



**HAL**  
open science

# Le (dés)ordre du jour des assemblées Bilan de dix ans d'application de l'article 48 de la Constitution

Laurent Léothier

► **To cite this version:**

Laurent Léothier. Le (dés)ordre du jour des assemblées Bilan de dix ans d'application de l'article 48 de la Constitution. Le Parlement depuis 2008 : revalorisation, statu quo ou retour au(x) fondement(s) de la Ve République, 2020. halshs-02560758

**HAL Id: halshs-02560758**

**<https://shs.hal.science/halshs-02560758>**

Submitted on 2 May 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## Le (dés)ordre du jour des assemblées

### Bilan de dix ans d'application de l'article 48 de la Constitution

Laurent LÉOTHIER

Docteur d'État en droit public

ILF-GERJC, CNRS UMR7318 (DICE), Aix-Marseille Université

« L'innovation la plus importante au titre de cette première série de mesures concerne les modalités de fixation de l'ordre du jour [...] l'article 48 de la Constitution, sera désormais arrêté par la conférence des présidents de chaque assemblée et non plus par le Gouvernement. Le texte repose sur une logique de concertation et de consensus [...] le Gouvernement conservera la faculté d'imposer l'examen de textes préparés ou acceptés par lui, mais sur la moitié seulement du temps de séance, l'autre moitié étant à la libre disposition des assemblées et partagée à leur gré entre les fonctions législatives - pour l'examen de projets ou propositions de lois - et les fonctions de contrôle »<sup>1</sup>

Traiter de l'ordre du jour des assemblées, c'est s'intéresser à l'une des innovations majeures de la révision du 23 juillet 2008. À l'époque on présentait la réécriture de l'article 48 de la Constitution comme un « emploi du temps idéal »<sup>2</sup> issu d'une sorte de compromis entre la philosophie antérieure à 1958<sup>3</sup>, où les assemblées fixaient seules leur ordre du jour, et celle qui prévalait depuis où, grâce à son droit de priorité, le gouvernement en était venu à monopoliser l'ordre du jour. L'objectif de la révision de 2008 est alors triple : redonner, d'une part, du pouvoir aux assemblées dans la détermination de leur planning de travail, formaliser, d'autre part, des temps réservés au contrôle et à l'évaluation des politiques publiques en séance, et consacrer, pour finir, une *niche* réservée à l'ordre du jour établi par les groupes minoritaires appartenant tant à la majorité qu'à l'opposition. Pour cela, les débats ont fini par aboutir sur un système de *séquence de quatre semaines*. À l'intérieur de celles-ci, on retrouve deux semaines réservées par priorité à l'ordre du jour établi par le gouvernement, et deux autres à celui élaboré par les assemblées, c'est-à-dire par la Conférence des présidents, dont au moins une semaine doit être obligatoirement réservée à l'activité de contrôle et d'évaluation des politiques publiques.

---

<sup>1</sup> Exposé des motifs, projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République, 23 avril 2008.

<sup>2</sup> Expression de Pierre Avril, reprise par Julie BENETTI et Alain DUHAMEL, *La Constitution et ses grands articles commentés*, Paris, Dalloz, 2017, p. 98.

<sup>3</sup> Eugène PIERRE, *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, 5<sup>e</sup> éd., Paris, Librairies-imprimeries réunies, 1924, p. 962.

Ce système de répartition assez original de l'ordre du jour a donné lieu à des bilans dressés par la doctrine après un an<sup>4</sup> puis cinq ans<sup>5</sup> d'application. On a pu lire dans ces conclusions des avis assez tranchés sur les défauts que présentait le mécanisme et sur l'existence d'un partage en pratique très illusoire. À l'aune des dix ans de la révision du 23 juillet 2008, on cherche à dresser ici un nouveau bilan afin de vérifier si de telles conclusions sont encore valables. Pour se faire, on a adopté une démarche casuistique consistante en l'étude des calendriers de chacune des assemblées correspondant aux dix sessions ordinaires qui se sont écoulées depuis le 1<sup>er</sup> mars 2009, date d'entrée en vigueur de la réforme, ainsi que des débats parlementaires afin de saisir l'objet de chacune des séances qui peut différer du calendrier annoncé. On a sciemment laissé hors du champ de l'étude les travaux en commission permanente qui ne sont pas directement concernés par la modification de l'article 48 de la Constitution ainsi que ceux des sessions extraordinaires lors desquelles l'ordre du jour partagé ne s'applique pas étant donné que les assemblées sont convoquées sur un ordre du jour établi par décret du président de la République et que leurs travaux prennent fin à l'épuisement de celui-ci.

