

Des espaces élargis pour l'initiative parlementaire



La révision constitutionnelle du mois de juillet 2008 a renforcé les attributions et le rôle du Parlement. Elle a limité les pouvoirs de contrainte dont disposait, à son égard, depuis 1958, le Gouvernement.

Sans doute, il y a cinquante ans, lorsque le « parlementarisme rationalisé » s'est imposé pour mettre fin à l'échec de la IV^e République et aux excès du régime d'assemblée, ces contraintes étaient-elles le prix à payer pour parvenir à la stabilité

gouvernementale. Mais cette stabilité, grâce à la permanence du fait majoritaire, peut aujourd'hui être considérée comme un acquis. C'est un fait sans précédent pour un pays dont l'histoire institutionnelle est si riche en soubresauts ; mais du même coup, les moyens mis au service de la suprématie du pouvoir exécutif sont apparus excessifs.

Pour y remédier, il a été décidé de donner aux assemblées une **plus grande maîtrise de leur ordre du jour** : « l'ordre du jour partagé » est entré en vigueur le 1^{er} mars 2009, à l'Assemblée nationale comme au Sénat.

Le **domaine de la loi** a été élargi à de nouveaux domaines.

La possibilité pour le Gouvernement de faire usage du fameux **article 49-3** ou d'**accélérer le vote d'une loi** en limitant de façon discrétionnaire le nombre des lectures devant chaque assemblée a été encadrée.

Enfin, les parlementaires disposent désormais de **moyens nouveaux pour exprimer leur point de vue**, notamment au travers du vote de résolutions.

Le champ de l'initiative parlementaire a ainsi été étendu.

Une plus grande maîtrise par le Parlement de son ordre du jour

Depuis 1958, le Gouvernement avait la maîtrise presque intégrale de l'ordre du jour des assemblées. Les seules brèches, limitées, étaient l'ordre du jour « complémentaire », tombé en désuétude, et, depuis 1995, les « séances d'initiative parlementaire », deux matinées par mois.

Cinquante ans plus tard, cette restriction est apparue excessive. Le constituant a souhaité, en modifiant l'article 48 de la Constitution, que les assemblées maîtrisent davantage leur ordre du jour : c'est ce que l'on appelle l'ordre du jour partagé.

Les nouvelles règles constitutionnelles instaurent un partage quasi-paritaire de l'ordre du jour entre le Gouvernement et le Parlement

Les principes constitutionnels qui déterminent la fixation de l'ordre du jour sont les suivants :

- > L'ordre du jour est fixé par chaque assemblée.
- > Deux semaines sur quatre sont réservées à l'examen des textes demandés par le Gouvernement.
- > Une semaine sur quatre fait l'objet d'un ordre du jour législatif en principe fixé par l'assemblée concernée.



- > Une semaine sur quatre est consacrée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques.



- > Un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour déterminé à l'initiative des groupes d'opposition ou minoritaires.
- > Une séance par semaine au moins est réservée aux questions au Gouvernement.

En outre :

- > Sur les deux semaines réservées au Parlement, le Gouvernement peut demander l'inscription par priorité des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale.
- > Le Gouvernement peut, sur celle des deux semaines d'initiative parle-

mentaire qui n'est pas consacrée au contrôle, demander l'inscription des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins.

- > Le temps restant disponible de la semaine réservée au contrôle peut être utilisé pour examiner des textes de loi.

Le nouveau « partage » de l'ordre du jour est mis à profit pour favoriser l'initiative parlementaire, l'expression de l'opposition et le renforcement de l'activité de contrôle

Le « partage » de l'ordre du jour est l'une des dispositions les plus favorables à l'initiative parlementaire. La possibilité pour un député ou pour un sénateur d'initier et de faire voter une réforme, d'interroger le Gouvernement sur sa politique ou de veiller à l'application des lois est désormais plus grande.

Concrètement, c'est en Conférence des Présidents que les présidents des groupes et ceux des commissions peuvent faire des propositions d'inscription à l'ordre du jour : ces propositions doivent être adressées au Président de l'Assemblée au plus tard quatre jours avant la Conférence (48 heures s'agissant des propositions de résolution demandées par les présidents des groupes).

Chacun des groupes d'opposition et des groupes minoritaires dispose de trois séances au moins par an, qu'il peut utiliser librement.

