

LE PARLEMENT ET LA REVISION CONSTITUTIONNELLE DU 23 MARS 2008

Le Parlement a deux types de fonctions, visibles à l'article 24 de la Constitution depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 « *Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques* » :

- 1) Une fonction de nature normative et procédurale : le vote de la loi
- 2) Une fonction de nature politique et plus institutionnelle : le contrôle de l'action du gouvernement

I. Présentation détaillée de la procédure législative (comment une loi est-elle créée au Parlement ?)

Initiative	Projet de loi : avis du Conseil d'Etat + délibération en Conseil des ministres Proposition de loi : issue d'un membre de l'une des deux assemblées. Depuis la révision de 2008, possibilité de transmettre proposition au Conseil d'Etat sur initiative du Président de l'assemblée, si le parlementaire dont émane proposition est d'accord.
Dépôt et examen	Dépôt sur le bureau de l'AN ou du Sénat , choix discrétionnaire sauf dans certains cas (Loi de Finances et Loi de Finances de la SECU toujours devant AN en premier, et projets relatifs aux collectivités territoriales toujours devant Sénat en premier)
	Examen en commission : commission permanente compétente ou commission spéciale.
	Rapport de publication du rapporteur
	Transmission à l'assemblée, discussion et vote

Examen (jusqu'à que les assemblées se mettent d'accord)	Si les deux assemblées se mettent d'accord dans les mêmes termes, le texte est voté	S'il ne se mettent pas d'accord au bout de deux lectures, possibilité de convoquer la Commission Mixte Paritaire (CMP). Si ne fonctionne toujours pas, Gouvernement peut demander à AN de statuer définitivement
Entrée en application	Éventuellement saisine du Conseil constitutionnel, délai 1 mois (8 jours en cas d'urgence)	
	Promulgation par le Président de la République	
	Entrée en vigueur	

II. L'amélioration du fonctionnement des commissions parlementaire (AN et Sénat) impulsée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008

Les commissions peuvent être :

- **Spéciales** (comme aux États Unis, ou sous la III^e et IV^e République). Toutefois, il y a un problème : ces commissions représentent un pouvoir important, assumé aux États-Unis, mais en France ce rôle des commissions est considéré comme une atteinte au principe de séparation des pouvoirs car le pouvoir législatif empiète sur l'administration. Toutefois, depuis 2008, ces commissions peuvent être créées en respectant des règles strictes : [cliquez ici](#)

- **Non spécialisées** : c'est le choix effectué en 1958 pour ne pas retomber dans les dérives de la III^e et IV^e Républiques. Le constituant de 1958 a mis en œuvre des moyens afin que les commissions ne se spécialisent pas :
 - o maximum de 6 commissions par chambre en 1958 (8 après modification de l'article 43 de la Constitution par la Révision constitutionnelle du 23 juillet 2008)
 - o possibilité pour le Gouvernement de désigner une commission spéciale pour contourner, éventuellement une commission qui serait hostile au texte qu'il souhaite voir voté.

Commissions permanentes (art 43 C^o al. 1) :

- **Nombre de commission** : il passe de 6 à 8 avec la Révision constitutionnelle de 2008. Pourquoi ? Parce-que ces commissions sont trop faibles, et il y a un trop grand nombre de parlementaires dans chaque commission (puisque'on a posé le principe que chaque parlementaire doit appartenir à une commission).
- **Mode de désignation** : à la proportionnelle des groupes, élus tous les ans à l'AN et tous les 3 ans au Sénat. Les commissions élisent leur président et leur bureau au scrutin secret (détails dans le règlement AN / Sénat)
- **Rôle législatif des commissions permanentes (art 42 C^o)** :
 - o Les projets de loi leurs sont transmis
 - o Elles désignent un rapporteur qui élabore un projet qui exposera les finalités du texte
 - o Elles votent le texte et les amendements transmis
 - o Article 42 : depuis la révision de 2008, c'est le texte élaboré par la commission qui est discuté en séance, et pas celui du Gouvernement (sauf pour Loi de finances et Loi de finances de la SECU), ce qui donne plus de poids à la commission et oblige le Gouvernement à se battre en séance pour ses amendements. L'idée est de rendre les parlementaires plus actifs.

- Pour améliorer leur travail, la révision de 2008 instaure également à l'article 42 un délai minimum de 6 semaines entre la transmission du texte à la commission et son débat en séance.
- **Fonction de contrôle** : comme le Parlement (on le verra à la fin), elles ont une double fonction : législative, mais également de contrôle de l'action du Gouvernement, chacune dans leur domaine de compétence.
- **La facette de contrôle de l'action du Gouvernement est renforcée depuis 1988** :
 - Possibilité de désigner un membre par commission pour assurer le suivi de la publication des règlements d'application des lois promulguées et attirer l'attention sur les retards éventuels
 - Possibilité confier des missions d'information au sein des commissions permanentes afin d'étudier la législation pertinente en la matière
 - Depuis 1996 on a renforcé leur pouvoir

Commissions législatives spéciales / ad hoc (art 43 al. 2 de la Constitution du 4 octobre 1958) :

- **Quels sont les conditions pour mettre en place des commissions législatives spéciales** :
 - De plein droit à la demande du Gouvernement ou sur décision d'une assemblée pour l'examen déterminé.
 - Autre possibilité : constitution d'une mission d'information sur décision de la Conférence des Présidents sur proposition du Président de l'AN.
- **Composition** : 57 membres pour celles de l'AN, 37 pour celles du Sénat. La désignation des membres se fait toujours à la proportionnelle des groupes élus dans l'hémicycle.
- **Rôle et fonction de ces commissions** : Il a connu une évolution. Avant, elles devaient tenir à l'écart une commission permanente hostile à un projet de loi, elles étaient le principe et le traitement par la commission permanente compétente l'exception. Aujourd'hui elles sont assez

peu employées, mais sont parfois réunies pour traiter des sujets importants (avec la révision constitutionnelle de 2008 elles sont devenues l'exception (article 43 C°)

