



DROIT PARLEMENTAIRE

Sophie de CACQUERAY

Maître de conférences HDR à l'Université d'Aix Marseille
GERJC Institut Louis Favoreu CNRS UMR 7318

SOMMAIRE

Chapitre 1 : L'organisation du Parlement

Section I : L'organisation interne du Parlement

1^{er} § : Les organes de direction

2^{ème} § : Les formations intérieures

Section II : Les réunions du Parlement

Chapitre II : Le statut des parlementaires

Section I : L'élection des parlementaires

Section II : L'exercice du mandat

1^{er} § : Les obligations des parlementaires

2^{ème} § : Les droits des parlementaires

Chapitre III : Les fonctions du Parlement

Section I : L'information et le contrôle

1^{er} § : Les questions

2^{ème} § : Les commissions d'enquête

3^{ème} § : Les résolutions de l'article 88-4 de la Constitution

Section II : La mise en jeu de la responsabilité du gouvernement

1^{er} § : La question de confiance

2^{ème} § : La motion de censure spontanée

3^{ème} § : La motion de censure provoquée

4^{ème} § : L'approbation sénatoriale

Section III : La fonction législative

1^{er} § : La procédure législative de droit commun

2^{ème} § : Les procédures législatives spéciales



DROIT PARLEMENTAIRE

Introduction

En vertu de la Constitution de 1958, le pouvoir législatif est attribué à l'Assemblée nationale et au Sénat. Sur ce point, la Constitution de la cinquième République se situe dans la continuité républicaine. En effet, à l'exception des Constitutions de 1791, 1793 et 1848 (parlement monocaméral), la France a toujours connu un Parlement possédant au moins deux assemblées (sous le Consulat et le 1^{er} Empire comme sous le Second Empire, le Parlement est même polycaméral). De plus, depuis, 1875 et l'enracinement de la République, la France connaît un Parlement bicaméral. Toutefois, si le constituant a fait le choix d'un bicaméralisme, avec une chambre élue au suffrage universel direct et qui représente la nation et une chambre élue au suffrage universel indirect et représentant les collectivités territoriales et les français établis hors de France, des différences importantes apparaissent avec le Parlement des républiques précédentes. Sous la 3^{ème} République, le pouvoir législatif est réparti entre la Chambre des députés et le Sénat. Le bicaméralisme est alors égalitaire, la loi devant être votée par les deux chambres devant lesquelles le gouvernement est responsable. Sous la 4^{ème} République, le bicaméralisme est maintenu mais le constituant a choisi d'affaiblir considérablement la seconde chambre (Conseil de la République) au profit de l'Assemblée nationale qui vote seule la loi et peut mettre en jeu la responsabilité du gouvernement. Enfin, la 5^{ème} République, tout en restaurant les fonctions de la seconde chambre, maintient une certaine inégalité entre l'Assemblée nationale et le Sénat notamment en matière de responsabilité politique du gouvernement et lors de l'adoption des lois ordinaires à la demande du gouvernement. L'Assemblée nationale et le Sénat ne siègent jamais ensemble sauf pour la révision de la Constitution avec la réunion du Parlement en Congrès à Versailles ou pour la destitution du Président de la République (PR).

En outre, si sous les républiques précédentes le Parlement était au centre du jeu constitutionnel, depuis 1958, les fonctions du Parlement sont strictement encadrées pour assurer la stabilité du gouvernement. Cette rationalisation du régime parlementaire a pour but d'éviter le retour aux errements des républiques précédentes avec un Parlement omnipotent et un gouvernement totalement assujéti. Dans cette perspective, la Constitution conférait au gouvernement la maîtrise de la procédure législative et prévoit pour les élections législatives un mode de scrutin qui permet de dégager des majorités claires et stables. De plus, les règles relatives à l'organisation et au fonctionnement des assemblées parlementaires résultent désormais



DROIT PARLEMENTAIRE

principalement de sources écrites comme la Constitution, les lois organiques et les règlements des assemblées qui sont soumises au contrôle du Conseil constitutionnel, de sorte que les assemblées ne peuvent plus contourner la Constitution aussi aisément qu'autrefois. Seules les sources non écrites telles que les usages ou les pratiques parlementaires (le Professeur Pierre Avril utilise le vocable de conventions de la Constitution) qui viennent compléter les règles écrites applicables au fonctionnement des assemblées parlementaires peuvent échapper au juge constitutionnel et, de ce fait, contourner la Constitution.

Cependant la lecture de la Constitution met en évidence l'existence d'un régime parlementaire. Les régimes parlementaires apparaissent au XVIII^e siècle en Angleterre et au XIX^e siècle en France, en réaction à l'absolutisme monarchique.

Consacrés en Europe dans des contextes historiques variés, ils vont faire la preuve de leur capacité d'adaptation. Si, en pratique, on peut donc presque distinguer autant de types de régimes parlementaires qu'il y a de transposition nationale, un certain nombre d'éléments communs permet toutefois de les caractériser. Ils reposent en effet sur un même principe initial, celui de la séparation des pouvoirs, aménagé de manière dite « souple ». Le caractère « souple » opposé au qualificatif de « rigide » implique avant tout une collaboration des pouvoirs législatif et exécutif s'accompagnant de moyens d'action réciproque, permettant à chacun de remettre en cause l'existence de l'autre. On peut voir là, aujourd'hui, le seul véritable critère de distinction entre séparation « souple » (modèle parlementaire européen) et séparation « rigide » (modèle présidentiel américain) des pouvoirs. Dans les deux cas, en effet, se manifestent des exigences de collaboration des pouvoirs et l'existence de certains moyens d'action réciproque. Mais, c'est seulement dans le cadre d'une séparation souple que l'on retrouvera la possibilité de dissolution d'une assemblée ou de censure d'un gouvernement. C'est cette capacité de destruction réciproque qui caractérise, en quelque sorte, le modèle de séparation souple. Aux Etats-Unis, où la séparation des pouvoirs est dite « rigide », il n'y a pas de dissolution possible d'un organe législatif et aucune responsabilité politique de l'exécutif ne peut être mise en œuvre.

Le régime parlementaire apparaît ainsi marqué par une interdépendance des fonctions. Si législatif et exécutif se voient dotés de fonctions spécifiques, chacun peut être amené à participer à la fonction



DROIT PARLEMENTAIRE

exercée par l'autre. Le gouvernement peut disposer, notamment, de l'initiative des lois et le parlement contrôler l'action gouvernementale. Sur le plan institutionnel, le système parlementaire suppose la consécration de la dualité de l'exécutif, c'est-à-dire la division de ce pouvoir entre un chef d'Etat et un chef de gouvernement. Une telle division est indispensable au jeu des mécanismes d'action réciproque. Si le chef de l'Etat est politiquement irresponsable il n'en va pas de même du gouvernement qui assume devant le parlement par le biais notamment du contreseing ministériel la responsabilité des actes de l'exécutif. En contrepartie de cette menace de sanction, l'exécutif dispose d'un droit de dissolution, caractéristique essentielle de parlementarisme.

Cette prorogative conditionne, en définitive, dans le modèle parlementaire, une certaine égalité des pouvoirs et représente à tout le moins un frein aux dérives éventuelles du parlement. En son absence, le régime parlementaire peut glisser vers la concentration des pouvoirs, comme le montre l'exemple de la III^e République en France avec l'abrogation coutumière du droit de dissolution avec 1877 et la démission de son dernier utilisateur, le Maréchal de Mac Mahon, Président de la République.

Plusieurs formes principales d'organisation du régime parlementaire sont à distinguer. Il convient de s'attacher notamment à la distinction entre les formes moniste et dualiste de régime parlementaire avant d'envisager la notion moderne de parlementarisme « rationalisé ».

L'histoire constitutionnelle révèle d'abord l'opposition entre régimes parlementaires moniste et dualiste. Dans le premier cas, le chef de l'Etat ne détient pas de pouvoir autonome lui permettant de jouer un rôle politique. Le gouvernement n'est donc responsable que devant le parlement, expression prééminente du pouvoir, conformément à la théorie classique du parlementarisme. La plupart des régimes parlementaires européens peuvent ainsi aujourd'hui être qualifiés de monistes. Historiquement pourtant la forme dualiste du régime parlementaire a d'abord prévalu, puisque celui-ci se développait souvent dans le cadre de monarchies constitutionnelles impliquant une synthèse entre le Roi et le parlement. Dans ce second cas, le gouvernement apparaît doublement responsable non seulement devant l'organe représentatif, mais également devant le chef de l'Etat, quelle que soit sa nature, démocratique ou non, qui est donc amené à jouer un rôle politique effectif. Toutefois, les conflits entre organes peuvent être fréquents



DROIT PARLEMENTAIRE

dans ce type de régime conduisant alors à l'instabilité -en cas de jeu rapproché des mécanismes censure/dissolution- ou à des blocages institutionnels. Ce système de parlementarisme dualiste se retrouve en Grande-Bretagne, en Belgique ou en France notamment au XVIIIe ou au XIXe siècle. Il caractérise en particulier le système qui se met en place dans notre pays, sous la Monarchie de juillet (juillet 1830 – février 1848) sur la base de la charte du 14 août 1830.

[La monarchie de Juillet marque l'avènement véritable du régime parlementaire en France. Après les premières ébauches de la Restauration (de mai 1814 à juillet 1830), le régime de Louis-Philippe, héritier de la branche d'Orléans, d'où la qualification de parlementarisme orléaniste, consacre en effet des mécanismes de responsabilité ministérielle, renfonçant les moyens de contrôle des chambres sur le gouvernement. Responsable devant le Roi, le « cabinet » gouvernemental, doit désormais aussi avoir la confiance des chambres.

Il en résulte une double responsabilité politique du cabinet devant le Roi, d'une part, et devant le parlement, d'autre part, à l'origine toutefois de conflits lorsque le Roi ne dispose pas du soutien d'une majorité à la Chambre des députés.

C'est ce difficile équilibre en pratique, entre les chambres et un chef d'Etat conservant d'importantes prérogatives, qui, sous la IIIe République, conduira après la crise du 16 mai 1877 à la démission du Président Mac Mahon. Cet événement marque ainsi l'abandon du parlementarisme dualiste et le triomphe, pour longtemps en France, de la forme moniste. Avec la Constitution du 4 octobre 1958, la Ve République réintroduira cependant cette double responsabilité du gouvernement dans un cadre renouvelé de parlementarisme « rationalisé » voire de monisme inversé.]

La notion de parlementarisme « rationalisé » : Cette dernière notion fait écho à une seconde distinction entre le parlementarisme classique et une forme plus moderne, dite rationalisée. Pour remédier à l'instabilité gouvernementale des pays comme l'Allemagne, l'Italie ou la France, vont en effet après la seconde guerre mondiale, chercher à limiter les risques de conflits institutionnels. Des mécanismes de rationalisation du parlementarisme vont être ainsi introduits dans les constitutions. Il s'agit essentiellement de dispositifs tendant soit à permettre au gouvernement, lors de sa formation, de s'assurer du soutien d'une majorité parlementaire (mécanismes d'investiture, vote de confiance) soit à limiter les possibilités de



DROIT PARLEMENTAIRE

mise en jeu de la responsabilité du gouvernement (encadrement strict des initiatives et votes de censure). La rationalisation consiste en quelque sorte à limiter le jeu naturel des principaux éléments du parlementarisme pour éviter les dérives du système et l'instabilité gouvernementale. Elle implique donc une réglementation souvent complexe ou sophistiquée des rapports entre gouvernement et parlement. En pratique, ces mécanismes se trouvent parfois privés d'effectivité. Le contexte politique et le jeu des partis font que les crises surviennent en dehors des procédures parlementaires rationalisées. L'absence d'efficacité des mécanismes de rationalisation prévus par la Constitution et l'instabilité gouvernementale chronique de la IV^e République ou du système italien en particulier l'illustrent bien.

Pour sa part, le régime présidentiel apparaît aux Etats-Unis vers la fin du XVIII^e siècle. Le système politique global mis en place par la Constitution du 17 septembre 1787 est inspiré tant de l'expérience anglaise de monarchie limitée que des premières constitutions des treize anciennes colonies d'Amérique.

Il repose sur une transposition, plus simple au demeurant que dans le régime précédent, de la théorie de la séparation des pouvoirs de Locke et Montesquieu. Cette séparation dite ici « rigide » se caractérise par les éléments suivants. Elle suppose d'abord une spécialisation claire des compétences de chaque organe de pouvoir. Le législateur a l'initiative des lois et les vote, l'exécutif s'occupe de leur exécution et le pouvoir juridictionnel juge, en interprétant le cas échéant, la Constitution. A la différence du régime parlementaire, le système présidentiel ne prévoit pas d'imbrication des compétences.

La qualification de séparation « rigide » s'explique surtout par l'absence de moyens d'action réciproques susceptibles de remettre en cause l'existence de tel ou tel organe législatif ou exécutif. Il n'y a pas de place pour des mécanismes de dissolution d'une chambre ou de mise en jeu de la responsabilité politique d'un organe exécutif en régime présidentiel. En conséquence, l'exécutif apparaît monocéphale puisqu'il n'est pas nécessaire d'en détacher un organe responsable devant le parlement. Aux Etats-Unis, la Constitution confie ainsi au Président la totalité du pouvoir exécutif. Au-delà de ces deux ou trois critères, il y a peu de différences en pratique entre régimes de séparation souple et de séparation rigide, puisque tous deux conduisent à une forme de collaboration des pouvoirs. Ces mécanismes de



DROIT PARLEMENTAIRE

freins et contrepoids (*checks and balances*) constituent en pratique les conditions d'équilibre du régime présidentiel américain :

Exécutif / législatif : droit de véto. Aux termes de l'article 1^{er} section 7 de la Constitution, il est loisible au Président de **renvoyer** un texte de loi avec ses objections. Cependant, le *veto* peut être brisé par un **vote à la majorité des deux tiers dans chacune des Chambres**. Au début du XIX^e siècle le Président n'avait que rarement l'occasion d'utiliser cette prérogative. Mais le développement de la **démagogie** provoqué par la pression croissante des **lobbies** a obligé notamment les derniers Président à en user. Par exemple, Roosevelt a opposé 635 vetos et cet obstacle n'a pu être levé que neuf fois ; Eisenhower 181 vetos ; Ford 72 vetos ; Nixon 42 vetos ; Kennedy 21 vetos ; Reagan 78 vetos ; George Bush 27 vetos ; Clinton 27 vetos. Le *veto* ne peut porter que sur **l'intégralité de la loi**. La Cour suprême devait le rappeler le 25 juin 1998 (*Clinton v. New York*) en s'opposant à une loi de 1996 qui, en matière financière, autorisait le **veto sélectif** (*item veto*). Bill Clinton avait usé de ce pouvoir le 11 août 1997 en annulant des dispositions favorables à des groupes de pression. Par ailleurs, la pratique du régime est à l'origine du **veto de poche** ou *pocket veto*. Le Président ne promulgue pas la loi au moment où s'achève la session parlementaire sans révéler pour autant ses raisons. Par voie de conséquence, le Congrès ne peut répliquer sur le champ. Il doit attendre l'ouverture de la prochaine session et reprendre si telle est sa volonté l'ensemble de la procédure législative.

Législatif / exécutif : nominations confirmées par le Sénat, impeachment). Le *Chief Executive* doit obtenir l'accord du Sénat pour la nomination des ministres, des juges fédéraux, des hauts fonctionnaires (ambassadeurs), du chef d'état-major interarmées, des membres des instances de régulation comme la FED (*Federal Election Commission*), FCC (*Federal Communications Commission*), SEC (*Securities and Exchange Commission*) entre autres et d'une manière générale de ceux dont la désignation n'a pas été réglementée autrement par les lois en vigueur. A ce jour c'est à plus de **60.000 nominations** auxquelles le Sénat doit donner son agrément. Cependant il est rare que celui-ci fasse objection à une nomination décidée par le Président au terme d'une investigation poussée tant au plan individuel que professionnel et médiatisée. Toutefois la courtoisie sénatoriale n'est pas illimitée. A diverses reprises des nominations à la Cour suprême et à des postes ministériels ont toutefois été repoussées



DROIT PARLEMENTAIRE

de façon significative¹. **L'impeachment** est la procédure au terme de laquelle le Congrès a la possibilité de mettre en cause la responsabilité du Président en le destituant lorsque, dans l'exercice de ses fonctions, il est reconnu coupable de trahison, corruption ou autres crimes et délits graves (section 4 de l'article II de la Constitution). Dans cette circonstance il appartient respectivement à la **Chambre des Représentants**, sur recommandation de sa commission judiciaire, d'accuser, à la **majorité simple**, le Président et au **Sénat** de le **juger** en se prononçant sur sa culpabilité à la **majorité des deux tiers** de ses membres², ce qui exclut un vote partisan.

Le Sénat s'érige en **tribunal** sous la présidence du *Chief Justice* de la Cour Suprême à la place du Vice-Président dont l'impartialité pourrait être contestée. Il prête serment et fait prêter serment aux sénateurs. A 130 ans de différence deux Présidents (Andrew Johnson et Bill Clinton) ont été poursuivis en 1868 et 1998. Richard Nixon a démissionné préventivement en 1974.

Faute de les réunir et d'assurer leur effectivité, toute tentative de transposition du régime présidentiel débouche sur la dénaturation du modèle.

Le modèle américain présente le paradoxe d'exercer une attraction considérable sur tous les continents tout en étant quasiment inimitable. L'efficacité de son fonctionnement aux Etats-Unis repose en effet sur l'adaptation des mécanismes constitutionnels à une culture politique et démocratique particulière issue du cadre fédéral et d'un système de partis unique en son genre. La division effective du pouvoir entre les Etats et la Fédération, l'indiscipline des partis, une moindre place du politique dans la société liée à une conception atténuée de l'Etat, empêchent les phénomènes de majorité durable et d'hégémonie d'un homme ou d'un parti.

¹ Le Sénat n'a pas confirmé des *Chiefs Justice* : John Rutledge en 1795, George Williams en 1873, Caleb Cushing en 1874 et Abe Fortas en 1968. Une même attitude a été adoptée à l'égard de deux juges présentés par Richard Nixon (Clement Haynsworth en 1969 et George Carlswell en 1970). A son tour Ronald Reagan a essuyé un refus en 1987 s'agissant de la candidature de Robert Bork. C'est seulement au terme de 13 mois de procédure que le Sénat devait en février 1985 confirmer Edwin Meese dans ses fonctions de secrétaire à la justice de ce dernier.

Des refus de confirmation de ministres sont à viser : sous George Bush, John Tower secrétaire à la défense et William Lucas *attorney general* adjoint, en 1989. Bill Clinton a essuyé plusieurs échecs : ses candidats renonçant en 1993 au poste d'*attorney general* (deux femmes en l'espèce) en 1995 et 1997 à celui de directeur de la CIA. Linda Chavez pressentie par G.W. Bush pour le poste de secrétaire au travail a abandonné pour avoir employé une immigrée clandestine en 2001.

² La procédure est également applicable au Vice-Président, et aux fonctionnaires fédéraux (secrétaires, juges).



DROIT PARLEMENTAIRE

La séparation des pouvoirs, incontestable, n'a ainsi pas empêché le développement d'un exercice collégial du pouvoir. Ce sont précisément ces conditions politique et sociale, facilitant la collaboration des pouvoirs, qui font défaut le plus souvent dans les pays se prévalant d'une transposition du régime présidentiel américain. Dès lors, ces systèmes sont très vite caractérisés par la tendance à l'hégémonie du Président, élu au suffrage universel, la séparation des pouvoirs devenant illusoire ou ne jouant qu'à l'encontre du pouvoir législatif. (Cas de la Corée du Sud, des Philippines, du Nigéria, de la Namibie ; régimes latino-américains qualifiés de « présidentialistes » comme le Brésil, le Mexique, le Costa Rica, le Venezuela ou la République Dominicaine).

La différence entre régime parlementaire et régime présidentiel tient à la notion de séparation des pouvoirs, souple ou rigide.

Chapitre I - L'organisation du Parlement

En vertu de la séparation des pouvoirs, les assemblées parlementaires jouissent de l'autonomie dans leur administration. De ce fait, l'organisation interne des assemblées résulte en grande partie des règlements adoptés par chaque assemblée qui sont soumis au contrôle obligatoire du Conseil constitutionnel.

Section I - l'organisation interne du Parlement

Chaque assemblée est dirigée par 3 organes directeurs et comprend également plusieurs formations intérieures.

1^{er} § - les organes de direction

Au sommet, on trouve le président qui est élu par chaque assemblée, au scrutin secret lors de la première séance de la législature. La majorité absolue des suffrages est requise au deux premiers tours, la majorité relative suffit au 3^{ème} tour. Le président du Sénat et le président de l'Assemblée nationale sont respectivement les 3^{ème} et 4^{ème} personnages de l'Etat. Le président de chaque assemblée dispose de nombreuses prérogatives : il coordonne les activités de son assemblée (convoque les commissions, répartit les temps de parole, convoque la Conférence des présidents), il assure le maintien de l'ordre (à ce titre, il veille à la sûreté de l'assemblée en



DROIT PARLEMENTAIRE

disposant de forces militaires et assure la police de l'assemblée), il exerce des fonctions disciplinaires, il dirige les débats (il ouvre la séance publique, conduit les délibérations, fait observer le règlement, répartit le temps de parole entre les groupes, donne et retire la parole à chacun des parlementaires, apprécie la recevabilité des propositions de loi et des amendements).

Le président dispose également d'un pouvoir de nomination : trois membres du Conseil constitutionnel sont nommés par le président de l'Assemblée nationale et trois par le président du Sénat, chaque président désigne une personne qualifiée pour siéger au Conseil Supérieur de la Magistrature, chaque président désigne trois membres du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel et un membre de la Commission Nationale Informatique et Libertés.

Il dispose d'attributions consultatives : consultation avant dissolution de l'Assemblée nationale, en cas de mise en œuvre de l'article 16 de la Constitution et pour la tenue de jours supplémentaires de séance. Enfin, le président de chaque assemblée dispose d'un droit de saisine du Conseil constitutionnel (en cas de décès ou d'empêchement d'un candidat à l'élection présidentielle, en cas de différend avec le gouvernement sur l'irrecevabilité législative, de la conformité à la Constitution d'un engagement international, de la conformité à la Constitution d'une loi ordinaire, de la conformité à la Constitution du règlement de leur chambre), le président du Sénat assure l'intérim de la présidence de la République et le président de l'Assemblée nationale préside le Congrès du Parlement.