La semaine de contrôle et d'évaluation fait l'objet de règles particulières. Le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques peut faire des propositions en ce qui concerne son

ordre du jour (voir le chapitre IV). Chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire obtient de droit l'inscription d'un sujet d'évaluation ou de contrôle par semaine. Une séance de cette semaine est réservée par priorité aux questions européennes.

REPÈRES

La « programmation » de l'ordre du jour

L'article 48 du Règlement prévoit deux programmations prévisionnelles et indicatives : la première, à l'échelle de la session, pour déterminer quelles sont les semaines du Gouvernement et celles des assemblées, la seconde au commencement de chaque séquence de huit semaines. Il s'agit de permettre à tous d'avoir un agenda stable.

L'ordre du jour arrêté pour chaque séquence de quatre semaines fait quant à lui l'objet d'une proposition de la Conférence des Présidents.

La partie de cet ordre du jour qui ne résulte pas des choix prioritaires du Gouvernement est approuvée par l'Assemblée : il n'y a pas d'amendement et le vote a lieu après un débat restreint au cours duquel seuls peuvent intervenir le Gouvernement et, pour une explication de vote de deux minutes au plus, les présidents des commissions ou leur délégué ayant assisté à la Conférence, ainsi qu'un orateur par groupe.



Un domaine de la loi redessiné au profit du Parlement

La maîtrise de l'ordre du jour s'est accompagnée, en 1958, d'un encadrement du domaine de la loi : la loi fixe des règles ou détermine des principes fondamentaux dans les matières énumérées à l'article 34 de la Constitution. L'article 37 précise que les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.

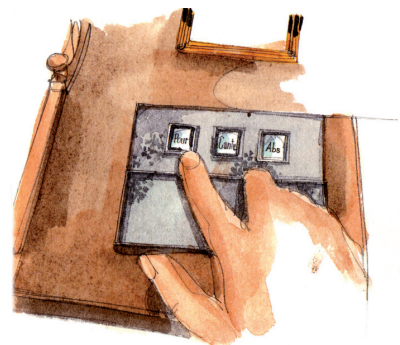
Ces dispositions sont essentielles car elles prémunissent contre la confusion de la loi, du règlement et de la mesure individuelle ; elles sont nécessaires à l'élaboration d'une législation de qualité.

Cinquante ans plus tard, la liste des matières qui sont du domaine de la loi méritait cependant d'être actualisée : c'est ce qui a été fait au mois de juillet 2008.

■ L'extension du domaine de la loi résulte de plusieurs articles de la Constitution

Divers articles de la Constitution étendent le domaine de compétence du législateur.

Ainsi, l'article 1^{er} permet à la loi de favoriser l'égal accès des femmes et des hommes non seulement aux mandats électoraux et fonctions électives mais



aussi aux responsabilités professionnelles et sociales.

L'article 4 prévoit que la loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation.

Enfin, à l'article 34, sont désormais visés :

- > la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ;
- > le régime électoral des instances représentatives des Français établis hors de France ;
- > les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ;
- > les orientations pluriannuelles des finances publiques.

La loi doit également définir la portée des nouvelles procédures offertes aux assemblées.

Il lui appartient ainsi :

- > de déterminer les emplois ou fonctions pour lesquels, en raison de leur importance pour les droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis de la commission permanente compétente de chaque assemblée (article 13 de la Constitution) ;
- > de fixer la composition, l'organisation et le fonctionnement de la commission indépendante chargée de rendre un avis sur les projets délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés ou modifiant la répartition des sièges de députés ou de sénateurs (article 25).

Des moyens de contrainte du Parlement mieux encadrés

Dans le même esprit, l'usage du fameux article 49-3 a été encadré, ainsi que la possibilité pour le Gouvernement de faire examiner les lois selon une procédure accélérée.

■ En dehors des lois de finances ou de financement de la sécurité sociale, le Gouvernement ne peut plus recourir à l'article 49-3 qu'une seule fois par session

L'article 49, alinéa 3 de la Constitution est symbolique de ces dispositions qui, en 1958, ont été prévues pour mettre fin aux excès des régimes antérieurs. Il permet au Premier ministre d'engager la responsabilité du Gouvernement, sur le vote d'un texte, devant l'Assemblée nationale, à tout moment de la procédure législative. Si, dans les vingt-quatre heures qui suivent, aucune motion de censure n'est déposée, le texte est considéré comme adopté. Ce n'est que dans l'hypothèse, qui ne s'est jamais concrétisée, où une motion de censure



REPÈRES

Procédure accélérée et procédure d'urgence : comparatif

Depuis 1958, le Gouvernement disposait d'un moyen lui permettant d'accélérer le processus d'examen des textes : la procédure dite de l'urgence (article 45 de la Constitution) l'a habilité à convoquer, après une seule lecture devant chaque assemblée, une réunion de sept députés et sept sénateurs (la « commission mixte paritaire ») chargée de proposer un texte de compromis sur les dispositions restant en discussion.

