsqu'il dépose des amendements sur une proposition de l'Assemblée nationale. Si l'Assemblée nationale dépose plus d'amendements, c'est parce qu'elle dépose plus de propositions. Si elle dépose plus de propositions, c'est certainement parce qu'en cas de désaccord profond, elle a le dernier mot. L'initiative est dominée par l'Assemblée nationale. Toutefois, le Sénat participe fondamentalement à l'écriture des lois, sans en modifier la substance, via les amendements. Il fait murir le texte et consolide les lois. On pourrait presque dire qu'il est le partenaire fédéré de l'Assemblée nationale. A cet égard, il est intéressant d'observer que le Sénat lui-même expose que : « *Le taux de reprise par l'Assemblée nationale des amendements adoptés par le Sénat varie autour de 90 % lorsque les majorités des deux Chambres concordent et autour de 50 % dans le cas inverse* ⁴⁷⁸ ». Les amendements influencent l'écriture de la loi de façon différente lorsqu'ils émanent de l'Assemblée nationale ou du Sénat. L'analyse des documents parlementaires permet de l'observer. Il est alors intéressant de rappeler que le résultat de ces observations sera observé grâce aux documents parlementaires mais qu'il sera aussi déterminé par les documents parlementaires puisqu'ils influencent les amendements.

⁴⁷⁸ Sénat, *Fiche de synthèse le droit d'amendement*, Site officiel.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

Le schéma processuel est le suivant. Tout d'abord une proposition est déposée. Si un organe est saisi pour avis (commissions parlementaires saisies pour avis, délégations) des documents parlementaires subsidiaires sont élaborés et publiés. Ensuite la commission saisie au fond émet un rapport ce qui engendre l'élaboration d'un document parlementaire privilégié. Des amendements sont alors déposés en commission puis en séance. Le texte adopté par la chambre devant laquelle la proposition a été déposée est alors transmis à la seconde chambre. Dans ce schéma, deux lignes d'observations apparaissent.

D'une part, les documents parlementaires issus des travaux de la commission au fond influencent les amendements au fond. Les documents parlementaires dits subsidiaires (avis des commissions, délégations et autres) influencent également les amendements. Ce texte conditionné par les documents parlementaires et par les premiers amendements est transmis. Sur la base de celui, des amendements sont déposés devant la deuxième chambre. Ainsi, d'autre part, les amendements au fond et les amendements subsidiaires conditionnent le rapport de la commission de la deuxième chambre. Ils influencent donc les documents parlementaires élaborés par celle-ci.

Les documents parlementaires influencent les amendements. Mais réciproquement, les amendements influencent aussi certains documents parlementaires. Une nuance est à faire, tous les documents parlementaires peuvent influencer les amendements, mais les amendements ne peuvent pas influencer tous les documents parlementaires, mais seulement ceux élaborés par la chambre à laquelle le texte est transmis après avoir été adopté. Dans ce schéma, les deux processus d'influences agissent de façon parallèle et cumulative. Il y a une co-dépendance entre les amendements et l'existence des documents parlementaires qui rend l'écriture de la loi flexible.

CONCLUSION DU TITRE 2

Grâce à l'étude des documents parlementaires, il appert que l'élaboration de la loi n'est pas régie par un enchaînement séquentiel identique pour toutes les propositions. En effet, bien que chaque étape suit ou en précède directement une autre, selon que différents moyens sont employés ou non, ces étapes seront différentes. Autrement dit, le procédé d'élaboration d'une proposition obéit à une fonctionnalité semblable à celle d'un mécanisme, mais l'identité de ces étapes peut différer. C'est la présence, ou l'absence, de certains éléments qui modifient ce processus. L'identité politique (groupes politiques), l'identité parlementaire (rapporteur), l'identité législative (thème légiféré) et le dépôt d'amendement qui modifieront les procédés auxquelles l'écriture de la loi sera soumise. Différemment, la saisine constitutionnelle n'est pas un mécanisme alternatif mais plutôt un mécanisme supplémentaire qui permet d'entériner le processus législatif et de confirmer (ou infirmer) la loi dans son écriture

Ainsi, la fonction législative et à différencier du pouvoir législatif⁴⁷⁹. Le pouvoir législatif est la capacité législative formelle ainsi que l'effectivité réservée à cette capacité. Différemment, une fonction législative est une activité rattachable au pouvoir législatif et ne nécessite pas de capacité législative formelle. De même, il faut distinguer le fait d'intervenir et le fait de participer au processus législatif.

⁴⁷⁹ La fonction législative est également à distinguer de l'autorité législative et du pouvoir législatif (voir Partie 2).

CONCLUSION DE LA PARTIE 1

Les documents parlementaires sont les témoins privilégiés de l'écriture de la loi. En effet, ils sont le support de l'élaboration de la loi et vont rendre tangible la volonté législative et la mission législative. Ils sont à la fois le contenu de la loi mais aussi la formalisation de l'exercice du pouvoir législatif, exercé par le Parlement. A ce titre, ils ont une fonction législative formelle. Mais ce n'est pas tout. C'est à travers l'étude des documents parlementaires, aux cours des différentes étapes du processus d'écriture de la loi, que l'on peut observer et identifier les différents moyens d'impacter l'écriture de la loi. L'existence des documents parlementaires permet donc également de jauger l'impact des voies et des moyens parlementaires à toutes les étapes de l'écriture de la loi.

Ainsi, le contenu des documents parlementaires permet de mesurer la capacité législative du Parlement. A ce titre, ils ont également une fonction législative informelle, celle de permettre d'essorer le processus d'écriture de la loi, jusqu'à le rendre transparent. Ainsi, les documents parlementaires ont une fonction législative formelle, mais ils ont également une fonction législative relative : celle d'offrir la possibilité de sonder l'exercice législatif parlementaire. Les documents parlementaires sont non seulement indispensables pour matérialiser l'écriture de la loi, mais deviennent également nécessaire pour écrire la loi. Les documents parlementaires sont finalement une notion autonome de l'écriture de la loi mais aussi dans le processus d'écriture de la loi.

Le processus législatif est changeant, et la relativité du processus législatif indique que l'existence des documents parlementaires l'est aussi. En effet, puisqu'ils matérialisent l'exercice d'une mission législative, leur nature est intrinsèquement liée à la mission qu'ils concernent. Aussi, la raison de leur existence ne peut pas être autonome et est relative au processus législatif dans lequel ils interviennent. Tandis que l'évolution de leur existence leur permet de devenir une notion autonome. Se pose désormais la question de l'utilisation des documents parlementaires et ce qu'ils révèlent.

PARTIE 2.

LES DOCUMENTS PARLEMENTAIRES, REFLETS D'UNE INITIATIVE LEGISLATIVE CONCURENTIELLE

Formellement, il faut entendre par initiative législative le fait de déposer une loi ou un amendement⁴⁸⁰. Elle permet d'exercer le pouvoir législatif. En effet, c'est de cette possibilité que découle l'effectivité du pouvoir d'écrire la loi. Ce pouvoir d'écrire la loi est attribué par la Constitution au gouvernement et au Parlement⁴⁸¹. L'initiative législative est l'action d'entreprendre l'élaboration de la loi. Cette intention législative formalisée appartiendra nécessairement au Parlement ou au Gouvernement pour qui l'initiative parlementaire est un droit. Mais le processus législatif est-il réellement sous l'autorité de ce commandement constitutionnel ? Autrement dit, cette initiative législative appartient-elle vraiment au Parlement, ou est-elle concurrencée ? Les documents parlementaires, dont l'écriture de la loi est dépendante, seront analysés pour répondre à cette question. Mais plus encore, les documents parlementaires peuvent être utilisés afin de concurrencer l'initiative législative. Il appert que l'initiative législative est concurrencée de l'intérieur (TITRE 1) mais aussi, par l'extérieur (TITRE 2).

⁴⁸⁰ Assemblée nationale, *Fiche de synthèse n°34 : L'initiative parlementaire*, Site officiel.

⁴⁸¹ Voir l'introduction générale (l'article 39 de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose que : « *L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement. Les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées.* (L. const. no 96-138 du 22 févr. 1996) « *Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale.* » (L. const. no 2003-276 du 28 mars 2003, art. 4) « *Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales* (Abrogé par L. const. no 2008-724 du 23 juill. 2008, art. 15-1o) « *et les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France* » sont soumis en premier lieu au Sénat. » (L. const. no 2008-724 du 23 juill. 2008, art. 15-2o) « *La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique. Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le Président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours. Dans les conditions prévues par la loi, le Président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose.* »).

TITRE 1.
UNE INITIATIVE CONCURRENCEE DE L'INTERIEUR

Le Parlement a plusieurs fonctions. Une fonction de contrôle et une fonction législative. Ces deux fonctions sont séparées. Néanmoins, il semble possible d'utiliser la fonction de contrôle aux fins de favoriser la fonction législative, sous réserve de savoir et vouloir exploiter cette brèche. Si cette possibilité existe, c'est parce que grâce à ses fonctions de contrôle, le Parlement dispose d'une autorité législative. L'autorité législative tient sa valeur du pouvoir législatif et le pouvoir législatif tient sa portée de son autorité législative. Si l'un des deux est court-circuité, c'est l'ensemble de la procédure législative et du processus législatif qui est impacté. Réciproquement, en instrumentalisant ces mécanismes d'élaboration de la loi, il est possible d'agir sur le pouvoir législatif. Plus précisément, ils peuvent permettre à celui qui les utilise, d'agir sur l'initiative législative. L'initiative législative est ainsi concurrencée en interne, c'est-à-dire par les fonctions parlementaires non législatives et par les parlementaires aux moyens des mécanismes d'élaboration de la loi.

CHAPITRE 1 : LE DETOURNEMENT DES FONCTIONS PARLEMENTAIRES NON LEGISLATIVES

L'alinéa 1 de l'article 24 de la Constitution dispose que : « *Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques* ». Pour ce faire il dispose de plusieurs moyens de contrôle, dont celui de l'investigation via les commissions d'enquête. La singularité du fonctionnement des commissions d'enquête semble pouvoir leur permettre d'impacter la décision d'écrire de la loi, élément qui est pourtant lié à la fonction législative du Parlement. En effet, les caractéristiques des commissions d'enquête peuvent leur permettre de justifier le dépôt d'une proposition.

De même, les missions d'informations semblent pouvoir elles aussi interférer sur la décision d'écrire la loi. Depuis 2014, les présidents des groupes d'opposition ou minoritaire possèdent même un droit de tirage leur permettant de créer des missions d'information⁴⁸². Si l'évolution s'est orientée vers l'attribution d'un droit, c'est qu'il existe un avantage dont l'intérêt mérite d'être revendiqué. En effet, les motivations relatives à la création d'une mission d'information peuvent leur conférer une autorité pré-législative. De plus, les missions d'information peuvent directement aboutir au dépôt d'une proposition.

La fonction de contrôle du Parlement est séparée de la fonction législative du Parlement. Toutefois, il est possible de détourner la première au profit de la seconde.

SECTION 1 : L'utilisation de la fonction de contrôle pour justifier l'initiative législative

La possibilité de créer une commission d'enquête parlementaire résulte de la volonté du constituant de 2008 qui souhaitait offrir au Parlement de réels moyens pour contrôler le Gouvernement. En effet, avant la révision constitutionnelle de 2008, la création d'une commission d'enquête était rarement faisable car toute résolution qui tendait à une telle création devait être approuvée par l'Assemblée nationale. Cet accord était rarement donné lorsque la majorité politique de l'hémicycle était la même que le Gouvernement⁴⁸³. La

⁴⁸² Mais aussi des commissions d'enquête. Fiche de synthèse n°23, *La place des groupes d'opposition et des groupes minoritaires*, Fiches de l'Assemblée nationale, Section III.

⁴⁸³ Jean-Philippe DEROSIER, *Droit parlementaire. Réflexions sur les possibilités de création d'une commission d'enquête parlementaire. L'exemple de la commission sur les sondages de l'Élysée*, Revue française de droit constitutionnel, 2011/1 n°85. Jean-Pierre CAMBY, *La constitutionnalisation des commissions d'enquête parlementaire : une reconnaissance plus qu'une nouveauté*, Les Petites affiches, numéro spécial : Une nouvelle

création d'une commission d'enquête renforce la fonction de contrôle du Parlement. Mais qu'en est-il de sa fonction législative ? Les commissions d'enquête peuvent-elle justifier le dépôt de certaines propositions ?

Paragraphe 1 : La création d'une commission d'enquête et l'écriture de la loi

La force parlementaire fait référence à la puissance des assemblées parlementaires. La force législative fait référence à la solidité des éléments sur lesquels une proposition de loi est fondée. La création d'une commission d'enquête semble offrir la possibilité de consolider et mettre en lumière la force parlementaire ainsi que la force législative d'une proposition, avant qu'elle soit déposée. La création d'une commission d'enquête pourrait ainsi justifier le dépôt d'une proposition, qui serait une conséquence du travail des commissions d'enquête. A qui appartiendrait alors l'initiative législative ?

A) Une force parlementaire affirmée

L'article 51-1 de la Constitution⁴⁸⁴ dispose que : « *Le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires* ». De plus, aux termes de l'article 141⁴⁸⁵ du Règlement de l'Assemblée nationale : « *1. La création d'une commission d'enquête résulte du vote par l'Assemblée de la proposition de résolution déposée dans ce sens. 2. S'il n'a pas déjà fait usage, au cours de la même session, des dispositions de l'article 145, alinéa 5, chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire obtient, de droit, une fois par session ordinaire, à l'exception de celle précédant le renouvellement de l'Assemblée, la création d'une commission d'enquête satisfaisant aux conditions fixées par les articles 137 à 139. Par dérogation à l'alinéa 1 du présent article, la Conférence des présidents prend acte de la création de la commission d'enquête si les conditions requises pour cette création sont réunies. 3. Un groupe ne peut demander la création d'une commission d'enquête en application de l'alinéa 2 tant qu'une commission d'enquête ou une mission d'information*

Constitution ? Commentaire article par article du texte de la loi du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, 19 décembre 2008.

⁴⁸⁴ Issu de la loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juill. 2008, art. 26

⁴⁸⁵ Cet article, qui portait initialement le n°140, résulte de la résolution n°292 du 27 mai 2009 et son troisième alinéa a été supprimé par la résolution n°437 du 28 novembre 2014.

constituée à son initiative en application du même alinéa ou de l'article 145, alinéa 5, n'a pas achevé ses travaux. ». Ainsi, la création d'une commission permet de renforcer les pouvoirs des groupes d'opposition et des groupes minoritaires. Également, cela permet de préserver l'unicité du Parlement. En effet, les commissions ne peuvent pas empiéter les unes sur les autres. Le travail de contrôle et d'information sera donc centralisé et ne pourra pas se disperser en fonction des affinités politiques. Néanmoins, l'alinéa 1^{er} de l'article 11 du Règlement du Sénat dispose que : *« La création d'une commission d'enquête par le Sénat résulte du vote d'une proposition de résolution, déposée, renvoyée à la commission permanente compétente, examinée et discutée dans les conditions fixées par le présent Règlement. Cette proposition doit déterminer avec précision, soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services publics ou les entreprises nationales dont la commission d'enquête doit examiner la gestion. ».* Ainsi, au Sénat, aucune priorité n'est accordée aux groupes d'opposition ou minoritaires. Si l'unicité semble privilégiée à l'Assemblée nationale, il semblerait qu'au Sénat ce soit l'uniformité.

L'alinéa 1 de l'article 143⁴⁸⁶ du Règlement de l'Assemblée nationale dispose que : *« Le bureau des commissions d'enquête comprend un président, quatre vice-présidents et quatre secrétaires. Les nominations ont lieu en s'efforçant de reproduire la configuration politique de l'Assemblée et d'assurer la représentation de toutes ses composantes. »* et l'alinéa 2 de l'article 11 du Règlement du Sénat que : *« Pour la nomination des membres des commissions d'enquête dont la création est décidée par le Sénat, une liste des candidats est établie par les présidents des groupes et le délégué des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe, conformément à la règle de la proportionnalité. Il est ensuite procédé selon les modalités prévues à l'article 8, alinéas 3 à 11. ».* Ainsi, la composition des commissions d'enquête reflète la composition du Parlement. Indirectement, le message renvoyé est le suivant : les citoyens doivent pouvoir contrôler les faits politiques. Plus qu'une fonction de contrôle c'est une fonction « tribunicienne »⁴⁸⁷. Selon Michel AMELLER : *« C'est à l'étendue de leurs moyens de contrôle que se mesure aujourd'hui la force des assemblées parlementaires »*⁴⁸⁸. Si l'indice de contrôle des commissions d'enquête

⁴⁸⁶ Cet article, qui portait initialement le n°142, rédigé par la résolution n°761 du 5 octobre 1977 et modifié par les résolutions n°151 du 26 janvier 1994, n°408 du 10 octobre 1995 et n°256 du 12 février 2004, résulte de la résolution n°292 du 27 mai 2009.

⁴⁸⁷ Édouard BALLADUR, *Une V^e République plus démocratique*, Fayard, 2007, p. 102. Georges BERGOUGNOUS, *L'initiative parlementaire entre affirmation d'une fonction tribunicienne et recherche de la sécurité juridique*, *Constitutions. Revue de droit constitutionnel appliqué*, n° 1, janvier-mars 2010.

⁴⁸⁸ Michel AMELLER, *Les questions, instrument du contrôle parlementaire*, LGDJ, 1964, p. 9.

parlements est fort, alors les pouvoirs législatifs du Parlement pourraient l'être aussi. Certes, il existe d'autres moyens de contrôle⁴⁸⁹ dont dispose le Parlement mais les travaux en l'espèce ne s'intéressent qu'indirectement à cette fonction de contrôle. Les commissions d'enquêtes parlementaires, de par leur singularité, sont étudiées en priorité car elles pourraient détenir la capacité de concurrencer l'initiative législative, à l'intérieur du Parlement.

L'article 51-2 de la Constitution⁴⁹⁰ dispose que : « *Pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation définies au premier alinéa de l'article 24, des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir, dans les conditions prévues par la loi, des éléments d'information. La loi détermine leurs règles d'organisation et de fonctionnement. Leurs conditions de création sont fixées par le règlement de chaque assemblée* ». Comme susmentionné, les commissions d'enquête ont été modifiées par la révision constitutionnelle de 2008. Cette loi résulte d'un projet⁴⁹¹ dont l'exposé des motifs dispose que : « *Enfin, il y a lieu d'indiquer que les droits nouveaux reconnus au Parlement ne produiront tous leurs effets sur l'équilibre des institutions que si l'opposition dispose de garanties renforcées, l'effet de discipline qui s'attache au fait majoritaire pouvant limiter la portée de prérogatives théoriques (...) Sur cette base, des droits particuliers et nouveaux seront reconnus à l'opposition en matière, par exemple, de création de commissions d'enquête ou de missions d'information, ou de représentation dans diverses structures telles que les commissions d'enquête, missions d'information et équipes de contrôle de l'exécution des lois* ». Initialement, la création et l'existence de ces commissions avaient pour objectif de contrôler mais aussi de rechercher des informations sensibles. Elles ont donc une mission de contrôle et une mission d'information⁴⁹². De l'effectivité de ce rôle, découlerait ainsi le maintien de l'équilibre institutionnel. Or, les informations et plus globalement les éléments sur lesquels les parlementaires vont se baser, peuvent revêtir une utilité mésestimée, presque détournée. En effet, pour instruire leurs enquêtes, les parlementaires vont analyser des informations. Si ces informations ne soulèvent aucune difficulté, alors le rôle du Parlement est purement contrôlant. En revanche, si lesdites informations révèlent des obstructions à la démocratie, ou plus simplement, des problématiques intéressant la société, ces informations

⁴⁸⁹ Éric THIERS, *Le contrôle parlementaire et ses limites juridiques : un pouvoir presque sans entraves*, Pouvoirs, 2010/3 n°134.

⁴⁹⁰ Tel qu'issu de la loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juill. 2008, art. 26.

⁴⁹¹ Nicolas SARKOZY, Président de la République, François FILLON, Premier ministre et Rachida DATI, garde des sceaux, ministre de la justice, *Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République*, numéro 820.

⁴⁹² Pierre BRANA, *Retour sur la Mission d'information parlementaire française sur les événements de Srebrenica*, Culture et conflits, 04/2007, n°65.

doivent être portées à la connaissance des citoyens⁴⁹³. La nature injonctive d'une législation, ou d'une proposition (même non aboutie)⁴⁹⁴ paraît être le meilleur moyen de retransmettre ces informations. Cette dernière considération est subjective. En revanche, le fait qu'une information privilégiée soit analysée et sélectionnée par un organe possédant une capacité législative (dépendante d'une autre fonction, certes) laisse objectivement apparaître une possibilité de légiférer avec une initiative souveraine. C'est finalement un véritable pouvoir d'instruction qui semble être offert au Parlement puisque l'étude, l'examen et la connaissance qui résulteront de ces enquêtes auront plusieurs effets.

Tout d'abord, l'assemblée enquêtrice sera le témoin privilégié d'une problématique contemporaine qui pourra être légiférée. Ensuite, cette assemblée sera nécessairement un organe possédant une expertise supérieure relative aux difficultés soulevées par l'objet de la commission. Le lien entre la fonction de contrôle des commissions d'enquête et la fonction législative du Parlement se précise. La confusion entre les différents pouvoirs aussi. Aussi, conformément au principe de séparation des pouvoirs (article 6 de l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958⁴⁹⁵ relative au fonctionnement des assemblées parlementaires : « *Outre les commissions mentionnées à l'article 43 de la Constitution seules peuvent être éventuellement créées au sein de chaque assemblée parlementaire des commissions d'enquête ; les dispositions ci-dessous leur sont applicables. (...) Les rapporteurs des commissions d'enquête exercent leur mission sur pièces et sur place. Tous les renseignements de nature à faciliter cette mission doivent leur être fournis. Ils sont habilités à se faire communiquer tous documents de service, à l'exception de ceux revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat, et sous réserve du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs.* ») une commission d'enquête ne peut pas être créée si les faits ont donné lieu à des poursuites judiciaires ou si une information judiciaire est ouverte⁴⁹⁶.

⁴⁹³ Xavier BOUILLOT, Géraldine MULHMANN, *L'audition du juge Burgaud par la commission sur l'affaire d'Outreau : enquête parlementaire ou tribunal populaire ?*, Mémoire, Paris II, 2009.

⁴⁹⁴ Voir le titre précédent relatif à l'autorité législative.

⁴⁹⁵ Tel que modifié par la loi n°2017-1241 du 8 août 2017 - art. 6 (V).

⁴⁹⁶ Conseil constitutionnel, décision n° 2009-582 DC du 25 juin 2009, § 4 à 6 : « ; Considérant que, conformément au principe de la séparation des pouvoirs, l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 susvisée, d'une part, interdit que soient créées des commissions d'enquête sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours et, d'autre part, impose que toute commission d'enquête prenne fin dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits sur lesquels elle est chargée d'enquêter ». Conseil constitutionnel, décision n°2014-705 DC du 11 déc. 2014, § 59 : « Considérant qu'en exigeant le respect des conditions fixées par les articles 137 à 139 du règlement et en prévoyant un contrôle des conditions de création d'une commission d'enquête par la commission permanente à laquelle la

Si les commissions d'enquête peuvent être créées, c'est pour que le rôle des assemblées soit revalorisé. Mais quel rôle ? Le Parlement est détenteur d'un pouvoir législatif et d'un pouvoir de contrôle. Son rôle est, comme vu dans l'ensemble de ces travaux, de représenter et veiller aux intérêts de la nation. Les attributions qui sont les siennes, via les commissions d'enquêtes permettent une certaine confusion des rôles et des pouvoirs qui sont les siens. Pour preuve, le contenu des propositions de résolution visant à créer les commissions d'enquête.

B) Une force législative soulevée

Le 19 juillet 2012, une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur la coopération policière et militaire entre la France et le Cameroun, sur les ventes d'armes au Cameroun, notamment celles destinées aux forces de répression du régime camerounais, a été déposée⁴⁹⁷ devant l'Assemblée nationale. Le motif de création de cette commission est le suivant : *« Il est essentiel que les élus du peuple soient pleinement renseignés sur les relations qu'entretient la France avec le Cameroun, notamment d'un point de vue militaire. C'est pourquoi nous proposons la création d'une commission d'enquête pour établir dans la plus grande transparence un bilan complet sur la question afin de rendre publiques toutes les informations concernant la coopération policière et militaire avec le Cameroun, les ventes d'armes à ce pays, notamment celles destinées aux forces de répression du régime. »*⁴⁹⁸. Le lien entre la fonction législative parlementaire et la fonction de contrôle inhérente à la création d'une commission d'enquête est moins évident mais reste existant. En effet, il faut considérer d'une part qu'ici l'objectif est d'informer les citoyens sur des faits politiques. D'autre part, il faut considérer que si le Parlement peut faire la loi, c'est parce qu'il a pour vocation de protéger et représenter les citoyens. Si à l'issue de l'enquête des graves manquements politiques étaient découverts, il semble invraisemblable d'envisager qu'aucune réponse législative n'y serait apportée. Les fondements de son droit (pour ne pas dire devoir) d'écrire la loi sont donc concernés.

proposition de résolution a été renvoyée, les dispositions des articles 33 et 34 de la résolution n'ont pas pour effet de restreindre la portée des dispositions de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 susvisée qui conditionnent la recevabilité des demandes de création de commissions d'enquête ; que, dans ces conditions, les dispositions des articles 33 et 34 de la résolution ne sont pas contraires à la Constitution. ».

⁴⁹⁷ Jean-Jacques CANDELIER, Alain BOCQUET, Marie-George BUFFET, François ASENSI, Patrice CARVALHO, Gaby CHARROUX, André CHASSAIGNE, Marc DOLEZ, Jacqueline FRAYSSE et Nicolas SANSU, *Texte numéro 98, Proposition de résolution, XIVème législature.*

⁴⁹⁸ Renvoyée à la commission des affaires étrangères, cette proposition de résolution n'a jamais abouti.

Le 20 décembre 2017, une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur la sûreté et la sécurité des installations nucléaires, numéro 512, a été déposée à l'Assemblée nationale⁴⁹⁹. L'exposé des motifs dispose que : « *l'incursion d'un groupe de militants de l'organisation Greenpeace à deux reprises au mois d'octobre et novembre dans les centrales de Cattenom et de Cruas-Meysses a provoqué des inquiétudes légitimes dans l'opinion publique.* » et poursuit en ces termes : « *Au-delà même de la polémique créée par le recours à de tels procédés par l'organisation Greenpeace, il faut reconnaître que ces incursions ont contribué à démontrer qu'il était nécessaire que la représentation nationale s'empare des questions de sûreté et de sécurité nucléaires. La Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a donc procédé immédiatement à l'audition de Greenpeace, de l'Autorité de sûreté nucléaire, de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire ainsi que d'EDF. À ces auditions se sont ajoutés les travaux menés par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques qui a, de par la loi, des compétences reconnues en matière de sûreté nucléaire.* ». La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a jugé opportun la création d'une telle commission d'enquête⁵⁰⁰. Le 1^{er} février 2018, l'Assemblée nationale a créé une Commission d'enquête sur la sûreté et la sécurité des installations nucléaires et le 5 juillet, son rapport d'enquête a été publié.

Le responsable nucléaire de Greenpeace France, Yannick ROUSSELET, a été auditionné. Tout comme les directeurs de plusieurs associations⁵⁰¹. De même, le directeur adjoint du parc nucléaire et thermique d'EDF a été auditionné, mais aussi entre autres le ministre de l'Intérieur, le ministre de la transition écologique, le président-directeur général d'EDF et des journalistes. Cette commission réunie tous les protagonistes à même d'enrichir les réflexions et les investigations relatives au sujet concerné. Ce sont non seulement des experts qui sont sollicités, mais aussi les dirigeants possédant les compétences nécessaires à l'action. Il est difficile, voire impossible, d'organiser une dynamique de travail plus efficace. En effet, sont réunis tous les acteurs possédant la capacité d'influer le domaine. En plus, ils

⁴⁹⁹ Présentée par Barbara POMPILI, M. Richard FERRAND et les membres du groupe La République en Marche et apparentés.

⁵⁰⁰ Barbara POMPILI, *Rapport n°590 fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur la sûreté et la sécurité des installations nucléaires*, le 24 janvier 2018.

⁵⁰¹ Rappelons que l'ONG Greenpeace a une particularité par rapport aux autres associations : elle a fait l'objet d'une procédure judiciaire en raison de l'intrusion de des militants sur un site nucléaire. Voir Partie 2, Titre 1.

ont la possibilité de soulever tous les faits qu'ils jugent nécessaire d'approfondir. Enfin, la commission peut mener toutes les instructions complémentaires qui s'avèreraient nécessaires. Tout cela, sur un fond pré-législatif puisque ce sont les députés qui régissent ces travaux d'enquête. Il est difficile de faire plus démocratique et opérant.

Le rapport de la commission soulève avec neutralité, impartialité et complétude, la problématique de la sûreté. En effet, il expose qu'aucune autre activité ne génère un risque d'une telle ampleur. Il rappelle, que la catastrophe de FUKUSHIMA nous a indiqué que : « *le pire n'est jamais à exclure et la confiance n'est pas suffisante* » et énumère les programmes permettant de pallier au mieux les risques inhérents à l'utilisation de l'énergie nucléaire. De plus, il considère qu'il existe un manque de moyens consacrés à l'information et à l'alerte. Enfin, le rapport préconise de nouvelles mesures législatives et une nouvelle régulation des événements directement et indirectement liés aux risques nucléaires. L'étude de cette proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête permet deux remarques. Tout d'abord, elle permet de revenir sur les activités des ONG qui feront l'objet d'une étude plus approfondie dans le titre suivant. Ensuite, elle démontre que par le biais de la création d'une commission d'enquête, la fonction de contrôle du Parlement peut s'approprier l'initiative législative en poussant au dépôt d'une proposition.

Dans le même sens, le 12 juillet 2018, une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les activités des ONG intervenant auprès de migrants en mer Méditerranée et le trafic illicite de migrants, a été déposée au Sénat. Ce texte⁵⁰² est présenté par un seul sénateur. Il expose l'ensemble des faits justifiant qu'une commission d'enquête soit créée. Les arguments sont ainsi dans un premier temps des éléments factuels. Néanmoins, par la suite il expose que : « *Il est grand temps de faire toute la lumière sur ce possible scandale humanitaire et international, d'autant que ces ONG tentent d'influencer l'opinion publique française et européenne via une communication misérabiliste. Cette commission d'enquête parlementaire pourrait permettre de dévoiler au grand public de possibles accords avec des mafias de passeurs.* ». Les arguments susmentionnés relatifs à la capacité d'impact des ONG et la réappropriation de l'initiative législative du Parlement sont confirmés. Par ailleurs, le Sénat s'était déjà intéressé à la question de la protection accordée

⁵⁰² Stéphane RAVIER, *Texte n°663, Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les activités des organisations non gouvernementales (ONG) intervenant auprès de migrants en mer Méditerranée et le trafic illicite de migrants*, Session extraordinaire 2017-2018, déposé le 12 juillet 2018.

aux lanceurs d'alerte. En effet, le 26 octobre 2015, une sénatrice avait déposé une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur ce sujet⁵⁰³.

En définitif, si à l'issue de l'enquête de la commission il apparaît que la situation est celle décrite par ce texte, écrire la loi en vue de légiférer s'avérerait nécessaire. En d'autres termes, le rapport d'une commission d'enquête ne peut aboutir qu'à deux cas de figure : soit les faits ne nécessitent pas l'intervention du législateur (auquel cas si un projet ou une proposition étaient malgré tout déposés, ils devraient être doublement justifiés), soit les faits nécessitent l'intervention du législateur. Dans ce cas, il paraît inconcevable que le Parlement, législateur de référence, mais désormais également spécialiste de la question objet de l'enquête, ne prennent pas l'initiative de légiférer⁵⁰⁴. Un rapport d'une commission d'enquête est alors un document annexé à un dossier législatif, poursuivant une mission législative et issu d'un parlementaire. Un rapport d'une commission d'enquête est un document parlementaire par destination (il est d'ailleurs intéressant d'observer que l'Assemblée nationale, à la différence du Sénat, enregistre ces propositions dans la rubrique « documents parlementaires »⁵⁰⁵). Celui-ci, en raison de sa provenance et de l'autorité législative qu'il contient, confèrera au Parlement le pouvoir d'avoir légitimement l'initiative d'écrire la loi sur le sujet concerné. Plus utile encore, ce document parlementaire, s'il est exploité, confèrera au Parlement l'exclusivité de l'écriture de la loi sur le sujet concerné. Enfin, ce document permettra à la fonction de contrôle de concurrencer l'initiative législative de la fonction législative du Parlement.

Paragraphe 2 : L'écriture de la loi et les rapports des commissions d'enquête

Les commissions d'enquête sont dotées de larges pouvoirs, ce qui leur permet d'imposer leur volonté d'enquêter. Elles sont ainsi omnipotentes pour récolter des informations. Si la décision d'écrire la loi est prise, ces informations seront le socle des projets et propositions. Ainsi, elles décident du contenu et de la portée de leurs enquêtes, lesquelles pourront être utilisées pour obtenir un rayonnement législatif et deviendront des documents parlementaires.

⁵⁰³ Nathalie GOULET, *Texte numéro 110 (2015-2016), Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur la protection accordée aux lanceurs d'alerte*, le 26 octobre 2015.

⁵⁰⁴ Sauf si bien sûr le thème ne relève pas de ses attributions.

⁵⁰⁵ Voir le site officiel de l'Assemblée nationale, rubrique documents parlementaires.

A) La certification des documents issus d'une enquête parlementaire

Les commissions d'enquête ont le pouvoir de convoquer toute personne qu'elles jugent utile d'auditionner, et si besoin en les y contraignant. En effet, selon l'alinéa 2 de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958⁵⁰⁶ : « *Les commissions d'enquête sont formées pour recueillir des éléments d'information soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales, en vue de soumettre leurs conclusions à l'assemblée qui les a créées.* ». L'alinéa 7 quant à lui dispose que : « *Tous les renseignements de nature à faciliter cette mission doivent leur être fournis. Ils sont habilités à se faire communiquer tous documents de service, à l'exception de ceux revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat, et sous réserve du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs.* ». L'alinéa 8 précise que : « *Toute personne dont une commission d'enquête a jugé l'audition utile est tenue de déférer à la convocation qui lui est délivrée, si besoin est, par un huissier ou un agent de la force publique, à la requête du président de la commission.* ». Enfin, le titre III expose que : « *La personne qui ne comparait pas ou refuse de déposer ou de prêter serment devant une commission d'enquête est passible de deux ans d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende.* ». Ainsi, les commissions ont la capacité de contraindre, momentanément, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire (étant rappelé que cela n'est possible tant qu'aucune enquête judiciaire n'a été ouverte).

Le statut de témoin devant les commissions d'enquête parlementaires devait alors être encadré. Le 24 octobre 2007, une proposition de loi⁵⁰⁷ complétant l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, a été déposée. Compte tenu des circonstances et des finalités atypiques dans lesquelles sont auditionnées les personnes, la question était de savoir s'ils devaient pouvoir bénéficier d'une immunité, afin que les témoins puissent exprimer toutes les vérités nécessaires et ainsi que la crédibilité des commissions d'enquête soit conservée. Cette proposition a abouti à la loi n° 2008-1187 du 14 novembre 2008 qui modifie la loi relative à la liberté de la presse. Ainsi, l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse⁵⁰⁸ dispose que : « (...) *Ne donneront lieu à aucune action en diffamation, injure ou outrage ni les propos tenus ou les écrits produits devant une*

⁵⁰⁶ Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

⁵⁰⁷ Bernard ACCOYER, *Proposition de loi n°325 complétant l'ordonnance n°58-100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires*, le 24 octobre 2007.

⁵⁰⁸ Tel qu'issu de la loi du 14 novembre 2008.

commission d'enquête créée, en leur sein, par l'Assemblée nationale ou le Sénat, par la personne tenue d'y déposer, sauf s'ils sont étrangers à l'objet de l'enquête, ni le compte rendu fidèle des réunions publiques de cette commission fait de bonne foi (...) ». Le 10 mars 2011, la Cour administrative d'appel de Paris⁵⁰⁹ a précisé le statut de témoin devant une commission d'enquête parlementaire.

En effet, une résolution du 28 juin 2006 de l'Assemblée nationale a décidé de créer une commission d'enquête relative à l'influence des mouvements à caractère sectaire et aux conséquences de leurs pratiques sur la santé physique et mentale des mineurs. Durant son enquête, la commission a auditionné un chargé de mission du Ministère de la Santé et des Solidarités. Or, suite aux propos tenus lors de cette audition, la Fédération chrétienne des Témoins de Jéhovah de France a demandé au ministre de la Santé une indemnisation du préjudice moral qu'elle aurait subi en raison desdits propos. La Cour de céans a alors considéré que : *« Considérant qu'il résulte de ces dispositions, éclairées par les travaux parlementaires ayant conduit à leur adoption, que les personnes entendues dans le cadre d'une commission d'enquête parlementaire ne peuvent être poursuivies pour diffamation, injure ou outrage, dès lors que leurs propos sont en lien avec l'objet de l'enquête ; que le législateur a ainsi entendu donner à ces personnes une protection similaire à celle des témoins devant les juridictions, afin de préserver la libre parole devant les commissions d'enquête et d'accroître la crédibilité de cet outil du pouvoir de contrôle du Parlement. »*. Les témoins entendus devant les enquêtes parlementaires bénéficient d'une protection renforcée qui se justifie par la recherche de la manifestation et la révélation de la vérité.

A titre liminaire, il convient de remarquer que ce considérant confirme la théorie développée dans le chapitre 1 de la première partie de ces travaux (théorie selon laquelle les documents parlementaires portent nécessairement en eux le sens de la volonté législative profonde du législateur). En effet, pour se décider, la juridiction s'est appuyée sur les travaux préparatoires et les documents parlementaires. Ensuite, le comparatif entre le statut de témoins devant les juridictions et le statut de témoin devant les commissions d'enquête parlementaire est troublant. Si cela ne remet pas en cause le principe de séparation des pouvoirs, il semble que les prérogatives dont bénéficie le pouvoir judiciaire peuvent être

⁵⁰⁹ Cour administrative d'Appel de Paris, Arrêt n°10PA011353, *Fédération chrétienne des Témoins de Jéhovah de France*, 10 mars 2011.

empruntées⁵¹⁰. Néanmoins, la Cour tempère sa position en considérant également que : « *le cas de l'audition par une commission d'enquête parlementaire d'une personne entendue en sa qualité d'agent public, cette dernière est tenue de se prononcer dans le respect des règles et des principes généraux du droit qui s'imposent à tout agent public, notamment les principes d'impartialité, de neutralité et de laïcité de l'État.* ». Dans cet arrêt, la question qui est soulevée est celle des limites de la procédure d'enquête des commissions⁵¹¹. En effet, apparaît une question intrinsèquement liée à la notion de liberté d'expression des témoins, gage de la véracité des témoignages : la question de la sincérité du témoignage. Une commission d'enquête parlementaire peut contraindre les personnes à parler, mais peut-elle les contraindre à dire la vérité ?

Les enquêtes judiciaires sont protégées de ces manœuvres par l'article 434-13 du code pénal qui prévoit et réprime le délit de faux témoignage (« *Le témoignage mensonger fait sous serment devant toute juridiction ou devant un officier de police judiciaire agissant en exécution d'une commission rogatoire est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.* »). Qu'en est-il des enquêtes parlementaires ? Avant tout témoignage, les personnes auditionnées prêtent serment (paragraphe II de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 : « *toute personne dont une commission d'enquête a jugé l'audition utile est tenue de déférer à la convocation qui lui est délivrée (...) elle est entendue sous serment.* »). La répression relative aux faux témoignages doit leur être applicable. Est-ce vraiment le cas ? Le 5 juillet 2017, la 31^{ème} chambre correctionnelle du Tribunal de Paris a répondu à la question. Les faits étaient les suivants : le 16 avril 2015 la commission d'enquête sénatoriale relative au coût économique et financier de la pollution de l'air a auditionné un pneumologue⁵¹². C'est alors que le 16 mars 2016, la presse⁵¹³ a révélé que ce professeur, auditionné, était rémunéré (en qualité de médecin-conseil) par la multinationale Total, société dont les intérêts étaient précisément menacés par les investigations de la commission

⁵¹⁰ Jean LE GUEUT, *Les pouvoirs judiciaires des commissions d'enquête parlementaire*, Thèse, Dijon, 1939.

⁵¹¹ Jean-Pierre CAMBY : « *Le débat entre le parlementaire, qui doit pouvoir poser la question, le témoin, qui doit y répondre, et la tierce personne, qui ne peut, dans ce cadre, répondre, n'est pas nouveau. Depuis l'origine des commissions parlementaires d'enquête, le statut des témoignages a toujours suscité des questions juridiques. Le statut de témoin devant une commission d'enquête parlementaire (...) Mais le fonctionnement des commissions d'enquête parlementaire, qui emprunte à la procédure judiciaire une partie de ses méthodes, a toujours présenté un risque de chevauchement avec cette procédure, la séparation des pouvoirs explique notamment qu'il ne soit pas possible de créer une commission d'enquête sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires.* ». *Le statut de témoin devant une commission d'enquête parlementaire*, Petites affiches - n°183 - page 15, 14 septembre 2011.

⁵¹² Le Docteur Michel AUBIER, ce qui a valu à ce jugement de porter le nom suivant : affaire AUBIER.

⁵¹³ Le journal Libération ainsi que Le Canard enchaîné. Numéro du 16 mars 2016.

d'enquête parlementaire. La question du lobbying ou de l'interférence des groupes d'intérêts privés, sur le processus législatif est de nouveau soulevée et sa probité menacée⁵¹⁴. Les commissions d'enquête ne peuvent pas être l'occasion pour les lobbyistes, de s'immiscer. Au contraire, les commissions d'enquêtes doivent constituer être une zone au sein de laquelle les parlementaires ont l'ascendant. C'est ce que le tribunal a décidé. La commission d'enquête ne dispose pas de pouvoir de sanction en cas de faux témoignage (mais de tels cas sont rares⁵¹⁵) aussi, de façon inédite, le Bureau a décidé d'ester en justice⁵¹⁶. Le tribunal a condamné le professeur. La présidente a en effet estimé que les faits étaient graves et qu'il s'agissait d'une : « *peine que le tribunal estime proportionnée à la gravité des faits : un mensonge devant la représentation nationale* ». L'importance du pouvoir de contrôle du Parlement est réaffirmée⁵¹⁷.

Hormis le cadre juridique de l'enquête de flagrance et de l'enquête préliminaire⁵¹⁸, ce type de pouvoirs d'instruction, coercitifs, sont uniques. Tout comme l'est leur protection. Le fait que ce soit une entité parlementaire qui les détienne valorise à sa juste valeur la fonction du Parlement. Ce sont les parlementaires qui ont la charge d'enquêter. Ils ont l'autorité d'instruire un sujet politique⁵¹⁹. A contrario, pour être conforme à la société⁵²⁰, une enquête politique passe nécessairement par l'analyse des parlementaires. Par la décision de conférer de tels pouvoirs aux commissions d'enquête, le Parlement détient un pouvoir légitime de se faire obéir. Il bénéficie ainsi d'une ascendance sur le processus législatif relatif aux sujets objets d'enquêtes. Par ricochet, si la décision d'écrire la loi est prise, ces documents relatant les faits, seront des documents parlementaires permettant de certifier des éléments. Ils apporteront des informations dont la valeur sera difficilement contestable. Ces documents parlementaires seront des documents parlementaires uniques, car ils permettront d'authentifier les arguments du Parlement. Le Parlement gagne en crédibilité et son pouvoir d'écrire la loi est renforcé.

⁵¹⁴ Pour une étude approfondie, voir Partie 2, Titre 1, Chapitre 2.

⁵¹⁵ En 1992, affaire dite du sang contaminé.

⁵¹⁶ Philippe BACHSCHMIDT, *Saisine inédite du parquet pour faux témoignage devant une commission d'enquête parlementaire*, Constitutions 2016. 231.

⁵¹⁷ Jean DE SAINT SERNIN et Baptiste JAVAR, *L'exigence de sincérité du témoignage devant la commission d'enquête parlementaire : l'affaire Aubier*, Constitutions 2017. 395.

⁵¹⁸ Chapitres I et II du code de procédure pénale.

⁵¹⁹ Le politique ayant ici le sens suivant : tout sujet ou toute problématique qui se rapporte à l'Etat, à l'organisation de la société, ou aux rapports entre les citoyens et les dirigeants.

⁵²⁰ Le mot société ayant ici le sens suivant : l'ensemble des citoyens et des institutions (publiques ou privées) relatives à leur existence.

B) Les rapports des commissions d'enquête : des documents parlementaires avortés ?

Un rapport d'enquête parlementaire peut avoir des conséquences multiples. Celle d'écrire la loi avec autorité, comme cela vient d'être étudié, mais aussi des conséquences judiciaires. La Cour administrative d'appel de Nantes, dans un arrêt du 30 juillet 2003, avait considéré que les juridictions administratives étaient incompétentes à connaître des recours présentés contre un rapport d'enquête parlementaire⁵²¹. Cependant, un élément d'un rapport d'une commission parlementaire d'enquête peut servir comme fondements non exclusifs de poursuites pénales⁵²². Les rapports d'enquête ont donc une portée juridique. Ce faisant, la fiabilité et la qualité des travaux du Parlement sont entérinées, ce qui impacte positivement sa capacité législative. En effet, dans la mesure où les travaux sont d'une qualité telle que le pouvoir judiciaire peut s'en servir pour baser son propre travail, c'est que le Parlement possède une compétence supérieure. Il s'avèrerait impossible de scinder cette vérité en considérant qu'elle ne concerne qu'une partie des activités du Parlement (les activités de contrôle et pas les activités législatives). Cela d'autant plus que lesdites fonctions de contrôle, exercées par les commissions d'enquêtes parlementaires, ont une portée hybride (contrôlante et légiférante) comme cela a été vu précédemment.

Mais la portée d'un rapport dépendra surtout de sa publication. En effet, aux termes du titre IV de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 : *« Les auditions auxquelles procèdent les commissions d'enquête sont publiques. Les commissions organisent cette publicité par les moyens de leur choix. Toutefois, elles peuvent décider l'application du secret ; dans ce cas, les dispositions du dernier alinéa du présent article sont applicables. Les personnes entendues par une commission d'enquête sont admises à prendre connaissance du compte rendu de leur audition. Cette communication a lieu sur place lorsque l'audition a été effectuée sous le régime du secret. Aucune correction ne peut être apportée au compte rendu. Toutefois, l'intéressé peut faire part de ses observations par écrit. Ces observations sont soumises à la commission, qui peut décider d'en faire état dans son rapport. L'assemblée intéressée peut décider, par un vote spécial et après s'être constituée en comité secret de ne*

⁵²¹ L'argument principal invoqué étant que l'Assemblée nationale n'est pas une autorité administrative dont le contentieux relève des juridictions administratives. Voir aussi Manuel CARIUS, *La responsabilité de l'Etat du fait d'un rapport d'enquête parlementaire*, RFDA 2005.577.

⁵²² CEDH, 19 mars 2015, nos 7494/11, 7493/11 et 7989/11, Corbet et a. c/ France. Mais les requérants ont la possibilité de : *« tenter d'apporter la preuve d'une exploitation par l'autorité judiciaire et les juridictions judiciaires d'un rapport d'une commission parlementaire d'enquête pour influencer le verdict ou la peine prononcée. »* (Voir en ce sens Joël ANDRIANTSIMBAZOVINA, Gazette du Palais - n°115 - page 16, 25 avril 2015).

pas autoriser la publication de tout ou partie du rapport d'une commission d'enquête. Sera punie des peines prévues à l'article 226-13 du code pénal toute personne qui, dans un délai de vingt-cinq ans, sous réserve des délais plus longs prévus à l'article L. 213-2 du code du patrimoine, divulguera ou publiera une information relative aux travaux non publics d'une commission d'enquête, sauf si le rapport publié à la fin des travaux de la commission a fait état de cette information. ». Une commission d'enquête peut donc décider que ses travaux seront secrets. Dans le cas contraire, son rapport sera publié au Journal officiel, ou, comme vu dans le paragraphe précédent, transmis au procureur de la République pour que des poursuites judiciaires puissent être exercées, en raison des éléments révélés par l'enquête. Ainsi, les commissions d'enquête peuvent se dérouler à huis clos⁵²³ ce qui peut paraître contradictoire avec la mission d'information précitée. Sauf à considérer que seule l'enquête est secrète, mais pas le résultat de cette enquête.

La violation du secret des débats entraîne des conséquences judiciaires (article 226-13 code pénal : « *La révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire, est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende. »*) mais aussi des conséquences disciplinaires si c'est un parlementaire qui a violé ce secret (article 100 du Règlement du Sénat : « 1. - *Tout membre d'une commission d'enquête qui ne respectera pas les dispositions du paragraphe IV de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatives aux travaux non publics d'une commission d'enquête pourra être exclu de la commission par décision du Sénat prise sans débat sur le rapport de la commission après avoir entendu l'intéressé. 2. - L'exclusion prononcée en application de l'alinéa 1 du présent article entraînera pour le sénateur qui est l'objet d'une telle décision l'incapacité de faire partie, pour la durée de son mandat, de toute commission d'enquête »* ; Alinéa 2 de l'article 412 du Règlement de l'Assemblée nationale : « *Ne peuvent être désignés comme membres d'une commission d'enquête les députés ayant été l'objet d'une sanction pénale ou disciplinaire pour manquement à l'obligation du secret à l'occasion des travaux non publics d'une commission constituée au cours de la même législature. »*).

⁵²³ A titre d'illustration : le rapport sur l'influence des mouvements à caractère sectaire et aux conséquences de leurs pratiques sur la santé physique et mentale des mineurs : « *La commission a procédé à l'audition de 65 personnes sur une durée totale de 63 heures. Afin de respecter la volonté de certaines victimes de sectes de ne pas s'exposer à des représailles éventuelles, elle a accédé à leur demande d'être auditionnées sous le régime du huis clos, tandis que 40 personnes étaient entendues devant la presse. »*.

De plus, aux termes de l'alinéa premier de l'article 144-2 du Règlement de l'Assemblée nationale : *« À l'expiration du délai de six mois prévu par le dernier alinéa du I de l'article 6 de l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 précitée, et si la commission n'a pas déposé son rapport, son président remet au Président de l'Assemblée les documents en sa possession. Ceux-ci ne peuvent donner lieu à aucune publication ni à aucun débat. »*. Ce dernier article pourrait suffire à finir d'altérer la portée des rapports des commissions d'enquêtes. En effet, puisque c'est au nom de la démocratie que ces commissions sont dotées de tels pouvoirs, il est regrettable que le fruit du travail recueilli grâce à ces prérogatives puisse, au pire, être rendu occulte, et au mieux, être obsolète. Mais le Conseil constitutionnel a considéré que les documents issus des travaux des commissions d'enquête ne pouvaient pas être rendus publics si aucun rapport n'avait été adopté⁵²⁴.

La solution pourrait être l'obligation de rendre un rapport. Cela n'apparaît pas irréaliste dans la mesure où des informations essentielles ont été recueillies et révélées. Mais le Conseil d'Etat a considéré le 16 avril 2010 qu'aucune juridiction ne pouvait connaître de la décision de publier un rapport d'enquête parlementaire. En effet, les rapports des commissions d'enquête n'ont pas un caractère administratif. Elles ne peuvent donc pas faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. De plus, *« l'acte par lequel le président de l'Assemblée nationale rend public le rapport d'une commission d'enquête parlementaire est indissociable de la fonction parlementaire »*, en raison du principe de séparation des pouvoirs, aucune juridiction ne pourra être compétente pour trancher sur ce type de litige⁵²⁵. Le fait que les parlementaires ne parviennent pas à un accord sur l'utilisation de ces informations, ne devrait pourtant pas avoir pour conséquence le passage sous silence de ces informations sensibles. Ceci est en totale contradiction avec l'esprit démocratique qui a permis l'habilitation des commissions d'enquêtes au rang qui est le leur. Ainsi, le potentiel législatif des commissions d'enquête semble pouvoir facilement s'estomper.

