

## **L'utilisation politique de la référence au Conseil constitutionnel dans le cadre de la procédure législative**

Audrey Bachert\*

Le contrôle de constitutionnalité des lois en France est généralement étudié en prenant comme point focal le Conseil constitutionnel et ses décisions. La doctrine s'intéresse à la légitimité de l'institution<sup>1</sup>, à l'autorité juridique de ses décisions<sup>2</sup>, à leur contenu<sup>3</sup> ou encore à leur exécution<sup>4</sup>. Cela s'explique principalement par le fait que le contrôle de constitutionnalité est souvent appréhendé comme une limite à l'exercice des autres pouvoirs et notamment celui du Parlement<sup>5</sup>. Si l'histoire constitutionnelle française justifie pleinement cette vision, une autre perspective est toutefois envisageable. Il est en effet possible de se demander comment le Conseil et sa jurisprudence peuvent être mobilisés par les acteurs politiques afin d'atteindre leurs objectifs, transformant ce qui est généralement considéré comme une contrainte en un moteur du processus décisionnel.

La procédure législative française offre un cadre d'étude pertinent pour examiner cette utilisation politique du Conseil constitutionnel et de ses décisions. Deux éléments peuvent alors être pris en compte : d'une part, la saisine parlementaire du Conseil avant la promulgation, et d'autre part, la référence au Conseil ou à sa jurisprudence au cours de l'élaboration de la loi, de l'initiative à son adoption. Dans le cadre de cette étude, nous nous concentrerons sur ce dernier élément, que nous qualifierons de *terminologie constitutionnelle* ou de *discours constitutionnel*,

---

\* Doctorante contractuelle à l'ILF-GERJC, Aix-Marseille Université.

<sup>1</sup> V. not. FAVOREU Louis, « La légitimité du juge constitutionnel », *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 46, n° 2, 1994, p. 557-581.

<sup>2</sup> V. not. GUILLAUME Marc, « L'autorité des décisions du Conseil constitutionnel : vers de nouveaux équilibres ? », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2011/1, n° 30, p. 49-75.

<sup>3</sup> On ne compte plus le nombre de commentaires de décision dans les revues et les ouvrages.

<sup>4</sup> V. not. DRAGO Guillaume, *L'exécution des décisions du Conseil constitutionnel : l'effectivité du contrôle de constitutionnalité des lois*, Economica, PUAM, 1999, 403 p.

<sup>5</sup> Comme le résume parfaitement G. Bergounous : « On retrouve toujours la même idée sous-jacente : dresser en face du législateur, du moins du législateur parlementaire, suspect de prétendre recouvrer ses prérogatives passées, un organe qui fasse respecter la norme suprême, prise en sa double nature de charte attributive de compétences et d'énoncé des droits et libertés, un organe qui assure ce que, en quelques mots sublimes, à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, les hommes de 1789 ont assigné à toute Constitution : la séparation des pouvoirs et la garantie des droits. » in BERGOUNOUS Georges, « Le Conseil constitutionnel et le législateur », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2013/1, n° 83, p. 7.

puisque la terminologie peut se définir comme « *l'ensemble des termes particuliers à un domaine* » et la notion de discours renvoie à un « *ensemble de manifestations verbales* »<sup>6</sup>.

En recherchant et en analysant les références au Conseil constitutionnel ou à sa jurisprudence, formulées dans le cadre de la procédure législative par les acteurs politiques, nous avons cherché à déterminer dans quelle mesure la terminologie constitutionnelle peut jouer un rôle de moteur dans le processus décisionnel.

Pour mener à bien cette analyse<sup>7</sup>, trois temps du processus de production des normes législatives ont été utilisés : l'initiative de la loi, le travail en commission et les débats en séance. À chaque étape, nous avons recherché les occurrences du terme « Conseil constitutionnel » et analysé le contexte dans lequel la référence s'inscrivait.

Souhaitant dégager les grandes tendances contemporaines de cette utilisation, au-delà des situations institutionnelles conjoncturelles, nous avons choisi d'analyser les quatre dernières législatures, de juin 1997 à aujourd'hui. Le choix du découpage en fonction des législatures s'explique par le caractère parlementaire de la V<sup>e</sup> République. En effet, au-delà des débats sur la place du président de la République dans nos institutions, la responsabilité politique du gouvernement devant l'Assemblée nationale façonne de manière déterminante la vie politique française en obligeant une coïncidence entre le gouvernement et la majorité des députés. Or, on sait le rôle prépondérant joué par le gouvernement dans la fonction législative<sup>8</sup>.

Par ailleurs, ces quatre législatures permettent d'analyser, sur les quinze dernières années, la pratique de la procédure législative, en incluant différents scénarii d'équilibre politique, qui peuvent être rappelés brièvement. La XI<sup>e</sup> législature, entre juin 1997 et mai 2002, est une période de cohabitation, le président de la République Jacques Chirac est de droite, tout comme la majorité au Sénat ; la majorité de l'Assemblée nationale et le gouvernement, mené par Lionel Jospin, sont de gauche. Sous la XII<sup>e</sup> législature, de juin 2002 à mai 2007, le président de la République est toujours Jacques Chirac, mais il dispose d'une majorité au Sénat comme à l'Assemblée nationale. Sous la XIII<sup>e</sup> législature, de juin 2007 à mai 2012, Nicolas Sarkozy est président de la République. Initialement, le Sénat et l'Assemblée présentent également une majorité de droite. Toutefois en septembre 2011, la majorité sénatoriale bascule à gauche. Sous

---

<sup>6</sup> Les deux définitions sont issues du *Grand Larousse illustré 2014*.

<sup>7</sup> Pour le détail de la méthodologie suivie, V. les Annexes.

<sup>8</sup> V. not. FAVOREU Louis (dir.), *Droit constitutionnel*, Dalloz, Précis, 2014, 16<sup>e</sup> édition, p. 700-701 ; 727-728 et 830.

la XIV<sup>e</sup> législature, de juin 2012 à aujourd'hui, le président de la République est François Hollande, les membres de l'Assemblée nationale et du Sénat sont majoritairement de gauche<sup>9</sup>.

Grâce à cette analyse, nous avons pu déterminer que les décisions du Conseil constitutionnel ne constituent pas obligatoirement un obstacle à la réalisation de la volonté politique. En effet, la terminologie constitutionnelle a pour fonction principale de soutenir les vues de celui qui la formule (I) et son usage est relativement fréquent et efficace (II).

## **I. Fonctions de la terminologie constitutionnelle : un rôle principal de moteur du processus décisionnel**

Une typologie<sup>10</sup> de la terminologie constitutionnelle permet de démontrer que la majorité des références au Conseil constitutionnel ou à sa jurisprudence joue un rôle de moteur du processus décisionnel. En effet, celles-ci se présentent sous différentes formes mais la plupart d'entre elles ont pour but de faire prospérer les vues de ceux qui les formulent. Ainsi, ces dernières pourront être qualifiées de *références argumentatives*. Celles-ci se caractérisent par une référence au Conseil ou à sa jurisprudence permettant de fonder l'adhésion ou l'opposition à un texte. Par conséquent, elles pourront être séparées en deux grandes catégories : d'une part, les *références argumentatives justificatives* (A) qui sont présentes au soutien d'un texte proposé ; d'autre part, les *références argumentatives contestataires* qui permettent d'attaquer ce dernier (B). Néanmoins, à leurs côtés, nous trouvons également des *références institutionnelles* (C), dont la particularité est de se focaliser sur les compétences ou la nature du Conseil constitutionnel et qui ne jouent pas un rôle déterminant dans la progression de la procédure législative.

### **A. Les références argumentatives justificatives**

Argument au soutien d'un texte proposé, les références justificatives peuvent se diviser en deux catégories : les *justifications proactives* et les *justifications réactives*.

---

<sup>9</sup> Cette étude n'étant pas une analyse politique des mouvements et des partis, nous avons assimilé le Parti socialiste (PS) et la gauche ; l'Union pour un mouvement populaire (UMP), l'Union pour la majorité présidentielle (UMP), le Rassemblement pour la République (RPR) et la droite. Cela a été justifié par les grandes différences entre ces deux pôles politiques et leur alternance au pouvoir sur les quatre législatures étudiées. Les distinctions, dissensions et coalitions n'ont pas été prises en compte dans l'analyse pour des raisons liées à la nécessité de circonscrire cette étude.

<sup>10</sup> V. l'Annexe 1.

## 1. Les références justificatives proactives

Les références proactives permettent d'annoncer un texte comme présentant toutes les garanties pour éviter une censure du Conseil constitutionnel, si ce dernier devait en être saisi. Celles-ci peuvent se concentrer sur les exigences procédurales comme sur des éléments plus substantiels.

Eu égard aux exigences procédurales, une illustration révélatrice se trouve dans l'exposé des motifs du projet de loi habilitant le gouvernement à simplifier le droit<sup>11</sup> de 2004 qui précisait que « *le Conseil constitutionnel a jugé que l'article 38 de la Constitution faisait obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement la finalité des mesures qu'il se propose de prendre et leur domaine d'intervention. Le projet de loi d'habilitation délimite donc le champ des mesures de simplification et fixe pour chacune d'entre elles, leur objet* ». De manière similaire, au cours du débat en séance du 22 juin 2000 dans l'enceinte sénatoriale<sup>12</sup>, Gérard César contestait la recevabilité d'un amendement du Gouvernement car ce dernier modifiait le fond d'une disposition votée en termes identiques par les deux assemblées. Claude Bartolone, Ministre délégué à la ville, « *invit[ait alors] les uns et les autres, à consulter la décision prise le 29 décembre 1989 par le Conseil constitutionnel qui avait admis la remise en cause des articles votés conformes par les deux assemblées* ».

En matière d'exigences substantielles, un exemple évocateur est visible dans le compte-rendu du 3 octobre 2012<sup>13</sup> de la commission des lois de l'Assemblée nationale, dans lequel le rapporteur sur le projet de loi relatif à la régulation économique outre-mer, Bernard Lesterlin rappelait que « *l'atteinte éventuelle au droit de propriété est justifiée par un motif d'intérêt général : rétablir une concurrence effective sur les marchés de commerce de détail dans les outre-mer, lesquels connaissent de graves dysfonctionnements.* » Soulignant que « *dans sa décision n° 2011-126 QPC du 13 mai 2011, le Conseil constitutionnel a déjà jugé que la préservation de l'ordre public économique pouvait justifier une atteinte à la liberté d'entreprendre* », il en conclut que le dispositif proposé pourra être considéré comme valide par le Conseil.

Les références au Conseil et à ses décisions, lorsqu'elles sont proactives ont donc pour but de confirmer la validité des mesures proposées aux différentes étapes de la procédure

---

<sup>11</sup> Projet de loi n° 1504, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 17 mars 2004, devenu la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004.

<sup>12</sup> Lors de la discussion en nouvelle lecture du projet de loi n° 414 (1999-2000), adopté avec modifications par l'Assemblée nationale, en nouvelle lecture, relatif à la chasse.

<sup>13</sup> Compte-rendu n° 1, séance de 9h30 du 3 octobre 2012, discussion sur les articles du projet de loi relatif à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer (n° 233), p. 9.

législative et d'éviter leur contestation. Permettant de soutenir la réalisation d'une volonté politique, celle de voir adopter le texte envisagé, ces dernières peuvent par conséquent être considérées comme un moteur de la procédure législative.

Au surplus, au-delà de l'influence de ces références sur le déroulement du processus de production normative, celles-ci témoignent de la prise en considération par les acteurs politiques des exigences constitutionnelles. En effet, ces références proactives peuvent s'analyser comme ayant servi à effectuer un contrôle politique *a priori* et informel de la constitutionnalité des mesures envisagées. Ainsi, ces dernières démontrent une volonté de respecter les règles constitutionnelles, que ce soit pour éviter une censure ou parce que l'ordre constitutionnel a été pleinement intégré par les acteurs politiques. Elles constituent donc un marqueur de l'acceptation du rôle du Conseil et de ses décisions. Aux côtés de ces références proactives, nous trouvons également ce que l'on peut qualifier de références réactives.

## *2. Les références justificatives réactives*

Les références réactives légitiment un texte proposé comme étant une conséquence directe d'une décision du Conseil constitutionnel. Ces dernières peuvent annoncer un *dispositif législatif curatif* ou *confortatif*.

### *2.1. Les dispositifs curatifs*

Les dispositifs curatifs peuvent être *impératifs* ou *modulateurs*.

#### *2.1.1. Les dispositifs curatifs impératifs*

Le dispositif impératif sera introduit comme indispensable juridiquement pour pallier un vide juridique subséquent à une censure du Conseil. Pour un exemple significatif de dispositif présenté comme impératif en relation avec une référence réactive, il est possible de considérer le compte-rendu du 17 juillet 2012<sup>14</sup> de la commission des lois de l'Assemblée nationale, dans lequel Jean-Jacques Urvoas évoque le contexte du projet de loi sur le harcèlement sexuel : « *saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a décidé, le 4 mai dernier d'invalider l'article du Code pénal sur lequel étaient fondées les poursuites. Il en*

---

<sup>14</sup> Compte-rendu n° 6, séance de 17h du 17 juillet 2012, examen du projet de loi relatif au harcèlement sexuel n° 82, transmis à l'Assemblée nationale le 16 juillet 2012, p. 2.

*résulte un "trou" dans le Code pénal et une instabilité juridique extrêmement préjudiciable pour les victimes qui ont engagé des procédures. Il est donc nécessaire de légiférer très rapidement pour combler ce vide et élaborer un texte plus précis* ». De la même manière, les décisions rendues *a priori* peuvent provoquer ce type de réaction. En ce sens, le projet de loi de finances rectificative pour 2010<sup>15</sup> précise qu'il a pour but de *« prendre en compte l'impact de la décision du Conseil constitutionnel relative à l'annulation du régime des bénéficiaires non commerciaux, de taxe professionnelle et de la contribution carbone »* qui découlait de la décision 2009-599 DC<sup>16</sup> mettant à mal l'équilibre du budget. Ainsi, les décisions du Conseil constitutionnel peuvent être l'élément déclencheur de la procédure législative et être utilisées comme un argument justifiant de la mener à terme. Si les dispositifs impératifs répondent donc à des exigences juridiques, mises en lumière par une référence réactive, cette dernière peut également justifier un texte pour des raisons politiques. Dans ce cas-là, le dispositif pourra être qualifié de modulateur.

### *2.1.2. Les dispositifs curatifs modulateurs*

Le dispositif modulateur sera annoncé comme indispensable politiquement pour atteindre un objectif dont la poursuite a été entravée par une décision du Conseil, soit en respectant les exigences constitutionnelles, soit en les écartant. Ainsi, ces derniers peuvent soit permettre de s'adapter aux exigences constitutionnelles qui n'avaient pas été prises en compte dans un projet initial qui a été censuré, soit permettre de contourner les obligations constitutionnelles.

Dans la première situation, une illustration pertinente est fournie par le compte-rendu de la commission des affaires économiques du Sénat, du mercredi 28 novembre 2012<sup>17</sup> dans lequel Claude Bérît-Débat, rapporteur, précise que

*« ce projet de loi, déposé par le gouvernement le 14 novembre dernier a été adopté hier par l'Assemblée nationale sans modification. Comme vous le savez, nous avons examiné début septembre un projet de loi portant le même intitulé. Le Sénat avait adopté définitivement le texte le 9 octobre, l'Assemblée nationale le 10. Les débats parlementaires avaient fait passer le texte de 15 à 34 articles. Le Conseil constitutionnel a jugé le 24 octobre dernier que le texte avait été adopté selon une procédure contraire à la Constitution, l'annulation n'étant en aucun cas liée au contenu du projet de loi. Le texte que nous examinons aujourd'hui reprend quasi-intégralement les dispositions du précédent projet de loi dans sa rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire*

<sup>15</sup> Projet de loi n° 2239, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 20 janvier 2010.

<sup>16</sup> Conseil constitutionnel, déc. n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*.

<sup>17</sup> Compte-rendu de la semaine du 26 novembre 2012, examen du rapport et du texte de la commission sur le projet de loi n° 163 (2012-2013), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

*(CMP). Ce projet de loi, salué par l'ensemble des acteurs du logement, doit entrer en vigueur le plus rapidement possible. Je ne vous proposerai donc aucun amendement, sachant qu'un autre texte, dont nous serons saisis courant 2013, sera l'occasion d'un grand débat sur la politique du logement. J'espère donc que notre commission, puis le Sénat, adoptera le présent projet de loi à une large majorité. »*

Ainsi, la censure pour non-respect de certaines exigences procédurales provoque le plus souvent ce type de réaction. De la même manière, le compte-rendu de la commission des lois de l'Assemblée nationale du 7 février 2007<sup>18</sup> présente l'examen du projet de loi relatif à la prévention de la délinquance. Le rapporteur précise que *« le Conseil ayant censuré, pour des raisons de procédure, l'habilitation du gouvernement à légiférer par ordonnance sur ce sujet, le Parlement se trouv[e] devant une alternative : soit il rejette tous les articles malgré l'urgence et la nécessité, soit solution de bon sens et d'efficacité, il adopte ces articles »*. La même démarche se retrouve également pour des articles qui ont pu être censurés en tant que cavaliers législatifs par le Conseil et qui sont ensuite réintroduits isolément ou dans un texte plus approprié<sup>19</sup>.

