

Cas pratique – Droit constitutionnel

Note à l'attention du Premier ministre

Objet : Procédures accélérées pour l'examen d'une proposition de loi ordinaire et solutions pour prévenir l'obstruction législative par des amendements

Monsieur le Premier ministre,

La Constitution de la Vème République de 1958 assure un certain nombre de principes, notamment celui fondamentale de la séparation des pouvoirs, entre le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire. Cependant, cette séparation n'est pas stricte et le pouvoir exécutif possède une certaine forme de pouvoir législatif, en détenant la possibilité d'intervenir dans la procédure législative, via l'initiative législative, la participation au débat parlementaire, les négociations et les compromis mais aussi via l'utilisation de procédures accélérées et le recours au vote bloqué. Cette possibilité d'intervention permet d'assurer le bon fonctionnement et surtout l'efficacité de la procédure législative. Mais cette possibilité peut amener la volonté du pouvoir exécutif à se heurter à la volonté du pouvoir législatif, des parlementaires et une situation conflictuelle peut émerger.

C'est pour cela qu'en raison de la situation complexe que traverse l'Assemblée nationale concernant la proposition de loi déposée par les parlementaires du groupe Les Cocardes et les amendements déposés par les parlementaires du groupe Les Indépendants, je vous présente cette note rappelant les procédures constitutionnelles permettant au gouvernement et à vous-même d'accélérer l'examen d'une proposition de loi ordinaire, ainsi que des pistes de réflexion pour prévenir l'obstruction de la procédure législative par les amendements.

I/ Les procédures de la Constitution utilisables afin d'accélérer l'examen de la proposition de loi

a) Le vote bloqué

L'alinéa 3 de l'article 44 présent dans le titre V de la Constitution française portant sur les rapports entre le Parlement et le Gouvernement dispose que « *Si le Gouvernement le demande, l'Assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement.* ».

Cette procédure permet au gouvernement de demander au Parlement de statuer en un seul passage sur tout ou partie du texte en discussion, sans possibilité d'amendement. Cette procédure, appelée "vote bloqué", vise à accélérer efficacement l'examen de la proposition de loi. Concrètement, lorsqu'une proposition de loi est soumise au Parlement, en utilisant la procédure du "vote bloqué", les parlementaires ne peuvent pas proposer d'amendements pour modifier le texte. Ils doivent se prononcer sur la proposition de loi telle qu'elle a été présentée par le gouvernement. Cette procédure vise à accélérer considérablement l'examen et l'adoption de la proposition de loi en limitant la tenue de longs débats et en évitant les potentielles modifications qui pourraient prolonger le processus législatif et retarder le passage de la loi.

Toutefois, l'utilisation de cette procédure est encadrée par la Constitution. Elle est limitée aux domaines fixés par une loi organique et aux propositions de loi relevant du domaine de la loi ordinaire. De plus, cette procédure doit être demandée explicitement par le gouvernement et approuvée par la majorité des membres de l'Assemblée nationale. Or, dans le cas présent, la proposition relevant bien de la loi ordinaire, il est possible de recourir au « vote bloqué ».

b) L'article 45 de la Constitution

Les alinéas 2 et 3 de l'article 45 permettent au Premier ministre de « *provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion. Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux Assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement.* ». La réunion d'une commission mixte paritaire permet au Premier ministre l'accélération de la procédure législative.

Mais c'est surtout l'alinéa 4 de l'article 45 de la Constitution disposant que « *le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat.* » qui permet d'accélérer la procédure. En effet, cette procédure réduit les délais d'examen de la proposition de loi et limite le nombre de lectures devant chaque chambre du Parlement. Ainsi, le gouvernement peut, par déclaration de politique générale, demander à l'Assemblée nationale de se prononcer en première lecture dans un délai déterminé, ne pouvant excéder quinze jours. Cela permet d'accélérer le processus législatif et de limiter les débats, tout en garantissant un examen parlementaire.

