

Dissertation : « Le rôle du Gouvernement dans la procédure législative »

L'affirmation du rôle du Gouvernement dans la procédure législative montre à quel point l'organisation de cette procédure, sous la 5ème République, s'inscrit dans un fil rouge, celui de la limitation des possibilités d'émancipation du Parlement. Plus précisément, la 5ème République vise à rompre avec les excès du parlementarisme de la 3ème et de la 4ème dans la procédure législative.

A ce titre, il convient en tout premier lieu de définir la procédure législative comme l'ensemble des étapes, de l'élaboration d'une loi à son adoption, visant à produire ou à assurer la production de la loi. D'ailleurs, l'article 39 al.1er (modifié par la révision de 2008) dispose que : « *L'initiative des lois appartient concurremment au Premier Ministre et aux membres du Parlement* ». « *L'initiative* » est un rôle très important, c'est la faculté et le droit de pouvoir produire une loi. Ce partage de l'initiative est conforme à la tradition du régime parlementaire dans lequel se retrouve une réelle collaboration des pouvoirs entre d'une part le Parlement pour les propositions de loi et d'autre part le Gouvernement pour les projets de loi. De plus, l'article 24 al.1er (lui aussi modifié par la loi du 23 juillet 2008) dispose que : « *Le Parlement vote la loi.* ». Cela peut paraître naturel que le Parlement vote la loi mais il a fallu attendre 2008. Ces deux organes participent donc à la procédure législative, de l'élaboration de la loi (article 39 al.1er) à son vote final par le Parlement (article 24 al.1er). Il est à noter que cependant, en pratique, une loi peut être parfois « *considérée comme adoptée* », sans vote, en cas d'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le texte (article 49 al. 3). Ensuite, le Gouvernement se définit aussi comme un des organes du pouvoir exécutif dont l'action est délimitée notamment par l'article 20 qui dispose que : « *Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation* ». Le Gouvernement étant d'ailleurs composé du Premier Ministre et de ses ministres.

La question de la place et du rôle du Gouvernement, dans la procédure législative, s'inscrit dans un contexte spécifique. En 1958, la volonté du pouvoir constituant est de faire du Gouvernement l'organe fort de la procédure législative. En effet, les excès du parlementarisme durant les Républiques précédentes ont conduit le pouvoir constituant à conférer au Gouvernement un pouvoir prépondérant, le pouvoir du dernier mot à chaque étape de la procédure législative. Au fil du temps, couplé au fait majoritaire et à l'hyper-présidentialisation de la 5ème République, cette rationalisation du Parlement a conduit à faire du Parlement une chambre d'enregistrement. Toutefois, cette position privilégiée du Gouvernement n'a pas pour autant toujours été jugée satisfaisante, le déséquilibre étant devenu trop manifeste. C'est justement pour rééquilibrer la distribution des pouvoirs entre le Parlement et le Gouvernement durant la période législative que le pouvoir constituant est intervenu avec la réforme du 23 juillet 2008. Il convient de noter que cette réforme, focalisée essentiellement sur une refonte de la procédure législative, est quantitativement la plus importante qu'ait connue la 5ème. A ce sujet, il convient de faire une remarque à propos de la volonté du comité Vedel de 1993 qui avait déjà travaillé sur ce projet. Il n'était alors pas rentré en vigueur, mais il a été un des supports essentiels de la réforme de 2008.

Cette révision est essentielle pour comprendre l'intérêt de s'interroger sur le rôle du Gouvernement dans la procédure législative. Les excès du parlementarisme rationalisé ont conduit à une omnipotence du Gouvernement qui s'est traduit par le nombreux abus, au détriment du Parlement qui détient, *a priori*, un dans tout régime parlementaire tel que celui de la Ve République.

Dès lors, il convient de se demander si la réforme du 23 juillet 2008 a profondément modifié le rôle du Gouvernement au sein des différentes étapes de la procédure législative ?

Ainsi, pour répondre à cette problématique, il sera intéressant d'étudier d'une part la limitation des pouvoirs du Gouvernement durant la phase d'élaboration de la loi (I), puis d'autre part d'étudier l'encadrement ambivalent des pouvoirs coercitifs du Gouvernement (II).

