

Les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et l'élaboration de la loi depuis 2008 : une révolution très discrète

Éric THIERS

Conseiller des services de l'Assemblée nationale et
chercheur associé au CEVIPOF

Inspirée pour beaucoup des travaux du comité Balladur¹, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a entendu faire des commissions permanentes des assemblées les principaux acteurs de l'élaboration de la loi. Outre l'augmentation de leur nombre – de six à huit au plus par chambre – et le rétablissement en droit du principe établi dans les faits – la constitution de commissions spéciales est bien l'exception comme en dispose désormais l'article 43 de la Constitution –, c'est la modification apportée au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution qui a induit une révolution discrète mais réelle dans le fonctionnement de l'institution parlementaire : à quelques exceptions près, c'est désormais le texte établi par la commission qui en est saisie au fond qui est discuté en séance et non plus celui initialement déposé par le Gouvernement. C'est dire si la responsabilité des commissions est grande dans l'élaboration de la loi et naturellement dans la qualité de la norme.

¹ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République présidé par M. Édouard Balladur. Ce comité a remis au président de la République son rapport, *Une V^e République plus démocratique*, le 29 octobre 2007 (*Journal officiel de la République française*, n° 252 du 30 octobre 2007 ; en ligne : <<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/074000697/0000.pdf>>, consulté le 15 avril 2014).

C'est cette révolution, copernicienne en ce qu'elle a imposé un changement profond de point de vue, que nous évoquerons en en rappelant les raisons et les conséquences attendues et observées. Si révolution il y a eu, celle-ci est manifestement toujours en cours et ne demande qu'à se déployer plus encore.

I. Un nouveau principe constitutionnel : le texte élaboré par la commission est examiné en séance

Depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008², l'article 42 de la Constitution dispose, dans ses deux premiers alinéas :

« 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. / Toutefois, la discussion en séance des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale porte, en première lecture devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement et, pour les autres lectures, sur le texte transmis par l'autre assemblée. »

Auparavant, quels que soient le projet en discussion et les amendements adoptés par la commission saisie au fond, le texte déposé initialement par le Gouvernement ou transmis par la première assemblée saisie en cas de navette était débattu en séance plénière³. De fait, les membres de la commission, et singulièrement le rapporteur du texte, pouvaient apporter toutes les modifications qu'ils souhaitaient au projet du Gouvernement, celui-ci disposait, en cas de divergence de vues, d'un avantage substantiel en séance ; c'est au rapporteur qu'il appartenait de convaincre ses collègues face à un ministre qui pouvait recourir par ailleurs à tous les instruments mis à sa disposition par le parlementarisme rationalisé, comme le vote bloqué en application de l'article 44, alinéa 3, de la Consti-

² Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.

³ Sur les commissions permanentes, on renverra notamment à : Pauline TÜRK, *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la V^e République*, coll. « Thèmes et commentaires. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », Paris, Dalloz, 2005 ; Françoise FRAYSSE et Fabrice HOURQUEBIE (dir.), *Les commissions parlementaires dans l'espace francophone*, coll. « Grands colloques », Paris, Montchrestien, 2011 (en particulier Georges BERGOUIGNOUS, « Les commissions parlementaires et le processus d'élaboration de la loi en France », p. 167).

tution. Seules les propositions de loi⁴ échappaient à ce schéma : elles étaient discutées en séance sur la base du texte élaboré en commission. Mais on sait que l'initiative parlementaire prospérait alors bien peu par cette voie.