Si, généralement, la décision de censure du Conseil provoque une volonté de mettre en œuvre les objectifs politiques entravés par cette décision tout en respectant les exigences constitutionnelles sur lesquelles se fondaient la censure, parfois, les acteurs politiques décident tout simplement de renverser la décision en adoptant un projet de loi constitutionnelle. Ainsi le projet de loi constitutionnelle de 2008<sup>20</sup> précise dans l'exposé de ses motifs que l'objet d'une de ses dispositions est *« de surmonter les contraintes résultant de la décision n° 2000-431 DC du 6 juillet 2000 du Conseil constitutionnel, laquelle a eu pour effet d'interdire toute évolution de la composition du collège électoral sénatorial dans le sens d'un équilibre plus juste, en termes démographiques, entre petites, moyennes et grandes communes »*. Plus anecdotique, une proposition de loi de 2002 affirmait également vouloir ne pas prendre en compte la censure du Conseil et adopter à nouveau la loi censurée sans la modifier : *« en un article unique, nous réaffirmons la disposition cassée par le Conseil constitutionnel comme principe légitime issu du suffrage universel »*<sup>21</sup>. Si ce dernier exemple est un cas isolé et qui n'a pas abouti, les références réactives permettant de justifier un dispositif curatif modulateur, que ce soit pour mettre en œuvre une volonté politique tout en se pliant aux exigences constitutionnelles qui avaient été

---

<sup>18</sup> Compte-rendu n° 33, séance de 10h du 7 février 2007, examen du projet de loi, adopté avec modifications en deuxième lecture par le Sénat, relatif à la prévention de la délinquance (n° 3567), p. 4.

<sup>19</sup> V. par ex. le compte-rendu des débats sénatoriaux du 12 février 2002.

<sup>20</sup> Projet de loi constitutionnelle n° 820 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 23 avril 2008, devenu la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008.

<sup>21</sup> Proposition de loi n° 3627 tendant à modifier l'article L.321-1 du Code du travail, par le rétablissement de l'article 107 de la loi de modernisation censuré par le Conseil constitutionnel, enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 20 février 2002.

négligées antérieurement ou en tentant de les modifier par une révision de la Constitution, sont utilisées à plusieurs reprises.

Les dispositifs curatifs, qu'ils soient impératifs ou modulateurs, sont donc le résultat direct d'une décision du Conseil constitutionnel, qui est généralement citée pour justifier la mise en œuvre et l'aboutissement du processus législatif. Ainsi, dans ces situations, la référence justificative réactive est bien un moteur du processus décisionnel politique puisque celle-ci est utilisée pour légitimer l'amorce et le succès de la procédure législative en les présentant comme indispensables, que ce soit d'un point de vue juridique ou politique, eu égard aux règles constitutionnelles existantes. Au surplus, ces références démontrent une fois de plus, l'attention portée par les acteurs politiques aux exigences constitutionnelles. En ce sens, elles symbolisent l'intégration des secondes par les premiers. Aux côtés des dispositifs curatifs, d'autres textes pourront, quant à eux, être qualifiés de confortatifs grâce à une référence au Conseil constitutionnel ou à ses décisions.

## *2.2. Les dispositifs confortatifs*

Les dispositifs confortatifs sont eux aussi présentés comme le résultat direct d'une décision du Conseil constitutionnel. Ceux-ci peuvent être *consolidateurs*, au sens où ils confirment une décision du Conseil ou *prolongateur* en étendant les exigences posées par le Conseil à une situation non gouvernée par la déclaration de constitutionnalité ou d'inconstitutionnalité.

### *2.2.1. Les dispositifs confortatifs consolidateurs*

Les dispositifs consolidateurs ont pour but de confirmer et d'ancrer dans un texte une jurisprudence du Conseil constitutionnel. C'est le plus souvent le cas lorsqu'un dispositif reprend une réserve d'interprétation faite par le Conseil constitutionnel. En ce sens, le projet de loi tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle<sup>22</sup> précise dans son exposé des motifs que l'article 1<sup>er</sup> du projet « *tire les conséquences du considérant n° 21* » de la décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008 dans laquelle « *le Conseil a relevé que plusieurs dispositions de la loi du 25 février 2008 avaient pour objet de garantir que la rétention de sûreté n'avait pu être évitée*

---

<sup>22</sup> Projet de loi n° 1237 tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle et portant diverses dispositions de procédure pénale, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 5 novembre 2008, devenu la loi n° 2010-240 du 10 mars 2010.

*par des soins et une prise en charge adaptée pendant l'exécution de la peine. Il a en conséquence indiqué qu'il appartient à la juridiction régionale de la rétention de sûreté de vérifier que la personne condamnée a effectivement été mise en mesure de bénéficier d'une prise en charge et de soins adaptés* ». Ainsi, cet article 1<sup>er</sup> doit « compléter l'article 706-53-15 du Code de procédure pénale afin de consacrer dans la loi cette importante réserve d'interprétation, en prévoyant que la juridiction régionale ne pourra prononcer une rétention de sûreté qu'après avoir vérifié que la personne condamnée a effectivement été mise en mesure de bénéficier pendant l'exécution de sa peine, d'une prise en charge médicale, sociale ou psychologique adaptée ». Dans ces situations, la référence au Conseil et à sa jurisprudence permet aux acteurs politiques une fois de plus de justifier la création d'un dispositif législatif. En affirmant reprendre une mesure issue du Conseil, l'auteur de la référence légitime son action et cherche à éviter une critique de celle-ci. D'une part, ce dernier confirme implicitement la validité de son initiative et, d'autre part, il met en avant une amélioration ou une clarification des règles juridiques existantes. Si les dispositifs consolidateurs ont pour but de donner une valeur législative à certains éléments d'une décision du Conseil, les dispositifs prolongateurs vont encore plus loin.

### *2.2.2. Les dispositifs confortatifs prolongateurs*

Les dispositifs prolongateurs étendent la portée d'une décision du Conseil constitutionnel. En ce sens, dans la lettre rectificative au projet de loi relatif aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques<sup>23</sup>, il est précisé que cette modification a pour objet de prendre en compte la décision 2010-71 QPC sur l'hospitalisation sans consentement et « *bien que la décision du Conseil constitutionnel ne porte que sur les hospitalisations à la demande d'un tiers, la portée des principes dégagés dans sa décision du 26 novembre 2010 dépasse le cadre de cette seule procédure. Ils doivent donc être également mis en œuvre s'agissant des hospitalisations décidées par l'autorité publique.* » La référence réactive est là encore utilisée comme un facteur légitimant la mesure. D'une part, sa constitutionnalité est confirmée en creux par la comparaison avec la décision du Conseil. D'autre part, l'auteur met en avant sa volonté d'assainir l'ordre juridique en agissant de manière préventive sur un dispositif législatif existant, non encore contrôlé mais sur lequel des doutes constitutionnels pourraient apparaître.

---

<sup>23</sup> Lettre rectificative au projet de loi n° 2494 relatif aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge, déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale le 26 janvier 2011.

Ainsi, dans les deux hypothèses de dispositif confortatif, la justification réactive est également un moteur de la décision politique puisque ce type de discours constitutionnel permet de légitimer la production d'une mesure, présentée comme confirmant ou étendant une décision du Conseil. Dans ces situations, la modification législative n'est pas rendue indispensable par les exigences constitutionnelles mais cette forme de terminologie constitutionnelle permet de la présenter comme particulièrement désirable. Dans le cas des dispositifs consolidateurs, les réserves d'interprétation ne nécessitent pas de confirmation législative pour être applicables puisque ces dernières disposent de l'autorité conférée par l'article 62 de la Constitution<sup>24</sup>. Toutefois, leur inscription dans un texte législatif assure une forme de clarification des règles juridiques. Dans le cas des dispositifs prolongateurs, l'auteur de la référence présente la mesure comme anticipant les problèmes futurs. Lors de ces deux situations, la référence permet à son auteur de justifier l'adoption du dispositif proposé, mais signale également l'intérêt qu'il porte aux exigences constitutionnelles. En effet, dans ces situations, ces dernières ne sont plus seulement des contraintes qu'il faut respecter mais constituent des valeurs à défendre et à mettre en œuvre.

La terminologie constitutionnelle peut donc être utilisée pour obtenir un soutien accru aux textes proposés, que ces derniers soient présentés comme indispensables ou simplement souhaitables. Par conséquent, les références au Conseil et à ses décisions constituent des outils qui légitiment une volonté politique, confirmant explicitement ou implicitement la validité des dispositifs en devenir, attestant leur conformité avec la jurisprudence du Conseil ou permettant une anticipation des exigences constitutionnelles. Si ces références constituent un moteur du processus de production normative, ces dernières sont aussi les indices de la place reconnue au constitutionnalisme par les acteurs politiques. Argument au soutien d'un dispositif, le discours constitutionnel peut également être un instrument dans les mains des opposants à certaines initiatives pour démontrer la nécessité de ne pas adopter la mesure proposée. Dans ces situations, la référence peut alors être qualifiée de référence argumentative contestataire.

---

<sup>24</sup> Cela a d'ailleurs été confirmé récemment par le Conseil d'Etat dans son arrêt *Cne de Gurmençon* du 15 mai 2013, req. n° 340554.

## B. Les références argumentatives contestataires

Les références argumentatives contestataires permettent d'attaquer la validité, voire même l'opportunité de certains dispositifs proposés. Dans le premier cas, on pourra parler de *dispositif stérile* et dans le second de *dispositif superflu*.

### 1. Les dispositifs stériles

À de nombreuses occasions, les acteurs de la procédure législative utilisent une référence au Conseil constitutionnel ou à sa jurisprudence pour contester la validité d'une mesure et tenter ainsi d'empêcher son adoption. L'argument peut porter aussi bien sur des exigences procédurales que matérielles. En ce qui concerne les impératifs de fond, une illustration est bien visible dans le compte-rendu des débats en séance de l'Assemblée nationale du 12 octobre 1998<sup>25</sup>. Lors de la discussion des articles du projet de loi d'orientation agricole, Louis Le Pensec, Ministre de l'agriculture et de la pêche s'oppose à un amendement qui « *aboutirait à une exonération définitive de la majeure partie des plus-values constatées à l'occasion de la transmission à titre gratuit d'exploitations agricoles exploitées directement* », en observant qu' « *en 1995, le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion de sanctionner une mesure qui prévoyait une atténuation des droits de mutation à titre gratuit en cas de transmission d'entreprise* ». Relativement aux impératifs de forme, le compte-rendu de la séance du 1<sup>er</sup> décembre 1998 de la commission des affaires sociales du Sénat<sup>26</sup> offre un exemple significatif. Le rapporteur Charles Descours, lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 a « *précisé que cet article paraissait fragile, au regard de la jurisprudence récente du Conseil constitutionnel proscrivant, en nouvelle lecture, les dispositifs sans lien direct avec les articles en navette* ». Il s'est donc opposé à cette mesure.

En permettant de qualifier ces dispositifs de stériles, puisqu'ils se retrouveraient censurés s'ils venaient à être adoptés et contrôlés, la référence au Conseil en tant qu'argument contestataire est un moyen important pour les opposants à une mesure d'avancer leurs points de vue et de les faire prospérer. En ce sens, cette forme de référence peut également être qualifiée de moteur du processus décisionnel. Si ce type de terminologie constitutionnelle autorise celui

---

<sup>25</sup> Compte-rendu de la 3<sup>e</sup> séance du 12 octobre 1998, discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi d'orientation agricole (n° 977, 1058).

<sup>26</sup> Compte-rendu de la semaine du 30 novembre 1998, examen en nouvelle lecture du rapport de M. Charles DESCOURS sur le projet de loi n° 89 (1998-1999) de financement de la sécurité sociale pour 1999.

qui la formule à contester la validité de la mesure envisagée, celle-ci peut également servir à nier son opportunité. Dans ce cas-là, le dispositif peut être qualifié de superflu.

## 2. Les dispositifs superflus

Si le recours à la jurisprudence du Conseil est fréquente pour contester la validité d'une mesure et donc justifier son rejet, il peut également arriver de manière plus rare qu'une décision de constitutionnalité relative à un dispositif sensible soit utilisée pour justifier la volonté de ne pas le remettre en cause. Ainsi, par exemple, dans le compte-rendu du 5 juillet 2012<sup>27</sup> de la commission des lois de l'Assemblée nationale, Georges Fenech s'est opposé à la Garde des Sceaux en lui demandant « *pourquoi, sinon par pure idéologie, supprimer un dispositif qui marche et ne contrevient pas, le Conseil constitutionnel l'a dit, aux grands principes généraux de notre droit.* » Justifiant le *statu quo*, la référence au Conseil est une fois de plus un outil dans les mains des acteurs de la procédure législative pour légitimer leurs opinions et refuser un nouveau dispositif.

Les références contestataires sont donc le pendant négatif des références justificatives. Quand les premières légitiment l'adoption d'une mesure, les secondes prouvent la nécessité de l'abandonner. Ainsi, les références argumentatives sont très diverses au cours de la procédure législative mais permettent dans tous les cas de soutenir le point de vue de son auteur quant à la pertinence d'une mesure législative. Au surplus, ces références témoignent de l'acceptation par les acteurs politiques du rôle du Conseil et de l'importance des exigences constitutionnelles. À leurs côtés, une forme de terminologie constitutionnelle ne joue pas un rôle déterminant dans le processus décisionnel, celles-ci peuvent être qualifiées de références institutionnelles.

### C. Les références institutionnelles

Les références institutionnelles se focalisent sur la nature et les compétences du Conseil constitutionnel. Celles-ci peuvent prendre deux formes opposées : les *références institutionnelles positives* et les *références institutionnelles négatives*.

---

<sup>27</sup> Compte-rendu n° 3 de la séance de 9h30 du 5 juillet 2012, audition, ouverte à la presse, de Mme Christiane TAUBIRA, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, p. 10. Cet exemple n'a pas été pris en compte dans le reste de l'analyse puisque la référence n'a pas été mentionnée lors de l'une des étapes de la procédure législative que nous avons choisies d'examiner. Toutefois, celui-ci permet de mettre en lumière une catégorie très rare de références et nous avons donc décidé de le mentionner comme illustration.

## *1. Les références institutionnelles positives*

Les références institutionnelles positives concernent les cas où un acteur de la procédure législative évoque le Conseil et ses compétences alors même que le texte analysé ne concerne pas directement ce dernier. En ce sens, le projet de loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental<sup>28</sup> souligne que ce projet sera obligatoirement soumis au Conseil du fait de sa nature organique. Cette précision est bien une référence institutionnelle car aucun autre élément relatif à la conformité du texte avec les normes constitutionnelles n'est mentionné dans le projet. Cette forme de référence institutionnelle permet une reconnaissance implicite du rôle du Conseil dans les institutions de la V<sup>e</sup> République. Ni freins ni moteurs de la décision politique de légiférer, les références positives constituent simplement le signe que l'existence du Conseil constitutionnel est prise en compte. D'une part, la reconnaissance des contraintes pesant sur la procédure législative, comme la saisine obligatoire du Conseil dans certains cas, ne peut pas être interprétée comme une entrave à celle-ci ; d'autre part, ces références ne peuvent pas être considérées comme un déclencheur du processus de production normative ou comme une assurance de conformité aux normes constitutionnelles, augmentant les chances de succès du texte. Les références institutionnelles, lorsqu'elles sont positives, mettent en lumière le rôle du Conseil, mais ces dernières peuvent également être négatives.

## *2. Les références institutionnelles négatives*

Les références institutionnelles négatives contestent directement la nature du Conseil en tant qu'institution légitime. Un exemple significatif se trouve dans la proposition de loi tendant à modifier l'article L.321-1 du Code du travail, par le rétablissement de l'article 107 de la loi de modernisation censuré par le Conseil<sup>29</sup>. L'exposé des motifs souligne que

*« sans considération pour la protection des intérêts des citoyens-salariés, [les membres du Conseil] ont brutalement invalidé l'article 107. Dans leur décision du 12 janvier 2002, les neufs « sages », nommés de façon discrétionnaire, invoquent une atteinte manifestement excessive à la liberté d'entreprendre. Un tel principe ne figure pourtant dans aucun texte ou préambule constitutionnel. Il a été créé par le Conseil constitutionnel ex nihilo, à sa convenance et sans consultation ni contrôle parlementaire ».*

---

<sup>28</sup> Projet de loi organique n° 1707, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 3 juin 2009, devenu la loi n° 2009-966 du 3 août 2009.

<sup>29</sup> Proposition de loi n° 3627, enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 20 février 2002, qui n'a pas été adoptée.

Dans ces situations, le processus législatif devient un forum de dénigrement du Conseil. On peut également classer comme références institutionnelles négatives, les cas où un acteur de la procédure reproche à certains de ses partenaires d'avoir pu, dans le passé, saisir le Conseil. On peut par exemple citer Bernard Birsinger déclarant le 5 février 2002<sup>30</sup> lors des débats de l'Assemblée nationale : « *Mais au fait, messieurs de droite qui avez saisi le Conseil constitutionnel, avez-vous remarqué qu'une majorité des Françaises et des Français, interrogés par un institut de sondage se sont déclarés révoltés par la décision de celui-ci de balayer d'un revers de main une disposition votée ici par les députés, protégeant les salariés contre les licenciements boursiers* » ou Christian Estrosi, Ministre délégué à l'aménagement du territoire qui, le 7 novembre 2006<sup>31</sup> au sein du Sénat, « *regrettait que l'opposition actuelle ne soit pas animée du même esprit de responsabilité que celui dont [la droite avait] fait preuve avant 2002* » puisque cette dernière est « *même allée jusqu'à déposer un recours devant le Conseil constitutionnel sur la conservation des données électroniques alors que nous savons combien cette disposition peut être efficace pour éviter les attentats dans notre pays* ». Dans ce type de situation, la saisine est dénoncée comme une étape anormale de la procédure et une manœuvre pour entraver le processus législatif.

Ces références institutionnelles n'ont qu'une influence limitée sur l'avancée de la procédure législative. En effet, les références négatives directes, qui attaquent ouvertement le Conseil, sont plutôt vaines car entraînant une forme de désapprobation, au moins officielle, de la part de la majorité des participants de la procédure législative<sup>32</sup> et les références négatives indirectes constituent principalement des formes de joute verbale entre acteurs politiques pour dénoncer leur supposée irresponsabilité respective.

Si ces références institutionnelles n'ont qu'une influence limitée sur le déroulement de la procédure législative, celles-ci constituent par ailleurs les témoins du degré d'acceptation du Conseil constitutionnel par les acteurs politiques. En ce sens, les références positives indiquent la reconnaissance du rôle du Conseil constitutionnel et du constitutionnalisme dans la

---

<sup>30</sup> Compte-rendu de la deuxième séance du 5 février 2002, séance n° 0129, discussion du texte de la commission mixte paritaire relatif à la démocratie de proximité (n° 3560), *JO AN* du 6 février 2002, p. 1158.