Les analyses opérées en suivant cette méthode permettent de tirer les conclusions des trois innovations introduites par la révision de 2008. Celles-ci diffèrent peu des précédentes études qui ont été menées, mais elles ont toutefois l'ambition de les préciser et de les quantifier. On en conclut sur la base de ces résultats que, d'une part, le partage de l'ordre du jour en séquences de quatre semaines demeure très relatif (I), que d'autre part, les semaines réservées à l'activité de contrôle et d'évaluation des politiques publiques sont souvent vidées de leur objet (II) et qu'enfin, les journées de séances consacrées à l'ordre du jour établi par les groupes minoritaires de la majorité et de l'opposition sont un *gadget* soluble dans l'établissement du calendrier parlementaire (III).

## **I. Le partage relatif de l'ordre du jour en séquence de quatre semaines**

L'étude des calendriers parlementaires démontre à première vue l'effet positif du partage de l'ordre du jour puisque l'alternance entre les semaines gouvernementales et des assemblées est le plus souvent respectée (A), mais l'étendue de celles-ci fait apparaître un déséquilibre flagrant au bénéfice du gouvernement (B), ce qui permet d'affirmer que le partage prévu par l'article 48 demeure en réalité très relatif.

---

<sup>4</sup> Julie BENETTI, « Premier bilan de l'application du nouveau dispositif de l'article 48 de la Constitution : les avatars de la mise en œuvre de l'ordre du jour partagé », *Constitutions, revue de droit constitutionnel appliqué*, 2010, pp. 45-47, p. 48.

<sup>5</sup> Audrey MONTIS (DE), *La rénovation de la séance publique du Parlement français: étude sur l'efficacité politique de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008*, Paris, Dalloz, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2016, pp. 317-325.

## A. Le respect de l'alternance entre les semaines gouvernementales et des assemblées

L'article 48 de la Constitution ne résonne pas en mois calendaire, mais en *séquences* de quatre semaines. Les assemblées étant souvent appelées à ne pas siéger quatre semaines consécutives (en raison des suspensions des travaux), il est courant que ces séquences courent sur plusieurs mois. Ainsi l'alternance s'exerce au sein de ces dernières et non en fonction des mois de l'année ; une séquence peut donc être plus ou moins longue en fonction de la période sur laquelle elle court. Or cette alternance a-t-elle été respectée ? Sans tenir compte des périodes de débats budgétaires qui peuvent venir mettre à mal le partage établi en Conférence des présidents, on constate que l'alternance entre les semaines du gouvernement, des assemblées dont celles réservées à l'activité de contrôle et d'évaluation des politiques publiques est respectée à l'exception de deux séquences au Sénat<sup>6</sup> dont le déséquilibre s'est exercé au profit du gouvernement. L'étude des calendriers fait apparaître un ordonnancement différent des semaines gouvernementales et celles des assemblées dans le planning des deux chambres. Depuis le 1<sup>er</sup> mars 2009, plusieurs combinaisons de séquences se répètent comme en font état les résultats suivants :

Assemblée nationale		Sénat	
Combinaisons	Répétitions	Combinaisons	Répétitions
G. G. AN. C.	10	G. G. C. S.	17
G. AN. C. G.	9	G. C. S. G.	6
AN. C. G. G.	9	C. G. S. G.	6
C. G. G. AN.	5	C. G. G. S.	5
G. C. AN. G.	4	G. G. S. C.	4
G. AN. G. C.	2	C. S. G. G.	2
C. AN. G. G.	2	G. S. C. G.	2
G. G. C. AN.	1	G. S. G. C.	1
C. G. AN. G.	1	S. G. G. C.	1
AN. G. G. C.	1	S. G. G. C.	1
		S. C. G. G.	1
		G. C. G. S.	1

G - Semaine du gouvernement ; AN - Semaine de l'Assemblée ; S - Semaine d'initiative sénatoriale ; C - Semaine de contrôle et d'évaluation

### **Répétition des combinaisons à l'intérieur des séquences de quatre semaines**

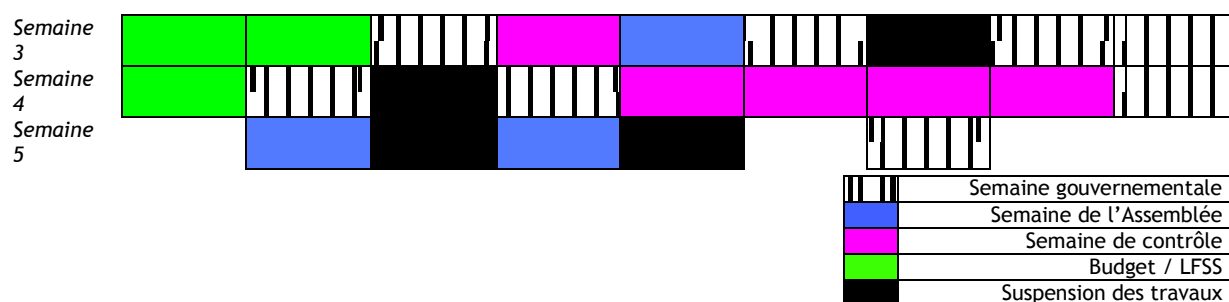
Deux conclusions doivent être tirées de ces données. D'une part, il existe un ordre de préférence à la fois du gouvernement et des assemblées, et d'autre part, il apparaît des cycles de répétition en fonction de certaines périodes. Le gouvernement qui détient la priorité pour choisir « dans l'ordre (qu'il) a fixé » (article 48 al. 2), ses semaines à l'intérieur des séquences, tient donc compte à la fois de son agenda politique et de ses contraintes notamment humaines. On constate, que ce soit à l'Assemblée nationale ou