Quels étaient les objectifs poursuivis par cette inversion fondamentale des facteurs ? Il faut ici revenir vers les inspirateurs de la réforme, à savoir le comité Balladur⁵. Le rapport de ce comité n'était pas ambigu puisqu'il entendait « *faire des commissions le pivot du travail parlementaire* » et qu'il exprimait « *une conviction à la fois claire et forte : le travail du Parlement ne peut retrouver efficacité et prestige que s'il repose sur un rôle accru des commissions de chacune des deux assemblées.* » Le comité Balladur proposait alors une répartition des tâches entre la séance publique, qui devait revêtir un caractère plus politique, et l'examen en commission plus technique. Pour le Comité, la condition de cette nouvelle donne était que la discussion s'engage non plus sur le texte du Gouvernement mais sur celui de la commission⁶. Le Comité n'avait d'ailleurs pas négligé la portée de cette réforme : « *Il ne faut pas s'y tromper, c'est là une transformation fondamentale du travail parlementaire et gouvernemental.* » L'un des corollaires de cette réforme était de donner plus de temps aux commissions pour travailler ; la révision constitutionnelle de 2008 va le prévoir en imposant, devant la première assemblée saisie en première lecture un délai de six semaines⁷ minimum entre le dépôt d'un texte et son examen en séance sauf engagement de la procédure accélérée (article 42 de la Constitution).

Le bénéfice attendu de cette répartition nouvelle – et un peu idéale – entre commission (technique) et séance (politique) était donc à la fois une plus grande clarté des délibérations et un gain de temps en séance. Cette réorientation des débats parlementaires induisait logiquement que le rôle

⁴ Les propositions de loi procèdent de l'initiative des parlementaires, les projets de loi étant déposés par le Gouvernement.

⁵ Le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions, présidé par Édouard Balladur, a remis son rapport le 29 octobre 2007 au Président de la République.

⁶ Proposition n° 37 du Comité. Le principe posé souffrait d'exceptions, d'ailleurs reprises par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 : « *Aux yeux du Comité, la règle nouvelle ne s'appliquerait pas aux projets de lois de finances non plus qu'aux projets de lois de financement de la sécurité sociale, qui sont au cœur des prérogatives du Gouvernement dans la conduite de l'action publique. Elle ne vaudrait pas non plus pour les projets de loi constitutionnelle.* » (*Une V^e République plus démocratique*, préc., note 1, p. 48.)

⁷ Ce délai est de quatre semaines pour la seconde assemblée saisie en première lecture entre la transmission du texte adopté par l'autre chambre et l'examen en séance.

déjà important du rapporteur désigné par la commission s'en trouve encore renforcé. La réforme du Règlement de l'Assemblée nationale⁸ qui suivit la révision constitutionnelle de 2008 en tira les conclusions sous plusieurs aspects.

II. L'impact dans l'organisation du travail des commissions

L'article 86 du Règlement de l'Assemblée nationale dispose ainsi que, lorsque le délai entre le dépôt d'un texte et son examen en séance est au moins égal à six semaines⁹, le rapporteur met à disposition la semaine qui précède l'examen de ce texte en commission un document qui fait état de l'avancement de ses travaux. Ce document, que les initiés dénomment «prérapport», peut être constitué soit *a minima* d'un tableau comparatif¹⁰, soit d'un exposé général qui correspond à la première partie des rapports parlementaires, soit des commentaires d'articles qui constituent la deuxième partie de ces rapports. Au sein de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, les rapporteurs diffusent toujours, y compris lorsqu'il est dérogé au délai de six semaines quand la procédure accélérée¹¹ est décidée par le Gouvernement, un «prérapport» correspondant, dans la majeure partie des cas, aux commentaires d'articles au plus tard le vendredi après-midi précédant l'examen du texte par la commission. Les membres de la commission peuvent ainsi en prendre connaissance avant la réunion. C'est une base de discussion qui leur est très utile.

Dans le même esprit, l'article 46, alinéa 1^{er}, du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit que les auditions menées par le rapporteur sont ouvertes à tous les membres de la commission qui en sont informés par le secrétariat de la commission.

Le fait que la commission établisse le texte qui sera ensuite examiné en séance impose aussi que ses travaux soient rendus publics. C'est un point essentiel. Si le Conseil constitutionnel n'a pas exigé l'ouverture au public des salles de commission – on serait bien en peine d'assurer l'effectivité

⁸ Résolution n° 292 du 27 mai 2009 réformant le Règlement de l'Assemblée nationale.