Ensuite, chaque assemblée dispose d'un bureau, autorité collégiale, qui dirige la vie intérieure et les travaux des assemblées. Il est composé du Président de l'assemblée, des 6 vice-présidents, des 3 questeurs et des 12 secrétaires. Le bureau doit s'efforcer de reproduire la configuration politique de l'assemblée. Pour cela, les membres du bureau sont choisis en accord avec les présidents de groupes, c'est seulement s'il y a plus de candidats que de postes à pourvoir que l'on procèdera à l'élection au scrutin plurinominal majoritaire. Le bureau a tous les pouvoirs pour présider aux délibérations de l'assemblée et pour organiser et diriger tous les services. De plus le bureau est compétent en matière d'incompatibilité, d'immunités parlementaires et d'examen de la recevabilité des propositions de loi. Par ailleurs, le bureau de chaque assemblée détermine le statut des fonctionnaires placés sous son autorité et définit l'organisation et le fonctionnement des services. Il



DROIT PARLEMENTAIRE

appartient également au bureau de compléter le règlement des assemblées par l'Instruction générale des services qui précise les modalités d'application et d'interprétation du règlement. Le bureau de l'Assemblée nationale est élu chaque année à l'exception de la dernière année de la législature, celui du Sénat après chaque renouvellement.

En outre, chaque membre du bureau possède des attributions précises : les vice-présidents suppléent le président dans l'organisation et la direction des débats et le représentent en cas d'absence. Les questeurs sont chargés de l'administration intérieure des assemblées et de la gestion du personnel. Ils préparent aussi le budget de chaque assemblée et décident de l'engagement de toute dépense nouvelle. Quant aux secrétaires, ils ont pour fonction de surveiller la rédaction du procès-verbal, ils contrôlent les délégations de vote et constatent les votes.

Enfin, la Conférence des présidents comprend le président de l'assemblée, les vice-présidents, les présidents des commissions permanentes, les présidents des groupes parlementaires, le rapporteur général de la commission des finances, le président de la commission chargée des affaires européennes et un représentant du gouvernement. Elle détermine le calendrier des travaux de l'assemblée et assure la liaison entre l'assemblée et le gouvernement.

2^{ème} § – Les formations intérieures

En premier lieu, il existe des commissions qui sont des formations restreintes représentatives de la configuration politique de l'assemblée. Chaque commission est maîtresse de ses travaux qui ne sont pas publics. On distingue 4 catégories de commissions : les commissions permanentes prévues par l'article 43 de la Constitution qui sont chargées d'examiner les projets et propositions de lois qui n'ont pas été soumis à une commission spéciale et dont le nombre est limité à 8 depuis la révision de juillet 2008, en réaction contre les pratiques des deux Républiques précédentes qui ont vu les commissions permanentes se multiplier et entraver l'action du gouvernement (chaque parlementaire ne peut être membre que d'une seule commission, les commissions auditionnent toutes les personnes qualifiées pour établir un rapport sur le texte qui leur est soumis et le présenter en séance publique) ; les commissions spéciales dont l'existence est également prévue par l'article 43 de la Constitution qui ont pour objet d'examiner un projet ou une proposition de loi qui n'a pas été envoyé à une commission



DROIT PARLEMENTAIRE

permanente et qui cessent d'exister dès que cet examen est réalisé ; les commissions d'enquête, prévues à l'article 43 de la Constitution qui sont formées pour recueillir des éléments d'information sur des faits particuliers (ex : les sectes) ou pour examiner la gestion des services publics ou des entreprises nationales et dont la durée d'existence n'excède pas 6 mois ; les commissions chargées des immunités et des mises en accusation devant la Haute cour de justice.

En second lieu, les parlementaires sont rassemblés au sein de groupes parlementaires en fonction de leurs affinités politiques. Au Sénat ils sont constitués d'au moins 10 membres et de 15 membres à l'Assemblée nationale. L'appartenance à un groupe parlementaire n'est pas obligatoire, le parlementaire peut décider de siéger en non-inscrit ou s'apparenter à un groupe (dans ce cas il n'est pas soumis à sa discipline). Les groupes parlementaires ont 4 missions principales : ils désignent les membres du bureau, des commissions, des délégations parlementaires et participent à la détermination de l'ordre du jour. Il est important pour un parti politique d'avoir un groupe dans les assemblées parlementaires puisque le temps de parole sera plus important et que l'accès aux médias audiovisuels en période de campagne électorale est déterminé en fonction de l'importance numérique du groupe à l'assemblée. C'est pourquoi lorsque en 1988 les communistes n'ont obtenu que 27 députés alors que pour constituer un groupe à l'Assemblée nationale il en fallait 30, une résolution a été votée par la majorité de gauche afin d'abaisser le seuil à 20 pour permettre aux communistes de constituer un groupe. La révision constitutionnelle de juillet 2008 a ajouté un article 51-1 à la Constitution (entrée en vigueur le 1^{er} mars 2009) selon lequel « le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires ».

La proposition de résolution tendant à réformer le règlement de l'Assemblée nationale se fixe clairement comme objectif d'instaurer une véritable « charte de l'opposition » alors que celle relative au règlement du Sénat vise d'avantage à accroître le pluralisme au sein de la haute assemblée. Cette différence n'est en grande partie que sémantique car dans les faits, sur un grand nombre de dispositions, les deux assemblées ont été animées de la même volonté : donner plus de corps et de poids à l'opposition afin de lui permettre de jouer pleinement son rôle. Pour ce faire et compte tenu de l'article 51-1 de la Constitution aux termes duquel « le règlement de



DROIT PARLEMENTAIRE

chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires », les deux assemblées ont opté pour un système déclaratif selon lequel au début de chaque session ordinaire, un groupe peut se déclarer à la présidence comme groupe d'opposition ou minoritaire et peut à tout moment reprendre ou modifier sa déclaration. Sur ce point, la révision constitutionnelle permet aux assemblées de contourner la déclaration de non-conformité qu'avait prononcée le Conseil constitutionnel en 2006 dans la décision 537 DC³ constatant une différence de traitement injustifiée entre les groupes. Toutefois, les nuances rédactionnelles entre les deux assemblées sont importantes. L'Assemblée nationale a opté pour une définition des groupes minoritaires comme « ceux qui ne se sont pas déclarés d'opposition à l'exception de celui d'entre eux qui compte l'effectif le plus élevé ». Pour sa part, le Sénat, conformément à ses habitudes, demeure muet quant à la définition des groupes minoritaires.

En application de l'article 51-1 de la Constitution, la prise en compte de l'opposition se fait donc au travers des groupes politiques qui composent les assemblées, ce qui bien évidemment rejaillit sur les parlementaires eux-mêmes. Ces groupes d'opposition ou minoritaires se voyant reconnaître, en application de l'article 51-1 de la Constitution, des droits spécifiques, le Sénat renforce encore davantage les droits des groupes en prévoyant la consultation des présidents de groupes politiques intéressés avant la désignation des membres des commissions mixtes paritaires. Plus largement, les deux assemblées ont opté pour le renforcement de la présence de l'opposition dans toutes leurs instances intérieures. En fait, sur ce point, l'Assemblée nationale a adopté une formule classique selon laquelle ses différentes formations intérieures « doivent s'efforcer de reproduire la configuration politique de l'Assemblée », tandis que le Sénat a préféré une stricte application de la représentation proportionnelle au plus fort reste (spécifiquement indiquée pour la désignation des membres du bureau) ce qui permet d'accorder plus d'importance aux groupes parlementaires

³ Considérant que l'article 1er de la résolution insère, dans l'article 19 du règlement relatif à la constitution des groupes auxquels les députés peuvent adhérer ou s'apparenter, un nouvel alinéa ainsi rédigé : " Le président du groupe remet à la Présidence une déclaration d'appartenance de son groupe à la majorité ou à l'opposition. En cas de contestation formulée par le président d'un groupe, le Bureau décide ; pour cette délibération, le Bureau est complété par les présidents de groupe " ; que le III de son article 2 et ses articles 6 et 7, qui modifient, respectivement, les articles 86, 140-1 et 145 du règlement, permettent aux groupes s'étant déclarés de l'opposition d'obtenir, de plein droit, pour leurs membres, la présentation de rapports sur la mise en application des lois et la fonction de président ou de rapporteur au sein des commissions d'enquête et des missions d'information ; que son article 8 précise que ces dispositions entreront en application " à l'ouverture de la XIIIème législature " ; Considérant qu'en requérant des groupes une déclaration d'appartenance à la majorité ou à l'opposition et en conférant, en cas de contestation, un pouvoir de décision au Bureau de l'Assemblée nationale, les modalités retenues par la résolution conduisent à méconnaître le premier alinéa de l'article 4 de la Constitution et, compte tenu des conséquences qu'en tirent les articles 2-III, 6 et 7, ont pour effet d'instaurer entre les groupes une différence de traitement injustifiée.



numériquement faibles. Ce renforcement du pluralisme constitue d'ailleurs l'un des motifs majeurs de la réforme du règlement du Sénat⁴ qui a aussi justifié l'augmentation du nombre de vice-présidences. Si le choix rédactionnel de l'Assemblée nationale ne garantit pas pleinement et obligatoirement la représentation de toutes les sensibilités politiques, celui du Sénat, plus clair et plus simple le permettra. On remarque ici encore la différence entre les deux assemblées qui tient en grande partie à l'existence du fait majoritaire et à une culture parlementaire sénatoriale spécifique.

Enfin, parmi les formations intérieures, il faut citer les délégations parlementaires qui sont apparues en 1972 et qui sont des organes permanents d'information spécialisés dans un secteur particulier et qui rendent régulièrement des rapports d'information dans leur domaine de compétence. Elles sont créées par la loi et résultent de la volonté des parlementaires de suivre une question dans un cadre plus restreint et plus spécialisé que celui des commissions. On peut citer la délégation au renseignement et l'office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (qui sont communs aux deux assemblées), délégation aux droits des femmes (2), la délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale. Le Sénat a également créé en novembre 2014 la délégation aux entreprises. La révision constitutionnelle de juillet 2008 a constitutionnalisé l'existence d'une commission chargée des affaires européennes ce qui a pour effet de supprimer l'existence de la délégation pour l'Union européenne.

Section II - les réunions du Parlement

Pour comprendre le mécanisme des réunions des assemblées, il faut distinguer entre la législature (qui correspond à la durée pour laquelle une assemblée est élue), la session (qui correspond à la période pendant laquelle l'assemblée est effectivement réunie) et la séance publique (qui correspond à une réunion de l'assemblée pendant la session).

Le Parlement ne se réunit pas en permanence pendant la législature pour éviter qu'il ne puisse trop surveiller le pouvoir exécutif et s'emparer du pouvoir à son profit. Il existe des sessions ordinaires, des sessions extraordinaires et des réunions de plein droit. Initialement, la Constitution prévoyait deux sessions ordinaires (une session d'automne et une session de

⁴ LARCHER (G.), « proposition de résolution tenant à modifier le règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat », n° 377, 2008-2009.



DROIT PARLEMENTAIRE

printemps) d'environ trois mois chacune. Pour faire face à l'accroissement du travail législatif, la révision constitutionnelle du 4 août 1995 a instauré une session unique de 9 mois qui commence le 1^{er} jour ouvrable d'octobre et se termine le dernier jour ouvrable de juin. Mais, l'article 28 de la Constitution limite néanmoins le nombre de jours de séance pendant cette session à 120 (soit environ 3 jours de séances par semaine pour permettre aux parlementaires de se rendre dans leur circonscription et d'exercer pour la plupart leurs mandats locaux) et prévoit qu'il appartient à chaque assemblée de déterminer les semaines de séance. Des séances supplémentaires sont possibles à la demande de la majorité des membres de chaque assemblée ou à la demande du Premier ministre (PM), après consultation du président de l'assemblée concernée dans l'hypothèse où le plafond de 120 jours est épuisé alors que la session n'est pas close ou s'il s'agit d'une semaine au cours de laquelle l'assemblée concernée a décidé de ne pas siéger.

La Constitution prévoit également la possibilité pour le Parlement de tenir des sessions extraordinaires. En vertu de l'article 29 de la Constitution, le Parlement est réuni en session extraordinaire soit à la demande du Premier ministre soit à la demande de la majorité des députés. La session extraordinaire est ouverte sur un ordre du jour déterminé, sa clôture intervient à l'épuisement de l'ordre du jour ou à défaut à l'expiration d'un délai de 12 jours à compter de la réunion du Parlement si la demande provient des députés. Si la demande émane du PM la clôture intervient après épuisement de l'ordre du jour (le PM a la faculté de demander une nouvelle session avant l'expiration du mois qui suit le décret de clôture). Les sessions extraordinaires sont ouvertes et closes par décret du PR (article 30) qui dispose d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation de la demande du PM ou des députés.

Enfin, il est des cas où le Parlement se réunit de plein droit en vertu de la Constitution. Dans ce cas il n'y a pas lieu de convoquer le Parlement qui se réunit automatiquement. Tel est le cas après une dissolution, l'Assemblée nationale se réunit de plein droit le 2^{ème} jeudi qui suit son élection (le même principe s'applique aussi au Sénat alors que la Constitution ne l'envisage pas). Si cette réunion a lieu en dehors de la session ordinaire, une session est ouverte de droit pour une durée de 15 jours. Il en est de même pendant l'application de l'article 16 ou pour entendre un message du PR.



Chapitre II - Le statut des parlementaires

Les parlementaires disposent d'un statut qui assure leur protection mais leur impose aussi certaines obligations. Des différences apparaissent entre députés et sénateurs en ce qui concerne leur élection.

Section I - l'élection des parlementaires

En vertu de l'article 24 de la Constitution, « Les députés à l'Assemblée nationale, dont le nombre ne peut excéder cinq cent soixante-dix-sept, sont élus au suffrage direct. Le Sénat, dont le nombre de membres ne peut excéder trois cent quarante-huit, est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République. Les Français établis hors de France sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat ».

L'Assemblée nationale comprend donc 577 députés. Pour être éligible à cette assemblée, il faut avoir 18 ans (loi du 14 avril 2011), être de nationalité française et avoir définitivement satisfait aux obligations du service national. La loi du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électifs prévoit que les partis doivent présenter autant de candidats que de candidates avec un écart maximum de 2%. A défaut, la part de la subvention versée par l'Etat aux partis politiques sera diminuée. Cette loi, qui ne vise pas à assurer la parité parmi les élus a néanmoins vocation à renforcer la présence des femmes à l'Assemblée nationale sans avoir atteint réellement son but aux élections législatives de 2002 (10,9% de femmes en 2000 contre 11.7% en 2002) mais avec une relative amélioration en 2007 (18.5% de femmes députées) et 27% en 2012 soit 155 femmes).

Les élections législatives se déroulent dans 577 circonscriptions électorales, ce qui a nécessité d'opérer un découpage du territoire français beaucoup plus petit que le département. Le Conseil constitutionnel, dans ses décisions 208 DC et 218 DC de 1986, affirme l'égalité de suffrage. Ce principe implique que le découpage se fasse sur des considérations essentiellement démographiques qui doit assurer une égale représentation des populations appartenant à chaque circonscription tout en tenant compte d'impératifs d'intérêt général (la représentation minimale de chaque



DROIT PARLEMENTAIRE

département, les caractères spécifiques des collectivités d'outre-mer...). Or, il s'avère que le Conseil constitutionnel a indiqué à la suite des élections législatives de 2002 qu'un redécoupage devrait intervenir pour tenir compte des évolutions démographiques. Malgré cela, le gouvernement a refusé de toucher au découpage actuel pour ne pas susciter de tensions avec l'opposition ou sa propre majorité de sorte que les élections législatives de juin 2007 ont eu lieu sans changement du découpage électoral. En 2008, l'article 25 de la Constitution a été complété d'un nouvel alinéa 3 qui prévoit qu'une commission indépendante dont la composition sera fixée par loi du 13 janvier 2009 se prononcera désormais publiquement sur les projets de découpages électoraux. La loi du 13 janvier 2009 a habilité le gouvernement à procéder à un nouveau découpage des circonscriptions par voie d'ordonnance dans le délai d'un an. Cette ordonnance a été édictée le 29 juillet 2009 et a été ratifiée par une loi du 10 février 2010 qui a été déclarée conforme à la Constitution par la décision 2010-602 DC. Dans cette décision, le Conseil constitutionnel le principe selon lequel le découpage doit se faire sur des principes essentiellement démographiques tout en ajoutant que le législateur peut tenir compte d'impératifs d'intérêt général susceptibles d'atténuer la portée de cette règle mais il ne peut le faire que dans une mesure limitée (continuité territoriale, écart de population de 20% maximum entre circonscriptions, spécificités des collectivités d'outre-mer afin d'assurer la représentation effective des territoires les moins peuplés).

Comme pour l'élection présidentielle, la campagne est encadrée aussi bien en ce qui concerne l'accès aux médias qui se fait sous le contrôle rigoureux du CSA (les partis politiques représentés par des groupes parlementaires à l'Assemblée nationale bénéficient d'un temps de parole largement supérieur aux autres) qu'en ce qui concerne le financement (le plafond des dépenses est fixé à 38 425 euros, majoré de 0,15 euros par habitant de la circonscription où se présente le candidat. Ce plafond, qui devait être actualisé régulièrement en fonction de l'indice du coût de la vie, a été gelé par la loi de finances 2012 jusqu'au retour à l'équilibre des finances publiques. Le remboursement de l'Etat est fixé à la moitié du plafond pour les candidats ayant obtenu au moins 5% des suffrages au 1^{er} tour, le candidat ayant l'obligation d'établir son compte de campagne qui doit être adressé à la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques).

Les députés sont élus au suffrage universel direct au scrutin majoritaire uninominal à deux tours (la représentation proportionnelle a été



DROIT PARLEMENTAIRE

préférée pour les élections législatives de 1986). Pour être élu au 1^{er} tour, il faut obtenir la majorité absolue des suffrages exprimés représentant 25% des électeurs inscrits dans la circonscription. Si tel n'est pas le cas, un second tour est organisé 8 jours plus tard auquel ne peuvent se présenter que les candidats ayant obtenu au 1^{er} tour un nombre de voix égal à au moins 12.5% des inscrits. Au second tour, le candidat arrivé en tête l'emporte.

Si ce mode de scrutin présente l'avantage d'assurer l'existence d'une majorité parlementaire garantissant la stabilité gouvernementale, des voix s'élèvent pour mettre en avant le fait que nombre de citoyens ne sont pas représentés à l'Assemblée nationale. Dès lors, sans introduire la représentation proportionnelle comme en 1986, il faudrait mettre en place un scrutin mixte qui garantisse à chacun une représentation à l'Assemblée nationale et l'existence d'une majorité parlementaire.

Le candidat a l'obligation d'établir son compte de campagne qui doit être adressé à la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Toute infraction à la législation sur le financement entraîne des sanctions pénales, des sanctions pécuniaires (pas de remboursement) et des sanctions électorales comme l'inéligibilité ou l'annulation du scrutin. Lorsque la commission a constaté que le compte de campagne n'a pas été déposé dans le délai prescrit, si le compte a été rejeté ou si, le cas échéant après réformation, il fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales, la commission saisit le juge de l'élection, c'est-à-dire le Conseil constitutionnel. Ce dernier, peut déclarer inéligible le candidat dont le compte de campagne fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales. Il peut également déclarer inéligible le candidat qui n'a pas déposé son compte de campagne. Il prononce également l'inéligibilité du candidat dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit en cas de volonté de fraude ou de manquement d'une particulière gravité aux règles relatives au financement des campagnes électorales. La loi organique n° 2011-410 du 14 avril 2011 a en outre donné au Conseil constitutionnel le pouvoir de moduler la durée de l'inéligibilité en fixant un maximum de trois ans. Le Conseil a décidé de prononcer une inéligibilité d'une durée de trois ans dans deux séries de cas: d'une part, les non-dépôts de compte de campagne et, d'autre part, les situations de cumul d'irrégularités d'une particulière gravité. Dans tous les autres cas où le Conseil constitutionnel a estimé que l'irrégularité méritait une inéligibilité, celle-ci a été fixée à un an. Pour les élections législatives de juin 2012, le



DROIT PARLEMENTAIRE

Conseil constitutionnel a été saisi de 238 dossiers, il a prononcé 192 inéligibilités dont 103 pour 3 ans.

Pour sa part, le Sénat comprend 348 membres. Pour être candidat, il faut être âgé d'au moins 24 ans depuis la loi du 14 avril 2011, la loi du 6 juin 2000 sur la parité s'applique également à l'élection sénatoriale.

Les sénateurs sont élus, dans le cadre du département, au suffrage universel indirect par un collège de grands électeurs composé des députés élus dans le département, des conseillers régionaux, des conseillers généraux et des délégués des conseils municipaux. La réforme de juillet 2003 a prévu que le Sénat sera, à partir de 2010, renouvelé par moitié tous les trois ans (au lieu du tiers tous les trois ans), la durée du mandat étant ramenée à 6 ans. Dans les départements qui élisent 3 sénateurs au plus : scrutin majoritaire à deux tours. Dans les départements qui élisent 4 sénateurs et plus : représentation proportionnelle à la plus forte moyenne.

Section II - l'exercice du mandat

L'exercice du mandat parlementaire est gouverné par des obligations et des droits destinés à préserver l'indépendance et la protection des parlementaires.

1^{er} § - Les obligations des parlementaires

En vertu de l'article 27 de la Constitution, tout mandat impératif est nul de sorte que le parlementaire ne représente pas sa circonscription mais l'ensemble de la nation. De ce fait, le parlementaire n'est pas tenu d'agir comme le commandent ses électeurs qui ne peuvent en aucun cas le révoquer (Recall aux USA). Evidemment, cette interdiction doit être relativisée car l'élu doit toujours tenir compte des désirs de ses électeurs notamment dans la perspective d'une réélection. Simplement, l'éventuelle méconnaissance des engagements pris ne peut recevoir de sanction juridique car elle relève de leur responsabilité politique à l'égard de leur parti politique et des électeurs.

C'est également pour protéger l'indépendance du parlementaire que l'article 23 du règlement de l'Assemblée nationale interdit la constitution de groupes de défense d'intérêts particuliers locaux ou professionnels. Cependant, il existe des groupes d'études réunissant sur un sujet particulier



DROIT PARLEMENTAIRE

des députés de groupes différents qui subissent l'influence des groupes de pression. Ces groupes d'études sont souvent créés pour répondre au souhait d'un député qui veut relayer au niveau national un sujet intéressant sa circonscription. Ils servent de haut-parleur aux lobbies professionnels vis-à-vis du gouvernement et de l'administration.