Au mois de juillet 2008, cette procédure a été remplacée par la « procédure accélérée » qui permet au Gouvernement, comme l'urgence, de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire après une lecture devant chaque assemblée.

La procédure accélérée a par ailleurs une incidence sur le temps de réflexion garanti aux commissions et aux députés : l'article 42 de la Constitution dispose que la discussion en séance en première lecture d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt sauf si la procédure accélérée a été engagée, ce délai étant de quatre semaines devant la seconde assemblée saisie.

serait déposée et adoptée que le texte serait considéré comme rejeté et le Gouvernement renversé.

Par ce moyen le Gouvernement peut donc faire adopter des textes qui, dans les conditions de droit commun, ne recueilleraient sans doute pas la majorité des suffrages.

Depuis l'avènement de la V^e République, le Gouvernement a engagé sa responsabilité sur ce fondement à plus de quatre-vingt reprises, mais, au cours des dernières années, davantage pour lutter contre l'obstruction que pour forcer une majorité rétive à adopter un texte. Dans près des deux tiers des cas, cette procédure a donné lieu au dépôt d'une motion de censure, qui n'a jamais été adoptée. L'article 49, alinéa 3, a permis l'adoption d'une cinquantaine de textes. Au-delà de ces données quantitatives, qui témoignent de sa banalisation et en relativisent l'importance, il est devenu le symbole du déséquilibre institutionnel qui s'est installé dans les débats législatifs entre le Gouvernement et le Parlement.



C'est la raison pour laquelle il a été décidé d'en limiter le nombre d'applications et de le réserver aux textes les plus essentiels à l'action du Gouvernement

Désormais, l'usage de l'article 49, alinéa 3 est réservé à l'adoption d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale et, hormis cette hypothèse, à un seul autre projet ou une seule autre proposition de loi par session (mais pour chacune des lectures de ce texte par l'Assemblée nationale).

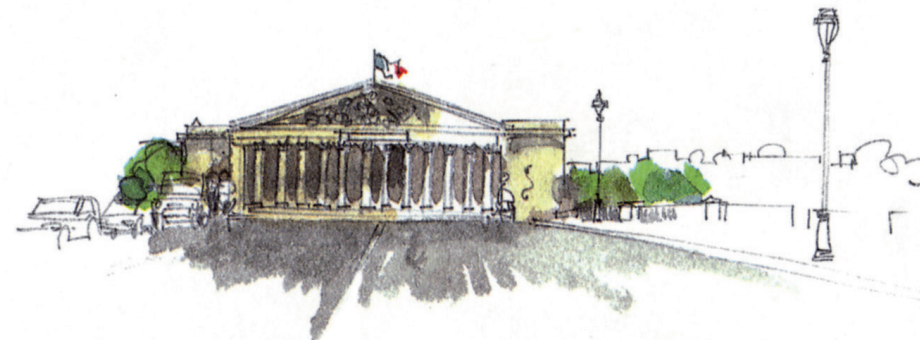
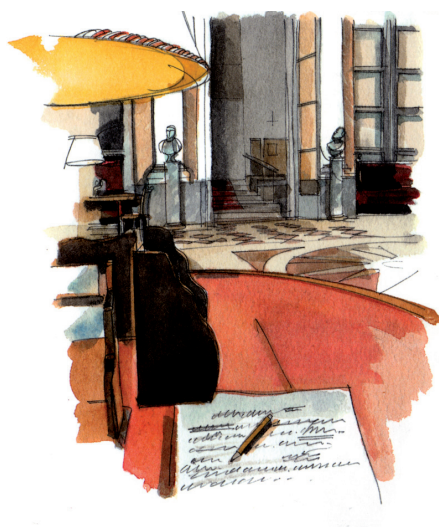
C'est l'un des pouvoirs de contrainte les plus importants parmi ceux dont dispose le Gouvernement qui a été limité.