⁹ En écho aux dispositions précitées de l'article 42 de la Constitution.

¹⁰ Ce document sous la forme de tableau permet de disposer de façon panoramique d'une comparaison entre les textes en vigueur et les modifications proposées par le projet ou la proposition de loi en discussion.

¹¹ Article 45 al. 2 de la Constitution du 4 octobre 1958.

d'un tel principe pour des raisons tout simplement de places disponibles dans ces salles – il a fait de la publicité des travaux des commissions une condition du respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire¹². Cette publicité est assurée par un compte rendu écrit et désormais, pour trois commissions¹³, par la diffusion de leurs travaux sur Internet.

De plus, les ministres doivent pouvoir participer aux travaux de la commission y compris lors des votes sur les articles et les amendements, le Conseil constitutionnel déclarant même caduque une disposition du Règlement du Sénat qui y faisait obstacle¹⁴.

¹² *Conseil constitutionnel, décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*: « 12. Considérant que les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, qui s'appliquent aux travaux des commissions, imposent qu'il soit précisément rendu compte des interventions faites devant celles-ci, des motifs des modifications proposées aux textes dont elles sont saisies et des votes émis en leur sein; qu'il en va notamment ainsi pour les projets et propositions de loi dont la discussion 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 » (nos italiques).

¹³ *La commission des Lois, la commission des Affaires culturelles, la commission des Affaires sociales*.

¹⁴ *Conseil constitutionnel, décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009, Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*: « 4. Considérant que, d'une part, en vertu de l'article 42 de la Constitution, "la discussion des projets et propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission" et, d'autre part, en application de l'article 44, le droit d'amendement du Gouvernement s'exerce tant en séance qu'en commission; [...] 35. Considérant, en outre, qu'aux termes du premier alinéa de l'article 31 de la Constitution: "Les membres du Gouvernement ont accès aux deux assemblées. Ils sont entendus quand ils le demandent"; que, d'après les articles 40 et 41, le Gouvernement peut s'opposer, dès l'examen en commission, à la recevabilité des propositions et amendements lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques soit la création ou l'aggravation d'une charge publique et lorsque ces propositions ou ces amendements ne sont pas du domaine de la loi ou sont contraires à une délégation accordée en vertu de l'article 38; 36. Considérant que ces dispositions constitutionnelles impliquent que le Gouvernement puisse participer aux travaux des commissions consacrés à l'examen des projets et propositions de loi ainsi que des amendements dont ceux-ci font l'objet et assister aux votes destinés à arrêter le texte sur lequel portera la discussion en séance; qu'il s'ensuit, d'une part, que les dispositions en vigueur des règlements des assemblées restreignant dans ces hypothèses le droit d'accès du Gouvernement aux travaux des commissions sont rendues caduques par l'effet de l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle et, d'autre part, que le dernier alinéa de l'article 13 de la loi orga-

On ajoutera que l'Assemblée nationale a tiré, d'un point de vue plus prosaïque, une autre conséquence de ce rôle renforcé des commissions en introduisant à l'article 42 de son Règlement une obligation de présence lors de la réunion du mercredi matin, réservée aux travaux des commissions, assortie d'une sanction financière.

Cette réforme de l'article 42 de la Constitution a deux conséquences majeures: l'une en termes de rythme, l'autre en termes de rapports de forces entre l'exécutif et le législatif.