I. La limitation discutable des pouvoirs du Gouvernement durant la phase d'élaboration de la loi

Concrètement, durant l'élaboration de la loi, le rôle du Gouvernement est particulièrement étendu. Toutefois, des modifications ont été introduites par le pouvoir constituant afin de faire évoluer la maîtrise de l'ordre du jour (A) puis, dans la même logique, d'augmenter la puissance des commissions législatives afin de stimuler la démocratie parlementaire (B).

A – L'évolution contrastée de la maîtrise de l'ordre du jour par le Gouvernement

Jusqu'en 2008, la maîtrise du calendrier législatif, c'est à dire la possibilité de déposer un projet de loi ou une loi à l'ordre du jour afin qu'elle soit discutée en commission était totalement dominée par le Gouvernement. Cette omnipotence, cette prépondérance du gouvernement dans cette maîtrise était de ce fait très problématique pour l'initiative parlementaire. La réforme du 23 Juillet 2008 dans son article 48-2, vient instaurer « un ordre du jour partagé » avec cette réforme d'ampleur, désormais le partage est possible : Deux semaines sur quatre. Ce partage il est nouveau, il est essentiel. Essentiel pour faire vivre la démocratie parlementaire. Mais il y a aussi un jour de séance par mois réservé au profit des minorités parlementaires. Cette possibilité a leur profit s'est aussi avérée vitale. Pourquoi ? Parce que le problème de la 5ème République et de la procédure législative, ce n'était pas seulement la surpuissance du Gouvernement, c'était aussi le fait majoritaire, donc en plus d'étouffer la démocratie parlementaire la représentation démocratique était oubliée, carrément écartée de l'échiquier législatif. Le système parlementaire dans un régime ne laisse pas de place aux minorités et cela pose un problème de représentativité au niveau de la production législative. Il faut savoir que Marine Le Pen et Mélenchon représentent plus de la moitié des électeurs. C'était donc normal, quelque part, de laisser à ces groupes là une certaine présence sur le plan parlementaire afin qu'ils puissent proposer certaines choses. Cependant cette possibilité n'est-elle pas d'avantage un effet d'annonce qu'une réelle effectivité car si ces minoritaires se réunissent pour proposer une loi, une fois déposer celle-ci sera sans issue notamment dans un système majoritaire.

Toutefois, malgré cette avancée il faut savoir qu'une priorité l'ordre du jour est encore donnée au gouvernement pour les projets qu'on appelle les lois essentielles pour la vie politique à savoir : lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale. Donc il y a véritablement une volonté de réserver un statut particulier à l'opposition. Bien sûr qu'il s'agit d'une avancée, on le voit mais on a toujours maintenue, quelque part, des niches au profit du Gouvernement, ces niches se sont élargies, Mme le dit Guy Carcassonne « *les niches sont devenues des cabanes* ». Ce qui fait que si rôle du gouvernement paraît limité de prime abord il conserve quand même sur les sujets essentiels des pouvoirs exorbitants. Ce qui atténue l'effet d'aubaine de la réforme du 23 juillet 2008.

Cette modification contrastée du rôle du Gouvernement dans la maîtrise de l'ordre s'est accompagnée d'une réforme du pouvoir et du rôle des commissions parlementaires dans un même sens : renforcer la démocratie parlementaire.

B L'encadrement mitigé de la position dominante du Gouvernement au niveau de l'intervention des commissions parlementaires

Jusqu'en 2008, il y avait une asymétrie, un déséquilibre au niveau de l'intervention et du rôle des commissions, parce que le gouvernement disposait d'un privilège, du fait que le texte discuté en séance publique n'était pas celui issu des travaux de la commission mais celui présenté initialement. Les propositions de lois, quant à elle devaient s'enlisent dans les débats controversés en commissions et subir la foudre des amendements. Donc finalement le Gouvernement, proposait un texte pur qui lui était propre et dépourvu de discussions parlementaires jusqu'en séance publique. Sur ce point divergent, il est nécessaire de relever qu'un effort prépondérant a été fait depuis 2008. En effet pour corriger cette inégalité le constituant a souhaité rompre avec cette pratique, désormais le texte débattu en séance, quel que soit son origine, devra être nécessairement celui qui est issu des travaux de la commission (art.42 de la loi

constitutionnelle du 23 juill. 2008. Ce nouveau processus imposant désormais au gouvernement de défendre et d'expliquer son texte en commission, et non plus seulement lors du débat dans l'hémicycle et de souligner qu'il est du coup privé d'utiliser les moyens dont il disposait pour imposer son texte lors de la discussion en séance, comme le vote bloqué ou encore le vote d'urgence.