<sup>6</sup> La séquence s'écoulant du 4 au 30 octobre 2010 lors de laquelle le gouvernement a bénéficié de trois semaines et le Sénat d'une seule. Ainsi que la séquence s'écoulant du 2 janvier au 4 février 2012 où le gouvernement a bénéficié de trois semaines, l'activité de contrôle étant réduite sur deux jours et l'ordre du jour du Sénat à deux jours également sur la quatrième semaine restante.

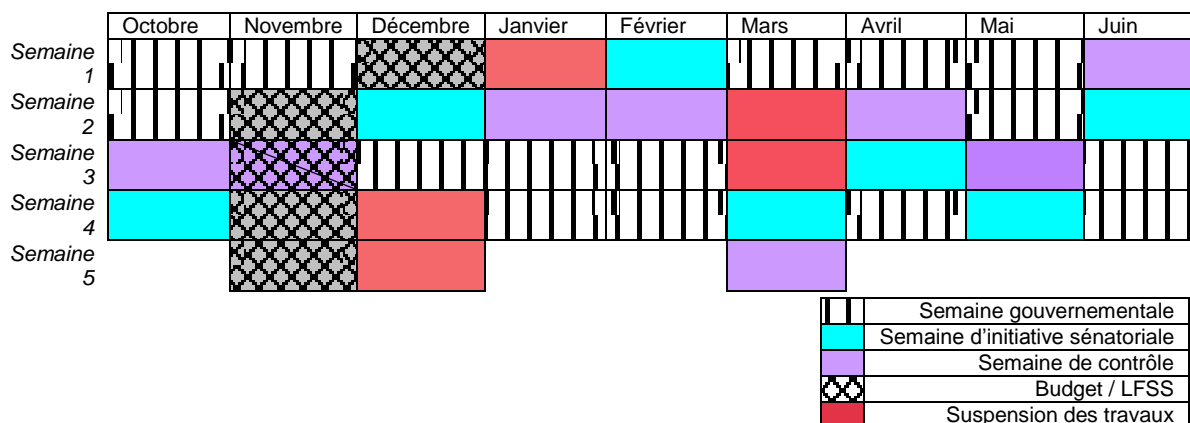
au Sénat, que le gouvernement préfère débiter une séquence par une voire deux semaines qui lui sont réservées. L'exécutif fait également en sorte que les semaines réservées à l'activité de contrôle et d'évaluation des politiques publiques dans chacune des assemblées ne soient pas concomitantes, ceci afin d'assurer la présence des ministres concernées lors des séances. De là découle un schéma d'organisation des débats au sein d'une même séquence dans chacune des chambres. À l'Assemblée nationale, les deux premières semaines sont réservées au gouvernement, la troisième à l'Assemblée et la dernière à l'activité de contrôle et d'évaluation des politiques publiques. Au Sénat, les deux dernières semaines sont inversées, ce qui démontre la préférence de la haute assemblée pour l'activité de contrôle et d'évaluation. Il est d'ailleurs de tradition depuis mars 2009, que deux ou trois journées consacrées à cette activité soient fixées entre la discussion du projet de loi de financement de la Sécurité sociale et le projet de loi de finances. En outre, si l'Assemblée nationale affiche une préférence pour les semaines fixes (c'est-à-dire consacrées à une seule activité), le Sénat a tendance à partager ses semaines entre les deux activités et les journées d'initiatives réservées aux groupes minoritaires.

Les cycles qui rythment le calendrier des assemblées font apparaître des répétitions de combinaison au commencement, au milieu et à la fin de la session parlementaire. À l'Assemblée nationale, on retrouve systématiquement depuis le 1<sup>er</sup> mars 2009, deux semaines d'ordre du jour fixées en priorité par le gouvernement avant d'entamer la discussion du projet de loi de finances et de financement de la Sécurité sociale. L'Assemblée ne dispose donc pas de séance d'initiative ou de contrôle avant la fin de la première lecture de ces deux projets de loi vers la mi-novembre. Au Sénat, cette répétition est plus aléatoire, ce qui témoigne d'une tradition de plus grande flexibilité concernant l'ordre du jour, mais la session parlementaire commence le plus souvent par une semaine à l'initiative du gouvernement. Avant la suspension des travaux à la fin du mois de décembre, l'on retrouve systématiquement à l'Assemblée nationale, une semaine de contrôle et d'évaluation suivie de deux semaines gouvernementales. Après cette suspension, il est coutume à l'Assemblée comme au Sénat de débiter une séquence par une semaine leur étant réservée, et ceci jusqu'à la suspension intervenant vers le milieu du mois de mars. À la fin de la session parlementaire, les deux chambres laissent par courtoisie au gouvernement la dernière semaine de travaux ainsi que les quelques jours venant clôturer le mois de juin afin de lui permettre d'inscrire certains textes *en navette* qui feront la plupart du temps l'objet d'une adoption définitive en session extraordinaire. En somme, cette répétition de combinaisons propres à chaque assemblée permet d'établir un calendrier *type* d'une session ordinaire à l'Assemblée nationale et au Sénat.