⁵²⁴ Cons. const. 11 déc. 2014, no 2014-705 DC § 63 : *« Considérant qu'en prévoyant que des documents en la possession de la commission d'enquête peuvent être rendus publics lorsque la commission n'adopte pas de rapport, les dispositions de l'article 35 de la résolution fixent des règles qui dérogent aux dispositions du paragraphe IV précité de l'ordonnance du 17 novembre 1958 ; que, par suite, elles doivent être déclarées contraires à la Constitution. »*.

⁵²⁵ Arrêt n° 304176 rendu par Conseil d'Etat 10ème et 9ème sous-sections réunies. *Aucune juridiction ne peut connaître de la décision de publier un rapport d'enquête parlementaire* - Conseil d'Etat 16 avril 2010, Lebon 2010. Recueil Lebon, Recueil des décisions du conseil d'Etat 2010.

L'actualité récente semble être l'occasion d'approfondir la question. En effet, l'Assemblée nationale a mené des travaux afin de faire la lumière sur les événements survenus à l'occasion de la manifestation parisienne du 1^{er} mai 2018 (affaire dite « Benalla »)⁵²⁶ en conférant à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, les prérogatives d'une commission d'enquête⁵²⁷. Le compte rendu de la séance du 24 juillet 2018⁵²⁸ de la commission a été rendu public et certains débats aussi⁵²⁹. Mais pas la totalité des travaux, et cela malgré l'attente des citoyens. Ces travaux ont pris fin le 1^{er} août 2018. De même, le Sénat a confié à la commission des lois les prérogatives attribuées aux commissions d'enquête, pour une durée de six mois, afin de mener sa mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements. La totalité des travaux est publiée⁵³⁰ et ils sont toujours en cours. L'intérêt d'une majorité politique parlementaire prend tout son sens, et du bicamérisme aussi. Ces documents, s'ils tombent en désuétude seront des documents parlementaires avortés. Une question restera en suspens : pourquoi choisir de conférer à une commission permanente des pouvoirs d'enquête, plutôt que de créer une commission d'enquête ?

SECTION 2 : L'utilisation de la fonction d'information pour fonder l'initiative législative

Dans le cadre de la réflexion sur la modernisation des méthodes de travail de l'Assemblée nationale, fut créé en 2003 (et modifiée en 2009) la possibilité de former des

⁵²⁶ Voir la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête tendant à la création d'une commission d'enquête chargée de faire la lumière sur les conditions dans lesquelles s'est déroulé le défilé du 1^{er} mai 2018, n° 905 rectifié, déposée le vendredi 4 mai 2018. Mais aussi la proposition numéro 1148 tendant à la création d'une commission d'enquête sur les conditions d'usage et de commandement des forces de l'ordre lors des événements survenus en marge de la manifestation parisienne du 1^{er} mai 2018.

⁵²⁷ Article 5 ter de l'ordonnance 58-1100 du 17 novembre 1958 : « *Les commissions permanentes ou spéciales et les instances permanentes créées au sein de l'une des deux assemblées parlementaires pour contrôler l'action du Gouvernement ou évaluer des politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente peuvent demander à l'assemblée à laquelle elles appartiennent, pour une mission déterminée et une durée n'excédant pas six mois, de leur conférer, dans les conditions et limites prévues par cet article, les prérogatives attribuées aux commissions d'enquête par l'article 6 ci-dessous.* ».

⁵²⁸ Yaël BRAUN-PIVET, *Compte rendu de séance n°109*, séance du 24 juillet 2018,

⁵²⁹ Voir vidéos du 1^{er} août 2018 sur [videos.assemblee-nationale.fr](https://www.assemblee-nationale.fr/vidéos).

⁵³⁰ Travaux de la mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements. Travaux des commissions, site officiel du Sénat.

missions d'information⁵³¹. En 2004, le Conseil constitutionnel⁵³² a précisé que ces missions devaient être temporaires et qu'elles devaient se limiter au rôle suivant : contrôler l'action du gouvernement et informer. Mais est-ce vraiment le cas ?

Paragraphe 1 : La nature pré-législative des rapports d'information

Les documents voués à résulter des missions d'information sont des documents liés au régime du Parlement. C'est-à-dire que ces documents sont en lien avec la structure organisationnelle du Parlement. De plus, l'objet des missions d'information peut concerner le domaine organique de la procédure législative, au point de pouvoir avoir un caractère légistique.

A) Des documents parlementaristes

Les alinéas 1 et 2 de l'article 145 du Règlement de l'Assemblée nationale disposent que : « *Sans préjudice des dispositions les concernant contenues au titre II, les commissions permanentes assurent l'information de l'Assemblée pour lui permettre d'exercer son contrôle sur la politique du Gouvernement. À cette fin, elles peuvent confier à plusieurs de leurs membres une mission d'information temporaire portant, notamment, sur les conditions d'application d'une législation. Ces missions d'information peuvent être communes à plusieurs commissions* ». Cette mission d'information a donc pour vocation de contrôler les actions du gouvernement, en prenant connaissance de certaines informations. Les commissions parlementaires s'acquittent de cette mission, mais la Conférence des Présidents peut également en avoir l'initiative. En effet, l'alinéa 4 de l'article 145 du Règlement de l'Assemblée nationale dispose que : « *Des missions d'information peuvent également être créées par la Conférence des présidents sur proposition du Président de l'Assemblée. Le bureau de ces missions est constitué dans les conditions prévues à l'article 143, alinéas 1 et 4. La fonction de président ou de rapporteur revient de droit à un député appartenant à un groupe d'opposition, si ces fonctions ne sont pas exercées par la même personne* ». La

⁵³¹ Fiche de synthèse n°49, *Les commissions d'enquête et les missions d'information créées par la Conférence des présidents*, Fiches de l'Assemblée nationale, Section II § 1 § 3.

⁵³² Conseil constitutionnel, *Décision n° 2004-493 DC relative à la résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale (articles 86 et 143)*, 26 février 2004 (« *Considérant que les missions de suivi ainsi définies revêtent un caractère temporaire et se limitent à un simple rôle d'information contribuant à permettre à l'Assemblée nationale d'exercer son contrôle sur la politique du Gouvernement dans les conditions prévues par la Constitution* »).

Conférence des Présidents, qui est un organe directeur du Parlement⁵³³, peut donc décider de créer une mission d'information. Deux observations sont à faire. Tout d'abord, le fait qu'un organe décisionnel puisse décider de la création d'une mission d'information indique que ces missions touchent à l'ossature du travail parlementaire. De plus, comme cette mission sera exercée par des parlementaires, les travaux seront le reflet des préoccupations parlementaires. Les travaux seront le reflet de la sémantique du Parlement. C'est en ce sens que ces documents sont parlementaristes⁵³⁴. L'alinéa 3 de l'article 145 du Règlement de l'Assemblée nationale confirme harmonieusement cette théorie en exposant que : « *Une mission composée de deux membres doit comprendre un député appartenant à un groupe d'opposition. Une mission composée de plus de deux membres doit s'efforcer de reproduire la configuration politique de l'Assemblée* ». Tout comme l'alinéa 8 de l'article 145 du Règlement de l'Assemblée nationale qui dispose que : « *Un rapport de mission d'information peut donner lieu, en séance publique, à un débat sans vote ou à une séance de questions* ».

Selon l'article 21 du Règlement du Sénat : « *Le Sénat peut, sur leur demande, octroyer aux commissions permanentes ou spéciales l'autorisation de désigner des missions d'information sur les questions relevant de leur compétence. Ces missions ne peuvent avoir lieu hors du territoire national pendant la session ordinaire, sauf pendant les semaines où le Sénat ne tient pas séance ou sauf dérogation accordée par le Bureau* ». De plus, le Chapitre X⁵³⁵ du Règlement du Sénat et de l'instruction du bureau précise que : « *Le nombre de sénateurs qu'une commission peut désigner pour constituer des missions d'information est fixé pour chacune de ces missions par le bureau de la commission. Outre le président de la délégation, l'effectif des missions d'information effectuées hors du territoire national métropolitain ne peut excéder le dixième de celui de la commission, ni être supérieur à six. Dans cette limite, l'effectif est arrondi à l'entier supérieur pour toute décimale supérieure ou égale à 5 et à l'entier inférieur dans le cas contraire*199(*). Avant chaque désignation, il est établi un état des travaux en commission, depuis le précédent renouvellement triennal du Sénat, de chacun des membres de la commission. Cet état, qui est communiqué à tous les membres de la commission au moins quarante-huit heures avant qu'il soit procédé à la

⁵³³ Voir Partie 1.

⁵³⁴ Charles PEGUY : « *Je nommerais parlementaristes ceux qui font et professent la théorie du parlementarisme* », Œuvres en prose (1900), Gallimard, Réédition 1987 p.133.

⁵³⁵ X. - Missions d'information, missions ponctuelles, missions d'information communes à plusieurs commissions et commissions d'enquête. La rédaction de ce chapitre résulte de l'arrêté n° 119 du 20 novembre 1975, modifié par les arrêtés n° 82-49 du 27 mai 1982, n° 87-103 du 8 juillet 1987, n° 90-76 du 30 mai 1990, n° 92-67 du 10 juin 1992, n° 96-7 du 24 janvier 1996, n° 2009-234 du 7 octobre 2009 et n° 2010-273 du 15 décembre 2010.

désignation, indique le nombre de réunions de la commission auxquelles chaque membre a participé, les rapports qu'il a déposés au nom de la commission et les missions qu'il a effectuées antérieurement ». Ce Chapitre entérine également la possibilité offerte à la Conférence des présidents de créer ces missions d'information (« Sans préjudice de l'application de l'article 6 bis, alinéa 3, du Règlement, une mission commune d'information peut être créée par la Conférence des présidents à la demande d'un président de groupe politique ou des présidents des commissions intéressées. La demande précise l'objet de la mission, sa durée et le nombre de membres envisagé ») mais également le fait que la composition de ces missions doit refléter celle du Parlement (« Pour la nomination des membres des missions communes d'information, une liste de candidats est établie par les présidents des groupes et le délégué des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe, de manière à assurer une représentation proportionnelle des groupes et de la réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe et une représentation équilibrée des commissions intéressées. Il est ensuite procédé selon les modalités prévues à l'article 8, alinéas 3 à 11, du Règlement »). Ainsi, le Sénat adopte une position similaire en insistant toutefois d'avantage sur l'importance de la pertinence des missions d'informations.

Les commissions peuvent exercer des missions d'informations. Mais en raison des éléments précités, relatifs au caractère sémantique des missions créées par la Conférence des Présidents, celles-ci feront l'objet d'une analyse prioritaire. Sous la XIII^e législature, 8 missions d'informations ayant fait l'objet d'un rapport ont été créés par la Conférence des Présidents de l'Assemblée nationale⁵³⁶. Durant la XIV^e législature, 12 missions d'informations furent créées⁵³⁷. Au 6 septembre 2018, la XV^e législature comptait 5 missions

⁵³⁶ La Conférence des Présidents, *Mission d'information relative à l'analyse des causes des accidents de la circulation et à la prévention routière*, 25 mai 2011. La Conférence des Présidents, *Mission d'information de 32 membres sur la compétitivité de l'économie française et le financement de la protection sociale*, 11 janvier 2011. La Conférence des Présidents, *Mission d'information commune avec le Sénat de 30 membres sur les toxicomanies*, 7 septembre 2010. La Conférence des Présidents, *Mission d'information de 34 membres sur les raisons des dégâts provoqués par la tempête Xynthia*, 30 mars 2010. La Conférence des Présidents, *Mission d'évaluation de 32 membres sur la pratique du port du voile intégral sur le territoire national*, 23 juin 2009. La Conférence des Présidents, *Mission d'évaluation de 30 membres de la politique de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes*, 2 décembre 2008. La Conférence des Présidents, *Mission d'information de 30 membres sur la révision des lois bioéthiques*, 17 juin 2008. La Conférence des Présidents, *Mission d'information de 33 membres sur les questions mémorielles*, 25 mars 2008.

⁵³⁷ La Conférence des Présidents, *Mission d'information sur les coûts de production en France*. La Conférence des Présidents, *Mission d'information sur les immigrés âgés*. La Conférence des Présidents, *Mission d'information sur l'écotaxe poids lourds*. La Conférence des Présidents, *Mission d'information sur la simplification législative*. La Conférence des Présidents, *Mission d'information sur la candidature de la France à l'exposition universelle de 2025*. La Conférence des Présidents, *Mission d'information sur le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi*. La Conférence des Présidents, *Mission d'information sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie*. La Conférence des Présidents, *Mission d'information relative au paritarisme*. La

d'informations en cours⁵³⁸. Ces missions sont peu nombreuses. Compte tenu de la rareté et du sujet sur lequel elles vont travailler, ces missions créées par les Conférences des Présidents ont un caractère solennel. Les documents de travail qu'elles produiront seront parlementaristes.

Ces documents dits parlementaristes peuvent-ils être des documents parlementaires ? Auquel cas, leur nature est pré-législative. Tout d'abord, il convient de souligner le fait que l'Assemblée nationale qualifie les rapports d'information de documents parlementaires⁵³⁹. Cependant, en référence à la définition proposée par les travaux en l'espèce, la réponse est plus mitigée car cette qualification devient conditionnelle : que les rapports d'informations soient afférés à un dossier législatif.

Le contenu des documents parlementaires permet d'exposer ces réflexions. Mais une fois de plus, ils pourraient avoir une fonction supplémentaire qui est celle de matérialiser un contenu. Enfin, ils pourraient également être utilisés comme contenant. En effet, les documents issus des missions d'informations auront un caractère unique comme ceux issus des commissions d'enquêtes. En effet, ils vont certifier l'avis du Parlement. Si la mission d'information se conclut sur le dépôt d'une proposition, ils pourront être utilisés comme documents parlementaires privilégiés dont la valeur d'exploitation sera supérieure.

B) Un objet au caractère parfois légistique

La légistique est : « *L'ensemble des règles, principes et méthodes qui doivent être observés dans la préparation des textes normatifs* ». Le caractère protocolaire de la légistique laisse à penser qu'elle ne concerne aucune phase précise du processus d'élaboration de la loi et concerne plutôt toutes les étapes, lorsqu'elles sont conformes aux indications légistiques. Toutefois, la légistique s'inscrit dans un cadre plutôt pré-législatif puisque le choix de s'y

Conférence des Présidents, *Mission d'information sur l'offre automobile française dans une approche industrielle, énergétique et fiscale*. La Conférence des Présidents, *Mission d'information sur les moyens de Daech*. La Conférence des Présidents, *Mission d'information sur les suites du référendum britannique et le suivi des négociations*. La Conférence des Présidents, *Mission d'information sur les relations politiques et économiques entre la France et l'Azerbaïdjan au regard des objectifs français de développement de la paix et de la démocratie au sud Caucase*.

⁵³⁸ La Conférence des Présidents, *Mission d'information relative aux freins à la transition énergétique*. La Conférence des Présidents, *Mission d'information relative à la révision de la loi bioéthique*. La Conférence des Présidents, *Mission d'information relative au suivi des négociations liées au Brexit*. La Conférence des Présidents, *Mission d'information relative à la gestion des événements climatiques majeurs*. La Conférence des Présidents, *Mission d'information relative à l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie*.

⁵³⁹ Documents parlementaires, Rapports d'information de la XIV^e législature, Archives de l'Assemblée nationale.

conformer ou non interviendra dès la pensée législative et avant toute écriture de la loi. Aussi, un document parlementaire à visée légistique aura nécessairement un écho plus important qu'un document parlementaire dont l'objet est restreint. Toutefois, cette résonnance pré-législative n'est possible que si le document élaboré provient d'un parlementaire. Or, il appert que les missions d'information peuvent créer des rapports à portée légistique. Ceci reflète la capacité d'impact des missions d'informations, sur le processus législatif.

En effet, le 9 octobre 2014 un rapport d'information a été enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale au nom de la mission d'information sur la simplification législative⁵⁴⁰. La volonté législative de ce rapport est annoncée dès les premières lignes en ces termes : « *Certaines des quinze propositions formulées par le présent rapport sont ambitieuses, dans la mesure où elles appellent une révision constitutionnelle* ». Non seulement la volonté est d'inviter à législation, mais en plus cette législation espérée aurait une valeur constitutionnelle. Le rapport pourrait donc posséder une valeur pré-législative suffisamment forte pour que la réponse législative ait une valeur supra législative. Pourtant, l'initiative législative est sensée appartenir aux parlementaires et pas aux missions d'informations (bien qu'elles soient composées de parlementaires). Le rapport justifie ce projet en invoquant le fait que des réformes législatives qui encadreraient l'élaboration de la loi et l'art de légiférer sont nécessaires et que cette nécessité a été maintes fois évoquée⁵⁴¹.

Il est intéressant d'observer que dans sa première partie, ce rapport évoque les travaux préparatoires (constitués par les documents parlementaires) en considérant que l'insuffisance de leur qualité conduit à la prolifération des normes qui amoindri la portée normative des lois. Le rapport recommande de mieux préparer la loi avant la procédure législative et fait directement référence au guide légistique.

⁵⁴⁰ Laure DE LA RAUDIÈRE et Régis JUANICO, *Rapport d'information n°2268 fait en application de l'article 145 du Règlement au nom de la mission d'information sur la simplification législative*, 9 octobre 2014 (La mission d'information sur la simplification législative est composée de : Mme Laure de La Raudière, présidente ; M. Régis Juanico, rapporteur ; M. Étienne Blanc, Mme Estelle Grelier et M. Philippe Gosselin, vice-présidents ; Mme Marietta Karamanli, M. François de Rugy, Mme Cécile Untermaier et M. Michel Zumkeller, secrétaires ; MM. Marc Dolez, Daniel Fasquelle, Hugues Fourage, Pierre-Yves Le Borgn', Pierre Morel-A-L'Huissier et Alain Tourret).

⁵⁴¹ Conseil d'État, *Rapport public « De la sécurité juridique »*, 1991 et « *Sécurité juridique et complexité du droit* », 2006. OCDE, *Mieux légiférer en Europe : France*, 2010. Claude BELOT, *Rapport d'information n° 317 sur les normes applicables aux collectivités territoriales, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation*, Session 2010-2011. Alain LAMBERT et Jean-Claude BOULARD, *Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative*, Remis au Premier ministre le 26 mars 2013. Audition de Nicolas MOLFESSIS, professeur de droit privé à l'Université Paris II Panthéon-Assas, membre du Club des juristes, le 10 avril 2014. Avants propos de la Présidente Laure DE LA RAUDIÈRE, *Rapport n°2268*.

Par la suite, le rapport propose directement de modifier la procédure législative afin que celle-ci puisse d'avantage garantir la qualité des textes produits. Les termes sont les suivants : *« C'est précisément une nouvelle gestion du temps parlementaire que propose la mission en préconisant de modifier les règles régissant le dépôt des amendements gouvernementaux, la procédure accélérée et la discussion des textes budgétaires »*. Le rapport souhaite que la discussion des textes soit mieux encadrée afin que le Parlement ne soit pas cantonné à un rôle secondaire proche des fonctions d'une chambre d'enregistrement (*« Convaincue avec M. Alain Lambert qu'il faut « discipliner la relation de séance entre le Gouvernement et le Parlement et montrer que les parlementaires ne sont pas des greffiers chargés de ratifier les décisions des administrations centrales », la mission considère que l'évaluation préalable des conséquences des amendements, qu'elle soit ou non formalisée dans une procédure d'étude d'impact inspirée des pratiques du Parlement européen, ne pourra être opérationnelle et fiable que si les amendements gouvernementaux sont soumis à un délai de dépôt. C'est la raison pour laquelle la mission préconise de soumettre les amendements gouvernementaux à un délai de dépôt, tant lors de l'examen des textes en commission que lors de leur examen en séance publique »*). Il rappelle également les dangers relatifs à l'usage de la procédure accélérée, dérives déjà dénoncées⁵⁴² (*« Face au constat de la nocivité de l'urgence excessive sur la qualité de la production normative, la mission préconise d'encadrer la procédure accélérée pour préserver un temps minimal d'examen parlementaire »*).

Enfin, ce rapport synthétise ses conclusions en leur donnant la terminologie « proposition » lesquelles sont numérotées et portent un titre (*« Proposition n° 1 – Enrichir le contenu des études d'impact (...) Proposition n° 2 – Contreexpertiser les études d'impact (...) Proposition n° 3 – Soumettre les propositions de loi à une étude d'impact Proposition n° 4 – Soumettre les ordonnances à une étude d'impact (...) Proposition n° 5 – Développer le recours à l'expérimentation (...) Proposition n° 6 – Rendre publique la partie de l'avis du Conseil d'État relative aux études d'impact (...) Proposition n° 7 – Renforcer le contrôle du Parlement sur la qualité des études d'impact (...) Proposition n° 8 – Reconnaître au président de la commission saisie au fond le droit d'exiger la réalisation d'une étude d'impact sur les amendements qualifiés par ladite commission de « substantiels » (...) Proposition n° 9 –*

⁵⁴² Conseil d'État, Rapport public 2011, p. 94. David ASSOULINE, *Rapport d'information n° 623 (session 2013-2014) sur l'application des lois – session parlementaire 2012-2013*, fait, au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, 17 juin 2014, p. 8 et p. 42.

Soumettre les amendements du Gouvernement à un délai de dépôt (...) Proposition n° 10 – Modifier la procédure accélérée pour préserver un délai minimal entre le dépôt d'un texte et sa discussion devant chaque assemblée (...) Proposition n° 11 – Repenser l'organisation des débats budgétaires (...) Proposition n° 12 – Modifier les modalités de négociation et de transposition des directives (...) Proposition n° 13 – Clarifier le paysage de l'évaluation des politiques publiques (...) Proposition n° 14 : Développer l'insertion dans la loi de clauses de révision et renforcer le contrôle parlementaire sur la publication des décrets d'application (...) Proposition n° 15 – Prévoir une évaluation ex post plus méthodique »). Le libellé de ces propositions et leurs titres indiquent que le rapport souhaite que les travaux préparatoires législatifs soient revalorisés grâce à de nouvelles propositions abouties, propositions dont la valeur serait constitutionnelle. L'intention législative de ce rapport est non équivoque et son caractère légistique aussi. Cette intention peut-elle être suivie ?

Paragraphe 2 : La portée législative des rapports d'information

Les rapports d'information sont établis selon une dynamique commune à celle régissant l'élaboration des rapports d'enquête. De plus, les travaux des missions d'information peuvent aboutir au dépôt d'une proposition. A la fois parce que la qualité des informations et l'objet de la mission leur confère une légitimité législative, mais aussi parce que c'est une possibilité reconnue.

A) Un document d'une valeur autoritaire

Les missions d'informations ont pour objectif de révéler des informations sans disposer des pouvoirs coercitifs des commissions d'enquête parlementaire. Toutefois, en raison de l'article 5 ter⁵⁴³ de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires qui dispose que : « *Les commissions permanentes ou spéciales et les instances permanentes créées au sein de l'une des deux assemblées parlementaires pour contrôler l'action du Gouvernement ou évaluer des politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente peuvent demander à l'assemblée à laquelle elles appartiennent, pour une mission déterminée et une durée n'excédant pas six mois, de leur conférer, dans les*

⁵⁴³ Tel que modifié par la loi n° 2011-140 du 3 février 2011 tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques (1).

conditions et limites prévues par cet article, les prérogatives attribuées aux commissions d'enquête par l'article 6 ci-dessous ». Ainsi, elles peuvent parfois disposer de prérogatives élargies, afin de mener à bien leur mission. Auquel cas, la démonstration relative aux rapports des commissions d'enquête s'applique aussi aux rapports des missions d'informations, puisque le cheminement d'aboutissement est commun. Le seul fait que cette possibilité existe, même si elle n'est pas toujours exploitée, confirme l'importance des travaux réalisés par les missions d'information. Cette prérogative s'applique aux missions d'informations réalisées par les commissions⁵⁴⁴, ainsi qu'aux missions d'informations créées par la Conférence des Présidents.

Le 1^{er} décembre 2015, la Conférence des Présidents a créé une mission d'information sur les moyens de Daech. Dès le 12 décembre, la mission a procédé à des auditions ouvertes à la presse⁵⁴⁵. Le 16 février 2016, le président de la mission a considéré que les travaux de la mission nécessitaient l'octroi de pouvoirs supplémentaires et coercitifs⁵⁴⁶. C'est pourquoi il a expressément demandé⁵⁴⁷ que les pouvoirs d'une commission d'enquête lui soient attribués durant six mois. Le 5 avril 2016, le Directeur de la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSE) était auditionné⁵⁴⁸, et plusieurs tables rondes furent organisées⁵⁴⁹. Le déroulé des

⁵⁴⁴ A titre d'illustration, concernant la mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements, le lundi 23 juillet (en raison de l'article 22 *ter* du Règlement et à l'article 5 *ter* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires) le Sénat a accordé à la commission des lois les prérogatives attribuées aux commissions d'enquête, pour une durée de six mois.

⁵⁴⁵ Mission d'information sur les moyens de Daech, *Compte rendu n°2 Audition, ouverte à la presse, de Mme Myriam Benraad, chercheuse associée à l'Institut de recherches et d'études sur le monde arabe et musulman (IREMAM) et à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS)*, 12 janvier 2016. Mission d'information sur les moyens de Daech, *Compte rendu n°3 Audition, ouverte à la presse, de M. François Burgat, directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), coordonnateur du programme « Quand l'autoritarisme échoue dans le monde arabe »*, 12 février 2016. Mission d'information sur les moyens de Daech, *Compte rendu n° 4 audition, ouverte à la presse, de M. Pierre-Jean Luizard, directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), responsable du programme « Islam, politiques, sociétés » au sein du groupe « Sociétés, religions et laïcités »*, 26 janvier 2016. Mission d'information sur les moyens de Daech, *Compte rendu n°5 audition, ouverte à la presse, de M. Bélig Nabli, directeur de recherches à l'IRIS (Institut de relations internationales et stratégiques), responsable de l'Observatoire des mutations politiques dans le monde arabe*, 2 février 2016.

⁵⁴⁶ Il est intéressant d'observer que le Sénat avait créé une Commission d'enquête sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe. Voir en ce sens Jean-Pierre SUEUR, *Rapport n°388 fait au nom de la CE moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes*, 1 avril 2015.

⁵⁴⁷ Jean-Frédéric POISSON, *Lettre au Président du Parlement*, 16 février 2016.

⁵⁴⁸ Mission d'information sur les moyens de Daesh, *Compte rendu n°17 Audition de M. Bernard Bajolet, directeur général de la sécurité extérieure (DGSE)*, 5 avril 2016.

⁵⁴⁹ Mission d'information sur les moyens de Daesh, *Table ronde sur les ressources tirées des matières premières et de la contrebande*, 5 avril 2016. Mission d'information sur les moyens de Daesh, *Table ronde sur l'idéologie et la propagande de Daech*, 6 avril 2016. Mission d'information sur les moyens de Daesh, *Table ronde sur*

investigations laisse penser que les travaux ont été menés en recherchant l'excellence. Non seulement les missions d'informations ont un caractère solennel, mais en plus les documents qui en sont issus sont, comme les commissions d'enquête, des documents dont la qualité est suffisante forte pour que leur valeur législative en soit augmentée.

Le 13 juillet 2016 fut enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le rapport d'information⁵⁵⁰ de la mission d'information sur les moyens de Daech. Tout d'abord, à la seule lecture du thème de la mission, il appert que cette mission n'est pas contrôlante mais politique. L'introduction du rapport semble pouvoir le confirmer (« *Les attentats de janvier puis de novembre 2015 ont mis l'organisation djihadiste Daech sur le devant de la scène. Son expansion territoriale en Irak et en Syrie avait précédemment conduit la France à s'impliquer et à participer aux frappes aériennes à travers le déploiement d'aéronefs ; mais cet engagement restait lointain et ne semblait pas fondamentalement différent d'autres opérations militaires. En frappant directement le territoire national, l'organisation a montré que sa capacité de nuisance dépassait les frontières du territoire sous son contrôle* »). De plus le caractère solennel de la mission est criant (« *Par son histoire, ses valeurs et grâce à la mobilisation de ses forces vives, la France peut remporter la bataille contre Daech. Au plan international, elle est en mesure de porter une vision du monde respectueuse des peuples et de leurs traditions et soucieuse de préserver un espace global de paix et de liberté. Au plan national, la République sait proposer et faire vivre un projet collectif nourri par nos expériences et nos différences. Nous devons relever ce défi avec courage. Le courage, comme le rappelait Jean Jaurès dans son discours à la jeunesse de 1903, c'est « d'aller à l'idéal et de comprendre le réel, [...] le courage, c'est de chercher la vérité et de la dire ; c'est de ne pas subir la loi du mensonge triomphant qui passe, et de ne pas faire écho, de notre âme, de notre bouche et de nos mains aux applaudissements imbéciles et aux huées fanatiques* »). Enfin la volonté d'impact est incontestable (« *Le présent rapport aurait pu contribuer à entretenir le pessimisme voire une certaine résignation : il refuse ce défaitisme et s'inscrit à l'inverse dans une perspective résolument optimiste. L'engagement de tous les Français, civils et militaires, représentants des forces de l'ordre, magistrats, enseignants, politiques, journalistes... montre que notre pays sait faire face* »). C'est dans la conclusion du rapport qu'il apparaît que cet impact ne peut être que législatif puisque les termes utilisés sont « Nous

l'emprise du discours de Daech sur les jeunes, 17 mai 2016. Mission d'information sur les moyens de Daesh, *Table ronde sur la présence de Daech au Levant et en Egypte*, 18 mai 2016.

⁵⁵⁰ Jean-Frédéric POISSON, Kader ARIF, *Rapport d'information n°3964 fait au nom de la mission d'information sur les moyens de Daesh*, 13 juillet 2016.

vaincrons Daech en proposant une ambition politique nationale et en soutenant une solution politique en Syrie et en Irak, solution qui ne passera que par une réponse plus globale aux crises régionales au Levant et au Moyen-Orient ». Or, la matérialisation d'une politique nationale est nécessairement législative.

Ainsi, la Conférence des Présidents, organe directeur du Parlement peut avoir l'opportunité de choisir un domaine sur lequel il juge opportun d'enquêter, aux moyens de prérogatives coercitives, en disposant d'une imposante solennité, et en ayant même le droit de donner à son rapport une portée législative. C'est ce dernier élément qu'il convient maintenant d'étudier.

B) Une initiative législative reconnue

La valeur informative des rapports d'information des missions d'information est si forte que le Parlement énonce expressément que les travaux des missions d'information peuvent se conclure de la façon suivante : le dépôt d'une proposition co-signée⁵⁵¹ (que la possibilité de bénéficier de pouvoirs coercitifs soit utilisée ou non).

Le 30 juin 2004, le rapport⁵⁵² de la mission d'information sur l'accompagnement de la fin de vie a été enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale. Ce rapport met en lumière une problématique sociétale : la peur de mourir dans la souffrance et la demande citoyenne que des mesures soient prises pour éviter ce cas de figure (« *M. Jean Delumeau a constaté que la demande de ne pas souffrir est formulée au grand jour et est devenue un problème de société (...). Elle est d'autant plus inacceptable que l'on dispose des moyens de soulager environ 90 % des souffrances a estimé M. Jean-Philippe Wagner, Président de la Fédération des associations « Jusqu'à la vie accompagner la mort* » dont l'opinion est partagée par M. Jean-Marie Gomas, pour lequel la suppression de la douleur est le signe d'une bonne médecine. (...) une enquête qualitative menée par le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie fait apparaître une grande angoisse de nos concitoyens, face à la maladie grave et à la fin de vie ainsi qu'un certain malaise des personnels soignants

⁵⁵¹ Fiche de synthèse n°49, *Les commissions d'enquête et les missions d'information créées par la Conférence des présidents*, Fiches de l'Assemblée nationale, Section II § 5.

⁵⁵² Jean LEONETTI, *Rapport n°1708 fait au nom de la mission d'information sur l'accompagnement de la fin de vie*, 30 juin 2004.

à l'égard de la fin de vie. Cette étude constate notamment que les demandes principales de l'opinion publique concernent le soulagement des douleurs physiques et l'accompagnement des personnes, tandis que les professionnels de santé, qui réclament par ailleurs que soient plus clairement précisées leurs conditions d'exercice auprès des personnes en fin de vie, aimeraient obtenir une meilleure information sur les soins palliatifs et de meilleures conditions de travail.»). La réponse proposée par le rapport est législative. En effet, la solution formulée est de modifier les dispositions du code pénal et du code de santé publique : « *dépénaliser l'euthanasie (...) clarifier les dispositions du code de la santé publique sur les droits du malade (...) prendre la mesure d'une nécessité juridique (...) reconnaître des droits au malade en fin de vie* ».

Cette réponse législative est intervenue le 26 octobre 2004 avec le dépôt d'une proposition⁵⁵³. Les principales dispositions de la proposition de loi sont : « *Article 1^{er} : Les actes médicaux ne doivent pas être poursuivis par une obstination déraisonnable et obligation de dispenser des soins palliatifs. Article 2 : Autorisation d'administration de traitements anti-douleurs efficaces au malade en fin de vie même si cela entraîne une mort plus rapide. Articles 3 et 4 : Procédure d'interruption ou de refus de traitement. Article 5 : Collégialité de la décision de l'arrêt de traitement du malade inconscient. Article 6 : Respect par le médecin de la volonté du malade en fin de vie. Utilisation des soins palliatifs pour sauvegarder la dignité de la personne mourante. Article 7 : Précision du statut de la personne de confiance. Article 8 : Directives anticipées relatives à la fin de vie. Article 9 : Procédure d'arrêt ou de limitation de traitement du malade en fin de vie. Articles 11 et 12 : Développement et organisation des soins palliatifs. Article 13 et 14 : Favoriser la pratique des soins palliatifs dans les établissements ou les services sociaux ou médico-sociaux* ». Ces dispositions à visée législative répondent en tous points aux aspirations du rapport d'information de la mission d'information sur l'accompagnement de la fin de vie. Il ne fait aucun doute sur le fait que c'est ce rapport qui a engendré le dépôt de cette proposition. En effet, le rapport a été établi par le même député qui déposé la proposition. De plus, ce rapport a été afféré au dossier législatif de ladite proposition. Enfin, les travaux de la commission spéciale saisie au fond actent officiellement le lien entre le rapport et la proposition. En effet, le rapport⁵⁵⁴ dispose que : « *Reflet du consensus qui a animé depuis l'origine les travaux de la mission*

⁵⁵³ Jean LEONETTI, *Proposition n°1882 relative aux droits des malades et à la fin de vie*, 26 octobre 2004.

⁵⁵⁴ Gaetan GORCE, Jean LEONETTI, *Rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition n°1882 relative aux droits des malades à la fin de vie*, 18 novembre 2004.

d'information, ce texte, adopté à l'unanimité de ses membres, contient pour l'essentiel trois séries de dispositions, qui complètent le code de la santé publique : - Les actes médicaux ne devraient pas être poursuivis par une obstination déraisonnable, lorsqu'il n'existe aucun espoir réel d'obtenir une amélioration de l'état de la personne et que ces actes entraînent une prolongation artificielle de la vie ; - Les droits des malades seraient renforcés par la définition des procédures de limitation ou d'arrêt de traitement et par l'obligation faite aux médecins de recourir, en pareille situation, aux soins palliatifs ; Si, à l'origine, la mission d'information n'avait pour vocation que de traiter des malades en fin de vie, il est rapidement apparu qu'elle ne pouvait se pencher exclusivement sur ces patients et ignorer en même temps les droits des personnes qui ne sont pas en fin de vie ».

De plus, cette mission d'information semble également avoir orienté les débats. En effet, durant les débats⁵⁵⁵, le rapporteur de la commission spéciale, également dépositaire de la proposition, a rappelé le fondement de ce dépôt en exprimant que : *« Monsieur le président, monsieur le ministre, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, tout le monde se souvient qu'après un été caniculaire, il y a un peu plus d'un an, l'émotion était intense dans notre pays à la suite du drame du jeune Humbert. Nous nous souvenons aussi combien la classe politique a été interpellée alors par deux députés, Nadine Morano et Gaëtan Gorce, et comme M. le président de l'Assemblée nationale a créé très rapidement une mission d'information sur l'accompagnement de fin de vie, répondant à cette initiative »*. De plus, il expose que cette mission d'information a été un succès, mais aussi, il précise les raisons qui fonderaient ce succès : des méthodes de travail reprises durant les étapes du processus législatif (*« Nous avons utilisé ensemble une méthode de travail qui a certainement été à l'origine de la réussite de la mission. Nous avons choisi de réfléchir en profondeur plutôt que de réagir à l'émotion et nous avons canalisé cette émotion légitime en une raison concrète. Nous avons choisi d'agir discrètement plutôt que de nous agiter médiatiquement. Nous avons choisi de travailler collectivement et par étapes plutôt que d'affirmer de manière abrupte des vérités toutes faites »*). Enfin, il rappelle que la mission d'information est le fruit d'un travail parlementaire suffisamment approfondi pour qu'il justifie l'orientation des solutions choisies dans la proposition et des travaux préparatoires (*« Nous avons refusé les extrêmes. Un choix tranché entre un statu quo hypocrite et une euthanasie peu réfléchie et légalisée à la hollandaise aurait très certainement contribué à obscurcir un débat déjà complexe. Ceux qui*

⁵⁵⁵ Compte rendu intégral de la deuxième séance du 30 novembre 2004.

ont suivi les travaux de la mission ne peuvent dire aujourd'hui que le choix ne pouvait être que binaire entre ces deux solutions-là. Nous avons choisi une voie française, une voie humaniste, une voie qui respecte les convictions de chacun, une voie qui ne heurte pas nos convictions, ni religieuses, ni philosophiques, une voie consensuelle »).

Ce rapport d'information a donc eu un double impact. Tout d'abord, le contenu a été repris pour servir de base aux travaux législatifs préparatoires. De plus, il a été annexé au dossier législatif d'une proposition afin de fonder son dépôt. Ce faisant, ce rapport est devenu un document parlementaire dont la force pré-législative lui permet de concurrencer l'initiative législative mais aussi d'orienter l'écriture de la loi. Ainsi, la portée législative directe des missions d'information est reconnue. Mais en plus, l'effectivité de cette portée est incontestable. Par ailleurs, elles possèdent une caractéristique particulière : elles permettront l'instauration d'une initiative législative partagée en interne, entre les fonctions législatives et non législatives du Parlement.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

Les commissions parlementaires disposent de pouvoirs d'enquêtes uniques car ils sont coercitifs et pluridisciplinaires (ce qui n'est pas le cas des autres moyens de contrôle). Grâce à ces prérogatives, les rapports contiennent des informations privilégiées. Si ce rapport est utilisé ultérieurement dans une proposition, il deviendra alors un document parlementaire doté d'une autorité législative. Le rapport confère une autorité législative qui octroie une priorité pour légiférer. Ainsi, le pouvoir de contrôle peut être détourné au profit de l'écriture de la loi. Toutefois, cette force législative est conditionnée à un choix de la commission : publier son enquête. Si tel n'est pas le cas, il devient alors tout à fait possible que les actions faisant l'objet d'enquêtes parlementaires, soient au contraire dissimulées ou même blanchies grâce au Parlement. Cette initiative législative concurrencée en interne par le biais du détournement des fonctions non législatives est une possibilité.

De la même façon, les travaux issus des missions d'information peuvent alors avoir une valeur solennelle et une valeur pré-législative. Ceci renforcera la capacité d'impact des rapports d'information lorsqu'ils seront devenus des documents parlementaires (si telle est leur destination). Plus encore, c'est capacité d'initiative législative est explicitement reconnue aux missions d'informations. Cette initiative législative concurrencée en interne par le biais du détournement des fonctions non législatives est une possibilité utilisée et reconnue.

Les missions d'information peuvent aussi résulter des commissions parlementaires, mais le fait que la commission saisie au fond travaille avec le dépositaire de la loi, mais surtout, le fait que les missions d'informations créées par la Conférence des Présidents soient le résultat d'un choix décisionnel, font que ces dernières pouvaient mieux illustrer la capacité d'impact des missions d'informations pour concurrencer l'initiative législative en interne. Le rôle des missions d'information ressemble à celui attribué aux commissions d'enquête.

Cependant, ces deux modes de contrôle se distinguent au niveau de l'impulsion du contrôle. Les commissions d'enquêtes font suite à un événement ou un fait, elles sont réactives, tandis que les missions d'information ont une visée d'avantage préventive. De plus, les procédures de création sont plus allégées pour une mission d'information (pris en comparaison de la création d'une enquête parlementaire). Mais la finalité peut être la même :

la qualité des informations révélées ou soulevées par leurs travaux possède une portée unique qui raisonne dans toutes les fonctions du Parlement, ce qui leur permet de justifier une initiative législative. Ainsi, les fonctions non législatives du Parlement peuvent être détournées.

CHAPITRE 2 : L'INSTRUMENTALISATION DES MECANISMES D'ELABORATION DE LA LOI

Les mécanismes d'élaboration de la loi désignent l'ensemble des étapes de l'écriture de la loi dont l'organisation est mécanique. Ces mécanismes concernent ainsi les étapes permettant d'élaborer la loi (telle que la procédure législative) mais aussi la dynamique liant l'ensemble de ces étapes (le processus législatif).

La procédure législative est l'étape procédurale la plus sensible mais aussi la plus cruciale. La procédure législative contient elle-même des sous-étapes, notamment l'examen des commissions parlementaires. Or, il appert que modifier la structure de la procédure législative en ajoutant ou en supprimant une sous-étape, peut s'avérer être un moyen pour défendre et maintenir l'intégrité d'une initiative législative.

Une initiative législative est effective lorsqu'une proposition est déposée. Mais le dépôt d'une proposition ne garantit pas son aboutissement et manifeste seulement une initiative législative. L'intention législative est donc différente de l'initiative législative. De même, écrire la loi n'implique pas que la proposition aboutisse, ni même qu'elle puisse aboutir. Ainsi, l'écriture de la loi peut être utilisée afin de soutenir une volonté distincte de celle de la mission législative à laquelle elle fait référence. L'usage réservé au processus d'écriture de la loi est, en théorie, celui d'écrire la loi. Néanmoins, son ordre processuel semble aussi permettre de l'exploiter afin de détenir ou amoindrir une initiative législative. Il faut entendre par exploitation le fait de faire valoir une volonté en vue d'une production législative. Les fonctions des mécanismes d'élaboration de la loi peuvent donc être détournées.

SECTION 1 : Le détournement de la procédure législative afin de maintenir ou affaiblir une initiative législative

La suppression ou l'ajout d'une étape au sein de la procédure législative peut permettre de maintenir ou affaiblir une initiative législative déjà manifestée. En effet, les propositions de résolutions sont discutées et votées mais elles ne sont pas examinées en commission. Cette carence processuelle peut être exploitée au profit d'une l'initiative législative. De plus, en plus de l'examen en commission au fond, des commissions

parlementaires peuvent être saisies pour avis. Cette étape processuelle supplémentaire peut être un moyen d'asservir une initiative législative.

Paragraphe 1 : Les propositions de résolution : des documents en dehors du champ de la procédure législative

Plusieurs critères sont nécessaires pour déposer une proposition de résolution car la crainte est que cette procédure soit détournée pour contrôler le gouvernement. Peut-elle être détournée à d'autres fins ?

A) Un intérêt législatif et politique nébuleux

L'article 34-1⁵⁵⁶ de la Constitution dispose que : « *Les assemblées peuvent voter des résolutions dans les conditions fixées par la loi organique. Sont irrecevables et ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour les propositions de résolution dont le Gouvernement estime que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard* ». A priori, la dérive principale redoutée et anticipée serait celle de contrôler le gouvernement par le biais d'une proposition de résolution. Ainsi l'article 4 de la loi organique du 15 avril 2009⁵⁵⁷ expose que : « *Lorsque le Président d'un groupe envisage de demander l'inscription d'une proposition de résolution à l'ordre du jour d'une assemblée, il en informe le Président de cette assemblée au plus tard quarante-huit heures avant que l'inscription à l'ordre du jour ne soit décidée. Le Président de l'assemblée en informe sans délai le Premier ministre* ». C'est pourquoi le Conseil constitutionnel a considéré le 9 avril 2009⁵⁵⁸ que les parlementaires ne pouvaient pas modifier les propositions

⁵⁵⁶ Créé par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République (1).

⁵⁵⁷ Loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009, Relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

⁵⁵⁸ Conseil constitutionnel, *Décision n° 2009-579 DC*, Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, 9 avril 2009 (§6 : « *Considérant qu'aux termes du second alinéa de l'article 34-1 de la Constitution : " Sont irrecevables et ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour les propositions de résolution dont le Gouvernement estime que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard " ; qu'en vertu des termes mêmes de cette disposition, l'appréciation par le Gouvernement du sens et de la portée des propositions de résolution afin de décider de leur recevabilité doit nécessairement être opérée avant l'inscription de ces propositions à l'ordre du jour ; qu'il suit de là que le texte d'une proposition de résolution ne peut plus être rectifié par son auteur après qu'elle a été inscrite à l'ordre du jour* » ; § 7 : « *Considérant qu'en prévoyant que de telles propositions peuvent être rectifiées par leur auteur jusqu'au terme de leur examen en séance, le premier alinéa de l'article 6 de la loi organique méconnaît l'article 34-1 de la Constitution ; qu'il doit dès lors être déclaré contraire à la Constitution* »).

après leur inscription à l'ordre du jour, pour permettre au gouvernement d'empêcher l'inscription d'une résolution dont l'adoption ou le rejet entraînerait sa mise en responsabilité ou qui contient pourrait le contraindre à agir dans un sens déterminé⁵⁵⁹. Ainsi, les conditions essentielles sont relatives à la portée des propositions de résolutions qui ne doivent pas enclaver le Gouvernement. La loi organique du 15 avril 2009 offre une autre précision sur les conditions de dépôt. Selon l'article premier : « *Le nombre de propositions de résolution déposées par un ou plusieurs membres d'une assemblée n'est pas limité. Ces propositions de résolution peuvent également être déposées au nom d'un groupe par son Président* ». Ainsi les parlementaires peuvent déposer des propositions dès qu'ils jugent que cela est nécessaire. Aucune condition relative à la pertinence ou au contexte n'est nécessaire. La proposition peut exprimer l'avis d'un groupe politique dont la valeur sera supérieure à la somme des avis additionnés, des parlementaires issus de ce groupe politique⁵⁶⁰. Comme les propositions de loi en somme.

L'article 136 du Règlement de l'Assemblée nationale apporte quant à lui une indication dont la portée pourrait être décisive. En effet, l'alinéa premier expose que : « *Les propositions de résolution ne sont pas renvoyées en commission. Leur inscription à l'ordre du jour est décidée dans les conditions fixées par l'article 48 du présent Règlement. Toutefois, le Président de l'Assemblée doit avoir été informé des demandes d'inscription à l'ordre du jour émanant des présidents des groupes au plus tard quarante-huit heures avant la réunion de la Conférence des présidents. Lorsqu'une telle information lui est communiquée, le Président en informe sans délai le Premier ministre* ». Ainsi, les propositions de résolutions seront exemptées du passage (parfois assassin) en commission parlementaire. C'est ainsi en toute logique qu'aux termes de l'alinéa 9 : « *Les propositions de résolution ne peuvent faire l'objet d'aucun amendement* ». Le règlement du Sénat adopté une position similaire concernant les conditions de dépôt⁵⁶¹. Néanmoins, au travers des alinéas suivants des éléments

; que, par voie de conséquence, les mots : " sauf dans les conditions prévues à l'article 6 " figurant au second alinéa de l'article 3 de la loi organique doivent également être déclarés contraires à la Constitution »).

⁵⁵⁹ Commentaire de l'article 34-1 de la Constitution, Code constitutionnel et des droits fondamentaux 2017, Dalloz.

⁵⁶⁰ Voir Partie 1.

⁵⁶¹ Article 24 du Règlement du Sénat, alinéa premier : « *Le dépôt des projets de loi, des propositions de loi transmises par l'Assemblée nationale ainsi que des propositions de loi ou de résolution présentées par les sénateurs est enregistré à la Présidence* » ; Article 50 bis du Règlement du Sénat : « 1. - Sous réserve des dispositions du présent chapitre, les propositions de résolution déposées dans le cadre de l'article 34-1 de la Constitution sont soumises aux mêmes règles que celles prévues par le présent Règlement pour les autres propositions de résolution. 2. - Les propositions de résolution peuvent être déposées au nom d'un groupe politique par son président. 3. - Les propositions de résolution ne peuvent pas être envoyées à une commission

supplémentaires (relatifs à l'intérêt des propositions de résolutions) sont perceptibles. En effet, selon l'alinéa 3 : « *Les propositions de résolution ont trait aux décisions relevant de la compétence exclusive du Sénat. Elles sont irrecevables dans tous les autres cas, hormis ceux prévus par les textes constitutionnels et organiques* ». Ainsi, les propositions de résolutions ne peuvent concerner que les sujets pour lesquels le Parlement est habilité à légiférer. Indirectement, cela revient à dire que les propositions ont un intérêt législatif.

Quel est l'intérêt détourné des propositions de résolution ? Selon l'Assemblée nationale : « *Le vote des résolutions constitue une des voies d'affirmation du Parlement, lui permettant d'exercer une expression distincte de la réponse législative. La résolution est un acte par lequel l'Assemblée émet un avis sur une question déterminée (...). Un certain nombre de critères ont été définis afin d'éviter tout détournement de procédure, susceptible de s'apparenter à la mise en œuvre de la responsabilité du Gouvernement*⁵⁶² ». L'intérêt serait donc de pouvoir exprimer une idée politique fondée, sans passer par la voie législative. Mais une idée politique, lorsqu'elle est justifiée, a corollairement un intérêt législatif. L'intérêt est ainsi politique et législatif mais est séparée de la volonté d'écrire la loi. Il est difficile de croire à une séparation rigide. En effet, les parlementaires qui déposent la proposition de résolution disposent également d'un droit d'initiative législative, et que la mise en œuvre d'une politique est législative. Aussi, les propositions de résolutions sont les préliminaires du dépôt d'une proposition.

Comme il a été étudié dans les chapitres précédents⁵⁶³, le Parlement dispose déjà de plusieurs moyens pour afficher une opinion politique et législative. Quel intérêt supplémentaire est donné par les propositions de résolutions ? Au regard des conditions de dépôt d'une proposition de résolution précédemment exposées, un intérêt apparaît : celui de pouvoir exprimer un avis pré-législatif élaboré, cela sans être contraint de s'exposer au passage en commission et donc en préservant l'intégrité du contenu exprimé. Si la proposition

permanente, ni à une commission spéciale. 4. - Dès leur dépôt, les propositions de résolution sont transmises au Premier ministre. Le Gouvernement fait connaître au Président du Sénat s'il estime qu'une proposition de résolution, avant son inscription à l'ordre du jour, est irrecevable au motif que son adoption ou son rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elle contient des injonctions à son égard. Aucune irrecevabilité ne peut être opposée ultérieurement, sauf dans le cas prévu à l'alinéa suivant. 5. - Jusqu'à leur inscription à l'ordre du jour, les propositions de résolution peuvent être rectifiées par leur auteur. Les propositions de résolution rectifiées sont portées sans délai à la connaissance du Gouvernement, qui fait connaître au Président du Sénat s'il estime que la rectification est irrecevable. ».

⁵⁶² Assemblée nationale, Fiche de synthèse n°46 : *Les résolutions de l'article 34-1 de la Constitution*, Rôles et pouvoirs de l'Assemblée nationale, Site officiel.

⁵⁶³ Voir également en ce sens la section suivante.

est votée, alors ce document aura une valeur particulière : celle d'exprimer l'assentiment de parlementaires déterminés. Elles ont une portée législative mais n'ont pas de portée contraignante. Ces propositions de résolutions sont alors des documents (pouvant muter et devenir des documents parlementaires si elles sont réutilisées lors du dépôt d'une proposition). Il est difficile de croire qu'un parlementaire n'exploiterait pas ce document en l'annexant à une proposition, car cela permettrait de protéger les éléments qu'il ne souhaite pas voir modifiés par les commissions parlementaires durant la procédure législative. Les propositions de résolutions peuvent ainsi sauvegarder l'intégrité d'une initiative législative.