Une autre obligation concerne le vote puisque l'article 27 de la Constitution prévoit que le vote est personnel et qu'il ne peut être délégué que dans des hypothèses limitativement énumérées par l'ordonnance organique du 7 novembre 1958 (maladie, accident, mission temporaire confiée par le gouvernement, cas de force majeure...). De plus, dans les deux mois qui suivent son entrée en fonction, le parlementaire est tenu, en vertu de la loi organique du 19 janvier 1995, de déposer une déclaration de sa situation patrimoniale. Il devra faire de même à l'expiration de son mandat. A défaut, le parlementaire sera inéligible pour un an. En vertu de la loi organique du 11 octobre 2013, chaque député, dans les deux mois qui suivent son entrée en fonction, est tenu d'adresser personnellement au président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration exhaustive, exacte et sincère de sa situation patrimoniale ainsi qu'une déclaration faisant apparaître les intérêts détenus à la date de son élection et dans les cinq années précédant cette date ainsi que la liste des activités professionnelles ou d'intérêt général, même non rémunérées, qu'il envisage de conserver. Les déclarations d'intérêts des députés et des sénateurs peuvent être rendues publiques par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. Le Conseil constitutionnel, dans la décision 2013-675 a formulé une réserve d'interprétation ayant pour effet d'interdire la publicité des déclarations d'intérêts des personnes non élues visées par la loi. Pour ces personnes, cette publicité est sans lien direct avec l'objectif poursuivi et porte une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée de ces personnes. Enfin, le parlementaire est tenu d'adopter dans l'enceinte des assemblées un comportement correct ; à défaut, les règlements des assemblées prévoient des sanctions que le Président de l'assemblée peut infliger aux parlementaires (rappel à l'ordre, censure, censure avec exclusion temporaire).

La dernière obligation du parlementaire est de ne pas exercer une fonction incompatible avec son mandat électif. Ces incompatibilités n'empêchent pas d'être candidat à l'élection législative ou sénatoriale mais, une fois élu, le parlementaire doit choisir entre les deux fonctions incompatibles. Ces incompatibilités ont été mises en place pour protéger le



DROIT PARLEMENTAIRE

parlementaire des autorités publiques comme des intérêts privés. Dans cette perspective, il existe une incompatibilité avec des fonctions publiques non électives : incompatibilité avec les fonctions de ministre, de membre du Conseil constitutionnel, du Conseil économique et social ou du CSA, de président d'une entreprise publique, avec les activités de fonctionnaire (le fonctionnaire appelé à exercer un mandat parlementaire est placé en détachement et retrouvera son poste à l'issue de son mandat sauf les professeurs d'université qui peuvent cumuler les deux fonctions). Il existe également des incompatibilités avec des fonctions publiques électives qui font que le mandat parlementaire national est incompatible avec le mandat européen (loi organique du 5 avril 2000). Le mandat de parlementaire est aussi incompatible avec l'exercice de plus d'un des mandats suivants : conseiller régional, conseiller général, conseiller municipal d'une commune de plus de 3500 habitants. Enfin, le cumul est impossible avec plus d'une fonction exécutive locale (président de conseil régional, président de conseil général, maire). Les activités privées ne sont pas non plus épargnées par les incompatibilités. Ainsi, les parlementaires ne peuvent être dirigeant de sociétés bénéficiant de subventions publiques, de sociétés ayant exclusivement un objet financier et faisant appel à l'épargne ou de sociétés de travaux publics ou réalisant des travaux pour le compte d'une entreprise publique. En revanche, les autres fonctions privées (notamment libérales) peuvent continuer à être exercées pendant le mandat parlementaire afin de ne pas rendre trop difficile le retour sur le marché du travail une fois le mandat achevé.

Le mandat de député est rendu incompatible par la loi organique du 11 octobre 2013 avec la fonction de président d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante et avec celle de membre de ces institutions sauf s'il y est désigné en sa qualité. Il en est de même des fonctions de direction et de surveillance des sociétés et organismes exerçant un contrôle effectif sur une société, une entreprise ou un établissement pour lesquels il existe une incompatibilité des fonctions de direction et de surveillance avec le mandat parlementaire. Enfin, le cumul est impossible avec une fonction exécutive locale (président de conseil régional, président de conseil général, maire) en vertu de la loi organique du 14 février 2014 (Conseil constitutionnel, 2014-689 DC du 13 février 2014). Les activités privées ne sont pas non plus épargnées par les incompatibilités. Ainsi, les parlementaires ne peuvent être dirigeant de sociétés bénéficiant de subventions publiques, de sociétés ayant exclusivement un objet financier et faisant appel à l'épargne ou de sociétés de travaux publics ou réalisant des



DROIT PARLEMENTAIRE

travaux pour le compte d'une entreprise publique. Aujourd'hui la question se pose de limiter le cumul des mandats dans le temps afin d'éviter de fabriquer des professionnels de la politique et de permettre un renouvellement au Parlement.

Le parlementaire qui lors de son élection se trouve dans un des cas d'incompatibilité lié à un cumul avec un mandat électoral dispose d'un délai de 30 jours pour choisir. Le parlementaire nommé au Conseil constitutionnel ou au gouvernement est réputé avoir opté pour cette fonction sauf opinion contraire exprimée dans un délai de 8 jours dans la première hypothèse et d'un mois dans la seconde. En cas de cumul avec des activités privées, le parlementaire doit adresser à son assemblée la liste de ses activités afin qu'elle puisse apprécier. En cas de doute ou de différend avec le parlementaire, le Conseil constitutionnel est saisi et s'il estime qu'il y a incompatibilité, le parlementaire dispose d'un délai de 15 jours pour choisir faute de quoi il sera déclaré démissionnaire d'office.

Enfin, la loi organique du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique prévoit que dans les deux mois qui suivent son entrée en fonction, le parlementaire adresse personnellement au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration exhaustive, exacte, sincère et certifiée sur l'honneur de sa situation patrimoniale concernant la totalité de ses biens propres ainsi que, le cas échéant, ceux de la communauté ou les biens indivis. Il adresse au président de la Haute Autorité ainsi qu'au bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat une déclaration faisant apparaître les intérêts détenus à la date de son élection et dans les cinq années précédant cette date, ainsi que la liste des activités professionnelles ou d'intérêt général, même non rémunérées, qu'il envisage de conserver. Les déclarations d'intérêts et d'activités déposées par le parlementaire ainsi que, le cas échéant, les observations qu'il a formulées sont rendues publiques, par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Les électeurs peuvent adresser à la Haute Autorité toute observation écrite relative à ces déclarations d'intérêts et d'activités. Le fait pour un parlementaire d'omettre de déclarer une partie substantielle de son patrimoine ou de ses intérêts ou de fournir une évaluation mensongère de son patrimoine est puni d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende. Peuvent être prononcées, à titre complémentaire, l'interdiction des droits civiques ainsi que l'interdiction d'exercer une fonction publique.



2^{ème} § – Les droits des parlementaires

Tout d'abord, le parlementaire bénéficie d'avantages matériels et financiers. A ce titre, l'article 25 de la Constitution prévoit qu'il touche une indemnité qui lui permet d'exercer son mandat à plein temps et qui est une garantie de démocratisation et une garantie contre la corruption. L'indemnité de base est complétée par une indemnité de résidence et une indemnité de fonction, l'indemnité de base et l'indemnité de résidence étant depuis 1992 imposables au titre des salaires. En outre, afin de pouvoir exercer correctement ses fonctions, le parlementaire dispose d'un crédit affecté à la rémunération de collaborateurs et d'une indemnité représentative des frais de mandat. Enfin, il dispose d'un accès gratuit à l'ensemble du réseau SNCF, 40 allers et retours en avion entre Paris et la circonscription, d'un restaurant mis à la disposition des députés, de prêts pour l'acquisition d'un logement, de moyens de communication (téléphone, frais de correspondance...).

Ensuite, le parlementaire est protégé par des immunités qui ont pour objet de le préserver de poursuites judiciaires abusives dont le seul but est de faire pression sur lui. Prévu par l'article 26 de la Constitution, les immunités se divisent en irresponsabilité (destinée à protéger l'indépendance du mandat) et en inviolabilité (destinée à protéger l'exercice du mandat).

En ce qui concerne l'irresponsabilité, « aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions ». Elle garantit les parlementaires contre toutes les conséquences pouvant résulter de leur expression lors d'une séance de leur assemblée. Elle est totale puisqu'elle couvre tous les actes relatifs à la fonction parlementaire. L'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires précise que « ne donneront ouverture à aucune action les discours tenus dans le sein de l'Assemblée nationale ou du Sénat ainsi que les rapports ou toute autre pièce imprimée par ordre de l'une de ces deux assemblées ». Elle est perpétuelle puisqu'elle continue à s'appliquer après la fin du mandat parlementaire. Toutefois, comme l'a indiqué le Conseil constitutionnel dans sa décision 89-262 DC, elle est limitée dans son domaine puisqu'il faut que les opinions et votes émis se rattachent à la fonction parlementaire. Ainsi, ne sont donc pas couverts par cette irresponsabilité les propos tenus dans les couloirs du Parlement, ou à l'extérieur de l'enceinte parlementaire, comme les articles écrits par un parlementaire dans un journal. De même, le Conseil constitutionnel a indiqué que les rapports remis par des parlementaires



DROIT PARLEMENTAIRE

auxquels le gouvernement a confié une mission n'entrent pas dans l'exercice des fonctions parlementaires et ne sont donc pas couverts par le principe de l'irresponsabilité.

Quant à l'inviolabilité, elle constitue une protection contre les poursuites pénales dont pourrait faire l'objet le parlementaire. Depuis la révision constitutionnelle de 1995, la mise en examen d'un parlementaire peut être effectuée sans que l'assemblée ait à donner son accord (avant 1995 il fallait un vote de l'assemblée pendant les sessions pour engager des poursuites). En cas d'arrestation ou de mesure privative de liberté, il appartient au bureau de l'assemblée d'en donner l'autorisation. En revanche, les autres procédures judiciaires, notamment civiles, sont possibles sans intervention du bureau ou de l'assemblée. De même, aucune autorisation n'est requise en cas de flagrant délit ou de condamnation définitive. La révision constitutionnelle a donc facilité les poursuites tout en prévoyant que les assemblées conservent la possibilité de requérir la suspension des poursuites, de la détention ou des mesures restrictives de liberté mises en œuvre contre un de leurs membres si elles estiment qu'il y a un risque injustifié d'entrave au libre exercice du mandat parlementaire. La suspension des poursuites ne s'applique alors que pendant la durée de la session.

Chapitre III - Les fonctions du Parlement

En vertu de l'article 24 de la Constitution, le Parlement possède trois compétences distinctes : D'une part, il vote la loi (fonction législative), d'autre part, il contrôle l'action du gouvernement (fonction de contrôle). Enfin, il évalue les politiques publiques.

Section I - L'information et le contrôle

Parfois, l'initiative de l'information vient directement du gouvernement. Tel est le cas lorsque le gouvernement décide de faire une déclaration suivie d'un débat au cours duquel vont intervenir un orateur par groupe. Tel est aussi le cas lorsque l'article 11 de la Constitution trouve à s'appliquer puisque lorsque le référendum est organisé sur proposition du gouvernement, celui-ci fait devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat. Il se peut aussi que le gouvernement décide de faire une déclaration qui ne sera pas suivie d'un débat, le président de l'assemblée



DROIT PARLEMENTAIRE

peut alors décider d'autoriser un orateur à répondre au gouvernement (un orateur par groupe au Sénat qui exerce son droit de réponse). Enfin, comme en vertu de l'article 31 de la Constitution, les membres du gouvernement sont entendus quand ils le demandent, il arrive que le PM intervienne sans que sa déclaration soit prévue à l'ordre du jour, le président de l'assemblée donnant alors la parole à un orateur par groupe pour lui répondre. La révision constitutionnelle de juillet 2008 a complété l'article 35 de la Constitution en obligeant le gouvernement à informer le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger au plus tard trois jours après le début de l'intervention. Cette information n'est suivie d'aucun débat ni vote. Le plus souvent, la demande d'information provient des parlementaires qui ont à leur disposition plusieurs techniques.

1^{er} § - Les questions

Le droit d'interroger le gouvernement est une prérogative parlementaire traditionnelle reconnue par l'article 48 de la Constitution. Les questions peuvent être écrites ou orales. Les questions écrites doivent être sommairement rédigées et se limiter aux éléments strictement indispensables à la compréhension de la question. Elles ne doivent contenir aucune imputation d'ordre personnel à l'égard de tiers nommément désignés (dans ce cas le ministre est informé sans que les noms soient publiés au JO). Elles sont publiées au JO. Seules sont interdites les questions mettant en cause le chef de l'Etat, ses prérogatives, les décisions de justice ou les Etats étrangers. Les réponses des ministres doivent être publiées dans le mois suivant la publication des questions sous réserve d'un délai supplémentaire qui ne peut excéder un mois. La publication de statistiques au JO permet de connaître les ministres les plus négligents. Néanmoins, les ministres ont toujours la faculté de répondre que l'intérêt public ne leur permet pas de répondre. Les réponses des ministres n'ont aucune valeur juridique et ne lient pas l'administration sauf en matière fiscale. Si un parlementaire n'obtient pas de réponse il peut transformer sa question écrite en une question orale.

L'article 48 alinéa 6 de la Constitution prévoit qu'une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du gouvernement. Les mots « au moins » ont été ajoutés par la révision constitutionnelle du 4 août 1995 pour consacrer des pratiques parlementaires qui, en marge de la Constitution, permettaient déjà



DROIT PARLEMENTAIRE

de consacrer plus d'une séance aux questions. La possibilité de poser des questions orales pendant les sessions extraordinaires a été ajoutée lors de la révision constitutionnelle de juillet 2008 (entrée en vigueur le 1^{er} mars 2009). Comme les questions écrites, les questions orales sont formulées par écrit, le texte en est remis au Président qui le notifie au gouvernement. La question comme la réponse sont publiées au JO. Il appartient aux présidents des groupes parlementaires de choisir les questions orales sachant qu'un nombre de questions leur est attribué en fonction de l'importance numérique du groupe. Comme les questions sont posées au gouvernement, il appartient au PM de désigner lequel de ses membres devra répondre sans que ce choix puisse être récusé par l'auteur de la question. Les questions orales se décomposent en questions avec ou sans débat et en question au gouvernement.

Les questions sans débat permettent un échange entre un ministre et un parlementaire. Après un bref exposé de la question (2 minutes), le ministre dispose de 5 minutes pour répondre puis le parlementaire reprend la parole rapidement pour répondre. Au Sénat, il existe également des questions orales avec débat (à l'Assemblée nationale, elles sont tombées en désuétude) pour lesquelles le sénateur dispose de 20 minutes pour poser sa question, puis un temps de parole est accordé à un orateur par groupe pour répondre au gouvernement. Au Sénat, ont également été instituées des questions orales avec débat portant sur des sujets européens.

Enfin, les plus connues sont les questions au gouvernement qui ne sont pas prévues par la Constitution ni par le règlement des assemblées mais sont nées en 1974 d'un accord entre le gouvernement et l'Assemblée nationale qui a été étendu au Sénat en 1982. Les questions ont un caractère spontané, elles ne sont ni déposées ni publiées et ne sont pas communiquées au gouvernement qui connaît seulement le nom des ministres interrogés. Depuis 1981, cette séance est télévisée et a lieu à l'Assemblée nationale le mardi et le mercredi et au Sénat, un jeudi sur deux. L'orateur comme le ministre n'ont droit qu'à une intervention de deux minutes et 30 secondes, le temps de parole est réparti proportionnellement entre les groupes par la conférence des Présidents, de sorte que l'opposition dispose ainsi d'une tribune pour s'opposer au gouvernement.



2^{ème} § - Les commissions d'enquête

Au-delà de leurs attributions législatives, les commissions permanentes assurent l'information de l'assemblée pour lui permettre d'exercer son contrôle sur la politique du gouvernement. Pour assurer cette mission, les commissions procèdent à l'audition des membres du gouvernement et de personnalités qualifiées. Une loi du 14 juin 1996 prévoit même qu'elles peuvent demander à l'assemblée à laquelle elles appartiennent pour une mission déterminée et une durée n'excédant pas 6 mois les prérogatives dont bénéficient les commissions d'enquête. De même, les commissions permanentes peuvent confier à un de leurs membres une mission d'information temporaire portant, notamment, sur les conditions d'application d'une législation. Les missions d'information jouent parfois le rôle de substitut à des commissions d'enquête notamment parce que leur condition de création est plus facile sans vote en séance publique mais par une décision du bureau (ex : mission sénatoriale sur la décentralisation, sur le suivi des accords de Schengen, sur l'exercice par l'Etat de ses responsabilités d'actionnaire parallèlement à la création d'une commission d'enquête sur le Crédit Lyonnais, sur l'épidémie de la vache folle, sur l'amiante...). Dans les deux hypothèses, un rapport est rédigé et publié et la durée d'exercice de la mission d'information ne peut excéder 6 mois.

Pour leur part, les commissions d'enquête sont prévues par l'article 51-2 de la Constitution issu de la révision constitutionnelle de juillet 2008 (entrée en vigueur le 1^{er} mars 2009) et par l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Les commissions d'enquête sont formées pour recueillir des éléments d'information sur des faits déterminés ou sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales en vue de soumettre leurs conclusions à l'assemblée qui les a créées. La création d'une commission d'enquête provient de l'initiative des députés ou des sénateurs. Elle résulte du vote d'une proposition de résolution qui doit déterminer avec précision soit les faits qui donnent lieu à enquête soit les services publics ou les entreprises nationales dont la commission veut examiner la gestion. Cependant, afin de respecter la séparation des pouvoirs, une commission d'enquête ne peut être créée sur des faits ayant donné lieu à ouverture de poursuites judiciaires. Pour ce faire, le président de l'assemblée concernée notifie le dépôt d'une proposition de création d'une commission d'enquête au ministre de la justice. La proposition ne sera pas mise en discussion si le ministre de la justice indique que des poursuites sont en cours. Si des poursuites sont



entamées après la création d'une commission d'enquête, celle-ci doit immédiatement mettre fin à ses travaux.

Les commissions d'enquête ne peuvent comporter plus de 30 députés ou 21 sénateurs désignés à la proportionnelle des groupes parlementaires. Les commissions d'enquête sont créées pour une durée maximale de 6 mois. Elles possèdent d'importants moyens d'investigation. Ainsi, elles peuvent se faire communiquer tous les documents nécessaires, peuvent entendre toute personne dont le témoignage est indispensable (le refus de déférer à la convocation, de déposer ou de prêter serment est passible d'un emprisonnement de 2 ans et d'une amende de 7500 euros). Les commissions d'enquête peuvent également faire appel à la Cour des comptes pour procéder à des enquêtes financières précises. Leurs travaux sont secrets mais les commissions ont la faculté de décider que certaines auditions seront publiques (ex : Outreau). A l'issue de leurs travaux, un rapport est rédigé, transmis au président de l'assemblée et publié pour servir parfois à des réformes (ex : Outreau et la loi sur la réforme de la justice).

3^{ème} § - Les résolutions de l'article 88-4 de la Constitution

La révision constitutionnelle du 25 juin 1992 préalable à la ratification du traité de Maastricht a introduit des dispositions destinées à assurer l'information des assemblées sur la législation communautaire. L'article 88-4 de la Constitution dispose « le gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil des communautés, les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative. Pendant les sessions ou en dehors d'elles, des résolutions peuvent être votées. Il appartient au gouvernement, après avis du Conseil d'Etat, de sélectionner les propositions de règlement ou de directive qui doivent être transmises aux assemblées parce qu'elles contiennent des dispositions de nature législative. Depuis la révision constitutionnelle de mai 1999, la notion d'actes communautaires devant être transmis aux assemblées a été étendue aux propositions d'actes en matière de politique étrangère et de sécurité commune et en matière de justice et d'affaires intérieures (droit d'asile, immigration). En outre, depuis 1999, le gouvernement dispose de la faculté de transmettre les autres textes communautaires alors même qu'ils ne contiennent pas de dispositions législatives. La révision constitutionnelle de juillet 2008 a élargi davantage le



DROIT PARLEMENTAIRE

dispositif en prévoyant que « le gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets ou propositions d'actes des communautés européennes et de l'Union européenne ». Son entrée en vigueur a été subordonnée à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.

Les actes communautaires sont adressés par le gouvernement à la commission chargée des affaires européennes. Celle-ci les adresse aux commissions compétentes assorties de ses conclusions ou établit directement un rapport d'information concluant éventuellement au dépôt d'une proposition de résolution. Les parlementaires peuvent ainsi élaborer des propositions de résolution à leur sujet qui sont envoyées à l'examen de la commission compétente qui se prononce sur leur adoption. Le rapport de la commission peut être inscrit à l'ordre du jour à la demande du gouvernement, du président d'une commission ou de celui de la commission chargée des affaires européennes. Si l'inscription à l'ordre du jour n'est pas demandée, la proposition de résolution est considérée comme étant définitivement adoptée. Cette procédure étant relativement longue, le gouvernement s'est engagé à vérifier l'intention des assemblées d'adopter une proposition de résolution de façon à retarder son adoption à Bruxelles. Ainsi, la volonté du Parlement français pourra être prise en considération faute de quoi le vote de résolution serait inefficace pour influencer la politique du gouvernement.

Section II - La mise en jeu de la responsabilité du gouvernement

La responsabilité du gouvernement devant le Parlement constitue un des éléments centraux du régime parlementaire, contrepartie du droit de dissolution. C'est l'article 49 de la Constitution qui prévoit les mécanismes permettant au Parlement de mettre en jeu la responsabilité du gouvernement qui est par ailleurs énoncée par l'article 20 de la Constitution aux termes duquel « le gouvernement est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50 ». Le Conseil constitutionnel a strictement interprété ces dispositions en considérant que la responsabilité du gouvernement ne pouvant être mise en jeu que suivant les procédures fixées par la Constitution, les seuls votes politiques que les assemblées peuvent émettre sont ceux prévus à l'article 49 de la Constitution à l'exclusion de tout autre scrutin.



En outre, bien que l'article 20 de la Constitution dispose que le gouvernement est responsable devant le Parlement, l'article 50 de la Constitution auquel il renvoie limite la sanction aux seuls votes émis par l'Assemblée nationale : « lorsque l'Assemblée nationale adopte une motion de censure ou lorsqu'elle désapprouve le programme ou une déclaration de politique générale du gouvernement, le PM doit remettre au PR la démission de son gouvernement ». En revanche, les votes éventuellement demandés au Sénat n'entraînent pas cette conséquence.