<sup>31</sup> Compte-rendu du 7 novembre 2006, séance n° 17, discussion de la question orale avec débat n° 22 de M. Jean-Claude PEYRONNET à M. le Ministre d'État, Ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, sur le bilan de la politique de sécurité menée depuis 2002, *JO Sénat* du 8 novembre 2006, p. 7666. Si cette référence n'a pas été comptabilisée dans l'étude puisqu'elle ne se rattache pas directement à une des étapes de la procédure législative que nous avons choisies d'analyser, nous l'utilisons comme illustration car sa formulation est particulièrement explicite.

<sup>32</sup> V. par ex. la déclaration de Pierre FAUCHON, rapporteur du projet de loi n° 434 relatif aux alternatives aux poursuites et renforçant l'efficacité de la procédure pénale, dans le compte-rendu des débats du Sénat du 17 juin 1998 dans laquelle il précise : « *Je ne me permets pas de commenter ses décisions (marques d'approbation sur plusieurs travées) en tout cas pas au banc des commissions. Je suis libre par ailleurs d'en penser ce que je veux* ».

production normative quand les références négatives signifient que, d'une part, l'assurance de la rectitude constitutionnelle des dispositifs examinés n'apparaît pas forcément comme un élément essentiel aux yeux des auteurs des règles juridiques, et d'autre part, que le contrôle est perçu comme une menace ou du moins comme un obstacle à la réalisation de certains objectifs politiques. De manière similaire, les références argumentatives constituent en creux les marqueurs du degré d'acceptation des exigences constitutionnelles par les acteurs politiques. Ainsi, toutes les formes de terminologie constitutionnelle témoignent de l'intégration du constitutionnalisme par ces derniers. Alors que la grande majorité d'entre elles ont une fonction de moteur du processus décisionnel, ses usages et sa fréquence permettent de considérer ce moteur comme relativement effectif.

## **II. Usage et efficacité de la terminologie constitutionnelle : un moteur effectif du processus décisionnel**

La terminologie constitutionnelle se retrouve lors des trois étapes analysées de la procédure législative<sup>33</sup>. Ainsi, aussi bien lors de l'initiative des lois (A), du travail en commission (B) et des débats en séance (C), la terminologie constitutionnelle est mobilisée, avec une fréquence et une efficacité variable lors de ces trois étapes. Toutefois, si l'on prend la procédure législative dans son ensemble, celle-ci peut être considérée comme un moteur effectif et relativement efficace.

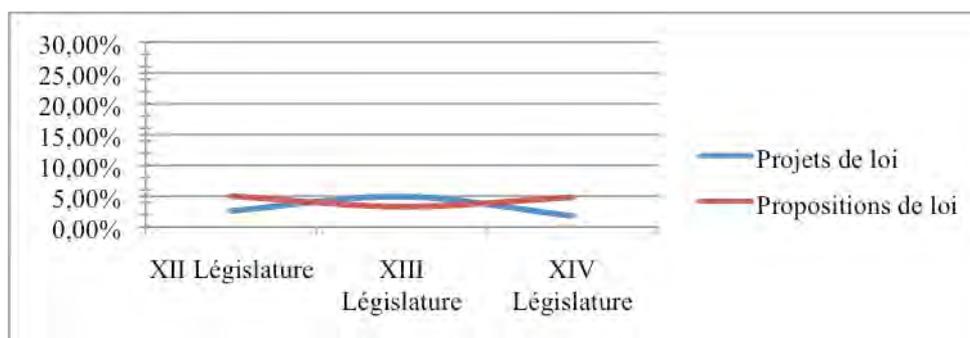
### **A. L'initiative des lois : une terminologie rare à l'efficacité limitée**

La terminologie constitutionnelle, au sens de cette étude, est relativement rare au moment de l'initiative des lois<sup>34</sup>, comme cela est visible sur le Graphique 1. Jamais plus de 5 % des documents législatifs déposés ne font référence au Conseil ou à sa jurisprudence, que l'on s'intéresse aux projets ou aux propositions de lois.

---

<sup>33</sup> V. l'Annexe 1, not. les Points 1 et 3.

<sup>34</sup> V. dans l'Annexe 2, le Point 1.



Graphique 1. Proportion des projets et des propositions de loi déposés citant l'expression « Conseil constitutionnel ».

Certains textes déposés font suite à une décision de constitutionnalité mais ne le mentionnent pas forcément. Un exemple caricatural serait le projet de loi « Duflot »<sup>35</sup>, reprenant celui d'octobre 2012<sup>36</sup> sanctionné pour des raisons de procédure et réintroduit sans référence aucune à la censure du Conseil. Toutefois, les lois sur le harcèlement sexuel et sur la garde à vue mentionnaient bien les décisions dont elles étaient les conséquences directes<sup>37</sup>. Le silence gardé eu égard à la loi sur la mobilisation du foncier public était donc peut-être dû à une question d'opportunité politique. Il n'a sûrement pas paru nécessaire au gouvernement de souligner à nouveau la censure du Conseil au regard de l'agitation médiatique et juridique qu'elle avait pu provoquer au moment de sa publicité<sup>38</sup>.

Les propositions de lois utilisant la terminologie constitutionnelle sont légèrement plus nombreuses que les projets de lois sous les XII<sup>e</sup> et XIV<sup>e</sup> législatures mais de manière générale, la proportion de textes faisant référence au Conseil ou à ses décisions se situe entre 3 et 5% de l'ensemble des documents enregistrés à la présidence de l'une ou l'autre des deux assemblées.

<sup>35</sup> Projet de loi n° 402, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 14 novembre 2012, devenu la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013.

<sup>36</sup> Loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, censurée dans la décision n° 2012- 655 DC du 24 octobre 2012.

<sup>37</sup> V. les texte n° 536 (2011-2012) de M. Philippe KALTENBACH, enregistré à la présidence du Sénat le 11 mai 2012 ; texte n° 539 (2011-2012) de M. Roland COURTEAU, enregistré à la présidence du Sénat le 15 mai 2012 ; texte n° 540 (2011-2012) de M. Alain ANZIANI, enregistré à la présidence du Sénat le 16 mai 2012 ; texte n° 556 (2011-2012) de Mme Muguette DINI et plusieurs de ses collègues, enregistré à la présidence du Sénat le 24 mai 2012 ; texte n° 558 (2011-2012) de Mme Brigitte GONTHIER-MAURIN et plusieurs de ses collègues, enregistré à la présidence du Sénat le 25 mai 2012 ; texte n° 565 (2011-2012) de Mme Chantal JOUANNO et plusieurs de ses collègues, enregistré à la présidence du Sénat le 29 mai 2012 ; texte n° 579 (2011-2012) de Mme Esther BENBASSA et plusieurs de ses collègues, enregistré à la présidence du Sénat le 5 juin 2012 ; texte n° 592 (2011-2012) de Mme Christiane TAUBIRA, Garde des Sceaux, Ministre de la justice, enregistré à la présidence du Sénat le 13 juin 2012 en ce qui concerne le projet de loi relative au harcèlement sexuel, qui deviendra la loi n° 2012-954 du 6 août 2012 en réponse à la décision n° 2012-240 QPC du 4 mai 2012 et le projet de loi n° 2855 relatif à la garde à vue enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2010, qui deviendra la loi n° 2011-392 du 14 avril 2011 en réponse à la décision n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010.

<sup>38</sup> A l'occasion de cette décision du Conseil, deux remarques ont pu être faites. D'une part, il est apparu incompréhensible que la discussion en séance n'ait pas porté sur le texte de la commission mais sur le texte du gouvernement, malgré la réforme constitutionnelle de 2008, provoquant la censure inévitable du Conseil constitutionnel dans la décision 655 DC précitée. D'autre part, l'annonce de cette décision de censure par le Premier ministre Jean-Marc Ayrault AYRAULT avant sa publication par le Conseil a choqué de nombreuses personnes.

Alors que le pourcentage de projets de loi mobilisant le discours constitutionnel est en légère diminution entre la XIII<sup>e</sup> et la XIV<sup>e</sup> législatures, cet élément peut être mis en parallèle avec le fait que les membres du Parti socialiste semblent moins enclins que ceux de l'UMP à faire référence au Conseil ou à sa jurisprudence à cette étape de la procédure<sup>39</sup>. Ce dernier point peut donc constituer un facteur explicatif de cette baisse.

De manière générale, il est intéressant de noter la constance de cette rareté. En effet, de 2002 à nos jours, il n'y a pas d'évolution visible de cette pratique, malgré l'augmentation du nombre de décisions du Conseil constitutionnel, à la suite de l'introduction de la question prioritaire de constitutionnalité. À cet égard, il est possible de rappeler qu'entre 1975 et 2010, le Conseil a rendu environ 500 décisions, quand il en a rendu presque 600 entre 2010 et 2014<sup>40</sup>. En ce sens, l'évolution du rôle du Conseil constitutionnel n'a pas eu d'influence majeure sur la fréquence de la terminologie constitutionnelle au moment de l'initiative des lois, qui reste dans tous les cas relativement faible.

Par ailleurs, à cette étape de la procédure législative, les références sont soit des références institutionnelles, soit des références argumentatives justificatives<sup>41</sup>. Cela semble tout à fait logique puisque une référence contestataire mettrait en avant les failles constitutionnelles du dispositif proposé sans prévoir de mécanisme palliatif. Ce serait donc une manœuvre contreproductive et il ne serait pas possible de considérer que la référence joue un rôle de moteur du processus décisionnel. Aujourd'hui les références réactives sont les plus nombreuses, alors qu'initialement les références institutionnelles et proactives étaient les plus fréquentes. Ainsi, bien que la proportion de textes enregistrés à la présidence de l'une ou l'autre des deux assemblées et citant le Conseil constitutionnel soit globalement restée stable sur les quatre législatures étudiées, les modalités d'utilisation de la terminologie constitutionnelle ont pu varier. Toutefois, aussi bien pour les projets de loi que pour les propositions de loi, les références institutionnelles n'ont jamais représenté plus de 50% des références permettant d'affirmer que dans plus de la moitié des cas, la terminologie constitutionnelle est toujours mobilisée comme moteur de la production normative. Enfin, en ce qui concerne les références réactives, ces dernières justifient majoritairement des dispositifs curatifs. Néanmoins, c'est à ce stade de la procédure législative que les dispositifs confortatifs sont les plus nombreux, bien qu'ils restent minoritaires. Par conséquent, il est possible de considérer, selon la typologie proposée, que la terminologie constitutionnelle est le plus souvent utilisée pour justifier

---

<sup>39</sup> V. dans l'Annexe 2, le Point 4.

<sup>40</sup> Sur ce point, V. les statistiques mises en ligne par le Conseil : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/a-la-une/mars-2013-3-ans-de-qpc-quelques-chiffres.136319.html>.

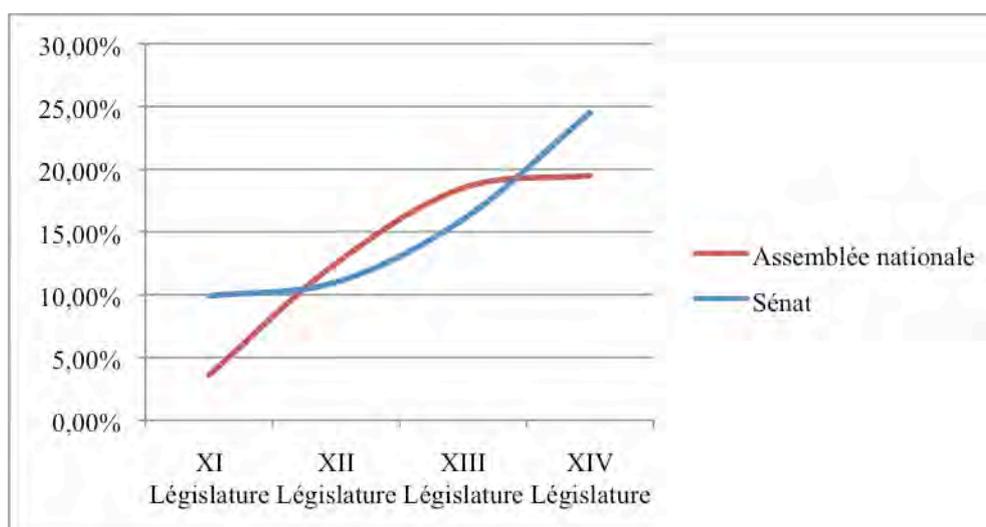
<sup>41</sup> V. dans l'Annexe 3, le Point 1.

l'absolue nécessité d'adopter la mesure proposée. En ce sens, ce sont les références avec le poids le plus fort, eu égard à leur rôle de moteur du processus décisionnel, qui sont les plus mobilisées à cette étape.

Si la terminologie constitutionnelle est bien utilisée à ce stade de la procédure législative, principalement comme un outil au soutien des objectifs des acteurs politiques, la très faible fréquence de cet usage permet de considérer que la terminologie constitutionnelle n'est pas envisagée comme un argument de poids par ces mêmes acteurs au moment de l'initiative des lois. Ainsi, alors que c'est à cette étape du processus de production normative que la terminologie est la plus diverse, l'efficacité de sa fonction motrice y est assez limitée. Néanmoins, celle-ci se révèle beaucoup plus importante lors des deux autres étapes étudiées.

### **B. Le travail en commission : une terminologie peu fréquente mais efficace**

Dans le travail en commission, les références se font plus nombreuses mais restent encore limitées<sup>42</sup>, comme cela est visible sur le Graphique 2.



Graphique 2. Proportion des journées de travail des commissions citant l'expression « Conseil constitutionnel ».

Sur la période analysée, la terminologie constitutionnelle est mobilisée à une hauteur moyenne de 13,5% des jours de travail des commissions permanentes de l'Assemblée nationale et de 15% au Sénat. Jamais plus de 30% des journées de travail ne présentent des références au Conseil ou à sa jurisprudence. Toutefois, dans les deux chambres, leur nombre s'est accru indéniablement au cours des dernières législatures. Alors qu'en 1997, moins de 10% de journées de travail en commission faisaient référence au Conseil, dans la deuxième moitié des années

<sup>42</sup> V. dans l'Annexe 2, le Point 2.

2000, environ 20% de ces dernières citent au moins une fois le Conseil constitutionnel ou ses décisions. Une période de stabilisation semble apparaître à l'Assemblée nationale, alors qu'au Sénat, la présence du discours constitutionnel continue son ascension pour atteindre 25 % des jours de travail. Ainsi, d'une part, les références au Conseil constitutionnel semblent mobilisées plus fréquemment au moment du travail en commission qu'à l'étape de l'initiative des lois, et d'autre part, le recours à celles-ci a connu une forte augmentation quand une stabilité indéniable de la terminologie constitutionnelle caractérise la première phase de la procédure législative.

Cet accroissement a pu être confirmé par un examen de l'attitude des différentes commissions permanentes<sup>43</sup>. En effet, toutes les commissions font désormais référence au Conseil constitutionnel et à ses décisions, ce qui n'était pas le cas initialement. Au regard de cette évolution, il semble possible de voir la confirmation d'un phénomène que la doctrine a souvent mis en avant : la constitutionnalisation de toutes les branches du droit<sup>44</sup>. Néanmoins, la commission des lois des deux assemblées reste celle qui fait le plus souvent usage du discours constitutionnel. En effet, à l'Assemblée nationale, c'est principalement la commission des lois qui utilise la référence au Conseil constitutionnel. La commission de la défense nationale n'y a pas recours sous les XI<sup>e</sup> et XII<sup>e</sup> législatures et la commission des affaires étrangères ne cite le Conseil constitutionnel qu'une fois pendant la XII<sup>e</sup> législature. A l'inverse, sous la législature actuelle, toutes les commissions sans exception ont eu recours au discours constitutionnel au moins une fois. Cependant, la commission des lois reste le principal forum dans lequel le discours constitutionnel est mobilisé. Au Sénat, la terminologie constitutionnelle se répartit de manière plus harmonieuse entre les différentes commissions. En ce sens, la seule commission pleinement en activité pendant une législature et ne citant pas le Conseil est la commission des affaires étrangères sous la XII<sup>e</sup> législature. La commission du développement durable qui n'apparaît qu'à la fin de la XIII<sup>e</sup> législature<sup>45</sup>, n'utilise pas la terminologie constitutionnelle sur cette période mais, dès la XIV<sup>e</sup> législature, on trouve plusieurs références au Conseil ou à sa jurisprudence au sein de cette jeune commission. Sous la présente législature, la répartition est relativement équilibrée, même si, dans cette enceinte également, la commission des lois reste la principale utilisatrice de la terminologie constitutionnelle. Par conséquent, le discours constitutionnel semble plus fréquent et mieux réparti entre les commissions du Sénat qu'au sein

---

<sup>43</sup> V. dans l'Annexe 2, le Point 2, et not. les Graphiques 2.1 et 2.2 et les développements subséquents.

<sup>44</sup> V. not. VERPEAUX Michel, MATHIEU Bertrand, *La constitutionnalisation des branches du droit*, Actes de l'atelier du 3<sup>e</sup> Congrès de l'Association française des constitutionnalistes, Congrès de Dijon, 14-16 juin 1996, Economica, 1998, 204 p.

<sup>45</sup> Cette dernière a été créée par la résolution tendant à modifier le Règlement du Sénat afin de renforcer le pluralisme et l'action du Sénat en matière de développement durable du 19 décembre 2011, qui a modifié l'article 7 du Règlement du Sénat pour scinder en deux la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

de l'Assemblée nationale, bien que la commission des lois de chacune des deux assemblées soit toujours celle qui fait référence au Conseil ou à sa jurisprudence de la manière la plus régulière, et ce, malgré les variations ponctuelles observables sur la période analysée.