Désormais, la discussion en séance publique n'est plus l'épicentre de la commission parlementaire. Les commissions reprennent le dessus sur les débats en séances publiques, en ce sens le constituant a souhaité augmenter le nombre de commissions permanentes en fixant un nombre maximum de « huit dans chaque assemblée », contre six précédemment (art. 48 de la loi constitutionnelle du 23 juill. 2008) plus de commission, plus de temps aussi puisque qu'il y a désormais un délai minimum de 6 semaines entre le dépôt d'un projet ou d'une proposition de loi et son examen en séance devant la première assemblée (art. 42, al. 3 de la loi constitutionnelle du 23 juill. 2008). L'objectif, étant d'accorder aux commissions un délai suffisant pour examiner les textes soumis. Concernant ce délais de 6 semaines, il peut toutefois être totalement inapplicable si le Gouvernement décide de mettre en œuvre la procédure accélérée. Dans ce cas-là il y a un délai minimal de 15 jours. C'est à ce titre que la limitation initialement souhaitée du rôle du Gouvernement durant la procédure législative peut être critiquable car le Gouvernement conserve des prérogatives stratégiques au niveau de l'intervention des commissions parlementaires.

Tous ceci s'accompagne, il faut le souligner, d'une amélioration au niveau de la préparation des lois. Au-delà du recadrage de la fabrication des lois au niveau parlementaire, on a essentiellement voulu améliorer la qualité de la loi, avec l'article 45, le débat législatif avec la discussion répond à une logique rigoureuse et démocratique (art 45,) on a voulu encre dans le texte de la Constitution la nécessité de faire la chasse aux « cavaliers législatif » aussi appelés « neutrons législatifs ». Comme leur nom le suggère, des éléments introduits en cours de la procédure et qui n'ont rien à voir avec l'objet, le caractère initial de la loi et qui de ce fait étaient délétères et perturbateurs dans les débats parlementaires comme il d'ailleurs très courant de le constater notamment sous la 4^{ème} république.

Toutes ces évolutions en amont au niveau de la préparation de la loi participent il est incontestable à une délimitation, voire une limitation, des pouvoirs du Gouvernement dans le but de redonner au Parlement un rôle central ou du moins plus prépondérant dans la procédure législative. Cette volonté, discutable à plusieurs égards, s'accompagne également d'une redéfinition du rôle du gouvernement - en aval des procédures législatives - au moment du vote de la loi.

II. L'encadrement modéré du rôle du Gouvernement dans le cadre du vote de la loi

Malgré les efforts entrepris par le pouvoir constituant dérivé en 2008 pour valoriser le rôle du Parlement et des parlementaires durant la procédure législative, force est de constater, notamment au regard du nouvel encadrement de la procédure de l'article 49-3, que la limitation des pouvoirs du Gouvernement demeure discutable (A). Du plus, en ce qui concerne la vivification des moyens d'expression du Parlement, encore une fois, il est possible de juger insuffisants les nouveaux moyens élaborés par le pouvoir constituant de 2008 (B).

A. La rationalisation ou la limitation du recours à l'article 49-3 :! un encadrement uniquement apparent des pouvoirs coercitifs du Gouvernement

Une fois le texte amendé il y a la phase de discussion et d'adoption de la loi. Avant la réforme de 2008 il y avait un pouvoir très critiqué concernant le rôle du Gouvernement, celui du vote forcé (article 49-3). L'art 49 alinéa 3 est considéré comme un pouvoir très anti-démocratique puisque il permet en fait d'écarter tout débat parlementaire et de faire passer la loi en force. La loi est réputée comme votée et le seul moyen dont dispose le parlement, pour qu'elle ne soit pas votée, c'est de déposer une motion de censure dans les 24 heures qui suivent et votée dans les conditions prévues à l'alinéa 2 de l'article 49. Là, on est vraiment aux antipodes de ce que l'on peut appeler la démocratie parlementaire. Car ici on vise à spolier le Parlement au profit d'un passage en force du gouvernement visant à assurer son autorité.