1^{er} § - La question de confiance (article 49 alinéa 1)

Aux termes de l'article 49 alinéa 1 de la Constitution « le PM, après délibération du conseil des ministres engage la responsabilité du gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale ». A la lecture de cet article, il semble que le PM ait l'obligation d'engager la responsabilité du gouvernement sur son programme mais qu'il ait une faculté d'appréciation en ce qui concerne la déclaration de politique générale (utilisation de l'adverbe éventuellement). En fait, les interprétations ont été différentes selon les gouvernements. Certains ont demandé dès leur formation un vote de confiance à l'Assemblée nationale, d'autres ont attendu plusieurs mois pour le faire ou n'ont jamais posé cette question. Le Conseil constitutionnel lui-même dans une décision du 12 janvier 1977 a considéré que l'engagement de responsabilité était facultatif. Cette interprétation est logique car, d'après l'article 8 de la Constitution, le gouvernement ne procède que du PR et aucune procédure d'investiture n'est prévue. Dès lors, le PM présente une déclaration de politique générale après sa nomination mais il n'engage pas systématiquement la responsabilité de son gouvernement. Toutefois, tous les gouvernements pendant les différentes périodes de cohabitation ont demandé la confiance de l'Assemblée nationale. Cette situation est logique dans la mesure où le gouvernement en période de cohabitation ne peut se prévaloir de la légitimité présidentielle, il doit donc obtenir le soutien parlementaire.

Quand le PM pose la question de confiance, un débat est organisé après son intervention qui se clôt par un vote, la confiance étant accordée ou refusée à la majorité absolue des suffrages exprimés c'est-à-dire des membres présents à l'Assemblée nationale et ayant effectivement voté. L'usage veut également qu'un membre du gouvernement donne lecture au Sénat du discours du PM à l'Assemblée nationale mais le Conseil constitutionnel a indiqué dans sa décision 76-64 DC que l'application de



l'article 49 alinéa 1 devant l'Assemblée nationale « exclut toute intervention du Sénat dans le déroulement de cette procédure et que la lecture à la tribune du Sénat de ce programme ou de cette déclaration constitue donc un acte de simple information qui ne saurait être confondu avec la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 49 de la Constitution par laquelle le Premier ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale ; que par conséquent, cette lecture ne saurait donner lieu, immédiatement ou à terme, à une réponse d'un membre du Sénat ». En revanche, quand la déclaration du PM à l'Assemblée nationale n'est pas suivie de l'engagement de la responsabilité du gouvernement, alors la lecture de cette déclaration au Sénat ouvre le droit de réponse des sénateurs.

2^{ème} § – La motion de censure spontanée

Selon l'article 49 alinéa 2 de la Constitution, « l'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure ». Dans cette hypothèse, l'initiative revient aux parlementaires eux-mêmes. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième des membres de l'Assemblée nationale (procédure collective). Chaque député est autorisé à déposer trois motions de censure par session ordinaire et une par session extraordinaire afin d'éviter un harcèlement permanent du gouvernement qui constituerait une obstruction au travail législatif. A partir du dépôt, aucune signature ne peut être ajoutée ou retirée. Le Président notifie la motion de censure au gouvernement et en donne connaissance à l'Assemblée.

Le vote ne peut avoir lieu que 48 heures après le dépôt de la motion de censure. Ce délai est destiné à éviter un vote « à chaud » et à permettre au gouvernement de convaincre certains députés de sa majorité qui peuvent parfois se montrer réticents à accorder leur confiance. Lors de ce vote, seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres de l'Assemblée nationale (289). Dès lors, les députés qui ne prennent pas part au vote sont présumés approuver le gouvernement. Deux conditions restrictives ont donc été instaurées pour éviter une trop grande instabilité gouvernementale : les abstentions ne comptent pas et le gouvernement ne peut être renversé que par la majorité des membres de l'Assemblée nationale et non par la majorité absolue des suffrages exprimés.



Sur le fondement de l'article 49 alinéa 2 de la Constitution, une seule motion de censure a été adoptée, le 5 octobre 1962, contre le gouvernement Pompidou en raison de la décision du PR de réviser la Constitution par référendum pour permettre l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel direct. Il ne s'agissait pas d'une réaction contre la politique gouvernementale mais de l'utilisation de la seule arme à la disposition des députés pour manifester leur opposition au chef de l'Etat. Hormis ce cas anecdotique, l'utilisation de la motion de censure, en raison d'une majorité stable, est devenue symbolique. Elle répond au souci de l'opposition de manifester solennellement la condamnation de la politique du gouvernement, sachant que le dépôt d'une motion de censure est toujours relayé dans les médias.

3^{ème} § - La motion de censure provoquée et l'engagement de responsabilité sur le vote d'un texte

Le PM peut, après délibération du conseil des ministres, engager la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale sur un projet de LF ou de loi de financement de la sécurité sociale (révision de juillet 2008). Cet engagement de responsabilité peut intervenir à tout moment de la procédure législative et concerner tout ou partie du texte. Dès l'engagement de la responsabilité, le débat sur le texte est immédiatement arrêté. Le texte sera considéré comme adopté à moins qu'une motion de censure soit déposée et votée dans les conditions de l'alinéa 2. Plusieurs hypothèses sont alors envisageables : aucune motion de censure n'est déposée dans les 24 heures par un dixième des députés et le texte de loi est considéré comme adopté sans vote et sans discussion ; une motion de censure est déposée dans les 24 heures, elle est discutée après un délai de réflexion de 48 heures et rejetée car n'obtenant pas la majorité des membres de l'Assemblée nationale et le texte est considéré comme adopté ; la motion de censure est adoptée, le texte de loi est rejeté et le gouvernement doit démissionner.

De cette façon, la procédure législative est subordonnée au dépôt et au vote de la motion de censure. De plus, la censure ne pouvant être votée qu'à la majorité absolue des députés, les abstentionnistes sont présumés soutenir le gouvernement puisqu'ils refusent de le censurer. Il appartient donc à l'opposition (et non au gouvernement) de démontrer que le gouvernement ne dispose plus de la confiance de l'Assemblée nationale. En pratique, l'article 49 alinéa 3 est une arme efficace entre les mains du gouvernement qui, à l'origine ne devait être que d'un usage exceptionnel et qui s'est banalisé au fil des années. Initialement, l'article 49 alinéa 3 était



destiné à être utilisé pour pallier l'absence de majorité nette sur un texte. Tel a été le cas entre 1988 et 1993 où la gauche ne disposait que d'une majorité relative mais où il était impossible à l'opposition de droite et au parti communiste de s'entendre pour renverser le gouvernement. L'article 49 alinéa 3 peut aussi servir à surmonter l'obstruction de l'opposition qui a déposé plusieurs milliers d'amendements pour retarder l'adoption d'un texte. Autre avantage de cet article, il dispense les membres de la majorité d'avoir à se prononcer sur des textes qui les embarrassent. Mais, cet article prive l'Assemblée nationale de l'exercice de son pouvoir législatif ce qui explique que son utilisation soit souvent contestée. Depuis l'adoption de la révision constitutionnelle de juillet 2008, l'utilisation de l'article 49-3 est limitée aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale (entrée en vigueur le 1^{er} mars 2009). Toutefois, « le Premier ministre peut, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session ». En raison de l'intérêt de ce dispositif, le constituant a donc choisi de ne pas totalement le supprimer pour laisser une marge de manœuvre au gouvernement.

Après être tombé en désuétude, l'article 49 alinéa 3 a été utilisé à plusieurs reprises par Manuel Valls. Lors de la session parlementaire 2014-2015, le Premier ministre, Manuel Valls, a eu recours à l'article 49.3 à trois reprises pour le vote de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques ("loi Macron"). Il avait déjà engagé la responsabilité du gouvernement pour l'adoption du projet de "loi travail" en première lecture. Depuis 1958, l'article 49.3 a été utilisé 86 fois sur 51 textes. 50 motions de censure ont été déposées, aucune n'a été votée.

4^{ème} § – L'approbation sénatoriale

En vertu de l'article 49 alinéa 4 de la Constitution, le PM a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale. Pour être approuvée, la déclaration doit obtenir la majorité absolue des suffrages exprimés. Le PM dans cette hypothèse n'a pas besoin de consulter le conseil des ministres et en cas de vote négatif, le gouvernement n'est pas tenu de démissionner.

Le PM décide de recourir à ce texte lorsqu'il est sûr d'obtenir « la confiance » du Sénat. De fait, son usage permet de conforter le gouvernement (sur une question importante ou sur un sujet qui suscite des controverses à



DROIT PARLEMENTAIRE

l'Assemblée nationale) et montre aux sénateurs la considération que le gouvernement leur porte.

La révision constitutionnelle de juillet 2008 a complété ce dispositif en ajoutant un article 50-1 selon lequel le gouvernement peut faire une déclaration, devant l'une ou l'autre assemblée qui sera éventuellement suivie d'un vote qui n'engagera pas sa responsabilité (entrée en vigueur le 1^{er} mars 2009).

En définitive, une seule motion de censure a été votée sous la V^{ème} République en raison de l'existence constante d'une majorité stable. Se pose alors la question de l'existence réelle d'une responsabilité politique du gouvernement. Ainsi est créé un déséquilibre dans notre régime parlementaire puisque le droit de dissolution est régulièrement exercé par le pouvoir exécutif alors que l'Assemblée nationale ne dispose plus de la faculté de mettre en jeu la responsabilité du gouvernement.

Section III - La fonction législative

La tradition française a fait de la loi l'expression de la volonté générale de sorte que la loi pouvait tout faire, intervenir en tout domaine et supplantait la Constitution. En 1958, cette tradition a été partiellement rompue, la loi devant désormais respecter la norme fondamentale sous le contrôle du juge constitutionnel.

1^{er} § - La procédure législative de droit commun

L'élaboration de la loi comporte deux phases distinctes : une phase préparatoire et une phase de discussion et de décision dont le déroulement a été modifié par la Constitution de 1958 en raison de l'attribution au gouvernement de la direction effective du travail législatif et du contrôle rigoureux exercé par le Conseil constitutionnel sur le travail parlementaire.

A - phase préparatoire

Cette phase préparatoire comprend l'initiative de la loi et son dépôt sur le bureau d'une assemblée.



DROIT PARLEMENTAIRE

1 – L'initiative de la loi

Disposer de l'initiative des lois implique d'avoir la compétence pour saisir l'organe législatif d'un texte afin qu'il devienne une loi. En vertu de l'article 39 de la Constitution, l'initiative des lois appartient concurremment au PM (projet de loi) et aux membres du Parlement (proposition de loi).

Sous l'autorité de l'Elysée ou de Matignon, un ministre est chargé de la préparation du projet de loi. Une coordination s'opère à l'intérieur du gouvernement par des réunions interministérielles (réunions entre les membres des différents ministères concernés par le projet et présidées par un membre du cabinet du ministre principalement compétent) et des comités interministériels (réunion des ministres compétents sous l'autorité du PM). Le texte est ensuite envoyé à Matignon via le cabinet du PM (ensemble des collaborateurs personnels du PM, nommés par lui et dirigés par un directeur de cabinet) qui opère un contrôle d'opportunité sur le texte qui doit être conforme à la politique gouvernementale et via le secrétariat général du gouvernement (SGG) qui comprend l'ensemble des services administratifs qui assistent le PM dans sa mission qui opère sur le texte un contrôle juridique et technique.

A l'initiative du SGG, le Conseil d'Etat est sollicité pour donner son avis sur le projet de loi, cette saisine étant obligatoire en vertu de l'article 39 de la Constitution. Le Conseil d'Etat vérifie essentiellement la conformité du projet de loi au droit y compris à la Constitution pour prévenir tout risque de censure du Conseil constitutionnel. Les avis rendus ne sont pas publics, ils sont transmis au ministre intéressé, au PM et au PR. L'avis ne lie pas le gouvernement mais en cas de différence entre le projet du gouvernement et celui proposé par le Conseil d'Etat, le gouvernement doit choisir entre les deux sans pouvoir créer de dispositions nouvelles (dans ce cas il faudrait de nouveau solliciter l'avis du Conseil d'Etat). Le texte peut aussi être soumis pour avis au Conseil économique, social et environnemental (organisme représentant les forces vives de la nation composé de professionnels désignés par leurs pairs et de membres nommés pour 5 ans en conseil des ministres). Cet avis, publié au JO, n'est obligatoire que pour les projets de lois de programme et en matière de planification.

Enfin, le texte est transmis au Conseil des ministres qui délibère sur le projet de loi. De cette façon, tous les membres du gouvernement sont censés accepter le texte du projet ce qui traduit la solidarité gouvernementale. Le



DROIT PARLEMENTAIRE

passage en conseil des ministres constitue la plupart du temps une simple formalité, l'accord sur le texte s'étant fait au moment de la coordination entre les membres du gouvernement. Toutefois, un texte mal rédigé pourrait être renvoyé à une nouvelle phase d'élaboration et il ne faut pas oublier qu'en période de cohabitation le PR pourra toujours refuser d'inscrire un texte à l'ordre du jour du conseil des ministres. Enfin, le gouvernement peut toujours refuser de déposer le projet de loi alors même qu'il a été délibéré en conseil des ministres.

De plus, la révision constitutionnelle de juillet 2008 modifie l'article 39 de la Constitution en prévoyant que désormais les projets de lois déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat devront répondre à des critères fixés par une loi organique. A défaut, si la conférence des présidents constate que ces règles n'ont pas été respectées, le texte ne pourra être inscrit à l'ordre du jour. En cas de désaccord entre la conférence des présidents et le gouvernement, le président de l'assemblée saisie ou le premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de 8 jours.

En vertu de la loi organique du 15 avril 2009, les projets de loi doivent être précédés de l'exposé des motifs comprenant les principales caractéristiques du texte et mettant en valeur l'intérêt qui s'attache à son adoption. De plus, désormais, les projets de loi doivent faire l'objet d'une étude d'impact indiquant les avantages attendus du texte et ses multiples incidences notamment l'articulation du projet de loi avec le droit européen, son impact sur l'ordre juridique interne, les modalités d'application dans le temps du texte envisagé, l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociétales et environnementales ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus pour chaque catégorie d'administration et de personnes physiques et morales intéressées en indiquant la méthode de calcul retenue, les conséquences sur l'emploi public. Dans la décision 2009-579 DC du 9 avril 2009, le Conseil constitutionnel a censuré la disposition de la loi organique qui précisait que l'étude d'impact devait être engagée par le gouvernement dès le début de l'élaboration du projet de loi au motif que cela n'était pas prévu par l'article 39 de la Constitution et contrevenait à la séparation des pouvoirs. Le Conseil constitutionnel a également précisé que si l'étude d'impact venait à être mise à la disposition de la 1^{ère} assemblée saisie après le dépôt du projet de loi, il lui appartiendrait d'apprécier le respect de cette disposition au regard des exigences de la continuité de la vie de la nation. La loi organique a cependant choisi de dispenser d'étude



DROIT PARLEMENTAIRE

d'impact les projets de loi constitutionnelle, les projets de loi de finances, les lois de financements de la sécurité sociale, les projets de loi prorogeant l'état de crise. En revanche, les projets de loi d'habilitation de l'article 38 de la Constitution sont soumis à l'étude d'impact contrairement aux dispositions des projets de loi de ratification, ce qui est logique car c'est au moment de l'habilitation que le Parlement doit opérer son contrôle sur l'opportunité de l'habilitation et non au moment de la ratification.

La loi organique prévoit désormais que la conférence des présidents dispose d'un délai de 10 jours pour constater que les règles relatives au dépôt des projets de loi sont méconnues.

Quant aux propositions de loi émanant des parlementaires, elles sont enregistrées à la présidence de l'assemblée à laquelle appartient l'auteur du texte. La révision constitutionnelle de juillet 2008 prévoit que le président de l'assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'Etat, une proposition de loi déposée par l'un des membres de l'assemblée sauf si ce parlementaire s'y oppose (article 39). On remarque là une différence de traitement entre les projets et les propositions de loi et on peut également se demander quelle sera la teneur de l'avis du Conseil d'Etat et si ce dernier aura souvent l'occasion de se prononcer les parlementaires n'ayant a priori aucun intérêt à donner leur accord à sa saisine. En outre, à la différence des projets de lois, les propositions de lois ne seront examinées qu'après avoir franchi des obstacles liés à leur recevabilité.

Un premier filtrage est exercé avant même l'annonce du dépôt de la proposition de loi par une délégation du bureau qui examine sa recevabilité financière. En effet, l'article 40 de la Constitution déclare que ne sont pas recevables les propositions de loi (et amendements) dont l'adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. Ce dispositif a été inséré dans la Constitution pour éviter les propositions de loi démagogiques dont le seul but est d'avantager une catégorie d'électeurs. Lorsque l'irrecevabilité des propositions de loi au sens de l'article 40 est évidente, le dépôt leur est refusé. Aujourd'hui, les parlementaires ont bien intégré cette obligation constitutionnelle de sorte que rares sont les propositions de loi déclarées irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution.

Le Sénat a toujours été très sensible à l'article 40 de la Constitution. Aussi, seize mois après la censure prononcée par le Conseil constitutionnel



DROIT PARLEMENTAIRE

dans la décision 59-3 DC, le Sénat se dote d'un règlement définitif et choisit de supprimer de son règlement les dispositions qui avaient été censurées, donnant ainsi la faculté au gouvernement d'opposer l'irrecevabilité de l'article 40 à toute proposition de loi rapportée par une commission. En 1963, le Sénat revient encore sur la question de la mise en œuvre de l'article 40 de la Constitution. Jusque-là, en violation de son propre règlement, le Sénat était juge du désaccord existant entre le gouvernement et la commission des finances sur la recevabilité d'un amendement auquel le gouvernement avait opposé l'article 40 de la Constitution. Désormais, la résolution votée par le Sénat prévoit qu'en cas de désaccord, l'amendement est mis en discussion. Lors des débats, le président de la commission des finances indique que « si le Sénat continue sa discussion, cela ne prive pas du tout le gouvernement d'un droit d'appel devant le comité constitutionnel. Il pourra, après le vote de la loi, saisir celui-ci »⁵.

En 1976, le Sénat cherche une nouvelle fois à minimiser l'impact de l'article 40 considérant pouvoir apporter une modification à son règlement selon laquelle les propositions de loi et les amendements ne seront pas recevables « lorsque leur adoption aurait pour conséquence, soit une diminution d'une ressource publique *non compensée* par une autre ressource soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ». Dans la décision 76-64 DC, le Conseil constitutionnel va émettre une réserve d'interprétation considérant que la ressource destinée à compenser la diminution d'une ressource publique doit être réelle, qu'elle doit bénéficier « aux mêmes collectivités et organismes que ceux au profit desquels est perçue la ressource qui fait l'objet d'une diminution et que la compensation soit immédiate ». L'article 40 de la Constitution n'envisageant pas la possibilité de compenser la diminution d'une ressource publique, le Conseil aurait donc pu censurer la résolution sénatoriale. L'émission d'une simple réserve d'interprétation présente l'avantage de laisser les organes internes des assemblées maîtres de l'application du règlement préalablement interprété par le juge constitutionnel.

En fait, les sénateurs n'étaient pas d'accord sur la possibilité de compenser une diminution des ressources publiques⁶. Pour mettre fin à

⁵ A. Roubert, Compte rendu intégral, Sénat, *JORF*, 16 mai 1963, p. 1062.

⁶ Pour le rapporteur de la proposition de résolution, l'article 40 de la Constitution peut autoriser la recevabilité des propositions de loi dès lors que la diminution des ressources publiques est compensée. Selon lui, la compensation ne peut concerner que les ressources publiques, à l'exclusion des charges publiques en raison de la rédaction de l'article 40 de la Constitution : « En ce qui concerne les ressources publiques, les rédacteurs de la Constitution ont employé le pluriel, alors qu'ils ont employé le singulier pour une charge. Dès lors, si nous pouvons admettre que la compensation s'opère entre plusieurs ressources, nous ne pouvons tolérer qu'elle joue alors qu'il s'agit d'une charge ; une



cette divergence, une rédaction transactionnelle fut trouvée à laquelle la majorité des sénateurs a adhéré. Le Conseil constitutionnel, dans la décision 76-64 DC, a admis la nouvelle rédaction du règlement du Sénat en l'assortissant toutefois d'une réserve d'interprétation. L'analyse des débats parlementaires ayant précédé le vote de résolutions modifiant les règlements des assemblées montre que des difficultés d'interprétation ont quelquefois surgi de certaines dispositions constitutionnelles provoquant un conflit entre les parlementaires. Le choix d'une rédaction précise de la résolution permet alors au Conseil constitutionnel d'indiquer la seule interprétation conforme à la Constitution⁷.

La décision 78-94 DC a ensuite censuré le règlement du Sénat pour une violation de l'article 40 de la Constitution. Le Sénat avait choisi d'aménager son règlement afin de prévoir la même procédure d'examen de la recevabilité financière des propositions de loi que celle qui existait déjà pour les amendements. Avant l'adoption de cette résolution, la recevabilité financière des propositions de loi était examinée avant leur dépôt tandis que celle des amendements était vérifiée en séance publique dans le cas d'une exception d'irrecevabilité soulevée par le gouvernement.

En vertu de la résolution votée en 1978, l'irrecevabilité financière des propositions de loi pouvait être invoquée par le gouvernement, la commission des finances, la commission saisie au fond ou n'importe quel sénateur. L'examen de la recevabilité financière des propositions de loi était alors confié à la commission des finances. Le Conseil constitutionnel, saisi de cette résolution, a considéré que « le respect de l'article 40 de la Constitution exige qu'il soit procédé à un examen systématique de la recevabilité, au regard de cet article, des propositions de loi formulées par les sénateurs, et cela antérieurement à l'annonce par le Président de leur dépôt et donc avant qu'elles ne puissent être imprimées, distribuées et renvoyées en commission, afin que soit annoncé le dépôt des seules propositions qui, à l'issue de cet examen, n'auront pas été déclarées irrecevables ». Comme le règlement du Sénat ne prévoyait qu'une simple faculté de soulever l'exception

charge, en effet, ne peut pas se compenser avec elle-même. », P. Marcilhcy, *J.O.R.F.*, Compte-rendu intégral, Sénat, 29 avril 1976, p. 768. En revanche, le président de la commission des finances pensait que cette éventualité était contraire à la norme fondamentale et a demandé, de ce fait, sa suppression.