B) Une capacité d'incidence sur l'initiative législative

Le 27 avril 2010 fut enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale une proposition de résolution⁵⁶⁴ sur l'attachement au respect des valeurs républicaines face au développement de pratiques radicales qui y portent atteinte. L'exposé des motifs dispose que : « En France, aujourd'hui, 1 900 femmes – selon les chiffres communiqués par le ministère de l'intérieur – vivaient, au cœur de nos villes, en marge de la société, le visage dissimulé sous un voile intégral. Elles sont, pour les trois-quarts, françaises (...) Nous devons faire preuve de fermeté à l'égard de ceux qui, par ces pratiques, « testent la République » en bafouant les règles élémentaires de notre ordre public et social. Nous devons aussi tendre la main à ceux qui, par méconnaissance, par provocation et parfois sous la contrainte, ont choisi d'adopter des pratiques qui relèvent d'un communautarisme radical, très éloigné des idéaux de tolérance et de respect de l'autre qui fondent notre société. ». En visant le respect de l'ordre public tout en soulevant la nécessité d'évoluer, cette proposition a une visée clairement législative.

L'article unique de la proposition expose que : « 1. *Considère que les pratiques radicales attentatoires à la dignité et à l'égalité entre les hommes et les femmes, parmi lesquelles le port d'un voile intégral, sont contraires aux valeurs de la République ; 2. Affirme que l'exercice de la liberté d'expression, d'opinion ou de croyance ne saurait être revendiquée par quiconque afin de s'affranchir des règles communes au mépris des valeurs, des droits et des devoirs qui fondent la société ; 3. Réaffirme solennellement son attachement au respect des principes de dignité, de liberté, d'égalité et de fraternité entre les êtres*

⁵⁶⁴ Jean-François COPÉ, Nicole AMELINE et plusieurs de leurs collègues, *Proposition de résolution n°2455 sur l'attachement au respect des valeurs républicaines face au développement de pratiques radicales qui y portent atteinte*, 27 avril 2010.

humains ; 4. *Souhaite que la lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes soient une priorité des politiques publiques menées en matière d'égalité des chances, en particulier au sein de l'Éducation nationale* ». Cette argumentation précède une invitation à l'action en terminant sur ces mots : « 5. *Estime nécessaire que tous les moyens utiles soient mis en œuvre pour assurer la protection effective des femmes qui subissent des violences ou des pressions, et notamment sont contraintes de porter un voile intégral* ». Comment cette action pourrait être autrement que législative ? Une proposition de résolution peut valider un objectif dont la conséquence postérieure sera la modification des normes⁵⁶⁵. De plus, une proposition de résolution peut acter une volonté relative à l'exercice du pouvoir législatif⁵⁶⁶. Une proposition de résolution peut donc inciter avec force les parlementaires et le gouvernement à légiférer. Dans ce cas, qui détient réellement l'initiative législative ?

Durant les débats⁵⁶⁷ relatifs à ladite proposition, un député n'a pas manqué de soulever la question de sa portée. Il s'est ainsi exprimé : « *C'est de la démagogie populiste !* ». A contrario, cela signifie que (selon ce parlementaire) si la proposition de résolution, pourtant dépourvue d'une portée contraignante, n'est pas suivie d'effet, alors n'a aucun intérêt sérieux. Une députée à quant à elle exprimée l'intérêt que peut revêtir une proposition : acter l'adhésion parlementaire d'un projet (« *La résolution dont vous allez discuter aujourd'hui fait l'objet d'un consensus au-delà des clivages partisans. Elle affirme la détermination de votre assemblée à imposer ces valeurs du vivre ensemble et de la cohésion nationale* ») dont la portée sera certainement d'inciter à l'écriture de la loi. Cette proposition de résolution, qui s'inquiétait du port de la burqa, a été adoptée le 11 mai 2010.

Le 19 mai 2010, un projet de loi⁵⁶⁸ interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public a été déposé, lequel fait référence à la proposition de résolution (« *Ce sont les principes mêmes de notre pacte social, solennellement rappelés par l'Assemblée nationale lors de l'adoption à l'unanimité, le 11 mai 2010, de la résolution sur l'attachement au respect des*

⁵⁶⁵ RFFP, *Questions à René Dosièrre sur la moralisation de la vie publique*, Revue française de finances publiques - n°143 - page 139, Septembre 2018.

⁵⁶⁶ Philippe BACHSCHMIDT, *Le Sénat veut davantage légiférer en commission (Résolution du Sénat du 14 décembre 2017 visant à pérenniser et adapter la procédure de législation en commission)*, Constitutions 2017 p.543.

⁵⁶⁷ Compte rendu intégral. Deuxième séance du mardi 11 mai 2010.

⁵⁶⁸ François FILLON, Premier ministre, Michèle ALLIOT-MARIE, ministre d'État, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, *Projet de loi n°2520 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public*, 19 mai 2010.

valeurs républicaines, qui interdisent que quiconque soit enfermé en lui-même, coupé des autres tout en vivant au milieu d'eux »). Ce projet a abouti à la loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public. Le dépôt du projet de loi émane du gouvernement. Mais l'initiative législative appartient au Parlement⁵⁶⁹.

Finalement, les propositions de résolutions adoptées sont des objectifs législatifs acceptés. Ainsi, une proposition de résolution adoptée va conditionner l'initiative législative en constituant un dogme législatif. Cela, pour les parlementaires qui auront déposé la proposition de résolution, mais aussi pour ceux qui l'auront voté. En effet, la cohérence sera de mise entre la proposition de résolution et les futures initiatives législatives. Face à la concurrence législative interne qui existe, et qui s'exprime par une initiative aboutie (autrement un dépôt) les propositions de résolutions semblent avoir la capacité d'harmoniser, en interne, les différentes initiatives législatives dont la prolifération et la concurrence détériore la crédibilité législative du Parlement.

Durant la XIVe législature, 108 propositions de résolutions ont été déposées à l'Assemblée nationale et 20 ont été définitivement adoptées. Initialement vues comme un droit d'expression⁵⁷⁰, elles sont finalement un moyen d'impact sur l'initiative législative. Sans l'alinéa 2 de l'article 34-1 de la Constitution (« *Sont irrecevables et ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour les propositions de résolution dont le Gouvernement estime que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard* ») ce serait un véritable pouvoir d'injonction dont disposerait le Parlement⁵⁷¹.

Mais même lorsqu'elles n'ont pas été adoptées, les propositions de résolution ont un intérêt relatif à l'initiative législative. En effet, le sujet de certaines propositions de résolutions

⁵⁶⁹ Dans le même sens, on peut citer notamment : Jacky DEROMEDI, *Texte n°64 Proposition de résolution en application de l'article 34-1 de la Constitution, invitant le Gouvernement à prendre en compte la situation des « Américains accidentels » concernés par le Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA)*, 6 novembre 2017. Éric BOCQUET, Pascal SAVOLDELLI et plusieurs de leurs collègues, *Texte n°271 Proposition de résolution en application de l'article 34-1 de la Constitution, pour une Conférence des Parties (COP) de la finance mondiale, l'harmonisation et la justice fiscales*, 2 février 2018.

⁵⁷⁰ S. BRONDEL, *Réforme du travail parlementaire : première lecture*, Projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, Dalloz actualité 06 février 2009.

⁵⁷¹ Georges BERGOUIGNOUS, *L'Assemblée nationale à l'avant-garde de la réforme constitutionnelle : des propositions de révision issues de réflexions de groupes de travail pluralistes*, Constitutions 2017 p.537.

sont attirés à une loi existante ou une direction normative déjà amorcée⁵⁷². Les propositions de résolution sont donc également un moyen de répondre à l'initiative législative exercée.

Paragraphe 2 : La procédure de saisine pour avis des commissions parlementaires : un moyen de protéger l'initiative législative

Durant la procédure législative, des commissions parlementaires supplémentaires peuvent être saisies pour avis⁵⁷³. En effet, chaque commission possède la faculté de se prononcer sur un texte pour lequel une commission parlementaire permanente a été saisie au fond⁵⁷⁴. Cette possibilité se justifie par la pluridisciplinarité⁵⁷⁵ de certaines propositions (ou projet)⁵⁷⁶. Cette procédure de saisine pour avis devient alors une sous-étape supplémentaire dont la maigre portée individuelle permet d'entériner l'initiative législative initiale.

A) Les avis des commissions : un document parlementaire pivot

Les avis sont des documents parlementaires dont le contenu est ici étudié. Le but est de déterminer s'ils peuvent être instrumentalisés afin de concurrencer l'initiative législative. Pourquoi les commissions saisies pour avis pourraient tenter de concurrencer l'initiative législative et pas les commissions au fond ? Parce que les commissions saisies au fond sont saisies tandis que les commissions saisies pour avis s'autosaisissent. En effet, l'alinéa premier de l'article 87 du Règlement de l'Assemblée nationale dispose que : « *Toute commission permanente qui décide de se saisir pour avis de tout ou partie d'un projet ou d'une proposition renvoyé à une autre commission permanente en informe le Président de*

⁵⁷² Daniel DUBOIS, Gérard BAILLY et plusieurs de leurs collègues, *Texte n°107, Proposition de résolution en application de l'article 34-1 de la Constitution, en faveur de la réduction des normes applicables à l'agriculture*, 8 novembre 2016. Joël LABBÉ et plusieurs de ses collègues, *Texte n°643, Proposition de résolution en application de l'article 34-1 de la Constitution, relative à la préservation des insectes pollinisateurs, de l'environnement et de la santé et à un moratoire sur les pesticides de la famille des néonicotinoïdes*, 19 juin 2014. Chantal JOUANNO et plusieurs de ses collègues, *Texte n°633, Proposition de résolution en application de l'article 34-1 de la Constitution, sur la transition énergétique*, 18 juin 2014.

⁵⁷³ Assemblée nationale, *Fiche de synthèse n°35 : L'examen des textes en commission*, Rôles et pouvoirs, site officiel. Assemblée nationale.

⁵⁷⁴ Assemblée nationale, *Fiche de synthèse n°24 : Les commissions permanentes*, Rôles et pouvoirs, site officiel.

⁵⁷⁵ La loi de finance est systématiquement examinée par les autres commissions parlementaires, saisies pour avis. Cet usage est consacré par le Conseil constitutionnel (Conseil constitutionnel, *Décision n° 2001-448 DC sur la loi organique relative aux lois de finances*, 25 juillet 2001).

⁵⁷⁶ Les fiches du Sénat, *L'examen des textes en commission*, Rôle et fonctionnement, Site officiel. Pierre CAPOULADE, *La copropriété dans la loi Grenelle II*, Dalloz actualité 02 décembre 2010.

l'Assemblée. Cette décision est publiée au Journal officiel ». De plus, un député qui n'est pas membre d'une commission parlementaire peut assister aux travaux⁵⁷⁷.

Cependant, l'espérance d'un potentiel d'instrumentalisation s'affaiblit dès la lecture de l'alinéa 8 de l'article 87 du Règlement de l'Assemblée nationale qui énonce que : « *Lorsqu'un projet ou une proposition a été l'objet d'un renvoi pour avis, la commission saisie désigne un rapporteur. Celui-ci dispose d'une voix consultative lorsqu'il participe aux travaux de la commission saisie au fond. Réciproquement, le rapporteur de la commission saisie au fond a le droit de participer, avec voix consultative, aux travaux de la commission saisie pour avis* ». Ainsi, le travail d'une commission parlementaire saisie pour avis n'a pas d'existence autonome et est lié à la commission saisie au fond. L'alinéa premier de l'article 17⁵⁷⁸ du Règlement du Sénat dispose que : « *Toute commission permanente qui s'estime compétente pour donner un avis sur un projet, une proposition, un article de loi ou un crédit budgétaire, renvoyé à une autre commission permanente, informe le Président du Sénat qu'elle désire donner son avis ; s'il n'est saisi que d'une seule demande d'avis, le Président renvoie le texte pour avis à la commission permanente qui l'a formulée et en informe le Sénat. Dans le cas contraire, le Président saisit la Conférence des présidents, laquelle peut soit ordonner le renvoi pour avis aux différentes commissions qui en ont formulé la demande, soit proposer au Sénat la création d'une commission spéciale* ». Ainsi au Sénat la pluralité peut engendrer la création d'une commission spéciale. L'alinéa 3 dispose que : « *Lorsqu'un projet ou une proposition a été l'objet d'un renvoi pour avis, la commission saisie désigne un rapporteur, lequel a le droit de participer, avec voix consultative, aux travaux de la commission saisie au fond. Réciproquement, le rapporteur de la commission saisie au fond a le droit de participer, avec voix consultative, aux travaux de la commission saisie pour avis* ». Sur le fond, les commissions parlementaires saisies pour avis auront la même capacité d'impact à l'Assemblée nationale et au Sénat. Cette capacité semblait prometteuse mais rapidement cet engouement s'essouffle. Qu'en est-il vraiment ?

Le 8 décembre 2015, la commission des affaires culturelles et de l'éducation a souhaité émettre un avis⁵⁷⁹ sur la proposition de loi organique de modernisation des règles

⁵⁷⁷ Op.cit. Fiche de synthèse n°24 : Les commissions permanentes.

⁵⁷⁸ Résolutions des 16 janvier et 9 juin 1959, 22 avril 1971, 18 décembre 1991 et 2 juin 2009.

⁵⁷⁹ Patrick BLOCHE, *Avis n°3212 et 3213 fait au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation sur la proposition de loi organique de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle*, 8 décembre 2015.

applicables à l'élection présidentielle⁵⁸⁰. Elle justifie cette saisine en raison du fait que la portée de cette proposition interfère dans la sphère qui relève de ses compétences (« *Eu égard à ses compétences en matière de communication, la commission des Affaires culturelles et de l'Éducation a souhaité se saisir pour avis de ces dispositions. Elle a désigné son rapporteur lors de sa séance du 18 novembre 2015* »). De plus, de façon introductive, la commission exprime son soutien à cette initiative législative sur laquelle elle veut donner son avis (« *Le dépôt de ces deux propositions de loi est donc pleinement opportun et les évolutions proposées répondent de façon juste et équilibrée aux préoccupations évoquées ci-dessus* »). Enfin, la commission énonce la portée qu'elle souhaite donner son avis : réhabiliter l'image de la commission des sondages (« *Le rapporteur proposera toutefois de saisir l'opportunité de cette initiative législative pour donner une plus grande visibilité aux mises aux points de la commission des sondages dans la semaine précédant le scrutin, afin de renforcer l'efficacité de l'action de cette commission à l'encontre des sondages imprécis, erronés voire délibérément trompeurs, dont l'impact sur les enjeux électoraux et la formation de l'opinion, surtout à l'approche des scrutins, ne cesse aujourd'hui de prendre de l'ampleur* »). Par cet avis, la commission exprime formellement son soutien à l'initiative législative mais plus encore, elle s'y adjoint. L'exclusivité de l'initiative législative est alors concurrencée, modestement.

Le 11 janvier 2017, la commission des affaires économiques a souhaité donner son avis⁵⁸¹ sur la proposition de loi portant adaptation du code minier au droit à l'environnement⁵⁸². Là aussi la commission émet formellement son soutien à l'initiative législative (« *Cette proposition de loi offre aussi une chance de faire progresser l'idée d'une « démocratie écologique » en associant au mieux les populations et les élus locaux* »). Elle justifie sa saisine par le fait que : « *Votre rapporteure estime que le texte comporte de réelles avancées. Elle considère toutefois qu'un certain nombre de dispositions mériteraient d'être complétées, tant en matière d'évaluation environnementale, de concertation et de consultation du public que pour ce qui concerne l'après-mine. Le présent rapport contient un certain nombre de propositions qui ont fait l'objet d'amendements présentés en commission*

⁵⁸⁰ Bruno LE ROUX, Jean-Jacques URVOAS et plusieurs de leurs collègues, *Proposition de loi organique n° 3201 de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle*, le 5 novembre 2015. Cette proposition a abouti à la loi organique n° 2016-506 du 25 avril 2016 de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle publiée au Journal Officiel du 26 avril 2016

⁵⁸¹ Marie-Noëlle BATTISTEL, *Avis n°4376 fait au nom de la commission des affaires économiques sur la proposition de loi portant adaptation du code minier de l'environnement*, 11 janvier 2017.

⁵⁸² Bruno LE ROUX et plusieurs de ses collègues, *Proposition de loi n° 4251 portant adaptation du code minier au droit de l'environnement*, 23 novembre 2016.

des affaires économiques ». Ainsi, elle estime que l'initiative législative est fondée mais carencée. En souhaitant la compléter, elle aussi s'adjoint à l'initiative législative.

Le 17 juillet 2013, la commission des affaires sociales a souhaité émettre un avis sur la proposition visant à redonner des perspectives à l'économie réelle et à l'emploi industriel⁵⁸³. Une fois encore, l'avis de la commission soutient expressément l'initiative législative et le fonde (« *La présente proposition de loi, déposée par les groupes SRC, Ecolo et RRDP le 15 mai dernier après un travail collectif animé par le président de la Commission des affaires économiques, M. François Brottes, s'inscrit dans le droit fil de ces textes visant à remettre l'économie réelle à l'honneur dans notre pays (...) À l'origine de ces évolutions se trouve l'idée que les entreprises ne doivent pas être soumises aux seuls actionnaires. Elles doivent prendre en compte, outre les intérêts de ceux qui apportent des capitaux, ceux des salariés qui donnent le fruit de leur travail, mais aussi ceux des territoires qui investissent pour créer un environnement favorable à l'entrepreneuriat. La proposition de loi s'inscrit dans cette perspective, en utilisant trois leviers.*»). Cet avis n'exprime aucune intention particulière, si ce n'est de fonder en profondeur et en détail, tout au long de ses travaux, l'initiative législative de la proposition.

Enfin, la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république s'est saisie pour donner son avis⁵⁸⁴ sur la proposition de loi⁵⁸⁵ relative à la protection de l'enfant. La place que la commission veut donner à cet avis est non équivoque. En effet, de façon introductive elle s'exprime ainsi : « *Parmi les vingt-six articles (en incluant les trois articles additionnels ajoutés par le Sénat) de la proposition de loi, dix relèvent de la compétence de la commission des Lois, qui s'en est donc saisie, car ils modifient le code civil et, pour l'un d'eux, le code pénal. Le Sénat avait supprimé, en première lecture, six de ces dix articles. Votre Commission a proposé d'en rétablir trois, afin*

⁵⁸³ Bruno LE ROUX, François BROTTES, Guillaume BACHELAY, Mme Barbara POMPILI, MM. François DE RUGY, Jean-Luc LAURENT, Mme Marie-Françoise BECHTEL et M. Jean-Noël CARPENTIER et plusieurs de leurs collègues, *Proposition de loi n° 1037 visant à redonner des perspectives à l'économie réelle et à l'emploi industriel*, 15 mai 2013. Cette proposition a abouti à la loi n° 2014-384 du 29 mars 2014 visant à reconquérir l'économie réelle publiée au Journal Officiel du 1er avril 2014.

⁵⁸⁴ Marie-Anne CHAPDELAINE, *Avis n°2743 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République*, 5 mai 2015.

⁵⁸⁵ Michelle MEUNIER et Muguette DINI et plusieurs de leurs collègues, *Proposition de loi n° 799 relative à la protection de l'enfant*, 11 septembre 2014. Cette proposition a abouti à la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant publiée au Journal Officiel du 15 mars 2016.

de rétablir le niveau d'ambition initial du texte ». Elle souhaite donc rétablir l'initiative législative initiale. Cet objectif est ambitieux.

L'intérêt réside en une tentative législative de concurrencer l'initiative législative initiale. La portée reste difficile car elles sous la tutelle des commissions saisies au fond. Elles ne pourront pas mieux faire que soulever les faiblesses du texte et les corriger. En somme elles ne peuvent pas concurrencer l'initiative législative. En revanche, elles peuvent soutenir l'initiative législative initiale. En effet, elles peuvent se saisir dans un but détourné qui est celui de consolider un texte (son écriture mais aussi sa qualité et par ricochet sa force législative) ainsi que de faire front face à la concurrence législative.

B) Les avis des commissions : un document parlementaire pour protéger une initiative législative

L'alinéa 3 de l'article 87 du Règlement de l'Assemblée nationale dispose que : « *Les commissions saisies pour avis se réunissent dans des délais permettant à leurs rapporteurs de défendre les amendements qu'elles ont adoptés devant la commission saisie au fond lors de la réunion prévue par l'article 86* ». La commission qui s'autosaisie peut donc déposer des amendements. Spontanément un moyen de concurrencer l'initiative législative apparaît une nouvelle fois grâce à l'instauration de cette procédure supplémentaire. Cependant, là aussi, cette espérance est de courte durée puisque dans la même phrase cette faculté est enclavée au bon vouloir des commissions saisies au fond⁵⁸⁶. Les amendements en seront tributaires. Néanmoins cela ne signifie pas que les amendements adoptés n'auront pas de portée législative importante (voir concurrentielle ?). L'étude des documents parlementaires permet d'analyser cette dernière hypothèse.

Pour accompagner ses avis n°3212 et 3213⁵⁸⁷, la commission des affaires culturelles et de l'éducation a déposé des amendements⁵⁸⁸. Seul l'amendement déposé par le rapport a été

⁵⁸⁶ Toutefois, la commission des finances saisie pour avis conserve la possibilité de se réunir après la commission saisie au fond (voir en ce sens Assemblée nationale, *Fiche de synthèse n°35 : L'examen des textes en commission, Rôles et pouvoirs*, site officiel. Assemblée nationale. Assemblée nationale, *Fiche de synthèse n°24 : Les commissions permanentes, Rôles et pouvoirs*, site officiel. Bertrand MATHIEU, *Les commissions parlementaires permanentes, outils de revalorisation de la fonction parlementaire*, Revue française de finances publiques - n°113 - page 31, Février 2011).

⁵⁸⁷ Op.cit. Patrick BLOCHE, *Avis n°3212 et 3213 fait au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation sur la proposition de loi organique de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle*, 8 décembre 2015.

adopté. Selon l'exposé sommaire : « *L'exigence de « conditions de programmation comparable » n'existe jusqu'à présent que pour la période de campagne officielle. En prévoyant son application dès la période intermédiaire, l'article 4 tend à assurer à tous les candidats une exposition à l'antenne équivalente dans le cadre du principe d'équité. Ce critère, d'ores et déjà connu et appliqué par les chaînes et le CSA, doit conserver une certaine souplesse pour pouvoir être praticable, ce qui explique qu'il ne soit pas détaillé dans la loi. Toutefois, il serait utile, pour l'information des services audiovisuels et des candidats, que le CSA précise (...) ce qu'il entend par « conditions de programmation comparable », comme il le fait depuis de nombreuses années pour ce qui concerne l'équité* ». Ainsi, cet amendement n'a qu'une portée interprétative.

Concernant l'avis⁵⁸⁹ donné par la commission des affaires économiques le 11 janvier 2017, c'est 54 amendements qui ont été déposés par ladite commission et 34 ont été adoptés. Certains ont une portée juridique contraignante. L'exposé sommaire de l'amendement n°CE6⁵⁹⁰ considère que : « *L'ambition affichée de la réforme est de « moderniser le code minier en prenant en compte les principes constitutionnels de la Charte de l'environnement » et « son adaptation au code de l'environnement ». Pourtant, aucune disposition ne prévoit expressément que les activités assujetties au code minier sont effectivement subordonnées au respect de la Charte de l'environnement et des principes généraux du droit de l'environnement* ». La portée est donc impérative. De même, l'exposé sommaire de l'amendement n°CE10⁵⁹¹ expose que : « *Par cet amendement, il est souhaité qu'un cahier des charges soit systématiquement annexé à tout acte octroyant un titre minier. En effet, l'impact, notamment sur l'environnement et la santé des activités relevant du code minier est important. Par cet amendement, nous proposons que la puissance publique précise les obligations des exploitants ayant reçu un titre minier dans un cahier des charges* ».

⁵⁸⁸ M. Reiss, M. Riester, M. Kert, M. Apparu, Mme Arribagé, M. Breton, M. Brochand, M. Copé, M. Debré, Mme Dion, Mme Duby-Muller, Mme Genevard, M. Giran, Mme Greff, M. Herbillon, M. Hetzel, M. Huet, M. Le Mèner, M. de Mazières, Mme Nachury, M. Salen, Mme Schmid, M. Sturni et Mme Tabarot, *Amendement n°AC1, Modernisation élection présidentielle*, 3 décembre 2015. M. Bloche, *Amendement n°AC3, Modernisation élection présidentielle*, 7 décembre 2015. M. Reiss, M. Riester, M. Kert, M. Apparu, Mme Arribagé, M. Breton, M. Brochand, M. Copé, M. Debré, Mme Dion, Mme Duby-Muller, Mme Genevard, M. Giran, Mme Greff, M. Herbillon, M. Hetzel, M. Huet, M. Le Mèner, M. de Mazières, Mme Nachury, M. Salen, Mme Schmid, M. Sturni et Mme Tabarot, *Amendement n°AC2, Modernisation élection présidentielle*, 3 décembre 2015.

⁵⁸⁹ Op.cit. Marie-Noëlle BATTISTEL, *Avis n°4376 fait au nom de la commission des affaires économiques sur la proposition de loi portant adaptation du code minier de l'environnement*, 11 janvier 2017.

⁵⁹⁰ Mme Bonneton, Mme Abeille et Mme Allain, *Amendement n°CE6 Adaptation du code minier au droit de l'environnement*, 6 janvier 2017.

⁵⁹¹ Mme Bonneton, Mme Abeille et Mme Allain, *Amendement n°CE10 Adaptation du code minier au droit de l'environnement*, 6 janvier 2017.

L'adoption de cet amendement a conduit à la modification de l'article 2 de la proposition de la façon suivante : le terme « peut être » a été substitué au mot « est ». La portée de l'amendement est d'avoir rendu obligatoire une disposition. Ces amendements ont donc une portée législative suffisamment forte pour que cette initiative législative puisse s'additionner à l'initiative législative initiale mais reste suffisamment modeste pour qu'elle ne soit pas concurrencée.

Lorsque la commission des affaires sociales a souhaité émettre un avis sur la proposition visant à redonner des perspectives à l'économie réelle et à l'emploi industriel⁵⁹², elle a aussi déposé 89 amendements. L'amendement n°AS49⁵⁹³ est ainsi rédigé : « Art. L. 1233-57-21. – *Les actions engagées par l'employeur au titre de l'obligation de recherche d'un repreneur sont prises en compte dans la convention de revitalisation conclue entre l'entreprise et l'autorité administrative en application des articles L. 1233-84 et suivants.* ». Cette disposition (adoptée) est impérative car elle prévoit un allègement du régime juridique pour certaines catégories de sujets visés par la proposition. L'exposé sommaire le confirme en expliquant que la portée souhaitée est d'inciter lesdits sujets à se conformer à une pratique (« *La procédure prévoit la sanction de tout employeur ne respectant pas ses obligations ou refusant une offre sérieuse de reprise sans motif légitime. Il est logique de prévoir, à l'inverse, la possibilité d'un allègement, pour un employeur ayant joué le jeu de la recherche de repreneur, de ses obligations au titre de la revitalisation. Cet amendement, reprenant le dernier alinéa de l'article L. 1233-90-1 du code du travail, complète le caractère dissuasif de la sanction en ajoutant une incitation aux bonnes pratiques* »). De même, l'amendement n°AS86⁵⁹⁴ revêt une portée législative relativement forte. L'exposé sommaire énonce cette intention. En effet, il dispose que : « *Cet amendement inverse le cadre actuel (« opt-out »)* » puis précise la manière dont il veut renverser ce cadre : « *Les organes de direction peuvent prendre toutes mesures de protection « à chaud », sauf décision contraire de l'assemblée générale des actionnaires « à froid » (prévoyant dans les statuts de la société une autorisation préalable de l'assemblée générale pour toute mesure de protection « à chaud »).* C'est notamment le cas pour la mise en œuvre des pilules empoisonnées. Les statuts peuvent

⁵⁹² Op.cit. Marie-Noëlle BATTISTEL, Avis n°4376 fait au nom de la commission des affaires économiques sur la proposition de loi portant adaptation du code minier de l'environnement, 11 janvier 2017. Bruno LE ROUX et plusieurs de ses collègues, Proposition de loi n° 4251 portant adaptation du code minier au droit de l'environnement, 23 novembre 2016.

⁵⁹³ M. Germain, rapporteur, M. Liebgott et les commissaires du groupe SRC, Amendement n°AS49 Redonner des perspectives à l'économie réelle et à l'emploi industriel, 16 juillet 2013.

⁵⁹⁴ M. Germain, rapporteur, M. Liebgott et les commissaires du groupe SRC, Amendement n°AS86 Redonner des perspectives à l'économie réelle et à l'emploi industriel, 16 juillet 2013.

également prévoir que l'autorisation préalable de l'assemblée générale pour toute mesure de protection « à chaud » ne s'applique pas si la société offreuse ne respecte pas le principe de neutralité⁵⁹⁵». Enfin, il justifie cette volonté ainsi : « la France rejoindrait la Belgique, le Danemark, l'Allemagne, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Pologne et la Hongrie ». Cet amendement a été adopté.

Enfin, la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république qui s'est saisie pour donner son avis sur la proposition de loi relative à la protection de l'enfant⁵⁹⁶ a déposé 18 amendements dont 11 ont été adoptés. La portée de l'amendement n°CL1 est particulièrement probante. En effet, cet amendement a pour but de : « Cet amendement a pour objet de rétablir dans le code pénal la notion d'inceste, en qualifiant d'incestueuses les infractions sexuelles commises sur un mineur par un certain nombre de membres de sa famille précisément définis par le texte ». Cet amendement a ainsi une portée législative forte, puisqu'il va modifier le cadre législatif pénal actuel. Il ne concurrence pas l'initiative législative initiale, toutefois il n'est pas possible de dire qu'il ne le modifie pas.

Finalement, la portée des amendements confirme la théorie du paragraphe précédent. Les commissions parlementaires qui se saisissent pour avis n'ont pas les moyens de concurrencer directement l'initiative législative. Toutefois, elles disposent d'une capacité

⁵⁹⁵ Explication des dispositions ainsi rédigées : « Le code de commerce est ainsi modifié : 1° L'article L. 233-32 est ainsi rédigé : I. – Pendant la période d'offre publique visant une société dont des actions sont admises aux négociations sur un marché réglementé, le conseil d'administration ou le directoire après autorisation du conseil de surveillance de la société visée peut prendre toutes décisions dont la mise en œuvre est susceptible de faire échouer l'offre, sous réserve des pouvoirs expressément attribués aux assemblées d'actionnaires et dans la limite de l'objet social. II. – Sans préjudice des autres mesures permises par la loi, le conseil d'administration ou le directoire après autorisation du conseil de surveillance de la société visée peut décider l'émission de bons permettant de souscrire, à des conditions préférentielles, à des actions de ladite société, et leur attribution gratuite à tous les actionnaires de cette société ayant cette qualité avant l'expiration de la période d'offre publique. 2° L'article L. 233-33 est ainsi rédigé : Les statuts d'une société dont des actions sont admises à la négociation sur un marché réglementé peuvent prévoir qu'en période d'offre publique, les mesures prévues aux I et II de l'article L. 233-32 doivent être autorisées préalablement par l'assemblée générale, et que toute délégation d'une mesure dont la mise en œuvre est susceptible de faire échouer l'offre, hormis la recherche d'autres offres, accordée par l'assemblée générale avant la période d'offres, est suspendue en période d'offre publique. Cette autorisation peut être requise pour toute offre ou uniquement lorsque l'offre est engagée par une société dont le conseil d'administration ou le directoire après autorisation du conseil de surveillance peut prendre toutes décisions dont la mise en œuvre est susceptible de faire échouer une offre dont elle est l'objet sans autorisation préalable de l'assemblée générale ».

⁵⁹⁶ Op.cit. Marie-Anne CHAPDELAINE, Avis n°2743 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, 5 mai 2015. Michelle MEUNIER et Mugnette DINI et plusieurs de leurs collègues, Proposition de loi n° 799 relative à la protection de l'enfant, 11 septembre 2014. Cette proposition a aboutie à la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant publiée au Journal Officiel du 15 mars 2016.

d'impact indirecte sur l'initiative législative en pouvant s'y adjoindre et en concurrencer l'exclusivité, comme cela a été vu lors de l'étude de la portée des avis. Mais aussi, grâce aux amendements, elles peuvent influencer l'intention et la mission législative résultantes de l'initiative législative.

SECTION 2 : L'exploitation de la dynamique processuelle législative pour soutenir ou affaiblir une initiative législative

Le processus d'écriture de la loi est séquentiel mais l'ordre processuel peut être transformé. En effet, il est possible d'avoir l'intention d'écrire la loi sans avoir la volonté de légiférer. Dès lors, écrire la loi (aux moyens de documents parlementaires) peut permettre de soutenir d'autres intentions législatives. Plus encore, le parlementaire qui va déposer une proposition n'est pas nécessairement celui qui veut qu'elle aboutisse. L'initiative législative peut ainsi être concurrencée en déposant et en écrivant des lois en apparence distinctes, mais liées au fond.

Paragraphe 1 : La possibilité d'écrire la loi sans légiférer

Les lois doivent être normatives. Mais l'écriture de la loi ne doit pas nécessairement poursuivre une volonté normative. De même, les documents parlementaires ne sont pas soumis à cette exigence de normativité. Mais puisque sans les documents parlementaires il ne peut pas y avoir d'activité législative, ils préparent la normativité du texte. Leur potentiel est alors le suivant : être les vecteurs de l'instrumentalisation de l'écriture de la loi à des fins concurrentielles.

A) Les documents parlementaires et la normativité

La loi se définit par plusieurs caractéristiques : sa généralité, son abstraction, sa permanence⁵⁹⁷ et sa moralisation⁵⁹⁸. Mais surtout, elle doit être obligatoire et son irrespect sanctionné. En effet, pour être réelle, une loi doit être impérative et donc normative. Cette portée normative peut être différée, mais puisque la loi a pour objectif d'énoncer des règles, sa

⁵⁹⁷ Valérie LASSERRE, *Loi et règlement, Normativité des lois*, Répertoire de droit civil, Dalloz, Juillet 2015.

⁵⁹⁸ Jean-Éric SCHOETTL, *Moralité, quand tu nous tiens*, Petites affiches n°118, 14 juin 2017.

portée doit être effective⁵⁹⁹. Or, l'inflation législative dégrade la portée normative des lois. Mais est-ce la seule cause de fragilisation du caractère normatif des lois ?

En raison de l'exigence constitutionnelle de clarté de la loi et d'intelligibilité de la loi⁶⁰⁰, un énoncé sans portée normative ne peut pas être une loi⁶⁰¹. La qualité législative est donc nécessaire car de la qualité de la loi dépend sa qualité normative, et la profusion législative ne peut qu'amoindrir le caractère normatif des lois. Ce fléau serait, selon le Conseil d'Etat, une maladie commune aux régimes démocratiques et il considère que la solution serait de maîtriser la production législative⁶⁰².

Lors de son discours du 12 mars 2013, le Président de la République s'est exprimé en ces termes : « *Je proposerai d'alléger les normes et de raccourcir les délais...Un État fort, c'est un État simple, un État puissant, c'est un État rapide, un État efficace, c'est un État qui fait confiance* »⁶⁰³. Réduction législative et effectivité de la portée normative des lois sont liées. Ce discours fait suite à la demande du Premier ministre que soit étudiées les mesures propres à réguler le flux des normes, alléger le stock et préserver leur qualité (et ce faisant

⁵⁹⁹ Conseil constitutionnel décision n°2004-500 DC du 29 juillet 2004, § 12 : « *Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale » ; qu'il résulte de cet article comme de l'ensemble des autres normes de valeur constitutionnelle relatives à l'objet de la loi que, sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution, la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative* ». Cons. const. 12 mai 2010, no 2010-605 DC § 28 : « *Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale... » ; qu'il résulte de cet article comme de l'ensemble des autres normes de valeur constitutionnelle relatives à l'objet de la loi que, sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution, la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative* ». Cons. const. 28 févr. 2012, no 2012-647 DC § 4 : « *Considérant que, d'une part, aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale... » ; qu'il résulte de cet article comme de l'ensemble des autres normes de valeur constitutionnelle relatives à l'objet de la loi que, sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution, la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative* ». Cons. const. 12 août 2004, no 2004-503 DC § 29 : « *Considérant qu'il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34 ; qu'à cet égard, le principe de clarté de la loi, qui découle du même article de la Constitution, et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi* ».

⁶⁰⁰ Voir Partie 1, Chapitre 1.

⁶⁰¹ Conseil constitutionnel décision n°2005-512 DC du 21 avr. 2005, § 8 : « *Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : " La loi est l'expression de la volonté générale... " ; qu'il résulte de cet article comme de l'ensemble des autres normes de valeur constitutionnelle relatives à l'objet de la loi que, sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution, la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative* ».

⁶⁰² Olivia DUFOUR, *Simplification : le Conseil d'État tire la sonnette d'alarme*, Gazette du Palais - n°34 - page 6, 4 octobre 2016.

⁶⁰³ Extrait du discours du Chef de l'Etat à Dijon du 12 mars 2013.

leur applicabilité⁶⁰⁴. Ce rapport⁶⁰⁵ considère que l'intempérance normative (au sens quantitatif) menace l'avenir de la société et de l'Etat et propose que : « *d'engager l'ensemble des démarches de fond qui permettront de ne pas avoir à retraiter le même sujet dans 5 ou 10 ans. Ces démarches sont indissociables entre elles. Elles ont leur cohérence, n'en engager qu'une partie, serait n'en engager aucune* ». Pour remédier à ce phénomène, faut-il considérer que la loi ne doit pas être la réponse systématique aux maux de la société⁶⁰⁶ ? La tendance est à la restriction législative. La production doit être tempérée en termes de quantité et consolidée en termes de qualité. Ces éléments concernent directement la loi et la normativité. Néanmoins, ce sont les documents parlementaires qui constituent la loi.

Les documents parlementaires, comme vu dans la première partie, sont des documents matérialisant l'intention législative parlementaire, et sont impérativement rattachés à un dossier législatif. Mais, il est également possible qu'un document soit un document parlementaire en raison de son affectation, postérieure, à un dossier législatif. Ainsi, l'essence de la loi est composée de ses documents parlementaires, mais l'écriture de la loi est constituée uniquement par les documents parlementaires. Les éléments annexés aux lois (par exemple les rapports) peuvent ne pas avoir de portée normative, tant qu'une condition est remplie : que la loi énonce des règles⁶⁰⁷. Le Conseil constitutionnel, le 21 avril 2005, a considéré que la loi devait avoir une portée normative⁶⁰⁸. Mais, rien n'impose aux documents parlementaires que ce soit le cas puisqu'en théorie, ils ne sont que les morcellements de la loi et n'ont aucune existence autonome.

Toutefois, comme il a été vu dans la partie précédente, les documents parlementaires ont en réalité une double fonction : celle de contenir (et c'est leur fonction la plus évidente) mais aussi celle d'être un contenant, ce qui leur confère une fonction individuelle et donc une utilité autonome. En effet, une loi devra être normative pour être valide. Mais pas son écriture. Dès lors, n'importe quel document parlementaire, qui n'a par définition aucune portée

⁶⁰⁴ Lettre de mission du Premier ministre du 21 décembre 2012, La documentation française.

⁶⁰⁵ Alain LAMBERT et Jean Claude BOULARD, *Rapport de la mission de lutte contre l'inflation législative*, La Documentation française, Le 26 mars 2013.

⁶⁰⁶ Marc NICOD, *En finir avec la surproduction des normes ?*, Defrénois - n°09, 15 mai 2013.

⁶⁰⁷ Florence LEFEBVRE-RANGEON, *Peut-on vouloir légiférer sans norme ? L'exigence de normativité de la loi*, AJDA 2015. (« Si certains éléments d'accompagnement de la législation et en particulier les rapports ou annexes peuvent ne pas avoir de portée normative (V. comm. ss. DDH, art. 6) les exigences qui découlent du présent article (V. infra b) imposent que, sous réserve de dispositions constitutionnelles contraires (loi de programmation: Const. 58, art. 34, al. 20 et 21), la loi énonce des règles »).

⁶⁰⁸ Conseil constitutionnel décision n°2005-512 DC du 21 avr. 2005.

normative, peut intégrer un dossier législatif pour des raisons différentes que celles apparentes. Un document parlementaire peut être transmis, sans poursuivre d'objectif législatif. Finalement, il peut même ne pas concerner le dossier législatif auquel il est affecté, puisque la condition est son lien avec une mission législative, qu'elle soit aboutie ou non, et identifiée ou non. Stratégiquement parlant, son utilité est forte, puisqu'une disposition législative ne peut pas être vide de portée normative, mais un document parlementaire oui. Les idées de certains parlementaires pourraient ainsi circuler au sein des dossiers législatifs, tels des électrons. Ou plutôt, suivant le même fonctionnement que les cavaliers législatifs.

Une loi doit être normative et pour cela la mission législative qu'elle poursuit doit être cohérente avec les dispositions qu'elle contient. Mais un document parlementaire n'a pas à être normatif, est sa destination est libre, tant qu'il est affecté à une mission législative. Autrement dit, comme les lois, les documents parlementaires sont liés à une mission législative. Mais contrairement aux lois, les documents parlementaires ne sont pas forcés d'être en harmonie avec la mission législative à laquelle ils sont destinés. La propagation, diffuse, des documents parlementaires peut atteindre le bon fonctionnement de l'écriture de la loi. Non seulement l'autorité législative d'un parlementaire peut être concurrencée par ce moyen, mais aussi, son initiative législative. Il suffit à un parlementaire de transmettre des documents parlementaires, sous condition qu'il participe à la procédure législative.

B) Les dispositions non normatives et l'écriture de la loi

Les neutrons législatifs sont des lois vides, ne possédant aucun contenu normatif et étant seulement déclaratives⁶⁰⁹. Les cavaliers législatifs désignent le procédé par lequel des dispositions sans lien avec la loi sont introduites⁶¹⁰. Les cavaliers législatifs permettent de légiférer sans écrire la loi et à l'inverse, les neutrons législatifs permettent d'écrire la loi sans légiférer. Ces deux procédés sont combattus⁶¹¹. Cependant, certaines propositions sont vides

⁶⁰⁹ Michel VERPEAUX, *Neutrons législatifs et dispositions réglementaires : la remise en ordre imparfaite*, Recueil Dalloz 2005, p.1886.

⁶¹⁰ Philippe BASCHMIDT, *Des conséquences de l'absence de censure d'un « cavalier législatif »*, Constitutions 2013, p.375.

⁶¹¹ Sénat, *La qualité de la loi*, Service des études juridiques, Les notes du service des études juridiques. Raphael DECHAUX, *L'évolution de la jurisprudence constitutionnelle en matière de « cavalier » entre 1996 et 2006*, Site du Conseil constitutionnel. *Censure record : le Conseil constitutionnel fusille 27 cavaliers législatifs*, Conseil constitutionnel 13 août 2015, AJDA 2015. 1566.

de toute disposition normative, et elles sont valides. Plus encore, elles peuvent permettre d'interagir (postérieurement) dans l'écriture de propositions à portée normative.

Le 28 octobre 2000 une proposition de loi relative à la reconnaissance du génocide arménien de 1915⁶¹², numéro 60, a été déposée⁶¹³. Elle contient un article unique qui dispose que : « *La France reconnaît publiquement le génocide arménien de 1915* ». Cette proposition a fait l'objet d'un examen en commission (commission des affaires étrangères) et le rapport⁶¹⁴ de la commission indique que le Sénat a député non pas le fond de la proposition, mais le bien fondé du rôle du Parlement vis-à-vis de cette proposition (« *Des débats axés sur le rôle du Parlement. Les débats du Sénat n'ont pas reflété les clivages politiques traditionnels ; en revanche deux conceptions du rôle du Parlement et du devoir de mémoire se sont opposés. Contrairement à l'Assemblée nationale la proposition de loi reconnaissant le génocide arménien n'a pas été adoptée à l'unanimité, 40 sénateurs ayant voté contre.* ») ce que confirme les débats⁶¹⁵ (« *Mais aucun des orateurs hostiles au vote de la proposition n'a émis de doute sur la réalité du génocide. Tous se sont interrogés sur le bien-fondé d'une telle démarche au regard des intérêts de la paix dans le Caucase, et ont soutenu que les timides ouvertures diplomatiques entre la Turquie et l'Arménie souffriraient des tentatives de la seconde d'obtenir des parlements nationaux la reconnaissance juridique du génocide* »). Cette proposition a abouti à la loi n°2001-70 du 29 janvier 2001 relative à la reconnaissance du génocide arménien de 1915. Cette loi n'a aucune portée normative, ni même législative, mais elle exprime une vérité qui se veut impérative, grâce à son appellation : « loi ». Cette dérive a été dénoncée par le Conseil constitutionnel⁶¹⁶ et une réponse était nécessaire.

Afin de contrer l'existence de ces lois, le constituant de 2008, a révisé l'article 34 de la Constitution afin de donner au législateur l'occasion et les moyens d'exprimer des idées ou

⁶¹² Une proposition de loi identique à la précédente a été adoptée par l'Assemblée nationale le 29 mai 1998.

⁶¹³ Jacques Pelletier, Robert Bret, Jean-Claude Gaudin, Bernard Piras, Michel Mercier et Jacques Oudin (Proposition de loi de M. Didier Migaud relative à la reconnaissance du génocide arménien de 1915, n° 895, déposée le 13 mai 1998, mais qui n'a pas aboutie).

⁶¹⁴ François ROCHEBLOINE, *Rapport n°2855 fait au nom de la commission des affaires étrangères sur la proposition de loi adoptée par le Sénat, relative à la reconnaissance du génocide arménien de 1915*, le 10 janvier 2001.

⁶¹⁵ Compte rendu analytique de la séance du 18 janvier 2001 sous la Présidence de Christine LAZERGES.

⁶¹⁶ Marie-Christine DE MONTECLER : « Pour Pierre Mazeaud, « La loi n'est pas faite pour affirmer des évidences, émettre des vœux ou dessiner l'état idéal du monde (en espérant sans doute le transformer par la seule grâce du verbe législatif ?) », Le président du Conseil constitutionnel veut censurer les « neutrons législatifs », AJDA 2005.

des convictions, sans recourir à ce type de loi. L'article 34-1 de la Constitution de 1958⁶¹⁷ dispose en effet que : « *Les assemblées peuvent voter des résolutions dans les conditions fixées par la loi organique. Sont irrecevables et ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour les propositions de résolution dont le Gouvernement estime que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard* ». L'article 136 du Règlement de l'Assemblée nationale⁶¹⁸ expose que : « *Les propositions de résolution présentées par les députés, ou au nom d'un groupe par son président, au titre de l'article 34-1 de la Constitution, sont déposées sur le bureau de l'Assemblée, enregistrées à la Présidence, imprimées et distribuées. 2 Dès leur dépôt, les propositions de résolution visées au précédent alinéa sont transmises par le Président au Premier ministre. Ce dépôt fait l'objet d'une annonce au Journal officiel. 3 Les propositions de résolution ne sont pas renvoyées en commission. Leur inscription à l'ordre du jour est décidée dans les conditions fixées par l'article 48 du présent Règlement. Toutefois, le Président de l'Assemblée doit avoir été informé des demandes d'inscription à l'ordre du jour émanant des présidents des groupes au plus tard quarante-huit heures avant la réunion de la Conférence des présidents. Lorsqu'une telle information lui est communiquée, le Président en informe sans délai le Premier ministre* ». Exemptées du passage (parfois assasin) de l'examen en commission, ces résolutions sont le fruit direct des idées des parlementaires, sans qu'elles soient modélisées par le cadre de l'écriture de la loi. Ces résolutions ne sont pas légiférantes, puisqu'elles n'imposent aucune règles. Bien qu'elles n'aient pas la même valeur juridique et médiatique qu'une loi, elles ont une fonction déclarative.

Le 6 juillet 2012, une proposition de résolution relative à la politique de la France en matière de sécurité, numéro 639, a été déposée par plusieurs sénateurs⁶¹⁹. L'exposé des motifs dispose que : « *Ce n'est pas de moins d'État dont nous avons besoin mais de plus d'État. Or c'est exactement l'inverse qu'ont fait les gouvernements précédents. Le tissu social ne pourra se reconstituer qu'au prix de réformes radicales et d'une véritable ambition politique. Mais ceci suppose bien évidemment de mobiliser des moyens financiers conséquents et surtout une réelle volonté politique pour enrayer la spirale de la violence et de l'insécurité engendrées*

⁶¹⁷ Tel qu'issu de la loi const. no 2008-724 du 23 juill. 2008, art. 12.

⁶¹⁸ Tel qu'issu de la résol. 27 mai 2009, art. 108.

⁶¹⁹ Par Éliane ASSASSI, Nicole BORVO COHEN-SEAT, M. Christian FAVIER, Mme Marie-France BEAUFILS, MM. Michel BILLOUT, Éric BOCQUET, Mmes Laurence COHEN, Cécile CUKIERMAN, Annie DAVID, Michelle DEMESSINE, Évelyne DIDIER, MM. Guy FISCHER, Thierry FOUCAUD, Mme Brigitte GONTHIER-MAURIN, MM. Robert HUE, Gérard LE CAM, Michel LE SCOUARNEC, Mmes Isabelle PASQUET, Mireille SCHURCH, MM. Paul VERGÈS et Dominique WATRIN.

par le fonctionnement même de notre société. Tel est le sens de la présente résolution ». L'article de proposition est rédigé dans les termes suivants : « (...) *Propose au Gouvernement d'engager rapidement une réforme en profondeur de la politique de la France en matière de sécurité qui soit plus respectueuse des libertés individuelles et publiques, plus efficace en termes de lutte contre l'insécurité et de prévention de la délinquance et de la récidive ».* Cette proposition de résolution est donc une véritable orientation législative à laquelle les futures propositions législatives sont invitées à se conformer.

Le 4 juin 2013, une proposition de résolution en hommage à Aimé Césaire, numéro 1103, a été déposée par presque la totalité des députés. Cette proposition vise donc à proclamer les valeurs qui étaient celles du personnage public susmentionné. Ainsi, l'exposé des motifs conclut en ces termes : « *Ma proposition de résolution en hommage à Aimé Césaire, en ce 24 juin, est un juste rappel que le développement des sociétés humaines doit et peut se faire dans le respect du pluralisme culturel et des équilibres de la planète ; que toute idée d'humanisme ne saurait se départir d'une inscription plus humble et plus ouverte dans l'ensemble du Vivant ; que la multiplicité des cultures et des civilisations produites par l'espèce humaine constitue une richesse offerte à tous ; que l'unité républicaine peut parfaitement s'accomplir dans la diversité ; enfin, que l'égalité des citoyens de la République demande à se réaliser dans le respect valorisé des différences et des identités ».* L'article unique de la proposition demande que : « *Dans le prolongement de la pensée d'Aimé Césaire, le pluralisme culturel, condition universelle de l'émancipation de l'Homme, soit valorisé de toutes les manières possibles afin que les responsabilités individuelles et collectives soient bien mieux assurées ».* Cette proposition est une adhésion formelle à des valeurs exposées. Le 14 novembre 2014, une proposition de résolution visant à réaffirmer le droit fondamental à l'interruption volontaire de grossesse en France et en Europe, n°2360, a été déposée. Elle a été présentée par presque la totalité des députés. L'exposé des motifs dispose que : « *Par cette résolution, la France réaffirme son engagement à défendre et promouvoir l'accès sûr et légal à l'avortement, et à faire progresser les droits des femmes dans l'ensemble de nos sociétés, en France, en Europe et dans le monde ».* Cette résolution affirme, ou plutôt acte, l'avis de la majorité des parlementaires au sujet de l'IVG. Un avis est la déclaration d'une opinion sur une question. Ici, c'est une déclaration emprunte d'une force : celle de l'autorité législative détenue par le Parlement, et si souvent concurrencée.

On pourrait presque dire que le Parlement, par ces résolutions, statue sur des questions contemporaines. Dès lors, cette position sera inévitablement prise en compte lors de l'écriture d'une loi corollaire au sujet concerné. Que ce soit de façon formelle, par le biais de la transmission de ces résolutions (qui deviendront alors des documents parlementaires, utilisés) ou de façon informelle, par la seule connaissance de l'existence de la résolution (adoptée ou non). Ainsi, par ce mécanisme, un parlementaire peut s'attribuer l'initiative d'une mission législative avant d'écrire la loi. Néanmoins, il s'agit d'une simple proclamation qui ne confère aucune priorité sur l'intention d'écrire une loi connexe. Tout au plus, cela confère une crédibilité pour écrire la loi, mais son initiative sera facilement concurrencée.

Paragraphe 2 : La fonctionnalité des propositions non abouties

Déposer une loi, et plus globalement écrire une loi, n'est pas un gage de voir aboutir une proposition. Si ce résultat peut être recherché, il semblerait que l'absence de résultat puisse également être l'objectif. En d'autres termes, l'absence d'aboutissement serait le résultat escompté. Seule l'écriture de la loi serait recherchée. La mission poursuivie est alors distincte de la mission législative ce qui permettra d'utiliser le processus législatif pour s'attribuer la priorité de l'initiative législative.