Au sein même des deux commissions des lois, deux éléments peuvent être soulignés. D'une part, ce sont majoritairement les membres du parti dont est issu le gouvernement qui utilisent la terminologie constitutionnelle<sup>46</sup>. D'autre part, alors que le nombre de jours de travail en commission faisant référence au Conseil ou à sa jurisprudence a augmenté sur la période analysée, le nombre de références dans le cadre d'une journée de travail a également connu un accroissement<sup>47</sup>. En effet, le nombre moyen de références par jour a doublé dans les deux commissions des lois, passant de 1 à 1,9 pour celle de l'Assemblée nationale et de 1,7 à 3,1 dans celle du Sénat entre 1997 et aujourd'hui. Ainsi, on assiste à une double augmentation de la terminologie constitutionnelle sur la période étudiée. Cet élément permet de confirmer le rôle de moteur effectif du discours constitutionnel. En effet, si les acteurs politiques y ont de plus en plus recours, c'est bien que son usage présente une certaine efficacité.

En ce qui concerne la répartition des catégories de référence<sup>48</sup>, à l'Assemblée nationale, la proportion de références institutionnelles est inférieure à 30% sur l'ensemble de la période analysée et a disparu au Sénat depuis la XIII<sup>e</sup> législature. Ainsi, c'est bien en tant que moteur du processus décisionnel que la terminologie constitutionnelle est le plus souvent utilisée à cette étape de la procédure législative, que ce soit au soutien ou en opposition à la mesure proposée. Elle est au Sénat principalement contestataire et à l'Assemblée principalement justificative. Aucun dispositif n'a pu être qualifié de confortatif ou de superflu. Ainsi, la terminologie constitutionnelle est beaucoup moins diversifiée à ce stade de la procédure. Néanmoins, son efficacité est bien plus forte. En effet, les références ont pu être distinguées en fonction de leurs succès ou de leurs échecs. Ont été considérés comme un échec, les cas dans lesquels l'argument avait pour but de faire adopter ou rejeter un dispositif proposé et ne parvenait pas à ses fins. Inversement, ont été considérées comme des succès, les situations où la référence argumentative parvenait à faire adopter les vues de son auteur. Un accroissement du nombre de succès entre les quatre législatures est particulièrement intéressant à ce stade. En effet, si sous la première moitié de la période étudiée, les succès et les échecs se répartissent à peu près équitablement autour de 50%, les chances de succès atteignent 80% sous la XIV<sup>e</sup> législature. Il faut toutefois noter que dans les situations dans lesquelles des motifs d'opportunité politique forts vont dans un sens contraire à celui voulu par l'auteur de la référence au Conseil, celui-ci a toujours très peu de

---

<sup>46</sup> V. dans l'Annexe 2, le Point 5.

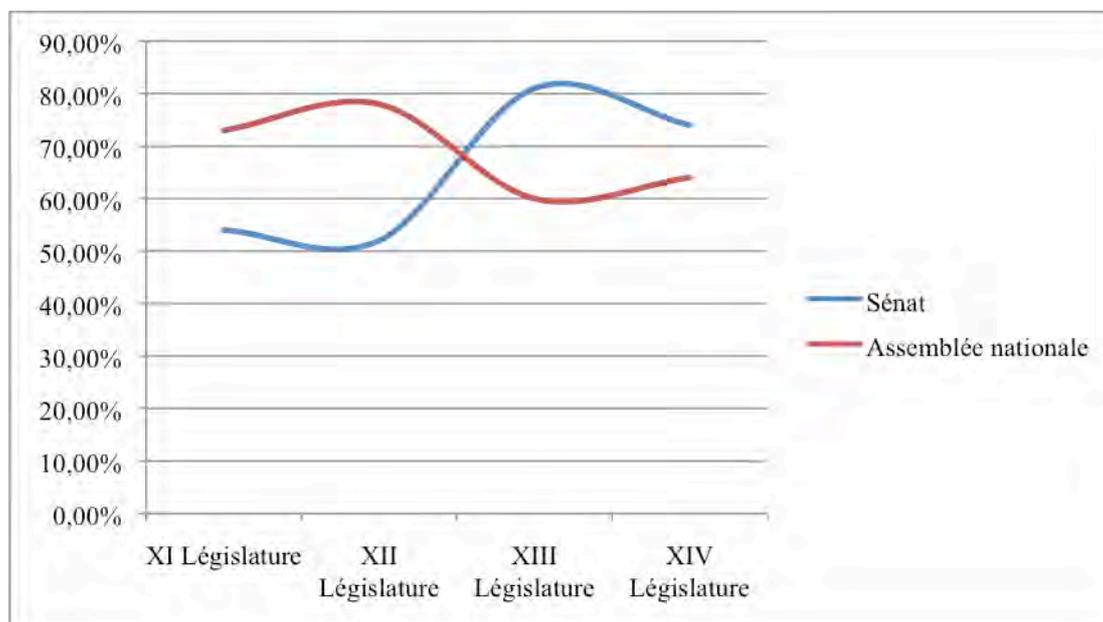
<sup>47</sup> V. dans l'Annexe 2, le Point 7.

<sup>48</sup> V. dans l'Annexe 3, le Point 2.

chance de voir ses vues adoptées. Malgré cette nuance, il est donc possible de considérer que l'efficacité, et donc l'effectivité, de ce rôle de moteur du processus décisionnel sont confirmées à ce stade de la procédure législative. Au surplus, ces éléments constituent, une fois encore, le signe de l'acceptation de la nécessité de respecter les exigences constitutionnelles et sont donc des marqueurs supplémentaires du degré d'acceptation du constitutionnalisme par les acteurs politiques. Ces deux points sont d'ailleurs également vérifiés lors de la dernière étape de la procédure législative.

### C. Les débats en séance : une terminologie très fréquente et efficace

C'est dans le cadre des débats en séance que la terminologie constitutionnelle est la plus mobilisée<sup>49</sup>, comme le montre le Graphique 3.



Graphique 3. Proportion des comptes-rendus de séance citant l'expression « Conseil constitutionnel ».

La terminologie constitutionnelle se retrouve dans une moyenne de 69% des débats de l'Assemblée et de 65% de ceux du Sénat. Alors qu'initialement, c'est à l'Assemblée nationale que les références sont les plus nombreuses, une diminution de celles-ci est apparue au cours de la XIII<sup>e</sup> législature, même si depuis 2012, la tendance s'inverse légèrement. Le Sénat connaît, quant à lui, un recours croissant à cette terminologie, dépassant les 80% sous la XIII<sup>e</sup> législature. Si, depuis 2012, la tendance semble à la baisse, il a été possible de considérer que cela ne constituait en réalité qu'une stabilisation. En effet, le nombre de références au sein d'une seule

<sup>49</sup> V. dans l'Annexe 2, le Point 3.

journee de debat a largement augmente passant de 5,6 references a 9,4 en ce qui concerne cette chambre quand celui des references contenues dans une seule journee de debat a l'Assemblee nationale est passe de 6,4 a 7,5<sup>50</sup>. Ainsi, la reduction du nombre de jours utilisant la terminologie constitutionnelle est largement compensee par l'accroissement du nombre de references au cours d'une journee de seance. Cette presence forte de la terminologie constitutionnelle dans les debats en seance demontre que le constitutionnalisme a ete effectivement integre par les acteurs politiques. En ce sens, il peut etre souligne que si ce sont les deux grands poles politiques, le PS et l'UMP, qui utilisent le plus la terminologie constitutionnelle, une diversification grandissante des auteurs de ces references apparait a ce stade de la procedure legislative<sup>51</sup>. Cela confirme donc une prise en consideration de plus en plus large des exigences constitutionnelles. De plus, cet element met en exergue que la terminologie constitutionnelle est efficace, puisque de plus en plus d'acteurs differents de la procedure legislative l'utilisent. En effet, il n'y aurait aucune raison qu'ils le fassent si cela n'augmentait pas leurs chances de voir leurs vues adoptees. Si le discours constitutionnel est aussi frequent, c'est bien que ceux qui le mobilisent estiment qu'il peut reellement servir leurs objectifs. Par consequent, cela confirme a nouveau le role de moteur de la terminologie constitutionnelle.

En ce qui concerne les differentes categories de references, plusieurs elements peuvent etre soulignes<sup>52</sup>. En premier lieu, ces dernieres sont majoritairement argumentatives, confirmant l'idee que la terminologie constitutionnelle est le plus souvent mobilisee en tant que moteur du processus decisionnel. En deuxieme lieu, c'est a cette etape de la procedure legislative que les references contestataires sont les plus frequentes a l'Assemblee nationale quand, a l'inverse, au Senat, celles-ci sont plus nombreuses lors du travail en commission. Ainsi, les deux types de references argumentatives, celles justificatives et celles contestataires, sont pleinement utilises dans le cadre de la procedure legislative. Enfin, c'est lors de ce troisieme temps legislatif que les references sont le moins souvent reactivives. A cet egard, il est possible de considerer que la fin du processus de production normative approchant, un controle de constitutionnalite de la loi se fait plus probable et qu'il ne convient plus de se contenter de justifier les mesures proposees par leur necessite juridique ou politique mais bien de confirmer la validite de ces dernieres en les confrontant aux exigences degagees par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Ce dernier point demontre que les acteurs politiques sont bien conscients du role que peuvent jouer la terminologie et les exigences constitutionnelles dans le processus decisionnel. L'efficacite des references au Conseil et a sa jurisprudence a d'ailleurs pu etre mesuree de maniere similaire a ce

---

<sup>50</sup> V. dans l'Annexe 2, le Point 8.

<sup>51</sup> V. dans l'Annexe 2, le Point 6.

<sup>52</sup> V. dans l'Annexe 3, le Point 3.

qui a été effectué pour le travail en commission. Les résultats sont étonnamment semblables. En effet, la même augmentation est visible puisque les succès du discours constitutionnel passent de cinquante à quatre-vingt pour cent au milieu des années 2000. La même nuance peut également être formulée eu égard à l'opposition entre les raisons constitutionnelles et les raisons d'opportunité politique, comme le montre l'échec de la référence à la jurisprudence du Conseil, faite par Françoise Henneron, rapporteur pour avis lors de la séance sénatoriale du 14 décembre 2010<sup>53</sup>. Celle-ci estimait que la mesure de validation législative proposée était contraire à la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui n'admet ces dernières que « *lorsqu'elles sont justifiées par un intérêt général suffisant* ». Toutefois, le gouvernement a émis un avis favorable sur ce dispositif pour des raisons financières et ce dernier a été adopté par la chambre. Ainsi, la terminologie constitutionnelle est globalement efficace, jusqu'à ce qu'elle ne heurte frontalement une volonté politique majoritaire, opposée à elle.

Ainsi, l'utilisation de la terminologie constitutionnelle progresse en parallèle de l'avancée de la procédure législative. De plus, elle a connu une augmentation forte, en ce qui concerne le travail en commission et les débats en séance, entre 1997 et aujourd'hui. Cet accroissement doit être mis en parallèle avec la stabilité des références institutionnelles, qui ne représentent jamais plus de la moitié des différentes catégories utilisées. Par conséquent, il est possible d'affirmer que c'est bien en tant que moteur du processus décisionnel que la terminologie constitutionnelle se voit principalement utilisée. Si sa fonction est indéniable, son efficacité est plus limitée. En effet, alors que celle-ci est mobilisée dans toute sa diversité au moment de l'initiative des lois, elle n'a que très peu d'influence sur l'aboutissement d'un texte. A l'inverse, les deux autres phases de la procédure législative présentent des références moins variées mais beaucoup plus efficaces, au moins dans la mesure où l'argument n'est pas frontalement opposé à la volonté politique majoritaire.

Cette étude avait pour but de déterminer la fréquence, les modalités et l'efficacité du recours à la terminologie constitutionnelle lors du processus de production normative. Celle-ci a permis de mettre en lumière plusieurs éléments.

---

<sup>53</sup> Compte-rendu du 14 décembre 2010, séance n° 51, discussion de la proposition de loi n° 130 (2009-2010), adoptée par l'Assemblée nationale, de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, *JO Sénat* du 15 décembre 2010, p. 12357.

En premier lieu, bien que les références au Conseil constitutionnel ou à sa jurisprudence ne soient pas un exercice automatique, elles gagnent sur la période analysée en intensité et en diversité. En deuxième lieu, alors que la saisine *a priori* du Conseil est le plus souvent perçue comme un frein à la réalisation des objectifs politiques portés par un texte de loi en devenir, la terminologie constitutionnelle peut s'analyser comme un moteur du processus décisionnel. Majoritairement exprimée sous la forme d'un argument au soutien des vues de son auteur, celle-ci justifie souvent la poursuite ou l'abandon de certaines mesures. En ce sens, le discours constitutionnel peut être considéré comme un instrument dans les mains des acteurs de la procédure législative, un moyen juridique au service d'une finalité politique. Enfin, si le discours constitutionnel, au sens de cette analyse, joue principalement un rôle de moteur du processus décisionnel, celui-ci peut également constituer le marqueur du degré d'acceptation du rôle du Conseil constitutionnel et de sa jurisprudence au sein des institutions de la V<sup>e</sup> République.

En somme, plus fréquente, plus diverse et plus efficace aujourd'hui qu'il y a quinze ans, la terminologie constitutionnelle a indubitablement évolué depuis 1997. Mais sa mobilisation confirme toujours que la politique a bien été saisie par le droit<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> FAVOREU Louis, *La politique saisie par le droit : alternances, cohabitation et Conseil constitutionnel*, Économica, 1988, 153 p.

## ANNEXE 1. PRÉSENTATION DES PANELS DE RÉFÉRENCE UTILISÉS POUR RÉALISER L'ANALYSE DE LA TERMINOLOGIE CONSTITUTIONNELLE

Pour analyser l'utilisation politique des références au Conseil constitutionnel et à sa jurisprudence, nous avons choisi d'étudier la fréquence et le contexte de ces dernières sur trois étapes de la procédure législative, à savoir l'initiative des lois, le travail en commission et les débats en séances.

Nous avons travaillé sur les quatre dernières législatures de juin 1997 à mars 2014, grâce à deux panels de référence pour chacune de ces trois étapes.

### POINT 1. OBTENTION DU PANEL 1

#### *Initiative des lois*

À cette étape de la procédure, les données de la XI<sup>e</sup> législature n'étaient pas accessibles par les sites internet des deux chambres, nous avons donc travaillé sur la période de juin 2002 à mars 2014. Les documents présentant une utilisation de la terminologie constitutionnelle ont été relevés en recherchant la présence de l'expression « Conseil constitutionnel » dans le texte des projets et des propositions de loi enregistrés à la présidence de l'une ou de l'autre des deux chambres. Ont ainsi été pris en compte tous les projets et propositions de loi déposés, quelle que soit la nature de la loi (ordinaire, organique ou constitutionnelle<sup>55</sup>) mais ont été exclus les autres documents comme les projets ou les propositions de résolution. Ont également été écartés les projets ou propositions concernant directement le Conseil constitutionnel, comme par exemple, la loi sur les archives du Conseil<sup>56</sup>. Eu égard au nombre de projets et surtout de propositions de loi déposés lors de chaque législature, nous nous sommes concentrés sur ceux déposés lors des six premiers et des six derniers mois de chacune d'entre elles, estimant obtenir ainsi un panel relativement représentatif<sup>57</sup>.

La Table 1 présente les effectifs bruts de cet échantillon pour chacune des trois dernières législatures.

	XII <sup>e</sup> Législature	XIII <sup>e</sup> Législature	XIV <sup>e</sup> Législature
Nombre de projets de loi déposés	300	223	111
Nombre de projets déposés citant le Conseil	8	11	2
Nombre de propositions de loi déposées	399	472	388
Nombre de propositions déposées citant le Conseil	20	16	19

Table 1. Nombre de projets et de propositions de loi déposés, citant l'expression « Conseil constitutionnel ».

<sup>55</sup> Si les normes constitutionnelles ne peuvent être assimilées aux normes législatives du point de vue de la hiérarchie des normes, notre étude ayant pour but de percevoir l'utilisation politique de la référence au Conseil, il a paru pertinent d'inclure la procédure de révision constitutionnelle, en tant que procédure législative spéciale étant donné que les acteurs qui y participent sont les mêmes, au moins durant sa première phase.

<sup>56</sup> Texte n° 470 (2005-2006) de M. Renaud DONNEDIEU de VABRES, Ministre de la culture et de la communication, enregistré à la présidence du Sénat le 28 août 2006, devenu la Loi relative aux archives du Conseil constitutionnel n° 2008-695 du 15 juillet 2008.

<sup>57</sup> Cette représentativité du panel a pu être confirmée par la suite en vérifiant que les tendances mises en lumière pour ces projets de loi n'étaient pas particulièrement modifiées si on effectuait la même analyse en utilisant tous les projets de loi déposés au cours de toutes les années paires : voir *infra* Annexe 2, Point 2.

## Travail en commission permanente

La même méthode que celle utilisée pour l'étape de l'initiative des lois a été mise en œuvre. Pour chaque législature, les comptes-rendus des séances des six premiers et des six derniers mois de travaux de toutes les commissions permanentes de chaque assemblée ont été consultés en recherchant le terme « Conseil constitutionnel ». Seules les séances relatives à l'étude d'un projet ou d'une proposition de loi ont été intégrées, en excluant les textes portant directement sur le Conseil ou sur ses fonctions, de manière similaire à la limitation effectuée pour l'initiative des lois.

Les comptes-rendus sont publiés par semaine au Sénat, et par séance à l'Assemblée nationale. Dans le cas de cette dernière, si une journée de travail en commission se découpait en trois comptes-rendus de séance, mais qu'un seul citait le Conseil, la journée était comptabilisée ; si les trois y faisaient référence, la journée n'était comptabilisée qu'une fois. Il n'a pas été pris en compte le nombre variable de références au sein d'un même compte-rendu.

Les résultats bruts sont présentés dans la Table 2.