⁷ En 1971, le Sénat décide d'intégrer dans son règlement la pratique qu'il observait et selon laquelle lorsque l'article 42 de l'ordonnance organique de 1959 est invoqué, c'est l'article 45 du règlement qui s'applique et non l'article 48 comme cela aurait dû être le cas. C'est pourquoi, l'article 45 se trouve alors complété par un alinéa selon lequel il y a un alignement des procédures d'examen de la recevabilité lorsque le gouvernement invoque l'article 40 de la Constitution ou l'article 42 de l'ordonnance organique. Cet ajout, proposé par la commission des lois, est adopté sans aucune discussion par les sénateurs car il va dans le sens d'une revalorisation du Sénat. Une fois encore, dans la décision 71-42 DC, le Conseil constitutionnel ne trouve rien à dire sur la rédaction choisie par le Sénat. En 1978, le Sénat revient une nouvelle fois sur la mise en œuvre de l'article 40 de la Constitution en modifiant les articles 24 et 45 de son règlement.



DROIT PARLEMENTAIRE

d'irrecevabilité à l'encontre des propositions de loi, conservant intacte la possibilité de déposer des textes contrevenant à l'article 40 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a déclaré cette disposition contraire à la norme fondamentale. La décision 78-94 DC pose la question de la constitutionnalité du règlement du Sénat au sujet de l'examen de la recevabilité financière des amendements puisque le règlement du Sénat ne prévoit pas de contrôle systématique de la recevabilité financière des amendements.

Comme l'autorité de chose jugée attachée à la décision 78-94 DC ne s'appliquait pas aux amendements, le Sénat s'est bien gardé de modifier son règlement pour le mettre en conformité avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Il a poursuivi l'application des dispositions contraires à la Constitution sans que le Conseil constitutionnel ne puisse intervenir.

De plus, le Conseil constitutionnel a toujours affirmé que l'application de l'article 40 de la Constitution incombait exclusivement aux règlements des assemblées. Cette jurisprudence résulte de la décision 77-82 DC dans laquelle le Conseil constitutionnel avait affirmé qu'en raison des « travaux préparatoires de la Constitution [...] un contrôle de la recevabilité des initiatives [formulées par les parlementaires] doit être mis en œuvre au cours des débats parlementaires et effectué alors par des instances propres à l'Assemblée nationale et au Sénat ». Cette jurisprudence a été constamment suivie par le Conseil constitutionnel⁸ de telle sorte qu'il n'acceptait de connaître des moyens invoquant la méconnaissance de l'article 40 de la Constitution que si la question de la recevabilité des initiatives parlementaires avait été préalablement soulevée devant les assemblées. Puis, face à l'obstination des sénateurs refusant d'aménager leur règlement pour introduire un examen a priori et systématique des amendements, le Conseil constitutionnel a modifié sa jurisprudence. Il a décidé, dans la décision 2006-544DC, que « si la question de la recevabilité financière des amendements d'origine parlementaire doit avoir été soulevée devant la première chambre qui en a été saisie pour que le Conseil constitutionnel puisse en examiner la conformité à l'article 40, cette condition est subordonnée, pour chaque assemblée, à la mise en œuvre d'un contrôle de recevabilité effectif et systématique au moment du dépôt de tels amendements ; qu'une telle procédure n'a pas encore été instaurée au Sénat ». Dès lors, en l'absence au Sénat, d'une procédure d'examen a priori

⁸ Conseil constitutionnel, Décision n° 80-126 DC du 30 décembre 1980, Loi de finances pour 1981, considérant 19, *JORF*, 31 décembre 1980, p. 3242.



DROIT PARLEMENTAIRE

et systématique de la recevabilité financière des amendements, le Conseil constitutionnel pourrait connaître directement de la violation de l'article 40 de la Constitution par un amendement sénatorial.

Il faut toutefois attendre l'année 2009 pour que le Sénat tire les conséquences de la décision 544 DC car jusque-là seule la pratique sénatoriale avait été modifiée. Or, la résolution adoptée en 2009 prévoit que les amendements sont mis en distribution auprès des membres de la commission saisie au fond et que le président de la commission se prononce sur leur recevabilité financière. Dans sa décision n° 2009-582 DC du 25 juin 2009, le Conseil constitutionnel a censuré cette modification de l'article 28 ter du règlement donnant compétence au président de la commission pour se prononcer sur la recevabilité des amendements déposés en commission au motif que la résolution ne prévoyait pas un examen préalable systématique de la recevabilité des amendements dans la mesure où le président se prononçait après la mise en distribution des amendements auprès des membres de la commission⁹.

En 2015, soit 6 ans après, le Sénat choisit de tirer les conséquences de la décision 582 DC en modifiant une nouvelle fois l'article 28 ter de son règlement. D'une part, la résolution introduit un délai limite pour le dépôt des amendements en commission. D'autre part, la résolution confie au président de la commission saisie au fond le contrôle de la recevabilité financière des amendements et précise que les amendements déclarés irrecevables ne sont pas mis en distribution.

Dans la décision 712 DC, le Conseil constitutionnel commence par rappeler sa jurisprudence en la matière en indiquant que « le respect de l'article 40 de la Constitution exige qu'il soit procédé à un examen systématique de la recevabilité, au regard de cet article, des amendements formulés par les sénateurs et cela antérieurement à l'annonce de leur dépôt et par suite avant qu'ils ne puissent être publiés, distribués et mis en discussion, afin que seul soit accepté le dépôt des amendements qui, à l'issue de cet examen n'auront pas été déclarés irrecevables ; qu'il impose

⁹ « Considérant qu'aux termes de l'article 40 de la Constitution : " 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 " ; qu'il résulte de ces dispositions et du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution précité que chaque assemblée doit avoir mis en œuvre un contrôle de recevabilité effectif et systématique au moment du dépôt des amendements y compris auprès de la commission saisie au fond ; qu'ainsi, les dispositions qui permettent à la commission saisie au fond de se réunir " pour examiner les amendements du rapporteur ainsi que les amendements déposés au plus tard l'avant-veille de cette réunion " après avoir permis leur dépôt et leur mise en distribution, sans exiger un examen préalable de recevabilité, sont contraires à la Constitution ». Conseil constitutionnel, décision 2009-582DC du 25 juin 2009, *J.O.R.F.*, 28 juin 2009, p. 10871.



également que l'irrecevabilité financière des amendements et des propositions de loi puisse être soulevée à tout moment ». Or, comme la résolution sénatoriale n'est pas suffisamment précise, le Conseil constitutionnel émet une réserve d'interprétation selon laquelle « les dispositions de l'alinéa 1 de l'article 28 ter ne sauraient avoir pour objet ou pour effet de faire obstacle à ce que l'irrecevabilité financière des amendements et des propositions de loi puisse être soulevée à tout moment lors de leur examen en commission »¹⁰.

De plus, certains domaines sont interdits à l'initiative parlementaire : les lois autorisant la ratification des engagements internationaux, les lois de finances, les lois de plan, de sorte que les parlementaires manifestent leur initiative législative non par les propositions de loi mais par les amendements qui en sont le corollaire.

2 – Le dépôt de la loi

Les projets de loi sont déposés sur le bureau de l'une ou l'autre assemblée, le gouvernement (sauf cas particulier : les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale doivent être déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale, les projets relatifs à l'organisation des collectivités territoriales relèvent du Sénat) étant libre de choisir l'assemblée qui examinera le texte en 1^{er}. Le projet de loi est déposé par le biais d'un décret de présentation indiquant le libellé du texte et le ministre chargé d'en assurer la présentation au Parlement.

Là encore, les propositions de loi doivent franchir deux écueils majeurs : l'examen de leur recevabilité au titre de l'article 41 et leur inscription à l'ordre du jour. L'article 41 de la Constitution permet au gouvernement d'opposer l'irrecevabilité à une proposition de loi ou un amendement qui n'est pas du domaine de la loi ou qui est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38 de la Constitution. En cas de désaccord avec le président de l'assemblée concernée, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le gouvernement ou le président de l'assemblée et doit statuer dans les 8 jours. Cette irrecevabilité législative

¹⁰ En 2005, le Sénat devait modifier l'article 46 de son règlement relatif aux modalités d'examen et de vote des crédits budgétaires. La LOLF prévoyant s'agissant de la recevabilité financière des amendements que « la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission », le règlement du Sénat devait être modifié puisqu'il évoquait les amendements relatifs aux crédits budgétaires. Seront donc désormais irrecevables les amendements tendant à porter les crédits d'une mission au-delà du montant dont l'initiative a été prise par le gouvernement. Il s'agit là d'une extension des prérogatives des parlementaires puisque, comme l'a indiqué le Conseil constitutionnel dans la décision 2001-448 DC, les amendements proposant la création d'un programme ou une augmentation des crédits d'un programme compensée par une diminution corrélative des crédits d'un autre programme de la même mission seront désormais recevables.



DROIT PARLEMENTAIRE

peut être opposée par le gouvernement à n'importe quel stade de la procédure législative même si son usage s'est raréfié. La révision constitutionnelle de juillet 2008 permet désormais au président de l'assemblée d'opposer également l'irrecevabilité à une proposition de loi ou un amendement (entrée en vigueur le 1^{er} mars 2009). Selon le projet déposé par le gouvernement, le but de ce dispositif est de lutter contre l'inflation législative en favorisant un meilleur respect du partage entre le domaine de la loi et le domaine du règlement. Si depuis 1979, le Conseil constitutionnel n'est plus saisi au titre de l'article 41 de la Constitution, l'irrecevabilité législative continue néanmoins d'être invoquée dans l'enceinte des assemblées parlementaires.

Les projets et propositions de loi recevables sont annoncés en séance, imprimés, distribués et renvoyés en commission.

B - phase décisionnelle

Le texte sera d'abord examiné en commission avant d'être présenté en séance plénière et d'être voté. Puis, commencera la navette parlementaire.

1 – L'examen en commission

Le texte peut être envoyé soit à l'une des commissions permanentes prévues par l'article 43 de la Constitution issu de la révision constitutionnelle de juillet 2008 (entrée en vigueur le 1^{er} mars 2009) soit, plus rarement, à une commission spéciale (avant la révision de juillet 2008, les commissions permanentes étaient limitées à 6 dans chaque assemblée mais il existait depuis longtemps une demande des parlementaires d'augmenter le nombre de commission car le travail devenait de plus en plus difficile avec des commissions trop peu nombreuses par rapport au nombre de textes à examiner et composées de trop de parlementaires. Le choix de 6 commissions avait été fait en 1958 pour éviter la création intempestive de commissions comme sous les républiques précédentes).

Si l'Assemblée nationale a immédiatement porté le nombre de ses commission permanentes à 8, le Sénat n'a pour l'instant instauré qu'une commission supplémentaire.

Le texte est renvoyé à la commission compétente. En cas de conflit, le Président, après un débat où sont seuls entendus le gouvernement ou



DROIT PARLEMENTAIRE

l'auteur de la proposition de loi et les présidents des commissions intéressées, propose par priorité à l'Assemblée nationale la création d'une commission spéciale. Si cette proposition est rejetée, le président soumet à l'assemblée le conflit de compétence. Au Sénat, la création d'une commission spéciale est alors de droit. De plus, l'article 88-4, dans sa version issue de la révision constitutionnelle de juillet 2008 constitutionnalise l'existence dans chaque assemblée d'une commission chargée des affaires européennes.

La commission saisie désigne un rapporteur qui procède à l'examen du texte et propose à la commission d'entendre les personnes qualifiées. C'est également à ce stade que des amendements au texte sont proposés par les parlementaires membres de la commission. Faisant la synthèse des travaux de la commission, le rapporteur rédige un rapport sur lequel se prononce la commission. Toutefois, la commission dans son rapport n'a qu'un pouvoir de proposition. En effet, le Conseil constitutionnel dans sa décision 90-278 DC refuse toute procédure législative abrégée consistant à faire voter la loi par la commission. L'idée d'une révision constitutionnelle visant à raccourcir le délai d'adoption de la loi a parfois été évoquée. C'est pourquoi la loi organique du 15 avril 2009 prévoit que les règlements des assemblées peuvent instituer un temps législatif programmé (RAN dans sa version adoptée le 27 mai 2009 : la Conférence des présidents peut fixer la durée maximale de l'examen d'un texte, un temps de parole étant attribué à chaque groupe et aux non-inscrits), le Conseil constitutionnel précisant dans sa décision 579 DC que « lorsque une durée maximale est décidée pour l'examen de l'ensemble d'un texte, cette durée ne saurait être fixée de telle manière qu'elle prive d'effet les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire ». La loi organique institue également une procédure d'examen simplifiée en séance publique sans examen d'aucun amendement ni parlementaire ni gouvernemental (sauf opposition exprimée par le gouvernement, le président de la commission saisie au fond ou le président d'un groupe parlementaire).

2 – La discussion en séance plénière

a – L'inscription à l'ordre du jour

Une fois le rapport imprimé et distribué, le projet ou la proposition doit être discuté en séance publique. Là encore, il existait une grande différence entre les propositions de loi et les projets de loi. En effet, en vertu de l'article



DROIT PARLEMENTAIRE

48 de la Constitution « l'ordre du jour des assemblées comporte, par priorité et dans l'ordre que le gouvernement a fixé, la discussion des projets de loi déposés par le gouvernement et des propositions acceptées par lui ». L'ordre du jour correspond à la liste des sujets qu'une assemblée doit aborder au cours d'une séance. La prérogative du gouvernement lui permet de déterminer la liste et l'ordre des textes dont il demande l'inscription, elle s'étend également à la fixation des séances consacrées à leur examen. Elle lui permet aussi de modifier à sa guise l'ordre du jour prioritaire. Afin de mieux organiser le travail parlementaire, le règlement de l'Assemblée nationale prévoit que « à l'ouverture de la session ou après la formation du gouvernement, celui-ci informe la conférence des présidents des affaires dont il prévoit de demander l'inscription à l'ordre du jour ainsi que de la période envisagée pour leur discussion ». Cependant, dans sa décision 95-366 DC, le Conseil constitutionnel a précisé que ces dispositions ne font pas obstacle aux prérogatives que le gouvernement tient de l'article 48 de la Constitution et que les informations données n'ont pour le gouvernement aucun caractère obligatoire.

Si le gouvernement avec son ordre du jour n'épuise pas le temps imparti, il appartient à la conférence des présidents de fixer un ordre du jour complémentaire. Il s'avère que l'ordre du jour complémentaire est très réduit, le gouvernement accaparant tout le temps pour son ordre du jour prioritaire. Cette disposition explique que l'inscription à l'ordre du jour est souvent difficile à obtenir pour les propositions de loi, le gouvernement préférant faire voter massivement ses textes. De ce fait, malgré de nombreuses propositions de loi déposées par les parlementaires très peu sont votées par le Parlement de sorte que les parlementaires préfèrent user de leur droit d'amendement. Toutefois, pour des raisons politiques, il arrive que le gouvernement fasse déposer une proposition de loi par un membre de sa majorité de façon à éviter d'endosser la responsabilité de ce texte (ex : le PACS).

Pour assurer l'effectivité de l'initiative législative des parlementaires, la révision constitutionnelle du 4 août 1995 a introduit un ordre du jour réservé aux parlementaires selon lequel « une séance par mois est réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée ». De plus, la priorité du gouvernement connaît une autre exception liée au fait qu'une séance par semaine au moins est réservée par priorité aux questions orales. Enfin, l'article 28 de la Constitution consacre l'autonomie des assemblées en précisant que les jours et les horaires des séances sont déterminés par le règlement de chaque assemblée. De même, les semaines de séance sont



DROIT PARLEMENTAIRE

fixées par chaque assemblée. Ces dispositions, introduites en 1995, permettent, notamment au Sénat lorsqu'il est dans l'opposition, de retarder l'inscription à l'ordre du jour d'un texte qu'il ne veut pas voir adopter.

La révision constitutionnelle de juillet 2008 a revalorisé les prérogatives du Parlement, revenant ainsi sur ce que le constituant de 1958 avait réalisé (entrée en vigueur le 1^{er} mars 2009). En effet, désormais, l'article 48 de la Constitution dispose que « l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée ». Cependant, pour ne pas priver le gouvernement de la faculté de faire voter ses projets de loi et ainsi mener sa politique, l'article 48 alinéa 2 prévoit que « Deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité et dans l'ordre que le gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour ». De plus, l'alinéa 3 prévoit que sont inscrits à l'ordre du jour par priorité les projets de loi de finances, les projets de loi de financement de la sécurité sociale, les projets relatifs aux états de crises et les demandes d'autorisation d'intervention des forces armées à l'étranger au-delà de 4 mois (article 35 de la Constitution) ainsi que les textes transmis par l'autre assemblée depuis au moins 6 semaines. Les textes les plus importants qui doivent être votés périodiquement ou en situation de crise bénéficient donc toujours de la priorité gouvernementale.

L'article 48 alinéa 5 vient également renforcer les droits de l'opposition en disposant que « un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires ». Ce dispositif n'a pas vocation à permettre l'adoption de textes législatifs émanant de l'opposition mais fournit à cette dernière une tribune pour formuler ses propositions qui, selon les thèmes, pourraient éventuellement trouver un écho favorable parmi les parlementaires de différentes sensibilités politiques (sujets de sociétés par exemple qui ne sont pas soumis à l'opposition droite/gauche).

De plus, l'article 48 alinéa 4 dispose qu'« une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques ». Ce faisant, le nouvel article 48 de la Constitution encadre désormais l'organisation des travaux des assemblées en fixant trois semaines de travail sur quatre (deux pour le gouvernement, une pour le contrôle de l'action du gouvernement, un jour de séance pour l'opposition et



DROIT PARLEMENTAIRE

une séance au moins par semaine pour les questions orales) ce qui contribue à la fois à renforcer le rôle du Parlement mais réduit également son autonomie d'organisation (le comité Balladur allait plus loin puisque les 4 semaines étaient définies).

Ce nouveau dispositif va contraindre parlementaires et gouvernement à mieux négocier l'ordre du jour et va obliger le gouvernement à sélectionner les textes dont il juge l'adoption nécessaire et rapide. Il replace le Parlement français dans une situation plus conforme à celle des autres parlements européens. Pour autant, la réservation d'un ordre du jour n'impliquera pas l'adoption du texte.

Enfin, en vertu de l'article 28 de la Constitution, le PM, après consultation du président de l'assemblée concernée, ou la majorité des membres de chaque assemblée peut décider la tenue de jours supplémentaires de séance ce qui permet notamment au gouvernement de toujours faire adopter ses projets de loi.

b – le débat public

Les travaux des commissions n'ont qu'une valeur préparatoire. C'est par la délibération en séance c'est-à-dire en réunion plénière et publique de chaque assemblée que le Parlement exerce ses compétences. Aux termes de l'article 33 de la Constitution, « les séances des deux assemblées sont publiques. Le compte-rendu intégral des débats est publié au JO ».

La révision constitutionnelle de juillet 2008 a modifié l'article 42 de la Constitution en prévoyant que la discussion en séance en 1^{ère} lecture d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir que 6 semaines après le dépôt du texte (entrée en vigueur le 1^{er} mars 2009). Devant la seconde assemblée saisie, la discussion ne peut intervenir qu'à l'expiration d'un délai de 4 semaines à compter de la transmission du texte. Cette modification vise à améliorer la qualité de la loi puisque désormais les parlementaires disposeront de davantage de temps pour examiner les textes qui leur sont soumis. Le constituant a toutefois prévu des exceptions au respect de ces délais : en cas d'urgence, pour les projets de lois de finances ou de financement de la sécurité sociale et pour les projets relatifs aux états de crise. Ces exception s'expliquent soit par l'urgence de la situation soit par l'existence de délais déjà prévus par la Constitution.



DROIT PARLEMENTAIRE

Lors de la discussion des projets ou des propositions de loi, le débat commence par la discussion générale qui porte sur la philosophie générale du texte et qui permet aux orateurs d'exprimer leur opinion sur le texte. La discussion s'engage par l'audition du gouvernement, la présentation du rapport de la commission saisie au fond et si nécessaire par l'audition du rapporteur de la commission saisie pour avis. On aperçoit ici le rôle majeur du rapporteur qui apparaît comme l'interprète des positions de la commission et qui va intervenir tout au long du débat en parallèle avec le ministre principalement concerné par le texte. C'est la conférence des Présidents qui fixe la durée globale de la discussion générale. Ce temps est réparti par le président de l'assemblée entre tous les groupes de manière à garantir à chacun d'eux en fonction de la durée du débat un temps minimum identique. Le gouvernement fait également connaître le temps de ses propres interventions mais compte tenu de l'article 31 de la Constitution qui veut que les ministres puissent intervenir quand ils le désirent, il n'est pas tenu de respecter les indications qu'il a fournies de sorte que la durée de la discussion générale et les temps de parole attribués à chaque groupe peuvent aussi ne pas être respectés.

En outre, dans le cadre de cette discussion générale, l'article 69 alinéa 2 de la Constitution prévoit qu'un membre du Conseil économique, social et environnemental (révision constitutionnelle de juillet 2008, entrée en vigueur dans les conditions fixées par la loi) peut exposer l'avis du conseil sur les projets ou propositions de loi qui lui ont été soumis par le gouvernement. La parole est ensuite donnée aux différents orateurs qui se sont fait inscrire dans la discussion générale.

A ce stade, l'opposition peut retarder le débat en provoquant le vote d'une motion de procédure qui a pour effet d'entraîner le rejet du texte ou la suspension du débat. Il peut s'agir d'une exception d'irrecevabilité qui a pour objet de faire reconnaître que le texte proposé est contraire à la Constitution. Elle ne peut être soulevée qu'une fois, après la présentation du rapport et entraîne le rejet du texte. La limitation de son utilisation s'explique par la nécessité d'éviter que cette motion de procédure serve uniquement pour retarder l'adoption d'un texte. Le dépôt d'une exception d'irrecevabilité constitue aujourd'hui très souvent le préalable à une saisine du Conseil constitutionnel.

Parmi les motions de procédure figure également la question préalable qui a pour objet de faire décider qu'il n'y a pas lieu de délibérer sur le texte.