A) Les propositions sacrifiées : des vitrines législatives ?

Le 25 octobre 2010, un sénateur⁶²⁰ a déposé une proposition de loi, numéro 61, sur les sondages visant à mieux garantir la sincérité du débat politique et électoral. Préalablement au dépôt de cette proposition, ce sénateur avait publié un rapport d'information⁶²¹. Ce rapport avait pour objet de s'intéresser à la portée législative et politique des sondages, ainsi qu'à leur encadrement juridique. Le problème de l'indépendance de la commission des sondages était notamment soulevé dans ce rapport d'information. Tout d'abord, il convient de préciser que puisque ce document est annexé au dossier législatif de cette proposition, il peut être qualifié de document parlementaire. Or, cette proposition s'appuie directement dessus pour légitimer le bienfondé de son objectif législatif et mentionne même expressément qu'il est à l'origine de

⁶²⁰ Hugues PORTELLI.

⁶²¹ Avec M. Jean-Pierre SUEUR, également sénateur mais non dépositaire de cette proposition. Rapport d'information n° 54 (2010-2011) fait au nom de la commission des lois, intitulé « *Sondages et démocratie : pour une législation plus respectueuse de la sincérité du débat politique* », déposé le 20 octobre 2010.

la proposition (« *Le 20 octobre, l'auteur de la présente proposition de loi et M. Jean-Pierre SUEUR rendaient public un rapport d'information intitulé : « Sondages et démocratie : pour une législation plus respectueuse de la sincérité du débat politique »* ». Ce rapport fait le constat que la législation actuellement applicable en matière de sondages n'est pas satisfaisante »). Pourtant, ce document parlementaire a été élaboré indépendamment de cette proposition. Son contenu et même son existence, peuvent être utilisés aux fins d'argumenter. Les articles contenus dans cette proposition visent à encadrer la pratique des sondages, et le Sénat a adopté ce texte. Transmise à l'Assemblée nationale⁶²², elle a été renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république. Le processus s'est arrêté là. La commission n'a rendu aucun rapport. La proposition est tombée en désuétude. On peut se demander si ce député, qui a déposé seul cette proposition, avait la sincère conviction qu'elle pourrait aboutir. Il semble qu'il avait la sincère volonté qu'elle aboutisse, certes, mais pensait-il vraiment cela possible. Ce doute soulève une question : faut-il, pour déposer une proposition, que celle-ci ait de réelles chances d'aboutir ? La réponse est non. Il est donc possible d'écrire la loi « à perte » et en ayant conscience de cela.

Une proposition de loi organique, numéro 14, tendant à réduire les indemnités des parlementaires par solidarité avec leurs concitoyens, a été déposée⁶²³ le 28 juin 2012. Aux termes de cette proposition : « *La présente proposition de loi a pour objet de réduire le montant des indemnités et des prestations familiales versées aux Parlementaires. Cette proposition de loi s'inscrit le cadre de la rigueur budgétaire qui est imposée à tous les Français en ces temps difficiles et devrait générer entre 2,5 et 5 millions d'euros d'économie. Il serait en effet inconvenant que les élus du peuple imposent des sacrifices à leurs concitoyens sans y participer eux-mêmes, et ne témoignent pas de leur solidarité dans ces moments difficiles.* ». En effet, le texte propose une réduction des indemnités, à hauteur de 5 à 10 %⁶²⁴. L'objectif de cette proposition est en parfaite cohérence avec le contexte susmentionné : celui de l'austérité budgétaire. De plus, cet objectif est en parfaite harmonie avec les devoirs qui incombent à la fonction d'un député. En effet, comme vu précédemment, d'un point de vue éthique le mandat de député implique en priorité un devoir : représenter et

⁶²² Proposition de loi n° 49, adoptée par le Sénat, sur les sondages visant à mieux garantir la sincérité du débat politique et électoral, déposée le 2 juillet 2012.

⁶²³ Présentée par Lionnel LUCA, Jean-Pierre BARBIER, Jean-Claude BOUCHET, Jean-Pierre DECOOL, Franck MARLIN, Yves NICOLIN, Patrice VERCHERE.

⁶²⁴ Une réduction de 10 % en cas de cumul de mandats, une réduction de 5 % en cas de non-cumul de mandat.

veiller aux intérêts des citoyens. Toutefois, cette proposition était également audacieuse puisqu'elle visait à réduire des privilèges. Nonobstant l'honorabilité de ce dessin, il était peu probable qu'elle fasse l'unanimité. Sans surprise, après avoir été renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république, le processus n'a plus évolué. Là aussi la commission n'a rendu aucun rapport et la proposition est tombée en désuétude. On peut s'interroger sur la sincérité de cette proposition. Les députés voulaient-ils réellement qu'elle aboutisse ? Le caractère populiste de cette proposition invite à se poser la question et cela d'autant plus qu'aucun des moyens informels évoqués dans la première partie n'a été employé. Sans aller jusqu'à dire que la volonté de ces députés n'était pas qu'elle aboutisse, le degré de volonté de voir cette proposition aboutir était peut-être modéré. Au regard des éléments précités, le doute est permis. Le seul fait que ce doute soit possible démontre qu'écrire la loi ne signifie absolument pas vouloir légiférer. Ces deux activités sont à dissocier.

Le 6 novembre 2013, un député⁶²⁵ a déposé une proposition, numéro 1518, relative à la nationalité française. L'exposé des motifs député par la question suivante : « *Qu'est-ce qu'être français ?* » et poursuit en ces termes : « *Nous sommes convaincus que le moment est venu de préciser, par la loi, les conditions du droit du sol – et plus précisément du droit du sol simple, c'est-à-dire de l'acquisition de la nationalité française par des personnes nées étrangères en France de parents étrangers.* ». L'article premier de la proposition dispose que : « *L'article 1er subordonne le bénéfice du droit du sol à une manifestation de volonté.* ». Compte tenu du caractère particulièrement polémique de ce texte, il paraît invraisemblable que ce député ait sincèrement voulu légiférer. Non seulement le contenu de ce texte était sujet à un lourd débat idéologique et controversé, mais en plus, la philosophie du droit en vigueur⁶²⁶ est à l'opposé de cette proposition. Pour aboutir, une telle proposition nécessitait que ce soit impérativement utilisés tous les moyens formels et informels permettant de faire aboutir une proposition. Qu'ils n'aient pas été tous sollicités serait une chose, mais en l'espèce aucun de ces moyens n'a été utilisé. En revanche, écrire la loi, sans volonté légiférer, a permis à ce député de réaffirmer et même acter publiquement les convictions politiques qui

⁶²⁵ Guillaume LARRIVE.

⁶²⁶ Article 21-7 du code civil en vigueur au 6 novembre 2013 : « *Tout enfant né en France de parents étrangers acquiert la nationalité française à sa majorité si, à cette date, il a en France sa résidence et s'il a eu sa résidence habituelle en France pendant une période continue ou discontinue d'au moins cinq ans, depuis l'âge de onze ans.* ». De même, article 21-11 du code civil : « *L'enfant mineur né en France de parents étrangers peut à partir de l'âge de seize ans réclamer la nationalité française par déclaration, (...) si, au moment de sa déclaration, il a en France sa résidence et s'il a eu sa résidence habituelle en France pendant une période continue ou discontinue d'au moins cinq ans, depuis l'âge de onze ans.* ».

sont les siennes. Ce député, en raison de ses fonctions, ne pouvait pas l'ignorer. Encore une fois, écrire la loi et vouloir légiférer sont des notions distinctes l'une de l'autre. De même que dans les paragraphes précédents, cela ne signifie en aucun cas que ce député ne souhaitait pas l'aboutissement de cette loi. Mais plutôt qu'il est possible d'écrire la loi sans mettre en œuvre de sérieux moyens permettant de légiférer.

Dans le même esprit, le 6 juin 2017, un député a déposé une proposition numéro 4655 visant à interdire les publicités en langues étrangères sur le territoire national en vertu de la nécessaire compréhension du peuple français. L'exposé des motifs expose que : « *Se défendre contre l'hégémonie croissante de la langue anglaise sur notre sol, c'est se défendre contre l'instrument par excellence de la mondialisation libérale, visant à uniformiser nos comportements, notre mode de vie, notre façon de penser. L'impérialisme de Wall Street essaye par tous les moyens de contourner les règles de la concurrence, y compris par le TAFTA, traité inique dont le but ultime est de standardiser les normes, d'uniformiser les productions, au nom d'une prétendue modernité, alors qu'il est rejeté majoritairement par les peuples.* ». Il poursuit en ces termes : « *La culture et la langue française doivent être respectées. Ainsi ces décisions mercatiques s'apparentent à un piétinement caractérisé du droit fondamental du peuple français à comprendre* » avant de conclure ainsi : « *Rappelons, enfin, qu'il a été introduit dans l'article 2 de notre Constitution que : « La langue de la République est le français.* ». Ce n'est pas l'anglais en tant que langue qui est combattu, c'est l'anglicisation, qui est un processus ni naturel, ni sain, car il gagne du terrain partout sur la planète (certes, à des vitesses différentes suivant les pays), et pose d'une manière globale le problème du maintien de la diversité linguistique, l'anglicisation n'étant pas générée par les peuples, mais par les élites financières, politiques et médiatiques. ». Cette proposition non consensuelle avait peu de chances d'obtenir le soutien des parlementaires. Si ce député l'a déposée seul, ce n'est certainement pas un hasard. Toutefois, cette proposition est emprunte de convictions, et son auteur souhaitait vraisemblablement légiférer. Mais pouvait-il réellement ignorer que ses chances de succès étaient maigres ? Il semblerait qu'en écrivant la loi, il a pu exprimer des opinions et attirer l'attention de celles-ci, puisque la proposition a été publiée. Ici aussi, après avoir été renvoyée en commission (à la commission des affaires culturelles et de l'éducation) la procédure législative s'est arrêtée.

La majorité des propositions non abouties ont comme point commun ce schéma⁶²⁷. Ainsi, écrire la loi sans légiférer est une possibilité offerte aux parlementaires, ce qui leur permet de consolider leur position politique et législative. Leurs travaux ne pourront pas être qualifiés de lois, mais ils revêtiront la qualification de document parlementaire. Grâce à ce mécanisme, les parlementaires peuvent concurrencer l'initiative législative, mais pas l'écriture de la loi. De plus, puisqu'il est possible de déposer une loi sans la motivation de la faire aboutir, il est possible de déposer une proposition en souhaitant faire aboutir une autre proposition.

B) Les chaînes de propositions

Le 22 mai 2017, un député⁶²⁸ a déposé une proposition de loi organique, numéro 4649, de moralisation de la vie politique. Comme pour les propositions étudiées dans le paragraphe précédent, cette proposition a été déposée par un député seul et n'a jamais dépassée l'étape du renvoi en commission⁶²⁹. Cette proposition est poussée et élaborée. En effet, elle contient treize articles prévoyant des mesures juridiques précises⁶³⁰. Le 7 juin 2017, soit deux semaines après, ce même député a déposé une proposition de loi de moralisation de la vie politique (2), numéro 4656. Cette proposition aussi a été renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république, et son processus s'est arrêté là. Cette proposition est la même que la précédente mais rajoute deux articles supplémentaires (*« L'article 14 réforme la responsabilité des gestionnaires publics. Il fait de la Cour des comptes, en cette matière, la juridiction unique de laquelle relèveraient, en plus des comptables, les ordonnateurs et gestionnaires qui, en l'état du droit, sont justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) ainsi que les membres du Gouvernement et les titulaires de fonctions exécutives locales qui, actuellement, bénéficient*

⁶²⁷ Archives de la XIV^{ème} législature, dossiers législatifs des propositions suivantes : de la numéro 13 (Proposition de loi organique de MM. Patrice Martin-Lalande, Maurice Leroy, Gilles Carrez et plusieurs de leurs collègues *créant des objectifs régionaux de dépenses d'assurance maladie*) à la numéro 4657 (Proposition de loi de Marine BRENIER et plusieurs de ses collègues *tendant à améliorer l'accompagnement des étudiants de deuxième cycle vers la vie active*).

⁶²⁸ René DOSIERE.

⁶²⁹ En l'espèce, la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république.

⁶³⁰ Pour exemple : « Article 1^{er} : L'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel est ainsi modifié : I. – Les alinéas 9 à 11 du I sont ainsi rédigés : Le Conseil constitutionnel s'assure du consentement des personnes présentées. À peine de nullité de leur candidature, elles lui remettent, sous pli scellé, une déclaration de leur situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts et d'activités conformes aux dispositions de l'article LO. 135-1 du code électoral ainsi que, le cas échéant, une déclaration de la situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts et d'activités de leur conjoint, du partenaire auquel ils sont liés par un pacte civil de solidarité ou de leur concubin ».

d'un régime d'irresponsabilité ; Article 15 : La charge pour l'État est compensée à due concurrence par la majoration des droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. »). Il semblerait que la seconde version se substitue à la première.

Le 14 juin 2017, soit une semaine après, le gouvernement⁶³¹ a transmis au Sénat un projet de loi organique, numéro 580, rétablissant la confiance dans l'action publique⁶³². Ce projet souhaite rétablir la confiance des citoyens en renforçant la moralité de la vie politique, notamment par l'obligation de transparence. Ce projet ressemble clairement aux propositions de moralisation de la vie publique. Le constat est le même : une crise de confiance, et la solution est la même : mettre en place des mesures juridiques déclaratoires. Il est difficile de croire à une coïncidence. Le doute n'est plus permis à la lecture du rapport⁶³³ de la commission lequel expose le compte rendu de l'audition de la garde des sceaux, durant lequel le Président de la commission, Philippe BAS, sénateur, s'est ainsi exprimé⁶³⁴ : *« Parler de projets de loi de «moralisation», comme on le fait trop souvent, est non seulement stupide à certains égards - une loi ne crée pas de morale philosophiquement, elle peut seulement en découler, mais aussi injurieux pour tous ces Français dont il faut rappeler la probité, l'honnêteté et l'engagement au service des autres. Ce sont des Français comme les autres, ils doivent être traités comme les autres Français. L'intitulé des projets de loi traduit une prévention excessive à l'égard des élus des Français. Des mesures de défiance ne sont pas justifiées »*. En réponse, celle-ci tient les propos suivant : *« Je rappelle que le Président de la République avait annoncé durant sa campagne électorale que le premier texte de son quinquennat porterait sur la moralisation de la vie publique »*.

De plus, lors du débat en séance du 10 juillet 2017, l'utilisation du mot « moralisation » a une nouvelle fois fait l'objet d'une précision de la part de la garde des sceaux (*« De manière liminaire, je voudrais rappeler ici que je n'ai pas prononcé le mot de « moralisation ». M. Sueur en a parlé, mais c'est un mot que j'ai évité à dessein. Il ne s'agit pas ici, en effet, de « moralisation » ; il s'agit de poser un certain nombre de règles de droit qui*

⁶³¹ Au nom d'Edouard PHILIPPE, Premier ministre et François BAYROU, ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice.

⁶³² Ce projet a abouti à la loi n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

⁶³³ *Rapport numéro 607* fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, par Philippe BAS, sénateur. Session extraordinaire 2016-2017.

⁶³⁴ Nicole BELLOUBET, garde des sceaux, ministre de la justice.

nous protègent, dans nos comportements et dans la gestion de la complexité des situations que nous avons à traiter. Je le dis donc clairement ici : ce projet de loi n'est pas un projet de loi de moralisation ! »). Par ailleurs, l'amendement numéro 16⁶³⁵, est ainsi libellé : *« Compléter cet intitulé par les mots : en renforçant sa moralisation »*. Il est possible d'émettre une hypothèse : les propositions de moralisation de la vie publique, déposées par le sénateur René DOSIERE, ont permis de mettre en lumière un angle de vue péjoratif et dont le projet veut se démarquer. En effet, le fond juridique desdites propositions est le même, mais la trame différente. Les propositions souhaitent combattre la méfiance des citoyens, tandis que le projet souhaite rétablir la confiance. L'approche est divergente, mais la finalité est la même.

Transmis ensuite à l'Assemblée nationale, ce projet a été renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Le rapport⁶³⁶ de la commission exprime que : *« Il ne s'agit en aucun cas, comme on l'écrit encore trop souvent, d'un texte de « moralisation » de la vie publique : c'est un terme que je n'emploie jamais. L'idée n'est pas de punir et de trouver des coupables, mais simplement de clarifier et de fixer des règles de comportement qui soient parfaitement pertinentes d'un point de vue éthique »*. Définitivement, l'approche législative du sénateur n'a pas emportée l'approbation de ses condisciples. Lesdites propositions et ce projet, même s'ils ne sont pas interdépendants, peuvent être reliés.

De façon similaire, la proposition de loi relative à la reconnaissance du travail forcé comme crime contre l'humanité et à la réparation des préjudices en résultant, numéro 4640, et déposée le 10 mai 2017, peut difficilement être lue sans lien avec la proposition tendant à la réparation des préjudices résultant de la traite et de l'esclavage colonial, numéro 4641 déposée le même jour et par la même députée⁶³⁷. Non seulement les thèmes sont connexes, mais en plus le contenu des propositions est similaire. En effet, l'article 1^{er} de la proposition numéro 4640 dispose que : *« La République française reconnaît que le travail forcé, perpétré aux XIXe et XXe siècles par les puissances européennes contre les populations colonisées, constitue un crime contre l'humanité »* et l'article 1^{er} de la proposition numéro 4641 : *« Il est institué un comité de personnalités qualifiées chargées de déterminer le préjudice subi et*

⁶³⁵ Présenté par MM. Cabanel, Manable, Tourenne et Duran, Mmes Yonnet et Monier, MM. Labazée, Carcenac et Courteau et Mme Jourda.

⁶³⁶ Rapports numéros 105 et 106, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi exposé et sur le projet de loi organique pour la régulation de la vie publique.

⁶³⁷ Cécile DUFLLOT.

d'examiner les conditions de réparation due au titre des crimes contre l'humanité que sont la traite négrière et l'esclavage. Les compétences et les missions de ce comité seront fixées par décret en Conseil d'État. ». L'article 2 de la proposition numéro 4640 quant à lui dispose que : *« Il est institué un comité de personnalités qualifiées chargées de déterminer le préjudice subi et d'examiner les conditions de réparation due au titre du travail forcé. Les compétences et les missions de ce comité seront fixées par décret en Conseil d'État. »* et l'article 2 de la proposition 4641 : *« Il est institué un comité de personnalités qualifiées chargées d'évaluer les sommes dues par l'État français à Haïti au titre de la rançon de quatre-vingt-dix millions de francs or payée en 1825 par Haïti à la demande de la France et d'étudier les modalités possibles de restitution par l'État français de ces sommes à Haïti. »*. Ces deux propositions, comme souvent, n'ont pas évoluées après avoir été renvoyées en commission⁶³⁸ et là encore, on peut se s'interroger sur la motivation qui habitait la députée lorsqu'elle a déposé ces deux propositions.

Pareillement, il n'est pas possible d'étudier la proposition numéro 2730 visant à garantir la gratuité des soins aux personnes atteintes de troubles du spectre autistique, sans la proposition n°2731 visant à créer l'Institut national de l'autisme, déposée par les mêmes députés le même jour. Ces propositions ont des visées législatives différentes mais elles interviennent dans le même cadre législatif et sont complémentaires l'une de l'autre.

Ainsi, une première proposition, non aboutie, pourra servir de passage à une autre proposition du même auteur, mais aussi d'une proposition d'un parlementaire appartenant à un groupe opposé, ou même à un projet. Elle pourrait donc être utilisée comme passerelle et permettrait de contourner les règles de séparation. Les chaînes de propositions peuvent ainsi permettre les alliances internes les plus dangereuses et l'initiative législative du Parlement est empiétée.

⁶³⁸ En l'espèce, à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

La procédure législative permet de développer l'exercice de l'initiative législative. En effet, c'est par cette étape qu'une proposition sera travaillée, mûrie et élaborée. Dans le processus d'écriture de la loi, cette étape est cruciale. Ainsi, une initiative législative aboutie passera nécessairement par cette étape. Toutefois, il appert que cette étape peut également être contournée dans un but particulier. En effet, il est possible de déposer une proposition de résolution dont la portée n'a pas vocation d'être législative. Cependant, lorsqu'ultérieurement une proposition de loi sera déposée (ou un projet) le fait que l'intention législative initiale ait été déjà approuvée par les parlementaires, lui permettra d'affronter la procédure législative avec plus de poids. L'initiative législative sera plus difficile à concurrencer et l'intégrité de la mission législative finale est préservée. Dans l'ordre inverse, mais selon le même procédé, les avis des commissions qui se saisissent pour avis pourront consolider l'intention législative initiale. Également, l'intention législative des avis pourra se cumuler à celle poursuivie par celui qui a l'initiative de la proposition. Elle pourra s'y adjoindre et étoffer sa portée, ce qui lui confère une brisure de l'initiative législative. Ainsi, les mécanismes d'élaboration de la loi, relatifs à la procédure législative, pourront être instrumentalisés.

L'écriture de la loi se distingue de la volonté législative. En effet, aucune motivation spéciale n'est nécessaire pour déposer une proposition et écrire la loi. Il est possible d'écrire la loi dans un autre but que celui de faire aboutir la proposition. Tout comme il est possible que les intentions législatives ne soient pas de participer à la mission législative concernée par la proposition. Également, puisqu'une activité législative peut exister sans mission législative, les parlementaires peuvent déposer une proposition sur un sujet particulier (et même élaborer des documents parlementaires) sans chercher à faire aboutir la loi. Ainsi, ils peuvent revendiquer un droit de priorité pour écrire la loi sur le sujet concerné et tenter de s'octroyer une initiative législative encore une fois plus difficile à concurrencer. Les mécanismes d'élaboration de la loi, relatifs au processus législatif, pourront ainsi être instrumentalisés.

CONCLUSION DU TITRE 1

Grâce aux commissions d'enquête, c'est la gestion de la société qui peut être contrôlée et cela de façon quasi omnipotente. Pareillement, c'est grâce aux rapports d'information que la bonne gouvernance de la société est sondée. Aussi, lorsque des difficultés sont révélées par une enquête (contrôle ou mission d'information) et que la réponse décidée est législative, le Parlement sera le plus qualifié pour écrire la loi. Mais se pose alors la question de l'initiative législative. Il apparaît une concurrence de la fonction législative par la fonction de contrôle.

De plus, si les rapports (d'enquête ou d'information) sont insérés à un dossier législatif, ils deviendront des documents parlementaires (conformément à la définition établie dans ces travaux, et non au sens usuel comme cela a été souligné). Ces documents parlementaires attribueront à une proposition un pouvoir législatif précédent son écriture. Mais même lorsque les travaux n'ont pas de valeur normative et qu'ils sont dépourvus d'une valeur législative (et constituent « seulement » des documents parlementaires) ils peuvent être utilisés. Ils pourront soutenir les propositions déposées par d'autres parlementaires, ou au contraire, s'opposer à des propositions déposées par des parlementaires, en instrumentalisant les mécanismes d'élaboration de la loi. Ainsi, ces documents parlementaires auront une incidence parlementaire qui permettra d'interférer sur l'initiative législative et par ricochet, de disposer d'une valeur pré-législative. L'initiative législative pourra ainsi être querellée et concurrencée, grâce à la procédure et au processus d'écrire de la loi. L'utilisation des documents parlementaires est ainsi détournée grâce à leur valeur changeante.

Ainsi, c'est l'analyse des documents parlementaires qui permet de l'observer. Mais plus encore, les documents parlementaires sont à la fois le support d'analyse (leur contenu) mais aussi la matérialisation de ces procédés d'utilisation. De plus, lorsqu'on l'envisage sous un angle plus global, la concurrence interne de l'initiative législative, renforce l'exercice du pouvoir législatif du Parlement puisqu'il est stimulé.

TITRE 2.
UNE INITIATIVE CONCURRENCEE DE L'EXTERIEUR

Les acteurs institutionnels peuvent adopter des positions ou des comportements qui traduisent une volonté d'écrire la loi. En effet, leur participation peut être spontanée ou être sollicitée, et les travaux qu'ils produisent poursuivent l'objectif d'être entendus sur le plan législatif. Mais au-delà d'une simple participation ils peuvent, par le biais de leurs interventions, tenter de concurrencer l'autorité législative du Parlement et son droit d'initiative législative. Pour les mêmes raisons, la société civile s'invite au sein du processus législatif afin de donner l'impulsion de l'écriture de la loi. Ainsi l'initiative législative peut ainsi être concurrencée de l'extérieur. Toutefois, les acteurs institutionnels et la société civile n'ont pas la même légitimité pour participer à l'écriture de la loi, ce qui modifie profondément leur capacité législative respective.

CHAPITRE 1 : LA PARTICIPATION DES ACTEURS INSTITUTIONNELS AU SEIN DU PROCESSUS LEGISLATIF

L'écriture de la loi fait référence au processus législatif complet, par lequel une pensée législative se transforme en loi. Tout au long de ce processus, des documents sont élaborés par le Parlement (propositions, rapports, études d'impact, annexes) mais des documents leur sont également transmis : des avis extérieurs. Ces documents sont alors des documents parlementaires par destination. Est-ce que la transmission d'un futur document parlementaire permet de détenir l'initiative législative ou d'intervenir dans le processus législatif ? Au travers de ces documents, confrontés à l'ensemble des documents parlementaires contenus dans les dossiers législatifs qu'ils rejoignent, il est possible de déterminer la fonction législative de l'auteur qui les transmet, dans le processus législatif

Les avis du Conseil d'Etat devraient être suffisamment suivis pour qu'il puisse exercer une fonction que l'on pourrait qualifier de fonction législative. Qu'en est-il vraiment ? Pareillement, à travers l'utilité des documents issus des institutions consultatives (Conseil supérieur de la magistrature ainsi que du Conseil économique social et environnemental) il est possible de déterminer la place qui a la leur dans l'écriture de la loi.

SECTION 1 : La difficile reconnaissance de la fonction législative du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat donne des avis qui ont une fonction législative. Ici, le terme avis s'entend aussi bien au sens littéral qu'au sens formel. En effet, l'étude concerne l'opinion du Conseil d'Etat sur la législation, par le biais des rapports ou des avis formellement nommés comme tel⁶³⁹. Le Conseil d'Etat est présent dans la vie publique française en tant qu'acteur et censeur des questions de société⁶⁴⁰. Dès lors, il conditionne la nature et l'écriture de la loi, bien que cette fonction législative ne soit pas respectée et soit seulement respectable. Ici, l'étape est celle précédant l'examen en commission.

Paragraphe 1 : Le Conseil d'Etat et la nature de la loi

⁶³⁹ Alinéa 5 de l'article 39 de la Constitution. Pour une étude détaillée voir le paragraphe 2 de cette section.

⁶⁴⁰ Florence CHALTIEL TERRAL, *Le Conseil d'Etat, acteur et censeur de l'action publique*, LGDJ, mai 2017. Voir également : Rédaction Lextenso, Petites affiches, numéro 152, page 2.

Par le biais de ses rapports et de ses décisions juridictionnelles, le Conseil d'Etat pourrait conditionner les caractéristiques spécifiques contenues par une loi, autrement dit, la nature de la loi. Ainsi, l'écriture de la loi est prédéterminée et l'initiative législative n'est pas une décision parlementaire autonome.

A) Les rapports du Conseil d'Etat : des cibles législatives

Aux termes de l'article L. 112-3 du Code de justice administrative⁶⁴¹ : « *Le Conseil d'Etat peut, de sa propre initiative, appeler l'attention des pouvoirs publics sur les réformes d'ordre législatif, réglementaire ou administratif qui lui paraissent conformes à l'intérêt général* ». Il appert que le Conseil d'Etat publie des rapports qui semblent constituer des desseins législatifs.

En effet, le 6 mai 2009, le Conseil d'Etat a publié un rapport sur les lois de bioéthique. L'introduction est la suivante : « *A l'heure où se tiennent les États généraux de bioéthique, le Conseil d'Etat rend publique sa réflexion sur la révision des lois de bioéthique. Son étude identifie les lacunes de la législation actuelle et envisage des solutions pour l'avenir* »⁶⁴². A titre liminaire, il convient de préciser que le Conseil d'Etat a réalisé cette étude à la demande du Premier ministre. Trois points peuvent être soulevés. Tout d'abord, le Conseil d'Etat décide de rendre public son avis et choisit de mentionner expressément cette publicité. Ensuite, il rappelle le contexte dans lequel se situe ce rapport, et notamment les participants concernés. Enfin, il considère avoir ciblé les lacunes juridiques du sujet, et propose des solutions. Ainsi, il semble que le Conseil d'Etat estime que sa présence dans la fabrication de la législation est légitime et même nécessaire. Cette position lui permet-elle de bénéficier d'une participation législative autonome et effective ?

Ce rapport est exposé sur deux supports différents : un dossier de presse et une étude. Il semblerait donc que le Conseil d'Etat vise deux destinataires différents. Dès les premières lignes, son avis sur l'enjeu de la législation du sujet est non équivoque et presque personnel : « *Comment la loi peut-elle faciliter le progrès de la science et de la médecine, tout en garantissant que ce progrès respectera les principes éthiques fondamentaux, qui*

⁶⁴¹ Ord. no 45-1708 du 31 juill. 1945, art. 24.

⁶⁴² La révision des lois de bioéthique, Les études du Conseil d'Etat, Dossier presse, Conférence de presse du 6 mai 2009. Les études du Conseil d'Etat, Révision des lois de bioéthique, Etude adoptée par l'assemblée générale plénière, la Documentation française.

*comptent parmi les acquis les plus précieux de notre civilisation ?*⁶⁴³ ». De plus, cette étude n'est pas le résultat du travail solitaire du Conseil d'Etat, mais le travail réunissant des participants les plus divers, choisis par le Conseil d'Etat⁶⁴⁴. Par ailleurs, le Conseil explique avoir favorisé des travaux préparatoires axés sur les données pluridisciplinaires, avant de donner à ces réflexions un corps juridique (*« Car avant de déboucher sur le droit, la démarche éthique doit être une démarche d'étude des données scientifiques, d'ouverture aux convictions d'autrui et aux expériences étrangères, de remise en cause des certitudes acquises, de dialogue des consciences »*⁶⁴⁵). Ce mécanisme de fabrication de la loi est le même que celui utilisé par les commissions parlementaires. Enfin, les dernières lignes du Conseil d'Etat ne laissent place à aucun doute quant au destinataire final : *« C'est à tout cela qu'invite le rapport du Conseil d'État avant de proposer au Parlement plusieurs évolutions législatives importantes »*⁶⁴⁶. C'est directement à l'écriture de la loi que le Conseil d'Etat s'intéresse. Mais le Parlement, destinataire, est-il pris en sa qualité de législateur ? Le Conseil d'Etat est-il l'appui du Gouvernement ou le promoteur législatif du Parlement ?

Concernant la recherche sur l'embryon et les cellules souches embryonnaires, le Conseil d'Etat a adopté une position très ferme et considère qu'un dispositif d'interdiction de principe assorti d'une autorisation dérogatoire est pertinent. Il précise cependant que le caractère temporaire de la loi la rend insuffisante et qu'il serait préférable de privilégier un régime permanent. En revanche, il considère qu'en ce qui concerne le diagnostic prénatal et préimplantatoire, la législation est satisfaisante en ce qu'elle permet d'éviter efficacement les dérives eugéniques. En ce qui concerne maintenant l'assistance médicale à la procréation et la gestation pour autrui, le Conseil d'Etat souhaite que la législation actuelle soit réaffirmée et confirmée, et que la position juridique française ne soit pas modifiée⁶⁴⁷. Enfin, le Conseil d'Etat se livre à un travail de rédaction de la loi au sens formel du terme, en proposant directement des textes⁶⁴⁸. Ces textes sont nommés « propositions ». Appellation circonstancielle ou préméditée ? Le 20 octobre 2010, un projet⁶⁴⁹ de loi relatif à la bioéthique

⁶⁴³ La révision des lois de bioéthique, Avant-propos, Paragraphe 1, la Documentation française.

⁶⁴⁴ La révision des lois de bioéthique, Avant-propos, Paragraphe 3 : *« Sous la présidence de Philippe Bas - Conseiller d'État et ancien ministre de la santé -, des médecins, des juristes, des universitaires et des chercheurs reflétant la diversité des composantes professionnelles et intellectuelles intéressées. Ce groupe a par ailleurs procédé à l'audition de plus de 60 personnalités (experts, responsables associatifs, représentants des grands courants de pensée...) »*, la Documentation française.

⁶⁴⁵ La révision des lois de bioéthique, Avant-propos, Paragraphe 4, la Documentation française.

⁶⁴⁶ La révision des lois de bioéthique, Avant-propos, Paragraphe 5 la Documentation française.

⁶⁴⁷ La révision des lois de bioéthique, Dossier d'études, pages 3 à 46, la Documentation française.

⁶⁴⁸ La révision des lois de bioéthique, Rapport d'étude, pages 116 à 122, la Documentation française.

⁶⁴⁹ Projet numéro 2911.

a été déposé. Ce texte a la particularité d'avoir fait l'objet de nombreuses participations extérieures⁶⁵⁰. Tout comme avait procédé le Conseil d'Etat. Ce projet⁶⁵¹ souhaite également préserver l'équilibre juridique actuel et détail avec fermeté les principes législatifs encadrant la recherche sur les cellules souches et embryonnaires. Ces travaux législatifs sont en parfaite harmonie avec ceux du Conseil d'Etat et la loi n° 2011-814 du 7 juillet 2011 relative à la bioéthique a été publiée au Journal Officiel du 8 juillet 2011. Le 1^{er} juin 2012, une proposition⁶⁵² relative à la bioéthique et autorisant sous certaines conditions la recherche sur l'embryon et les cellules souches embryonnaires a été déposée. Cette proposition tend à modifier la loi du 7 juillet 2011 précédemment évoquée en établissant les conditions dans lesquelles la recherche embryonnaire peut être réalisée (*Aucune recherche sur l'embryon humain ni sur les cellules souches embryonnaires ne peut être entreprise sans autorisation. Un protocole de recherche conduit sur un embryon humain ou sur des cellules souches embryonnaires issues d'un embryon humain ne peut être autorisé que si : 1° La pertinence scientifique de la recherche est établie ; 2° La recherche s'inscrit dans une finalité médicale ; 3° Il est impossible, en l'état des connaissances scientifiques, de mener une recherche similaire sans recourir à des cellules souches embryonnaires ou à des embryons* »⁶⁵³). Cette proposition a abouti⁶⁵⁴. En termes de production législative pure, il n'y a donc aucun élément probant laissant penser que le Parlement est favorisé puisque le Gouvernement et le Parlement légifèrent tous les deux. Le Conseil d'Etat, par le biais de ses rapports, souhaite peut-être intéresser en priorité le Parlement (puisque'il exprime directement cette attention) mais l'élaboration de la loi est le fruit d'un projet et d'une proposition complémentaires. Mais cela

⁶⁵⁰ Audition de Mme Emmanuelle Prada-Bordenave et du Professeur Sadek Beloucif au cours de la réunion du 1^{er} décembre 2010. Audition du Docteur Axel Kahn au cours de la réunion du 1^{er} décembre 2010. Table ronde sur les recherches sur l'embryon au cours de la réunion du 1^{er} décembre 2010. Table ronde sur la gestation pour autrui au cours de la réunion du 15 décembre 2010. Table ronde sur l'anonymat des dons de gamètes au cours de la réunion du 15 décembre 2010. Audition du Professeur René Frydman au cours de la réunion du 16 décembre 2010. Audition de M. Jacques Testart, biologiste, directeur de recherche honoraire à l'INSERM au cours de la réunion du 12 janvier 2011. Audition de M. Alain Privat, professeur en neurobiologie à l'Université de Bilbao au cours de la réunion du 12 janvier 2011. Audition de M. Jean-Paul Moisan, professeur de génétique médicale, P-DG de l'Institut génétique Nantes Atlantique au cours de la réunion du 12 janvier 2011. Audition du Pr Pierre Jouannet, biologiste de la reproduction, membre de l'Académie nationale de médecine au cours de la réunion du 19 janvier 2011. Audition de M. Arnold Munnich, pédiatre généticien, professeur de médecine, conseiller à la présidence de la République au cours de la réunion du 19 janvier 2011. Audition de M. Xavier Bertrand, ministre du travail, de l'emploi et de la santé et de Mme Nora Berra, secrétaire d'Etat auprès du ministre du travail, de l'emploi et de la santé, chargée de la santé au cours de la réunion du 19 janvier 2011. Examen du texte au cours de la réunion du 25 janvier 2011. Examen du texte au cours de la réunion du 25 janvier 2011. Examen du texte au cours de la réunion du 26 janvier 2011. Examen du projet de loi relatif à la bioéthique au cours de la réunion du 26 janvier 2011. Examen du texte au cours de la réunion du 8 février 2011.

⁶⁵¹ Rapport numéro 3111.

⁶⁵² Proposition numéro 576.

⁶⁵³ Proposition de rédaction de l'article L. 2151-5 du code de la santé publique, proposition numéro 576.

⁶⁵⁴ Loi n° 2013-715 du 6 août 2013 parue au JO n° 182 du 7 août 2013 (rectificatif paru au JO n° 238 du 12 octobre 2013).

ne signifie pas pour autant que le Parlement n'est pas particulièrement impacté dans ses travaux.

Également, le Conseil d'Etat peut influencer des offices intégrés au Parlement. En effet, l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques est un organe d'information commun à l'Assemblée nationale et au Sénat. Sa vocation n'est pas d'écrire la loi, néanmoins il a pour ambition d'éclairer objectivement⁶⁵⁵ les réflexions des parlementaires, et cela de façon homogène puisqu'il est commun aux deux assemblées. Non seulement, il a rendu de nombreux rapports d'informations⁶⁵⁶ cohérents avec la position du Conseil d'Etat concernant la bioéthique. Mais en plus, la loi du 7 juillet 2011 relative à la bioéthique prévoit expressément l'intervention de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques. En effet, l'article 46 dispose que : « *Tout projet de réforme sur les problèmes éthiques et les questions de société soulevés par les progrès de la connaissance dans les domaines de la biologie, de la médecine et de la santé doit être précédé d'un débat public sous forme d'états généraux. (...) après consultation des commissions parlementaires permanentes compétentes et de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques. A la suite du débat public, le comité établit un rapport qu'il présente devant l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, qui procède à son évaluation* ». De même, l'article 47 précise que « *La présente loi fait en outre l'objet, dans un délai de six ans, d'une évaluation de son application par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques* ». Le 11 juillet 2018, le Conseil d'Etat a publié un nouveau rapport⁶⁵⁷ relatif à la révision de la loi de bioéthique. Il est intéressant de lire que le Conseil d'Etat précise l'information suivante : « *L'étude confronte les questions à l'ordre du jour de la révision au « modèle » français de bioéthique, pour éclairer le législateur sans se substituer à lui. Elle le fait en évaluant la contrainte juridique, en indiquant les options possibles et en identifiant leurs implications dans un souci de cohérence* »⁶⁵⁸. Une proposition⁶⁵⁹ visant à constitutionnaliser les principes fondamentaux de

⁶⁵⁵ Historique de la création de l'OPECST et loi n° 83-609 du 8 juillet 1983 aux termes de laquelle il a pour mission : « *d'informer le Parlement des conséquences des choix de caractère scientifique et technologique afin, notamment, d'éclairer ses décisions* », Fiche de synthèse numéro 53, Assemblée nationale.

⁶⁵⁶ Rapport Les progrès de la génétique, vers une médecine de précision? Les enjeux scientifiques, technologiques, sociaux et éthiques de la médecine personnalisée, N° 1724. Rapport Science, société et parlements, N° 1204. Rapport Evaluation de l'application de la loi du 6 août 2004 relative à la bioéthique, N° 1325. Rapport Recherche : fonctionnement des cellules humaines, N° 3498.

⁶⁵⁷ Demandé par le Premier ministre. Etude adoptée le 28 juin 2018 par l'assemblée générale du Conseil d'Etat.

⁶⁵⁸ Rapport de la révision de la loi de bioéthique : quelles options pour demain ? Avant-propos, Paragraphe 6.

⁶⁵⁹ Proposition numéro 1022.

la bioéthique a été déposée le 6 juillet 2018 et est en cours de fabrication. La corrélation entre le rapport du Conseil d'Etat et cette proposition (ou inversement, entre cette proposition et ce rapport) est manifeste. Le Conseil d'Etat impacte législativement parlant l'OPECST qui travaille en étroite collaboration avec les assemblées parlementaire.

Les travaux du Parlement sont directement influencés par les rapports de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologique. Or, ces rapports, en raison de leur mission et des participations externes communes, ne peuvent pas être désunis des avis du Conseil d'Etat. Ici aussi il serait tentant de penser que le Conseil d'Etat, le Parlement et l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques sont intéressés par les mêmes problématiques. Mais la synchronicité des travaux est trop précise pour être fortuite. L'influence du Conseil d'Etat peut donc être indirecte mais est réelle (sans être systématique). De plus, au regard des deux rapports cités, il apparaît que le Conseil d'Etat, lorsqu'il publie un rapport, est directement concerné par la fonction législative du Parlement et ne manque pas de le souligner. Cela s'applique également à d'autres rapports⁶⁶⁰. La capacité d'impact qu'il possède, peut donc également être directe. Dès lors, même si le Conseil d'Etat n'a pas de fonction législative formelle, il semble difficile de croire qu'il n'impacte pas le contenu de l'écriture de la loi et donc, sa nature.

B) Les décisions du Conseil d'Etat : un dogme législatif

L'évolution sociétale est perpétuelle ce qui implique que soient soulevées des nouvelles difficultés juridiques. L'expression des convictions religieuses est l'un des questionnements politiques et juridiques le plus récurrent. C'est pourquoi l'analyse de ce sujet offrira une vision périphérique de l'exercice de l'initiative législative parlementaire, lorsque la proposition concerne un sujet sur lequel le Conseil d'Etat a une position judiciaire établie. En France, la liberté de religion est reconnue⁶⁶¹ mais relève de la sphère privée. L'Etat est laïc et

⁶⁶⁰ Rapport sur le droit d'alerte : signaler, traiter, protéger du 12 avril 2016. Rapport sur la mesure de l'inflation normative du 3 mai 2018. Rapport sur la simplification et la qualité du droit du 26 septembre 2016. Rapport sur le droit souple et la simplification des normes du 2 octobre 2013.

⁶⁶¹ Article 10 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 dispose : « Nul ne peut être inquiété pour ses opinions, même religieuses pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi ». Article 10 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : « toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique le droit de changer de religion ou de conviction, ainsi que le droit de manifester sa religion ou sa conviction, individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites. ». Conseil constitutionnel, Liberté

ne peut pas s'occuper des problèmes religieux⁶⁶². Néanmoins, l'Etat ne peut pas se détourner des conséquences relatives à l'expression d'une religion, dans la mesure où celles-ci touchent directement la vie sociale et citoyenne. Aussi, l'expression des convictions religieuses est juridiquement encadrée. Le Conseil d'Etat, en sa qualité de juridiction suprême de l'ordre administratif, veille à la bonne application de ces principes juridiques. Mais ce n'est pas tout, sa jurisprudence construit aussi cet équilibre juridique. La question est de savoir si les décisions du Conseil d'Etat viennent pallier aux vides juridiques, ou si au contraire elles déterminent un périmètre dans lequel le législateur interviendra, afin de confirmer la position du Conseil d'Etat.

Dans une décision du 27 juin 2008 numéro 286798, le Conseil d'Etat a considéré l'expression religieuse de la façon suivante : « *Un principe constitutionnel de liberté d'expression religieuse* ». De plus, dans une décision du 16 février 2004 numéro 264314 il considère que la liberté de culte est une liberté fondamentale. Toutefois, le Conseil d'Etat, a précisé dans un arrêt du 3 mai 2000 numéro 217017 que les agents publics ne pouvaient pas manifester leurs croyances religieuses. Par la suite, il a confirmé cette position, laquelle est applicable aux services publics gérés par des organismes de droit privé⁶⁶³. Pour les agents publics, la neutralité religieuse dans la sphère professionnelle est une obligation ferme. Qu'en est-il du secteur privé ? Le 24 avril 2013 une proposition⁶⁶⁴ relative au respect de la neutralité religieuse dans les entreprises et les associations a été déposée. Transmise à la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, celle-ci n'a pas manqué de rappeler la jurisprudence du Conseil d'Etat dans son rapport⁶⁶⁵. La restriction décidée par le Conseil d'Etat est ainsi exprimée : « *Le Conseil d'État avait déjà considéré que la neutralité de l'État impliquait celle de tous les services publics, y compris*

d'enseignement, n°77-87 DC, 23 novembre 1977 : la liberté de conscience en principe fondamental reconnu par les lois de la République.

⁶⁶² Article 2 de la loi du 9 décembre 1905 fonde la neutralité de l'État en matière religieuse. Son article 2 dispose : « *La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte (...)* ». Article 1er de la Constitution de 1958 qui affirme : « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens, sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances* ».

⁶⁶³ CE, 15 octobre 2003, M. O., n°244428 : le Conseil d'Etat confirme la sanction prise à l'encontre d'un agent public qui faisait apparaître son adresse électronique professionnelle sur le site d'une association culturelle. CE, 19 février 2009, M. B., n° 311633 : le Conseil d'Etat confirme la sanction prise à l'encontre d'un agent qui avait distribué aux usagers des documents à caractère religieux à l'occasion de son service. CE, Sect., 31 janvier 1964, CAF de l'arrondissement de Lyon : le fait que le service public soit confiée à une personne privée ne change pas la nature des obligations inhérentes à l'exécution du service public.

⁶⁶⁴ Proposition numéro 998 déposée par Christian JACOB, Jean-François COPÉ, François FILLON, Éric CIOTTI et Philippe HOUILLON et plus de cinquante autres députés.

⁶⁶⁵ Rapport numéro 1084.

lorsqu'ils sont gérés par des organismes de droit privé (Conseil d'État, 31 janvier 1964, Caisse d'allocations familiales de l'arrondissement de Lyon). Cette neutralité implique aussi l'interdiction pour tous les agents publics de manifester leurs croyances religieuses par des signes extérieurs, même en l'absence de contact avec le public (Conseil d'État, avis, 31 mai 2000, Mlle Marteaux). Dans ce cas, le Conseil d'État avait estimé que la neutralité vestimentaire, dans l'enseignement public, s'étendait à une surveillance intérimaire puisque cette neutralité doit s'appliquer à l'ensemble des « agents du service de l'enseignement public ». La proposition de loi affiche donc une intention très claire : transposer aux entreprises privées le cadre juridique déterminée par le Conseil d'Etat pour les services publics. Par ricochet, la proposition reconnaît que le Conseil d'Etat peut suggérer la création du droit. Ainsi il peut inviter le législateur à user de son droit d'initiative législative, mais celui-ci reste libre de ses choix. Il est intéressant de préciser que la chambre sociale de la Cour de cassation s'était prononcée un mois auparavant⁶⁶⁶ et avait considéré que : « *les principes de neutralité et de laïcité du service public sont applicables à l'ensemble des services publics, y compris lorsque ceux-ci sont assurés par des organismes de droit privé* ». La juridiction suprême de l'ordre judiciaire avait donc choisi de confirmer la position déjà établie par le Conseil d'Etat. Ce faisant, il est indéniable que c'est le Conseil d'Etat qui a conditionné la nature de la proposition. Que ce soit directement, ou indirectement avec la décision de la Cour de cassation. Cette proposition n'a pas abouti⁶⁶⁷ mais cela est sans effet sur le fait que la position du Conseil d'Etat a clairement servi de base à l'élaboration de la loi.

De la même façon, le Conseil d'Etat semble influencer le droit électoral. En raison de l'article 3 de la Constitution du 4 octobre 1958 (« *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* ») le droit de vote est un des fondements de la démocratie. Le Conseil d'Etat semble vouloir garantir l'effectivité de ce principe. En effet, bien que le Conseil constitutionnel ait la charge de veiller à la régularité de l'élection présidentielle (article 58 de la Constitution : « *Le Conseil constitutionnel veille à la régularité de l'élection du Président de la République* ») c'est le Conseil d'Etat qui est le garant de la sincérité du vote, pris en tant que notion applicable à toute élection. Ainsi, le Conseil d'Etat a considéré le 12 mai 1978 dans la décision « Elections municipales de Notre-Dame de Gravenchon » n° 08601, que le contentieux électoral est ouvert à tout électeur qui a la qualité pour agir. Le 28 décembre 2001, dans un arrêt numéro 235784, le Conseil d'Etat a

⁶⁶⁶ Cass. Soc., 19 mars 2013, n°12-11.690.

⁶⁶⁷ Texte numéro 150 « Petite loi », session ordinaire 2012-2013, le 6 juin 2013.

voulu assurer l'accessibilité de ce contentieux en permettant aux requérants d'adresser leur protestation à la préfecture par voie électronique. De plus, afin de garantir le sérieux de ces contestations, il a imposé une condition de recevabilité le 9 octobre 2002 dans la décision numéro 235362 : la formulation doit préciser des griefs. Toujours afin d'assurer la sincérité des scrutins, le Conseil d'Etat a décidé le 22 février 2002 dans sa décision numéro 236226, qu'un climat de violence ayant troublé la sérénité des opérations électorales, et conduit à des pressions sur les électeurs, devait entraîner l'annulation du scrutin. La jurisprudence du Conseil d'Etat est donc constante sur le point suivant : un scrutin doit être sincère et l'élection irréprochable. Le contentieux de l'élection présidentielle n'est pas de son ressort, mais il est raisonnable de penser que la philosophie qu'il applique aux élections municipales, cantonales, régionales et européennes, est applicable aux élections présidentielles.

Une proposition de loi organique de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle a été déposée le 5 novembre 2015⁶⁶⁸. L'exposé des motifs débute sur ces mots : « *L'élection présidentielle occupe une place centrale dans la vie politique de notre pays, elle doit donc être irréprochable (...) leur adoption contribuerait à ce que la prochaine élection présidentielle se déroule dans un environnement juridique modernisé et incontestable* ». Cette idéologie est similaire à celle décidée par le Conseil d'Etat. De plus, au cours de la discussion générale⁶⁶⁹, un parlementaire⁶⁷⁰, a directement mentionné les autres élections : « *Nous examinons avec intérêt ces deux propositions de loi, tout en constatant, non sans un peu d'ironie et de méfiance, que vous abordez les règles applicables à l'élection présidentielle après avoir modifié celles des élections cantonales, municipales, communautaires et sénatoriales, et dans l'attente, peut-être, de changer celles des élections législatives, seules à manquer encore au tableau !* ». Certes, si ce parlementaire mentionne ces élections c'est avant tout pour étayer ses soupçons. Cependant, il est difficile de croire que ces élections, dès lors qu'elles sont prises à témoin, n'ont pas fait l'objet d'une réflexion quant à leur fonctionnement juridique dont le Conseil d'Etat est à l'origine. Si le lien n'est pas aussi flagrant que dans le paragraphe précédent, il n'en demeure pas moins que la supposition est légitime.

⁶⁶⁸ Proposition numéro 3201.

⁶⁶⁹ Rapports numéros 3319 et 3320, au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

⁶⁷⁰ Philippe GOSSELIN.

Cette influence du Conseil d'Etat n'est pas sans rappeler l'influence exercée par la Cour de cassation sur le législateur en 2002, lorsqu'il avait décidé d'élaborer la loi « anti-perruche »⁶⁷¹ pour faire suite à l'arrêt Perruche⁶⁷². Le Conseil d'Etat impacte la nature de la loi. Mais quand est-il de son écriture ?

Paragraphe 2 : Le Conseil d'Etat et l'écriture de la loi

Au cours de la procédure législative, le Conseil d'Etat peut donner son avis sur un texte. Cet avis ne peut pas être sans portée sur le processus législatif. La difficulté ici réside dans le fait que cet avis, a priori impactant, n'est théoriquement pas connu.