	Octobre	Novembre	Décembre	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin
Semaine 1		■	■	■				■	■
Semaine 2		■				■	■		■



**Calendrier type d'une session ordinaire à l'Assemblée nationale**



**Calendrier type d'une session ordinaire au Sénat**

Si à l'exception de deux séquences au Sénat, l'alternance entre les semaines, prévue par l'article 48 de la Constitution est respectée, celle-ci ne permet pas de conclure à l'existence d'un véritable partage de l'ordre du jour puisque l'étendue des semaines varie en fonction de leur origine, favorisant par là le gouvernement.

## B. L'étendue inégale entre les semaines gouvernementales et des assemblées

L'article 48 prévoit un partage en *semaines de séances*, mais il reste silencieux sur la durée de celles-ci. L'étendue de ces semaines reste fixée par les règlements des deux assemblées qui adoptent des positions similaires<sup>7</sup> en inscrivant que les jours normaux de séances sont le mardi, le mercredi et le jeudi. Cette plus grande liberté des chambres dans la construction de leur semaine de débat est à l'origine des disparités existantes entre l'étendue des semaines du gouvernement, des assemblées et de contrôle et d'évaluation. D'une manière générale, comme en font état les résultats ci-dessous, les semaines du gouvernement comportent plus de jour et plus de séances que les autres.

<sup>7</sup> Article 50 al. 1 RAN  
Article 32 al. 2 RS

Sessions ordinaires	Gouvernement						Assemblée						Contrôle / Évaluation					
	Min.		Moyenne		Max.		Min.		Moyenne		Max.		Min.		Moyenne		Max.	
	J	S	J	S	J	S	J	S	J	S	J	S	J	S	J	S	J	S
1 <sup>er</sup> Mars - Juin 2009	3	3	3,7	7,3	4	9	3	6	3,5	6,5	4	7	3	5	3,2	6,7	4	9
Octobre 2009 - Juin 2010	2	3	3,5	7,5	5	12	1	1	2,8	5,8	4	9	1	3	2,6	6,1	3	7
Octobre 2010 - Juin 2011	2	4	3,1	5,9	4	9	3	6	2,6	5	2	3	3	8	2,8	4	2,8	6,2
Octobre 2011 - Mars 2012	1	2	3	5,2	4	9	4	6	4	6	4	6	3	6	3,5	7	4	8
Octobre 2012 - Juin 2013	3	5	4	8	5	11	3	5	5	6,5	4	9	2	2	2,8	6,2	4	9
Octobre 2013 - Juin 2014	2	3	3,7	7,3	5	12	3	4	3,75	7	5	11	2	5	2,75	6,5	3	8
Octobre 2014 - Juin 2015	1	1	3,4	7,2	5	11	2	3	3,5	6,8	5	11	3	5	3,8	7,1	5	11
Octobre 2015 - Juin 2016	1	3	3	5,6	4	9	2	3	3	5,6	4	9	2	4	2,8	5,5	3	7
Octobre 2016 - Fév. 2017	3	2	3,2	5,3	4	9	1	1	2,6	4,3	4	9	2	4	2,5	5	3	6
Octobre 2017 - Juin 2018	2	2	3,9	8,7	7	18	2	3	2,8	5,2	3	6	1	1	2,2	3,7	3	7
<i>Moyennes</i>			3,45	6,8					3,36	5,87					2,9	5,78		

### **Durée en journée et en séance des semaines réservées à l'Assemblée nationale**

Sessions ordinaires	Gouvernement			Initiative			Contrôle / Évaluation		
	Min.	Moyenne	Max.	Min.	Moyenne	Max.	Min.	Moyenne	Max.
	Séance	Séance	Séance	Séance	Séance	Séance	Séance	Séance	Séance
1 <sup>er</sup> Mars – Juin 2009	2	3,3	4	2	3,5	5	3	3,7	5
Octobre 2009 – Juin 2010	3	3,8	5	0	1,6	3	1	2,5	3
Octobre 2010 – Juin 2011	3	3,6	6	1	2,3	4	2	2,8	3
Octobre 2011 – Mars 2012	3	3,4	4	2	2,2	3	1	2	3
Octobre 2012 – Juin 2013	2	3,6	5	2	3	5	1	2,3	4
Octobre 2013 – Juin 2014	3	4	6	2	3,1	4	2	3	4
Octobre 2014 – Juin 2015	2	3,7	5	1	2,5	4	2	3,2	4
Octobre 2015 – Juin 2016	1	3,5	5	3	3,3	5	1	2,7	4
Octobre 2016 – Fév. 2017	2	3	4	2	2,5	3	3	3	3
Octobre 2017 – Juin 2018	2	2,8	4	1	2,5	3	2	2,7	3
<i>Moyennes</i>		3,47			2,65			2,79	