DROIT PARLEMENTAIRE

Elle concerne donc l'opportunité du texte. Il ne peut être discuté qu'une seule question préalable par texte. A l'Assemblée nationale, la question préalable est souvent couplée avec l'exception d'irrecevabilité et n'est jamais adoptée. En revanche, au Sénat, elle est souvent adoptée lorsque le Sénat est dans l'opposition ou lorsqu'il s'agit d'accélérer la procédure législative en parallèle avec l'emploi de l'article 49 alinéa 3 à l'Assemblée nationale. De cette façon, le texte n'est discuté ni à l'Assemblée nationale ni au Sénat. Saisi par les sénateurs socialistes qui y voyaient un détournement de procédure contraire à l'exercice du droit d'amendement, le Conseil constitutionnel a jugé que le rejet par question préalable n'avait pas affecté au cas présent la régularité de la procédure législative (86-218DC). De plus, la décision 95-370 DC a précisé que le bon déroulement du débat démocratique implique qu'il ne soit pas fait un usage manifestement excessif des droits des parlementaires. L'Assemblée nationale a modifiée en 2009 son règlement afin de créer des « motions de rejet préalable » dont l'objet est de faire reconnaître que le texte proposé est contraire à la Constitution ou de faire décider qu'il n'y a pas lieu de délibérer. En fait, ces motions de rejet préalable sont issues de la fusion des questions préalables et des exceptions d'irrecevabilité.

Après la clôture de la discussion générale, il peut être mis en discussion et aux voix une motion tendant au renvoi à la commission saisie au fond de l'ensemble du texte en discussion et dont l'effet en cas d'adoption est de suspendre le débat jusqu'à la présentation par la commission d'un nouveau rapport. S'il s'agit d'un texte inscrit à l'ordre du jour prioritaire, le gouvernement fixe la date et l'heure auxquelles la commission devra présenter son rapport. Sinon, c'est l'assemblée qui fixe la date de présentation du nouveau rapport. Si à l'Assemblée nationale il ne peut y avoir qu'une seule demande de renvoi en commission, au Sénat, plusieurs demandes sont possibles. La demande de renvoi en commission est soit une technique d'obstruction soit un moyen pour reprendre l'étude d'un texte qui avait été mal préparé.

Enfin, le règlement du Sénat prévoit l'existence de motions préjudicielles dont l'objet est de subordonner un débat à une ou plusieurs conditions en rapport avec le texte en discussion et dont l'effet, en cas d'adoption, est de faire renvoyer le débat jusqu'à la réalisation des conditions exigées.



DROIT PARLEMENTAIRE

Afin d'éviter que ces motions de procédure ne soient que des mesures d'obstructions à la procédure législative, les députés ont décidé lors de la réforme de leur règlement de mai 2009, consécutive à l'adoption de la révision constitutionnelle de juillet 2008, de réduire le temps de parole de l'orateur de chaque groupe de 5 à deux minutes.

Une fois la discussion générale terminée, il faut passer à la discussion des articles du projet ou de la proposition de loi. L'article 42 de la Constitution introduisait une différence entre les projets et les propositions de loi puisque « la discussion des projets de loi porte, devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le gouvernement ». De cette façon, le gouvernement n'avait pas besoin de faire adopter des amendements pour rétablir son texte initial ce qui représentait un avantage indéniable et une rationalisation du travail parlementaire. En revanche, pour les propositions de lois, la discussion s'engageait sur le texte de la commission de sorte qu'il appartenait à l'auteur de la proposition de faire rétablir son texte initial en proposant des amendements. Si le texte a déjà été adopté par l'autre assemblée, la discussion s'engage sur le texte qui lui est transmis. La révision constitutionnelle de juillet 2008 vient bouleverser la procédure législative en prévoyant que « la discussion des projets et propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie » (article 42). Cette modification revalorise le travail des commissions et place les projets et propositions de loi sur un pied d'égalité. Elle ampute le gouvernement d'un avantage indéniable dans la procédure législative. Toutefois, pour les textes les plus importants (projets de révision constitutionnelle, projets de loi de finances et projets de loi de financement de la sécurité sociale), la discussion en séance porte en 1^{ère} lecture sur le texte présenté par le gouvernement et pour les autres lectures sur le texte transmis par l'autre assemblée.

La discussion des articles porte successivement sur chacun d'eux. A ce stade, les amendements sont mis en discussion après la discussion de l'article auquel ils se rapportent et aux voix avant le vote sur cet article. Ainsi, la discussion commence par le texte de chaque article alors que le vote porte d'abord sur les modifications proposées avant de statuer sur le texte initial. Néanmoins, la loi organique du 15 avril 2009 a défini une règle générale limitant au début de l'examen du texte en séance publique le délai dans lequel les amendements peuvent être déposés, ce délai ne s'appliquant pas aux sous-amendements ni aux amendements du gouvernement et de la



DROIT PARLEMENTAIRE

commission. De plus, la loi organique et le RAN prévoient la possibilité de joindre aux amendements une étude d'impact ou une évaluation préalable. Enfin, ils prévoient la possibilité de ne pas présenter les amendements en séance mais uniquement en commission en application de l'article 44 de la Constitution (procédure d'examen simplifiée ou temps législatif programmé lorsque un amendement déposé par un député appartenant à un groupe dont le temps de parole est épuisé est mis au voix sans débat).

C'est donc au moment de la discussion des articles que les parlementaires peuvent véritablement faire usage de leur droit d'amendement. Le droit d'amendement qui constitue le droit de proposer la modification du texte inscrit à l'ordre du jour apparaît comme le corollaire de l'initiative législative. Son existence est prévue par l'article 44 de la Constitution aux termes duquel « les membres du Parlement et le gouvernement ont le droit d'amendement ». Son importance a été admise par le Conseil constitutionnel qui, dans la décision 95-370 DC a affirmé que « le bon déroulement du débat démocratique et, partant, le bon fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels, supposent que soit pleinement respecté le droit d'amendement conféré aux parlementaires par l'article 44 de la Constitution et que, parlementaires comme gouvernement, puissent utiliser sans entrave les procédures mises à leur disposition à ces fins ». L'amendement doit être distingué de l'article additionnel car si les amendements visent à modifier un article déterminé du texte en discussion, l'article additionnel introduit une disposition nouvelle dans le texte en cours de discussion. Le droit de sous-amendement c'est-à-dire le droit de proposer une modification à un amendement est, selon le Conseil constitutionnel, indissociable du droit d'amendement reconnu aux membres du Parlement et au gouvernement (73-49 DC). Le Conseil constitutionnel a ajouté que les sous-amendements ne sont recevables que dans la mesure où ils ne contredisent pas le sens de l'amendement auquel ils s'appliquent.

Toutefois, malgré cette reconnaissance constitutionnelle, le droit d'amendement des parlementaires a été encadré par la Constitution. D'abord, les amendements doivent être recevables au sens des articles 40 et 41 de la Constitution, de la même manière que les propositions de loi. De plus, ils doivent être formulés par écrit et signés par l'un au moins des auteurs et déposés sur le bureau de l'assemblée ou présentés en commission. En outre, l'article 44, alinéa 2 prévoit que le gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement



DROIT PARLEMENTAIRE

soumis à l'examen de la commission. En revanche, le gouvernement peut déposer des amendements à n'importe quel stade de la procédure législative. De ce fait, il existe un déséquilibre net en faveur du gouvernement qui dispose d'un moyen d'action à l'encontre des parlementaires qui feraient de l'obstruction législative.

Toutefois, le fait que le gouvernement puisse déposer à tout moment des amendements peut lui permettre de contourner l'article 39 de la Constitution qui impose la consultation obligatoire du Conseil d'Etat sur tous les projets de loi. Dans les décisions 2006-534 DC et 2006-535 DC, le Conseil constitutionnel a indiqué que le deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution n'impose la consultation du Conseil d'Etat et la délibération en conseil des ministres que pour les projets de loi avant leur dépôt sur le bureau de la première assemblée saisie et non pour les amendements quelque soit leur longueur ou leur importance. Déjà dans la décision 2003-468 DC, le juge constitutionnel avait indiqué qu'un nouvel examen par le Conseil d'Etat s'impose lorsque, faisant suite à une première consultation et avant le dépôt devant le Parlement du projet de loi concerné, une disposition nouvelle est introduite et règle une question nouvelle susceptible de modifier la teneur de l'avis initialement rendu par le Conseil d'Etat.

De plus, la jurisprudence du Conseil constitutionnel a profondément façonné l'usage du droit d'amendement. Dans la décision 2006-535 DC, le Conseil constitutionnel a rappelé qu'il résulte de la Constitution que « le droit d'amendement, qui appartient aux membres du Parlement et au Gouvernement, doit pouvoir s'exercer pleinement au cours de la première lecture des projets et des propositions de loi par chacune des deux assemblées ; qu'il ne saurait être limité, à ce stade de la procédure et dans le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, que par les règles de recevabilité ainsi que par la nécessité pour un amendement, quelle qu'en soit la portée, de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie ». En revanche, le Conseil constitutionnel a limité l'exercice du droit d'amendement au fur et à mesure de l'avancée de la procédure législative.

La révision constitutionnelle de juillet 2008 a modifié l'article 44 de la Constitution en ajoutant un nouvel alinéa selon lequel le droit d'amendement « s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique ». Là encore, le travail des commissions se trouve revalorisé



DROIT PARLEMENTAIRE

puisque le texte qui sortira pourra éventuellement être simplement ratifié par l'assemblée plénière et que l'article 42 de la Constitution dispose que la discussion s'opère sur le texte adopté en commission. En outre, l'objectif avoué du gouvernement était d'aboutir à la fixation par la conférence des présidents d'une durée programmée d'examen des textes à l'issue de laquelle la discussion serait close. Ainsi, l'obstruction parlementaire serait réduite ce qui permettrait de contrebalancer la réduction de l'utilisation de l'article 49 alinéa 3. De ce fait en vertu de la loi organique du 15 avril 2009 et du RAN, les règlements des assemblées peuvent instituer une procédure de temps législatif programmé et déterminer les conditions dans lesquelles les amendements déposés par les parlementaires peuvent être mis aux voix sans discussion tout en garantissant le droit d'expression de tous les groupes y compris ceux d'opposition afin de garantir les exigences de clarté et de sincérité des débats.

En effet, l'article 45 de la Constitution prévoit que les deux assemblées doivent se mettre d'accord pour adopter un texte identique. Dès lors, la navette (le passage du texte d'une assemblée à l'autre) doit se poursuivre jusqu'à l'obtention de ce résultat. Or, au fur et à mesure de l'adoption de certaines dispositions en termes identiques, la discussion se réduit pour ne concerner que les articles sur lesquels existent un désaccord. A ce stade, il semble dès lors dangereux de permettre par voie d'amendement de modifier une disposition déjà votée en termes identiques par les deux assemblées. Cette règle de l'entonnoir est initialement prévue dans les règlements des assemblées mais a été consacrée par le Conseil constitutionnel d'abord pour ne concerner que les étapes postérieures à la commission mixte paritaire (CMP). Elle implique que toute adjonction ou modification apportée au texte après la première lecture doit être en relation directe avec une disposition restant en discussion.

Le Conseil constitutionnel a indiqué dans la décision 98-402 DC qu'il résulte « des dispositions combinées des articles 39, 44 et 45 de la Constitution que le droit d'amendement, qui est le corollaire de l'initiative législative, peut, sous réserve des limitations posées aux troisième et quatrième alinéas de l'article 45, s'exercer à chaque stade de la procédure législative ; que, toutefois, il ressort de l'économie de l'article 45 que des adjonctions ne sauraient, en principe, être apportées au texte soumis à la délibération des assemblées après la réunion de la commission mixte paritaire ; qu'en effet, s'il en était ainsi, des mesures nouvelles, résultant de



DROIT PARLEMENTAIRE

telles adjonctions, pourraient être adoptées sans avoir fait l'objet d'un examen lors des lectures antérieures à la réunion de la commission mixte paritaire et, en cas de désaccord entre les assemblées, sans être soumises à la procédure de conciliation confiée par l'article 45 de la Constitution à cette commission. Dès lors, les seuls amendements susceptibles d'être adoptés à ce stade de la procédure doivent soit être en relation directe avec une disposition du texte en discussion, soit être dictés par la nécessité d'assurer une coordination avec d'autres textes en cours d'examen au Parlement ; que doivent, en conséquence, être regardées comme adoptées selon une procédure irrégulière les dispositions résultant d'amendements introduits après la réunion de la commission mixte paritaire qui ne remplissent pas l'une ou l'autre de ces conditions ».

Puis, dans la décision 2002-459 DC le Conseil constitutionnel a modifié sa formulation en indiquant qu'il résulte « des dispositions combinées des articles 39, 44 et 45 de la Constitution que le droit d'amendement s'exerce à chaque stade de la procédure législative, sous réserve des dispositions particulières applicables après la réunion de la commission mixte paritaire ; que, toutefois, les adjonctions ou modifications ainsi apportées au texte en cours de discussion, quels qu'en soient le nombre et la portée, ne sauraient, sans méconnaître les exigences qui découlent des premiers alinéas des articles 39 et 44 de la Constitution, être dépourvues de tout lien avec l'objet du projet ou de la proposition soumis au vote du Parlement ». De la sorte, le Conseil constitutionnel censure l'existence dans une loi de « cavaliers législatifs » empêchant ainsi le gouvernement de faire passer dans une loi des dispositions législatives qui n'auraient aucun lien avec elle (décision 2003-479 DC : une disposition ayant trait à la discipline des fonctionnaires du Sénat est censurée parce qu'elle a été introduite par voie d'amendement dans la loi relative à la sécurité financière).

Enfin, dans la décision 2006-532DC, le Conseil constitutionnel a appliqué la nouvelle règle de l'entonnoir avant la CMP, en précisant « qu'il ressort également de l'économie de l'article 45 de la Constitution et notamment de son premier alinéa aux termes duquel : " Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique ", que, comme le rappellent d'ailleurs les règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat, les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées après la première lecture par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être



DROIT PARLEMENTAIRE

en relation directe avec une disposition restant en discussion ; que, toutefois, ne sont pas soumis à cette dernière obligation les amendements destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle. Par suite, doivent être regardées comme adoptées selon une procédure irrégulière les adjonctions ou modifications apportées à un projet ou à une proposition de loi dans des conditions autres que celles précisées ci-dessus ».

Par cette jurisprudence, le Conseil constitutionnel a mis un terme au déséquilibre qui existait en faveur des amendements du gouvernement. En effet, dans la décision 86-221 DC, le juge constitutionnel avait admis que l'adoption par la CMP d'un texte commun sur les dispositions restant en discussion ne fait pas obstacle à ce que le gouvernement, en soumettant pour approbation aux deux assemblées le texte élaboré par la commission mixte, modifie ou complète celui-ci par des amendements de son choix, au besoin prenant la forme d'articles additionnels, ces amendements pouvant même avoir pour effet d'affecter des dispositions qui ont déjà été votées dans les mêmes termes par les deux assemblées. Cette jurisprudence ayant été largement critiquée au motif qu'elle donnait de trop grandes prérogatives au gouvernement a été abandonnée par la décision 98-402 DC.

Aujourd'hui, l'équilibre est rétabli entre le droit d'amendement des parlementaires et celui du gouvernement, la première lecture du texte est revalorisée, (toute question qui n'aura pas fait l'objet d'une adoption par une des deux chambres au moins lors de sa première lecture ne pourra plus faire l'objet d'une irruption dans le débat), et un vote conforme des deux assemblées ne pourra plus être remis en cause (sauf exceptions prévues par la jurisprudence) ce qui renforce la logique de l'entonnoir. Le constituant lors de la révision constitutionnelle de juillet 2008 a tenu compte de cette jurisprudence du Conseil constitutionnel en complétant l'alinéa 1 de l'article 45 de la Constitution selon lequel « sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en 1^{ère} lecture dès lors qu'il présente un lien même indirect avec le texte déposé ou transmis » (entrée en vigueur le 1^{er} mars 2009).

La loi organique du 15 avril 2009 définit une règle générale limitant au début de l'examen du texte en séance publique le délai dans lequel peuvent être déposés des amendements, ce délai ne s'imposant pas aux sous-amendements ni aux amendements du gouvernement ou de la commission.



DROIT PARLEMENTAIRE

En outre, à tout moment lors du débat en séance, il peut être fait usage d'incidents de procédure. A ce titre, tout parlementaire qui estime que les règles qui dirigent les délibérations ne sont pas appliquées a le droit de demander au Président d'intervenir. Ce rappel au règlement est toujours prioritaire de sorte que la discussion du texte est immédiatement suspendue. De ce fait, cet incident de procédure est fréquemment détourné de son objet pour évoquer des questions qui ne figurent pas à l'ordre du jour. Le rappel au règlement permet par exemple d'évoquer une question d'actualité ou de réagir à un événement. Il sert aussi d'instrument de procédure pour obtenir la parole avant l'orateur inscrit voire pour pratiquer une obstruction. En théorie, si l'intervention n'a manifestement aucun rapport avec le règlement ou le déroulement de la séance, ou si elle tend à remettre en question l'ordre du jour fixé, le président doit retirer la parole à l'auteur du rappel au règlement. Cependant, dans la pratique, une grande tolérance existe de sorte que les rappels au règlement sont devenus un moyen courant pour contourner les contraintes de l'ordre du jour.

Enfin, la séance peut être momentanément interrompue pour reprendre après un délai plus ou moins long. Les demandes de suspension sont soumises à la décision de l'assemblée sauf quand elles sont formulées par le gouvernement, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond. Il en va de même lorsque la demande est formulée par un président de groupe pour la réunion de son groupe. De ce fait, elle peut permettre de retarder le débat parlementaire. Aussi, il appartient au président de fixer la durée de la suspension qui peut être inférieure à celle qui a été demandée.

3 – Le vote

Une fois que le vote de chaque article avec ses amendements a été réalisé, il est nécessaire de voter sur l'ensemble du projet ou de la proposition de loi.

Le principe de la publicité des séances posé par l'article 33 de la Constitution implique celui des votes. En outre, selon l'article 27 de la Constitution, « le droit de vote des membres du Parlement est personnel », cette disposition étant destinée à éviter l'absentéisme parlementaire. Dans la même perspective, les délégations de vote sont strictement encadrées de sorte qu'un parlementaire ne peut recevoir qu'une seule délégation pour cause de maladie ou de cas de force majeure.



DROIT PARLEMENTAIRE

Le vote a lieu normalement à main levée, le résultat étant proclamé par le Président. En cas de doute, il est procédé par assis et levé et si le doute persiste encore, le scrutin public ordinaire est de droit. Dans ce cas, le décompte des voix et la liste nominative des députés sont publiés en annexe du compte-rendu de la séance. Enfin, lorsque la Constitution exige une majorité qualifiée (motion de censure de l'article 49, alinéa 2 ; pour les lois organiques lorsque l'Assemblée nationale statue définitivement en cas de désaccord avec le Sénat) ou lorsque la responsabilité du gouvernement est engagée sur son programme ou sur une déclaration de politique générale, le scrutin a lieu à la tribune. Dans ce cas, après tirage au sort d'une lettre et à l'appel de leur nom, les parlementaires défilent à la tribune pour voter.

Une fois le projet ou la proposition de loi adopté par une assemblée, le texte est envoyé à l'autre assemblée en vue d'une adoption identique.

C - la navette parlementaire

Aux termes de l'article 45 de la Constitution, « tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique ». Le texte adopté en 1^{ère} lecture par l'assemblée devant laquelle il a été déposé, est transmis à l'autre assemblée par le Premier ministre s'il s'agit d'un projet de loi et par le président de l'assemblée si une proposition de loi est concernée. En vertu de l'article 42, alinéa 2 de la Constitution, devant l'autre assemblée, la discussion s'engage sur le texte qui lui a été transmis.

Deux hypothèses peuvent alors se présenter. Soit, l'assemblée adopte de façon identique le texte qui lui a été transmis. Dans ce cas, son président le transmet au PR pour promulgation. Soit, l'assemblée modifie le texte qui lui a été transmis. Dans cette situation, la navette se poursuit et le texte qu'elle a adopté est transmis à l'autre assemblée qui délibère en seconde lecture. Seules les dispositions qui n'ont pas été adoptées en termes identiques font alors l'objet de cette navette, de sorte que la discussion est de plus en plus réduite au fur et à mesure de la navette.

En cas de divergence entre les deux assemblées, la navette peut se poursuivre indéfiniment. Pour éviter tout blocage, l'article 45 alinéa 2 de la Constitution donne au gouvernement la capacité de sortir de cette situation : « lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque



DROIT PARLEMENTAIRE

assemblée, ou, si le gouvernement a déclaré l'urgence, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre a la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion ». La rédaction de cet article a été modifiée par la révision constitutionnelle de juillet 2008 de telle sorte que « lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée, ou, si le gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée sans que les conférences des présidents s'y soient conjointement opposées, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion » (entrée en vigueur le 1^{er} mars 2009).

D'une part, le gouvernement a la faculté de d'engager la procédure accélérée sur un texte de sorte que chaque assemblée ne pourra faire qu'une seule lecture de ce texte avant l'éventuelle saisine de la CMP. La procédure accélérée constitue un moyen pour le gouvernement de réduire la durée de la procédure législative. Chaque gouvernement abuse régulièrement de cette faculté de sorte que la navette parlementaire devient sans intérêt ce qui nuit à la qualité du travail parlementaire. En effet, lorsque la procédure accélérée est utilisée et que le texte a été soumis en 1^{er} à l'Assemblée nationale (l'inverse étant très rare), la rédaction choisie par les sénateurs ne sera pas examinée par les députés mais transmise directement à la CMP de sorte que les parlementaires ne pourront pas confronter leurs points de vue ce qui fait l'objet de critique de la part des sénateurs. Là encore, la révision constitutionnelle de juillet 2008, suivant les recommandations du comité Balladur a réduit la prérogative du gouvernement en prévoyant que les conférences des présidents peuvent conjointement s'opposer à la procédure accélérée. En pratique, s'il arrivera souvent que la conférence des présidents du Sénat s'oppose à cette procédure accélérée, il est peu probable que celle de l'Assemblée nationale en fasse autant sauf pour manifester une mauvaise humeur à l'égard du gouvernement.

D'autre part, le PM a la faculté de réunir la Commission mixte paritaire pour mettre un terme au désaccord entre les deux assemblées (le PM dispose d'une totale liberté d'appréciation mais s'il choisit de ne pas réunir la CMP, la navette parlementaire continuera jusqu'à ce que le texte soit adopté en termes identiques ou qu'il soit retiré de l'ordre du jour). La



DROIT PARLEMENTAIRE

révision constitutionnelle de juillet 2008 a rétabli une certaine égalité entre parlementaires et gouvernement en permettant aux présidents des assemblées de réunir la CMP pour une proposition de loi. Comme pour le PM, il s'agit d'une simple faculté mise à la disposition des présidents des assemblées. Cette modification n'était pas prévue par le projet de loi constitutionnelle du gouvernement mais a été introduite au cours des débats afin d'emporter l'adhésion des parlementaires récalcitrants à cette révision.