	XI <sup>e</sup> Législature	XII <sup>e</sup> Législature	XIII <sup>e</sup> Législature	XIV <sup>e</sup> Législature
Nombre de jours de travail des commissions de l'Assemblée nationale	112	152	189	358
Nombre de jours citant le Conseil constitutionnel	4 <sup>58</sup>	19 <sup>59</sup>	35 <sup>60</sup>	70 <sup>61</sup>
Nombre de semaines de travail des commissions du Sénat	249	149	184	194
Nombre de semaines citant le Conseil constitutionnel	33 <sup>62</sup>	22 <sup>63</sup>	39 <sup>64</sup>	63 <sup>65</sup>

Table 2. Nombre de comptes-rendus journaliers et hebdomadaires des commissions permanentes citant l'expression « Conseil constitutionnel ».

<sup>58</sup> Avec trois comptes-rendus pour la commission des lois et un pour la commission des finances.

<sup>59</sup> Avec un compte-rendu pour la commission des affaires étrangères, six pour la commission des finances et douze pour la commission des lois.

<sup>60</sup> Avec trois comptes-rendus pour la commission des affaires étrangères, six pour la commission des affaires sociales, un pour la commission de la défense, un pour la commission du développement durable, dix pour la commission des finances et quatorze pour la commission des lois.

<sup>61</sup> Avec quatre comptes-rendus pour la commission des affaires culturelles, sept pour la commission des affaires économiques, quatre pour la commission des affaires étrangères, onze pour la commission des affaires sociales, un pour la commission de la défense, sept pour la commission du développement durable et vingt-six pour la commission des lois.

<sup>62</sup> Avec deux comptes-rendus pour la commission des affaires économiques, cinq pour la commission des affaires étrangères, cinq pour la commission des affaires sociales, deux pour la commission de la culture, quatre pour la commission des finances et quinze pour la commission des lois.

<sup>63</sup> Avec un compte-rendu pour la commission des affaires économiques, six pour la commission des affaires sociales, deux pour la commission de la culture, sept pour la commission des finances et six pour la commission des lois.

<sup>64</sup> Avec cinq comptes-rendus pour la commission des affaires économiques, quatre pour la commission des affaires étrangères, sept pour la commission des affaires sociales, trois pour la commission de la culture, cinq pour la commission des finances et quinze pour la commission des lois.

<sup>65</sup> Avec six comptes-rendus pour la commission des affaires économiques, six pour la commission des affaires étrangères, douze pour la commission des affaires sociales, cinq pour la commission de la culture, quatre pour la commission du développement durable et dix-huit pour la commission des lois.

## *Débats en séance*

En ce qui concerne les débats en séance au sein des deux chambres, nous avons utilisé la même méthodologie. Nous avons recherché le terme « Conseil constitutionnel » au sein des comptes-rendus des débats sur les six premiers et les six derniers mois de chaque législature, en écartant les occurrences dues au contenu même des textes discutés, les annonces des saisines et des décisions du Conseil et les séances ne concernant pas la discussion d'un texte législatif, comme par exemple les questions au gouvernement.

Les résultats obtenus sont présentés dans la Table 3.

	XI <sup>e</sup> Législature	XII <sup>e</sup> Législature	XIII <sup>e</sup> Législature	XIV <sup>e</sup> Législature
Nombre de jours de débats à l'Assemblée nationale	99	117	85	81
Nombre de jours citant le Conseil	73	92	51	52
Nombres de jours de débats au Sénat	74	120	99	63
Nombre de jours citant le Conseil	40	62	81	47

Table 3. Nombre de jours de débats en séance citant l'expression « Conseil constitutionnel ».

## **POINT 2. OBTENTION DU PANEL 2**

Le panel 2 contient la majeure partie du panel 1<sup>66</sup>, auquel ont été ajoutés d'autres documents qui avaient été obtenus antérieurement en recherchant le terme « Conseil constitutionnel » dans la barre de recherche des sites internet des deux chambres. Cette méthode avait été utilisée lors du commencement de cette étude en septembre 2013. Toutefois, deux éléments nous ont obligés à réaliser le panel 1. D'une part, il est rapidement apparu que les résultats obtenus ne permettaient pas de relever de manière exhaustive tous les textes mentionnant le Conseil. D'autre part, le site de l'Assemblée nationale a été modifié en fin d'année 2013 et le nouveau moteur de recherche ne permet pas de retrouver exactement ces éléments. Toutefois, ces premiers résultats ont été conservés car ils permettent notamment d'intégrer des éléments relatifs à l'initiative des lois sous la XI<sup>e</sup> législature. Nous avons pris garde d'éviter les doublons et avons une fois encore exclu tous les énoncés dont les références au Conseil découlaient directement de l'objet du texte législatif comme le projet de loi organique relative à la question prioritaire de constitutionnalité<sup>67</sup>, les annonces des saisines et des décisions du Conseil et les comptes-rendus ne concernant pas une des trois étapes analysées de la procédure législative.

La Table 4 présente les effectifs bruts de ce panel de documents.

<sup>66</sup> L'ensemble du panel 1 a été inclus en ce qui concerne l'initiative des lois et les débats en séance mais pour l'étape du travail en commission, seuls les comptes-rendus des commissions des lois des deux chambres ont été conservés.

<sup>67</sup> Projet de loi organique n° 1599, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 8 avril 2009, devenu la loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution.

	XI <sup>e</sup> Législature	XII <sup>e</sup> Législature	XIII <sup>e</sup> Législature	XIV <sup>e</sup> Législature
Projets de loi	3	13	29	2
Propositions de loi	6	28	37	27
Comptes-rendus des commissions de l'Assemblée nationale	18	12	21	26
Comptes-rendus des commissions du Sénat	23	10	19	19
Comptes-rendus des débats à l'Assemblée nationale	73	92	51	52
Comptes-rendus des débats au Sénat	51	92	107	47

Table 4. Nombre de textes analysés présentant au moins une référence au Conseil constitutionnel ou à sa jurisprudence.

### ***POINT 3. UTILISATION DES PANELS***

Le panel 1 a été utilisé pour analyser la fréquence de la terminologie constitutionnelle, du fait de son exhaustivité sur les périodes analysées.

Le panel 2 a servi à réaliser la typologie des références au Conseil constitutionnel ou à sa jurisprudence et à analyser la fréquence des différentes catégories mises en lumière.

Ces éléments sont détaillés dans les annexes 2 et 3.

Il faut noter que dans les exemples, illustrant la typologie présentée dans la première partie, deux d'entre eux<sup>68</sup> ne sont pas issus de comptes-rendus concernant une des étapes choisies de la procédure législative. Ces deux exemples ont été obtenus lors de la réalisation du panel 1 et utilisés comme illustration car ils sont particulièrement explicites. Néanmoins, étant donné qu'ils ne relèvent d'aucun des trois temps législatifs analysés, ils n'ont été comptabilisés dans aucun panel.

<sup>68</sup> Compte-rendu des débats sénatoriaux du 7 novembre 2006, séance n° 17 illustrant la référence institutionnelle négative et compte-rendu des travaux de la commission des lois de l'Assemblée nationale n°3 du 5 juillet 2002, illustrant les dispositifs superflus.

## ANNEXE 2. UTILISATION DU PANEL 1

Pour étudier la fréquence de la terminologie constitutionnelle, nous avons mené une analyse quantitative sur deux plans, à partir du panel 1. D'une part, nous avons réalisé une macro-analyse qui a pu révéler les grandes tendances lors des trois étapes de la procédure législative (A) et d'autre part, nous avons effectué une micro-analyse, fondée sur les acteurs de la procédure, qui a permis d'affiner ces premiers résultats (B).

### A. Macro-analyse de la terminologie constitutionnelle

#### ***POINT 1. MACRO-ANALYSE DE L'INITIATIVE DES LOIS***

En se fondant sur les éléments du panel 1 relatifs à l'initiative des lois, une généralisation statistique a pu être formulée. Ainsi, 2,6% ; 4,9% et 1,8% des projets de lois et 5% ; 3,3% et 4,8% des propositions de loi font usage de la terminologie constitutionnelle respectivement sous les XII<sup>e</sup>, XIII<sup>e</sup> et XIV<sup>e</sup> législatures. Ces éléments ont été utilisés pour dresser le Graphique 1, présenté dans le II.A. de l'article.

Ces éléments ont également servi à confirmer la représentativité du panel. Ainsi nous avons comparé les résultats statistiques relatifs aux projets de loi avec ceux obtenus selon la même méthode pour les années 2002 ; 2004 ; 2006 ; 2008 ; 2010 ; 2012 ; 2014 qui ont présenté respectivement les résultats suivants : 3,5% ; 3,9% ; 3,8% ; 4% ; 2,9% ; 2,3% ; 0%. Malgré quelques oscillations ponctuelles, nous retrouvons les mêmes tendances. L'année 2014 présente zéro projet faisant référence au Conseil sur les 23 présentés entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 28 février mais la faible étendue de cette période peut expliquer ce résultat.

#### ***POINT 2. MACRO-ANALYSE DU TRAVAIL EN COMMISSION***

Le panel 1 relatif au travail en commission présente le nombre de comptes-rendus des commissions permanentes des deux chambres. Or, au sein de l'Assemblée nationale, ceux-ci sont présentés par séance journalière quand, au Sénat, ils sont hebdomadaires. Afin de pouvoir comparer le travail des deux chambres, il a donc fallu préciser combien de jours présentaient un discours constitutionnel au sein des comptes-rendus sénatoriaux.

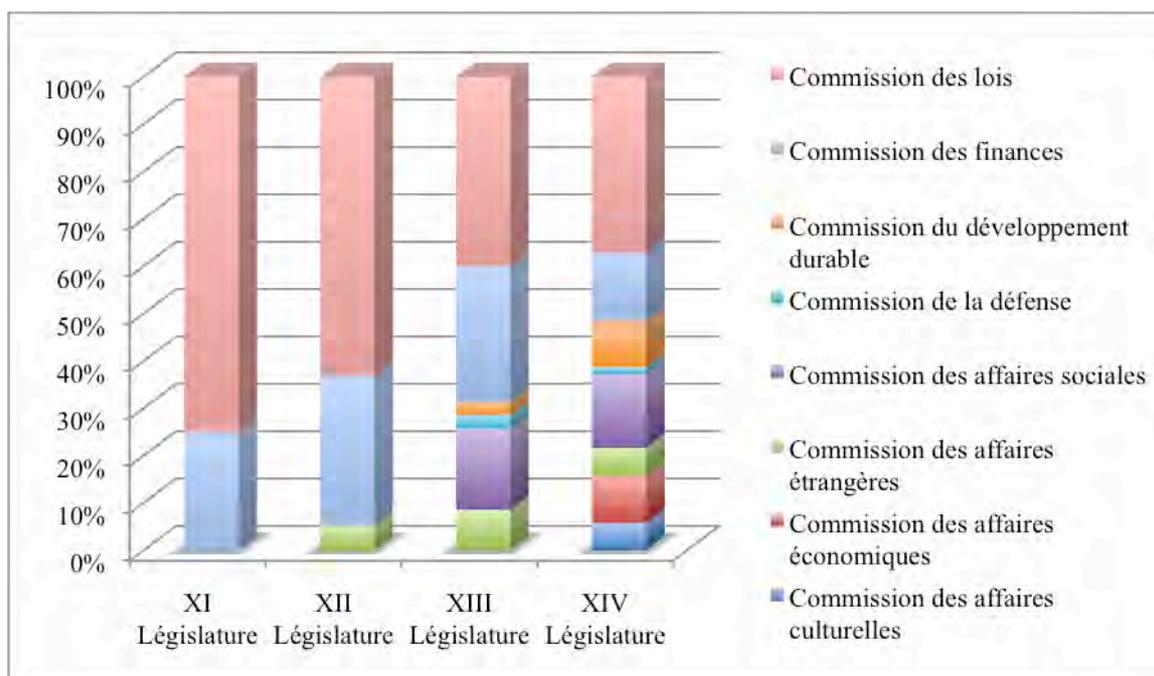
Il est possible d'estimer qu'en moyenne, ces derniers comprennent deux jours de travail avec un seuil minimal d'une journée et un seuil maximal de trois sur la période étudiée. En partant de cette moyenne, il existe deux hypothèses théoriques de ventilation des références : soit une seule journée dans chaque compte-rendu hebdomadaire contient la ou les référence(s) au Conseil (hypothèse basse)<sup>69</sup> ; soit, les deux journées utilisent la terminologie constitutionnelle (hypothèse haute)<sup>70</sup>. Si la répartition au sein des journées de travail est dans la pratique aléatoire, ces deux postulats permettent d'envisager la proportion la plus haute et la plus basse quant au nombre de journées de travail citant le Conseil au sein des commissions permanentes du Sénat. À partir de ces deux hypothèses de travail, une moyenne a pu être établie, permettant de comparer la proportion de journées de travail des commissions de l'Assemblée nationale citant le Conseil et celle relative au Sénat. Nous avons obtenu respectivement pour la XI<sup>e</sup>, la XII<sup>e</sup>, la XIII<sup>e</sup> et la XIV<sup>e</sup> législatures 3,6% ; 12,5% ; 18,5% et 19,5 % en ce qui concerne l'Assemblée nationale et 9,9% ; 11% ; 16% et 24,5% pour le Sénat. Ces données ont permis de dresser le Graphique 2, présenté dans le II.B.

Le panel 1 permet également de mettre en lumière l'attitude de chacune des commissions permanentes des deux assemblées<sup>71</sup>. Ces éléments ont pu être illustrés sur les Graphiques 2.1 et 2.2.

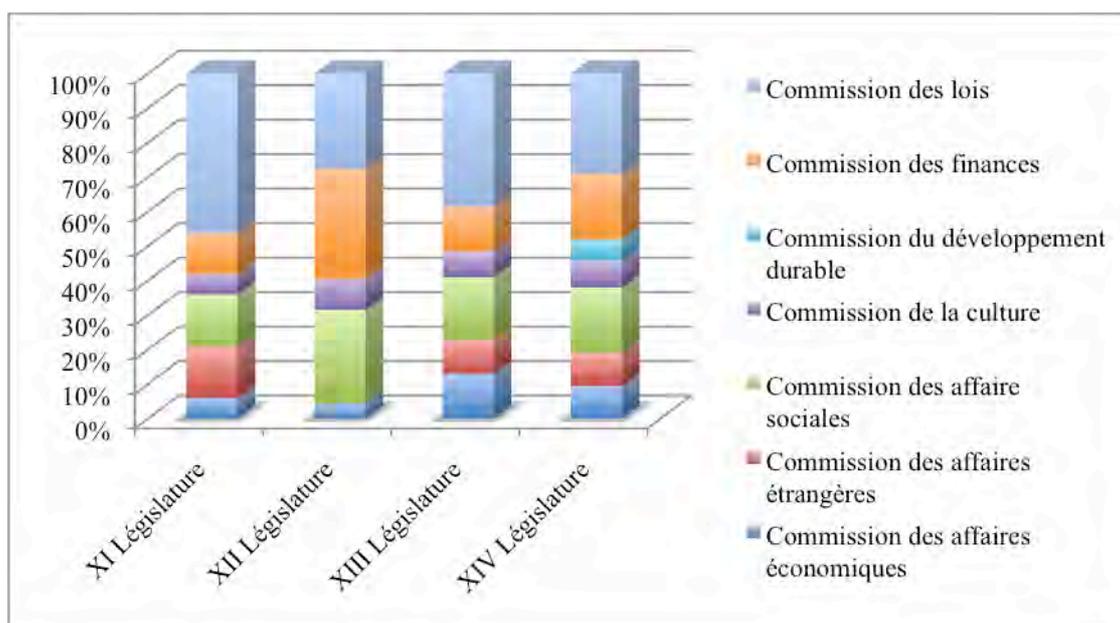
<sup>69</sup> Dans cette hypothèse, 6,6% ; 7,3% ; 10,6% et 16,2% des journées de travail des commissions font référence au Conseil ou à sa jurisprudence, respectivement pour les quatre législatures.

<sup>70</sup> Dans cette hypothèse, 13,2% ; 14,7% ; 21,2% et 32,5% des journées de travail des commissions font référence au Conseil ou à sa jurisprudence, respectivement pour les quatre législatures.

<sup>71</sup> Pour les effectifs bruts de chaque commission, V. les notes n° 58 à 61 et 62 à 65.



Graphique 2.1. Répartition des références au Conseil constitutionnel par commission permanente de l'Assemblée nationale<sup>72</sup>.



Graphique 2.2 Répartition des références au Conseil constitutionnel par commission permanente du Sénat<sup>73</sup>.

À l'Assemblée nationale, en ce qui concerne la XI<sup>e</sup> et la XII<sup>e</sup> législatures, seules la commission des affaires étrangères, la commission de la défense nationale et des forces armées, la commission des finances, de l'économie générale et du plan et la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République disposent de la mise en ligne de leurs comptes-rendus. Ceux de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales et de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire ne sont pas accessibles. La commission de la défense nationale ne fait aucune référence au Conseil et la commission des affaires étrangères ne le cite qu'une fois sous la XII<sup>e</sup> législature. Ce sont donc la commission des lois et la commission des finances qui se partagent la terminologie constitutionnelle, avec un net avantage pour la première.

<sup>72</sup> Les noms des commissions ont été utilisés dans la légende du Graphique 2.1 de manière aussi générique que possible, pour plus de précisions v. les développements suivant les graphiques.

<sup>73</sup> La même remarque que celle formulée pour la légende du Graphique 2.1 est possible.

Suite à la révision constitutionnelle de 2008, le nombre de commissions est passé de six à huit, pour comprendre la commission des affaires culturelles et de l'éducation, la commission des affaires économiques, la commission des affaires étrangères, la commission des affaires sociales, la commission de la défense et des forces armées, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire et la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République<sup>74</sup>. Sur les deux dernières législatures, tous les comptes-rendus sont accessibles en ligne sur le site de l'Assemblée nationale. Seules la commission des affaires culturelles et la commission des affaires économiques ne mentionnent pas le Conseil sous la XIII<sup>e</sup> législature.