### **Durée en séance des semaines réservées au Sénat**

Les semaines réservées au gouvernement et celles réservées aux assemblées ne sont pas de durée identique. L'exécutif bénéficie le plus souvent d'une semaine de trois jours, durée ordinaire d'une semaine de séances, alors que les semaines à l'initiative des assemblées et de contrôle sont d'une durée variable, mais la plupart du temps inférieure à celles du gouvernement. Ce prolongement des semaines du gouvernement au bénéfice des semaines des assemblées s'explique par l'interprétation qui est née du ministre chargé des relations avec le Parlement qui considère qu'en dehors des jours de séances normaux des semaines à l'initiative des assemblées et de contrôle et d'évaluation (c'est-à-dire, le mardi, le mercredi et le jeudi), le gouvernement peut obtenir l'inscription de séances supplémentaires à l'intérieur de ces semaines pour y inscrire son ordre du jour. Il faut enfin relever que même lorsque le Sénat appartient à la majorité présidentielle (septembre 2011 à 2014), ce dernier ne réduit pas ses semaines d'initiative et de contrôle au profit du gouvernement démontrant par là sa culture d'indépendance par rapport à l'exécutif.

## **II. Le partage illusoire entre activité législative et de contrôle**

Le second objectif de la révision du 23 juillet 2008 est d'instaurer un partage entre le temps dévolu à l'activité législative des assemblées et celui concernant l'activité de contrôle et, ajoute-t-elle, d'évaluation des politiques publiques. Ainsi, le Constituant a décidé en 2008 de

réserver au sein des séquences au moins une semaine prévue à une telle activité dont l'ordre du jour est établi par chaque assemblée. Cela a conduit à une organisation différente à l'Assemblée nationale et au Sénat (A) dont le contenu de ces semaines reste très variable d'une assemblée à l'autre et pas toujours en adéquation avec l'activité de contrôle et d'évaluation (B).

#### A. L'organisation différente des semaines de contrôle et d'évaluation

En raison de la liberté laissée aux chambres pour organiser comme elles le désirent les semaines réservées à l'activité de contrôle et d'évaluation des politiques publiques, cela conduit inéluctablement à la mise en place de différences qui ne fait que ressortir les spécificités et les préoccupations de chacune des assemblées. Ici, encore, l'analyse des calendriers des dix sessions ordinaires fait ressortir des calendriers types propres à chaque assemblée. À l'Assemblée nationale, comme au Sénat, ces semaines s'organisent dans les jours normaux de séance, c'est-à-dire le mardi, le mercredi et le jeudi. Elles sont réparties entre les séances de matinée, d'après-midi et de nuit sur ces trois jours. Mais les similitudes organisationnelles cessent tant du point de vue circonstanciel que matériel.

À l'Assemblée nationale, le mardi est divisé en trois séances. La première étant traditionnellement réservée aux questions orales sans débat. La seconde, ayant lieu en début d'après-midi allie pendant environ une heure les questions au gouvernement tel que prévu par l'alinéa 3 de l'article 48, puis une série d'explication de vote qui intervient sur un ensemble de textes qui n'a pas encore fait l'objet d'un vote solennel. Véritable train, puisque les textes sont appelés les uns à la suite des autres et les orateurs inscrits étant invités à s'exprimer à la chaîne, ces explications de vote viennent entrecouper la journée de contrôle qui reprend à la séance de nuit. Celle-ci, qui n'est pas systématique, permet souvent aux députés de débattre sur une politique lorsque cette séance n'est pas rétrocedée au gouvernement afin qu'il y inscrive la discussion d'un projet de loi. Enfin la journée du jeudi est partagée entre une première séance réservée aux questions orales sans débat, une seconde consacrée à un débat et la troisième lors de laquelle intervient la discussion d'un projet de loi.

Le Sénat demeure beaucoup plus attaché et protecteur de ses prérogatives en matière de contrôle et d'évaluation des politiques publiques. Se sachant mieux à même d'exercer cette mission que l'Assemblée nationale, il structure ses semaines réservées à ces activités d'une manière tout à fait différente. La séance du mardi est d'ordinaire partagée entre les questions orales et les débats. Ces derniers ont d'ailleurs une tendance à s'enchaîner durant l'après-midi et la soirée. Le mercredi n'est occupé que par un seul débat souvent placé durant l'après-midi. La journée du jeudi est quant à elle souvent divisée entre les questions orales avec débat - dont le Sénat est encore un fervent partisan - les questions d'actualité au gouvernement et les débats. Cette différence entre les assemblées dans



l'organisation des semaines réservées à l'activité de contrôle et d'évaluation des politiques publiques témoigne des préférences distinctes des chambres sur la manière d'exercer cette activité ainsi que de l'emprise dont dispose le gouvernement sur l'organisation de leurs travaux.