Comme son nom l'indique, la CMP est composée de 7 députés et 7 sénateurs désignés de façon à assurer la représentation de l'opposition et choisis parmi les membres des commissions saisies au fond. Elle siège alternativement à l'Assemblée nationale et au Sénat. La CMP a pour mission de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion qui n'ont donc pas été adoptées dans les mêmes termes par les deux assemblées. Elle fonctionne de la même manière que les autres commissions mais désigne deux rapporteurs, un député et un sénateur.

Si la CMP parvient à adopter un texte de compromis, le gouvernement peut le soumettre pour approbation aux deux assemblées. Dans ce cas, aucun amendement n'est recevable sauf accord du gouvernement. Même si le gouvernement dispose d'une liberté d'appréciation, en principe, le texte élaboré par la CMP est presque toujours inscrit à l'ordre du jour. Si la CMP échoue ou que à l'issue de la CMP, le vote dans chaque assemblée ne porte pas sur un texte identique, le gouvernement peut faire procéder à une nouvelle lecture dans chaque assemblée. Si les deux assemblées n'ont toujours pas voté le même texte, le gouvernement a la possibilité de demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. De cette façon, le bicaméralisme égalitaire se transforme, à la demande du gouvernement en un bicaméralisme inégalitaire à l'avantage de l'Assemblée nationale. Celle-ci peut statuer sur le texte élaboré par la CMP ou sur le dernier texte qu'elle a voté modifié le cas échéant par des amendements votés par le Sénat.

Il ressort de l'examen de la procédure législative que le gouvernement dispose de plusieurs prérogatives pour accélérer la procédure et lui permettre d'aboutir. Tout d'abord, le gouvernement maîtrise partiellement l'ordre du jour. De plus, au stade de la discussion des projets ou propositions, le gouvernement dispose du droit d'amendement, du droit de prendre la parole quand il le souhaite et de la faculté d'opposer les irrecevabilités, financière et législative. Il peut également accélérer la discussion en déclarant « l'urgence », demander un débat restreint ou un



vote sans débat (au cours duquel ne peuvent pas être invoqués le renvoi en commission, la question préalable ou l'exception d'irrecevabilité). C'est aussi le gouvernement et son PM qui peuvent décider de convoquer la CMP et de donner le dernier mot à l'Assemblée nationale. Enfin, au moment du vote, le gouvernement dispose du vote bloqué et de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution (même si la révision constitutionnelle de 2008 a restreint son usage).

Une fois la loi définitivement adoptée par le Parlement, il appartient au PR de la promulguer dans le délai de 15 jours suivant sa transmission. De cette façon, le PR atteste que la loi a été adoptée conformément aux procédures constitutionnelles et qu'elle peut donc être publiée et entrer en vigueur. Toutefois, la saisine du Conseil constitutionnel retarde (si le juge utilise le délai d'un mois qui lui est accordé pour se prononcer, la promulgation est retardée d'un mois et demi au maximum) ou empêche la promulgation de la loi (lorsque la loi a été déclarée contraire à la Constitution). Enfin, la promulgation est également retardée lorsque le PR demande une nouvelle délibération de la loi. Puis, dernier acte, la loi est publiée au JO et entre à vigueur soit à la date qu'elle a prévue soit le lendemain de sa publication.

2^{ème} § - Les procédures législatives spéciales

A - Les lois constitutionnelles

1 – L'article 89 de la Constitution

L'article 89 de la Constitution établit deux phases distinctes : l'examen et l'adoption parlementaires de la loi constitutionnelle puis sa ratification soit par le Congrès du Parlement soit par référendum. Tout d'abord, l'article 89 opère une distinction selon que l'initiative de la révision provient des parlementaires (proposition de révision) ou du PR (projet de révision). L'initiative du chef de l'Etat n'est pas autonome puisqu'elle nécessite une proposition du PM (qui, en période de cohabitation peut tout à fait refuser de présenter cette proposition). Elle s'exerce sous la forme d'un décret contresigné désignant l'assemblée devant laquelle le projet est déposé et le ministre chargé de le défendre. Quant au pouvoir d'initiative parlementaire, il est soumis à l'épreuve de l'inscription à l'ordre du jour ce qui explique que, malgré de nombreuses propositions de révision déposées par les



DROIT PARLEMENTAIRE

parlementaires, aucune n'ait pu surmonter l'obstacle de l'inscription à l'ordre du jour afin d'être adoptée.

Les projets et propositions de révision sont discutés de la même manière que les lois ordinaires, le droit d'amendement peut être exercé même s'il est limité à des amendements en relation directe avec le texte soumis à discussion. L'article 89 alinéa 2 précise que le projet ou la proposition de révision doit être voté en termes identiques par les deux assemblées. De ce fait, il est impossible de recourir à la CMP. De plus, chaque assemblée possède un droit de veto (notamment le Sénat qui chaque fois qu'il est dans l'opposition peut s'opposer à une révision constitutionnelle comme en 1984 et 1990).

Une fois cette phase terminée, deux possibilités existent concernant la ratification. D'une part, les propositions de révision sont obligatoirement soumises à référendum. Une question se pose alors : le PR est-il tenu de convoquer les électeurs pour leur soumettre la proposition de révision ? Sur cette question la doctrine est divisée, certains pensant que le PR a une compétence liée, d'autres estiment au contraire qu'il possède un pouvoir discrétionnaire et peut donc faire échec à la tentative de révision de la Constitution.

D'autre part, s'il s'agit d'un projet de révision constitutionnelle, le PR peut décider de ne pas le soumettre au référendum et de réunir le Congrès du Parlement à Versailles (réunion des députés et des sénateurs). A la lecture de l'article 89 de la Constitution on s'aperçoit que le recours au Congrès ne devrait être qu'exceptionnel alors que depuis 1958 sa convocation est devenue la règle pour faire aboutir une révision constitutionnelle. Le Congrès ne peut exercer le droit d'amendement, il statue uniquement sur l'adoption ou le rejet du texte qui lui est soumis. Pour être adopté, le texte doit être voté à la majorité des trois-cinquièmes des suffrages exprimés.

La Constitution et la jurisprudence du Conseil constitutionnel prévoient des limitations à l'exercice du pouvoir constituant. Le Conseil constitutionnel a indiqué dans la décision 92-312 DC Maastricht 2 que « sous réserve d'une part des limitations touchant aux périodes au cours desquelles une révision de la Constitution ne peut pas être engagée ou poursuivie, qui résultent des articles 7, 16, 89, alinéa 4 du texte constitutionnel et, d'autre part, du respect des prescriptions du 5^{ème} alinéa



de l'article 89 en vertu desquelles la forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision, le pouvoir constituant est souverain ». L'article 7 de la Constitution interdit la révision pendant les périodes de vacance ou d'empêchement de la présidence la République, l'article 89 alinéa 4 interdit toute révision de la Constitution lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire. Le dernier alinéa de l'article 89 interdit de porter atteinte à la forme républicaine du gouvernement. Cette disposition est apparue en 1884 pour écarter tout retour à la monarchie, elle a été reprise dans la Constitution de 1946 et de 1958. Le Conseil constitutionnel ajouté de façon prétorienne une limitation selon laquelle la révision est interdite pendant l'application de l'article 16 de la Constitution. Cette limitation même si elle n'est pas expressément prévue s'impose car pendant l'application de l'article 16, le seul but du PR doit être de rétablir le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et ce d'autant plus qu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire ce qui interdit de réviser la Constitution.

Enfin, il faut noter que le Conseil constitutionnel a toujours refusé de se prononcer sur la conformité à la Constitution des lois constitutionnelles (2003-469 DC) alors même que sans contrôler le fond il pourrait contrôler le respect de la procédure.

2 – L'article 11 de la Constitution

Soucieux d'éviter le blocage du Sénat, le général de Gaulle a en 1962 choisi de faire adopter la révision de la Constitution non par le biais de l'article 89 mais par celui de l'article 11 de la Constitution. De cette façon, le PR contournait l'obstacle parlementaire en soumettant son projet directement au référendum. Il a réitéré sa méthode en 1969 en soumettant au peuple le projet de réforme du Sénat. Ces deux recours à l'article 11 de la Constitution ont engendré une immense controverse juridique qui n'est d'ailleurs pas close. Plusieurs arguments peuvent être avancés dans un sens comme dans l'autre. Georges Pompidou a estimé que si les chambres peuvent entreprendre une révision sans l'intervention du PR alors celui-ci doit pouvoir modifier la Constitution sans l'intervention du Parlement. D'autres arguments plus juridiques ont été avancés en faveur de la dualité des procédures de révision. D'une part, l'article 11 évoque la notion de « projet de loi » sans préciser s'il s'agit d'une loi ordinaire, organique ou constitutionnelle. D'autre part, le général de Gaulle a évoqué la règle du parallélisme des formes en vertu de laquelle le peuple ayant adopté la



Constitution par référendum, il lui appartient aussi de la modifier. A l'inverse, certains ont estimé que la révision n'étant envisagée qu'à l'article 89 de la Constitution, l'utilisation de l'article 11 était contraire à la Constitution. Enfin, d'autres (Doyen Vedel) ont affirmé que l'acceptation par les français du 1^{er} référendum avait créé une coutume qui pourrait continuer à être appliquée. Le Conseil constitutionnel, saisi en 1962, n'a pas tranché cette querelle étant incompétent pour contrôler les lois référendaires.

Pour sortir de cette impasse et éviter toute nouvelle révision de la Constitution sur le fondement de l'article 11, il conviendrait, comme l'a évoqué le Comité consultatif pour la révision de la Constitution en 1993, de clarifier la rédaction de l'article 11 et éventuellement de donner compétence au Conseil constitutionnel de contrôler la conformité à la Constitution du projet soumis à référendum avant la consultation électorale ou d'interdire dans la Constitution la révision par le biais de l'article 11.

3 - Les différentes révisions depuis 1958

24 révisions de la Constitution ont été entreprises depuis son entrée en vigueur qui n'ont pas toutes abouti. On assiste de ce fait à une banalisation des révisions constitutionnelles alors même que depuis la révolution de 1789 la France avait ignoré le mécanisme de la révision de la Constitution préférant changer de Constitution à chaque crise institutionnelle. Ces modifications successives sont parfois critiquées, certains regrettant cette banalisation de la norme fondamentale. Pourtant, on ne peut que se réjouir de ces révisions qui montrent que la Constitution est une norme vivante et effective qui a besoin, comme la loi, d'être constamment adaptée et qui mettent la France en harmonie avec les grandes démocraties européennes qui révisent régulièrement leur norme fondamentale.

24 révisions constitutionnelles ont été menées jusqu'à leur terme dont 22 sur le fondement de l'article 89 de la Constitution et parmi elles 21 ont été définitivement adoptées par le biais du Congrès du Parlement.

En juin 1960 : révision concernant la Communauté française entreprise sur le fondement de l'ancien article 85 de la Constitution.

En 1963, l'article 28 de la Constitution a été modifié pour changer les dates de début et de fin de session parlementaire qui commençaient



DROIT PARLEMENTAIRE

désormais le 2 octobre et le 2 avril (entre 1958 et 1963 la session démarrait le 1^{er} mardi d'octobre pour s'achever le 3^{ème} vendredi de décembre et la 2^{ème} session s'ouvrait le dernier mardi d'avril pour une durée de 3 mois maximum). En 1974, l'article 61 de la Constitution est modifié pour permettre à 60 députés ou 60 sénateurs de saisir le Conseil constitutionnel de la conformité d'une loi ordinaire.

En 1976, l'article 7 de la Constitution est complété car il n'envisageait pas la disparition ou l'empêchement d'un candidat à l'élection présidentielle avant ou entre les deux tours. En 1992, le Conseil constitutionnel, saisi par le PR, avait décelé des contrariétés entre le traité de Maastricht et la Constitution qui ont nécessité une révision. Est inséré dans la Constitution un nouveau titre XV « des Communautés européennes et de l'Union européenne » qui prévoit le droit de vote des ressortissants communautaires aux élections européennes et municipales, un droit de regard du Parlement sur les propositions d'actes communautaires (article 88-4). Cette révision va au-delà de ce qui était nécessaire pour ratifier le traité de Maastricht en complétant l'article 2 de la Constitution par un alinéa selon lequel « la langue de la République est le français » et en ajoutant aux autorités de saisine du Conseil constitutionnel prévues à l'article 54 de la Constitution, 60 députés ou 60 sénateurs.

En 1993, deux révisions interviennent à la suite des propositions faites par le Comité consultatif du Doyen Vedel. La 1^{ère} limite l'intervention de la Haute Cour de justice au jugement du PR en cas de haute trahison et crée une Cour de justice de la République pour juger les membres du gouvernement pour des crimes ou délits commis dans l'exercice de leurs fonctions. A cette occasion, l'article 65 de la Constitution est également modifié pour donner au Conseil supérieur de la magistrature plus d'autonomie. La seconde révision insère dans la Constitution un nouvel article 53-1 relatif au droit d'asile (cette révision a été rendue nécessaire par la décision du Conseil constitutionnel du 13 août 1993 qui obligeait la France à examiner les demandes d'asile des personnes se réclamant du Préambule de 1946 alors que les accords de Schengen prévoient que les décisions prises en matière d'asile par chacun des Etats membres s'imposent aux autres Etats membres).

Le 4 août 1995 est adopté une importante révision qui élargit le champ du référendum à tout projet relatif à la politique économique ou sociale et aux services publics de la nation, qui instaure la session unique (du 1^{er} jour



DROIT PARLEMENTAIRE

ouvrable d'octobre au dernier jour ouvrable de juin), qui modifie le régime des immunités parlementaires (l'inviolabilité étant désormais limitée à l'arrestation sans empêcher la poursuite) qui modifie l'article 48 de la Constitution relatif à l'ordre du jour (1 séance par mois est réservée à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée) et qui abroge les dispositions relatives à la Communauté française.

En 1996, est adopté le principe d'une intervention parlementaire dans l'élaboration des lois de financement de la sécurité sociale ce qui entraîne la modification des articles 34 (les lois de financement de la sécurité sociale fixent les objectifs de dépense et les conditions de l'équilibre financier), 39 (les projets de lois de financement sont soumis en 1^{er} lieu à l'Assemblée nationale) et la création d'un article 47-1 selon lequel le Parlement vote les lois de financement de la sécurité sociale.

En 1998, est modifié le statut constitutionnel de la Nouvelle-Calédonie. L'année 1999 voit le Congrès du Parlement voter deux lois constitutionnelles. La 1^{ère} a modifié les articles 88-2 et 88-4 de la Constitution pour permettre la ratification du Traité d'Amsterdam (peuvent être consentis les transferts de compétence nécessaires à la détermination de règles relatives à la libre circulation des personnes et aux domaines qui lui sont liés et élargissement de l'article 88-4). La seconde révision inscrit dans la Constitution le principe de la parité hommes/femmes et permet la ratification du Traité de Rome instituant la Cour pénale internationale.

La loi constitutionnelle du 2 octobre 2000 est la première à avoir été ratifiée par le référendum prévu à l'article 89 de la Constitution. Désormais, le mandat présidentiel est réduit à 5 ans applicable dès la prochaine élection de 2002.

En 2002, l'article 88-2 de la Constitution est complété pour tenir compte du mandat d'arrêt européen. Puis, le 28 mars 2003 est adoptée une révision constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République dont une large part est consacrée au statut de l'Outre-mer. Enfin, en 2005, la Constitution est modifiée pour permettre la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe, une nouvelle disposition prévoyant notamment que toute adhésion à l'Union européenne devra être soumise au référendum par le PR. Toutefois, l'entrée en vigueur du traité portant Constitution de l'Union européenne conditionne l'intégration de cette



DROIT PARLEMENTAIRE

révision dans la Constitution de 1958. Le même jour a également été adoptée la Charte de l'environnement.

En 2007, le PR a soumis au Congrès du Parlement plusieurs projets de lois constitutionnelles touchant à la responsabilité pénale du chef de l'Etat, à la peine de mort et au statut de la Nouvelle-Calédonie (réunion du Congrès le 19 février 2007, loi constitutionnelle du 23 février 2007). Le texte relatif à la Nouvelle-Calédonie a pour objet de préciser la composition du corps électoral appelé à voter pour l'élection des membres du Congrès et des assemblées de province. Désormais, il est prévu dans la Constitution à l'article 77, un alinéa selon lequel la définition du corps électoral doit se faire par rapport à l'accord de Nouméa signé en 1998. Le projet de loi constitutionnelle relatif à la peine de mort a pour but d'intégrer dans la Constitution une disposition selon laquelle « nul ne peut être condamné à la peine de mort ». Il s'agit pour le PR de défendre le caractère inviolable et sacré de la vie humaine et d'agir en faveur de l'abolition universelle de la peine de mort. Cette révision permettra aussi à la France de ratifier le deuxième protocole au Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1989 qui exige une abolition définitive de la peine de mort, puisque le Conseil constitutionnel dans sa décision 524-525DC avait imposé une révision de la Constitution. Enfin, les articles 67 et 68 de la Constitution sont modifiés renouvelant les principes de la responsabilité pénale du chef de l'Etat.

En février 2008, la Constitution est révisée afin de permettre la ratification du Traité de Lisbonne. Puis, en juillet 2008, a été adoptée la plus importante révision de la Constitution qui vise à moderniser les institutions de la Vème République (loi constitutionnelle du 23 juillet 2008). Elle renforce les droits du Parlement, notamment au cours de la procédure législative, permet une saisine du Conseil constitutionnel par les citoyens, met en place un référendum d'initiative populaire... Cette révision constitutionnelle prévoit également que toute nouvelle adhésion d'un Etat à l'Union européenne sera soumise à référendum ou au congrès du Parlement (article 88-5 de la Constitution).

Il faut aussi faire mention parmi les révisions constitutionnelles de celle de 1962 qui a été faite sur le fondement de l'article 11 de la Constitution et qui a permis l'élection du PR au suffrage universel direct.



DROIT PARLEMENTAIRE

Pour l'heure, un seul projet de révision a échoué entraînant le départ du général de Gaulle en 1969. Il s'agissait à cette occasion de faire du Sénat une assemblée représentant les forces économiques et sociales.

D'autres projets de révision ont été abandonnés en cours de procédure. Il s'agit notamment du projet du Président Pompidou visant à introduire le quinquennat qui en 1973 fut voté en termes identiques par les deux assemblées mais à une majorité trop faible pour espérer recueillir les trois cinquièmes exigés lors du vote du Congrès. Le même phénomène s'est produit en 1974 lorsque le PR souhaitait réformer l'article 25 de la Constitution pour assouplir le régime des incompatibilités entre les fonctions parlementaires et gouvernementales.

Le 3^{ème} projet qui n'est pas allé à son terme est celui de François Mitterrand en 1984 qui souhaitait élargir le champ du référendum de l'article 11 pour l'étendre aux garanties fondamentales des libertés publiques. Le texte a été approuvé par l'Assemblée nationale mais rejeté par le Sénat. En fait, l'origine de cette tentative de révision est venue d'un texte sur l'enseignement privé soutenu par le ministre de l'éducation nationale qui a été rejeté par les sénateurs qui ont demandé au PR de le soumettre au référendum car selon eux le texte était contraire à la liberté de l'enseignement. Le PR a estimé que cela était impossible car on ne peut soumettre au référendum des projets de loi portant sur les libertés fondamentales, d'où son idée de modifier le champ d'application de l'article 11 de la Constitution. Néanmoins, le Sénat, étant à ce moment là dans l'opposition, a usé de sa faculté d'empêcher toute révision de la Constitution.

En 1990, le PR voulait permettre la saisine du Conseil constitutionnel par les citoyens dans le cadre d'un contrôle de constitutionnalité par voie d'exception. Approuvé par l'Assemblée nationale, le texte a été modifié par le Sénat puis retiré de l'ordre du jour par le gouvernement. Une nouvelle tentative a été faite en 1993 mais sans plus de succès. Si cette réforme avait été adoptée, les particuliers, à l'occasion d'un procès, auraient pu invoquer la violation par une loi de leurs droits fondamentaux. Il appartenait alors au juge de saisir le Conseil d'Etat ou la Cour de cassation qui seuls avaient le pouvoir de saisir le Conseil constitutionnel. Si la loi était déclarée inconstitutionnelle, elle n'était pas appliquée au procès en cours et ne serait plus applicable dans tous les cas dès publication de la décision du Conseil constitutionnel au JO.



Enfin, en 2000, la procédure visant à modifier les dispositions constitutionnelles relatives au CSM et à la Nouvelle-Calédonie a été abandonnée alors même que le texte avait été voté en termes identiques par les deux assemblées et que le Congrès avait été convoqué par le PR. Le décret de convocation a en fait été abrogé.

B – Les lois organiques

La loi organique peut être définie comme une loi qui a pour objet, selon la procédure fixée par la Constitution, de préciser ou de compléter les dispositions constitutionnelles. L'adoption des lois organiques obéit à une procédure légèrement différente de celle des lois ordinaires fixée par l'article 46 de la Constitution qui distingue les lois organiques et les lois ordinaires relatives au Sénat et dispose « les lois auxquelles la Constitution confère le caractère organique sont votées et modifiées dans les conditions suivantes... ».