A) Les avis formels du Conseil d'Etat : une intervention législative rejetée

Le cinquième alinéa de l'article 39 de la Constitution⁶⁷³ dispose que : « Dans les conditions prévues par la loi, le Président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'Etat, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose ». Le Conseil d'Etat donne son avis dans les conditions posées par la loi du 15 juin 2009⁶⁷⁴. L'article premier de cette loi dispose que : « Le président d'une assemblée parlementaire peut saisir le Conseil d'Etat d'une proposition de loi déposée par un membre de cette assemblée, avant l'examen de cette proposition en commission. (...). L'avis du Conseil d'Etat est adressé au président de l'assemblée qui l'a saisi, qui le communique à l'auteur de la proposition. (...). Le Conseil d'Etat émet un avis sur les propositions de loi, déposées sur le bureau d'une assemblée parlementaire et non encore examinées en commission, dont il est saisi par le président de cette assemblée ». Il apparaît que cet avis a pour intention de transmettre des informations à l'auteur de la proposition, mais pas de participer à l'écriture de la loi. Autrement dit, cet avis devrait intervenir dans l'écriture de la loi, sans y participer. Ce même article précise que : « L'auteur de la proposition de loi peut produire devant le Conseil d'Etat toutes observations. Il est entendu à sa demande par le rapporteur. Il peut participer avec voix

⁶⁷¹ Projet de loi relatif aux droits des malades et à la qualité du système de santé, n° 3258, déposé le 5 septembre 2001. Ce projet a abouti à la loi n°2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé.

⁶⁷² Cour de Cassation, Assemblée plénière, du 17 novembre 2000, 99-13.701. Voir aussi Catherine LABRUSSE-RIOU, *L'arrêt du 17 novembre 2000 et ses significations : analyse juridique*, Laennec 2002/2 (Tome 50).

⁶⁷³ Tel qu'issu de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

⁶⁷⁴ L. no 2009-689 du 15 juin 2009.

consultative aux séances au cours desquelles l'avis du Conseil d'Etat est délibéré ». La prévoyance de ces échanges laisse à penser que l'avis du Conseil d'Etat influence nécessairement l'écriture de la loi, mais seulement lorsque le député ou le sénateur le sollicite. En 2009, le Conseil d'Etat a donné son avis sur une seule proposition. En 2010, deux, et en 2011, cinq propositions lui ont été soumises (dont une première saisine émanant du Sénat)⁶⁷⁵. En 2014, une proposition de loi a été examinée, contre quatre-vingt-seize projets de loi⁶⁷⁶. Enfin, en 2017, 107 projets ont été examinés mais aucune proposition⁶⁷⁷.

La proposition de loi relative aux comptes bancaires inactifs numéro 385 prévoyait d'abroger l'alinéa 10 de l'article L.135-3 du code de la sécurité sociale, afin d'affecter au budget de l'Etat (et plus au Fonds de solidarité vieillesse) les sommes acquises par le biais des contrats d'assurance-vie en déshérence. Le Conseil d'Etat a estimé⁶⁷⁸ que l'obligation de cession des titres était constitutive d'une atteinte au droit de propriété mais que celle-ci était justifiée par un motif d'intérêt général suffisant et proportionné à l'objectif poursuivi. Les rapports entre le Conseil d'Etat ne semblent donc pas opposés. En 2018, le Conseil d'Etat a été saisi pour avis par le Parlement, au sujet de la proposition numéro 799 relative à la lutte contre les fausses informations. Il est intéressant d'observer que dans cet avis⁶⁷⁹, il qualifie ainsi la nature de son avis : *« observations et suggestions »*. Dans le paragraphe sept dudit avis, il soulève une difficulté : *« Conseil d'Etat observe que l'actualité récente a révélé que la diffusion des fausses informations s'effectuait désormais selon des logiques et des vecteurs nouveaux (...) le Conseil d'Etat admet que l'état actuel du droit, notamment en matière électorale, ne permet pas nécessairement de répondre à l'intégralité des risques induits par ces nouveaux phénomènes »*. De plus, il relève que la notion de « fausses nouvelles » et la notion « fausses informations » doivent être différenciées. En effet il précise que : *« la notion de « fausses nouvelles » est interprétée comme désignant les nouvelles se rattachant à un fait précis et circonstancié, non encore divulgué et dont le caractère mensonger est établi de façon objective. Le champ d'application de la notion de « fausses informations » est plus large en ce qu'il supprime la condition tenant à l'absence de divulgation préalable de l'information litigieuse »*. Enfin, dans le seizième paragraphe, il conclut ainsi : *« Si cette*

⁶⁷⁵ Rapport public 2012 sur les activités du Conseil d'Etat en 2011, Dossier de presse, Conférence de presse, 13 mars 2012.

⁶⁷⁶ Rapport public 2015 sur les activités du Conseil d'Etat en 2014, Rapport adopté par l'assemblée générale du Conseil d'Etat le 26 février 2015.

⁶⁷⁷ Rapport public 2018 sur les activités du Conseil d'Etat en 2017, La documentation française.

⁶⁷⁸ Rapport de la section des finances.

⁶⁷⁹ Avis sur les propositions de loi relatives à la lutte contre les fausses informations, Conseil d'Etat, Assemblée générale, numéro 394641-394642, séance sur jeudi 19 avril 2018.

mesure, dans son principe, n'appelle donc pas d'observation de la part du Conseil d'Etat, ce dernier suggère en revanche plusieurs modifications aux auteurs des propositions de loi. En premier lieu, le terme de « contenus d'information » apparaît insuffisamment précis : eu égard à l'objectif poursuivi, qui est de protéger la qualité du débat démocratique avant les élections d'ampleur nationale, le Conseil d'Etat estime que seuls devraient être visés les contenus d'information « se rattachant à un débat d'intérêt général ». La Commission des affaires culturelles et de l'éducation (saisie au fond), dans un document de travail⁶⁸⁰ visant à comparer l'évolution du texte, a souhaité supprimer le terme « fausses informations ». Les suggestions du Conseil d'Etat, même si elles ne sont pas toutes suivies, semblent avoir été entendues par la commission.

La proposition de loi de relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives, n° 3706, déposée le 28 juillet 2011⁶⁸¹, a fait l'objet d'un avis rendu par le Conseil d'Etat le 19 septembre 2011⁶⁸². Il considère que cette proposition est nécessaire au regard de l'état actuel du droit positif relatif, et rappelle la nature réglementaire juridique de certains éléments de la propositions⁶⁸³. La commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République a modifié la proposition et a souhaité supprimer un article relatif au seuil applicable en matière de marchés publics, au motif que : « la Commission a supprimé une mention considérée comme redondante par le Conseil d'Etat ». Elle précise aussi que : « Sur proposition de votre rapporteur, la Commission a amélioré la rédaction de l'article 82 qui adapte la structure du groupement momentané d'entreprises aux projets architecturaux, suivant en cela l'avis du Conseil d'Etat » ainsi que : « Plusieurs amendements de votre rapporteur visant à tenir compte des

⁶⁸⁰ Texte comparatif.

⁶⁸¹ Déposée par M. Jean-Luc WARSMANN.

⁶⁸² Référence 385645.

⁶⁸³ « Le Conseil d'Etat (section de l'intérieur) a estimé que le recours à la loi aux fins de créer un fichier comprenant des condamnations pénales était nécessaire tout à la fois pour respecter l'article 777-3 du code de procédure pénale qui prohibe la détention de fichiers mentionnant des condamnations et l'article 9 de loi du 6 janvier 1978 qui n'autorise pas, en l'état, la mise en œuvre d'un tel traitement par le Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce (CNGTC) », Institution d'un nouveau fichier unique des « interdits de gérer », Traitements de données à caractère personnel : concilier l'ordre public et la protection des libertés individuelles ; « A l'occasion de la proposition de loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives présentée par Jean-Luc Warsmann, président de la commission de lois à l'Assemblée nationale, le Conseil d'Etat, au rapport de la section des travaux publics, a rappelé que la fixation du délai imparti aux autorités administratives pour assortir de prescriptions spéciales les autorisations prises au titre de la police de l'eau relève du pouvoir réglementaire et qu'est également de nature réglementaire la fixation des règles relatives aux modalités de recouvrement, dont font partie les délais de paiement, des créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine », Modalités de recouvrement de certaines créances de l'Etat - Compétence réglementaire, Domaines respectifs de la loi et du règlement, Notice du rapport d'activité 2012.

observations du Conseil d'Etat ont également été adoptés de façon à préciser la rédaction des articles 60 à 84 ». Ces éléments sont glanés au sein de la notice de l'avis rendu par le Conseil d'Etat, et dans le rapport⁶⁸⁴ des travaux de la commission. La difficulté d'accès de cet avis est surprenante. Par ailleurs, il est possible d'observer que la discrétion semble être souhaitée pour ce qui concerne le contenu de l'avis, mais pas sur le fait que l'avis ait été observé. Ces éléments, mis en perspective avec les chiffres précédemment rapportés (selon lesquels le Gouvernement sollicite beaucoup plus l'avis Conseil d'Etat, mais aussi que le Conseil d'Etat publie des avis relatifs aux questions du gouvernement⁶⁸⁵) laissent penser que le Conseil d'Etat entretient des rapports législatifs privilégiés avec le Gouvernement. Peut-on en conclure que le Parlement souhaite tenir à distance le Conseil d'Etat, « bras armé » du Gouvernement ? Cette formule est empruntée à la théorie⁶⁸⁶ selon laquelle le Conseil constitutionnel serait le cerbère de l'exécutif et est ainsi nommé « bras armé » du Gouvernement. La différence ici résiderait dans le fait que serait concernée la fonction législative du Gouvernement. Le rejet dont semble faire preuve le Parlement invite à se poser la question.

Il est donc possible de dire que le Conseil d'Etat participe à l'écriture de la loi lorsqu'elle émane d'un projet, mais pas d'une proposition. Non pas parce que qu'il n'en aurait pas la possibilité, mais que le Parlement a le pouvoir de ne pas le laisser intervenir dans l'écriture de la loi. Lorsqu'il intervient, le Parlement n'est pas lié par son avis. En effet, de sa seule initiative, le Conseil d'Etat ne peut pas donner son avis. Tout au plus il publiera un communiqué ou un avis qui pourra impacter la nature de la loi. Mais il ne pourra intervenir dans l'écriture de la loi, que si le Parlement le veut bien, ce qui ne semble pas être le cas en l'espèce. Cependant il ne faut pas en conclure qu'il rejette les réflexions législatives du Conseil d'Etat, mais seulement qu'il rejette l'intervention législative du Conseil d'Etat. Pourquoi ? S'il n'est pas possible d'affirmer que le Parlement souhaite conserver la direction de l'écriture de la loi, on peut en revanche le supposer.

B) La publicité des avis formels du Conseil d'Etat : une indispensable évolution

⁶⁸⁴ Rapport numéro 3787.

⁶⁸⁵ Voir paragraphe suivant pour étude plus approfondie de ces avis.

⁶⁸⁶ Pierre AVRIL, *Le Conseil constitutionnel est-il toujours le bras armé du Gouvernement dans le parlementarisme rationalisé ?* Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel n° 50 (dossier : Le Conseil constitutionnel et le pouvoir exécutif) - janvier 2016 - p. 39 à 49.

Le Parlement sollicite peu (pour ne pas dire pas) l'avis du Conseil d'Etat. Historiquement, la première proposition soumise au Conseil d'Etat fut la proposition numéro 1890 du 7 août 2009, devenue la loi numéro 2011-525 du 17 mai 2011. Ici, c'est la publicité de cet avis, lorsqu'il est sollicité, qui est étudiée. L'article L. 123-3 du Code de justice administrative dispose que : « *L'avis du Conseil d'Etat est adressé au président de l'assemblée qui l'a saisi* ». C'est ensuite le Président de l'Assemblée qui communiquera l'avis à l'auteur de la proposition⁶⁸⁷. Ainsi, en principe, les avis du Conseil d'Etat sont secrets. Ce principe a été confirmé par le Conseil constitutionnel le 11 juin 2015, dans une décision numéro 2015-712, selon laquelle : « *le règlement du sénat prévoyant leur publication sauf opposition de l'auteur de la proposition est déclaré contraire à la Constitution* ». Il a néanmoins précisé que le législateur pouvoir modifier ce principe. En d'autres termes, le caractère confidentiel des avis n'est pas obligatoire, mais il doit rester le principe, et leur publicité l'exception. Mais sur quoi cette confidentialité est-elle fondée ?

Les documents administratifs obéissent à un régime différent des documents parlementaires⁶⁸⁸. Notamment, les documents administratifs ne peuvent pas être communiqués en raison d'une atteinte au secret des délibérations du Gouvernement. En effet, l'article L. 311-5 du Code des relations entre le public et l'administration⁶⁸⁹ dispose que : « *Ne sont pas communicables : 1° Les avis du Conseil d'Etat et des juridictions administratives, les documents de la Cour des comptes mentionnés à l'article L. 141-3 du code des juridictions financières et les documents des chambres régionales des comptes mentionnés aux articles L. 241-1 et L. 241-4 du même code, les documents élaborés ou détenus par l'Autorité de la concurrence dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs d'enquête, d'instruction et de décision, les documents élaborés ou détenus par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique dans le cadre des missions prévues à l'article 20 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, les documents préalables à l'élaboration du rapport d'accréditation des établissements de santé prévu à l'article L. 6113-6 du code de la santé publique, les documents préalables à l'accréditation des personnels de santé prévue à l'article L. 1414-3-3 du code de la santé publique, les rapports d'audit des établissements de santé mentionnés à l'article 40 de la loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001 et les*

⁶⁸⁷ Ord. no 58-1100 du 7 nov. 1958, art. 4 bis, al. 3.

⁶⁸⁸ Voir Partie 1, Titre 1.

⁶⁸⁹ Modifié par l'ordonnance n°2016-1360 du 13 octobre 2016 - art. 51.

documents réalisés en exécution d'un contrat de prestation de services exécuté pour le compte d'une ou de plusieurs personnes déterminées. 2° Les autres documents administratifs dont la consultation ou la communication porterait atteinte : a) Au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif. » Cependant, depuis une décision orale du Président de la République⁶⁹⁰, les avis sur les projets de loi sont rendus publics par le Gouvernement via le site « Légifrance », sous condition que ces projets aient été délibérés en conseil des ministres. Le Gouvernement remet cet avis à la première assemblée saisie au moment du dépôt du projet mais le texte retenu par le Conseil d'Etat n'est pas rendu public⁶⁹¹. De plus, le rapport d'activité annuel du Conseil d'Etat indique l'orientation des avis rendus sur les projets de lois.

Seuls les avis sur les propositions restent donc secrets. Quatre avis⁶⁹² ont été rendus publics : celui sur la proposition de loi relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance-vie en déshérence⁶⁹³ ; celui sur la proposition de loi visant à donner des perspectives à l'économie réelle et à l'emploi industriel⁶⁹⁴ ; celui sur la proposition de loi tendant à adapter la loi de réforme des collectivités territoriales aux caractéristiques et contraintes particulières de la Guadeloupe⁶⁹⁵ ; et celui sur la proposition de loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives⁶⁹⁶. Même quand ils sont rendus publics, les avis ne sont pas forcément facile d'accès. La proposition relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives⁶⁹⁷, numéro 3706 et déposée le 28 juillet 2011, en est une bonne illustration. Cette proposition a donc fait l'objet d'un avis du Conseil d'Etat. Cet avis est mentionné dans le dossier législatif de la proposition,

⁶⁹⁰ Cérémonie de vœux aux corps constitués le 20 janvier 2015.

⁶⁹¹ Cette publicité ne s'applique pas aux avis sur les projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale ou de ratification d'une ordonnance, ou d'un engagement international. Voir commentaires sous l'article 39 de la Constitution, Code constitutionnel.

⁶⁹² Le 7 juin 2018 le Conseil d'Etat a publié à avis n°394325 sur la proposition de loi tendant à adapter aux caractéristiques et contraintes particulières de Mayotte les règles d'acquisition de la nationalité française par une personne née en France de parents étrangers (saisi sur le fondement du cinquième alinéa de l'article 39 de la Constitution. Thani MOHAMED-SOILIH, *Proposition de loi n° 465 tendant à adapter aux caractéristiques et contraintes particulières de Mayotte les règles d'acquisition de la nationalité française par une personne née en France de parents étrangers*, 25 avril 2018).

⁶⁹³ Conseil d'Etat, *Avis n°388175 sur la proposition de loi relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance-vie en déshérence*, 23 janvier 2014.

⁶⁹⁴ Conseil d'Etat, *Avis n°387632 sur la proposition de loi visant à donner des perspectives à l'économie réelle et à l'emploi industriel*, 27 juin 2013.

⁶⁹⁵ Conseil d'Etat, *Avis n°385608 sur la proposition de loi tendant à adapter la loi de réforme des collectivités territoriales aux caractéristiques et contraintes particulières de la Guadeloupe*, 22 septembre 2011.

⁶⁹⁶ Conseil d'Etat, *Avis n°385645 sur la proposition de loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives*, 19 septembre 2011.

⁶⁹⁷ De M. Jean-Luc WARSMANN.

mais il n'est pas publié. Un avis du Conseil d'Etat peut donc être public mais non publié. Pour se le procurer, il faudra chercher le document dans la base de données du Conseil d'Etat ou ses archives, plutôt que dans le dossier législatif. En effet, un avis rendu public peut faire l'objet de plusieurs référencements⁶⁹⁸.

Mais même lorsqu'un avis n'est pas public, reste-t-il réellement secret ? On peut s'interroger sur l'effectivité de la confidentialité de ces avis. En effet, il est probable qu'ils ne soient pas connus des autres parlementaires et plus globalement de tous les membres concernés par la proposition⁶⁹⁹. Il serait alors seulement soustrait de la visibilité du public. Ce faisant, le Parlement a la possibilité de travailler sans l'influence du Conseil d'Etat qui pourrait éventuellement bénéficier du soutien de l'opinion publique. Cette indépendance conservée est d'autant plus importante que le Conseil d'Etat, rappelons-le, travaille régulièrement avec le Gouvernement sur les questions de législation. Mais parallèlement à ce constat, il n'est pas possible de nier que la recherche d'indépendance ne peut pas être un motif légitime pour manquer de transparence, dans une démocratie. La solution pourrait alors se trouver dans l'adoption d'un comportement mixte : solliciter plus souvent l'avis du Conseil d'Etat (dont la qualité des travaux enrichirait les travaux préparatoires parlementaires) mais sans risquer d'être lié par lui. Pour garantir cela, une possibilité apparaît : les avis du Conseil pourraient contenir une annexe exposant les travaux similaires qu'il a déjà réalisés, et les intervenants relatifs à ces travaux. Une sorte de déclaration des travaux similaires sur lesquels le Conseil d'Etat aurait déjà travaillé. De plus ces avis et cette annexe devraient être systématiquement publiés.

Actuellement, il semblerait que la notion de publicité des avis du Conseil d'Etat soit sur le point d'évoluer. Tout d'abord parce que le Vice-Président du Conseil d'Etat y est lui-même favorable, pour des raisons de transparence⁷⁰⁰. Ensuite, parce que le principe de non publicité des avis n'est pas un principe réellement appliqué, comme nous venons de le voir. Ainsi, le fait de ne pas publier un avis n'est pas vraiment une obligation mais plutôt une décision. Or, à partir du moment où c'est une décision, par définition, un choix est fait. En

⁶⁹⁸ Pour la proposition numéro 3706 : Rapport d'activité 2012 ; Sélection d'affaires marquantes de l'année ; Traitement de données à caractère personnel : concilier l'ordre public et la protection des libertés fondamentales ; Thèmes transversaux de l'activité consultative ; Actes et respect de la hiérarchie des normes ; Domaines respectifs de la loi et du règlement.

⁶⁹⁹ Voir en ce sens commentaire de l'article 39 de la Constitution, Code constitutionnel et des droits fondamentaux 2017.

⁷⁰⁰ Guillaume MEUNIER, *Projet de réforme du droit des contrats*, Revue des contrats - n°03 - page 622.

l'occurrence celui de garder confidentiel l'avis du Conseil d'Etat, sur une proposition précise. Quel argument peut justifier la confidentialité d'un tel document, dans un processus qui se veut démocratique ? Est-ce cette raison qui pousse le Parlement à éviter l'intervention du Conseil d'Etat ? Cette théorie semble cohérente avec celle avancée dans le paragraphe précédent.

SECTION 2 : Les avis des institutions publiques : une fonction législative relative

Une institution est une structure qui participe à l'organisation de la société. Une institution peut avoir une compétence consultative dans l'écriture de la loi. Cette fonction consultative peut-elle modifier la volonté exprimée par l'initiative législative ? Seront étudiées ici les institutions publiques qui n'ont pas le statut d'autorité administrative indépendante.

Paragraphe 1 : Le Conseil supérieur de la magistrature : une intervention tributaire de la volonté du Parlement

Le Conseil supérieur de la magistrature peut intervenir indirectement dans le processus législatif mais aussi intervenir directement au cours de la procédure législative. Toutefois, ces interventions ne sont possibles que si le Parlement y consent.

A) L'influence législative du Conseil supérieur de la magistrature dans le processus législatif

Tout d'abord, il convient de mentionner le fait qu'en raison de l'alinéa 2 de l'article 65⁷⁰¹ de la Constitution, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat, désignent chacun deux membres du Conseil supérieur de la magistrature (« (...) *le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat désignent chacun deux personnalités qualifiées* ». Mais c'est l'alinéa 8 qui est ici fondamental. En effet, selon cet alinéa : « *Le Conseil supérieur de la magistrature se réunit en formation plénière pour répondre aux demandes d'avis formulées par le Président de la République au titre de l'article 64. Il se prononce, dans la même formation, sur les questions relatives à la déontologie des magistrats*

⁷⁰¹ Tel que modifié par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

ainsi que sur toute question relative au fonctionnement de la justice dont le saisit le ministre de la justice ». Cet article 64 dispose que : « *Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature* ». C'est donc sur un thème particulier que le Conseil supérieur de la magistrature a de l'influence dans le processus législatif : l'indépendance du pouvoir judiciaire⁷⁰², et plus largement, la garantie de la séparation des pouvoirs. Cette fonction consultative dans l'écriture de la loi semble être l'exclusivité du pouvoir exécutif. Est-ce vraiment le cas ?

Le 25 mars 2013, le garde des Sceaux a saisi la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature. En effet, plusieurs personnalités politiques avaient tenu des propos pouvant être interprétés comme mettant en cause l'honneur et la probité ainsi que le comportement professionnel des juges d'instruction. Le ministre de la justice s'interrogeait, à juste titre, sur les « *conséquences de ces propos sur le bon fonctionnement de l'institution judiciaire et sur la sérénité de la Justice* »⁷⁰³. Ces propos émanaient en particulier d'un parlementaire⁷⁰⁴ alors même qu'il est recommandé aux parlementaires de s'abstenir de critiquer l'institution judiciaire. En effet, la Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres du Conseil de l'Europe dispose que : « *S'ils commentent les décisions des juges, les pouvoirs exécutif et législatif devraient éviter toute critique qui porterait atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire ou entamerait la confiance du public dans ce pouvoir* »⁷⁰⁵. La formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature a émis un avis le 4 décembre 2014. Afin de garantir l'indépendance et la portée de son avis, le Conseil a procédé à titre préparatoire à des auditions, dont celle de plusieurs parlementaires⁷⁰⁶, et ces auditions

⁷⁰² E. Royer, *Application de l'article 65 de la Constitution : adoption du projet de loi organique*, Dalloz actualité 21 octobre 2009. Marie-Christine ROUAULT : « (...) est une garantie essentielle de l'indépendance de l'autorité judiciaire et concourt au bon fonctionnement de l'institution judiciaire », *Panorama de droit public*, Petites affiches, 2018, n°014, page 4.

⁷⁰³ Avis de la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature, Saisine du garde des Sceaux du 25 mars 2013.

⁷⁰⁴ Henri GUAINO, Député, déclaration selon laquelle une décision de mise en examen avait « déshonoré (...) un homme, (...) les institutions, (...) la justice », conclusion d'un entretien avec un journaliste de la radio Europe 1, le 22 mars 2013.

⁷⁰⁵ Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres du Conseil de l'Europe, adoptée le 17 novembre 2010, explicitant les exigences concrètes inhérentes à la séparation des pouvoirs.

⁷⁰⁶ Auditions d'experts, d'anciens gardes des Sceaux et de parlementaires, du président du conseil national des barreaux, des représentants de la conférence des premiers présidents et de la conférence des procureurs généraux et des organisations syndicales de magistrats.

ont fait l'objet de nombreux documents⁷⁰⁷. Parlementaires et Conseil supérieur de la magistrature : la joute n'est pas masquée.

Dans son avis, le Conseil supérieur de la magistrature a rappelé qu'il n'existait pas à ce jour de jurisprudence relative aux propos de parlementaires ou d'hommes politiques à l'égard de magistrats et considère que des réformes sont nécessaires à la préservation de l'impartialité de la Justice et la confiance du public. Ce faisant, le Conseil invite à légiférer. Le 31 juillet 2015, soit près de six mois après, la Ministre de la justice a présenté en Conseil des ministres un projet de loi relatif aux obligations déontologiques des magistrats. Si la liberté d'expression des députés n'a pas été l'objet de la législation, le contenu des propos polémiques du député en revanche oui⁷⁰⁸. Initialement, cet avis n'est pas un document parlementaire, et il en est de même des documents élaborés pour fonder cet avis. Cependant, on peut s'interroger sur la suite qui leur a été réservée, notamment au moment de l'élaboration de la loi du 8 août 2016. Le dossier législatif relatif à cette loi ne les contient pas⁷⁰⁹. Il n'est donc pas possible de qualifier la nature de ces documents. Nonobstant cette précision, force est de constater que le Parlement a voté la loi mais ne l'a pas écrite. De plus, aucune proposition relative aux avis du Conseil n'a été écrite. Est-ce à dire que l'influence du Conseil supérieur de la magistrature, dans le processus législatif, se limite aux projets ?

Le 13 octobre 2016, le Conseil supérieur de la magistrature a publié un communiqué au motif qu'il lui incombait d'assister le Président de la République dans sa fonction constitutionnelle de garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. En effet, le Conseil déclarait être stupéfait par la publication d'un ouvrage⁷¹⁰ dans lequel des propos du Président auraient été rapportés, propos dans lesquels il présentait l'institution judiciaires comme étant « *une institution de lâcheté* ». Le Conseil, observe que ces propos n'ont pas été démentis. Par cette observation, il soulève la question de la manipulation des informations publiées, et les dangers démocratiques inhérents. Le 21 mars 2018, une proposition relative à la lutte contre

⁷⁰⁷ Notes établies par son Secrétariat général, ainsi que par le Service de documentation, des études et du rapport de la Cour de cassation, le bureau de droit comparé du Service des affaires européennes et internationales, ainsi que d'états statistiques établis notamment par la direction des affaires criminelles et des grâces et la direction des services judiciaires de la Chancellerie.

⁷⁰⁸ Loi organique du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature.

⁷⁰⁹ Dossiers législatifs du Sénat et de l'Assemblée nationale, relatifs à la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature publiée au Journal Officiel du 11 août 2016.

⁷¹⁰ Fabrice LHOMME et Gérard DAVET, « *Un président ne devrait pas dire ça...* », Stock, 12 octobre 2016.

les fausses informations a été déposée⁷¹¹. Déposée par le député Richard Ferrand, cette proposition a été cosignée par le groupe La République en Marche et apparentés. Le Parlement s'inquiète des conséquences de la manipulation des informations, sur l'équilibre institutionnel. Même si rien ne rattache les documents parlementaires inhérents à cette proposition⁷¹² au communiqué du Conseil supérieur de la magistrature, leurs préoccupations sont similaires. Il semble raisonnable de penser que les préoccupations du Conseil supérieur de la magistrature sont les mêmes que celles du Gouvernement et du Parlement. Mais peut-on pour autant en conclure que le Conseil supérieur de la magistrature met en évidence des problématiques qui attirent l'attention législative du Parlement ? Le Conseil supérieur de la magistrature a publié un communiqué le 3 juillet 2017. Au sein de cet avis, le Conseil : « *exprime son inquiétude face à certains débats et initiatives qui, à l'occasion d'un temps démocratique majeur, s'en prennent à l'institution judiciaire* »⁷¹³ et rappelle avoir été chargé par le Parlement de réunir au sein d'un Recueil les obligations déontologiques des magistrats. La théorie applicable aux avis de la formation plénière est applicable aux communiqués, cependant, il convient d'observer que c'est finalement le Parlement qui influence le Conseil.

En somme, le Conseil supérieur de la magistrature n'influence pas le processus législatif du Parlement. En revanche, le Parlement inspire le Conseil avant que lui-même n'influence le processus législatif relatif aux projets de loi. Le Conseil a-t-il de l'impact sur le Parlement où est-ce simplement conjoncturel ? Il n'est pas possible de déterminer si le Conseil influence le Parlement en amont de sa décision d'écrire la loi et donc s'il détient, ou non, une forme d'initiative législative. En revanche il est possible de déterminer la place que veut lui réserver le Parlement.

B) L'avenir du Conseil supérieur de la magistrature, indice de la méfiance du Parlement

La révision constitutionnelle de 2008 prévoyait une modification substantielle du fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature afin de l'extraire de l'autorité du Président de la République et garantir une plus franche séparation des pouvoirs. Le Président

⁷¹¹ Proposition numéro 799.

⁷¹² Dossiers législatifs du Sénat et de l'Assemblée nationale, relatifs à la proposition relative à la lutte contre les fausses informations.

⁷¹³ Communication du Conseil supérieur de la magistrature, réuni le 7 mars 2017.

Nicolas SARKOZY souhaitait qu'il soit « plus ouvert à la société »⁷¹⁴. A travers cette volonté on devine une préoccupation : celle de l'influence du Conseil supérieur de la magistrature, sur la politique publique. Cette préoccupation est-elle toujours d'actualité et qu'elle est son incidence sur l'écriture de la loi ? La réforme a suscité des nouvelles inquiétudes : celle de voir l'avis des majorités parlementaires non respectée grâce à la composition du Conseil supérieur de la magistrature. En effet, le nombre de personnalités membres du Conseil et désignées par des autorités politiques est important⁷¹⁵. La crainte d'une influence du Conseil est donc également présente en ce qui concerne la vie parlementaire et plus globalement les activités des parlementaires.

Un projet de loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil supérieur de la magistrature, numéro 2266, a été déposé le 27 janvier 2010. Ce projet⁷¹⁶ expose que : « *L'article 65 de la Constitution, dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, a modifié la composition et les attributions du Conseil supérieur de la magistrature. L'entrée en vigueur de ces dispositions constitutionnelles est conditionnée par celle de la loi organique prise pour leur application, actuellement examinée par le Parlement. Compte tenu du calendrier prévisible des travaux parlementaires, il apparaît peu probable que la loi organique relative à l'application de l'article 65 de la Constitution puisse être définitivement adoptée par le Parlement et promulguée, après décision du Conseil constitutionnel, par le Président de la République, à une date permettant d'organiser le remplacement des membres actuels du Conseil supérieur de la magistrature, dont le mandat arrive à expiration le 3 juin 2010* ». Il semble donc s'intéresser au Conseil supérieur de la magistrature pour des considérations purement logistiques. Ce projet a abouti à la loi organique n° 2010-541 du 25 mai 2010 prorogeant le mandat des membres du Conseil supérieur de la magistrature, publiée au Journal Officiel du 26 mai 2010.

Mais un autre projet fut déposé quelques mois avant : le projet de loi organique relatif à l'application de l'article 65 de la Constitution, numéro 460 rectifié, déposé le 10 juin 2009. A titre liminaire il convient d'observer que ces lois émanent du Gouvernement. Curieusement, le Parlement n'a pas pris l'initiative de légiférer sur ce point, alors même que son inquiétude

⁷¹⁴ Jean-Claude ZARKA, *La réforme du Conseil supérieur de la magistrature*, Gazette du Palais - n°150 - page 8, Mai 2008.

⁷¹⁵ Daniel LUDET, *Conseil supérieur de la magistrature : une liberté... surveillée ?*, Petites affiches - n°254 - page 111, Décembre 2008.

⁷¹⁶ Numéro 2266.

était la même. Au travers des documents parlementaires relatifs au dossier législatif du projet numéro 460, peut-on observer la volonté du Parlement et comprendre son abstentionnisme ? Ce projet souhaite organiser la composition du Conseil supérieur de la magistrature afin d'en garantir l'indépendance. Lors de l'examen de ce projet, le Sénat a assuré son soutien à l'objectif poursuivi par le Gouvernement. En effet, il s'est exprimé ainsi⁷¹⁷ : « *Après avoir salué les apports des précédentes réformes du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), M. Jean-Pierre Michel, rapporteur, a regretté qu'elles n'aient pas permis d'asseoir définitivement l'indépendance du ministère public, et lever ainsi les soupçons qui l'entachent (...) Il a indiqué avoir travaillé dans le souci de conserver les acquis des réformes précédentes, n'apportant que les modifications nécessaires à garantir définitivement l'indépendance de l'autorité judiciaire, renforcer les prérogatives du CSM et en asseoir la légitimité* ». Il propose notamment : « *de supprimer le collège de nomination des personnalités qualifiées et restituer ainsi la compétence pour les désigner au Président de la République et aux présidents des assemblées, sous la réserve, proposée par l'Assemblée nationale, d'une approbation aux 3/5e des suffrages exprimés au sein des commissions parlementaires compétentes* ». L'Assemblée nationale a rappelé la nature conflictuelle des rapports existant entre le Gouvernement mais aussi l'avis du Comité Balladur⁷¹⁸ : « *Ce comité a estimé que « la réforme de 1993 n'a pas atteint ses objectifs dans la mesure où elle n'a pas mis fin aux conflits entre le Gouvernement et le Conseil supérieur de la magistrature ; en dépit de la lettre des textes, aussi bien constitutionnels qu'organiques, le Conseil a instauré en son sein une prétendue "réunion plénière" dont l'existence même alimente le reproche de corporatisme trop souvent adressé à l'institution ; celle-ci s'avère insuffisamment ouverte sur l'extérieur* ». De même, l'Assemblée nationale⁷¹⁹ a rappelé sa position relative à la révision constitutionnelle de 2008 : « *Cette révision s'est en outre traduite par une mise en minorité des magistrats avec la présence de huit personnalités extérieures à la magistrature, communes aux deux formations, ces deux formations, compétentes respectivement pour les magistrats du siège et pour les magistrats du parquet, comptant par ailleurs en leur sein sept*

⁷¹⁷ Rapport numéro 674, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, portant réforme du Conseil supérieur de la magistrature, Par M. Jean-Pierre MICHEL, Sénateur. Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 juin 2013.

⁷¹⁸ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République présidé par M. Edouard Balladur, rapport remis au président de la République le 29 octobre 2007, pp. 78 et suivantes.

⁷¹⁹ Rapport numéro 1050 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République par Dominique Raimbourg, député, et enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 mai 2013.

magistrats ; la parité est néanmoins rétablie – comme l'a expressément souhaité la commission des Lois de l'Assemblée nationale – en matière disciplinaire, les deux formations comptant huit magistrats lorsqu'elles siègent en cette matière ». Cet historique permet de rappeler la méfiance générale qui existe à l'égard du Conseil supérieur de la magistrature. Mais ce n'est pas tout, la commission parlementaire dénonce également la véhémence extérieure et dirigée envers le Conseil. En effet, la commission énonce que : « *Le projet initial a fait l'objet d'assez nombreuses critiques par les personnes entendues par votre rapporteur. En premier lieu, la composition du CSM suscite de très vifs débats, certains voyant dans la majorité donnée aux magistrats l'unique moyen de répondre aux exigences européennes, d'autres l'analysant comme un dangereux retour en arrière, d'autres encore estimant inutile de revenir à nouveau sur la composition du CSM, laquelle n'a, à leurs yeux, pas de lien avec l'amélioration de l'impartialité et de l'indépendance de la justice* ». Enfin, la commission conclut que les critiques doivent être stoppées afin que le fond du problème puisse être résolu : la question de la nomination. Il rappelle alors la place que le Parlement doit avoir dans cette nomination (« *Après avoir entendu les positions exprimées par les uns et par les autres, votre rapporteur s'est forgé la conviction que la composition proposée devait être modifiée, dans le but de conforter la sérénité qui doit présider aux débats du CSM : il estime préférable d'instaurer une parité entre magistrats et non magistrats afin de mettre un terme à une querelle qui, sans être dépourvue d'intérêt, conduit assez largement à occulter les questions de fond, qui concernent les compétences du CSM. Il croit également préférable que le président du CSM ne soit pas élu par lui, au risque de voir s'organiser une forme de campagne électorale avant son installation, mais désigné par le collège ad hoc ce qui, par conséquent, permettra aux deux commissions des Lois de l'Assemblée nationale et du Sénat de se prononcer sur sa nomination. (...) Aux yeux de votre rapporteur, la composition idéale du CSM serait celle qui permettrait d'éviter un double écueil : celui du risque de corporatisme – avec une composition qui laisse par conséquent une large place au regard extérieur apporté par des personnalités qui ne sont pas issues de la magistrature – et celui du soupçon de politisation, ce qui suppose une présidence indépendante et un nouveau mode de désignation des membres extérieurs.* »). Pour résoudre cette difficulté objet de tous les maux, la commission propose que la nomination du président du Conseil supérieur de la magistrature soit soumise à l'approbation des commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat. Ici, le Parlement revalorise sa place. Mais celle de contrôleur et non de législateur. Cependant, la motivation qui est la sienne en matière de contrôle permet de déterminer la place qu'il souhaite donner au Conseil supérieur de la magistrature dans l'écriture de la loi : une

institution pouvant émettre des réflexions législatives sur les problèmes actuels de la société, mais une institution ne pouvant aucunement intervenir dans le processus législatif.

Le fait que cette loi soit le résultat d'un projet et non d'une proposition est sans incidence. Cela n'amoindrit en rien la motivation du Parlement à garantir l'intégrité du fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature. Tout au plus le Gouvernement fut plus rapide en raison de son antagonisme. Mais le Parlement a soutenu son ambition car il partage cette défiance. Est-ce en raison de cette méfiance que le Parlement enclave la capacité d'impact du Conseil sur le processus législatif ? Il semble raisonnable de le penser. Cela paraît d'autant plus réaliste que le Parlement s'attache aussi à surveiller l'honnêteté du Conseil économique social et environnemental. Ainsi, le Parlement souhaite assurer la probité du processus législatif en veillant à l'intégrité des institutions intervenant dans l'écriture de la loi.

Paragraphe 2 : Le cas particulier du Conseil économique social et environnemental

Le Conseil économique social et environnemental peut donner son avis sur une loi en cours d'élaboration. Peut-il modifier la volonté poursuivie par celui qui a exercé son droit d'initiative législative ? Peut-il émettre des avis qui donneront lieu à un dépôt législatif ? Les documents parlementaires issus du Conseil économique et social, sont un indice de sa place dans le processus législatif. Tout d'abord, la place qui leur est attribuée durant l'écriture de la loi permet de mesurer la place qui est réservée au Conseil, et plus globalement la place qui peut être réservée à une institution si tel est le souhait du Parlement. Ensuite, au travers des documents parlementaires afférents à d'autres dossiers législatifs, il est possible de déterminer l'avenir de cette institution, ou du moins celui que le Parlement souhaiterait lui réserver.

A) Une place limitée

La Constitution consacre un chapitre au Conseil économique social et environnemental⁷²⁰, et l'article 69 de la Constitution⁷²¹ dispose que : « *Le Conseil économique, social et environnemental* », *saisi par le Gouvernement, donne son avis sur les*

⁷²⁰ TITRE XI, Le Conseil économique, social et environnemental (L. const. no 2008-724 du 23 juill. 2008, art. 32).

⁷²¹ Tel qu'issu de la révision constitutionnelle de 2008.

projets de loi, d'ordonnance ou de décret ainsi que sur les propositions de loi qui lui sont soumis. Un membre du Conseil économique, social et environnemental » peut être désigné par celui-ci pour exposer devant les assemblées parlementaires l'avis du Conseil sur les projets ou propositions qui lui ont été soumis. Le Conseil économique, social et environnemental peut être saisi par voie de pétition dans les conditions fixées par une loi organique. Après examen de la pétition, il fait connaître au Gouvernement et au Parlement les suites qu'il propose d'y donner ». Il peut donc être saisi par le Gouvernement, le Parlement et tout collectif de citoyens⁷²². L'article 70 précise que : « *Le Conseil économique, social et environnemental peut être consulté par le Gouvernement et le Parlement sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental. (...) Tout plan ou tout projet de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental lui est soumis pour avis.* ». S'agissant des propositions de lois, sa saisine n'est donc pas obligatoire. Sa fonction consultative est optionnelle dans le processus législatif. Sa fonction démocratique et législative peut se déduire des modes et raisons de sa saisine. Mais quel est son statut ? Le Conseil économique social et environnemental n'est pas une assemblée parlementaire, c'est une assemblée consultative dont le règlement intérieur doit être approuvé par décret⁷²³. Aussi, son autonomie législative sera nécessairement amoindrie.

Sa composition⁷²⁴ est à l'image de sa mission. En effet, il est composé de 233 membres qualifiés de : « *représentants.es des forces vives de la Nation* »⁷²⁵ et produit des avis qui ont pour mission d'exprimer les réflexions des multiples représentants sociaux, sur divers problèmes sociaux contemporains. Il produit une trentaine d'avis par an⁷²⁶. Son rôle est de « *représenter les principales activités du pays, le Conseil assure leur participation à la politique économique, sociale et environnementale de la Nation* »⁷²⁷. Ses avis, sont publiés au Journal officiel. Mais quelle place le Parlement réserve-t-il à ces avis lorsqu'il écrit la loi ? Le Conseil rend des avis suite à une auto saisine, une à deux fois par mois⁷²⁸. Il y a peu de saisine par pétitions (moins d'une par an) toutefois si une pétition ne remplit pas les conditions de

⁷²² Ces pétitions doivent atteindre le seuil de 500 000 signatures en format papier pour être recevables.

⁷²³ Ord. no 58-1360 du 29 déc. 1958, art. 15; V. Décr. 6 sept. 1994: JO 8 sept., p. 12967.

⁷²⁴ Décret N° 2010-886 du 29 juillet 2010. JORF n°0139 du 16 juin 2016.

⁷²⁵ Présentation du Conseil économique social et environnemental, site officiel.

⁷²⁶ Chiffres rapportés par le Conseil économique social et environnemental, site officiel.

⁷²⁷ Voir commentaires sous. Const. 58, art. 71. Code constitutionnel et des droits fondamentaux. En ce sens voir aussi Pinon, *Le Conseil économique, social et environnemental: entre évolution et révolution*, Dr. adm. 2010. 15. Touzeau, *Le Conseil économique, social et environnemental après la loi organique du 28 juin 2010: une assemblée constitutionnelle mal identifiée*, RD publ. 2011. 637.

⁷²⁸ Travaux adoptés, site officiel du Conseil économique social et environnemental.

saisine, le Conseil peut aussi décider de s'autosaisir après que son attention ait été attirée par la pétition⁷²⁹. Le Conseil économique social et environnemental est donc actif. Depuis 2008, il a fait l'objet de quatre saisines parlementaires : le 9 octobre 2012 pour donner son avis sur le coût économique et social de l'autisme, le 22 septembre 2015 pour donner son avis sur le régime social des indépendants, le 10 novembre 2015 pour donner son avis sur l'expérimentation « Territoires zéro chômage de longue durée » : condition de réussite, et enfin le 25 avril 2017 sur le revenu minimum social garanti. Ce faible taux est peu encourageant. La comparaison entre le taux d'activité du Conseil et son taux de saisine parlementaire semble être un indice. En effet, il est difficile de concevoir que le Parlement souhaite le voir intervenir dans le processus législatif, et cela, malgré sa forte activité.

Le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par lettre du président de l'Assemblée nationale le 22 novembre 2016, afin de donner son avis sur le revenu minimum social garanti, alors même qu'aucune proposition ou dossier législatif n'était rattaché à cet avis. C'est donc sur le processus législatif que le Conseil économique, social et environnemental devait intervenir, et non sur la procédure législative. En effet, la portée de son avis, s'il était suivi, serait législative. Il aurait alors concurrencé l'initiative législative.

Dans cet avis⁷³⁰, le Conseil souhaite démontrer la nécessité d'une réforme des minimas sociaux. Son avis est divisé en deux parties principales. La première commence par la citation d'un allocataire du RSA (« *C'est bien d'être protégé quand on n'a pas de travail, mais l'assistanat tue, c'est le contraire de la dignité.* ») puis il cite le préambule de la Constitution de 1946 : « *Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* ». Ensuite il cite l'article 30 de la charte sociale des droits européens : « *En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les Parties s'engagent : à prendre des mesures dans le cadre d'une approche globale et coordonnée pour promouvoir l'accès effectif notamment à l'emploi, au logement, à la*

⁷²⁹ Pétition demandant l'avis du CESE sur l'ouverture du mariage aux couples de même sexe : cette pétition, ayant atteint le seuil des 500 000 signatures n'a pas été déclarée recevable par le Bureau du CESE. Le Bureau du CESE a décidé de s'autosaisir sur les évolutions contemporaines de la famille et leurs conséquences en matière de politiques publiques.

⁷³⁰ Avis du Conseil économique, social et environnemental sur le rapport présenté par Mmes Marie-Aleth Grard et Martine Vignau, rapporteuses au nom de la commission temporaire, Revenu minimum social garanti, Mandature 2015-2020, Séance du 12 avril 2017, Journal officiel de la République française, Référence 2017-12 NOR : CESL1100012X.

formation, à l'enseignement, à la culture, à l'assistance sociale et médicale des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté, et de leur famille ; à réexaminer ces mesures en vue de leur adaptation si nécessaire ». Enfin, il cite l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme : « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté ». Il est raisonnable de penser que le Conseil économique social et environnemental souhaite non seulement fonder juridiquement son avis mais aussi lui donner l'appui de textes possédants une valeur juridique suprême. Le Conseil étudie non seulement le droit mais aussi les droits. Son avis est empreint de convictions. Mais ce n'est pas tout. Il s'exprime ensuite ainsi : « Au regard de ce rappel des droits, nous nous devons d'examiner, au-delà de la complexité du système mis en place, si les minima sociaux permettent bien aux bénéficiaires de vivre dignement. Notre pays, pourtant 6^e puissance économique mondiale, compte 8,8 millions de personnes vivant sous le seuil de pauvreté soit 14,1 % de la population ». Il s'attache ainsi à étayer sa position par des données quantifiables⁷³¹. De plus, il cible les catégories de personnes particulièrement vulnérables et touchées par la précarité⁷³².

La deuxième partie débute aussi par la citation d'un allocataire du RSA (« Vivre dignement c'est pouvoir sortir dans la rue sans avoir honte de soi, et c'est pouvoir prévoir demain. »). Citer les citoyens de façon introductive renforce l'image démocratique du Conseil économique social et environnemental. Par la suite, celui-ci considère que : « Le système des minima sociaux actuels, compte tenu de leur nombre et de leur grande complexité, ne constitue pas un socle suffisant dont notre société a besoin pour rendre effectifs les droits proclamés dans la Constitution et dans la loi de 1998 ». Cette deuxième partie est consacrée aux propositions du Conseil. Notamment, il propose d'instaurer un revenu social minimum d'un montant de 600 euros accessible à une plus grande partie de la population.

⁷³¹ Dont les sources sont : Fondation Abbé Pierre, INSERM, INSEE, ONPES, DARES, Valérie Schneider, CESE. Exemple de données : 77 % de la population pauvre réside dans les 230 grandes aires urbaines de métropole dont 65 % dans les grands pôles urbains.

⁷³² Les personnes en situation de handicap, les familles monoparentales, les demandeurs d'asiles.

Par son rappel aux valeurs fondamentales de la société et à leur consécration juridique, le Conseil considère que l'élaboration d'une loi sur ce sujet est primordiale. Il semble en effet particulièrement soucieux de voir le Parlement (ou le Gouvernement ?) légiférer sur ce thème. L'existence de cet avis, suffit-elle à permettre son intervention dans le processus législatif ? Cet avis n'a pas été suivi. Au mieux on pourrait voir une influence sur la proposition numéro 4413⁷³³ (dans son article 2 cette proposition veut garantir un revenu minimum pour ceux n'ayant jamais travaillé). Le fait que cet avis n'ait pas été suivi est regrettable car indépendamment de la question de savoir si cette proposition du Conseil économique social et environnemental était judicieuse, il aurait été enrichissant que cette pensée législative soit travaillée par le Parlement. Non seulement parce que les éléments de l'avis du Conseil sont suffisamment sérieux pour mériter de faire l'objet d'un travail législatif préparatoire, mais aussi parce que cela aurait permis au Parlement d'occuper une place de « super législateur », en ce sens que son rôle aurait été celui d'une instance parlementaire essentielle.

Dans l'usage courant, cet avis est qualifié de « document parlementaire »⁷³⁴ toutefois il ne peut pas être qualifié de document parlementaire au sens donné à ce terme par les travaux en l'espèce. En effet, un avis non suivi, n'est pas rattaché à un dossier législatif. Or, les avis du Conseil semblent être très peu suivis. Puisque le taux de saisine parlementaire est faible et que lorsque ça arrive, les avis ne sont pas suivis, il faut en conclure que le Conseil n'intervient pas dans le processus législatif. Tout au plus il participe à l'élaboration de la politique nationale relative à la matière économique, sociale et environnementale⁷³⁵. Se pose alors la question de son utilité.

B) Une existence menacée

En doutant de l'utilité du Conseil économique social et environnemental, c'est son existence même qui est remise en question. Mais est-ce parce que ses avis ne sont pas suivis, que le Conseil n'est pas utile, ou bien est-ce parce que ses avis n'ont pas d'utilité qu'ils ne sont pas suivis ? Il semblerait qu'une partie du Parlement souhaite sa disparition. Ou du moins, la disparition de son organisation actuelle. Indirectement, cela revient à dire qu'un

⁷³³ Proposition de loi de M. André CHASSAIGNE et plusieurs de ses collègues pour une sécurité de l'emploi et de la formation, n° 4413, déposée le 25 janvier 2017 et renvoyée à la commission des affaires sociales. Cette proposition n'a pas abouti est pris fin après son renvoi à la commission.

⁷³⁴ Hervé MARITON, au sujet des documents parlementaires, entretien du 12 février 2018.

⁷³⁵ Concernant cette fonction d'élaboration de la politique : Y. JEGOUZO, *Le Conseil économique, social et environnemental : une renaissance ?* AJDA 2010. 1729.

avis législatif qui ne revêt pas la qualification de document parlementaire n'a pas d'utilité. Ainsi, les documents parlementaires permettent de mesurer l'utilité d'une institution.

Une proposition de loi constitutionnelle relative à une meilleure représentativité du Sénat par la fusion avec le Conseil économique, social et environnemental, numéro 4432, a été déposée le 6 mars 2012. Cette proposition a été déposée par un député⁷³⁶ et co-signée par sept autres⁷³⁷. Cette proposition énonce que : « *La présente proposition de loi a pour objet de permettre une meilleure représentation des forces vives de la Nation, élus locaux, représentants des forces économiques et sociales, représentants des associations environnementales. Cela passe par une évolution de la représentativité du Sénat et la transformation du Conseil économique et social, en une chambre parlementaire aux côtés de l'Assemblée Nationale, dans le respect du bicaméralisme qui est dans notre tradition Républicaine* ». Ce n'est donc pas l'utilité du Conseil qui est remise en cause, mais sa fonction. La proposition poursuit avec les termes suivants : « *Fort de ses 231 conseillers désignés pour cinq ans, épaulés par 72 experts et 149 fonctionnaires, ce Conseil n'a à ce jour qu'un rôle consultatif dans les différents domaines qui relèvent de sa compétence. Or, l'importance prise par les acteurs économiques, associatifs et environnementaux de la société civile, tant au niveau national que local, nécessite qu'ils soient associés plus étroitement aux décisions politiques de notre pays et que leurs voix ne soient plus limitées à une simple voix consultative* ».

L'étude de ce document parlementaire (la proposition) permet de comprendre que le fonctionnement du Conseil économique social incarne particulièrement bien la démocratie. Cela, au point que son importance doit être revalorisée et associée aux fonctions parlementaires. Le Conseil est donc une assemblée démocratique efficace, mais qui doit fusionner avec le Parlement à la fois pour le pérenniser, mais aussi pour garantir sa propre continuité. Enfin, cette proposition soulève un point crucial : le coût du Conseil économique social et environnemental. Comme le rappelle la proposition, dans une période de rigueur budgétaire, il n'est pas acceptable qu'une assemblée parallèle ait un coût de fonctionnement annuel de plus de 36 millions d'euros dont les deux tiers sont affectés aux indemnités des conseillers. De plus, puisque la volonté générale est de rétablir un lien de confiance entre

⁷³⁶ M. Lionnel LUCA et plusieurs de ses collègues.