Les XI<sup>e</sup> et XII<sup>e</sup> législatures ne sont donc pas vraiment représentatives du fait d'un manque de renseignement. Il est toutefois possible de noter que les références faites dans les commissions pour lesquelles nous disposons des comptes-rendus sont peu nombreuses : quatre références au total sous la XI<sup>e</sup> législature et dix-neuf sous la XII<sup>e</sup>. Sous la XIII<sup>e</sup> législature, on a pu noter qu'aucune référence au Conseil n'est faite dans la commission des affaires culturelles et dans la commission des affaires économiques malgré leur création le 1<sup>er</sup> juillet 2009. Sous la XIV<sup>e</sup> législature, toutes les commissions sans exception ont eu recours au discours constitutionnel au moins une fois.

Les comptes-rendus de toutes les commissions étaient disponibles sur le site du Sénat. Les sept commissions actuelles sont la commission des affaires économiques, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, la commission des affaires sociales, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire, la commission des finances et la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale. La commission des affaires économiques et la commission du développement durable ont été créées par la résolution du 19 décembre 2011 portant modification du Règlement du Sénat<sup>75</sup> pour scinder en deux la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

Ainsi, la commission du développement durable n'apparaît qu'à la fin de la XIII<sup>e</sup> législature, pendant laquelle elle n'utilise pas la terminologie constitutionnelle. Toutefois, dès la XIV<sup>e</sup> législature, on trouve plusieurs références au Conseil ou à sa jurisprudence au sein de cette commission. La seule commission pleinement en activité pendant une législature et ne citant pas le Conseil est la commission des affaires étrangères sous la XII<sup>e</sup> législature. Sous la présente législature, la répartition est plus équitable, avec toutefois une légère prédominance de trois commissions : celle des lois, celle des finances et celle des affaires sociales qui présentent respectivement 29%, 19% et 19% des références.

### ***POINT 3. MACRO-ANALYSE LORS DES DÉBATS EN SÉANCE***

À partir des éléments du panel 1 relatifs aux débats en séance, nous avons pu effectuer une généralisation statistique. Ainsi, respectivement sous les XI<sup>e</sup>, XII<sup>e</sup>, XIII<sup>e</sup> et XIV<sup>e</sup> législatures, 73% ; 78%, 60% et 64% des jours de débats à l'Assemblée nationale et 54% ; 51,6%, 81% et 74% de ceux du Sénat présentent au moins une référence au Conseil ou à sa jurisprudence. Ces éléments ont été utilisés pour dresser le Graphique 3, présenté dans la partie II.C.

Ayant obtenu ces premiers éléments, nous avons affiné ces résultats grâce à une micro-analyse fondée sur les acteurs de la procédure législative.

---

<sup>74</sup> La résolution n° 292 du 27 mai 2009 a modifié l'article 36 du Règlement de l'Assemblée nationale en ce sens.

<sup>75</sup> La résolution tendant à modifier le Règlement du Sénat afin de renforcer le pluralisme et l'action du Sénat en matière de développement durable du 19 décembre 2001 a modifié l'article 7 du Règlement du Sénat en ce sens.

## B. Micro-analyse de la terminologie constitutionnelle

Cette micro-analyse a permis de dégager deux éléments. Nous avons pu, d'une part, dessiner une répartition par couleur politique de l'utilisation de la terminologie constitutionnelle (a) et d'autre part, mettre en lumière l'évolution du nombre de références au sein de chacun des documents citant le Conseil constitutionnel ou sa jurisprudence.

### a. Répartition par couleur politique

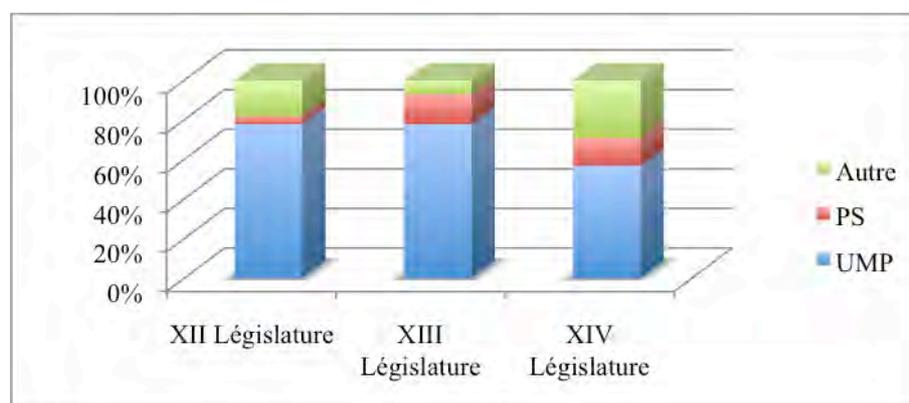
#### **POINT 4. MICRO-ANALYSE DE L'INITIATIVE DES LOIS : RÉPARTITION PAR COULEUR POLITIQUE**

La répartition de la terminologie constitutionnelle par couleur politique est présentée dans la Table 4.

	XII <sup>e</sup> Législature	XIII <sup>e</sup> Législature	XIV <sup>e</sup> Législature
UMP	22 (8 ; 14) <sup>76</sup>	21 (11 ; 10)	12
PS	1	4	3 (2 ; 1)
Autre	5 <sup>77</sup>	2 <sup>78</sup>	6 <sup>79</sup>

Table 4. Nombre de références au Conseil constitutionnel par couleur politique au moment de l'initiative des lois.

Ainsi, il apparaît que ce sont les membres de l'UMP qui sont les plus enclins à mentionner le Conseil au moment du dépôt d'un texte législatif en devenir, qu'ils soient dans la majorité gouvernementale ou dans l'opposition. Le Parti socialiste à l'inverse semble peu disposé à utiliser ces références, que ce soit pour les projets ou les propositions de loi. Cela est d'ailleurs bien visible sur le Graphique 4.



Graphique 4. Répartition des références au Conseil constitutionnel par couleur politique au moment de l'initiative des lois.

<sup>76</sup> Les chiffres entre parenthèses présentent respectivement les nombres de projets et de propositions, lorsque le parti est au gouvernement.

<sup>77</sup> Une proposition d'un membre de l'Union pour la Démocratie Française (UDF), une proposition d'un membre des Verts, une proposition d'un membre du Parti Communiste Français (PCF), une proposition d'un membre du Parti Radical de Gauche (PRG), une proposition d'un membre du Parti du Gauche (PG).

<sup>78</sup> Une proposition d'un membre de l'UDF, une proposition d'un membre du PG.

<sup>79</sup> Deux propositions d'un membre du PCF, une proposition d'un membre du PRG, une proposition d'un membre d'Europe Ecologie – Les Verts (EELV), deux propositions d'un membre de l'Union des Démocrates et Indépendants (UDI).

## **POINT 5. MICRO-ANALYSE DES TRAVAUX EN COMMISSION : RÉPARTITION PAR COULEUR POLITIQUE**

Nous avons ensuite analysé les textes des comptes-rendus du travail en commission des lois, puisque ces derniers étaient disponibles dans les deux chambres depuis 1997 et présentent le nombre le plus élevé de comptes-rendus citant le Conseil ou sa jurisprudence.

Dans le corps de ces comptes-rendus, nous avons identifié l'auteur de chacune des références. Nous n'avons conservé que les références faites par un parlementaire ou un représentant du gouvernement au cours de la discussion d'un texte législatif n'étant pas directement relatif au Conseil constitutionnel.

Les résultats bruts sont présentés dans les Tables 5.1 et 5.2 qui concernent respectivement l'Assemblée nationale et le Sénat.

	XI <sup>e</sup> Législature	XII <sup>e</sup> Législature	XIII <sup>e</sup> Législature	XIV <sup>e</sup> Législature
UMP <sup>80</sup>	0	5	9	27
PS	3	29	17	17
Autre	0	1 <sup>81</sup>	3 <sup>82</sup>	6 <sup>83</sup>

Table 5.1. Nombre de références au Conseil constitutionnel par couleur politique dans la commission des lois de l'Assemblée nationale.

	XI <sup>e</sup> Législature	XII <sup>e</sup> Législature	XIII <sup>e</sup> Législature	XIV <sup>e</sup> Législature
UMP	10	10	23	13
PS	25	0	39	56
Autre	4 <sup>84</sup>	4 <sup>85</sup>	9 <sup>86</sup>	8 <sup>87</sup>

Table 5.2. Nombre de références au Conseil constitutionnel par couleur politique dans la commission des lois du Sénat.

Les résultats obtenus sont illustrés dans les Graphiques 5.1 et 5.2.

<sup>80</sup> Cette catégorie et celles, identiques des Tables 5.2, 6.1 et 6.2, recouvrent les références faites par les membres du Rassemblement pour la République, de l'Union pour la majorité présidentielle ou de l'Union pour un mouvement populaire.

<sup>81</sup> Référence par un parlementaire sans appartenance politique.

<sup>82</sup> Une référence par un membre du Modem, une par un membre du PCF, une par un membre des Verts.

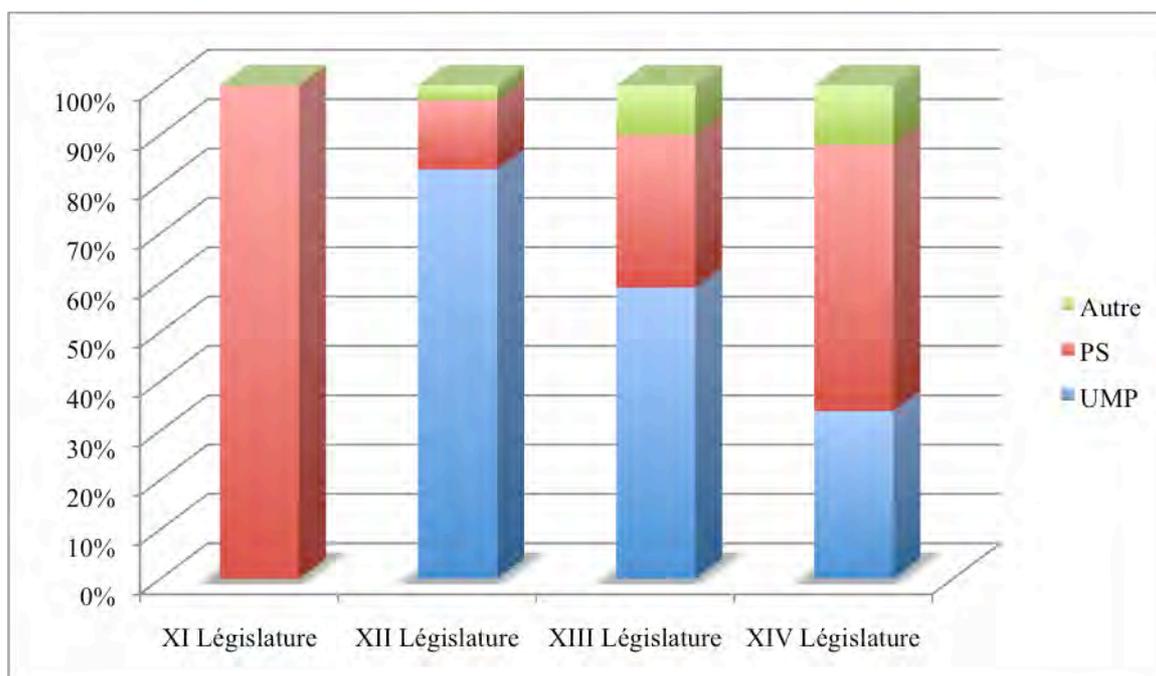
<sup>83</sup> Trois références par un membre du Modem ou de l'UDI, une par un membre du Mouvement républicain et citoyen (MRC), une par un membre du Front national (FN).

<sup>84</sup> Trois références par un membre de l'UDF, une par un membre du Parti radical.

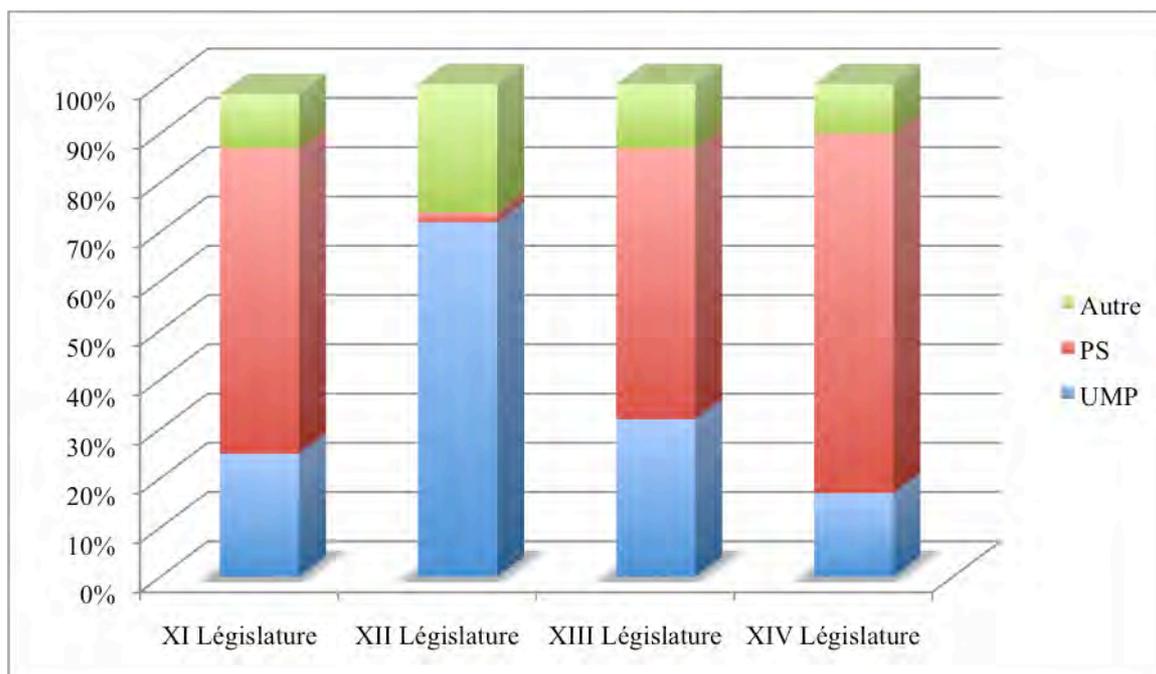
<sup>85</sup> Quatre références par un membre du Modem.

<sup>86</sup> Sept références par un membre du Modem, une par un membre du PCF et une par un membre d'EELV.

<sup>87</sup> Trois références par un membre de l'UDI, quatre par un membre du PCF et une par un membre PRG.



Graphique 5.1. Répartition des références au Conseil constitutionnel par couleur politique lors des séances de la commission des lois de l'Assemblée nationale.



Graphique 5.2. Répartition des références au Conseil constitutionnel par couleur politique lors des séances de la commission des lois du Sénat.

À l'Assemblée nationale, les membres du parti majoritaire sont toujours ceux qui font le plus souvent référence au Conseil dans les travaux de la Commission des lois. Si les deux partis qui ont alterné au gouvernement se partagent la majeure partie des références au Conseil, on observe une augmentation croissante du nombre de parlementaires n'appartenant ni à l'UMP ni au PS qui utilisent la terminologie constitutionnelle, notamment au sein de la tendance politique qui peut être identifiée comme le Centre<sup>88</sup>.

<sup>88</sup> En assimilant l'UDF, le Modem et l'UDI.

Au Sénat, il est difficile de dégager de réelles tendances. Toutefois, si on exclut la XIII<sup>e</sup> législature, les membres du parti majoritaire à l'Assemblée font plus référence au Conseil que les membres du principal parti d'opposition. La couleur politique de la Chambre ne semble pas avoir d'impact direct sur l'utilisation du discours constitutionnel.

#### **POINT 6. MICRO-ANALYSE DES DÉBATS EN SÉANCE : RÉPARTITION PAR COULEUR POLITIQUE**

Lors des débats en séance, en appliquant toujours la même méthodologie, nous pouvons présenter les effectifs bruts dans les Tables 6.1 et 6.2 relatives respectivement à l'Assemblée nationale et au Sénat.

	XI <sup>e</sup> Législature	XII <sup>e</sup> Législature	XIII <sup>e</sup> Législature	XIV <sup>e</sup> Législature
UMP	151	426	83	124
PS	196	401	100	195
Autre	117 <sup>89</sup>	170 <sup>90</sup>	61 <sup>91</sup>	73 <sup>92</sup>

Table 6.1. Nombre de références au Conseil constitutionnel par couleur politique lors des débats de l'Assemblée nationale.

	XI <sup>e</sup> Législature	XII <sup>e</sup> Législature	XIII <sup>e</sup> Législature	XIV <sup>e</sup> Législature
UMP	61	183	325	79
PS	130	188	141	261
Autre	33 <sup>93</sup>	88 <sup>94</sup>	59 <sup>95</sup>	103 <sup>96</sup>

Table 6.2. Nombre de références au Conseil constitutionnel par couleur politique lors des débats du Sénat.

Ces données permettent de dresser les Graphiques 6.1 et 6.2.

<sup>89</sup> Cinquante-huit références par un membre de l'UDF, treize par un membre du PCF, une par un membre des Verts, et quarante-cinq autres, notamment indépendants.

<sup>90</sup> Soixante-dix-huit références par un membre de l'UDF, quarante-cinq par un membre du PCF et quarante-sept par des membres Divers gauche.

<sup>91</sup> Vingt références par un membre de l'UDF ou du Modem, trente-six par un membre du PCF, trois par un membre des Verts et deux par un membre du PG.