## B. Le contenu variable des semaines de contrôle et d'évaluation

Le contenu des semaines de contrôle et d'évaluation des politiques publiques est révélateur de l'attitude de chaque assemblée vis-à-vis de cette activité. Comme en témoignent les résultats compilés dans le tableau suivant, les orientations prises par chaque chambre sont très variables.

Sessions ordinaires	Assemblée nationale									Sénat						
	Questions orales sans débat	Discussion projet de loi / proposition de loi	Questions à un ministre	Explication de vote	Résolution	Prestation de serment	Questions thématiques	Élection	Débat	Questions orales	Débat	Discussion projet de loi / proposition de loi	Questions orales avec débat	Résolution	Communication	Questions « cribles thématiques »
1 <sup>er</sup> Mars – Juin 2009	33%	17%	17%	11%	0%	0%	0%	0%	22%	22%	31%	22%	16%	0%	9,4%	0%
Oct. 2009 – Juin 2010	23%	38%	0%	10%	5,1%	0%	0%	0%	23%	2,3%	52%	9,1%	25%	2,3%	0%	9,1%
Oct. 2010 – Juin 2011	21%	40%	0%	15%	0%	2,1%	0%	0%	23%	17%	49%	29%	5,7%	0%	0%	0%
Oct. 2011 – Mars 2012	22%	48%	0%	4,3%	13%	0%	0%	0%	13%	9,1%	27%	45%	0%	9,1%	0%	9,1%
Oct. 2012 – Juin 2013	19%	25%	8,3%	17%	6,3%	0%	0%	0%	25%	6,7%	80%	8,9%	2,2%	2,2%	0%	0%
Oct. 2013 – Juin 2014	16%	24%	18%	18%	2,6%	0%	0%	0%	21%	7,5%	55%	30%	2,5%	0%	0%	5%
Oct. 2014 – Juin 2015	16%	30%	2,3%	2,3%	2,3%	0%	14%	0%	23%	13%	34%	47%	0%	0%	0%	6,3%
Oct. 2015 – Juin 2016	13%	31%	0%	0%	2,6%	0%	26%	0%	21%	2,6%	38%	49%	5,1%	5,1%	0%	0%
Oct. 2016 – Fév. 2017	0%	33%	0%	0%	0%	0%	17%	0%	50%	3,4%	59%	31%	3,4%	3,4%	0%	0%
Oct. 2017 – Juin 2018	10%	0%	0%	0%	0%	0%	63%	13%	13%	9,1%	55%	33%	0%	3%	0%	0%

### *Contenu des semaines de contrôle et d'évaluation à l'Assemblée nationale et au Sénat*

La lecture de ces résultats fait apparaître un très net constat : il est extrêmement rare, cela ne s'est d'ailleurs produit qu'à une seule reprise<sup>8</sup>, que les semaines réservées à l'activité de contrôle et d'évaluation des

<sup>8</sup> A.N., semaine du 18 au 24 mars 2013.

politiques publiques soient entièrement consacrées à une telle activité. La part d'inscription à l'ordre du jour de ces semaines de projet de loi en-cours de discussion ou faisant l'objet des exceptions dressées par l'article 48 reste importante. Le calendrier budgétaire contraît souvent les assemblées à abandonner leur semaine de contrôle durant le mois de décembre pour adopter les projets de loi de finances et de financement de la Sécurité sociale. Chaque assemblée marque également sa différence sur le contenu de ces semaines. À l'Assemblée nationale, contrôler et évaluer signifient surtout poser des questions orales sans débat, des questions thématiques à un ministre et débattre. Au Sénat, cela est synonyme de débat. L'on constate que ce dernier emporte très largement la préférence des sénateurs sur l'ensemble des autres moyens de contrôle et d'évaluation. Les différentes législatures depuis mars 2009 affichent aussi une évolution dans l'objet des séances de contrôle et d'évaluation. Si certains instruments restent assez populaires d'une législature à une autre, d'autres ont tendance à se tarir. Il faut noter que les temps de contrôle visant l'action d'un seul ministre restent assez faibles dans chacune des assemblées, les questions à un ministre à l'Assemblée et les questions cibles thématiques au Sénat ont tendance à disparaître au profit d'un renforcement des débats ciblés sur une politique faisant intervenir l'ensemble des ministres concernés. Or cette faible implication des parlementaires dans l'activité de contrôle et d'évaluation des politiques publiques n'est pas compensée, comme on pourrait l'espérer, par un certain activisme des minorités parlementaires durant leur journée d'ordre du jour réservé.