III. Une nouvelle temporalité du travail en commission

Le fait que le texte de la commission soit celui examiné en séance impose un travail articulé en deux temps: les députés – en leur ensemble, et non pas seulement les membres de la commission – peuvent déposer des amendements devant cette commission; mais une fois que la commission a statué et établi son texte¹⁵, un second « round » a lieu avec le dépôt d'amendements sur le projet ou la proposition de loi modifié par la commission en vue de la séance. Cela suppose que le texte établi par la commission soit mis à disposition des parlementaires suffisamment de temps avant la tenue de la séance pour qu'ils puissent rédiger leurs amendements sur cette nouvelle mouture du texte, qui peut être très différente de celui initialement déposé¹⁶. À cette fin, l'article 86, alinéa 4, du Règlement de

nique qui limite le droit d'accès du Gouvernement aux travaux des commissions est contraire à la Constitution»; *Conseil constitutionnel, décision n° 2009-582 DC du 25 juin 2009*, Résolution tendant à modifier le règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat: « 10. Considérant que, comme l'énonce la décision du 9 avril 2009 susvisée, ces dispositions constitutionnelles impliquent que le Gouvernement puisse participer, quand il le souhaite, aux travaux des commissions consacrés à l'examen des projets et propositions de loi ainsi que des amendements dont ceux-ci font l'objet et assister à l'ensemble des votes destinés à arrêter le texte sur lequel portera la discussion en séance; que, sous cette réserve, les dispositions de l'article 10 de la résolution ne sont pas contraires à la Constitution ».

¹⁵ Le « TAC » dans le jargon de l'Assemblée nationale: le Texte Adopté par la Commission.

¹⁶ On pourrait prendre comme exemples récents concernant la commission des Lois, le projet de loi organique sur la transparence de la vie publique ou le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles examinés respectivement en juin et juillet 2013.

l'Assemblée nationale dispose que le texte de la commission soit mis à disposition des députés par voie électronique au plus tard sept jours avant le passage en séance du texte, exception faite des cas où la procédure accélérée a été déclenchée¹⁷.

Dans les faits, les commissions examinent le plus souvent les textes deux semaines avant leur passage en séance ce qui induit que le « prérapport » évoqué précédemment soit envoyé la troisième semaine précédant l'examen du texte en séance. Si l'on s'en tient au délai strict des six semaines entre le dépôt du texte et son examen en séance – ce qui n'est pas rare – tel que fixé par l'article 42 de la Constitution, on observe que le temps laissé au rapporteur pour analyser le texte, élaborer son rapport et ses amendements peut se trouver réduit à trois semaines ce qui est loin d'être considérable.

Ce travail important se traduit par des réunions entre le rapporteur et les membres du cabinet du ministre ainsi que les services du ministère afin d'éclaircir la portée du texte en discussion, d'évaluer les modifications envisageables. Des contacts sont aussi pris avec les forces sociales ou les groupes d'intérêts, voire avec les sénateurs travaillant sur le texte lorsque l'on est en cours de navette. Des auditions sont ainsi menées. Elles sont, comme on l'a vu, ouvertes aux autres membres de la commission et en particulier au responsable du principal groupe d'opposition en charge du texte. Pour accomplir cette tâche, le rapporteur peut s'appuyer sur l'expertise des administrateurs du secrétariat de la commission qui ont pour mission de l'aider à traduire techniquement les choix politiques qu'il opère, sous la forme d'amendements ou dans le corps du rapport qui sera publié au nom de la commission¹⁸.

¹⁷ Ce délai se comptabilise d'heure à heure. Ainsi pour un texte examiné en séance le mardi à 16 heures 30, le TAC doit être mis à disposition des parlementaires au plus tard le mardi précédent avant 16 heures 30.

¹⁸ À titre d'exemple, le secrétariat de la Commission des lois est composé, sous l'autorité d'un conseiller des services de l'Assemblée nationale, chef de division, d'une dizaine d'administrateurs et d'administrateurs adjoints – ces derniers jouant un rôle essentiel dans la gestion des amendements déposés en commission et dans l'élaboration du TAC. Chaque administrateur, fonctionnaire de l'Assemblée nationale, astreint à ce titre à une obligation de neutralité politique très exigeante, est en charge d'un secteur particulier, par exemple, le droit pénal, le droit commercial ou le droit constitutionnel, entre autres, à la commission des Lois.