Désormais il faut savoir que l'article 49 alinéa 3 ne peut être utilisé (depuis 2008) que pour des domaines très précis, notamment sur le vote d'un projet de lois de Finances, ou de financement de la Sécurité Sociale et de plus on ne peut l'utiliser qu'une seule fois par session parlementaire.

De prime à bord, en apparence, textuellement, il s'agit d'une avancée considérable puisque désormais l'encadrement de cet article considéré comme outil anti-démocratique est limité. En réalité, à bien y réfléchir, est-ce que cette limitation de la puissance du Gouvernement est véritablement efficace, importante, suffisante ? Il est permis d'en douter, puisque on est quand même dans une phase d'inflation législative. Dans le cadre de la Loi de Finance générale ou de financement de la Sécurité Sociale, pas de problème, quelque part ce sont des lois cardinales pour l'Etat qui sont vitales à la santé budgétaire, financière et économique de l'Etat. En revanche donner la possibilité de le faire pour un projet de loi ou pour une proposition de loi durant chaque session parlementaire, ceci paraît inconcevable. Il était possible de s'attendre du pouvoir constituant qu'il le limite à une utilisation unique ou légèrement plus importante durant toute une législature mais pas dans le cadre d'une seule session parlementaire. En réalité, derrière cette apparence des limitations du rôle du Gouvernement, le Gouvernement conserve des pouvoirs énormes et donc son rôle de chef d'orchestre de la procédure parlementaire n'est pas entaché en réalité par cette modification a priori contraignante.

Sur la question du recours à ses prérogatives coercitives pour faire passer une loi plus rapidement, l'encadrement des pouvoirs du Gouvernement demeurent particulièrement contrasté. A ce titre, bien que le Parlement jouisse de nouveaux moyens d'expression, le rôle du Gouvernement demeure central pour restreindre les possibilités d'intervention du Parlement.

B – Une limitation insuffisante des pouvoirs du Gouvernement en matière d'expression parlementaire

Tout vise à redonner au Parlement des moyens d'expression, de communication, d'existence pour finalement s'adresser au Gouvernement avec des nouveaux moyens. Ainsi a été réintroduit avec l'art 34-1 le droit de résolution. Ce droit de résolution est un texte par lequel le parlement s'exprime non pas sur une question juridique mais sur une question plutôt de politique générale, et qu'il vise à exprimer sans l'accord normatif. Il faut savoir que le droit de résolution avait été supprimé en 1958 parce qu'il était la cause d'une instabilité gouvernementale profonde sous la 3ème et la 4ème République. Mais pourquoi a-t-il alors été rétabli ?

L'article 34-1, alinéa 2 vient préciser que ce droit de résolution est rétabli mais qu'il est recevable à l'ordre du jour que s'il ne vise à mettre en cause la responsabilité du gouvernement ou à établir des injonctions à l'égard du Gouvernement et de toute façon aujourd'hui le risque est voir un gouvernement affaibli est peu probable. Donc, encore une fois, on préserve le Gouvernement des possibilités de déstabilisation du parlement. Finalement Force est de constater que ces avancées protectrices et bénéfiques ont toujours un garde-fou au profit du Gouvernement, et cela ne permet pas au final de juger d'une véritable transformation du rôle du Gouvernement durant la procédure législative. Bien que limité, il reste néanmoins, incontestablement l'organe fort de la procédure.

De même avec l'article 44 : le pouvoir d'amendement du Parlement est certes renforcé, c'est un moyen décisif pour s'exprimer devant le procédure législative, mais malgré cela cette réforme du 23 juillet 2008 n'a pas agi sur des points essentiels : d'une part le fait que le Gouvernement « puisse s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission » nuit incontestablement à la possibilité de maintenir un débat parlementaire normatif après l'examen des commissions, l'expression parlementaire se trouve donc limitée par la possibilité pour le Gouvernement de rejeter en bloc tous les amendements qui n'ont pas été soumis à la commission.

En outre, toujours dans cet article 44 al.3 qui dispose que : « 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 », est encore un élément essentiel pour assurer la suprématie du Gouvernement durant la procédure législative puisque le gouvernement peut encore demander à mettre en œuvre ce que l'on appelle le vote bloqué. C'est à dire faire voter en bloc un texte en laissant les possibilités de choisir les amendements que ce texte doit contenir. C'est une fois de plus un pouvoir très puissant qui a été maintenu au profit du Gouvernement.