⁷³⁷ M. Étienne BLANC, M. Claude GATIGNOL, M. André WOJCIECHOWSKI, M. Éric STRAUMANN, M. Bernard DEPIERRE, M. Jean-Pierre DUPONT, M. Patrice VERCHERE.

citoyens et dirigeants, il est nécessaire que cette assemblée représentative ne soit pas purement consultative. L'utilité du Conseil est confirmée, mais elle n'a de sens que si les fonctions du Conseil économique social et environnemental sont complémentaires aux fonctions législatives du Parlement. Cette proposition a été transmise à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république, mais elle s'est arrêtée à cette étape et n'a pas aboutie.

Une proposition de loi constitutionnelle visant à supprimer le Conseil économique, social et environnemental, numéro 772 a été déposée le 1er mars 2013⁷³⁸. Cette proposition se caractérise par le fait que c'est l'intégrité du Conseil qui est dénoncée. En effet, elle dispose que : *« Le collectif « La manif' pour tous » a déposé le 15 février 2013, la première pétition de saisine depuis le vote des lois constitutionnelle et organique de 2008 et 2010. Signée par 700 000 personnes, cette pétition relative au projet de loi ouvrant le mariage aux couples de même sexe remplissait parfaitement les conditions fixées par le Constituant et le législateur organique. Or, le mardi 26 février 2013, le Bureau du Conseil économique, social et environnemental a estimé cette pétition irrecevable »*. Une fois encore, l'utilité du Conseil n'est pas visée, mais son fonctionnement oui. Ici, c'est même sa volonté profonde qui est questionnée puisque la proposition expose que : *« Depuis son renouvellement en 2010, le CESE n'a en effet été saisi qu'à 11 reprises par le Gouvernement, soit une moyenne de trois saisine par an !), et de fait sa principale activité est l'organisation de colloques (475 en trois ans !)* ». Cette proposition a été renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république et le processus législatif n'a jamais abouti.

De même, une proposition de loi constitutionnelle visant à supprimer le Conseil économique, social et environnemental, numéro 4489 a été déposée le 15 février 2017 par un parlementaire⁷³⁹. Il a déposé seul cette proposition. Mais là aussi, son utilité n'est pas remise en question. C'est l'intégrité de cette utilité qui est encore une fois dénoncée. En effet, selon ce député, le Conseil économique social et environnemental est : *« un véritable lobby consultatif à l'égard du Gouvernement »*. Il démontre la crédibilité de cette réflexion en exprimant que : *« le Gouvernement « peut » saisir le CESE sur des propositions de lois relatives aux questions sociales, économiques et environnementales mais n'en a pas*

⁷³⁸ MM. Marc LE FUR, Hervé MARITON et Franck GILARD et plusieurs de leurs collègues.

⁷³⁹ Yannick MOREAU.

l'obligation. De sorte que la participation réelle des différentes catégories professionnelles dans l'élaboration des politiques publiques d'aujourd'hui est volontairement évasive et difficilement compréhensive (...) la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 développe la possibilité de saisine par le Parlement et ouvre un droit de pétition des citoyens français, dont elle ne fixe pas le nombre, la question de l'utilité et de la compétence du CESE se pose ». Enfin, son hostilité est non équivoque lorsqu'il conclut en ces termes : « *Par son incompétence et son inutilité, le CESE est un organisme qui passe inaperçu auprès de l'opinion publique et auprès des pouvoirs publics et ce malgré la publication de ses rapports annuels (...) le budget du CESE s'élève à 40,83 millions d'euros (...) On comprend aisément le manque d'absentéisme des membres du CESE, le recours récurrent à l'auto-saisine et la nécessité grandissante de produire des rapports.* ». Finalement, la capacité d'impact du Conseil économique social et environnemental n'est pas remise en cause. C'est la légitimité de cette capacité qui est en revanche pointé du doigt. Est-ce pour modérer cette capacité d'impact que le Parlement le sollicite peu ?

Une proposition de loi constitutionnelle de M. Lionnel LUCA et plusieurs de ses collègues, relative à une meilleure représentativité du Sénat par la fusion avec le Conseil économique, social et environnemental, n° 4543, déposée le 22 février 2017. La finalité de cette proposition est la même que celle numéro 4432. C'est d'ailleurs le même parlementaire qui l'a déposée⁷⁴⁰. Et elle a également été co-signée par sept parlementaires⁷⁴¹. Son contenu est similaire à la première proposition, et cette proposition non plus n'a pas aboutie. En effet, après avoir été renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république, le processus a été stoppé. Toutefois, la récurrence de ce projet laisse deviner qu'une autre proposition allait être déposée. Effectivement, une proposition de loi constitutionnelle pour la suppression du Conseil économique social et environnemental, numéro 486, a été déposée par un parlementaire⁷⁴² et co-signée par seize autres parlementaires⁷⁴³. Ici encore l'intégrité du Conseil économique est réfutée, à ceci près qu'une précision est apportée : le Conseil a une apparence démocratique mais une composition qui ne l'est pas, tout comme son fonctionnement. En effet, la proposition dispose

⁷⁴⁰ M. Lionnel LUCA

⁷⁴¹ M. Sylvain BERRIOS, M. Thierry LAZARO, M. Jean-Pierre GORGES, M. Bernard BROCHAND, M. Lucien DEGAUCHY, M. Jean-Luc REITZER, M. Michel VOISIN.

⁷⁴² Eric DIARD.

⁷⁴³ M. François CORNUT-GENTILLE, M. Jean-Jacques FERRARA, M. Fabien DI FILIPPO, M. Jérôme NURY, M. Julien AUBERT, M. Bernard BROCHAND, M. Éric PAUGET, M. Charles DE LA VERPILLIERE, M. Raphaël SCHELLENBERGER, Mme Constance LE GRIP, Mme Valérie LACROUTE, M. Claude DE GANAY, M. Marc LE FUR, M. Laurent FURST, M. Jean-Charles TAUGOURDEAU, M. Thibault BAZIN.

que : « *Le Conseil économique social et environnemental souffre d'un défaut de légitimité patent au sein de l'opinion publique, notamment en raison du mode de désignation de ses membres. En effet, ceux-ci ne sont pas élus contrairement aux parlementaires des deux autres chambres constitutionnelles, mais sont désignés en raison de leurs qualités syndicales, associatives, ou reconnues par le Gouvernement, par un décret de ce dernier* ». A ce jour, cette proposition n'a pas abouti. De plus, il est légitime de se demander si ces propositions sont de sérieuses attaques contre le Conseil économique social environnemental, dans la mesure où aucune révision constitutionnelle n'a émané d'une proposition de loi constitutionnelle.

Néanmoins, le 19 juillet 2018, le Conseil économique social et environnemental a publié un communiqué dans lequel il justifie son existence. En effet, il estime permettre de : « *prendre en compte la parole citoyenne individuelle construite, en dehors de toute institution ou organisation* » et cela car « *être à l'écoute de la société est l'une des obligations fondamentales* ». Il précise représenter la voix de la société civile. Il est vrai qu'en apparence le Conseil économique social et environnemental semble représenter de façon idéale la société, en raison de ses missions mais aussi de sa composition. Mais ces adhérents, par définition, ne peuvent être qu'en accord avec leur propre fonctionnement. On peut alors se demander quels intérêts il défend vraiment⁷⁴⁴ et s'il n'est pas plus prudent de limiter sa capacité à solliciter le législateur afin qu'il ne puisse pas concurrencer sérieusement l'initiative législative.

⁷⁴⁴ Line TOUZEAU, *Le Conseil économique, social et environnemental après la loi organique du 28 juin 2010 : une assemblée constitutionnelle mal identifiée*, Revue du droit public - n°3 - page 637, Mai 2011.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

Le Conseil d'Etat intervient dans l'écriture de la loi. C'est-à-dire qu'il y prend part sans que cette intervention ne soit formellement intégrée à au processus législatif en tant que telle, et cela malgré le fait qu'elle soit effectivement admise. En effet, l'absence de neutralité du Conseil d'Etat et la fermeté de ses positions (que ce soit ses rapports ou sa jurisprudence) font de lui un organe possédant une capacité d'impact indirecte. Ainsi, même dénuée d'une fonction législative formelle, il a un impact sur la nature du contenu de l'écriture de la loi. Le Conseil d'Etat ne réalise pas la loi mais réalise des travaux législatifs qui pourront guider l'initiative d'écriture de la loi. Ainsi, il est un acteur législatif, c'est-à-dire qu'il peut prendre part à l'écriture de la loi, mais que c'est finalement le Parlement qui maîtrise la capacité d'impact du Conseil d'Etat sur les propositions.

Pareillement, l'intervention du Conseil supérieur de la magistrature est enclavée. Il n'est pas possible de dire s'il intervient auprès du parlement avant d'écrire la loi. Il n'est donc pas possible de savoir s'il a de l'influence sur le processus et sur l'initiative législative. En revanche, le parlement peut le solliciter lors des travaux préparatoires en commission. Il a donc, éventuellement, une place dans la procédure législative, dont la portée impactera potentiellement le processus législatif.

Enfin, il est légitime de se questionner sur l'ambition du Conseil économique social et environnemental. Représente-t-il les intérêts de la société civile, ou les intérêts d'une partie de la société civile ? C'est cette ambiguïté qui règne qui attire la méfiance des députés et des sénateurs. Au regard de cette défiance du Parlement, on peut se demander si le Conseil ne serait pas le détournement d'une fonction démocratique.

L'intervention de certains acteurs institutionnels peut parfois inciter le législateur à légiférer. L'initiative leur est transférée. Ils peuvent ainsi modifier le processus d'écriture de la loi. Mais le Parlement reste libre d'y donner suite ou non.

CHAPITRE 2 : L'INVITATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE AU SEIN DU PROCESSUS LÉGISLATIF

« La société civile joue un rôle important en permettant aux citoyens d'exprimer leurs préoccupations et en fournissant les services correspondant aux besoins de la population. La société civile regroupe notamment les organisations syndicales et patronales (les "partenaires sociaux"), les organisations non gouvernementales (ONG), les associations professionnelles, les organisations caritatives, les organisations de base, les organisations qui impliquent les citoyens dans la vie locale et municipale, avec une contribution spécifique des églises et communautés religieuses »⁷⁴⁵. Ainsi, la société civile se différencie de la société politique. En effet, la société civile « incarne aux yeux de ceux qui l'invoquent la volonté de restituer à la société, des pouvoirs économiques, sociaux ou d'expression, que les États auraient usurpés⁷⁴⁶ ».

La société civile serait donc le support de la vie politique car elle en permet le débat⁷⁴⁷. L'activité de la société civile est alors de s'opposer aux pouvoirs publics, lorsque cela s'avère nécessaire, afin de les invectiver à adopter des politiques publiques conformes à ce que souhaite la société. Participer au processus législatif s'avérerait être pour la société civile le moyen d'impact le plus efficace. Mais quelle place est accordée à la société civile au sein du processus législatif, et sur quels fondements cette place pourrait-elle être accordée ? Il semblerait que ce soit celle d'une initiative législative partagée.

SECTION 1 : Les signes d'une présence grâce à l'interprétation des documents parlementaires

Sous la dénomination « lobbying » se cache une dichotomie : le lobbying qui vise l'intérêt général et le lobbying qui vise la défense des intérêts privés. Le Parlement, lorsqu'il utilise le vocable « lobbying » fait référence à la seconde. Pourtant, les défenseurs de l'intérêt public font également du lobbying. En d'autres termes, la pratique du lobbying peut être le

⁷⁴⁵ Commission des communautés européennes, *Gouvernance européenne un livre blanc*, COM(2001) 428 final, le 25 juillet 2001.

⁷⁴⁶ Sunil KHILNANI, *La société civile, une résurgence*, Critique Internationale, 2001, n°10, p.38.

⁷⁴⁷ Gautier PIROTTE, *La notion de société civile*, La Découverte, Collection Repères Sciences politiques, 2007. Estelle BOMBERGER, *La société politique contre la société civile, des années 1970 à nos jours, le paradoxe démocratique français*, Thèse Université Panthéon-Assas, 2013.

résultat du travail d'ONG ou de citoyens, auquel cas le Parlement est disposé à lui laisser une forme d'initiative législative. Tandis que lorsque cette pratique du lobbying est exercée par des représentants d'intérêts privés, le Parlement est méfiant et inquiet. La crainte est celle d'une influence sur les parlementaires, au détriment de l'intérêt général. La suspicion qui entoure la pratique du lobbying est fortement marquée en France. L'inquiétude initiale et persistante est que la qualité démocratique soit gravement atteinte⁷⁴⁸. Mais s'inquiéter signifie reconnaître l'existence d'une source d'inquiétude. Ainsi, l'existence du lobbying est admise, étant précisé que l'existence est à différencier de la reconnaissance⁷⁴⁹.

Paragraphe 1 : La participation des représentants d'intérêts publics : l'alerte citoyenne

Les actions d'alertes citoyennes, que ce soit celles des activistes, des organisations non gouvernementales ou des lanceurs d'alertes, sont des moyens pour attirer l'attention des pouvoirs publics mais aussi pour diriger cette attention vers une réponse législative. Puisque ces alertes sont encadrées par le droit français, elles ont nécessairement un intérêt. Mais ont-elles une utilité législative ? Cette question doit être étudiée en considérant uniquement l'intérêt de leurs actions dans le processus démocratique et non le bienfondé de ces actions.

A) Une capacité d'incidence législative

Le Parlement a souhaité encadrer les actions citoyennes qui visent à alerter la société des dangers relatifs au nucléaire. En effet, une proposition de loi⁷⁵⁰ visant à renforcer les conditions d'accès aux installations nucléaires de base, numéro 1365, a été déposée le 18 septembre 2013 et a été renvoyée à la commission de la défense nationale et des forces armées. Cette proposition débute en ces termes introductifs : « *La catastrophe de Fukushima a profondément renforcé le niveau d'exigence, en matière de sécurité et de sûreté nucléaires,*

⁷⁴⁸ Anthony ESCURAT, *Le lobbying : un outil démocratique*, Fondation pour l'innovation politique, Février 2016. Marie-Laure DARIDAN, Aristide LUNEAU, *Lobbying : les coulisses de l'influence en démocratie*, Paris Pearson, Village mondial, 2012.

⁷⁴⁹ Pour étude de la reconnaissance du lobbying, voir le Titre 2 de cette même partie.

⁷⁵⁰ Claude DE GANAY, Alain CHRÉTIEN, Jean-Pierre VIGIER, Marc LE FUR, Éric STRAUMANN, Patrick HETZEL, Jean-Pierre DOOR, Annie GENEVARD, Véronique LOUWAGIE, Jean-Pierre DECOOL, Michel SORDI, Lionel TARDY, Olivier AUDIBERT-TROIN, Philippe GOSSELIN, Arnaud ROBINET, Philippe MEUNIER, Sylvain BERRIOS, Jacques LAMBLIN, Alain MOYNE-BRESSAND, Claude STURNI, Jean-Claude MATHIS, Michel VOISIN, Laurent FURST, Josette PONS, Daniel FASQUELLE, Guy TEISSIER et Édouard COURTIAL, *Proposition n°1365 visant à renforcer les conditions d'accès aux installations nucléaires de base*, le 18 septembre 2013.

des populations et des pouvoirs publics. Les prescriptions post-Fukushima préconisées par l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) aux opérateurs (EDF, Areva, CEA) pour un coût global estimé à dix milliards d'euros permettront, dans les très prochaines années, de garantir à nos sites nucléaires une sûreté plus que maximale. Pourtant, même si l'amélioration draconienne de la sûreté des installations nucléaires de base (INB) françaises témoigne d'une avancée considérable, la gestion du risque extérieur humain demande une réflexion plus approfondie. En effet, l'intrusion répétée de militants anti-nucléaires dans les INB depuis près de 25 ans soulève la question de l'environnement juridique applicable à ces sites ». Les dispositions juridiques de cette proposition sont courtes. En effet, elle ne contient que deux articles. Le premier souhaite modifier le code de la défense pour que les installations nucléaires soient protégées selon le droit militaire. Le deuxième souhaite que le code de l'environnement renvoie au code de la défense, et donc à l'article précédent cité, lorsque les faits concerneraient des actes de malveillance et d'intrusion dans les installations nucléaires.

Après le travail des commissions, cette proposition a été adoptée par l'Assemblée nationale le 5 février 2015 et a été adoptée par le Sénat, sans modification, le 20 mai 2015. Le texte ainsi adopté est le suivant : « Est puni d'un emprisonnement d'un an et d'une amende de 15 000 € le fait de s'introduire, sans autorisation de l'autorité compétente, à l'intérieur des locaux et des terrains clos délimités pour assurer la protection des établissements ou des installations abritant des matières nucléaires affectées aux moyens nécessaires à la mise en oeuvre de la politique de dissuasion ou des matières nucléaires dont la détention est soumise à l'autorisation mentionnée à l'article L. 1333-2 »⁷⁵¹. L'argument invoqué est celui de la sécurité publique. En effet, le rapporteur (en l'occurrence le député dépositaire de la proposition) s'est exprimé en ces termes lors du débat public⁷⁵² : « J'ai également eu la chance de pouvoir échanger de manière très constructive avec l'ensemble des acteurs concernés et intéressés par cette question : notre collègue Daniel Boisserie, qui a beaucoup travaillé sur ce sujet ; les services gouvernementaux ; la gendarmerie ; les opérateurs. Je profite de cette intervention pour les en remercier chaleureusement ». Il ne semble donc pas considérer que la société civile soit un acteur de cette législation. Pourtant, il est difficile de croire que cette proposition n'est pas une réponse au militantisme de certains citoyens. Ce

⁷⁵¹ La sous-section 3 de la section 1 du chapitre III du titre III du livre III de la première partie du code de la défense est ainsi modifiée.

⁷⁵² Compte rendu intégral de la séance du 5 février 2015. Assemblée nationale, session ordinaire de 2014-2015.

qu'un député n'a pas manqué de souligner⁷⁵³. En effet, plusieurs militants de l'ONG Greenpeace, s'étaient introduits dans la centrale nucléaire de Nogent le 5 décembre 2011. Cette action avait fait l'objet de la qualification juridique suivante⁷⁵⁴ : dégradation d'un bien appartenant à EDF, infraction prévue par le code pénal, et introduction dans l'enceinte de la centrale nucléaire à l'aide de manœuvres, infraction également réprimée par le code pénal⁷⁵⁵. Mais la volonté du Parlement (précédemment citée : réprimer ces alertes) a-t-elle été respectée face à la volonté de la société civile (en l'espèce alerter la société sur l'existence d'une situation qu'ils jugeaient dangereuse) ?

Le 27 février 2018, le Tribunal correctionnel de Thionville s'est prononcé sur la question. Les prévenus étaient accusés de s'être introduit sans autorisation de l'autorité compétente, dans l'enceinte d'une installation civile abritant des matières nucléaires au sein de locaux et terrains clos, en l'espèce la centrale nucléaire de CATTENOM. Au-delà de la question de la responsabilité des activistes, et donc indirectement de leur liberté de dénonciation et d'appel à la législation, ce procès avait pour caractéristique de mettre également en cause l'ONG « Greenpeace » qui était poursuivie pour les mêmes faits. Il ressort de la procédure qu'une patrouille de deux gendarmes appartenant au PSPG de CATTENOM sont arrivés sur les lieux armés et ont sommés les militants de se regrouper et de se mettre au sol. Une coopération totale a été relevée. Les gendarmes relèvent également qu'une banderole avait été déroulée et qu'un feu d'artifice avait débuté et duré quelques minutes. De plus, l'un des gendarmes insiste sur le fait que ces personnes n'étaient en aucun cas virulentes et leur coopération telle, qu'aucune contrainte ne fut nécessaire. Cette action pacifiste avait pour but de dénoncer le manque de sécurité des centrales nucléaires, et la cohérence entre la revendication et les agissements méritent d'être soulignés. En effet, la bonne foi est certainement (mais à ce jour c'est une simple hypothèse) un élément qualificatif pour les juges répressifs, plutôt que la légitimité de l'inquiétude. Toute alerte citoyenne non pacifiste perdrait alors un élément constitutif et deviendrait caduque.

⁷⁵³ M. François DE RUGY : « *Nous avons bien compris que le but était de calmer les militants de Greenpeace, mais cela ne suffira pas !* », Compte rendu intégral de la séance du 5 février 2015. Assemblée nationale, session ordinaire de 2014-2015.

⁷⁵⁴ Cour d'appel de Reims, 11 octobre 2012, dossier numéro 12/00441. Faisant suite au jugement du tribunal correctionnel de Troyes du 21 février 2012.

⁷⁵⁵ Articles 322-3, 322-1, 322-15, 226-4 et 226-31 du code pénal.

Le même jour, l'association « Greenpeace » mettait en ligne une pétition et une vidéo intitulée « nos militants à Cattenom pour dénoncer le risque nucléaire »⁷⁵⁶. A ce titre, le parquet a donc choisi d'attirer l'association. Son représentant, a déclaré assumer l'action mais ne pas la revendiquer, afin que l'association ne soit pas qualifiée de donneur d'ordre. Les activistes légitiment leur action au nom de la prévention de la sécurité. En effet, ils considèrent que s'ils ont pu s'introduire au sein de la centrale, toute personne peut également y parvenir. Ils soulèvent les dangers que représente une telle possibilité pour des individus malveillants et de l'opportunité que représente l'accessibilité d'une centrale nucléaire pour tout groupe terroriste. La menace terroriste est une inquiétude omniprésente. Aussi, la question de cette possible intrusion intéresse directement les pouvoirs publics.

Les activistes non récidivistes ont été condamnés à des peines d'emprisonnement mais en bénéficiant du sursis simple. Les récidivistes ont été condamnés à deux mois d'emprisonnement ferme. Compte tenu la faible durée de cette peine, elle semble plus symboliquement punitive que réellement répressive. L'association a été condamnée à rembourser les dommages subis par la centrale. Mais c'est la condamnation pour préjudice morale qui apporte le plus d'informations. Le tribunal de Céans expose que : *« il est indéniable que l'intrusion subie et les circonstances de celle-ci (feux d'artifice) aux fins de la rendre plus spectaculaire possible, ainsi que le retentissement médiatique qui en a découlé, a généré un tel préjudice. Pour autant la demande présentée par EDF est totalement hors de proportion »*. La centrale nucléaire demandait en effet un dédommagement d'un montant de 500.000,00 euros mais le tribunal a décidé de lui allouer la somme de 50.000,00 euros, soit dix fois moins. Cette ONG, qui contient 3,2 millions membres⁷⁵⁷. La condamnation à des peines d'emprisonnement est une condamnation sévère. Mais cette condamnation pécuniaire est sans incidence sur les activités de l'association, et il est peu probable que les juges ignoraient cet élément. Il est alors possible de penser que le fond de l'action ait été entendu mais qu'il soit nécessaire que les activistes soient mieux encadrés afin d'éviter certaines dérives.

Le jugement rendu le 28 juin par le tribunal de grande instance de Privas confirme cette théorie. Ce jugement faisait suite à l'intrusion de plusieurs activistes dans la centrale

⁷⁵⁶ Pour étude plus approfondie de cet outil de communication et de son impact dans le processus législatif, voir le Chapitre 2 de cette même partie.

⁷⁵⁷ Déclaration de Greenpeace. « *Greenpeace International Annual Report* » [archive], sur greenpeace.org, mars 2017.

nucléaire de Cruas-Meysse. L'objectif était le même que celui précédemment évoqué : dénoncer les failles de sécurité nucléaire. L'action s'est déroulée de façon similaire à celle de Cattonom. Cette fois encore l'association a été condamnée à 50.000,00 euros de dommages et intérêts pour préjudice moral, et les activistes ont été condamnés à des peines de prison avec sursis. L'élément le plus important est que le chargé de campagne nucléaire de l'association a été relaxé. Il devient difficile de croire que la volonté des juges est de censurer ces actions puisque prise en tant que telle, par le biais de l'assignation de l'association, ces actions ont fait l'objet d'une particulière clémence. Cela, alors même que les centrales nucléaires réclamaient des condamnations dissuasives. En revanche, une fois encore il semblerait que les activistes soient plus sanctionnés. Des appels ayant été interjetés contre ces décisions, il n'est pas encore possible de considérer ces positions comme étant des précédents. Ainsi, il semblerait que la voix de la société civile ait, sur ce point, été supérieur à la voix législative du Parlement.

B) Une protection indice d'un intérêt législatif

Comme défini précédemment, l'alerte citoyenne désigne les procédés par lesquels des citoyens vont décider d'alerter l'opinion publique et les pouvoirs publics, sur des éléments sur lesquels ils estiment urgent d'intervenir et de légiférer. C'est aussi bien les propositions que les projets qui sont visés puisque le but est qu'une loi soit ensuite écrite. L'encadrement législatif des alertes citoyennes témoigne de leur capacité d'incidence. De même, la protection accordée aux activistes et aux lanceurs d'alerte est un indice de la place que le législateur souhaite leur laisser. En effet, les documents parlementaires relatifs aux régimes juridiques qui leur sont applicables permettent de dire que leurs actions sont garanties. Partant de ce constat, ces actions sont donc considérées comme étant utiles, voir nécessaires.

Le 17 juillet 2015, le Premier ministre a demandé au Conseil d'Etat de réaliser une étude sur l'état du droit applicable aux lanceurs d'alertes⁷⁵⁸. L'objectif était de trouver des pistes d'amélioration pour que ces alerteurs soient efficacement protégés. Le Conseil d'Etat souligne que la protection des lanceurs d'alerte en matière de risques graves pour la santé publique et l'environnement a fait l'objet de deux lois en particulier. Toute d'abord, la loi n° 2011-2012 du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité du médicament et des

⁷⁵⁸ Les études du Conseil d'Etat, *Le droit d'alerte : signaler, traiter, protéger*, Etude adoptée le 25 février 2016 par l'Assemblée générale plénière du Conseil d'Etat, La Documentation française.

produits de santé, qui fait suite à plusieurs rapports parlementaires. Le rapport de la mission d'information de l'Assemblée Nationale sur le Médiateur et la pharmacovigilance du 22 juin 2011 ; le rapport du Sénat fait au nom de la mission commune d'information « Médiateur : évaluation et contrôle des médicaments » du 28 juin 2011 ; ainsi que le rapport de l'Assemblée nationale en conclusion des travaux de la mission sur les agences sanitaires du 6 juillet 2011. Également, la loi n° 2013-316 du 16 avril 2013 relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte. Cette loi est issue d'une proposition de loi déposée le 28 août 2012 par le groupe écologiste du Sénat.

Le Parlement considérerait donc que les lanceurs d'alertes devaient être protégés. Selon Henri OBERDORFF⁷⁵⁹ : « *alerter revient à prévenir d'un danger ou d'un risque imminent afin de susciter, en temps suffisamment opportun, l'intervention de mesures pour les faire cesser* ». Si le Parlement souhaite protéger les alerteurs, ce serait, à la lumière de cette définition, pour pouvoir être lui-même alerté et être en capacité de légiférer rapidement et efficacement. Pour le Parlement, les alerteurs auraient ainsi une utilité législative, et à ce titre, il souhaite leur donner les moyens d'œuvrer en ce sens. Le fait que les lanceurs d'alertes aient été protégés grâce à une loi issue d'un projet ou est sans impact car la logique est la suivante : les documents parlementaires relatifs aux dossiers législatifs des lois « d'immunité » permettent d'extraire la motivation du législateur qui a souhaité les protéger, et les motivations du législateur qui a souhaité les protéger permettent de déduire l'utilité des alerteurs dans le processus législatif. Et en l'espèce, il s'avère donc que l'utilité des alerteurs est étroitement liée à la fonction législative du Parlement.

Le projet de loi⁷⁶⁰ relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, numéro 3623, a été déposé le 30 mars 2016 et renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république. Ce projet exprime que : « *il prend appui sur un ensemble d'études et rapports nationaux – au premier rang desquels celui de M. Jean-Louis Nadal, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), sur l'exemplarité des responsables*

⁷⁵⁹ Annexe numéro 6 au rapport d'étude du Conseil d'Etat adopté le 25 février 2016, Contribution du professeur Henri OBERDORFF sur la notion d'alerte éthique.

⁷⁶⁰ Présenté au nom de M. Manuel VALLS, Premier ministre, par M. Michel SAPIN, ministre des finances et des comptes publics par M. Jean-Jacques URVOAS, garde des sceaux, ministre de la justice et par M. Emmanuel MACRON, ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique.

publics – ou internationaux tels que ceux publiés par l’Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), tout comme il répond à des préoccupations exprimées par des organisations non gouvernementales ». L’utilité législative des alerteurs semble donc être reconnue par l’ensemble des acteurs du processus législatif, que ce soit le gouvernement, le parlement, les organisations politiques ou les organisations privées⁷⁶¹. Le projet poursuit en ces termes : « *Les dispositions prévues, tout particulièrement la mise en place d’un service chargé de la prévention et de l’aide à la détection de la corruption et la création d’un répertoire des représentants d’intérêts, mais aussi le financement de la protection des lanceurs d’alerte, sont de nature à étayer la confiance des citoyens et de la société civile en l’action publique. Elles contribueront dans le même temps à un environnement favorable à l’activité économique, le coût de la corruption pénalisant aussi bien les entreprises que le budget de l’État* ». Le rattachement à la notion démocratique précédemment évoqué et donc ici confirmé. Les alerteurs ont la capacité de donner l’impulsion à l’écriture de la loi, et il est nécessaire qu’ils en aient les moyens. Le Conseil d’Etat a été saisi pour avis⁷⁶². Cet avis est public et a été publié⁷⁶³. La bonne foi des lanceurs d’alerte est le critère ciblé et rappelé par le Conseil d’Etat (« *Le Conseil d’État a également complété le dispositif de protection des lanceurs d’alerte pour prévoir la nullité de plein de droit des mesures défavorables prises à l’égard des intéressés pour le motif qu’ils ont procédé à un signalement aux autorités compétentes et définir le régime de la preuve applicable en cas de contentieux. Il a ainsi prévu qu’en cas de litige, dès lors que le lanceur d’alerte établit des faits permettant de présumer qu’il a agi de bonne foi, il incombe à la partie défenderesse, au vu de ces faits, de prouver que sa décision est justifiée par des éléments objectifs étrangers au signalement* ») ce qui est parfaitement cohérent avec le critère qui semblait être retenu par les juridictions concernant les actions des ONG. Ce critère est lui-même compatible avec les fonctions législatives du Parlement puisque la bonne foi implique que les alerteurs aient des intentions sincères et non concurrentielles. On pourrait penser que les alerteurs s’adressent au Gouvernement et au Parlement. Mais, le fait que le Parlement soit le représentant de la nation, les lie de façon spontanée et involontaire. Ainsi leurs alertes deviennent non seulement acceptables, mais également utiles et profitables au Parlement.

⁷⁶¹ Pour étude de la place des organisations privées, c’est-à-dire des organisations non gouvernementales, dans le processus législatif, voir le Chapitre 2 de cette même partie.

⁷⁶² Conseil d’Etat, Assemblée générale, Section de l’intérieur, Section des finances, Section des travaux publics, Section sociale, Section de l’administration, Avis numéro 391.262, Séance du 24 mars 2016.

⁷⁶³ Pour un rappel de la Partie 1, les avis publics du Conseil d’Etat ne sont pas nécessairement publiés.

Ce projet a donné lieu à un important travail préparatoire⁷⁶⁴ et a abouti par la loi numéro 2016-1691 du 9 décembre 2016 publiée au Journal Officiel du 10 décembre 2016. L'article 6 de cette loi⁷⁶⁵ dispose que : « *Un lanceur d'alerte est une personne physique qui révèle ou signale, de manière désintéressée et de bonne foi, un crime ou un délit, une violation grave et manifeste d'un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, d'un acte unilatéral d'une organisation internationale pris sur le fondement d'un tel engagement, de la loi ou du règlement, ou une menace ou un préjudice graves pour l'intérêt général, dont elle a eu personnellement connaissance. Les faits, informations ou documents, quel que soit leur forme ou leurs supports, couverts par le secret de la défense nationale, le secret médical ou le secret des relations entre un avocat et son client sont exclus du régime de l'alerte défini par le présent chapitre.* ». Les lanceurs d'alertes, en raison du désintérêt personnel de leur action, et leur contribution à l'intérêt général, sont protégés. Le critère de la bonne foi semble confirmé.

Ce faisant, c'est l'ensemble des citoyens qui est invité à alerter les pouvoirs publics en cas de danger imminent, pour qu'une solution législative efficiente soit promptement mise en place. L'initiative législative leur ait donc reconnue, sous réserve que législateur valide ultérieurement cette initiative. Ainsi, le 16 décembre 2016⁷⁶⁶, la cour d'appel de Paris a prononcé la nullité du licenciement d'un salarié lanceur d'alerte survenu antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 9 décembre 2016. Avec cet arrêt, une première question apparaît : la question de l'application non rétroactive de cette loi et donc d'une protection qui ne s'appliquera qu'aux futurs alerteurs. La difficulté est alors que les citoyens doivent avoir confiance en l'effectivité de cette protection⁷⁶⁷. Or, l'exposition à une condamnation juridique des alerteurs « passés » ne permet pas d'instaurer cette confiance. De plus, cette protection se trouve restreinte par le domaine qui est principalement concerné : la corruption des acteurs

⁷⁶⁴ Audition du ministre au cours de la réunion du 24 mai 2016. *Commission des affaires économiques* : examen du texte au cours de deux réunions du 17 mai 2016, examen du texte au cours de la réunion du 24 mai 2016. *Commission des lois* : examen du texte au cours de trois réunions du 25 mai 2016, examen du texte au cours de la réunion du 6 juin 2016. *Discussions en séances publiques* : 1ère séance du lundi 6 juin 2016, 2e séance du lundi 6 juin 2016, 1ère séance du mardi 7 juin 2016, 2e séance du mardi 7 juin 2016, 1ère séance du mercredi 8 juin 2016, 2e séance du mercredi 8 juin 2016, 1ère séance du jeudi 9 juin 2016, 2e séance du jeudi 9 juin 2016, 3e séance du jeudi 9 juin 2016, 2e séance du mardi 14 juin 2016.

⁷⁶⁵ Chapitre II : De la protection des lanceurs d'alerte. Le décret n° 2017-564 précise les modalités d'application de la loi. Voir en ce sens Marie-Christine DE MONTECLER, *Procédure de recueil des signalements des lanceurs d'alerte*, Dalloz actualité 25 avril 2017.

⁷⁶⁶ CA Paris, P. 6, ch. 11, 16 déc. 2016, no 11/16550.

⁷⁶⁷ Lydia HAMOUDI, *Lanceurs d'alerte : quelle protection ?*, Les Cahiers Sociaux, 2017, n°293 - page 66.

financiers. On peut alors se demander si les actions des ONG peuvent compenser ce périmètre restrictif.

Pour pouvoir bénéficier du régime de protection applicable aux lanceurs l'alerte, la procédure d'alerte doit nécessairement être respectée⁷⁶⁸. En effet, dans une décision rendue le 13 février 2018 par le Tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, la protection due au lanceur l'alerte est conditionnée au respect de la procédure d'alerte (considérant numéro 7 : « *Considérant que M. H. a, par voie de presse, fait part de ses craintes quant à la sécurité des baigneurs fréquentant la piscine de la communauté de communes de Suippes et Vesle ; qu'il fait valoir que ses propos entrent dans le champ d'application de l'article 6 de la loi du 9 décembre 2016 précitée ; que, toutefois, à supposer que le requérant ait porté les dysfonctionnements dont il se prévaut à la connaissance de son supérieur hiérarchique ou de son employeur, il ressort des pièces du dossier que, par un rapport établi quelques jours avant la révélation publique desdites informations, la direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations de la Marne a formulé auprès de la communauté de communes de Suippes et Vesle des recommandations tendant notamment à la mise en place d'un dispositif de surveillance du bassin en cas de fortes fréquentations ; que ces recommandations étaient de nature à remédier aux préoccupations exprimées par les fonctionnaires par voie de presse ; qu'eu égard au faible délai séparant le rapport précité de la publication de l'article de presse en litige, il n'est pas établi que l'autorité territoriale aurait manqué de diligence à mettre en œuvre les recommandations qui lui étaient ainsi faites ; qu'il ressort également des pièces du dossier que des premières mesures avaient été prises à la suite d'un premier rapport de l'agence régionale de santé du 30 juin 2015 ; que dans ces circonstances, le requérant n'est pas fondé à se prévaloir de la protection légale octroyée aux agents publics par les dispositions précitées en tant qu'elles feraient obstacle à ce qu'une sanction disciplinaire lui soit infligée pour avoir révélé ces faits* »). Un lanceur d'alerte doit donc alerter les autorités publiques avant d'alerter l'opinion publique. Si les dirigeants estiment que leur analyse de la situation doit être prioritaire sur celle réalisée par les citoyens, c'est que l'impact des alerteurs doit être anticipé. Dès lors, leur capacité d'impact est reconnue. Les lanceurs d'alertes ont donc bien une place sociojuridique⁷⁶⁹, et puisque le

⁷⁶⁸ Jugement rendu par Tribunal administratif de Châlons-en-Champagne 13-02-2018 n° 1701162. Voir commentaire : *Le bénéfice de la protection due au lanceur d'alerte est conditionné au respect de la procédure d'alerte*, Tribunal administratif de Châlons-en-Champagne 13 février 2018, AJCT 2018. 404.

⁷⁶⁹ Didier THOMAS, Dominique TAURISSON-MOURET, Marie-Christine SORDINO, *Lanceurs d'alerte : innovation juridique ou symptôme social ?*, Dynamiques du droit, Presse universitaire de Montpellier, 2016.

Parlement veut pouvoir être en mesure d'y répondre rapidement, c'est que les alerteurs peuvent impacter avec précision le processus législatif.

Paragraphe 2 : La participation des représentants d'intérêts privés : le lobbying

Les représentants d'intérêts privés souhaitent obtenir une autorité législative qui leur permettrait de posséder une initiative législative. En raison de cette ambition qu'ils poursuivent ils sont l'objet de la méfiance du Parlement. Cependant, à ce jour, il n'existe aucun cadre limitant leurs interventions de façon suffisamment efficace. Ce sont ici des documents parlementaires par destination qui sont principalement étudiés⁷⁷⁰.

A) L'aporie de la déontologie parlementaire

La déontologie fait référence aux règles et aux devoirs qui régissent une profession mais aussi à la conduite que les membres de cette profession doivent observer. La fonction exercée guide donc les règles déontologiques. En l'espèce, il s'agit de la fonction législative. L'indépendance des parlementaires est recherchée, et la probité de leurs fonctions aussi. Accusés d'être privilégiés, la déontologie parlementaire est une question qui se veut moderne. Depuis juillet 2009 des règles de transparence et d'éthique sont assignées par le Bureau. Aux termes de l'alinéa premier de l'article 80-1 du Règlement de l'Assemblée nationale : « *Le Bureau établit un code de déontologie définissant les obligations déontologiques s'imposant aux députés* ». L'article 1^{er} du code de déontologie expose que : « *Art. 1er Intérêt général. Les députés doivent agir dans le seul intérêt de la Nation et des citoyens qu'ils représentent, à l'exclusion de toute satisfaction d'un intérêt privé ou de l'obtention d'un bénéfice financier ou matériel pour eux-mêmes ou leurs proches. Ils s'abstiennent d'utiliser les locaux ou les moyens de l'Assemblée nationale pour promouvoir des intérêts privés* ». L'objectif, le sens et la portée du présent code est non équivoque : préserver l'intégrité des mandats parlementaires qui n'ont de sens que s'ils représentent et servent les intérêts des citoyens. Le fait que la notion de conflits d'intérêts soit évoquée afin d'être anticipée est même un sérieux indice du fait que l'effectivité de ce devoir est menacée. L'article 2 du code de déontologie le confirme

Jonathan MESSIKA, Cécile PERES, *La place sociojuridique du lanceur d'alerte en France*, Mémoire, Paris II, 2017.

⁷⁷⁰ Définition élaborée dans la Partie 1 (les documents parlementaires par destination sont des documents voués à être transmis à un dossier législatif).

en exprimant que : *« Art. 2 Indépendance. En aucun cas, les députés ne doivent se trouver dans une situation de dépendance à l'égard d'une personne morale ou physique qui pourrait les détourner du respect de leurs devoirs tels qu'énoncés dans le présent code ».*

Les règles déontologiques du Sénat sont similaires. En effet, le paragraphe premier de l'instruction générale du Bureau du Sénat rappelle les fondements des fonctions parlementaires : l'exercice de la souveraineté nationale (*« le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation, représentée par les membres de l'Assemblée nationale et du Sénat. Considérant qu'aux termes de l'article 3 de la Constitution, aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice ; qu'aux termes de l'article 27 de la Constitution, tout mandat impératif est nul. Les membres du Sénat s'engagent, dans le cadre du libre exercice de leur mandat parlementaire et dans la fidélité aux valeurs de la République, à respecter les principes déontologiques suivants : »*). De même, la notion de conflit d'intérêt est explicite puisque le second paragraphe dispose que : *« Intérêt général : les membres du Sénat, représentants de la Nation, exercent leur mandat dans l'intérêt général qui doit en toutes circonstances prévaloir sur tout intérêt particulier. Indépendance : les membres du Sénat sont libres, dans l'exercice de leur mandat, de tout lien de dépendance, financier, matériel ou moral, à l'égard des intérêts particuliers de toutes natures. Ils sont également libres, dans les mêmes conditions, de tout lien de dépendance à l'égard de puissances étrangères »*. Les Sénateurs doivent représenter mais aussi veiller au respect des intérêts des citoyens. Ce texte élabore une définition des conflits d'intérêts, selon laquelle : *« Constitue un conflit d'intérêts toute situation dans laquelle les intérêts privés d'un membre du Sénat pourraient interférer avec l'accomplissement des missions liées à son mandat et le conduire à privilégier son intérêt particulier face à l'intérêt général »*. Est-ce qu'un député qui privilégierait les intérêts d'un groupe économique, au détriment des intérêts de la nation, mais sans pour autant privilégier son intérêt privé, commettrait un manquement déontologique ?

Paradoxalement, ces dispositions peuvent aussi argumenter en faveur du lobbying des intérêts privés, pris en tant qu'activité d'influence de la société civile, et pas seulement de certains groupes d'intérêts privés. En effet, puisque la nation gouverne, elle devrait pouvoir intervenir dans le processus législatif en toute légitimité, aux côtés des députés et de sénateurs. Cette intervention serait alors formalisée par la constitution d'un groupement organisé en vue d'influencer la production législative. Selon Pascal DEUMIER : *« l'expression de l'intérêt général, par ses représentants, n'est pas exclusive de l'expression*

*des intérêts particuliers, par leurs représentants*⁷⁷¹» mais le Parlement français semble être mitigé sur ce point. En effet, l'article 23 du Règlement de l'Assemblée nationale dispose que : « 1 Est interdite la constitution, au sein de l'Assemblée nationale, dans les formes prévues à l'article 19 ou sous quelque autre forme ou dénomination que ce soit, de groupes de défense d'intérêts particuliers, locaux ou professionnels et entraînant pour leurs membres l'acceptation d'un mandat impératif. 2 Est également interdite la réunion dans l'enceinte du Palais de groupements permanents, quelle que soit leur dénomination, tendant à la défense des mêmes intérêts. ». Le Sénat, adopte une position similaire en exposant dans l'alinéa 2 de l'article 79 du Règlement du Sénat que : « accompagné d'une demande de débat (...) Les questions orales suivies de débat doivent être sommairement rédigées et ne contenir aucune imputation d'ordre personnel à l'égard de tiers nommément désignés. La recevabilité de ces questions au regard des conditions précédentes est appréciée dans les conditions prévues à l'article 24, alinéa 4. ». Ainsi intérêt particulier et intérêt général s'opposent.

Le 27 février 2013, un rapport a été présenté⁷⁷² au nom du groupe de travail sur les lobbies à l'Assemblée nationale⁷⁷³. Ce groupe de travail fut mis en place par le Bureau lors de sa réunion du 18 juillet 2012 en raison d'un mécontentement des citoyens : un manque de transparence dans la vie publique, et ce malgré les dispositifs mis en place depuis 2009. Si le paragraphe précédent évoquait les règles officielles, ici l'étude s'intéresse aux préoccupations parlementaires qui permettent de compléter et comprendre l'approche du Parlement, sur la question du lobbying, dans sa globalité.

Ce groupe a réuni tous les membres relatifs à la délégation des représentants d'intérêts. Ainsi, il est particulièrement complet. En effet, des professionnels du lobbying, des associations et la Déontologue de l'Assemblée nationale ont été consultés. Ce rapport s'intéresse en particulier à la fiabilité des informations transmises aux parlementaires (« il peut être envisagé une nouvelle étape qui permettrait véritablement d'assurer aux parlementaires une information pluraliste et fiable, tout en réservant aux représentants d'intérêts un accès à la décision publique »). Il n'est donc plus possible non plus de nier

⁷⁷¹ Pascale DEUMIER, *Reconnaissance du lobbying en France*, RTD civ. 2010.

⁷⁷² Présenté par Christophe SIRUGUE, Président de la délégation chargée des représentants d'intérêts et des groupes d'études. Réunion du Bureau de l'Assemblée nationale du 27 février 2013. Groupe de travail composé également de Marie-Françoise CLERGEAU, Pascale GOT, Arlette GROSSKOST, MM. Marc Le FUR et Bernard PERRUT.

⁷⁷³ A titre indicatif, d'autres rapports avaient établis et publiés : rapports Sauvé (2011) et Jospin (2012) sur la transparence et la déontologie de la vie publique.

l'influence du lobbying sur les parlementaires et l'écriture de la loi. Les suspicions sont confirmées et le rapport en l'espèce souhaite assainir cette pratique en l'intégrant. Les termes sont les suivants : « *C'est véritablement sur le respect de cette relation triangulaire — parlementaires, représentants d'intérêts, opinion publique — que repose la réussite du dispositif* ». Ce rapport considère que le lobbying fait partie du paysage institutionnel français et que sa présence au sein du processus d'élaboration de la loi ne peut pas être négligée. De plus, le Parlement serait au centre de ce flux d'informations. Que faut-il entendre par informations ? Il semblerait que cela ne puisse concerner que les informations relatives au domaine légiférées. Ce serait donc des données intégrées aux propositions. Autrement dit : des documents parlementaires par destination. Transmettre une sélection d'informations, reviendrait à utiliser des informations postérieurement transformées en documents parlementaires. Un document parlementaire ne serait alors pas neutre et, s'il est bien instrumentalisé, pourrait servir d'appui aux ambitions lobbyistes.

En janvier 2015, un rapport⁷⁷⁴ visant à renouer la confiance publique a été remis au Président de la République. Ce rapport avait été demandé⁷⁷⁵ par celui-ci le 1^{er} octobre 2014, à Jean-Louis NADAL, Président de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique. Au sein de ce rapport, la question de l'identification des participants à l'élaboration de la norme est en effet soulevée. Il propose d'instaurer une empreinte normative, qui consisterait à joindre à un texte normatif la liste de toutes les personnes ayant participées à son élaboration. Cette proposition s'inspire des recommandations émises par le Parlement européen et l'Organisation de coopération et de développement économiques⁷⁷⁶. Cependant, on peut s'interroger sur l'intérêt d'une telle mesure, qui ne permettrait que la révélation de l'identité des participants, sans donner aux citoyens la possibilité de s'y opposer. La seule traçabilité de l'écriture de la loi ne peut pas constituer un moyen efficace d'en garantir la probité. La volonté législative de la société civile ne représenterait pas nécessairement la volonté législative citoyenne. Le problème de l'intégrité du processus législatif ne serait que déporté.

⁷⁷⁴ Jean-Louis NADAL, *Renouer la confiance publique*. Rapport au président de la République sur l'exemplarité des responsables publics, La Documentation française, janvier 2015.

⁷⁷⁵ Lettre de mission du Président de la République Monsieur François HOLLANDE, le 1^{er} octobre 2014.

⁷⁷⁶ Alexander STUBB, *Projet de rapport sur la définition d'un cadre régissant les activités des groupes d'intérêts (lobbyistes) auprès des institutions de l'Union européenne*, Commission des affaires constitutionnelles, 2007/2115, 2008. OCDE, *Recommandation du Conseil sur les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying*, 2010.

Le 17 juin 2015, le rapport public annuel⁷⁷⁷ sur la mise en œuvre du Code déontologique a été remis au Président et au Bureau de l'Assemblée nationale. Il rappelle que la transparence fonde la société française. Ce rapport énumère les organes pouvant une compétence dans l'application des normes déontologiques⁷⁷⁸, et rappelle que le Parlement français souhaite en priorité préserver son autonomie⁷⁷⁹. Ainsi, le lobbying des intérêts privés n'est pas nié mais renié par le Parlement qui redoute qu'il puisse venir concurrencer son initiative législative.

B) La possibilité d'inviter les parlementaires à légiférer

Une définition des représentants d'intérêts a été donnée par un projet⁷⁸⁰ : « *les personnes physiques et les personnes morales de droit privé, qui exercent régulièrement une activité ayant pour finalité d'influer sur la décision publique, notamment en matière législative ou réglementaire.* ». Le terme « représentant d'intérêts » est préféré à celui de « lobbying » qui revêt un sens trop péjoratif. Il est précisé que : « *Sont exclus, par principe, de la qualification de représentant d'intérêts les élus dans l'exercice de leur mandat, les partis et groupements politiques, les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs, « en tant qu'acteurs du dialogue social », ainsi que les associations à objet culturel.* ». Mais surtout, il est indiqué que : « *Tout représentant d'intérêts devra s'inscrire au répertoire tenu par la Haute Autorité et lui fournir une série d'informations, qui seront consultables sur internet : identité des dirigeants, champ de l'activité de représentation d'intérêts, nom des tiers au profit desquels cette activité est exercée. Ils devront également respecter une série d'obligations déontologiques dans leurs relations avec les responsables publics, dont le contenu s'inspire des codes de conduite existant à l'Assemblée nationale, au Sénat ou au niveau européen.* ». Ainsi, l'activité des

⁷⁷⁷ Ferdinand MELIN-SOUCRAMANIEN, *Les progrès de la déontologie à l'Assemblée nationale*, Rapport public annuel en application de l'article 80-3 du Règlement, le 17 juin 2015.

⁷⁷⁸ Le collège de déontologie de la juridiction administrative ; le collège de déontologie des juridictions financières ; le comité de déontologie parlementaire du Sénat ; le comité d'éthique du ministère des affaires étrangères ; le comité de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts de l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail ; le comité de déontologie du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux. Voir aussi en ce sens Olga MAMOUDY, *Les avis et recommandations du collège de déontologie de la juridiction administrative*, Revue française de droit administratif, n° 2, mars-avril 2015.

⁷⁷⁹ Voir sur ce point Guy CARCASSONNE et Jean GICQUEL, *Prévenir effectivement les conflits d'intérêts pour les parlementaires*, Rapport d'information, Commission des lois, Sénat, n° 518, 2010-2011.

⁷⁸⁰ Projet numéro 3623 présenté au nom de Manuel VALLS, Premier ministre, Michel SAPIN, ministre des finances et des comptes publics, Jean-Jacques URVOAS, garde des sceaux, ministre de la justice, Emmanuel MACRON, ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique.

représentants d'intérêt est reconnue et un représentant d'intérêt doit préciser le champ d'activité dans lequel il intervient.

Si la portée de ce répertoire est incertaine⁷⁸¹, l'étude des fiches de déclaration permet en revanche de vérifier si l'intérêt général est bien le domaine du parlement, et la défense des intérêts particuliers, celui du lobbying. Il convient de préciser que la Haute autorité pour la transparence de la vie publique peut émettre des propositions au gouvernement (finalement, quelle autorité publique ne le fait pas ?) et huit propositions ont été publiées⁷⁸².

A ce jour, 1607 représentants d'intérêts sont déclarés, et 5348 activités sont déclarées⁷⁸³. Un échantillon est ici sélectionné : douze déclarations⁷⁸⁴ (via des fichiers dits JSON). Concernant, les déclarations de personnalités il est flagrant que les cabinets de conseil, particulièrement pointés du doigt comme vu précédemment, sont présents. En dehors de cette observation, la typologie des représentants d'intérêts est mixte : des sociétés commerciales, des associations, des organisations professionnelles. A titre indicatif, et sans qu'aucune théorie précise ne puisse être avancée, il est intéressant d'observer (et de s'en inquiéter) que le 30 octobre 2017, Facebook France a été enregistrée. S'agissant d'un réseau social dont la vocation est purement privée et relève même de la sphère intime, cet enregistrement a de quoi susciter quelques interrogations. En dehors de ce cas surprenant, la

⁷⁸¹ Voir Partie 2, Titre 2, Chapitre 1.