IV. Un rapport de force plus équilibré avec le Gouvernement

Ce nouveau rythme a des conséquences sur le travail des parlementaires mais a également imposé des adaptations au pouvoir exécutif. Si le Gouvernement souhaite éviter que la commission adopte un texte qui ne lui convient pas, il lui appartient de nouer un dialogue très en amont avec les membres de la commission – en particulier le rapporteur et les députés de la majorité. Or, le travail gouvernemental et la coordination qu’il suppose entre les différents ministères conduit à l’organisation de réunions d’arbitrage assez lourdes¹⁹ qui ne permettent pas toujours aux ministres en charge d’un texte de réagir suffisamment tôt aux propositions des parlementaires. De fait, le travail jusqu’alors mené par le Gouvernement avant le passage en séance publique pour circonscrire certaines initiatives des parlementaires ou pour trouver des solutions de compromis doit avoir été engagé une première fois avant le passage en commission dans des délais beaucoup plus stricts. Le Gouvernement n’est pas toujours à même de faire prévaloir son point de vue pour des raisons politiques – la majorité se montre rétive à le suivre, y compris quand le ministre est physiquement présent en commission²⁰ – ou plus simplement techniques – le Gouvernement n’ayant pas eu le temps de vraiment arrêter sa position.

Sans doute serait-il exagéré d’affirmer que le Gouvernement n’est plus en mesure de peser sur la délibération législative de ce fait : les institutions demeurent celles de la V^e République avec les outils du régime parlementaire rationalisé que la révision de 2008 a globalement préservé ; le fait majoritaire est toujours aussi puissant conduisant les députés de la majorité à une discipline ou une solidarité naturelle dans notre système institutionnel. Il n’en demeure pas moins que le Gouvernement est astreint à une plus grande écoute et doit ouvrir de plus larges espaces de négociations avec sa majorité du fait de ce nouveau paradigme qui préside aux travaux des commissions.

¹⁹ Qui peuvent remonter jusqu’à la présidence de la République pour les sujets les plus lourds.

²⁰ On a pu l’observer par exemple sur le projet de loi relatif au maintien en fonction au-delà de la limite d’âge de fonctionnaires nommés dans des emplois à la décision du Gouvernement qui fut rejeté par la commission des Lois, le 18 mai 2011, en présence du ministre de la fonction publique. Il est vrai qu’ensuite le texte fut adopté en séance. Au-delà de cet exemple un peu atypique, on pourrait citer nombre de projets de loi où des amendements ont été adoptés par une commission alors même que le ministre présent avait fait part de son hostilité.

La commission est donc devenue un enjeu stratégique dans le processus d'élaboration de la loi. Quelles sont les conséquences de cette nouvelle donne sur la tenue des travaux législatifs ?

V. Le bilan tracé par le Comité Balladur en 2010

Deux ans seulement après la révision constitutionnelle, le Comité Balladur en tirait un bilan positif mais nuancé²¹. Pour lui il s'agissait d' « une évolution encore trop timide », « un équilibre [étant] encore à trouver avec la séance plénière »²². Le comité constatait que « le centre de gravité de la procédure parlementaire » avait été déplacé vers les commissions permanentes et que « le Gouvernement éprouve régulièrement plus de difficultés à revenir en séance sur les votes de la commission. Le fait de disposer de moins de leviers de procédure en commission pour imposer ses vues oblige le Gouvernement à savoir se montrer plus persuasif, à mieux entendre le point de vue des parlementaires, et en particulier du rapporteur du texte. Le Comité ne peut qu'exprimer sa satisfaction face à cette évolution qu'il appelait de ses vœux »²³. Le comité regrettait le recours excessif à la procédure accélérée qui – moins dans la réduction du nombre de lectures que dans le non-respect du délai de six semaines – apparaissait contradictoire avec l'esprit de la réforme de 2008. Il constatait aussi que certains travers de la séance publique, comme l'obstruction, n'avaient pas été importés en commission, ce qui est heureux. Ce constat nous semble encore valable.