1 - Le domaine des lois organiques

Les lois organiques, prolongements de la Constitution, qui disposent d'une valeur supérieure à la loi ordinaire, sont prévues à de nombreuses reprises par la Constitution. Les articles 6 (élection du PR), 13 (nomination en conseil des ministres), 23 (incompatibilité entre la fonction de membre du gouvernement et le mandat parlementaire), 25 (durée des pouvoirs de chaque assemblée, indemnité, conditions d'éligibilité), 27 (délégation de vote des parlementaires), 34 (précisions de la détermination du domaine de la loi ordinaire), article 34-1 (possibilité pour les assemblées de voter des résolutions), article 39 (conditions de présentation des projets de lois), article 44 (droit d'amendement), 47 (vote, procédure, présentation et contenu des lois de finances), 47-1 (lois de financement de la sécurité sociale), 57 (incompatibilités des membres du Conseil constitutionnel), 61-1 (QPC), 63 (organisation, procédure et fonctionnement du Conseil constitutionnel), 64 (statut des magistrats), 65 (composition, organisation et procédure devant le Conseil supérieur de la magistrature), 68 (composition, fonctionnement de la Haute Cour de justice), 68-2 (composition et fonctionnement de la Cour de justice de la République), 69 (saisine du CESE par voie de pétition), 71 (composition et fonctionnement du Conseil économique et social), 71-1 (défenseur des Droits), 72 (expérimentation des collectivités locales), 72-1 (référendum local), 72-2 (ressources propres des collectivités locales), 72-4 (changement de régime des collectivités territoriales d'outre-mer), 73 (liste



des matières législatives dans lesquelles les départements et les collectivités d'outre mer ne peuvent être habilités à intervenir), 74 (statut des collectivités d'outre-mer), 77 (statut de la Nouvelle-Calédonie) et 88-3 (droit de vote et d'éligibilité des ressortissants de l'Union européenne aux élections municipales) renvoient à une loi organique. En fait, seul le fonctionnement des assemblées parlementaires et la loi électorale ressortissent à la compétence de la loi ordinaire.

Le domaine des lois organiques est protégé par le Conseil constitutionnel dans le cadre du contrôle des lois ordinaires. Ainsi, une loi ordinaire qui empiéterait sur ce domaine serait déclarée contraire à la Constitution (l'inverse n'étant pas vrai car une loi organique peut toujours contenir des dispositions législatives ordinaires que le Conseil constitutionnel déclassera et qui pourront être modifiées par une loi ordinaire).

2 - La procédure d'adoption

La procédure législative ordinaire s'applique à l'examen, à la discussion et au vote des lois organiques sous réserve de quelques adaptations prévues par l'article 46 de la Constitution. Tout d'abord, aux termes de l'alinéa 2, « le projet ou la proposition n'est soumis à la délibération et au vote de la première assemblée saisie qu'à l'expiration d'un délai de 15 jours après son dépôt ». Ce délai était destiné à éviter toute précipitation concernant des lois dont l'objet touche aux pouvoirs publics. La révision constitutionnelle de juillet 2008 (entrée en vigueur le 1^{er} mars 2009) a modifié cet alinéa en soumettant l'adoption des lois organiques au respect des délais fixés par l'article 42 de la Constitution (soit discussion du texte 6 semaines après son dépôt en 1^{ère} lecture devant la 1^{ère} assemblée saisie et 4 semaines après sa transmission à l'autre assemblée). Toutefois, si la procédure accélérée est utilisée, le texte ne peut être soumis à la délibération de la 1^{ère} assemblée saisie avant l'expiration d'un délai de 15 jours après son dépôt. De plus, l'alinéa 3 dispose que « la procédure de l'article 45 est applicable. Toutefois, faute d'accord entre les deux assemblées, le texte ne peut être adopté par l'Assemblée nationale en dernière lecture qu'à la majorité absolue de ses membres ». Là encore, l'importance des lois organiques explique l'existence d'une condition spécifique de majorité.



Quant aux lois organiques relatives au Sénat, elles doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées (alinéa 4), de sorte que le texte ne peut être soumis à la procédure de l'article 45 de la Constitution et que l'Assemblée nationale ne dispose pas du dernier mot. En cas de désaccord entre les deux assemblées, le texte est repoussé. De cette façon est restauré le bicaméralisme égalitaire et le Sénat se voit octroyer un droit de veto. Dans la décision 85-195 DC, le Conseil constitutionnel a précisé la notion de « loi organique applicable au Sénat » en indiquant « qu'il faut entendre les dispositions législatives qui ont pour objet, dans les domaines réservés aux lois organiques, de poser, de modifier ou d'abroger des règles concernant le Sénat ou qui, sans se donner cet objet à titre principal, n'ont pas moins pour effet de poser, de modifier ou d'abroger des règles le concernant ; qu'en revanche, si une loi organique ne présente pas ces caractères, la seule circonstance que son application affecterait indirectement la situation du Sénat ou de ses membres ne saurait la faire regarder comme relative au Sénat » (sur ce fondement le Conseil constitutionnel a notamment décidé que l'accroissement du nombre des députés au Congrès du Parlement ne prive d'aucun droit ou prérogative les sénateurs). L'article 88-3 de la Constitution a assimilé aux lois relatives au Sénat, la loi organique qui détermine les modalités de participation des ressortissants de l'Union européenne aux élections municipales qui est donc votée dans les mêmes termes par les deux assemblées.

Enfin, les lois organiques, en raison de leur importance dans l'organisation des pouvoirs publics, sont obligatoirement soumises par le PM au contrôle du Conseil constitutionnel.

C - les lois référendaires

La proposition de soumettre un texte au référendum fait toujours l'objet d'un débat au Parlement. Si l'initiative vient du gouvernement, celui-ci fait devant chaque assemblée une déclaration suivie d'un débat. Si l'initiative vient des deux assemblées, un débat a naturellement lieu au Parlement. Les opérations référendaires sont organisées par le gouvernement sous le contrôle du Conseil constitutionnel qui est compétent en vertu de l'article 60 de la Constitution pour contrôler la régularité des opérations de référendum ainsi que les opérations de campagne. En cas de référendum positif, le PR dispose de 15 jours pour promulguer la loi. Dans la décision 62-20 DC, le Conseil constitutionnel a indiqué que « les lois que la Constitution a entendu viser dans son article 61 sont uniquement les lois votées par le Parlement et



DROIT PARLEMENTAIRE

non point celles qui, adoptées à la suite d'un référendum, constituent l'expression directe de la souveraineté nationale ». En conséquence, le Conseil constitutionnel refuse de contrôler la conformité à la Constitution des lois référendaires. Cette situation soulève d'ailleurs des difficultés puisque les lois référendaires peuvent être modifiées par des lois ordinaires.

La révision constitutionnelle de juillet 2008 a élargi le champ d'application du référendum non seulement en ajoutant parmi les textes pouvant faire l'objet d'un référendum les réformes relatives à la politique environnementale, mais aussi en ajoutant un dispositif qui consacre le référendum d'initiative parlementaire. Désormais, « Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux Assemblées, publiées au Journal Officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions. Lorsque le référendum est organisé sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat. Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi et ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an. Les conditions de sa présentation et celles dans lesquelles le Conseil constitutionnel contrôle le respect des dispositions de l'alinéa précédent sont déterminées par une loi organique.

Si la proposition de loi n'a pas été examinée par les deux assemblées dans un délai fixé par la loi organique, le Président de la République la soumet au référendum. Lorsque la proposition de loi n'est pas adoptée par le peuple français, aucune nouvelle proposition de référendum portant sur le même sujet ne peut être présentée avant l'expiration d'un délai de deux ans suivant la date du scrutin. Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet ou de la proposition de loi, le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats de la consultation ».



DROIT PARLEMENTAIRE

Toutefois, l'entrée en vigueur de cette nouvelle rédaction était subordonnée au vote d'une loi organique. Un projet de loi organique a été déposé en décembre 2010 sur le bureau de l'Assemblée nationale et voté en 1^{ère} lecture par cette assemblée le 10 janvier 2012 puis par le Sénat un an plus tard. Finalement après deux lectures dans chaque assemblée, la CMP s'est réunie parvenant à un accord permettant l'adoption définitive du texte le 21 novembre 2013 et ouvrant ainsi la saisine du Conseil constitutionnel. Toutefois, la loi organique prévoit une entrée en vigueur différée au premier jour du treizième mois suivant celui de sa promulgation.

La modification de l'article 11 de la Constitution, par la révision du 23 juillet 2008, est l'aboutissement d'une réflexion visant à associer plus étroitement le citoyen à l'élaboration de la loi. Contrairement à ce que pourrait laisser penser la dénomination – abusive – de « référendum d'initiative populaire », les troisième à sixième alinéas de l'article 11 de la Constitution instaurent une nouvelle forme d'initiative parlementaire pouvant déboucher sur l'organisation d'un référendum. L'initiative n'est pas populaire mais parlementaire : les citoyens n'interviennent que pour soutenir l'initiative parlementaire. Le référendum n'est pas automatique : il ne devient obligatoire qu'en l'absence d'examen de la proposition de loi par le Parlement, ce dernier conservant la faculté de s'en saisir afin de l'adopter, la modifier ou la rejeter. En résumé, le soutien populaire et la perspective du référendum n'apparaissent que comme un aiguillon vis-à-vis du Parlement pour l'inciter à débattre d'une proposition de loi. La disposition s'apparente davantage à un droit de pétition contraignant le Parlement à examiner un texte qu'à une nouvelle modalité de consultation référendaire.

Lorsque l'initiative a valablement été soutenue par une partie des membres du Parlement, elle doit être ouverte au soutien de l'électorat. Le seuil fixé est de 10 % des électeurs, soit actuellement plus de 4 millions de citoyens. Le recueil du soutien populaire à l'initiative parlementaire implique la mise en place d'un dispositif de collecte et la fixation d'un délai à l'expiration duquel le Conseil constitutionnel constatera si cette condition est ou non remplie.

Il appartient au Conseil constitutionnel d'opérer d'une part, un contrôle de recevabilité de l'initiative dans le délai d'un mois. Celui-ci comporte à la fois une dimension formelle – nombre de soutiens parlementaires – et une dimension matérielle. Le Conseil constitutionnel doit en effet s'assurer du respect du domaine d'intervention de la loi référendaire.



DROIT PARLEMENTAIRE

En vertu du premier alinéa de l'article 61, le Conseil constitutionnel procède, d'autre part, à un contrôle de la conformité à la Constitution de la proposition de loi. Par souci de clarté et de lisibilité de la procédure de recueil des soutiens populaires, ce contrôle de constitutionnalité a priori doit intervenir avant la phase de collecte des signatures afin d'éviter au juge constitutionnel de devoir censurer une proposition de loi qui aurait déjà recueilli le soutien d'au moins un dixième des électeurs et afin d'éviter la mise en œuvre d'une procédure très lourde de recueil de très nombreuses signatures sur la base d'un texte qui ne serait pas conforme à la Constitution. Une fois que le Conseil constitutionnel a déclaré la proposition de loi conforme à la Constitution, s'ouvre alors la période de recueil des soutiens populaires qui est de 9 mois. Les soutiens populaires sont recueillis de façon électronique.

Une fois l'initiative déclarée recevable et conforme à la Constitution, le Parlement peut en engager l'examen. Si la proposition de loi n'a pas été examinée au moins une fois par chacune des deux assemblées parlementaires dans un délai de six mois à compter de la publication au Journal officiel de la décision du Conseil constitutionnel déclarant qu'elle a obtenu le soutien d'au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales, le Président de la République la soumet au référendum. Le Président de la République a donc compétence liée pour soumettre la proposition de loi à référendum. Une fois adoptée par référendum, la loi doit être promulguée dans un délai de quinze jours, conformément au dernier alinéa de l'article 11 de la Constitution.

Le Conseil constitutionnel, dans la décision 2013-681 DC du 5 décembre 2013 a validé la loi organique portant application de l'article 11 de la Constitution. Il a prononcé une réserve d'interprétation considérant que ces propositions de loi devraient respecter notamment l'article 40 de la Constitution sur la recevabilité financière des propositions de loi. Il a aussi indiqué concernant la suspension du décompte du délai de 6 mois pendant lequel les deux assemblées doivent examiner le texte que la suspension du décompte de ce délai de six mois devait intervenir non seulement entre les sessions ordinaires mais également en cas de dissolution intervenant au cours d'une session ordinaire.



D – Les lois ordinaires spéciales

1 - les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale

La procédure applicable aux lois de finances (qui déterminent les charges et les ressources de l'Etat et qui comprennent la loi de finances de l'année, la loi de finances rectificative qui en cours d'année modifie les estimations initiales et la loi de règlement qui intervient après la vérification des exercices financiers) et aux lois de financement de la sécurité sociale instituées par la révision constitutionnelle du 22 février 1996 (qui déterminent les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, qui ont pour finalité de limiter les déficits sociaux, de clarifier la répartition des responsabilités entre les partenaires sociaux et l'Etat et de renforcer le contrôle du Parlement sur les comptes de la sécurité sociale) est fixée par la Constitution dans les articles 39, 47 et 47-1. Dans les deux cas, l'initiative appartient au gouvernement, de sorte qu'il ne peut exister que des projets de loi et la priorité d'examen appartient à l'Assemblée nationale. Le Conseil constitutionnel a déduit de cette priorité que le gouvernement ne peut présenter en premier lieu devant le Sénat des amendements qui constituent des mesures financières entièrement nouvelles (76-73 DC).

La loi organique du 15 avril 2009 ne soumet pas les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale à l'obligation de l'étude d'impact. Toutefois, elle prévoit que lorsque ces textes sont accompagnés de dispositions qui n'ont pas directement pour objet de déterminer les ressources et les charges de l'Etat, les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale ou de fixer compte tenu des prévisions de recettes, des objectifs de dépenses, ces dispositions doivent être accompagnées d'une évaluation préalable. Cette dernière ne relevant pas de l'article 39 de la Constitution, son inexistence ne permettra pas à la conférence des présidents de refuser l'inscription du projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale à l'ordre du jour.

En outre, les articles 47 et 47-1 imposent des délais d'adoption de ces deux lois. En ce qui concerne les lois de finances, l'article 47, alinéa 2, prévoit que « si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de 40 jours après le dépôt du projet, le gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de 15 jours. Il est ensuite



procédé dans les conditions prévues à l'article 45 ». L'alinéa 3 ajoute que si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de 70 jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance. En ce qui concerne les lois de financement de la sécurité sociale, le délai est fixé à 20 jours pour l'examen en 1^{ère} lecture à l'Assemblée nationale. Si l'Assemblée ne s'est pas prononcée dans ce délai, le gouvernement saisit le Sénat qui se prononce dans un délai de 15 jours, le Parlement devant se prononcer globalement dans un délai de 50 jours.

De plus, en ce qui concerne les lois de finances, le vote de la 1^{ère} partie qui autorise la perception des ressources et arrête les données générales de l'équilibre financier doit obligatoirement intervenir avant le vote de la seconde partie consacrée aux dépenses. Enfin, pour ces lois, le droit d'amendement est limité puisque ne peut figurer dans une loi de finances aucune disposition étrangère à son domaine. En fait, sont seuls autorisés les amendements qui tendent à supprimer ou à réduire effectivement une dépense ou à créer ou accroître une recette ou à assurer le contrôle des dépenses publiques. Le Conseil constitutionnel qui est chaque année saisi des lois de finances, et se prononce avant le 31 décembre, vérifie leur contenu pour éliminer tout cavalier budgétaire ou tout amendement irrecevable financièrement.

La révision constitutionnelle de juillet 2008 a introduit un article 47-2 dans la Constitution selon lequel la Cour des comptes assiste le Parlement et le gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques.

2 - Les lois autorisant la ratification d'un engagement international

L'article 53 de la Constitution dispose que « les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient les dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi ». La loi visée à l'article 53 est une loi d'autorisation qui se borne donc à autoriser la ratification, la compétence appartenant au PR qui même en présence d'une loi d'autorisation peut refuser de ratifier un engagement international.



Ces lois d'autorisation sont toujours des projets de loi qui se présentent sous la forme d'un article unique selon lequel « est autorisée la ratification de la convention... » avec en annexe l'engagement international en cause. A l'origine, le projet de loi ne pouvait être amendé mais aujourd'hui les règlements des deux assemblées admettent cette possibilité. Toutefois, le Conseil constitutionnel a indiqué que la reconnaissance de ce droit d'amendement ne saurait autoriser le Parlement à assortir de réserves, de conditions ou de déclarations interprétatives l'autorisation de ratifier un traité ou d'approuver un accord international (2003-470DC). En fait, désormais, les parlementaires ont la faculté de refuser d'autoriser la ratification de certaines conventions et d'en autoriser d'autres qui pourtant sont toutes incluses dans le même projet de loi (auparavant, l'Assemblée nationale pouvait seulement les refuser ou les accepter en bloc alors que le Sénat autorisait les amendements). La loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution prévoit que les lois autorisant la ratification d'un engagement international ne sont pas soumises à l'obligation de l'étude d'impact mais doivent néanmoins être accompagnés de documents précisant les objectifs poursuivis par les traités estimant leurs conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, analysant leurs effets sur l'ordre juridique français, présentant l'historique des négociations, l'état des signatures et des ratifications ainsi que les réserves ou déclarations interprétatives exprimées par la France.

3 - Les lois d'habilitation de l'article 38 de la Constitution

Les ordonnances de l'article 38 de la Constitution se situent dans le prolongement des décrets-lois des 3^{ème} et 4^{ème} Républiques qui existaient alors même que toute délégation de pouvoir législatif était interdite. La Constitution de 1958 constitutionnalise cette pratique tout en l'entourant de plusieurs garanties.

L'article 38 de la Constitution prévoit l'existence de lois d'habilitation qui sont des lois d'autorisation qui permettent au gouvernement pour l'exécution de son programme de prendre par ordonnances pendant un délai déterminé des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. La loi d'habilitation est toujours un projet de loi qui est voté dans les mêmes conditions que les autres lois ordinaires. En conséquence, les parlementaires, par voie d'amendement, peuvent étendre ou réduire le



DROIT PARLEMENTAIRE

domaine de l'habilitation. Le Conseil constitutionnel a jugé, dans sa décision, 81-134 DC que l'habilitation ne pouvait permettre l'intervention d'ordonnances dans les matières que la Constitution réserve aux lois organiques ou aux lois de finances. Ce projet de loi d'habilitation peut être adopté en utilisant la procédure du vote bloqué, le dernier mot à l'Assemblée nationale ou l'article 49 alinéa 3 de la Constitution.

Le Conseil constitutionnel a indiqué dans sa décision 76-72 DC que « s'il est spécifié à l'alinéa 1^{er} de l'article 38 que c'est pour l'exécution de son programme que le gouvernement se voit attribuer la possibilité de demander au Parlement l'autorisation de légiférer, par voie d'ordonnances, ce texte doit être entendu comme faisant obligation au gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement lors du dépôt d'un projet de loi d'habilitation et pour la justification de la demande présentée par lui, quelle est la finalité des mesures qu'il se propose de prendre ». Ainsi, le Conseil constitutionnel admet que le programme sur lequel le gouvernement demande l'habilitation de légiférer par ordonnances peut être différent de celui dont le gouvernement demande l'approbation lors de son entrée en fonction. Mais, le Conseil constitutionnel impose au gouvernement de justifier sa demande avec précision, ce qui assure une meilleure protection des prérogatives du Parlement. Le Conseil constitutionnel vérifie que toutes les précisions ont bien été fournies par le gouvernement et que l'habilitation n'intervient pas dans les domaines réservés à la loi organique ou aux lois de finances. Néanmoins, le Conseil constitutionnel a admis que l'urgence pouvait être un motif valable de recourir à cette procédure, de même que la nécessité de surmonter l'encombrement de l'ordre du jour parlementaire.

Le gouvernement doit également indiquer le délai de l'habilitation qui, selon l'article 38 de la Constitution doit être limité (entre 3 et 18 mois). Pendant le délai d'habilitation le gouvernement se trouve dessaisi des matières visées par la loi d'habilitation. A l'expiration du délai, le Parlement retrouve l'intégralité de sa compétence de sorte que les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par une loi dans les matières qui sont du domaine législatif. En vertu de l'article 13 de la Constitution, les ordonnances doivent être adoptées en conseil des ministres et signées par le PR puis publiées au JO.

Les ordonnances entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement dans le délai fixé par la loi d'habilitation. Toutefois, il n'est pas



DROIT PARLEMENTAIRE

nécessaire que le projet de loi de ratification soit inscrit à l'ordre du jour et adopté par le Parlement. En effet, le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat reconnaissent l'existence de plusieurs types de ratification. Tout d'abord, il existe des ratifications explicites lorsque le projet de loi de ratification est voté par le Parlement. Ensuite, on parle de ratification implicite qui résulte « d'une manifestation de volonté implicitement mais clairement exprimée par le Parlement » (Conseil constitutionnel, 72-73 L). Tel est le cas lorsqu'une loi ultérieure ratifie implicitement l'ordonnance en la modifiant. Enfin, il existe une ratification impliquée lorsque le Conseil constitutionnel estime « qu'il n'est pas exclu que la ratification de tout ou partie des dispositions d'une des ordonnances visées à l'article 38 de la Constitution puisse résulter d'une loi qui, sans avoir cette ratification pour objet direct, l'implique nécessairement » (Conseil constitutionnel, 86-224 DC).

Lorsque le projet de loi de ratification n'est pas déposé dans les délais, les ordonnances deviennent caduques. Lorsque le projet de loi est déposé mais non voté par le Parlement, les ordonnances demeurent des actes réglementaires éventuellement susceptibles de recours pour excès de pouvoir. Lorsque le projet de loi est déposé et voté par le Parlement, les ordonnances deviennent rétroactivement des actes législatifs à compter de leur édicition. De ce fait, l'ordonnance peut être soumise au contrôle du Conseil constitutionnel à l'occasion du contrôle de constitutionnalité de la loi de ratification.

Dans la pratique, la situation est toutefois complexe car il est difficile de savoir quelles sont les ordonnances qui ont fait l'objet d'une ratification. De plus, il arrive que certaines dispositions seulement d'une ordonnance aient fait l'objet d'une ratification. En fait, la nature juridique des ordonnances se détermine le plus souvent par la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat. La révision constitutionnelle de juillet 2008 a ajouté une phrase à l'article 38 de la Constitution selon laquelle les ordonnances ne peuvent être ratifiées que de manière expresse (entrée en vigueur immédiate). La modification de l'article 38 de la Constitution par la révision de juillet 2008 devrait à cet égard faciliter la situation pour l'avenir.



4 - Les lois du pays

Les lois du pays sont les actes adoptés par le Congrès (assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie) dans des domaines relevant normalement de la loi. Ces lois du pays portent sur 12 matières notamment la fiscalité, le droit au travail, l'état des personnes, le régime de la propriété ou les règles concernant les hydrocarbures, le nickel, le chrome et le cobalt (depuis l'adoption de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, l'assemblée de Polynésie peut également adopter des lois du pays dans certaines matières mais ces lois sont soumises au contrôle du Conseil d'Etat de sorte qu'elles demeurent des actes administratifs). Les lois du pays peuvent être déférées au contrôle du Conseil constitutionnel et, après leur promulgation, ne sont plus susceptibles d'aucun recours. Elles apparaissent comme une exception au principe selon lequel seul le Parlement est habilité à faire des lois.