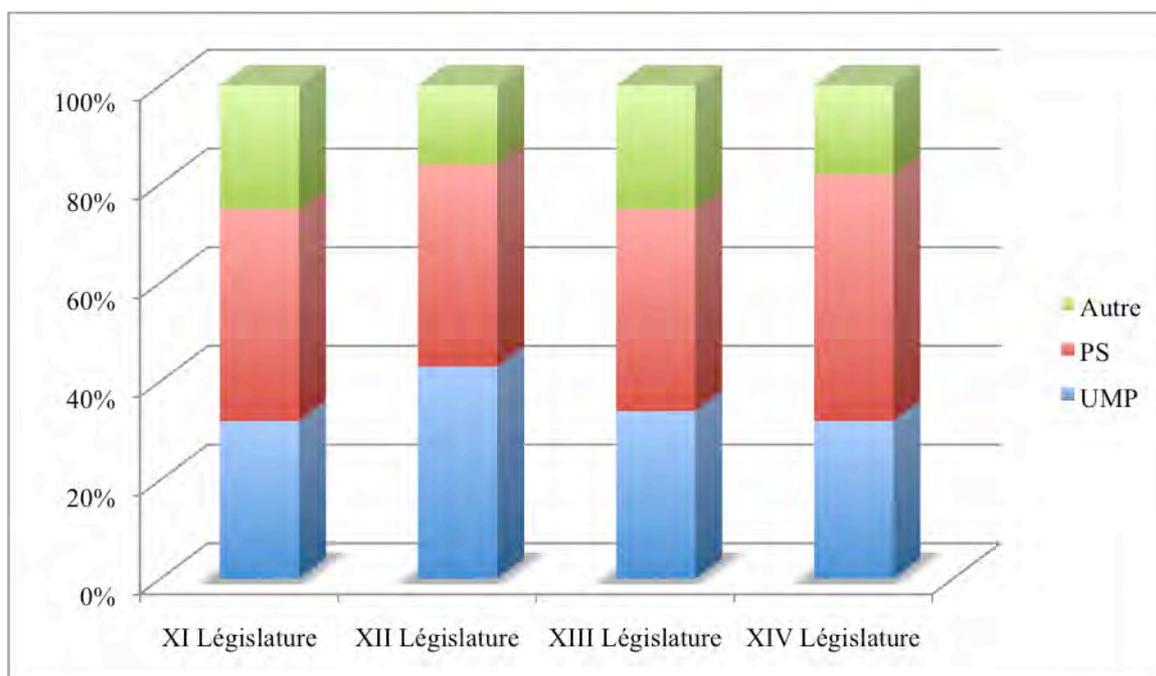
<sup>92</sup> Neuf références par un membre de l'UDI, vingt-trois par un membre du PCF, onze par un membre d'EELV, sept par un membre du FN et vingt-trois par un membre Divers gauche.

<sup>93</sup> Neuf références par un membre du PCF et vingt-quatre par un membre de l'UDF.

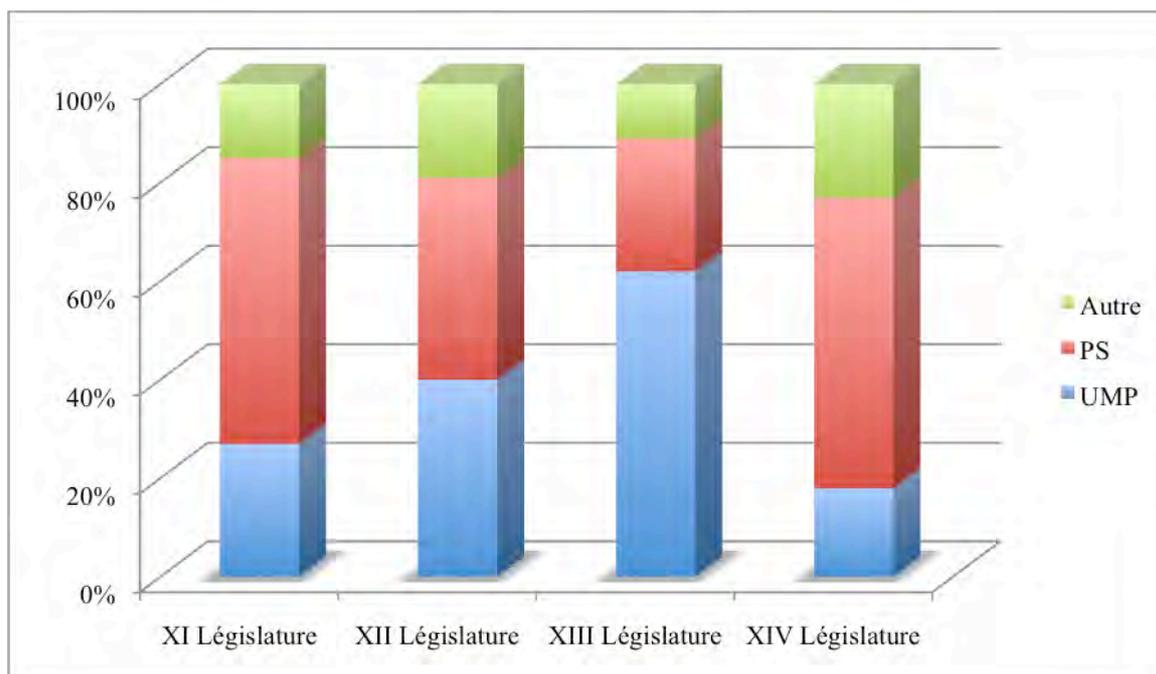
<sup>94</sup> Quarante-et-une références par un membre du PCF, quarante-et-une par un membre de l'UDF et six par un membre des Verts.

<sup>95</sup> Quinze références par un membre du PCF, trente-et-une par un membre de l'UDF ou du Modem, treize par un membre des Verts.

<sup>96</sup> Quatre par un membre du PCF, trente-neuf par un membre du Modem ou de l'UDI, vingt-six par un membre d'EELV et trente-quatre par un membre Divers Gauche.



Graphique 6.1. Répartition des références au Conseil constitutionnel par couleur politique au cours des débats de l'Assemblée nationale.



Graphique 6.2. Répartition des références au Conseil constitutionnel par couleur politique au cours des débats du Sénat.

À l'Assemblée nationale, la répartition par couleur politique est globalement équilibrée entre les membres du PS et de l'UMP, quelle que soit l'orientation du gouvernement, même si la gauche semble toutefois plus encline à user du discours constitutionnel.

Au Sénat, le Parti socialiste est largement prédominant dans son utilisation des références au Conseil quand celui-ci dispose de la majorité à l'Assemblée. Si la même remarque peut être faite concernant l'UMP sous la XIII<sup>e</sup> législature, ce n'est pas le cas sous la XII<sup>e</sup>.

En ce qui concerne les références par des membres des autres partis politiques présents dans les deux chambres, on peut noter qu'initialement le Parti communiste et ce qu'on peut identifier comme le Centre se partageaient la terminologie constitutionnelle. Toutefois, les membres des autres partis semblent s'en saisir également, puisque par exemple, le Front national revenu à l'Assemblée sous la XIV<sup>e</sup> législature fait lui aussi référence au Conseil ou à sa jurisprudence et que les écologistes y ont recours de manière croissante. Une meilleure répartition de la terminologie constitutionnelle entre les différentes formations politiques peut donc être notée à ce stade de la procédure législative.

b. Évolution du nombre de références dans les documents analysés

**POINT 7. MICRO-ANALYSE DU TRAVAIL EN COMMISSION : ÉVOLUTION DE L'UTILISATION DE LA TERMINOLOGIE CONSTITUTIONNELLE PAR JOUR DE TRAVAIL**

Nous avons comptabilisé respectivement 3, 12, 14 et 26 comptes-rendus journaliers faisant référence au Conseil dans la commission des lois de l'Assemblée nationale lors des quatre dernières législatures<sup>97</sup>. En recherchant l'appartenance politique des individus citant le Conseil, nous avons indirectement comptabilisé le nombre de références faites dans cette enceinte. Nous avons ainsi obtenu les effectifs bruts de 3, 35, 29 et 50 références dans la commission des lois de l'Assemblée<sup>98</sup>. Au Sénat, alors que nous avons dénombré 15, 6, 15 et 18 comptes-rendus hebdomadaires de la commission des lois faisant référence au Conseil<sup>99</sup>, nous pouvons désormais compter 39, 14, 71 et 77 références<sup>100</sup> pour la période analysée.

Ces éléments permettent de calculer le nombre moyen de références par journée de travail dans chacune des commissions des lois sous chaque législature. Pour comptabiliser la répartition des références par journée de travail au Sénat étant donné que les comptes-rendus sont hebdomadaires, nous avons utilisé la même méthode que lors de la macro-analyse de cette étape de la procédure législative. Ainsi, nous avons estimé qu'un compte-rendu contenait en moyenne deux jours de travail et nous avons ventilé les références selon une hypothèse basse<sup>101</sup> et une hypothèse haute<sup>102</sup> pour ensuite calculer une moyenne entre ces deux possibilités.

Les résultats sont présentés dans la Table 7.

	XI <sup>e</sup> Législature	XII <sup>e</sup> Législature	XIII <sup>e</sup> Législature	XIV <sup>e</sup> Législature
Commission des lois de l'Assemblée Nationale	1	2,9	2,1	1,9
Commission des lois du Sénat	1,7	1,7	3,5	3,1

Table 7. Nombre moyen de références au Conseil constitutionnel par jour de travail des Commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat.

<sup>97</sup> V. les notes n° 58 à 61.

<sup>98</sup> V. la Table 5.1 de cette Annexe.

<sup>99</sup> V. les notes n° 62 à 65.

<sup>100</sup> V. la Table 5.2 de cette Annexe.

<sup>101</sup> Dans l'hypothèse basse, les références sont réparties équitablement sur tous les jours de travail des comptes-rendus. Nous avons donc 39 références réparties sur 30 jours de travail ; 14 références sur 12 jours ; 71 références sur 30 jours et 77 références sur 36 jours. Ainsi, nous obtenons respectivement pour chaque législature : 1, 3 ; 1,1 ; 2,3 et 2,1 références par jour.

<sup>102</sup> Dans l'hypothèse haute, les références sont concentrées sur un seul des deux jours contenus dans le compte-rendu. Nous avons donc 39 références pour 15 jours de travail ; 14 références pour 6 jours ; 71 références pour 15 jours et 77 références pour 18 jours. Ainsi, nous obtenons respectivement pour chaque législature : 2,6 ; 2,3 ; 4,7 et 4,2 références par jour.

Ainsi, même si certains comptes-rendus présentent un nombre de références beaucoup plus élevé<sup>103</sup>, de manière générale le nombre de fois où le discours constitutionnel est utilisé est assez faible. Malgré cette faiblesse, on peut noter qu'il y a une double augmentation entre 1997 et aujourd'hui dans l'utilisation de la référence au Conseil à cette étape de la procédure législative : d'une part, on a pu observer l'accroissement du nombre de comptes-rendus faisant référence au Conseil et d'autre part, est désormais visible la hausse du nombre de références au sein des comptes-rendus eux-mêmes.

**POINT 8. MICRO-ANALYSE DES DÉBATS EN SÉANCE : ÉVOLUTION DE L'UTILISATION DE LA TERMINOLOGIE CONSTITUTIONNELLE PAR JOUR DE DÉBAT**

Au cours des débats en séance, nous avons mené une analyse similaire. Alors qu'au Sénat, nous avons comptabilisé respectivement pour chaque législature, 40, 62, 81 et 47 jours de débats faisant référence au Conseil ou à sa jurisprudence<sup>104</sup>, nous avons pu relever 224, 459, 525 et 443 références par un parlementaire ou un membre du gouvernement au cours de ces séances<sup>105</sup>, dans le cadre de la procédure législative. À l'Assemblée nationale, nous avons dénombré 73, 92, 51 et 52 jours de débat<sup>106</sup>, respectivement pour chacune des quatre législatures, quand nous avons recensé 464, 997, 244 et 392 références<sup>107</sup>. Ainsi, on a pu estimer pour chaque législature le nombre moyen de références par séance.

Les résultats obtenus sont présentés dans la Table 8.

	XI <sup>e</sup> Législature	XII <sup>e</sup> Législature	XIII <sup>e</sup> Législature	XIV <sup>e</sup> Législature
Assemblée nationale	6,4	10,8	4,7	7,5
Sénat	5,6	7,4	6,4	9,4

Table 8. Nombre moyen de références au Conseil constitutionnel par jour de débats à l'Assemblée nationale et au Sénat.

<sup>103</sup> V. par ex. le compte-rendu n° 33 de la séance de travail de la commission des lois de l'Assemblée nationale du 14 janvier 2014 à 17h qui compte 17 références.

<sup>104</sup> V. la Table 3 de l'Annexe 1.

<sup>105</sup> V. la Table 6.1 de cette Annexe.

<sup>106</sup> V. la Table 3 de l'Annexe 1.

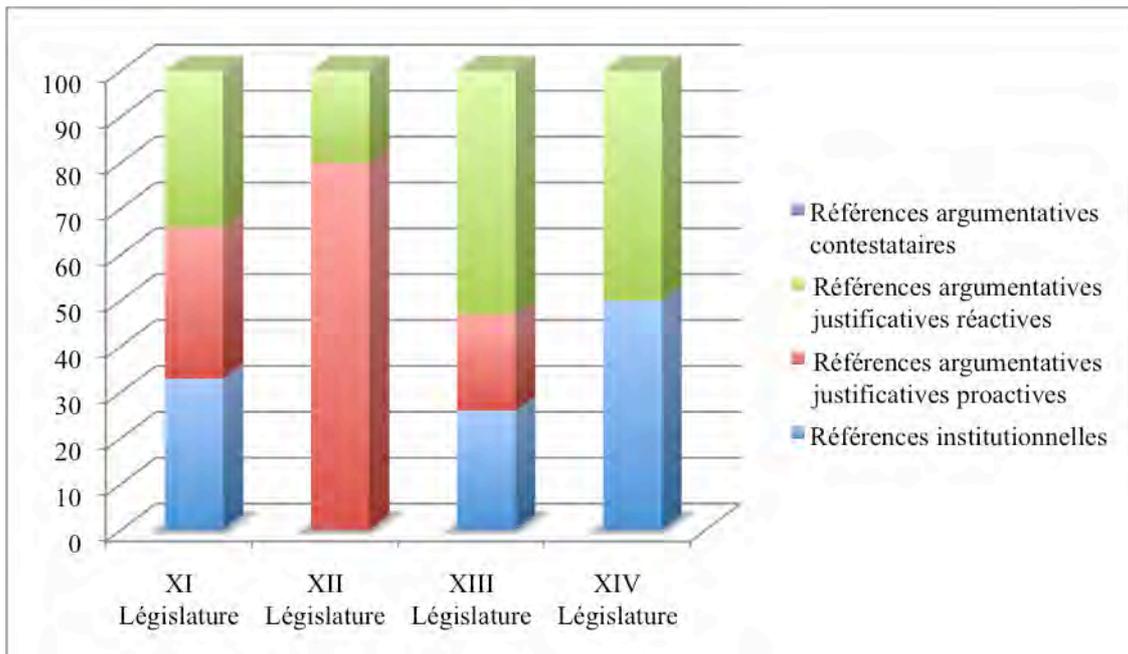
<sup>107</sup> V. la Table 6.2 de cette Annexe.

### ANNEXE 3. UTILISATION DU PANEL 2

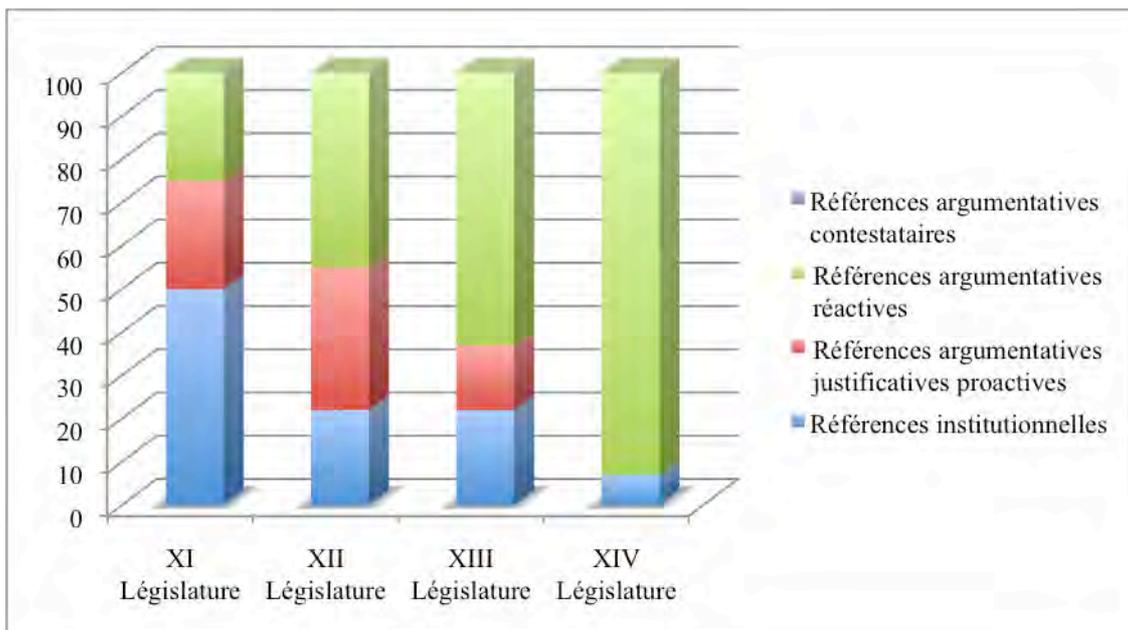
À partir du panel 2, nous avons pu établir les fréquences respectives de chaque catégorie de références lors des trois étapes étudiées de la procédure législative.

#### ***POINT 1. RÉPARTITION DES DIFFÉRENTES FORMES DE RÉFÉRENCE LORS DE L'INITIATIVE DES LOIS***

Les Graphiques 1.1 et 1.2 présentent la proportion, en pourcentage, de références institutionnelles et de références argumentatives justificatives (proactives et réactives) et contestataires pour chaque législature lors de l'initiative de la loi.



Graphique 1.1 Répartition des catégories de références dans les projets de loi.