En revanche, l'un des principaux objectifs, à savoir une baisse massive du nombre d'amendements venant en séance, n'a pas été observé dans les faits²⁴. Le comité exprimait alors une déception et avançait plusieurs

²¹ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République; *La réforme institutionnelle deux ans après*, 17 mai 2010, en ligne: <http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/evenement/revision_institutionnelle_deux_ans_apres.pdf> (consulté le 15 avril 2014).

²² *Id.*, p. 23.

²³ *Id.*, p. 24.

²⁴ Pour la session 2012-2013, le nombre d'amendements déposés en séance publique fut de 27 595 et pour la période du 26 juin au 30 septembre 2012, de 1 485. Sous la précédente législature, les données sont les suivantes: 2007-2008, 13 778 amendements; 2008-2009, 19 704 amendements; 2009-2010, 23 776 amendements; 2010-2011, 10 147 amendements. On notera qu'avaient été déposés en première lecture sur le projet de loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe, 5 117 amendements.

éléments explicatifs à ce relatif échec : l'opposition continuait à percevoir la séance publique comme le seul lieu légitime et efficace pour se faire entendre des citoyens et des médias ; la publicité insuffisante donnée aux travaux des commissions ; l'absence de mise en œuvre de procédure d'examen simplifié de certains textes²⁵. Mais le Comité Balladur terminait son analyse par une note plus positive : « *En dépit de ces réserves, la disposition selon laquelle le texte de la commission est examiné en séance change radicalement le point de vue gouvernemental sur le travail législatif. Des espaces de négociation sont désormais ouverts beaucoup plus fréquemment* » ; et de conclure sur cette invite : « *Reste aux parlementaires à mieux faire valoir leurs droits en terme de délais et leurs points de vue sur le fond des textes ; mais aucune procédure ne peut se substituer à la liberté des parlementaires et à leur capacité à exercer cette liberté. Il faut, surtout, que les parlementaires acceptent l'idée que leur travail sera tout aussi visible en commission qu'il l'est en séance plénière* »²⁶.

VI. Quels enjeux pour demain ?

Ces enjeux sont, selon nous, au moins de trois ordres.

Le premier est celui de l'articulation entre la fonction de contrôle et la fonction législative. Si nous avons dû passer sous silence les travaux de contrôle engagés par les commissions notamment par le biais des missions d'information, il ne faut pas en négliger le poids. Ainsi, ces missions d'information peuvent déboucher sur des propositions de loi ensuite examinées par la commission qui a créé la mission, selon une conception globale de l'action parlementaire²⁷. Sans doute faut-il voir dans cette synergie

²⁵ L'ouverture de telles procédures inspirées de l'exemple italien a fait l'objet de vifs débats en 2008 et en 2009 lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle puis de la loi organique subséquente, l'opposition craignant que ces procédures simplifiées constituent un moyen de réduire le débat parlementaire. Finalement, le Gouvernement et la majorité renoncèrent à étendre les possibilités actuelles du recours à de telles procédures utilisées dans les faits pour les projets de loi autorisant la ratification d'accords internationaux.

²⁶ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *La réforme institutionnelle deux ans après*, préc., note 21, p. 25.

²⁷ On peut citer le cas de la mission d'information sur les violences par armes à feu et l'état de la législation, constituée à l'initiative de l'opposition par la commission des Lois sous la XIII^e législature [M. Bruno Le Roux (SRC), président de la mission, et

nouvelle l'une des voies qui pourrait permettre aux commissions de peser plus encore.

La deuxième question est celle de la valorisation des travaux des commissions. Naguère nous avons plaidé pour que l'on cesse de parler de « revalorisation » du Parlement estimant que celui-ci disposait globalement des moyens de son action et qu'il travaillait beaucoup et bien si l'on daignait y regarder de plus près²⁸. Cette valorisation passe par une publicité accrue des travaux des commissions, ce vers quoi se sont engagées plusieurs commissions de l'Assemblée nationale avec une diffusion de leurs réunions sur Internet. Elle suppose aussi que les médias ne se contentent pas de tenir la chronique politique des assemblées – ce qui est nécessaire et souvent plaisant – mais portent aussi une attention plus soutenue aux travaux de fond menés par elles.