### **III. L'utilité relative des journées réservées aux groupes minoritaires**

Présentée comme une innovation de la révision du 23 juillet 2008, l'instauration de ces journées devait apparaître comme un temps d'expression privilégié des minorités parlementaires qu'elles soutiennent ou non la politique du gouvernement. Celles-ci sont le prolongement des « niches » instaurées par la révision de 1995 lors desquelles, l'ordre du jour était établi par priorité par les assemblées, c'est-à-dire par la majorité. Étendues en semaines, les « niches » abritent désormais les initiatives des groupes parlementaires qui peuvent les utiliser tant pour légiférer que contrôler l'action du gouvernement. Sans revenir sur les causes politiques et notamment l'existence d'un certain boycott par les élus de la majorité, l'utilité très relative de ces journées s'exprime dans les circonstances de leur organisation. En suivant un partage différent à l'Assemblée nationale et au Sénat (A), leur inscription au sein du calendrier parlementaire (B) est révélatrice de l'attitude du gouvernement à leur égard.

#### **A. Le partage différent des journées réservées aux groupes minoritaires**

L'analyse des calendriers parlementaires de l'Assemblée nationale et du Sénat relatifs aux dix dernières sessions ordinaires démontre que chacune des assemblées n'entretient pas le même rapport à ces journées réservées.

L'Assemblée nationale fait une interprétation littérale des dispositions de la Constitution, c'est-à-dire qu'elle réserve une journée de ses travaux à un groupe minoritaire. Concrètement, chaque groupe minoritaire obtient une fois par mois, en alternance et à une fréquence proportionnelle à leur importance numérique, trois séances au sein de la même journée<sup>9</sup> (sauf exception, cette journée se tient un jeudi).

Le Sénat suit une organisation totalement différente s'éloignant de la lettre de la Constitution, mais renforçant l'effet du dispositif. La seconde assemblée opte pour une organisation plus souple, mais plus complexe suivant un dispositif « (d') espaces-temps » de quatre heures<sup>10</sup>. Ainsi, chaque mercredi et jeudi (voire de temps à autre également le mardi), deux ou trois groupes minoritaires obtiennent, une fois par mois, un « espace-temps » de quatre heures pour y faire valoir ses droits en tant que minorité sur l'ordre du jour du Sénat. En d'autres termes, les groupes minoritaires n'obtiennent pas de journée entière de séance, comme leurs homologues à l'Assemblée nationale, mais ils jouissent de plusieurs « espaces-temps » durant la session parlementaire. D'un point de vue organisationnel et selon le nombre de groupes minoritaires au sein de l'assemblée, le mardi après-midi est réservé à un groupe minoritaire, le mercredi après-midi est partagé en deux « espaces-temps », un premier réservé à un groupe minoritaire, le second à un groupe d'opposition. Enfin, le jeudi après-midi accueille les questions d'actualité au gouvernement et un « espace-temps » pour un groupe minoritaire.

Les circonstances de la tenue de ces journées réservées reviennent, en termes de temps accordé au principal groupe d'opposition, à un résultat presque similaire. À titre d'exemple, le groupe socialiste lors de la session ordinaire 2009-2010 siège comme groupe d'opposition tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, il obtient à ce titre environ trente-cinq heures de séances dans chacune des assemblées. À l'inverse, l'organisation retenue au Sénat est bénéfique pour les groupes minoritaires qui obtiennent davantage d'ordre du jour avec le dispositif sénatorial que celui prévalant à l'Assemblée nationale. Ainsi, le groupe communiste inscrit comme minoritaire dans chacune des chambres lors de la session ordinaire 2010-2011, n'obtient environ que cinq heures de séance à l'Assemblée nationale alors qu'il bénéficie d'environ douze heures sur la même session au Sénat. Cette différence d'organisation entre les deux chambres témoigne de l'importance qu'accorde le Sénat aux minorités parlementaires. Tradition issue de son histoire, elle influence moins les circonstances liées à l'inscription de ces journées au sein des semaines du gouvernement, des assemblées ou de contrôle.

---

<sup>9</sup> Article 49 al. 9 RAN

<sup>10</sup> Article 29 *bis* al. 5 RS

## B. L'inscription des journées réservées au sein des semaines des assemblées

Les circonstances de leur inscription sont laissées sous silence par la Constitution et les règlements des assemblées, mais elles ne sont pas moins sans intérêt. En effet, prévoir l'existence d'une journée de séances dont l'ordre du jour est établi par un groupe politique conduit à mettre à mal le partage, durant cette journée, prévu entre les semaines d'ordre du jour du gouvernement, des assemblées et réserver à l'activité de contrôle et d'évaluation. Il est donc stratégique, surtout pour le gouvernement afin de mener à terme son planning législatif, de ne pas se retrouver privé de trop nombreuses journées. En d'autres termes, il a intérêt à ce que ces journées ne soient pas inscrites à l'intérieur des semaines dont il établit par priorité l'ordre du jour. Cette préoccupation est clairement visible parmi les résultats collectés qui font apparaître un véritable souci du gouvernement d'éviter au maximum que les journées réservées soient inscrites au sein de semaines lui étant consacrées.