Commissions d'enquête :

- Consacrées par la révision constitutionnelle 2008, à l'article 51-2 C°
- **Rôle** : enquêter sur la question de la responsabilité des acteurs politiques ou non dans certaines affaires. Mais globalement, leurs rapports sont décevants de ce point de vue, même si permettent parfois de donner un aperçu de certaines situations. Pour plus de détails, [cliquez ici](#)

III. Un renforcement de l'opposition ?

La RC du 23 juillet 2008 consacre la notion d'opposition et de « minorité parlementaire » avec la révision constitutionnelle 2008 à l'article 51-1 C° : le règlement de chaque assemblée détermine les droits de chaque groupe parlementaire et les droits spécifiques des groupes minoritaires ou d'opposition.

Détails de la création d'un groupe d'opposition : il faut au moins 15 membres, la création du groupe se fait par déclaration signée ; ceux qui ne se réclament pas de l'opposition sont considérés comme minoritaires (sauf le plus important qui est constitué par la majorité parlementaire)

Exemples de droits spécifiques :

- Droit d'inscription du sujet d'évaluation ou de contrôle à l'ordre du jour
- Réservé la moitié des questions au gouvernement, sachant que chaque groupe pose au moins une question
- Possibilité de créer une commission d'enquête ou une mission d'information par groupe et par an.

Conséquences sur ordre du jour :

- **Avant :**
 - Priorité au Gouvernement
 - 1 séance / semaine pour les questions au Gouvernement o 1 séance / mois pour ordre du jour fixé par chaque assemblée

- **Avec RC 2008 :**
 - **Principe :** ordre du jour fixé par chaque assemblée (mais un certain nombre textes sont prioritaires)
 - 2 semaines par mois sont réservées au Gouvernement
 - 1 semaine /mois réservée au contrôle de l'action du Gouvernement et l'évaluation des politiques publiques
 - 1 jour/ mois réservé aux groupes d'opposition / minoritaires o 1 semaine par mois réservée aux questions au gouvernement

IV. Le droit d'amendement

Est une autre modification, après les droits de l'opposition, qui touche le stade de la discussion / préparation / élaboration de la loi. Il s'agit d'un domaine sensible, car, comme la plupart des lois ont pour origine un projet de loi, c'est le vrai moyen par lequel le pouvoir législatif des parlementaires s'exerce véritablement.

Et il faut souligner que l'abus d'amendement n'est pas propre à l'opposition.

Titulaires du droit d'amendement : membres du Gouvernement et du Parlement

Etat jurisprudentiel du droit avant la RC de 2008 : idée de « l'entonnoir » □ plus on avançait dans les lectures, plus la recevabilité des amendements était conçue de manière restrictive.

Etat du droit avec la RC de 2008 : elle consacre plus ou moins jurisprudence du Conseil constitutionnelle en matière de droit d'amendement qui est un paramètre d'analyse très important :

- En 1^{ère} lecture : l'amendement est désormais recevable si existe lien, même indirect avec le texte (art 45 C°)
- Après 1^{ère} lecture : interdiction de déposer un amendement sauf autorisation donnée par le Gouvernement.
- **NB** : le gouvernement peut toujours s'opposer à l'examen en séance de tout amendement qui n'a pas été déposé en commission ou le Gouvernement peut déclencher la procédure dite de « vote bloqué » de l'article 44 al. 3 (un seul vote par chambre sur tout ou partie du texte, et ne sont retenus que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement)

V. Limitation de l'art 49 al. 3 C° : le vote forcé de la loi

Objet de l'article : L'article 49 alinéa 3 (49.3) de la Constitution permet l'adoption sans vote d'une loi. Cette procédure donne la possibilité au Premier ministre, après délibération du Conseil des ministres, d'engager la responsabilité du gouvernement sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale, ou d'un autre projet ou une proposition de loi en débat à l'Assemblée nationale.

Si le Premier ministre décide d'y recourir, sa décision entraîne la suspension immédiate de la discussion du projet de loi. Le projet est considéré comme adopté, sans être soumis au vote, sauf si une motion de censure est déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent et si elle est votée selon des conditions très précises : seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'Assemblée.

Procédure : délibération en Conseil des ministres >>> puis le Premier Ministre engage responsabilité du Gouvernement sur le vote d'un texte >>> possibilité pour l'AN de déposer une motion de censure délai de 48h. Si vote de la motion de censure par l'AN alors démission du Gouvernement (art. 50 C°)

Conditions de la motion de censure :

- Signature de 1/10 des membres de l'AN pour le dépôt de la motion de censure
- Majorité requise des membres du Parlement pour son adoption

Les modifications issues de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 :

- Avant : possible pour tous les textes
- Avec RC de 2008 : possible utilisation de l'article 49-3 seulement pour les Lois de Finances et les Lois de financement de la sécurité sociale + un autre texte au choix par session parlementaire.

VI. La fonction de contrôle du Parlement.

Les moyens de contrôle du Parlement :

- Art. 34-1 C° : possibilité de voter des résolutions (sauf pour mettre en cause la responsabilité du Gouvernement)
- La motion de censure (art 49 C°) qui provoque la démission du Gouvernement
- Art 50-1 : nouveau principe. Le Gouvernement peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire, faire une déclaration sur un sujet déterminé puis > débat > puis vote si le Gouvernement accepte, mais pas d'engagement de la responsabilité possible du Gouvernement.

Moyens d'évaluation :

- Appui sur la Cour des Comptes (art 47-2 C°)
- Possibilité de créer des missions d'enquête