⁷⁸² *Proposition 1* - Prévoir un décret d'application du III de l'article 11 de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. *Proposition 2* - Revoir les délais de dispense afin, par exemple, de ne pas exiger de nouvelles déclarations avant un délai d'un an, sauf modification substantielle. *Proposition 3* - Rappeler par une circulaire que la procédure de vérification fiscale des membres du Gouvernement est placée sous le seul contrôle de la Haute Autorité. *Proposition 4* - Permettre la pleine information du Président de la République et du Premier ministre en cas de difficulté dans la situation des membres du Gouvernement ou d'une personne pressentie pour occuper une telle fonction. *Proposition 5* - Rendre obligatoire la télédéclaration et, en conséquence, simplifier et améliorer la liste des informations demandées. *Proposition 6* - Doter la Haute Autorité d'un droit de communication propre et lui donner accès aux applications de l'administration fiscale lui permettant de mener à bien ses contrôles. *Proposition 7* - Modifier l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 pour étendre à deux mois le délai dans lequel la Haute Autorité doit rendre ses avis sur le fondement de cet article. *Proposition 8* - Autoriser la Haute Autorité à publier les avis qu'elle rend sur le fondement de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013.

⁷⁸³ Au 7 août 2018.

⁷⁸⁴ 1884-1901, Type d'organisation : Cabinet de conseils, Date d'inscription 30/04/2018. 2 NB CABLES, Type d'organisation : Société commerciale, Date d'inscription 13/02/2018. 3M France, Type d'organisation Société commerciale, Date d'inscription 16/04/2018. A M A D Y S, Type d'organisation : Association, Date d'inscription 18/04/2018. A.D.I.VALOR, Type d'organisation : Société commerciale, Date d'inscription 03/04/2018. A.F.I.S.E, Type d'organisation : Organisation professionnelle, Date d'inscription 22/12/2017. A.I.2.P, Type d'organisation : Cabinet de conseils, Date d'inscription 30/11/2017. A3FSP, Type d'organisation : Association, Date d'inscription 03/04/2018. AACC, Type d'organisation : Syndicat, Date d'inscription 12/12/2017. AB CONSEILS, Type d'organisation : Société commerciale, Date d'inscription 12/04/2018. GREENPEACE FR, Type d'organisation : association, Date d'inscription 19/12/2017. EDF, Type d'organisation : société commerciale, Date d'inscription 27/11/2017.

majorité des entités déclarées s'intéressent aux intérêts privés ou à des intérêts publics mais qui sont limités à certains domaines. Enfin, une déclaration est non équivoque : L'Association française des conseils en lobbying (AFCL) et affaires publiques⁷⁸⁵ et une seconde l'est tout autant si sa composition est observée en profondeur : la société Affaires publiques consultants⁷⁸⁶. En effet, cette société est déclarée comme cliente ou mandante de l'AFCL⁷⁸⁷, de plus, figure parmi ses propres clients ou mandants deux organes de presses influents : BFM et RMC⁷⁸⁸. Si l'on se fie à ces éléments purement déclaratifs, le Parlement conserve le monopole de l'intérêt général et compose avec les intérêts privés ou particuliers représentés par ces organismes. Ce registre permet ainsi d'afficher une volonté : celle d'exclure les représentants d'intérêts du processus législatif global, et de les cantonner leurs éventuelles participations à certaines procédures législatives. Néanmoins, puisqu'il est simplement déclaratif, son intérêt est très limité, hormis celui de permettre aux citoyens d'avoir connaissance d'une réalité.

L'étude des déclarations d'activités semblent confirmer cette inquiétude. En effet, tout d'abord il convient de mentionner que 111 entités représentantes d'intérêts n'ont pas communiqué les informations exigibles. Ainsi à titre d'illustration l'Association Croix rouge française n'a pas déclaré plusieurs de ses actions⁷⁸⁹. Très rapidement il appert que des actions directement liées à des fonctions parlementaires sont réalisées. Ainsi par exemple la Fédération française du bâtiment a publié⁷⁹⁰ le 1^{er} août 2018 qu'entre le 1^{er} juillet 2017 et le 31 décembre 2017, avoir réalisé l'activité suivante : « *Invitation à une participation à un table ronde réunissant les députés du département et les adhérents de la FBTP31 pour traiter de l'ensemble des problématiques liées à la profession.* » les moyens de son action sont ensuite exposés : « *Transmettre aux décideurs publics des informations, expertises dans un objectif de conviction. Transmettre des suggestions afin d'influencer la rédaction d'une décision publique.* ». La déclaration va même jusqu'à préciser quels types de décisions publiques sont ambitionnées : « *Lois, y compris constitutionnelles* ». Le caractère lobbyiste de ces activités

⁷⁸⁵ Type d'organisation : Association, Inscription le 22 novembre 2017.

⁷⁸⁶ Type d'organisation : Société commerciale, Inscription le 16 octobre 2017.

⁷⁸⁷ Fichier JSON de l'AFCL (téléchargeable à l'adresse suivante : <https://www.hatvp.fr/agora/H000000001.json>).

⁷⁸⁸ Fichier JSON de la société Affaires publiques consultants (téléchargeable à l'adresse suivantes : <https://www.hatvp.fr/agora/479189235.json>).

⁷⁸⁹ Voir fiche de déclaration téléchargeable à l'adresse suivante : <https://www.hatvp.fr/fiche-organisation/?organisation=W751004076##> et le fichier JSON téléchargeable à l'adresse suivante : <https://www.hatvp.fr/agora/W751004076.json>.

⁷⁹⁰ Fiche KDVSKEUE3.

est affiché et son interaction avec le Parlement aussi. Toutefois, rien ne permis de mesurer le degré d'influence.

De plus, l'organisme déclare également avoir : « *effectué ces activités de représentation d'intérêts pour son propre compte.* ». De même, l'organisation professionnelle CPME 74 a déclaré⁷⁹¹ avoir organisé des rencontres relatives à l'élaboration de la loi PACE avec 3 députés de la Haute Savoie⁷⁹². Cette activité de lobbying est donc déclarée mais ici aussi l'organisme précise avoir effectué ces activités de représentation d'intérêts pour son propre compte. Ceci confirme que le lobbying est reconnu par le Parlement, mais son influence nébuleuse. Mais surtout, cela confirme que le lobbying est exclu du processus législatif et ne peut interagir que sur des procédures législatives relatives à la défense de ses propres intérêts particuliers.

Si ces organismes peuvent le faire, tous peuvent le faire. Et comme certains manquements aux déclarations sont observés, on peut s'interroger encore une fois sur la probité du processus législatif. Toutefois deux observations en faveur du Parlement sont à faire : tout d'abord même si des dérives semblent apparaître, la légitimité de le faire la loi reste attribuée au Parlement. Quand bien même ces représentants d'intérêts participeraient à l'écriture de la loi de façon discrète, à partir du moment où cela se fait dans la discrétion, c'est bien que le Parlement a lui seul la légitimité de régir l'écriture de la loi. Si sa place est convoitée, ceci indique qu'il la possède toujours. Il serait beaucoup plus grave que ces activités se réalisent à la vue de tous : l'autorité législative du Parlement serait bafouée. L'intérêt général pourrait s'opposer aux intérêts privés. Ce clivage justifie que cette notion soit appréhendée différemment en droit privé et en droit public⁷⁹³. Mais les contours de l'intérêt général sont-ils réellement les intérêts privés⁷⁹⁴ ? En effet, la défense des intérêts privés pourrait contribuer à l'intérêt général et réciproquement, l'intérêt général pourrait favoriser leur développer des intérêts privés.

⁷⁹¹ Fiche FX3CXAT3.

⁷⁹² Xavier ROSEREN, Véronique RIOTTON, Frédérique LARDET.

⁷⁹³ Lucien-Samir OULAHBIB, *Intérêt général et bien commun : théorie renouvelée de l'action publique*, L'Harmattan, 2014. Guylain CLAMOUR, Jean-Louis AUTIN, *Intérêt général et concurrence : essai sur la pérennité du droit public en économie du marché*, Dalloz, 2006.

⁷⁹⁴ Mustapha MEKKI, Jacques GHESTIN, *L'intérêt général et le contrat : contribution à une étude de la hiérarchie des intérêts en droit privé*, LGDJ, 2004. Jean NORRY, *Le droit de propriété et l'intérêt général*, Thèse, Lille, 1923.

SECTION 2 : Les indices d'une protection confirmée par les documents parlementaires

La notion d'initiative comprend aussi le fait d'entreprendre et réaliser une action, en vue de lui faire produire certains effets souhaités, et cela, sans égard pour l'autorité normalement compétente. La philosophie pénale admet le droit de punir au profit de la société⁷⁹⁵ ce qui lui permet de criminaliser certains comportements. Ainsi, le droit pénal va contribuer à la protection juridique des intérêts de la nation. Ici, seront étudiés les comportements attentatoires aux intérêts fondamentaux de la nation et au Parlement, et la protection pénaliste qui y est prévue⁷⁹⁶.

Paragraphe 1 : La protection pénale des parlementaires sous influence

Le titre troisième du livre quatrième du code pénal⁷⁹⁷ réprime les atteintes à l'autorité de l'Etat. En effet, les délits de corruption et de trafic d'influence sont prévus et sanctionnés. De plus, ces délits, sont abordés de façon préventive par l'agence française anticorruption qui veille à éradiquer ces comportements pénalement sanctionnés. La protection pénale, qui protège les parlementaires de manière analogique, semble être la plus efficace, et les futurs documents parlementaires le confirme.

A) La répression de la corruption et du trafic d'influence

Le devoir de probité des dépositaires d'une autorité publique est protégé par le code pénal. En effet, la section III, réprime les manquements au devoir de probité. La morale (c'est-à-dire la conception sociétale de ce qui est bien et mal) est ainsi codifiée⁷⁹⁸. La corruption est un délit qui a pour finalité de détourner et s'approprier une autorité publique, et qui peut s'accomplir par l'accomplissement ou l'abstention de certains comportements.

⁷⁹⁵ Rédaction Lextenso, *Attaquer le droit pénal par la philosophie : le cas Joseph Rey*, Gazette du Palais - n°04 - page 41, 24 janvier 2017. Eric GILARDEAU, *A l'aube du droit pénal utilitaire*, Question contemporaines, L'Harmattan, 03/2011.

⁷⁹⁶ Le livre IV du code pénal est entré en vigueur le 1er mars 1994 (L. no 92-1336 du 16 déc. 1992, art. 373 modifié par L. no 93-913 du 19 juill. 1993).

⁷⁹⁷ Le livre quatrième du code pénal qui a pour titre : Des crimes et délits contre la nation, l'Etat et la paix publique.

⁷⁹⁸ Michel VERON, *Manquements au devoir de probité entre la morale et l'argent*, Gazette du Palais, 28 avril 2007. Emanuel DREYER, *Focus les manquements au devoir de probité*, Gazette du Palais 2012. 1, p. 1197 s.

Ainsi, aux termes de l'article 432-11 du code pénal, la corruption active est réprimée. Ce texte dispose que : « Est puni de dix ans d'emprisonnement et⁷⁹⁹ «d'une amende de 1 000 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction, [ancienne rédaction: de 150 000 € d'amende]» le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public, de solliciter ou d'agréer, sans droit⁸⁰⁰, «à tout moment,» directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques⁸⁰¹ «pour elle-même ou pour autrui» : 1o Soit pour accomplir ou⁸⁰² «avoir accompli, pour s'abstenir ou s'être abstenue d'accomplir [ancienne rédaction: s'abstenir d'accomplir]» un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat ; 2o Soit pour abuser⁸⁰³ «ou avoir abusé» de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable ». La corruption passive est prévue par l'article 433-1 du code pénal qui dispose que⁸⁰⁴ : « Est puni de dix ans d'emprisonnement et⁸⁰⁵ «d'une amende de 1 000 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction,» le fait, par quiconque, de proposer sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques à une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public, pour elle-même ou pour autrui (...) ». Les alinéas 1 et 2 précisent : « 1° Soit pour qu'elle accomplisse ou s'abstienne d'accomplir, ou parce qu'elle a accompli ou s'est abstenue d'accomplir, un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat, ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat ; 2° Soit pour qu'elle abuse, ou parce qu'elle a abusé, de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable. Est puni des mêmes peines le fait de céder à une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public qui sollicite sans droit, à tout moment, directement ou indirectement,

⁷⁹⁹ Loi n°2013-1117 du 6 déc. 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière (1), art. 6.

⁸⁰⁰ Loi n°2000-595 du 30 juin 2000 modifiant le code pénal et le code de procédure pénale relative à la lutte contre la corruption.

⁸⁰¹ Loi n°2007-1598 du 13 nov. 2007 relative à la lutte contre la corruption (1).

⁸⁰² Loi n°2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, art. 154-10-a.

⁸⁰³ Loi n°2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, art. 154-10-b.

⁸⁰⁴ Loi n°2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, art. 154-20.

⁸⁰⁵ Loi n°2013-1117 du 6 déc. 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière (1), art. 6.

des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques, pour elle-même ou pour autrui, pour accomplir ou avoir accompli, pour s'abstenir ou s'être abstenue d'accomplir un acte mentionné au 1o ou pour abuser ou avoir abusé de son influence dans les conditions mentionnées au 2° ».

Matériellement, cette infraction donc sera consommée par tout comportement actif ou passif usurpant une fonction. L'élément intentionnel résultera du seul fait que l'auteur avait conscience que ces fonctions n'étaient pas les siennes. Ainsi, un groupe d'intérêt ou tout individu qui usurpe la fonction législative du Parlement, se voit exposé à des poursuites pénales. Objectivement, l'élément intentionnel serait facile à établir. Il apparaît en effet peu probable qu'un individu ou un groupe ne sache pas qu'il ne possède pas le pouvoir de légiférer. Subjectivement, la réponse est moins évidente. En effet, l'autorité législative que possède le Parlement n'est qu'un transfert d'autorité puisqu'elle appartient en réalité à la nation. Si un individu ou un groupe aura nécessairement conscience que la fonction technique de rédaction législative ne lui appartient pas, il peut en revanche considérer, avec une certaine légitimité, que le droit d'écrire la loi lui appartient et qu'il n'usurpe aucunes fonctions puisqu'elles ne sont pas indues. La notion de rétribution d'avantage prévue par l'élément matériel de l'infraction prémuni les parlementaires de ce genre de considérations. En effet, dès lors qu'une contrepartie scelle l'accord de corruption, celui qui corrompt ne peut plus ignorer le manque de conformité de ses actes. En effet, s'ils étaient légitimes, ces agissements seraient de droit et ne nécessiteraient aucune rétribution.

Le trafic d'influence est un délit prévu par les mêmes textes. Il se distingue par le fait qu'existe un intermédiaire. La triangulaire parlementaire, citoyens et lobbyistes semble alors particulièrement concerné. Tout d'abord, il convient de préciser que l'influence n'a pas besoin d'être réelle et peut être seulement supposée⁸⁰⁶. Ainsi, est : *« coupable du délit de trafic d'influence passif le prévenu fonctionnaire territorial qui a accepté sans droit en*

⁸⁰⁶ Cour de cassation, Chambre criminelle, décision n° 83-93.550, 1 octobre 1984 : *« Le fait pour un fonctionnaire de la direction départementale de l'équipement, de solliciter ou de recevoir des dons d'un entrepreneur, pour renseigner ce dernier sur les futurs marchés de travaux publics envisagés dans la circonscription ou pour atténuer la rigueur des contrôles dont il a la responsabilité, constitue le délit de corruption passive prévu par l'article 177 du Code pénal, et non le délit de trafic d'influence que définit l'article 178 ; ce dernier exige que le fonctionnaire, bénéficiaire des dons, soit considéré ou se présente comme un intermédiaire dont l'influence, réelle ou supposée, serait de nature à faire obtenir un avantage ou une décision favorable d'une autorité ou d'une administration (1). Est justifiée, selon l'article 598 du Code de procédure pénale, une peine prononcée pour trafic d'influence, dès lors que les faits constatés par l'arrêt caractérisent le délit de corruption passive (2) ».*

connaissance de cause des sommes d'argent pour tenter de régulariser la situation administrative d'un étranger; en effet, même si le prévenu n'est pas à l'origine de l'exigence du versement des sommes d'argent, il était néanmoins parfaitement au courant de ces demandes et de leur objet et a personnellement accepté deux sommes d'argent en sachant qu'elles étaient le prix de son intervention; il a volontairement préparé un dossier de recours gracieux afin d'obtenir de la préfecture la délivrance d'un titre de séjour pour un étranger et a utilisé son réseau de relations, en faisant notamment une intervention auprès d'un assistant parlementaire, abusant ainsi de son influence supposée; malgré le caractère modeste de ses fonctions, soit fonctionnaire territorial agissant en qualité d'huissier et de vaguemestre au Conseil général du département, il était bien dépositaire de l'autorité publique et a effectivement été perçu comme tel par les auteurs des versements d'argent; enfin la destination finale des fonds illégitimement reçus est sans influence sur la commission du délit.⁸⁰⁷». Si la fonction d'assistant parlementaire rend raisonnable le fait de penser qu'une influence sur le Parlement est possible, que penser de la fonction de député ou de sénateur ?

La Cour de cassation a-t-elle récemment eu à connaître d'une accusation de trafic d'influence à l'encontre d'un élu, ancien parlementaire. En effet, un musicien a diffusé la vidéo d'une chanson dont les paroles relatives audit élu : *« entend affirmer qu'il est un homme politique vulgaire, menant un train de vie élevé et usant de cet appareil pour se comporter en individu machiste auprès de la gent féminine, un homme politique raciste, un homme politique véreux, usant de son influence à des fins personnelles et illicites, entretenant des relations d'affaires avec le milieu criminel et mafieux, et donc sensé commettre diverses infractions à la loi pénale, en sa qualité d'élu ; qu'il estime que, par des allégations mensongères, M. A... lui impute un comportement immoral, indigne de la fonction d'élu, ainsi que de possibles infractions pénales en relation avec sa qualité de personne exerçant une fonction publique (corruption, trafic d'influence) »*. La Cour de cassation⁸⁰⁸ a considéré que : *« les propos incriminés peuvent être considérés comme exprimés dans le cadre d'une « certaine forme d'expression artistique », s'ils s'inscrivent dans le genre du rap, ils ne peuvent dépasser les limites de la critique admissible et s'affranchir de toute base factuelle. »*. Le fond n'est pas débattu, en ce sens que les accusations de trafic d'influence et de corruption sont de simples allégations résultant d'une appréciation personnelle du musicien, et ne reposant sur aucun fait tangible. Néanmoins, le fait que le secteur musical s'empare de ce phénomène, tend à indiquer

⁸⁰⁷ CA Toulouse, 31 janv. 2002 : JCP 2002. IV. 2014

⁸⁰⁸ Cour de cassation, criminelle, Chambre criminelle, 27 février 2018, 17-81.123, Inédit.

que la société est de plus en plus sensible et résignée à croire que les parlementaires sont corruptibles.

De même, la profession d'avocat d'affaires ou d'avocat lobbyiste semble être sur une ligne tranchante. Comme vu précédemment, la profession d'avocat a été l'objet d'une proposition : celle d'être incompatible avec la fonction de député en raison d'un probable conflit d'intérêt qui rendrait les députés avocats facilement corruptibles, puisque l'avocat doit protéger les intérêts de ses clients, et le député les intérêts des citoyens. Autre élément argumentant en faveur d'un probable conflit d'intérêt : les liens existants entre les avocats affairistes et les pouvoirs politiques ce qui a pour effet de soupçonner ces avocats de commettre des délits de trafic d'influence⁸⁰⁹. Mais les soupçons semblent se propager progressivement et de façon diffuse, sur l'ensemble des parlementaires⁸¹⁰.

Le code pénal permet d'étendre la zone juridique de protection des députés et sénateurs lorsqu'ils exercent leurs fonctions. Ainsi, la probité du processus législatif est conservée. Le droit pénal permet ainsi d'apporter aux parlementaires et au processus législatif une protection en réprimant les comportements qui tenteraient de s'approprier l'initiative législative et l'autorité législative.

B) L'extension de la protection des parlementaires

La répression pénale du délit de corruption et du trafic d'influence, symbolise judiciairement les préoccupations (non résolues, comme vu dans les chapitres précédents) relatives aux conflits d'intérêts des parlementaires. Le droit pénal, seule matière capable de punir au nom de la société, cherche à protéger et préserver l'intérêt public. Les postes gouvernementaux et les missions parlementaires sont les fonctions les plus sensibles. En effet, elles agissent directement sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. La fonction parlementaire est doublement concernée puisque le Parlement possède une capacité de gouvernance très forte, mais qu'il est aussi le gardien et représentant de la nation. La

⁸⁰⁹ Voir William FEUGERE : « *qui jettent l'opprobre sur des milliers de professionnels, les soupçonnant a priori de trafic d'influence* », déclaration publique faite en qualité de président de l'Association des avocats conseils d'entreprise. Rédaction Lextenso Eve BOCCARA, *Moralisation de la vie politique : quand l'avocat d'affaires se fait coupable idéal*, Gazette du Palais, n°113, 23 avril 2013.

⁸¹⁰ Pour étude approfondie du problème de confiance et des soupçons pesant sur les parlementaires, mais aussi des moyens de les résoudre tout en fortifiant la place du Parlement : voir le chapitre 2 de ce même chapitre.

corruption d'un député ou d'un sénateur raisonne jusqu'aux piliers de la république démocratique française. C'est à la fois le processus législatif qui est atteint, mais aussi la confiance accordée par les citoyens et les fondements de ce système représentatif. L'équilibre institutionnel en est menacé. La corruption perverti un système, elle en modifie la nature profonde et à terme le détruit forcément. Si l'on considère que le meilleur des systèmes est le régime démocratique⁸¹¹ alors la corruption en est le plus grand fléau.

Il peut être considéré que la corruption, ou son risque, est inhérent à l'exercice de toutes les fonctions ayant un pouvoir de décision. La fonction parlementaire devenant alors la plus prisée en raison de ses caractéristiques précédemment exposées. Vittorio Emanuele Orlando s'exprimait ainsi : « Si, donc, il y a des députés qui agissent et votent pour le compte d'intérêts privés, par exemple, d'associations de capitalistes ou d'ouvriers, d'agriculteurs ou de banquiers, il pourra y avoir là quelques fois matière à droit pénal mais droit constitutionnel jamais. »⁸¹². Alain ETCHEGOYEN considérait que : « la corruption existe depuis qu'il existe des pouvoirs susceptibles de prendre des décisions dont les effets sont inégaux sur les membres d'une société, c'est-à-dire présentant des inconvénients pour certains et des avantages pour les autres. »⁸¹³. Grégory HOUILLON quant à lui soulève le fait que : « le droit ne se préoccupe pas du lobbying, alors qu'il réprime la corruption et le trafic d'influence. »⁸¹⁴. Cette dernière considération rappelle la théorie précédemment développée par ces travaux⁸¹⁵ selon laquelle le Parlement français a d'abord voulu adopter une position hésitante, face au lobbying, en occultant sa présence puis en la reniant. Son existence n'est pas contestée mais sa reconnaissance est refusée⁸¹⁶. En l'absence d'une régulation juridique expressément consacrée au lobbying, le droit pénal est la seule matière permettant de tâtonner les contours juridiques français de toutes les pratiques visant à influencer les décisions du Parlement.

⁸¹¹ Voir le Chapitre 2 de ce même titre.

⁸¹² Vittorio Emanuele ORLANDO, *Du fondement juridique de la représentation politique*, Revue du droit public et de science politique 1895, p. 34.

⁸¹³ Alain ETCHEGOYEN, *Le corrupteur et le corrompu*, Julliard, Agora, 1995 page 123.

⁸¹⁴ Grégory HOUILLON, *Le lobbying en droit public*, Bruylant, 2012, page 749.

⁸¹⁵ Voir Partie 2, Titre 1.

⁸¹⁶ Pour une étude approfondie de la reconnaissance partielle du lobbying, ainsi que des raisons ayant conduit le Parlement à adopter cette position, voir le Chapitre 2 du Titre 2 de la Partie 2.

Le service central de la prévention de la corruption⁸¹⁷ a diffusé un rapport⁸¹⁸ nommé « *Lobbying et trafic d'influence* » lequel expose que : « *si l'on définit le lobbying comme l'ensemble des procédures, voies et moyens visant à influencer le processus de décision, on ne peut manquer de rapprocher le terme « influencer » de l'incrimination prévue par le code pénal et réprimant le trafic d'influence.* ». Ainsi, la répression se fait par analogie. A ce jour, c'est l'agence française anticorruption qui est l'organe chargé de la prévention de la corruption. Cet organe, est un service français⁸¹⁹ à compétence nationale qui dispose d'un pouvoir administratif de contrôle. Cette agence vérifie que les règles de droit relatives à la corruption sont mises en œuvre et les comportements corruptibles évités⁸²⁰. Ainsi, c'est un pouvoir administratif qui veille au respect des normes pénales. Cependant, l'agence est dirigée par un magistrat de l'ordre judiciaire qui bénéficie d'un statut d'indépendance afin qu'aucune autorité administrative ou gouvernementale ne puisse interférer.

Le rapport annuel d'activité 2017 élaboré par l'Agence française anticorruption (AFA) permet d'observer plusieurs éléments. Tout d'abord, l'AFA confirme la doctrine précédemment évoquée selon laquelle la corruption est un phénomène social et politique inévitable. En effet, de façon introductive, elle énonçait qu'elle touchait les pays. L'AFA confirme aussi les enjeux précédemment exposés, en rapportant la qualification donnée à la corruption par le Conseil de l'Europe⁸²¹ : « *grave menace pour les principes et les valeurs fondamentaux du Conseil de l'Europe, [qui] sape la confiance des citoyens en la démocratie, porte atteinte à la prééminence du droit, méconnaît les droits de l'homme et met en péril le progrès social et économique.* ». Ensuite elle définit la portée de la corruption en exprimant que : « *Lorsqu'elle affecte une personnalité politique, la corruption porte atteinte à la crédibilité de l'ensemble du monde politique. C'est le lien de confiance entre le citoyen et les institutions politiques qui est fondamentalement atteint. La corruption est en ce sens un*

⁸¹⁷ Organe précédemment chargé de veiller à la lutte contre la corruption (Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.).

⁸¹⁸ Service central de la prévention de la corruption, rapport d'activité 1993-1994.

⁸¹⁹ Créé par la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, placé auprès du ministre de la justice et du ministre chargé du budget, ayant pour mission d'aider les autorités compétentes et les personnes qui y sont confrontées à prévenir et à détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme.

⁸²⁰ Alinéa 2 de l'article 1 du décret n° 2017-329 du 14 mars 2017 relatif à l'Agence française anticorruption : « (...) assiste les autorités françaises compétentes dans les organisations internationales pour la définition et la mise en œuvre des positions qu'elles ont adoptées sur les questions de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme, en participant à la coordination interministérielle conduite par le ministre des affaires étrangères et le secrétaire général des affaires européennes. ». Arrêté du 14 mars 2017 relatif à l'organisation de l'Agence française anticorruption

⁸²¹ Résolution du 6 novembre 1997.

péril pour les démocraties et le combat pour la faire reculer est un devoir pour les responsables politiques. ». Il est difficile de ne pas rappeler de façon redondante que le Parlement a une double fonction : représentative et protectrice de la nation, et que c'est à ce titre qu'il a le pouvoir d'écrire la loi. Sa fonction législative est étroitement liée à son rôle démocratique. L'ONG Transparency International⁸²² indique de la France et le 23^{ème} pays (sur 180 pays) le moins corrompu. Nonobstant la véracité des chiffres publiés par cette ONG, l'opinion des citoyens sur la réalité du phénomène de corruption est l'élément le plus déterminant. En l'espèce, 78 % des Français interrogés considèrent que la corruption est inacceptable, aussi, un Parlement corruptible porte en lui le germe de sa destruction imminente en s'attirant le rejet (voir même le mépris) des citoyens dont il dépend pour exister. Sachant qu'en 2017, 68 % des français interrogés ont considéré que le personnel politique était corrompu, il semblerait que le mal le plus urgent dont souffre le Parlement soit celui-ci.

Par ailleurs, un élément est soulevé : le fait que par nature, la corruption soit occulte et donc difficile à détecter. Comme vu précédemment, pour que l'infraction pénale de corruption soit caractérisée deux éléments doivent être réunis : un élément matériel (la commission ou l'abstention d'un acte ou comportement de nature à se substituer à des fonctions) et un élément intentionnel (la conscience de l'illégitimité de cette substitution). L'élément matériel est nécessairement le plus difficile à établir. Ainsi en 2016, 758 procédures ont été diligentées par le parquet en raison d'infractions d'atteintes à la probité. Toutefois, 57 % des personnes mises en cause comme auteur ont été considérées comme « non poursuivables » en raison du fait que l'enquête ne permettait pas de caractériser suffisamment l'infraction. Au total, seules 161 affaires ont pu être jugées. Enfin, l'AFA tient à signaler que depuis 2017 elle a élaboré une stratégie de communication⁸²³ afin de se faire connaître de tous, et notamment des parlementaires. Stratégie de dissuasion ou invitation à la collaboration ? Nonobstant cette question, les documents produits sont voués à devenir des documents parlementaires dès que la décision d'écrire la loi sera prise.

Paragraphe 2 : L'anticipation de l'influence exercée sur les parlementaires

⁸²² Index de corruption 2017 établi par l'ONG. Selon cette ONG, la France a un indice de 70 en 2017 (100 correspond à un très faible niveau de corruption).

⁸²³ Au passage, cela rappelle l'intérêt des stratégies de communication précédemment évoquées.

Afin de conserver son pouvoir législatif, le Parlement s'introduit dans les affaires des lobbyistes. Le caractère ingérent de cette action n'est qu'apparent. En effet, cela lui permet d'obtenir de façon opportune de se réapproprier certains domaines de fonction. Ici aussi, les futurs documents parlementaires seront étudiés. C'est dans cette dynamique de recherche de solutions que le système américain sera étudié. En effet, la scène internationale influence le Gouvernement et le Parlement français⁸²⁴. Aussi, une étude de droit comparé pourrait suggérer au Parlement français une nouvelle approche. La gestion américaine de cette difficulté semble pouvoir s'appliquer en France. Les documents parlementaires le confirment.

A) La déconcentration du Parlement

La méfiance des doubles fonctions parlementaire dénonçait la possibilité pour le lobbying de participer au processus législatif, via un député. Le sens du raisonnement était qu'une fonction privée pouvait primer sur la fonction parlementaire, ou en d'autres termes, que la fonction privée intervenait de façon prioritaire. Mais si cette logique pouvait également s'inverser ? Si une fonction parlementaire pouvait primer sur une activité extérieure, tout en y participant ? Le pouvoir législatif du Parlement serait alors renforcé par ces activités externes, dont l'exercice serait passé au filtre du Parlement, et non l'inverse.

Les organismes extraparlamentaires sont : « *des organismes extérieurs aux assemblées parlementaires dans lesquels siègent des membres du Sénat et de l'Assemblée nationale en vertu d'un texte législatif ou réglementaire.* ⁸²⁵ ». Plus de 193 organismes extérieurs ont un parlementaire ou plusieurs parlementaires⁸²⁶ comme membre⁸²⁷ et les thèmes de ces organismes sont diversifiés⁸²⁸. Ces seuls éléments ne permettent pas de confirmer la théorie précédemment exposée, mais les documents parlementaires, une fois de plus, pourraient permettre de l'approfondir.

⁸²⁴ Didier MAUS, *L'influence du droit international contemporain sur l'exercice du pouvoir constituant*, Association internationale de droit constitutionnel, Paris Bibliothèque, 1997.

⁸²⁵ Fiche Organismes extraparlamentaires, site officiel du Sénat (<http://www.senat.fr/oep/>).

⁸²⁶ La proposition numéro 840 énonce que c'est à plus de 660 nominations qu'il faut procéder à chaque mandature au Sénat et à près de 700 à l'Assemblée nationale.

⁸²⁷ Listes des organismes extraparlamentaires de la XVème législature.

⁸²⁸ Affaires étrangères et coopération, Agriculture et pêche, Aménagement du territoire, Anciens combattants, Budget, Collectivités territoriales, Culture, Défense, Économie et finances, fiscalité, Éducation, Énergie, Entreprises, Environnement, Famille, Fonction publique, Justice, Logement et urbanisme, Outre-mer, PME, Commerce et artisanat, Police et sécurité, Pouvoirs publics et Constitution, Questions sociales et santé, Recherche, sciences et techniques, Sécurité sociale, Société, Sports, Traités et conventions, Transports, Travail, Union européenne.

A titre liminaire il convient de préciser que l'article 13 de la loi organique⁸²⁹ pour la confiance dans la vie politique prévoit qu'à compter du 1er juillet 2018, un parlementaire ne peut être désigné dans une institution ou un organisme extérieur que si c'est une disposition législative qui détermine les conditions de sa désignation. Puisque c'est une disposition législative qui est désormais nécessaire, cette règle permet de confirmer la théorie en l'espèce : c'est le Parlement qui doit décider de la présence des parlementaires au sein des organismes extérieurs. En effet, le 30 mars 2018 une proposition⁸³⁰ de loi, visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination, a été déposée. L'exposé des motifs dispose que : « *Cette inflation du nombre d'organismes extraparlimentaires, conjuguée à l'absence de règles claires régissant leur existence, a conduit à générer de la confusion (...) Enfin, s'agissant des organismes créés par des dispositions réglementaires, la présence de parlementaires en leur sein n'a pas expressément été décidée par le législateur mais par le pouvoir exécutif. Cette pratique n'est pas satisfaisante au regard du principe de séparation des pouvoirs.* ». Le fondement législatif d'une présence parlementaire au sein des organismes extérieurs permettrait donc bien deux choses : d'une part que le Parlement soit titulaire du pouvoir de choisir la présence des parlementaires, d'autre part que ces présences soient blanchies, en tout cas légitimes. Le rôle du Parlement ne pourrait pas être contredit si les nominations avaient un fondement différent. Mais plus qu'une possibilité, cette proposition semble juger ces présences nécessaires (« *Ces mesures garantiront que la présence des députés et des sénateurs dans les organismes concernés ne puisse être remise en cause par un acte réglementaire.* »).

Enfin, cette proposition jauge l'utilité de chacun de ces organismes extraparlimentaires et les classe en trois catégories : « *Les organismes régis par des dispositions réglementaires et dont l'activité justifie qu'ils soient élevés au rang législatif ; Les organismes régis par des dispositions réglementaires et dont la faible activité, ou l'absence d'activité, ne justifie pas qu'ils soient élevés au rang législatif (mais si ces organismes venaient à reprendre une activité, le Gouvernement comme le législateur pourraient proposer de les élever au rang législatif) ; Les organismes régis par des*

⁸²⁹ Loi numéro 2017-1338 du 15 septembre 2017.

⁸³⁰ François DE RUGY, Richard FERRAND, Christian JACOB, Marc FESNEAU, Jean-Christophe LAGARDE, Franck RIESTER, *Proposition n°840 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination*, le 30 mars 2018.

dispositions législatives et dont la faible activité, ou l'absence d'activité, semble justifier qu'ils soient supprimés. ». Pourquoi vouloir garantir la présence des députés et des sénateurs au sein de ces organismes parlementaires et sacraliser certains de ces organismes au rang législatif ?

La Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République a émis un rapport⁸³¹. De façon introductive, il souligne la spécificité de cette proposition : *« le texte se singularise par son objet : il traite exclusivement des organismes extraparlimentaires, c'est-à-dire des commissions consultatives, conseils d'administration ou autorités indépendantes extérieurs au Parlement et dans lesquels siègent des députés et des sénateurs ès-qualités. »* et poursuit en ces termes : *« Le présent texte pourrait ainsi être utilement « relayé », à intervalles réguliers, par d'autres propositions de loi pour procéder à un toilettage et permettre de réintroduire, là où cela est nécessaire, la présence de parlementaires. »*⁸³². L'enjeu sous-jacent est donc bien la présence des parlementaires au sein des organismes externes à l'institution législative, mais dont les activités s'imbriquent à celles du Parlement.

Le rapport précise que : *« La multiplication des nominations de parlementaires au sein de divers organismes extraparlimentaires pose, en outre, une question de principe. Au nom de la séparation des pouvoirs, la présence d'un parlementaire au sein d'un organisme extraparlimentaire doit relever de la loi. C'est pour cette raison que le Président du Sénat s'est à plusieurs reprises opposé, conjointement avec le Président de l'Assemblée nationale, à la nomination de parlementaires lorsque cette nomination se fondait exclusivement sur une disposition autre que législative – un décret, un arrêté mais aussi une convention internationale. »*. Le Parlement redoute-t-il que le pouvoir exécutif empiète sur son autorité ? Mais de quelle autorité exactement parle-t-on dans le cas en l'espèce ? Les rapports concernés sont ceux existants entre le Parlement et les organismes externes. Craindre une présence du pouvoir exécutif revient à craindre que les intérêts du pouvoir exécutif soient servis par le pouvoir législatif. En effet, en théorie il ne devrait pas être redouté que le gouvernement nomme des parlementaires dans des organismes, puisque ce sont les parlementaires qui

⁸³¹ François DE RUGY, Richard FERRAND, Christian JACOB, Marc FESNEAU, Jean-Christophe LAGARDE, Franck RIESTER, *Proposition n°840 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination*, le 30 mars 2018.

⁸³² Au passage, la théorie des chaînes de propositions développée dans le titre précédent est confirmée, et si effectivement de telles propositions intervenaient, elles étayeraient les illustrations de cette démonstration.

resteraient maître de leur pouvoir législatif décisionnel et donc aurait un regard de maître sur les organismes ayant suscités l'intérêt du gouvernement. La seule hypothèse serait que des députés ou des sénateurs soient missionnés et détachés de leur rôle parlementaire, en faveur du pouvoir exécutif. C'est donc plutôt des comportements parlementaires corruptibles qui sont redoutés et anticipés par le Parlement lui-même.

Le Sénat⁸³³ semble adopter une position magnanime, presque manichéenne, en considérant que la présence des parlementaires est à diminuer de 19% afin de limiter leur présence aux seuls cas où elle se justifie, afin de mettre fin à ces nominations attentatoires au principe de séparation des pouvoirs. Après un passage par la commission mixte paritaire, cette proposition a abouti à la loi n° 2018-699 du 3 août 2018, visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination

La déconcentration est une technique d'organisation qui consiste à étendre les compétences d'un service central, vers des services déconcentrés. La déconcentration délègue des pouvoirs à des organismes appartenant à l'Etat, tandis que le système de décentralisation transfère des pouvoirs à des organismes externes.⁸³⁴ La déconcentration parlementaire permet d'éviter la décentralisation parlementaire. En effet, la décentralisation est un processus qui consiste à transférer des compétences vers des entités locales distinctes. La décentralisation a l'avantage d'améliorer l'efficacité des décisions, qui se prennent in concreto. Mais comme la décentralisation consiste à transférer un pouvoir elle a alors un énorme danger : la dépossession, mesurée, du pouvoir.

La fragilité de la place du Parlement ne lui permet pas de pouvoir décentraliser son pouvoir, sans risque de se voir usurper son initiative législative. A l'inverse, la déconcentration semble être fortifiante. En effet, transposée au Parlement, la déconcentration parlementaire reviendrait à ce que, par le biais d'une nomination, le pouvoir parlementaire soit étendu et exercé au sein d'organismes extraparlamentaires. Cette définition de la déconcentration parlementaire, qui n'est qu'une proposition de définition, correspond à la dynamique mise en place par le Parlement par la présence de parlementaires au sein des

⁸³³ Rapport numéro 554 (2017-2018) de M. Loïc Hervé, déposé le 7 juin 2018.

⁸³⁴ Jean-Marie PONTIER, *La décentralisation française, Évolutions et perspectives*, LGDJ le 5 avril 2016. Jean-Claude MAITROT, *Déconcentration administrative*, Universalis.Edu. Paris : Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur, *Décentralisation et déconcentration*, 1982.

organismes extra parlementaires. Ainsi, la déconcentration parlementaire permet au Parlement de conserver l'unité de son pouvoir, l'unicité des parlementaires et l'initiative législative. Si le lobbying semblait conquérir de plus en plus de zones d'activités, il semblerait que ce soit désormais aussi son propre territoire qui est occupé par les parlementaires.

B) La possible transposition du modèle américain

Le système américain attribue à la liberté d'expression l'apport de trois valeurs. Tout d'abord la recherche de la vérité, ensuite l'autonomie du gouvernement, enfin le développement personnel⁸³⁵. Plus important encore, c'est parce que le peuple est libre de s'exprimer qu'il peut exercer sa souveraineté, et contrôler ses représentants⁸³⁶. C'est à ce titre que la société civile est invitée à pouvoir s'exprimer juridiquement et que les modes d'élaboration des règlements américains le permettent.

En effet, aux Etats-Unis les procédures relatives à l'élaboration d'actes administratifs réglementaires sont celles dites de « rulemaking » et « d'adjudication ». La procédure du rulemaking permet : « *l'adoption d'actes administratifs créant, modifiant, ou abrogeant des droits* »⁸³⁷. La procédure d'adjudication permet quant à elle : « *d'édicter des décisions individuelles, à la suite d'un règlement d'un différend par une agence.* »⁸³⁸. L'idée poursuivie est la suivante : face à l'émergence d'organisations indépendantes dites « agences », il était d'un impératif démocratique que ces agences soient reconnues afin d'être contrôlées un minimum par l'Etat américain. En effet, à partir du moment où il est constaté qu'une organisation indépendante de l'Etat possède une participation publique, elle doit fonctionner selon les règles imposées par l'Etat. En reconnaissant l'intervention de la société publique, l'Etat a l'opportunité de réguler ces interventions en leur imposant un fonctionnement. Leurs interventions évoluent ainsi dans un périmètre défini par l'Etat et les valeurs étatiques sont protégées. Les normes de ces agences sont des règlements, ce qui permet au Parlement américain de conserver toute sa fonction législative et de l'exercer avec suprématie (du moins

⁸³⁵ R. STONE, M. STEIDMAN, R. SUNSTEIN, V. TUSHNET, M. KARLAN, *Constitutional Law*, 5^{ème} Edition, Aspen Publishers, 2005. Laurence GROSCLAUDE, *La Liberté d'expression dans la jurisprudence constitutionnelle de la Cour suprême des Etats-Unis*, Thèse, Université Paris II, 2003. John NOWAK, Ronald ROTUNDA, *Constitutional Law*, 5th, Concise Hornbook Series. Voir également en ce sens Grégory HOUILLON, *Le lobbying en droit public*, Bruylant Edition, Collection droit administratif, 30 mai 2012.

⁸³⁶ Harry H. WELLINGTON, *On Freedom of Expression*, Yale Law Journal, 1979, Vol 88, numéro 6.

⁸³⁷ Op.Cit. Grégory HOUILLON, *Le lobbying en droit public*, Bruylant Edition, Collection droit administratif, 30 mai 2012.

⁸³⁸ En ce sens voir op. cit. Grégory HOUILLON, *Le lobbying en droit public*, Bruylant Edition, Collection droit administratif, 30 mai 2012.

face aux agences qui édictent des normes). Par ailleurs, un contrôle judiciaire existe afin de vérifier que ces agences ne dépassent pas leurs pouvoirs⁸³⁹.

Ce processus est, dans son ensemble, conforme à la volonté poursuivie par l'Etat américain : un fonctionnement politique transparent⁸⁴⁰. Il permet que soit élaborée une « démocratie procédurale »⁸⁴¹, suivant laquelle la société civile peut participer non seulement au processus législatif, mais dispose également de sa propre procédure normative, dont la valeur juridique est inférieure aux normes législatives produites par le Parlement. Ce mécanisme garanti l'intégrité démocratique des normes édictées par les « agency » tout en leur permettant d'adopter des règles juridiques voulues par ces groupes de sociétés civiles (censées représenter une partie dominante de la société). Même si ce fonctionnement est séduisant, il convient de s'alerter sur sa portée au long terme : il ne doit pas être un palliatif aux fonctions législatives parlementaires déficientes, mais seulement un complément inférieur. En effet, dans le cas contraire l'intérêt et la place du Parlement seraient remises en cause.

Là encore ce principe est transposable au système français. Tout d'abord, parce que ce serait probablement un palliatif au phénomène de privatisation des normes⁸⁴². Ensuite, parce qu'en droit interne, le règlement est un acte administratif unilatéral de portée générale. Ici sont concernés les règlements administratifs et non pas les règlements autonomes⁸⁴³. L'article 21 de la Constitution dispose que : « *Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires* ». Hormis l'exception prévue à l'article 13 de la Constitution (« *Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des ministres* ») seul le Premier ministre détient le pouvoir réglementaire général en agissant par décret⁸⁴⁴. Le pouvoir

⁸³⁹ Alfred AMAN, William MAYTON, *Administration Law*, Hornbook Series, 2014.

⁸⁴⁰ « *Freedom of Information Act* » de 1966. « *Government in the Sunshine* » Act de 1976.

⁸⁴¹ Op.Cit. Grégory HOUILLON, *Le lobbying en droit public*, Bruylant Edition, Collection droit administratif, 30 mai 2012.

⁸⁴² Thierry BRUGVIN, *Gouvernance et démocratie au regard de la privatisation des normes*, L'Homme et la Société n°199, 01/2016. Selon cet auteur un conflit de légitimité fragilise les formes de régulation privée, et la privatisation de la régulation sociale se fait au détriment de la démocratie.

⁸⁴³ Article 37 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « *Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.* ».

⁸⁴⁴ Conseil constitutionnel décision n° 86-217 DC du 18 sept. 1986,

réglementaire peut aussi être confié (de façon limitée) à des autorités administratives indépendantes qui peuvent alors également édicter des actes administratifs unilatéraux.

Une autorité administrative indépendante est : « Une autorité administrative indépendante (AAI) est une institution de l'État, dépourvue de personnalité morale mais disposant d'un pouvoir propre, chargée de l'une des trois missions suivantes : assurer la protection des droits et libertés des citoyens, veiller au bon fonctionnement de l'Administration dans ses relations avec ses administrés ou participer à la régulation de certains secteurs d'activité »⁸⁴⁵. Elles agissent au nom de l'Etat, sont sous son autorité et ont la mission de réguler un secteur d'activité déterminé. La société civile pourrait-elle être prise en compte dans l'élaboration des politiques publiques puis son exécution (l'élaboration des lois) en bénéficiant du statut d'autorité administrative indépendante ? La doctrine reconnaît que : « l'existence d'une autorité indépendante est un indice de régulation »⁸⁴⁶. Puisqu'elles régulent un domaine, elles défendent un intérêt déterminé, et puisqu'elles sont une annexe de l'Etat, elles restent soumises aux fondements juridiques suprêmes de la société. Dès lors, le statut d'autorité administrative indépendante apparaît adapté (ou du moins compatible) avec l'octroi d'une compétence à la société civile : normatiser des intérêts particuliers, publics ou privés. Se poserait alors plutôt la question des conditions de création d'une telle catégorie d'autorité administrative indépendante.

La philosophie de « la volonté générale comme incarnation de l'intérêt général » semble mise à mal et la recherche de solutions s'impose⁸⁴⁷. La communauté européenne a alerté la France sur les carences de sa gestion du lobbying. En effet, la Commission européenne qui expose qu'il existe près de 15 000 lobbyistes appartenant à 2 600 groupes

⁸⁴⁵ Fiche d'orientation, *Autorité administrative indépendante*, Dalloz, Février 2018. Etant précisé que les autorités administratives indépendantes sont diverses et que chaque autorité administrative indépendante possède son propre texte constitutifs (par exemple pour la CADA : CRPA, art. L. 340-1 à R. 343-12 pour la CNIL : L. n° 78-17 du 6 janv. 1978, CRPA. Pour la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement : CSI, art. L. 831-1 s. Pour le Défenseur des droits : Const., art. 71-1, L. org. n° 2011-333 et L. n° 2011-334 du 29 mars 2011. C. const). Voir aussi Aurélie CAPPELLO, *Autorités administratives indépendantes*, Répertoire pénal, octobre 2016. Ainsi que P.-H. CONAC, *Renforcement du contrôle démocratique des autorités administratives et publiques indépendantes*, Rev. sociétés 2017. 250. Egalement P. IDOUX, *Le nouveau statut général des AAI et API*, AJDA 2017. 1115.

⁸⁴⁶ Hubert DELZANGLES, *L'indépendance des autorités de régulation sectorielles*, Thèse, Bordeaux IV, 2008, p. 33. Voir aussi Gabriel ECKERT et Jean-Philippe KOVAR, *L'indépendance des autorités de régulation économique et financière : une approche comparée*, Revue française d'administration publique 2012/3 (n° 143), l'ENA.

⁸⁴⁷ Olivier DUBOS : « Le lobbying est une réalité. Les tenants du mythe de la volonté générale comme incarnation de l'intérêt général pourront le regretter, mais désormais la question n'est plus pour ou contre le lobbying, mais comment faire avec », *L'encadrement des lobbies au Parlement européen : l'insoutenable légèreté de la transparence*, Petites affiches numéro 116 - page 81.

d'intérêt dont les formes sont multiples et sont notamment les ONG et les cabinets de conseil, ce qui ferait de Bruxelles la deuxième capitale mondiale du Lobbying, après Washington⁸⁴⁸. Le 12 mai 2004 fut enregistré un rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, sur la présence et l'influence de la France dans les institutions européennes. La plus grande difficulté, selon le rapport, est la montée en puissance des groupes d'intérêts privés et la réaction inadaptée de la France face à cette réalité. Le rapport parle même d'une : « *institutionnalisation du lobbying* »⁸⁴⁹ et la France n'y est pas préparée.

Mais le Parlement français semble conscient de cette difficulté. Le 30 octobre 2006 fut enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale une proposition de résolution⁸⁵⁰ tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale pour établir des règles de transparence concernant les groupes d'intérêts. La solution qui consiste à prendre (partiellement) exemple sur le modèle américain est une issue qui même été déjà indirectement soulevée. Le 11 septembre 2007, une proposition de résolution⁸⁵¹ tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale pour établir des règles de transparence concernant les groupes d'intérêt, fut présentée par près d'une centaine de députés. Cette proposition fonde l'intervention de la société civile dans le processus législatif sur les mêmes éléments que le système américain : la liberté d'expression (« *Omniprésent, le lobbying est une activité qu'il serait vain de chercher à interdire. Elle constitue d'ailleurs une forme d'expression de la société civile, utilisée par des entreprises, des syndicats, des groupements professionnels, des ONG, des associations. À ce titre, le lobbying peut aider l'Assemblée nationale à accompagner avec constance les évolutions économiques, sociales, scientifiques et culturelles, et être un aiguillon d'une politique démocratique, saine et efficace* »). Le 17 mai

⁸⁴⁸ Centre des hautes études du ministère de l'Intérieur, *Le Lobbying public auprès du Parlement européen*, Fiche de synthèse, 30 mars 2015. Hélène MICHEL, *La "société civile" dans la "gouvernance européenne"*. *Éléments pour une sociologie d'une catégorie politique*, Actes de la recherche en sciences sociales, n°166-167, mars 2007. Emiliano GROSSMAN, *Les groupes d'intérêt économiques face à l'intégration européenne : le cas du secteur bancaire*, Revue française de science politique, vol. 53, n°5, mai 2003.

⁸⁴⁹ Pour une étude comparative voir Assane BOYE et Hugues Portelli, *Vers une reconnaissance institutionnelle du lobbying en France ? : Analyse des métamorphoses d'une profession controversée*, Eudes comparatives, Thèse, Paris II, 2008.

⁸⁵⁰ Proposition de résolution n°3399 tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale pour établir des règles de transparence concernant les groupes d'intérêts, déposée par près d'une centaine de député et renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.

⁸⁵¹ Proposition de résolution n°156 tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale pour établir des règles de transparence concernant les groupes d'intérêt, déposée par plus d'une centaine de députés le 11 septembre 2007, et renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.