	Assemblée nationale						Sénat						
	Inscription en semaine gouvernementale	Fréquence (%)	Inscription en semaine d'initiative	Fréquence (%)	Inscription en semaine de contrôle / évaluation	Fréquence (%)	Inscription en semaine gouvernementale	Fréquence (%)	Inscription en semaine d'initiative	Fréquence (%)	Inscription en semaine de contrôle / évaluation	Fréquence (%)	
<i>Sessions ordinaires</i>													
1 <sup>er</sup> Mars – Juin 2009	3	100	0	0	0	0	0	0	3	100	0	0	1 <sup>er</sup> Mars – Juin 2009
Octobre 2009 – Juin 2010	2	22	5	56	2	22	0	0	18	67	9	33	Octobre 2009 – Juin 2010
Octobre 2010 – Juin 2011	2	25	5	63	1	13	0	0	21	78	6	22	Octobre 2010 – Juin 2011
Octobre 2011 – Mars 2012	2	40	3	60	0	0	0	0	12	75	4	25	Octobre 2011 – Mars 2012
Octobre 2012 – Juin 2013	2	22	5	56	2	22	0	0	7	78	2	22	Octobre 2012 – Juin 2013
Octobre 2013 – Juin 2014	2	22	4	44	3	33	0	0	7	100	0	0	Octobre 2013 – Juin 2014
Octobre 2014 – Juin 2015	2	22	5	56	2	22	0	0	17	57	13	43	Octobre 2014 – Juin 2015
Octobre 2015 – Juin 2016	1	11	4	44	4	44	0	0	12	75	4	25	Octobre 2015 – Juin 2016
Octobre 2016 – Fév. 2017	2	40	1	20	2	40	0	0	7	54	6	46	Octobre 2016 – Fév. 2017
Octobre 2017 – Juin 2018	2	40	1	20	2	40	0	0	12	60	8	40	Octobre 2017 – Juin 2018

En journée de séance  
4h

En « espace-temps » de

**Taux d'inscription des journées réservées aux groupes minoritaires à l'Assemblée nationale et au Sénat**

On constate que le partage est différent à l'Assemblée nationale et au Sénat. Dans la première chambre, l'inscription des journées réservées est partagée entre les semaines du gouvernement, de l'Assemblée et de contrôle et d'évaluation des politiques publiques, bien qu'il y ait une préférence pour que ces dernières soient inscrites lors des semaines de l'Assemblée. Au Sénat, alors que le gouvernement a souvent moins d'emprise sur la Conférence des présidents qu'il peut en avoir à l'Assemblée nationale, il parvient toujours à sauvegarder ses semaines réservées intactes. Depuis le 1<sup>er</sup> mars 2009, aucun « espace-temps » n'a été inscrit au sein d'une semaine dont l'ordre du jour est établi par priorité par le gouvernement, alors qu'elles figurent le plus souvent durant les semaines sénatoriales. On constate une fois encore que le Sénat préfère conserver son temps de contrôle et d'évaluation des politiques publiques au détriment de celui pour légiférer.

∴

Au terme de ces résultats, que peut-on retenir de dix ans d'application des nouvelles dispositions de l'article 48 de la Constitution ? L'ordre du jour est-il véritablement partagé ? On pourrait première vue croire en cette avancée, or l'organisation des semaines - et surtout leur étendue - appellent à relativiser toutes conclusions hâtives. Le Parlement contrôle-t-il et évalue-t-il davantage ? L'inscription de semaines réservées à cet effet est clairement une avancée dans ce sens, mais les résultats, qui mériteraient une recherche basée sur des données quantifiables, impliquent quels effets ? La consécration d'un temps parlementaire des minorités ne présente qu'un intérêt relatif tant en raison de leurs modalités d'organisation que des circonstances politiques qui amènent à les isoler. En réalité, l'analyse de dix ans d'application de l'ordre du jour partagé soulève davantage de questions qu'elle n'apporte de certitudes. Les assemblées ont-elles intérêt à bénéficier de semaines réservées ? L'alternance des semaines a-t-elle un impact réel sur la qualité du travail parlementaire ? La séance publique est-elle un lieu adéquat de contrôle et d'évaluation des politiques publiques ? Les minorités n'ont-elles pas intérêt à exister autrement que par le biais d'une « niche » ? En somme, le partage instauré par la révision du 23 juillet 2008 est assez relatif, mais à qui la faute ? Si les semaines des assemblées sont plus courtes, n'est-ce pas qu'elles ont davantage de mal à combler leur ordre du jour ? *Gouverner c'est légiférer* dit-on, le gouvernement s'étant toujours montré plus à même de légiférer, ne devrait-on pas revenir au système antérieur à la révision de 2008, mais dans lequel la place et les prérogatives de la Conférence des présidents seraient renforcés. Il va donc sans dire que l'ingénieuse invention du Constituant en 2008 provoque de nombreux désordres au sein de l'ordre du jour des assemblées parlementaires.