II/ Les solutions permettant d'empêcher l'obstruction de la procédure législative par le biais des amendements

a) La limitation du nombre d'amendements acceptés

Il est possible de limiter le nombre d'amendements qu'un groupe parlementaire peut déposer sur une proposition de loi. Cela vise à anticiper l'obstruction de la procédure législative par un recours abusif aux d'amendements, tout en assurant la préservation de ce droit d'amendement pour les parlementaires. La mise en place de cette solution nécessite le recours à l'article 41 de la Constitution, disposant que « *S'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement peut opposer l'irrecevabilité.* » Le règlement de chaque chambre du Parlement peut donc prévoir des règles limitant le nombre d'amendements déposés par un groupe de députés ou par un même député, afin de garantir le bon fonctionnement des débats et tout en évitant les blocages.

b) Le renforcement du contrôle de l'admissibilité et des délais de discussion

Le Bureau de l'Assemblée nationale possède la possibilité de renforcer le contrôle de l'admissibilité des amendements et ainsi d'éviter le dépôt d'amendements répétitifs ou non pertinents visant à entraver le processus législatif. L'article 40 de la Constitution dispose que « *Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas*

recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. ». En renforçant le contrôle de l'admissibilité, donc en ajoutant des conséquences supplémentaires aux trois déjà citées, on pourrait limiter les amendements ayant pour but de retarder le processus législatif. De plus, cela ne supprimerait pas le droit d'amendement des parlementaires.

Il serait aussi possible d'encadrer de manière plus stricte les délais de discussion des amendements lors des débats à l'Assemblée nationale en fixant par exemple un temps maximum pour chaque amendement lors de son examen. Cette solution permettrait de limiter les tentatives d'obstruction par des discours inutiles ou répétitifs.

Toutes ces solutions permettraient de garantir un débat parlementaire équilibré et constructif tout en évitant les abus visant à rallonger de manière non constructive les discussions pour entraver le processus législatif. Le gouvernement pourrait donc contourner les différentes tentatives d'obstruction parlementaire et permettre au Parlement d'adopter rapidement la proposition de loi.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier ministre, l'expression de mes salutations distinguées.

Camille Larese, chargé de mission du Premier ministre

Correction

Code constitutionnel et manuels permettent d'avoir le commentaire, l'interprétation.

Introduction

Le pouvoir exécutif possède la capacité d'intervenir au sein de la procédure législative. Il ne possède pas de « pouvoir législatif »

Ordonnances pas pertinentes dans ce cas (introduction peut servir à justifier ce que je ne vais pas traiter, par manque de structure, de pertinence)

Possibilité d'évincer l'aspect historique du sujet, en repartant de la IVème République, révision constitutionnelle de 2008 qui renforce le rôle des commissions.

Cadre : séparation des pouvoirs, parlementarisme rationalisé français (parlement et gouvernement doivent coexister)

Rappeler titre V avec rapport Parlement et Gouvernement

Être large puis rappeler que la constitution organise de nombreuses procédures. Justifier que l'on ne peut pas parler de tout.

Développement

Une idée principale par chaque sous-partie et ne pas opposer majeure/mineure

Gouvernement peut agir au moment de l'examen en commission et au moment de la séance publique

I/

a) Capacité d'intervenir au moment de l'examen en commission

Dépôt :

Collectivités territoriales : Sénat (car les sénateurs représentent les territoires)

Finances : Assemblée nationale

Commission des lois : nomination d'un rapporteur (un parlementaire) qui va élaborer un rapport sur le texte et présenter la loi, la proposition ou le projet → amendements → commission se prononce sur chacun des amendements → texte présenté à l'Assemblée (séance publique)

Dispositions applicables pour les irrecevabilités :

Cavaliers législatifs, judiciaires, sociaux

Président de la commission des finances est le président du groupe majoritaire à l'assemblée

Amendements qui font défaut de clarté et d'intelligibilité de la loi sont irrecevables

Cavaliers législatifs : on peut opposer l'irrecevabilité

b) Capacité d'intervenir au moment de la séance publique

Avant 2008 : le texte débattu était celui déposé par le gouvernement

2008 : texte travaillé et adopté en commission est proposé en 1^{ère} lecture

Vote bloqué article 44 alinéa 3 (issu de la IV^{ème} République)

6 semaines devant la première, 4 la seconde

Temps législatif programmé

Examen simplifié

II/

Projet de loi constitutionnelle de 2018 abandonné : amendement passé en commission présentés en séance sauf que proposition n'a jamais aboutie.

Limiter le nombre d'amendement qu'un parlementaire peut déposer