2017, le Sénat a publié un rapport⁸⁵² d'information sur la démocratie. Pour 91 % des français interrogés, le système politique démocratique reste « *une bonne façon de gouverner* »⁸⁵³. Cependant, les citoyens ne font plus confiance à leurs parlementaires. Pour le Sénat, la solution serait de laisser la société civile s'exprimer et entendre ses attentes législatives (« *Parallèlement à cette défiance accrue vis-à-vis des élus, voire des institutions politiques elles-mêmes, il apparaît que des citoyens aspirent à s'exprimer directement et à être davantage associés à la prise de décision publique, dans le cadre de dispositifs participatifs qui se sont fortement développés au cours des dernières années, soit sur l'initiative des décideurs publics, soit sous l'impulsion de la société civile elle-même.* »). Ce fonctionnement est semblable à celui utilisé aux Etats-Unis et la démonstration précédente, relative à la possible transposition des modes d'élaboration des règlements, semble être une solution efficiente. Que cette solution soit retenue ou non, il est nécessaire pour le Parlement de muter afin de conserver la place initiale qui est la sienne. Il ne saurait être mieux dit que l'intitulé du rapport publié par le Sénat, il semble que soit venu : « le temps d'une démocratie coopérative »⁸⁵⁴.

⁸⁵² Henri CABANEL, Président, Philippe BONNECARRERE, Rapporteur, *Rapport d'information numéro 556 fait au nom de la mission d'information sur la démocratie représentative, démocratie participative, démocratie paritaire : comment décider avec efficacité et légitimité en France 2017*, Session ordinaire 2016-2017, le 17 mai 2017.

⁸⁵³ Centre de recherches politiques de Sciences po Paris, *Baromètre de la confiance politique*, 2017.

⁸⁵⁴ Rapport d'information N° 556 tome 1 (2016-2017) de M. Philippe BONNECARRÈRE, *fait au nom de la MI Démocratie représentative, participative, paritaire*, déposé au Sénat le 17 mai 2017.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

La société civile s'est invitée au sein du processus législatif de façon affranchie. L'intervention des ONG et des citoyens est progressivement et graduellement admise en raison de leur finalité : la préservation de l'intérêt public. En revanche, il est redouté que les députés puissent servir d'autres intérêts que l'intérêt général. C'est pour cela que l'intervention des groupes d'intérêts privés est reniée par le Parlement français. Il existerait donc un bon et un mauvais lobbying et c'est ce dernier qui est l'objet des suspicions des députés. Pourtant, la pratique du lobbying concerne toute capacité d'influence législative, qu'elle soit favorable ou non à l'ensemble des citoyens.

Les députés ne doivent être soumis à aucune autorité externe, c'est une certitude. Mais anciennement spectatrice ou modestement coopératrice, la société civile veut aujourd'hui être collaboratrice. Il appartient au Parlement français (et au gouvernement s'il légifère sur ce thème) de choisir de quelle manière la société civile pourra intervenir dans le processus législatif. Cette formalisation de l'intervention de la société civile est pressante car actuellement la protection des parlementaires se fait par analogie. En effet, usurper l'initiative législative revient à corrompre un parlementaire et comme c'est le droit pénal qui prévoit les sanctions, il est cohérent que ce soit le droit pénal qui réprime la corruption. Mais puisque la corruption en l'espèce concerne des fonctions publiques et des pratiques affairistes, il serait plus opportun qu'une branche du droit pénal spécial régie ce type de corruption. Cette protection s'inscrit a posteriori des comportements parlementaires déficients. Elle est répressive. Mais une protection préventive semble également poindre car le Parlement réinvesti son domaine de travail par le biais des délégations parlementaires. Enfin, les mécanismes du modèle américain peuvent aussi servir de modèle car ils sont transposables au cas français. Plus précisément, cette étude comparée nous permet d'envisager une nouvelle mesure : la création d'autorités administratives sui generis qui auraient comme obligation de moyens d'intégrer les travaux de la société civile, et comme obligation de résultat, de préserver l'intérêt général (tel que défini par la conception française : l'intérêt commun).

Ainsi, le cadre juridique qui protège le Parlement de l'intervention de la société civile est transitoire, ce qui rend l'initiative législative concurrentielle.

CONCLUSION DU TITRE 2

La participation des acteurs institutionnels au sein du processus législatif est admise, mais elle reste soumise à la volonté du Parlement. Cela s'observe à deux niveaux. D'abord au niveau de l'appréhension de leur volonté participative. En effet, la participation des acteurs institutionnels est rejetée dès qu'elle souhaite entrer en concurrence avec l'autorité législative parlementaire, ou se substituer à son initiative législative. Ensuite cela s'observe au niveau de la considération de leurs participations. Celles-ci sont intégrées en tant que palliatif mais ne peuvent en aucun cas être substitutives, ce qui finalement renforce le pouvoir législatif et rappelle que c'est le Parlement qui détient l'initiative législative. Le Parlement donne un caractère secondaire à la participation législative des acteurs institutionnels. Ce rappelle des fonctions préserve l'intégrité de l'initiative législative parlementaire mais aussi l'équilibre institutionnel. Cette position est donc conforme aux attributions du Parlement.

A l'inverse, il est incohérent de considérer qu'au nom de la nation les parlementaires se voient attribués l'écriture la loi, mais que la société civile doit en être exclue du processus d'écriture de la loi. Il serait au contraire beaucoup plus adapté de considérer qu'en tant que représentants des citoyens et en raison des moyens qui sont mis à leur disposition, les parlementaires doivent intégrer la volonté d'initiative législative de la société civile, tout en conservant une place prépondérante dans l'écriture de la loi. Pour être compatible avec le système démocratique français, et même le maximiser, la société civile doit pouvoir intervenir dans le processus. Son intervention formalisée pérenniserait l'écriture de la loi et maintiendrait le droit d'initiative législative parlementaire.

L'intervention extérieure est donc acceptée. Mais cette possibilité est soumise à deux critères : préserver l'intérêt général et préserver l'autorité législative du Parlement. Ainsi, est accepté dans le processus législatif tout acteur qui souhaite défendre des intérêts du domaine public. Que ces acteurs soient eux-mêmes publics (telles que les institutions) ou qu'ils soient privés (telles que les ONG et les actions citoyennes). Ils pourront suggérer l'écriture de la loi et même y intervenir si cette recommandation est entendue. Mais le Parlement conservera la décision d'écriture la loi. Autrement dit, il conserve l'initiative législative.

CONCLUSION DE LA PARTIE 2

Les documents parlementaires permettent une double analyse. Tout d'abord, en tant que contenant, ils peuvent être utilisés par le Parlement pour se réapproprier la légitimité d'avoir l'initiative d'écrire la loi. Les documents parlementaires sont indispensables au processus d'écriture de la loi et un document devient un document parlementaire si un parlementaire fait le choix de lui donner cette fonction. Ensuite, leur contenu permet d'interpréter la volonté, l'ambition et l'avis du Parlement. L'analyse qu'y en est issue permet d'envisager des perspectives d'évolutions qui seront en harmonie avec la volonté parlementaire. Enfin, cela permet également d'observer que la nature des documents parlementaire peut avoir pour effet de leur attribuer des fonctions législatives différentes (ce qui est propre à leur existence, on l'a vu) mais aussi de leur conférer des valeurs différentes. Aussi, les documents parlementaires sont hiérarchisés. A ce titre, les rapports des commissions d'enquête sont des documents parlementaires permettant la certification de certains éléments. Tandis, que les rapports d'information sont des documents parlementaires certifiés.

Cette hiérarchie entre les documents parlementaires est une fonctionnalité qui peut être utilisée pour justifier le dépôt d'une proposition et concurrencer l'initiative législative, ou modifier l'écriture de la loi et modifier l'initiative législative initiale.

En somme, l'initiative législative et l'écriture de la loi sont des notions distinctes. Cette dichotomie a pour effet de rendre l'initiative législative concurrentielle en interne ainsi qu'en externe. Ces « concurrents » peuvent revendiquer une initiative ou tenter d'infléchir le Parlement à légiférer dans le sens qu'ils souhaitent. Cependant, c'est le Parlement qui possède le pouvoir législatif et donc le pouvoir d'écrire la loi. Ce pouvoir, puisque c'est une aptitude, est évolutif et peu s'amoindrir ou au contraire se fortifier.

De plus, posséder un pouvoir ne signifie pas le conserver, il faut également l'exercer. En raison de ses attributions démocratiques, le Parlement doit avoir le pouvoir d'imposer aux intervenants externes et internes (au processus législatif) ses opinions législatives tout en prenant en compte la société civile lorsqu'elle s'exprime au nom de l'intérêt général. Enfin, cet exercice du pouvoir législatif serait dépourvu de toute substance sans empirisme. C'est

pourquoi il est nécessaire de préciser, via l'autorité d'une loi constitutionnelle, les procédés que peuvent utiliser les acteurs législatifs externes qui veulent participer à l'élaboration de la loi. La dichotomie susmentionnée paraît divisionnaire, mais elle peut finalement être aussi salubre car le Parlement n'est pas le seul à pouvoir solliciter l'écriture de la loi mais il est le seul à pouvoir écrire la loi par le biais des documents parlementaires.

CONCLUSION GENERALE

L'analyse des documents parlementaires, à travers l'écriture de la loi, permet de déterminer les éléments sur lesquels se fonde leur existence mais aussi la valeur de cette existence (une valeur relative selon leur provenance et selon leur destination). Puis, lorsqu'est analysée l'écriture de la loi au travers des documents parlementaires, leur existence permet la révélation des moyens formels et informels pour écrire la loi (lesquels diffèrent à chaque étape, c'est pourquoi ils ont fait l'objet d'une réponse individualisée à la fin de chaque chapitre). Il convient alors de différencier mécanismes d'écriture de la loi et processus d'écriture de la loi. Les premiers sont conjoncturels et convergent vers le second. En sommes, les mécanismes d'écriture de la loi sont les moyens formels pour faire aboutir le processus d'écriture de la loi.

Mais plus encore, les documents parlementaires permettent de dévoiler un processus législatif parallèle et indépendant de celui auquel ils sont promis. Les moyens formels d'élaboration de la loi peuvent être détournés afin de devenir des moyens informels supplémentaires pour faire aboutir une proposition. Par le biais de l'exploitation des fonctions des documents parlementaires, le processus législatif peut être détourné afin de concurrencer l'initiative législative en s'octroyant une autorité législative. Autrement dit, les documents parlementaires peuvent être utilisés afin de concurrencer le Parlement. Paradoxalement, ce sont également les documents parlementaires qui sont témoins de ces dérives. En outre, ils permettent de déterminer les éléments qui doivent servir de support à la recherche de solutions efficaces.

Une définition des documents parlementaires peut désormais être proposée. Trois caractéristiques ont pu être observées. Les documents parlementaires contiennent l'écriture de la loi. Différents types de documents parlementaires existent et leur valeur est changeante (documents parlementaires au fond, documents parlementaires subsidiaires, documents parlementaires certifiés, documents parlementaires certifiant). Enfin, les documents parlementaires sont des observateurs privilégiés. Apparaît alors une quatrième fonction : l'utilisation consciente de ces trois attributions afin d'instrumentaliser les documents parlementaires.

Le terme « Document parlementaire » est une appellation trompeuse. Le terme document renvoie à un simple écrit, tout au plus générateur d'effets juridiques lorsqu'il s'agit d'un acte ou d'un document administratif. Le terme document parlementaire désigne alors le support tangible d'un processus législatif troublé par la contradiction de certaines étapes processuelles. Mais en réalité les documents parlementaires sont une notion autonome porteuse d'effets législatifs. Tout comme les documents administratifs sont soumis à un régime qui leur est propre, les documents parlementaires devraient l'être.

A ce jour, pour être qualifié de document parlementaire, un document doit être affilié à un dossier législatif, participer à une mission législative et être produit par un parlementaire. Les travaux en l'espèce proposent que soit ajoutée une condition : que la traçabilité de l'élaboration du document parlementaire soit publiée. Mais surtout, il est proposé que soit instauré un régime juridique applicable aux documents parlementaires qui permettrait notamment d'encadrer la transmission des documents parlementaires. Puisqu'ils fonderont l'écriture de la loi, leur existence pré-législative doit être encadrée et leur mutation au cours de l'écriture de la loi aussi. Également, la prise en compte de certains documents parlementaires pourrait être rendue obligatoire.

Tout d'abord, les documents parlementaires dits du fond. Plus précisément, le rapport de la commission saisie au fond. Il semble opportun de contraindre les parlementaires qui déposeraient des amendements, non seulement de justifier l'intérêt de ce dépôt (comme c'est déjà le cas) mais aussi d'exposer les intérêts de ce dépôt vis-à-vis du rapport de la commission. Ainsi les parlementaires ne seraient pas liés par la position de la commission saisie au fond, mais l'importance des travaux qui en sont issus serait à la fois valorisée et valorisante.

Ensuite, les documents parlementaires dits certifiant. C'est-à-dire, les rapports issus d'une mission de contrôle (et d'information lorsque les prérogatives offertes aux commissions de contrôle sont octroyées) lorsqu'une proposition déposée est en lien avec le sujet de ces documents. En effet, puisque les informations contenues par ces documents sont certifiées, il paraît nécessaire qu'elles soient exploitées durant l'élaboration de la loi.

En somme, les documents parlementaires sont les supports de l'écriture de la loi en tant que « contenant » mais aussi en tant que « contenu ». Ainsi, l'étude des documents

parlementaires est holistique et peut s'apparenter à l'édification d'un protocole de légistique complémentaire ou d'un audit du pouvoir législatif parlementaire. Les documents parlementaires sont au Parlement ce que les lois sont au droit : une constitution modulable qui, une fois sondée, révèle l'effectivité d'une place. C'est-à-dire que les normes juridiques permettent d'établir l'état du droit positif tandis que les documents parlementaires, permettent d'établir l'état du pouvoir du Parlement (et non pas seulement l'état du droit positif de demain). Les documents parlementaires sont un outil de mesure de la capacité législative parlementaire et donc son véritable pouvoir législatif. Mais plus encore ce sont les documents parlementaires qui conditionnent l'écriture de la loi et par ricochet le véritable pouvoir législatif du Parlement.

De ces travaux, il appert qu'il convient de distinguer fonction législative, autorité législative, puissance législative et pouvoir législatif. C'est l'addition des trois premières caractéristiques qui composent la dernière.

En effet, la fonction législative est l'utilité législative qui est formelle attribuée via la détermination d'une mission ou d'une activité. Or, sans documents parlementaires il n'y a aucune activité législative. La fonction législative du Parlement n'est donc pas immuable. Bien au contraire, elle est relative puisque l'utilité des documents parlementaires dans l'écriture de la loi est flexible.

L'autorité législative est la capacité à revendiquer le droit d'écrire la loi. L'autorité législative n'est pas exclusive puisque l'initiative législative est parfois préexistante à la volonté législative parlementaire. L'autorité législative peut donc être détenue par des organes parlementaires internes non législatifs et des organes externes au Parlement.

Enfin, la puissance législative est la capacité à atteindre le but fixé, à savoir l'aboutissement d'une proposition. Cette finalité ne peut être exercée que par le Parlement mais son résultat est tributaire d'éléments variables relatifs aux moyens formels et informels d'écriture de la loi susmentionnés. Le Parlement doit en donc en avoir la maîtrise.

Le Parlement, doit donc exercer ses fonctions législatives avec autorité afin d'être en mesure d'utiliser tous les moyens nécessaires à l'aboutissement de la loi et ainsi exercer son pouvoir législatif. Autrement dit, pour maintenir sa place, il doit exercer son rôle. Or, ce rôle

est celui d'écrire la loi au nom de la nation. Le Parlement, en veillant aux valeurs attachées à son pouvoir législatif et non pas seulement à l'exercice de celui-ci, conserve son pouvoir législatifs. La détermination des éléments constitutifs de l'écriture de la loi et l'élaboration d'une notion autonome des documents parlementaires permet de réactualiser l'essence du Parlement. La France n'est pas une démocratie, elle est démocratique. Plus qu'un choix de régime politique c'est une identité dont le Parlement est le garant. C'est la déférence portée à ces mots qui devrait enrailler les maux dont souffre le Parlement. Il ne saurait être mieux dit que Guy CARCASSONNE : « *Pour faire de bonnes lois, on n'a pas encore inventé mieux que le Parlement* »⁸⁵⁵.

⁸⁵⁵ Guy CARCASSONNE et Marc GUILLAUME, *La Constitution*, 2017.

Bibliographie

- AMAN, A. W. M. (2014). *Administration Law*. Hornbook Series.
- AMELLER, M. (1964). *Les questions, instrument du contrôle parlementaire*. LGDJ.
- AMELLER, M. G. B. (2000). *L'Assemblée nationale*. PUF.
- ATIAS, C. (2016). *De la difficulté contemporaine à penser en droit. Leçons de philosophie du droit*. Presses universitaires d'Aix-Marseille.
- AUBERT, J-L. F. C. (2017). *Le contrat : droit des obligations*. Dalloz.
- AVRIL, P. (1972). *Les Français et leur Parlement*. Casterman.
- AVRIL, P. (2011). *Premier bilan de la réforme de la procédure législative*. Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel.
- AVRIL, P. (2016). *Le Conseil constitutionnel est-il toujours le bras armé du Gouvernement dans le parlementarisme rationnalisé ?* Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel.
- AVRIL, P. (2017). *Irrecevable, vous avez dit irrecevable ? Sur une étrange décision du Bureau de l'Assemblée nationale*. Petites affiches.
- AVRIL, P. GICQUEL, J. (2014). *Droit parlementaire*. Domat droit public.
- AVRIL, P. M. C.-G. (2003). *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs*. Dalloz.
- BACHSCHMIDT, P. (2010). *La publicité des travaux des commissions parlementaires*. Constitutions.
- BACHSCHMIDT, P. (2010). *La publicité des travaux des commissions parlementaires*. Constitutions.
- BACHSCHMIDT, P. (2014). *De l'évolution de quelques usages parlementaires*. Constitutions.
- BACHSCHMIDT, P. (2017). *Le Sénat veut davantage légiférer en commission*. Constitutions.
- BALLADUR, E. (2007). *Une Ve République plus démocratique*. Fayard.
- BARANGER, D. (2012). *Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire*. Dalloz Jus politicum.
- BARDON, A. (2014). *Normativité, interprétation et jugement en théorie politique*. Raisons politiques.
- BARDOUT, J.-C. (2003). *Jean-Jacques Rousseau - Le contrat social, des "brigues" et associations particulières contre la volonté générale*. JA.

- BARRUE-BELOU, R. (2016). *Le développement des références juridictionnelles dans les visas du Conseil constitutionnel : vers une fonction de Cour suprême ?* Revue française de droit constitutionnel.
- BARTHELEMY, J. (1993). *Le procès de la commission des finances*. Mélanges Carré de Malberg.
- BASCHMIDT, P. (2013). *Des conséquences de l'absence de censure d'un "cavalier législatif"*. Constitutions.
- BECKER, J.-J. (2005). *Histoire politique de la France depuis 1945*. Armand Colin.
- BEL, J.-P. (2011). *Le Sénat à l'heure du changement : plaidoyer pour un bicamérisme rénové*. Fondation Jean Jaurès.
- BENETTI, J. (2013). *Le retour de la procédure du temps législatif programmé*. Constitutions.
- BENETTI, J. (2016). *Réduire le temps législatif : d'une surprenant "prière" passée quasiment inaperçue*. Constitutions.
- BENOIT-ROHMER, F. (2012). *Liberté d'expression d'un député européen*. RTD.
- BERGEAL, C. (2012). *Rédiger un texte normatif : manuel de légistique*. Broché.
- BERGOUGNOUS, G. (2010). *L'initiative parlementaire entre affirmation d'une fonction tribunicienne et recherche de la sécurité juridique*. Revue de droit constitutionnel appliqué.
- BERGOUGNOUS, G. (2010). *L'ordre du jour partagé et les nouveaux rythmes du travail législatif*. Dalloz.
- BERGOUGNOUS, G. (2012). *Les nouvelles dispositions constitutionnelles et du règlement de l'Assemblée nationale à l'épreuve de la constitution des groupes politiques*. Constitutions.
- BERGOUGNOUS, G. (2014). *Exceptions constitutionnelles et spécificités de la procédure budgétaire en commission*. Constitutions.
- BERGOUGNOUS, G. (2015). *La discussion de la loi "loi Macron" en première lecture à l'Assemblée nationale : les limites du temps législatif programmé*. Constitutions.
- BERGOUGNOUS, G. (2017). *L'Assemblée nationale à l'avant-garde de la réforme constitutionnelle : des propositions de révision de réflexions de groupes de travail pluralistes*. Constitutions.
- BILLIER, J.-C. (2014). *Introduction à l'éthique*. Presses universitaires de France.
- BOCCARA, E. (2013). *Moralisation de la vie politique : quand l'avocat d'affaires se fait coupable idéal*. Gazette du Palais.

- BOLLET-PONSIGNON, A. (1993). *La notion de séparation des pouvoirs dans les travaux préparatoires de la Constitution de 1958*. Université Panthéon-Assas.
- BOMBERGER, E. (2013). *La société politique contre la société civile, des années 1970 à nos jours, le paradoxe démocratique français*. Thèse.
- BONHOURE, J-P. P. B. (2000). *Les principales étapes de la procédure législative*. ParisLibrairies.
- BOYE, A. H. P. (2008). *Vers une reconnaissance institutionnelle du lobbying en France ? : Analyse d'une profession controversée*. Thèse.
- BRAHAMI, F. (2016). *La raison du peuple : un héritage de la Révolution française*. Les Belles Lettres.
- BRANA, P. (2007). *Retour sur la Mission d'information parlementaire française sur les événements de Srebrenica*. Culture et conflits.
- BRUGVIN, T. (2016). *Gouvernance et démocratie au regard de la privatisation des normes*. L'Homme et la Société.
- BRUNESSEN, B. (2011). *L'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire. Etude sur un concept régulateur de la procédure législative sous la Ve République*. RD publ.
- CACHIA, J. (1999). *Ethique à Nicomaque livre V la justice Aristote*. Ellipses.
- CACQUERAY, S. D. (2001). *Le Conseil constitutionnel et les règlements des assemblées*. Economica.
- CACQUERAY, S. D. (2009). *Jurisprudence du Conseil constitutionnel*. Revue française de Droit constitutionnel.
- CAILLE, A. LAZZERI, C. SENELLART, M. *Histoire raisonnée de la philosophie morale et politique*. 2001: La Découverte.
- CAMBY, J.-P. (2008). *La constitutionnalisation des commissions d'enquête parlementaire : une reconnaissance plus qu'une nouveauté*. Les Petites affiches.
- CAMBY, J.-P. (2010). *La procédure législative en France*. La Documentation française.
- CAMBY, J.-P. (2016). *Jurisprudence constitutionnelle et droit d'amendement : cavaliers, entonnoir et coquille vide*. AJDA.
- CAMBY, J-P. P. F. (2011). *La révision de 2008 : une nouvelle constitution ?* LGDJ.
- CAMBY, J-P. P. S. (2011). *Le travail parlementaire sous la Ve République*. Montchrestien.
- CAPPELO, A. (2016). *Autorités administratives indépendantes*. Répertoire pénal.
- CARCASSONNE, G. (2013). *La Constitution*. Le Seuil.

- CHAGNOLLAUD, D. J. Q. (2003). *La Ve République. Le pouvoir législatif et le système de partis*. Flammarion.
- CHALTIEL, F. (2000). *Le pouvoir constituant, marque contemporaine de souveraineté*. Dalloz.
- CHANDERNAGOR, A. (1967). *Un parlement pour quoi faire ?* Gallimard.
- CLAMUR, G. J.-L. A. (2006). *Intérêt général et concurrence : essai sur la pérennité du droit public en économie du marché*. Dalloz.
- CLERGERIE, J.-L. (2000). *Le principe de subsidiarité*. Ellipses.
- COHET, F. (2016). *Le contrat*. Fontaine : Presses universitaires de Grenoble.
- CONAC, P. (2017). *Renforcement du contrôle démocratique des autorités administratives et publiques indépendantes*. Rev. sociétés.
- CONIEZ, H. A. (2008). *Ecrire la démocratie. De la publicité des débats parlementaires*. L'Harmattan.
- CONNIL, D. (2017). *Pour les secrétaires d'Etat parlementaires*. Constitutions.
- CORNU, G. (2003). *L'art d'écrire la loi*. Pouvoirs.
- CORNU, G. (2018). *Vocabulaire juridique*. Broché.
- DARIDAN, M.-L. A. L. (2012). *Lobbying : les coulisses de l'influence en démocratie*. Paris Pearson.
- DELCAMP, A. (2011). *La notion de loi organique relative au Sénat : entre affirmation du bicamérisme et parlementarisme rationalisé*. Revue française de droit constitutionnel.
- DELCAMP, A. (2012). *Le Sénat en devenir*. Montchrestien.
- DELZANGLES, H. (2008). *L'indépendance des autorités de régulation sectorielles*. Thèse.
- DEROSIER, J.-P. (2011). *Droit parlementaire. Réflexions sur les possibilités de création d'une commission d'enquête parlementaire. L'exemple de la commission sur les sondages de l'Elysée*. Revue française de droit constitutionnel.
- DEUMIER, P. (2010). *Reconnaissance du lobbying en France*. RTD.
- DEUMIER, P. (2011). *La constitutionnalisation de la responsabilité civile*. Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel.
- DEUMIER, P. (2013). *Le raisonnement juridique*. Dalloz.
- DISANT, M. (2010). *L'autorité de la chose interprétée par le Conseil constitutionnel*. LGDJ.

- DORD, O. (2009). *Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement*. RFDC.
- DREYER, E. (2012). *Focus les manquements au devoir de probité*. Gazette du Palais.
- DROIT, R.-P. (2014). *Figures d'alterité*. Presses universitaires de France.
- DUBOUIS, L. (2000). *Droits nationaux, droit communautaire : influences croisées*. Monde européen et international.
- DUFOUR, O. (2016). *Simplification : le Conseil d'Etat tire la sonnette d'alarme*. Gazette du Palais.
- DURKHEIM, E. (2003). *Les formes élémentaires de la vie religieuse : livre troisième*. Presses universitaires de France.
- ECKERT, G. J.-P. K. (2012). *L'indépendance des autorités de régulation économique et financière : une approche comparée*. Revue française d'administration publique.
- ELGEY, G. (s.d.). *Histoire de la IVe République*. Fayard.
- ESCURAT, A. (2016). *Le lobbying : un outil démocratique*. Fondation pour l'innovation politique.
- ESPLUGAS-LABATUT, P. ROUSSILLON, H. (2015). *Le Conseil constitutionnel*. Dalloz.
- ESPLUGAS-LABATUT, P. CAPORAL, S. SEGUR, Ph. TORCOL, S. (2017). *Droit constitutionnel*. Ellipses.
- ETCHEGOYEN, A. (1995). *le corrupteur et le corrompu*. Agora.
- FAURE, A. (2017). *Métropoles : la controverse du suffrage universel direct*. Carnet de recherche.
- FAUVET, J. (1959). *La IVe République*. Fayard.
- FAVOREU, L. P. G. (2013). *Droit constitutionnel*. Dalloz.
- FENOUILLET, D. P. M. (2017). *Droit des obligations*. LexisNexis FITZGERALD, P. (2011). *Les dispositifs juridiques internationaux de lutte contre la corruption des agents publics étrangers*. Thèse.
- FRANCK, C. J. R. (2010). *Les fonctions juridictionnelles du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat dans l'ordre constitutionnel*. Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- FRAYSSE, F. F. H. (2011). *Les commissions parlementaires dans l'espace francophone*. Montchrestien.
- GAHDOUN, P.-Y. (2008). *L'amélioration de la fabrication des lois*. AJDA.

- GAIA, P. GHEVONTIAN, R. MELIN-SOUCRAMANIEN, F. OLIVA, E. ROUX, A. (2016). *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*. Grands textes.
- GALEMBERT, C. O. R. (2013). *Faire parler le Parlement : méthodes et enjeux de l'analyse des débats parlementaires pour les sciences sociales*. Droit et société.
- GALICHON, G. (1954). *Aspects de la procédure législative en France*. Revue français de science politique.
- GALLETTI, F. (2004). *Existe-t-il une obligation de bien légiférer ?, Propos sur "l'incompétence néfative du législateur dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*. Presses universitaires de France.
- GARCIA, J. G. (2009). *Exécution des décisions de la juridiction administrative*. Répertoire cont. administratif.
- GERARD, A. B. (1998). *La bataille des éthiques*. Ethique et modernité.
- GHEVONTIAN, R. (2012). *Les grandes dates de la Ve République*. Dalloz.
- GICQUEL, J. (2008). *La reparlementarisation : une perspective d'évolution*. Pouvoirs.
- GICQUEL, J.-E. G. (2012). *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Montchrestien.
- GICQUEL, J. P. A. (2016). *Lexique de droit constitutionnel*. Presses universitaires de France.
- GILARDEAU, E. (2011). *A l'aube du droit pénal utilitaire*. L'Harmattan.
- GOUNDOUIN, A. V. (2015). *Dictionnaire de droit administratif*. Broché.
- GROSSMAN, E. (2003). *Les groupes d'intérêt économiques face à l'intégration européenne : le cas du secteur bancaire*. Revue française de science politique.
- GUEUT, J. L. (1939). *Les pouvoirs judiciaires des commissions d'enquête parlementaire*. Thèse.
- GUILLAUME, M. (2010). *La question prioritaire de constitutionnalité*. Justice et cassation, revenu annuelle des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation.
- HAMOUDI, L. (2017). *Lanceurs d'alerte : quelle protection ?* Les Cahiers sociaux.
- HERIN, J.-L. (2013). *Les groupes minoritaires : un nouveau concept entre droit et politique*. Pouvoirs.
- HEURTIN, J. (1999). *L'espace public parlementaire. Essai sur les raisons du législateur*. PUF.
- HOUILLON, G. (2012). *Le lobbying en droit public*. Bruylant.
- HOUILLON, G. (2012). *Le lobbying en droit public*. Bruylant.

- HOUILLON, P. (2010). *Le contrôle extraordinaire du Parlement*. Pouvoirs.
- HUTIER, S. (2015). *Le contrôle de la procédure parlementaire par le Conseil constitutionnel : étude sur la juridictionnalisation du fonctionnement des assemblées parlementaires françaises*. Thèse.
- HYEST, J.-J. (2013). *La commission mixte paritaire, lieu mystérieux de pouvoir*. Pouvoirs.
- IDOUX, P. (2017). *Le nouveau statut général des AAI et API*. AJDA.
- J. GICQUEL, D. R. (2008). *Un parlement renforcé ?* Dalloz.
- JAMOT, D. (2012). *Le Parlement et les relations internationales*. Thèse.
- JANSEN, J. G. (2006). *Les grands discours parlementaires de la Quatrième République*. Collin.
- JC. BECANE, M. C. (2010). *La loi*. Dalloz.
- JEGOUZO, Y. (2010). *Le Conseil économique, social et environnemental : une renaissance ?* AJDA.
- JENNEQUIN, A. (2009). *L'intelligibilité de la norme dans les jurisprudences du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État : plaider pour une déjuridicisation de l'intelligibilité de la norme*. Revue française de droit administratif.
- JOUANJAN, O. (2003). *Une interprétation de la théorie réaliste de Mochel Troper*. Droits.
- JOXE, P. (2008). *La loi est-elle l'expression de la volonté générale ?* Association Après-demain.
- KERLEO, J.-F. (2014). *Plaidoyer en faveur d'une réforme de l'article 40 de la Constitution*. RFDC.
- KERROUCHE, O. R. (2009). *Retour au parlement*. Revue française de science politique.
- KHILNANI, S. (2001). *La société civile, une résurgence*. Critique internationale.
- LALLET, A. (2014). *Documents administratifs : accès et réutilisation*. Répertoire cont. administratif.
- LALLET, A. (2014). *Documents administratifs : accès et réutilisation*. Répertoire cont. Administratif.
- LAMBERT, A. J. C. (2013). *Rapport de la mission de lutte contre l'inflation législative*. La Documentation française.
- LASCOUMES, P. P. B. (2009). *Les formes de jugement du politique*. L'Année sociologique.
- LASSERRE, V. (2015). *Loi et règlement, Normativité des lois*. Dalloz.

- LAUVAUX, P. (1997). *Le parlementarisme*. PUF.
- LAVRIC, S. (2010). *Exécution des décisions de justice : proposition de loi modifiée en première lecture*. Dalloz.
- LEFEBURE, P. (2011). *Les apports des entretiens collectifs à l'analyse des raisonnements politiques. Composition des groupes et dynamiques discursives*. Revue française de science politique.
- LEFEBVRE-RANGEON, F. (2015). *Peut-on vouloir légiférer sans norme ? L'exigence de la loi*. AJDA.
- LEMAIRE, E. (2017). *La procédure accélérée ou la regrettable normalisation d'une procédure dérogatoire*. Jurispoliticum.
- LENOIR, N. (2001). *Le métier de juge constitutionnel*. Gallimard.
- LEVAI, P. Q. (2001). *Les 577. Des députés pour quoi faire ?* Stock.
- LEVAI, P. Q. (2001). *Les 577. Des députés pour quoi faire ?* Stock.
- LEZE, D. F. (2013). *La question morale*. Presses universitaires de France.
- LUDET, D. (2008). *Conseil supérieur de la magistrature : une liberté...surveillée ?* Petites affiches.
- MAGNON, X. (2013). *La révolution continue : le Conseil constitutionnel est une juridiction...au sens de l'article 267 di Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*. Revue française de droit constitutionnel.
- MAGNON, X. R. G.-R. (2012). *Pouvoir exécutif et Parlement : de nouveaux équilibres ? : l'impact de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur le rééquilibrage des institutions*. Presses Universitaires d'Aix-Marseille.
- MALBERG, R. C. (Réédition 1984). *La loi, expression de la volonté générale*. Dalloz.
- MARTINEZ UBIEDA, A. L. H. (2018). *Le parlement harcelé : la séparation des pouvoirs affaiblit l'Etat*. Les Temps Modernes.
- MATHIEU, B. (2006). *Le droit d'amendement : en user sans en abuser*. AJDA.
- MATHIEU, B. (2010). *La loi*. Dalloz.
- MATHIEU, B. (2010). *Le Conseil constitutionnnel "Législateur positif" ou la question des interventions du juge constitutionnel français dans l'exerce de la fonction législative*. Revue internationale de droit comparé.
- MATHIEU, B. (2011). *Les commissions parlementaires permanentes, outils de revalorisation de la fonction parlementaire*. Revue française de finances publiques.

- MAUBERT, H. (1848). *Etude sur le suffrage direct et universel, de l'insuffisance de son mode actuel d'expression*. Joubert.
- MAUS, D. (1997). *L'influence du droit international contemporain sur l'exercice du pouvoir constituant*. Association internationale de droit constitutionnel.
- MAUS, D. X. P. (2014). *La Constitution et son juge*. Paris Economica.
- MAZEAU, V. (2015). *Le temps législatif programmé à l'Assemblée nationale : organisation ou désorganisation des débats ?* Constitutions.
- MAZEAU, V. (2017). *La défaveur apparente du temps législatif programmé : simple éclipse, ou désuétude achevée ?* Constitutions.
- MEKKI, M. J. G. (2004). *L'intérêt général et le contrat : contribution à une étude de la hiérarchie des intérêts en droit privé*. LGDJ.
- MEURANT, C. (2017). *L'interprétation des écritures des parties par le juge administratif français*. Thèse.
- MICHEL-DESIRE, P. (1981). *L'article 45 de la Constitution du 4 octobre 1958 : rationalisation de la navette parlementaire et équilibre des pouvoirs constitutionnels*. LGDJ.
- MOLFESSIS, N. (2009). *Les lois domestiques*. Pouvoirs.
- MONGE, P. (2015). *Les groupes minoritaires de l'article 51-1 Const. : de l'artifice juridique à la réalité politique d'un contre-pouvoir*. RFDC.
- MOTTURA, Y. (2015). *Le contrat : mode d'emploi*. Le Mans : Gereso.
- NADAL, J.-L. (2015). *Renouer la confiance publique*. La Documentation française.
- NATIONALE, A. (2000). *Les principales étapes de la procédure législative*. Assemblée nationale.
- NICOD, M. (2013). *En finir avec la surproduction des normes ?* Defrénois.
- NORY, J. (1923). *Le droit de propriété et l'intérêt général*. Thèse.
- ORLANDO, V. E. (1895). *Du fondement juridiquement de la représentation politique*. Revue du droit public et de science politique.
- OULAHBIB, L.-S. (2014). *Intérêt général et bien commun : théorie renouvelée de l'action publique*. L'Harmattan.
- PASSERON, J.-C. (2000). *La politique, l'éthique et les savoirs*. Ethique.
- PEGUY, C. (1987). *Oeuvres en prose*. Gallimard.
- PIROTTE, G. (2007). *La notion de société civile*. La Découverte.

- PONTIER, J.-M. (1981). *Les intergroupes parlementaires*. RDP.
- PONTIER, J.-M. (2016). *La décentralisation française, Evolutions et perspectives*. LGDJ.
- PRELOT, M. (1963). *Introduction au droit parlementaire*. Politique.
- STONE, M. S. (2005). *Constitutional Law*. Aspen Publishers.
- REGIS, N. (2016). *Juge, est-ce interpréter ?* Cahiers philosophiques.
- RIALS, D. A. (2003). *Dictionnaire de la culture juridique*. Lamy-Puf.
- RIBERA, A. (1978). *Les Elections au suffrage universel direct : législatives, cantonales, municipales*. Berger-Levrault.
- ROBERT, L. (1999). *La notion de volonté générale*. Thèse.
- ROSA, A. (2014). *La référence aux travaux parlementaires dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel : un instrument de renforcement de la légitimité du juge et du législateur*. Revue française de droit constitutionnel.
- ROUAULT, M.-C. (2018). *Panorama de droit public*. Petites affiches.
- ROUSSEAU, J.-J. (1762). *Du contrat social*.
- ROUSSEAU, J.-J. (s.d.). *Contrat social*.
- ROUVILLOIS, F. F. (2010). *Lobbying : la nouvelle donne constitutionnelle*. Dalloz.
- ROYER, E. (2009). *Application de l'article 65 de la Constitution : adoption du projet de loi organique*. Dalloz.
- SAINT-PAUL, G. B. D. (2012). *Réflexions sur l'organisation du système de santé*. La Documentation française.
- SCHOETTL, J.-E. (2017). *Moralité, quand tu nous tiens*. Petites affiches.
- SIMLER, P. (2017). *Classification des obligations*. Jurisclasseur.
- SOUDAIN, T. (2016). *Liberté d'expression, liberté des débats parlementaires et mesures disciplinaires*. Dalloz.
- SURIN, S. (2017). *Les travaux préparatoires dans l'interprétation constitutionnelle finaliste des normes*. Thèse.
- SZIJ, E. (2009). *La technique de la loi dans les travaux préparatoires au débat parlementaire*. Revue d'histoire politique.
- SZIJ, E. (2009). *La technique de la loi dans les travaux préparatoires au débat parlementaires*. Revue d'histoire politique.

- TASCA, C. (1998). *La discussion parlementaire est fondamentale du point de vue démocratique*. Petites affiches.
- THIERS, E. (2010). *Le contrôle parlementaire et ses limites juridiques : un pouvoir presque sans entraves*. Pouvoirs .
- THIERS, E. (2015). *Le syndrome "Benjamin Franklin" ou comment la question prioritaire de constitutionnalité détermine, parfois, la saisine parlementaire du Conseil constitutionnel*. Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel.
- THOMAS, D. D. T.-M.-C. (2016). *Lanceurs d'alerte : innovation juridique ou symptôme social ?* Presse universitaire de Montpellier.
- TORRES, B. J. (2016). *Thiers proclamé "Libérateur du Territoire" le 16 juin 1877*. Histoire par l'image.
- TOULEMONDE, G. (2016). *Le temps parlementaire*. Constitutions.
- TOUZEAU, L. (2011). *Le Conseil économique, social et environnemental après la loi organique du 28 juin 2010 : une assemblée constitutionnelle mal identifiée*. Revue du droit public.
- TROPER, M. (2015). *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*. Anthologie du droit.
- TURK, P. (2003). *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la Ve République*. Thèse.
- TURK, P. (2016). *Les commissions parlementaires et l'état d'urgence*. RFDA.
- TUSSEAU, O. D. (2016). *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Seuil.
- URVOAS, J.-J. (2013). *La lente mais irrépressible renaissance des commissions parlementaires*. Pouvoirs .
- VALLEE, G. A. G.-H. (2004). *La "fabrique" de la loi à l'épreuve de la démocratie : décréter, consulter, négocier*. Négociations.
- VERON, M. (2007). *Manquements au devoir de probité entre la morale et l'argent*. Gazette du Palais.
- VERPEAUX, M. (2005). *Neutrons législatifs et dispositions réglementaires : la remise en ordre imparfaite*. Dalloz.
- VERPEAUX, M. (2016). *La Constitution*. Dalloz.
- VERPEAUX, M. (2002). *Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux*. LGDJ.
- VERPEAUX, M. MATHIEU, B. (2006). *La réforme du travail législatif*. Dalloz.

- VERPEAUX, M. L. B.-C.-L. (2012). *Chronique de droit constitutionnel jurisprudentiel, la compétence et le domaine de la loi*. Petites Affiches.
- VIEL, M. (2006). *La confection d'une loi de trop*. Pessac.
- WEILL, D. L. (1973). *Le choix d'un député*. Edition de Minuit.
- WINOCK, M. (2013). *Clemenceau*. Perrin.
- WONG, S. B. (2001). *Face au conflit et à l'ambiguïté de la morale*. Presse universitaire de Caen.
- ZALMA, G. (1980). *Le Parlementaire en mission dans les institutions françaises*. Presses universitaires de Lyon.
- ZARKA, J.-C. (2008). *La réforme du Conseil supérieur de la magistrature*. Gazette du Palais.
- ZULFIKARPASIC, A. (2001). *Le vote blanc : abstention civique ou expression politique ?* Revue française de science politique.

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE	5
INTRODUCTION GENERALE.....	7
PARTIE 1.....	19
L'EXISTENCE DES DOCUMENTS PARLEMENTAIRES : UNE NECESSITE DANS LE PROCESSUS LEGISLATIF	19
TITRE 1.....	21
LES DOCUMENTS PARLEMENTAIRES AU TRAVERS DU PROCESSUS LEGISLATIF.....	21
CHAPITRE 1 : LES DOCUMENTS PARLEMENTAIRES, EDIFICATION D'UNE MISSION LEGISLATIVE	23
SECTION 1 : La qualification d'un document parlementaire, la matérialisation de l'intention législative.....	23
Paragraphe 1 : Un critère formel, des documents issus des dossiers législatifs	23
A) La notion de document parlementaire	23
B) Les documents parlementaires, des documents référentiels	26
C) Les documents parlementaires : une prérogative octroyée à l'auteur de l'acte 28	
Paragraphe 2 : Un critère matériel, la participation à une mission législative	30
A) La nécessité d'un lien étroit avec une mission législative.....	30
B) L'obligation de porter le sens législatif	32
C) Une nature contradictoire ?.....	34
SECTION 2 : Les documents parlementaires, les supports de l'écriture de la loi.....	37
Paragraphe 1 : Le processus législatif, révélateur de la place des documents parlementaires dans l'écriture de la loi.....	38
A) La notion d'écriture de la loi	38
B) La rédaction de la loi, l'art d'écrire la loi	40
Paragraphe 2 : Le contrôle de constitutionnalité, indice du rôle des documents parlementaires dans l'écriture de la loi.....	43
A) Documents parlementaires et censure constitutionnelle.....	43
B) Des documents piliers des fonctions quasi législatives du Conseil constitutionnel.....	47
CONCLUSION DU CHAPITRE 1	51
CHAPITRE 2 : LES DOCUMENTS PARLEMENTAIRES, CLEF DE VOUTE DE L'ACTION LEGISLATIVE.....	52
SECTION 1 : Le cautionnement des voies législatives	52

Paragraphe 1 : Le rôle législatif des commissions à la lumière des documents parlementaires.....	52
A) La détermination des commissions, leurs compétences rappelées	53
B) La publicité des travaux parlementaires, leurs fonctions confirmées.....	56
Paragraphe 2 : Le rôle légiférant des documents parlementaires à la lumière des commissions	60
A) Les avis des commissions : des documents parlementaires fondamentaux....	60
B) Les rapports des commissions : des documents parlementaires privilégiés ...	64
SECTION 2 : L'assurance des actions parlementaires	68
Paragraphe 1 : Le conditionnement du dépôt du texte	68
A) Les dérogations : des moyens éprouvés	68
B) Les questions publiques : un moyen approuvé	72
Paragraphe 2 : Le conditionnement du débat du texte.....	76
A) Les documents parlementaires : la base de l'examen en séance	76
B) L'existence des documents parlementaires : une garantie.....	80
CONCLUSION DU CHAPITRE 2	84
CONCLUSION DU TITRE 1.....	85
TITRE 2.....	86
LE PROCESSUS LEGISLATIF AU TRAVERS DES DOCUMENTS PARLEMENTAIRES.....	86
CHAPITRE 1 : LA RELATIVITE DE L'EXISTENCE DES DOCUMENTS PARLEMENTAIRES	88
SECTION 1 : La gouvernance parlementaire	88
Paragraphe 1 : L'utilité autocratique des groupes politiques dans l'écriture de la loi	88
A) L'institutionnalisation des groupes politiques	89
B) Groupes politiques et direction parlementaire : une organisation modératrice	93
Paragraphe 2 : Le rapporteur, cavalier de la procédure législative	95
A) Le choix du rapporteur : une occasion pour le parlementaire et la proposition	95
B) L'exercice de la fonction de rapporteur : une opportunité pour la procédure	99
SECTION 2 : La tutelle des thèmes législatifs.....	102
Paragraphe 1 : La législation financière : le Parlement effacé	103
A) La difficile appréhension parlementaire du thème financier	103
B) Le thème économique : une reconquête chimérique	107

Paragraphe 2 : Le thème des Lois : le Parlement vainqueur	111
A) La corrélation entre le thème légiféré et les méthodes de travail employées	111
B) La prépondérance des propositions issues du Sénat	115
CONCLUSION DU CHAPITRE 1	118
CHAPITRE 2 : LA FLEXIBILITE DE L'ECRITURE DE LA LOI.....	119
SECTION 1 : L'influence des documents parlementaires sur les amendements.....	119
Paragraphe 1 : La conformité des amendements aux documents parlementaires ...	120
A) L'influence supérieure des documents issus de la commission des lois	120
B) L'influence modérée des documents issus des autres commissions parlementaires	123
Paragraphe 2 : La réponse des amendements aux documents parlementaires	126
A) Les amendements : la possibilité de contester les documents parlementaires privilégiés.....	126
B) Les amendements : un droit de riposte aux documents parlementaires secondaires	130
SECTION 2 : L'influence des amendements sur l'écriture de la loi.....	133
Paragraphe 1 : Les amendements déposés à l'Assemblée nationale et le conditionnement de l'écriture de la loi	133
A) Un moyen de subsistance pour le texte	134
B) Un moyen d'aboutissement pour la proposition	137
Paragraphe 2 : Les amendements déposés au Sénat et la prolongation de l'écriture de la loi	140
A) Un moyen supplémentaire pour assurer la coordination du texte	141
B) Un moyen supplémentaire pour consolider le texte	144
CONCLUSION DU CHAPITRE 2	148
CONCLUSION DU TITRE 2.....	149
CONCLUSION DE LA PARTIE 1	150
PARTIE 2.....	151
LES DOCUMENTS PARLEMENTAIRES, REFLETS D'UNE INITIATIVE LEGISLATIVE CONCURENTIELLE	151
TITRE 1.....	153
UNE INITIATIVE CONCURRENCEE DE L'INTERIEUR	153
CHAPITRE 1 : LE DETOURNEMENT DES FONCTIONS PARLEMENTAIRES NON LEGISLATIVES.....	155
SECTION 1 : L'utilisation de la fonction de contrôle pour justifier l'initiative législative	155

Paragraphe 1 : La création d'une commission d'enquête et l'écriture de la loi	156
A) Une force parlementaire affirmée	156
B) Une force législative soulevée	160
Paragraphe 2 : L'écriture de la loi et les rapports des commissions d'enquête	163
A) La certification des documents issus d'une enquête parlementaire	164
B) Les rapports des commissions d'enquête : des documents parlementaires avortés ?	168
SECTION 2 : L'utilisation de la fonction d'information pour fonder l'initiative législative	171
Paragraphe 1 : La nature pré-législative des rapports d'information	172
A) Des documents parlementaristes	172
B) Un objet au caractère parfois légistique	175
Paragraphe 2 : La portée législative des rapports d'information	178
A) Un document d'une valeur autoritaire	178
B) Une initiative législative reconnue	181
CONCLUSION DU CHAPITRE 1	185
CHAPITRE 2 : L'INSTRUMENTALISATION DES MECANISMES D'ELABORATION DE LA LOI	187
SECTION 1 : Le détournement de la procédure législative afin de maintenir ou affaiblir une initiative législative	187
Paragraphe 1 : Les propositions de résolution : des documents en dehors du champ de la procédure législative	188
A) Un intérêt législatif et politique nébuleux	188
B) Une capacité d'incidence sur l'initiative législative	191
Paragraphe 2 : La procédure de saisine pour avis des commissions parlementaires : un moyen de protéger l'initiative législative	194
A) Les avis des commissions : un document parlementaire pivot	194
B) Les avis des commissions : un document parlementaire pour protéger une initiative législative	198
SECTION 2 : L'exploitation de la dynamique processuelle législative pour soutenir ou affaiblir une initiative législative	202
Paragraphe 1 : La possibilité d'écrire la loi sans légiférer	202
A) Les documents parlementaires et la normativité	202
B) Les dispositions non normatives et l'écriture de la loi	205
Paragraphe 2 : La fonctionnalité des propositions non abouties	209
A) Les propositions sacrifiées : des vitrines législatives ?	209

B) Les chaînes de propositions	213
CONCLUSION DU CHAPITRE 2	217
CONCLUSION DU TITRE 1	218
TITRE 2	219
UNE INITIATIVE CONCURRENCEE DE L'EXTERIEUR	219
CHAPITRE 1 : LA PARTICIPATION DES ACTEURS INSTITUTIONNELS AU SEIN DU PROCESSUS LEGISLATIF	221
SECTION 1 : La difficile reconnaissance de la fonction législative du Conseil d'Etat	221
Paragraphe 1 : Le Conseil d'Etat et la nature de la loi	221
A) Les rapports du Conseil d'Etat : des cibles législatives.....	222
B) Les décisions du Conseil d'Etat : un dogme législatif.....	226
Paragraphe 2 : Le Conseil d'Etat et l'écriture de la loi	230
A) Les avis formels du Conseil d'Etat : une intervention législative rejetée	230
B) La publicité des avis formels du Conseil d'Etat : une indispensable évolution 233	
SECTION 2 : Les avis des institutions publiques : une fonction législative relative .	237
Paragraphe 1 : Le Conseil supérieur de la magistrature : une intervention tribunaire de la volonté du Parlement	237
A) L'influence législative du Conseil supérieur de la magistrature dans le processus législatif	237
B) L'avenir du Conseil supérieur de la magistrature, indice de la méfiance du Parlement	240
Paragraphe 2 : Le cas particulier du Conseil économique social et environnemental	244
A) Une place limitée	244
B) Une existence menacée.....	248
CONCLUSION DU CHAPITRE 1	253
CHAPITRE 2 : L'INVITATION DE LA SOCIETE CIVILE AU SEIN DU PROCESSUS LEGISLATIF	254
SECTION 1 : Les signes d'une présence grâce à l'interprétation des documents parlementaires	254
Paragraphe 1 : La participation des représentants d'intérêts publics : l'alerte citoyenne.....	255
A) Une capacité d'incidence législative	255
B) Une protection indice d'un intérêt législatif	259

Paragraphe 2 : La participation des représentants d'intérêts privés : le lobbying ...	264
A) L'aporie de la déontologie parlementaire	264
B) La possibilité d'inviter les parlementaires à légiférer	268
SECTION 2 : Les indices d'une protection confirmée par les documents parlementaires	272
Paragraphe 1 : La protection pénale des parlementaires sous influence	272
A) La répression de la corruption et du trafic d'influence.....	272
B) L'extension de la protection des parlementaires	276
Paragraphe 2 : L'anticipation de l'influence exercée sur les parlementaires	279
A) La déconcentration du Parlement	280
B) La possible transposition du modèle américain.....	284
CONCLUSION DU CHAPITRE 2	289
CONCLUSION DU TITRE 2.....	290
CONCLUSION DE LA PARTIE 2	291
CONCLUSION GENERALE	293
Bibliographie	297
TABLE DES MATIERES	309