La troisième question nous semble être la principale: le respect du temps parlementaire. Elle est la plus difficile à résoudre. La qualité de la loi est sans doute directement indexée sur le temps dont disposent les parlementaires – et singulièrement les rapporteurs – pour analyser un texte, étudier des amendements possibles, envisager leur impact concret. Le recours ininterrompu à la procédure accélérée, tentation permanente des gouvernements, conduit non seulement à réduire le nombre de navettes entre les deux chambres mais aussi à ne pas respecter le délai – encore une fois minimal – de six semaines entre le dépôt du texte et son examen en séance. En dépit des efforts constants des rapporteurs, la compression de ces délais est un facteur de risque dans l'élaboration de la loi. Mais il est vrai aussi que le temps de l'action pour un pouvoir exécutif, dont l'horizon s'est raccourci avec le passage au quinquennat présidentiel, est fort différent de celui du Parlement où la procédure législative est, par nature, itérative, lente et collégiale. Et que dire surtout du temps médiatique plus frénétique encore... La dissociation de ces temporalités tient pour beaucoup dans l'incompréhension du travail parlementaire par des citoyens

M. Claude Bodin (UMP), rapporteur]. Le rapport de cette mission a débouché sur une proposition de loi cosignée par MM. Le Roux, Bodin, et Warsmann, président de la commission des Lois, qui a été adoptée définitivement par le Parlement en 2012: *Loi n° 2012-304 du 6 mars 2012 relative à l'établissement d'un contrôle des armes moderne, simplifié et préventif*.

²⁸ Éric THIERS, « Plaidoyer pour la valorisation du travail parlementaire », (2012) 35-139 *Commentaire* 699.

qui sont nombreux à penser qu'une loi est votée le jour où elle est présentée en conseil des ministres.

*
* * *

Si la qualité de la loi, au sens de son intelligibilité, est une exigence constitutionnelle, il ne faut pas occulter le fait que son élaboration n'est pas un processus de nature technique. Quand bien même serait-on en mesure de déterminer ce qu'est une loi de qualité – exercice qui nous a toujours paru empreint d'une subjectivité certaine –, il faut prendre conscience que cette élaboration est de nature politique au sens de démocratique. Loin d'être linéaire et de répondre à une seule logique, la fabrication de la loi est heureusement l'expression du pluralisme d'une société dont le Parlement doit être sinon le reflet du moins le représentant. Le Parlement n'est pas installé dans un tête-à-tête exclusif avec le Gouvernement; il s'inscrit dans un réseau institutionnel (le pouvoir exécutif, le Conseil constitutionnel, le Conseil d'État, la Cour des comptes, les institutions européennes) ou démocratique (les citoyens, les partis, les groupes de pression, les médias...), où il tient une place éminente en raison du principe qui fonde sa légitimité²⁹. Le Parlement n'est d'ailleurs pas lui-même fait d'un bloc si l'on considère qu'il est composé de deux chambres à l'identité propre, que la majorité et l'opposition confrontent leur point de vue, que ces deux forces sont elles-mêmes composites et que, *in fine*, chaque parlementaire est une individualité en dépit de la puissance unificatrice des groupes parlementaires. Les commissions permanentes s'insèrent donc dans ce paysage aux reliefs variés. Étudier leur rôle dans le processus de création de la loi suppose de ne pas cesser d'avoir cet état de fait à l'esprit pour éviter les jugements à l'emporte-pièce et ne pas se montrer inutilement sévère à l'égard de leur action.

²⁹ Voir Éric THIERS, *Le Parlement d'un point de vue cybernétique. Autour d'une autre lecture de la révision constitutionnelle de 2008*, communication au VIII^e congrès national de l'Association française de droit constitutionnel, Nancy, juin 2011.