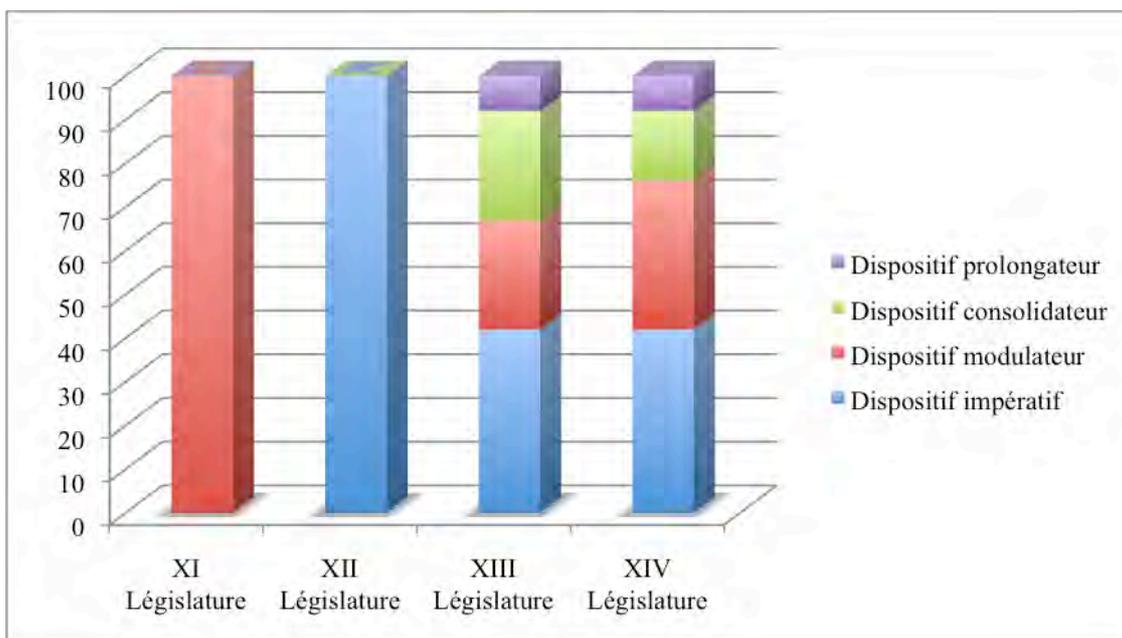
Graphique 1.2. Répartition des catégories de références dans les propositions de loi.

À cette étape du processus législatif, nous ne retrouvons aucune référence argumentative contestataire.

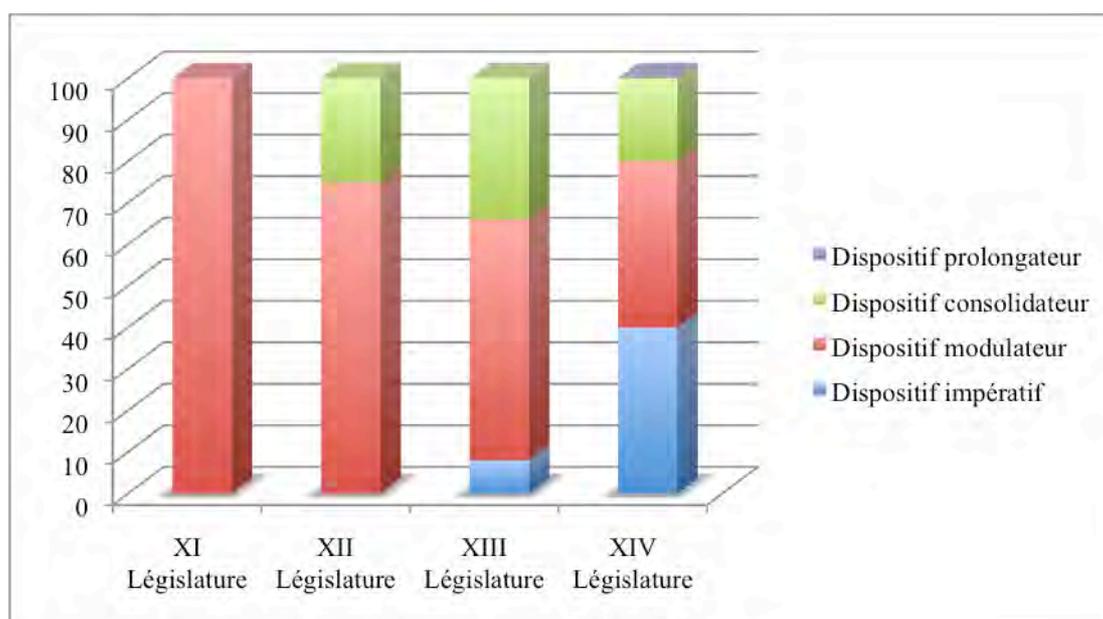
La proportion de références institutionnelles reste stable en ce qui concerne les projets de loi sur les quatre législatures mais diminue en ce qui concerne les propositions. De manière générale, à ce stade de la procédure, 90% d'entre elles sont positives.

Les références justificatives proactives ont connu une augmentation entre la XI<sup>e</sup> et la XII<sup>e</sup> législature pour ensuite connaître un certain recul. Toutefois, ce recul peut s'expliquer par la forte augmentation de l'utilisation de la référence réactive qui constitue aujourd'hui la forme de référence la plus courante.

Au sein des références réactives, la répartition entre les différents dispositifs justifiés par ces dernières est présentée dans les Graphiques 1.3 et 1.4.



Graphique 1.3 Répartition des différents dispositifs induits par les justifications réactives dans les projets de loi.



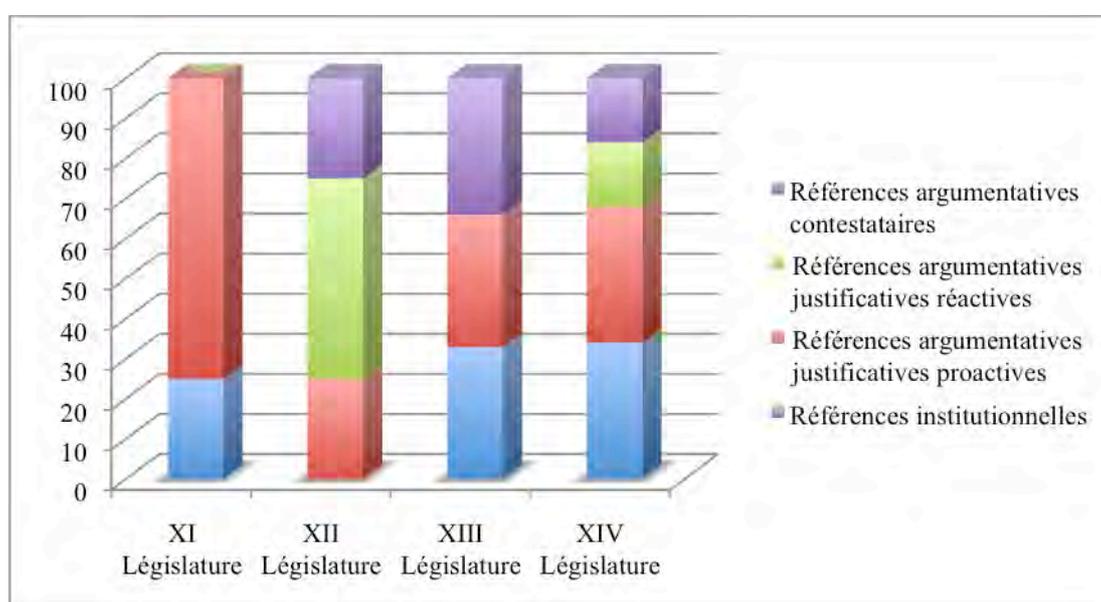
Graphique 1.4. Répartition des différents dispositifs induits par les justifications réactives dans les propositions de loi.

Dans les projets de loi présentant une justification réactive, les mesures sont le plus souvent annoncées comme des dispositifs curatifs, puisque 100% de ces derniers sur les deux premières législatures peuvent être qualifiés comme tels. Toutefois, sous la XIII<sup>e</sup> et la XIV<sup>e</sup> législatures, les mesures confortatives représentent environ 30% des projets utilisant une argumentation réactive.

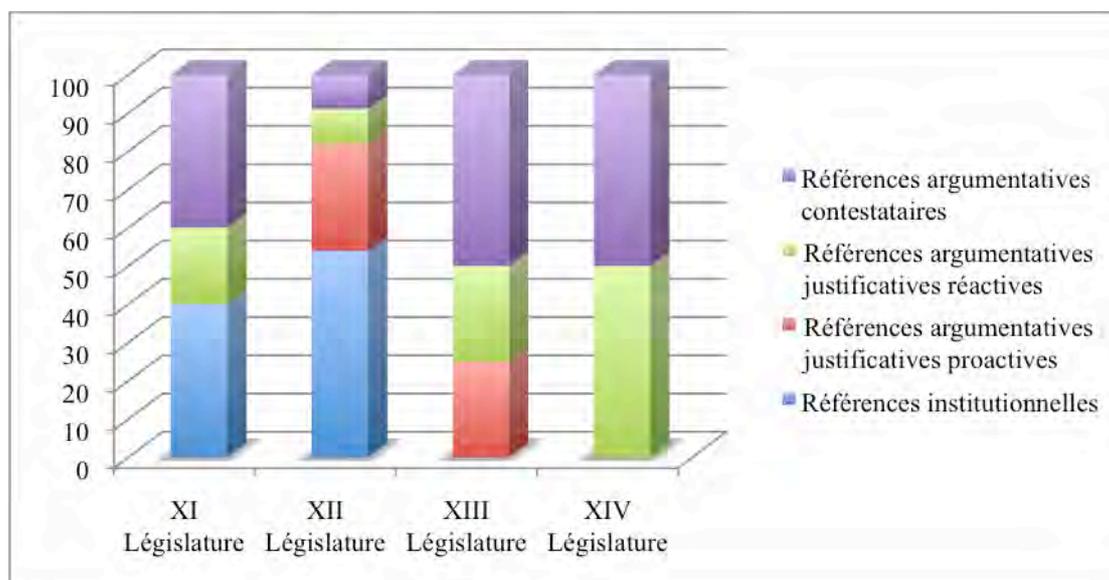
Au sein des propositions de loi, les dispositifs consolidateurs apparaissent dès la XII<sup>e</sup> législature mais ne représentent jamais plus d'un tiers des références. Au surplus, il n'y a aucun dispositif prolongateur sur la période étudiée. Ainsi, les dispositifs curatifs sont également les plus fréquents parmi les propositions de loi utilisant une référence argumentative réactive.

## ***POINT 2. RÉPARTITION DES DIFFÉRENTES FORMES DE RÉFÉRENCE LORS DU TRAVAIL EN COMMISSION***

À l'étape du travail en commission, les Graphiques 2.1 et 2.2 présentent la proportion, en pourcentage, de références institutionnelles et de références argumentatives justificatives (proactives et réactives) et contestataires pour chaque législature.



Graphique 2.1. Répartition des catégories de références dans le travail des commissions permanentes de l'Assemblée nationale.



Graphique 2.2. Répartition des catégories de références dans le travail des commissions permanentes du Sénat.

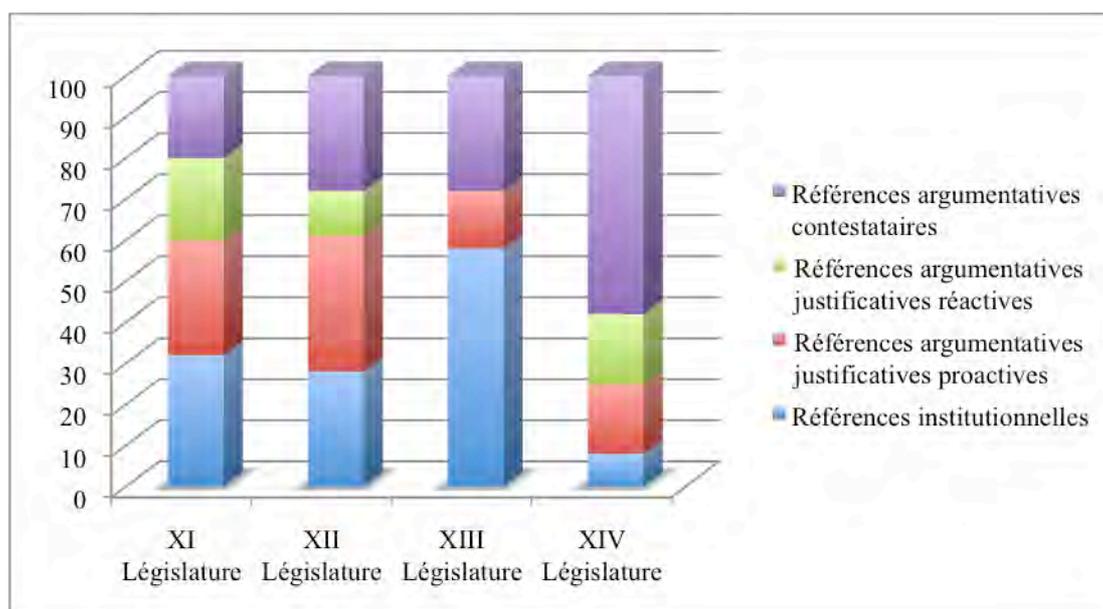
Plusieurs constats peuvent être faits pour cette étape du processus législatif. La part des références institutionnelles est relativement stable dans le travail des commissions de l'Assemblée nationale mais ces dernières semblent disparaître au Sénat sous les deux dernières législatures. Par ailleurs, au sein de ces références institutionnelles, celles qui peuvent être qualifiées de positives sont majoritaires, puisqu'elles représentent 88% de ces dernières.

Les références proactives étaient initialement les plus nombreuses à l'Assemblée mais ne représentent plus qu'un tiers des références aujourd'hui. L'utilisation des références réactives semble plus aléatoire à cette étape de la procédure et en leur sein, aucun dispositif confortatif n'a pu être relevé.

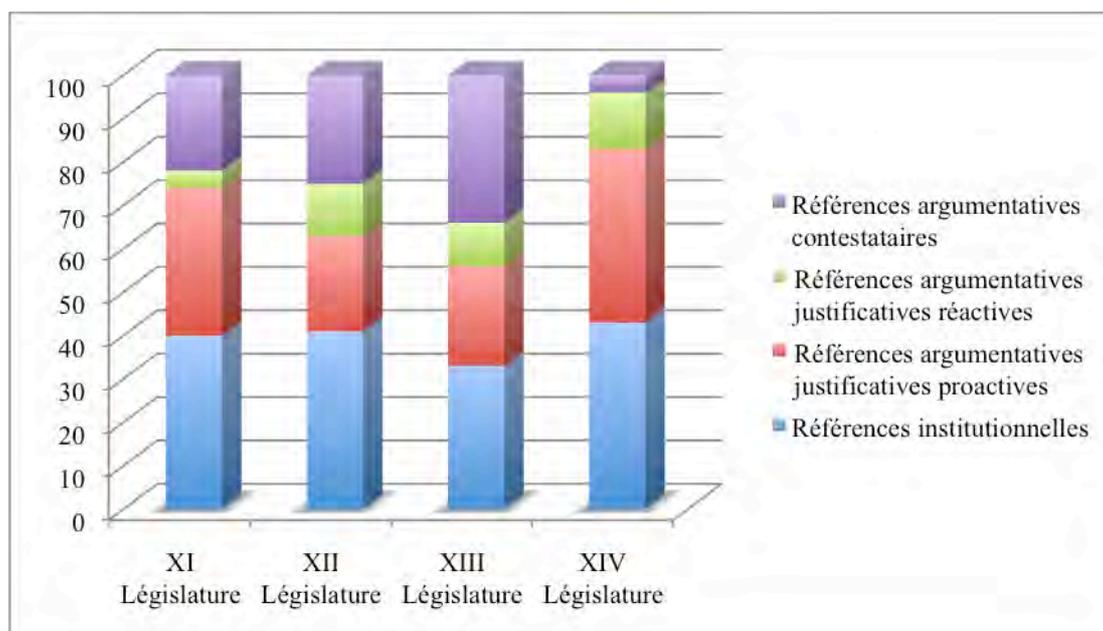
Les références contestataires peuvent être considérées comme une forme privilégiée au Sénat mais sont plus rares dans les commissions de l'Assemblée. Aucun dispositif ne peut recevoir le qualificatif de superflu grâce à une référence au Conseil et c'est donc toujours pour qualifier la proposition de stérile que les arguments contestataires sont utilisés.

### ***POINT 3. RÉPARTITION DES DIFFÉRENTES FORMES DE RÉFÉRENCE LORS DES DÉBATS EN SÉANCE***

En ce qui concerne les débats en séance dans les deux chambres, les Graphiques 3.1 et 3.2 présentent les proportions de chaque grande catégorie de discours constitutionnel.



Graphique 3.1 Répartition des catégories de références lors des débats en séance de l'Assemblée nationale.



Graphique 3.2. Répartition des catégories de références lors des débats en séance du Sénat.

Si les références institutionnelles représentent en moyenne un tiers de l'utilisation de la terminologie constitutionnelle dans les deux chambres, ces dernières ont connu de fortes fluctuations à l'Assemblée nationale sous les deux dernières législatures pour atteindre presque 60% sous la XIII<sup>e</sup> et redescendre à moins de 10% à l'heure actuelle.

C'est à cette étape de la procédure législative que les références institutionnelles négatives sont les plus nombreuses, puisqu'elles constituent 15% de ce type de référence. Si c'est dans l'enceinte du Sénat qu'elles sont les plus fréquentes, ces dernières sont aujourd'hui en diminution dans les deux assemblées. En effet, d'une part, 80% des références négatives ont été faites lors des débats sénatoriaux. D'autre part, parmi les références négatives formulées, au Sénat 40% ont été faites sous la XI<sup>e</sup> législature et 20% sous la XIV<sup>e</sup>, à l'Assemblée 60% datent de la XI<sup>e</sup> législature et aucune n'a été relevée sous la XIV<sup>e</sup>.

Les références contestataires étaient globalement stables autour de 25% dans les deux chambres sous les trois premières législatures mais leur part a fortement augmenté à l'Assemblée nationale et considérablement diminué au Sénat depuis 2012.

Enfin, les références justificatives constituent de manière générale un peu moins de la moitié de la terminologie constitutionnelle utilisée, mais ont été plutôt ignorées sous la XIII<sup>e</sup> législature. Parmi ces dernières, les références proactives sont plus nombreuses que celles qui sont réactives, lesquelles induisent pour leur part majoritairement un dispositif curatif.