■ Les Conférences des Présidents des deux assemblées peuvent s'opposer conjointement à l'engagement de la procédure accélérée

Contrairement à l'ancienne procédure de l'urgence, l'article 45 de la Constitution prévoit que les Conférences des Présidents des deux assemblées peuvent s'opposer, conjointement, à l'engagement de la procédure accélérée.

Les modalités d'exercice de ce droit de veto sont prévues à l'article 102 du Règlement :

› Le Gouvernement peut engager la procédure accélérée jusqu'à 13 heures



la veille de la Conférence des Présidents qui précède l'ouverture du débat en première lecture.

› L'opposition conjointe des Conférences des Présidents peut être formalisée jusqu'à la clôture de la discussion générale en première lecture devant la première assemblée saisie.

Lorsque débute l'examen des articles devant la première assemblée saisie, le nombre de lectures est ainsi connu. En cas d'opposition conjointe des Conférences des Présidents des deux assemblées, la procédure accélérée ne peut être engagée.

De nouveaux outils d'expression pour les parlementaires

Depuis la dernière révision constitutionnelle, les députés disposent de possibilités nouvelles pour exprimer leur point de vue et influencer sur les politiques mises en œuvre. En particulier, ils peuvent voter des résolutions et engager un débat à la suite de déclarations faites par le Gouvernement.

■ Le vote de résolutions redevient un mode d'expression normal pour les assemblées

Le nouvel article 34-1 de la Constitution permet aux assemblées de voter des résolutions. S'il s'agit d'un mode traditionnel d'expression des parlements à l'étranger, le Parlement français n'en disposait plus depuis 1958 sauf, depuis 1992, en matière européenne (article 88-4 de la Constitution).

Ni l'objet ni la forme des résolutions de l'article 34-1 ne sont définies.

La procédure est cependant réglementée dans ses principales étapes :

› Les propositions de résolution peuvent être présentées par les députés individuellement ou au nom d'un groupe, par son président.

› La Constitution prévoit que « sont irrecevables et ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour les propositions de résolution dont le Gouvernement estime que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard ».

La résolution doit en effet rester l'acte par lequel une assemblée émet un avis sur une question déterminée : son objet n'est pas de mettre en jeu la responsabilité du Gouvernement.

- › Les résolutions ne sont pas renvoyées en commission. Elles ne peuvent faire l'objet d'aucun amendement.
- › Leur inscription à l'ordre du jour peut être demandée par les présidents des groupes (au plus tard quarante-huit heures avant la réunion de la Conférence, article 136), les présidents des commissions (au plus tard quatre jours avant la réunion de la Conférence, article 48) voire par le Gouvernement (au plus tard la veille de la réunion de la Conférence, article 48 du Règlement).
- › L'inscription d'une résolution à l'ordre du jour est subordonnée, outre l'ab-

sence d'irrecevabilité opposée par le Gouvernement, au respect de deux conditions qui résultent de la Constitution : cette inscription ne peut intervenir moins de six jours francs après le dépôt du texte ; elle ne peut concerner une proposition de résolution dont le Président aura constaté qu'elle a le même objet qu'une proposition antérieure inscrite à l'ordre du jour de la même session ordinaire.

■ **Un groupe parlementaire peut demander au Gouvernement de faire une déclaration sur un sujet déterminé, suivie d'un débat**

Le nouvel article 50-1 de la Constitution permet à un groupe parlementaire de demander au Gouvernement de faire, devant l'une ou l'autre des assemblées, sur un sujet déterminé, une déclaration

qui donne lieu à débat. Le Gouvernement peut également prendre l'initiative d'une telle déclaration. Il peut décider que celle-ci fera l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité.

Alors qu'auparavant ce droit d'initiative reconnu aux groupes parlementaires n'existait pas et que, de surcroît, aucun vote ne pouvait être émis sur une déclaration du Gouvernement hors les cas prévus par l'article 49 de la Constitution (engagement de responsabilité par le Premier ministre sur une déclaration de politique générale ou sur son programme), ce mécanisme innovant permet au Parlement d'exprimer une opinion sur un sujet donné. Les règles qu'il prévoit ont été prises en compte à l'article 132 du Règlement.

Pour le débat auquel donne lieu la déclaration du Gouvernement,

la Conférence des Présidents fixe le temps global attribué aux groupes et aux députés n'appartenant à aucun groupe. Le temps imparti aux groupes est attribué pour moitié aux groupes d'opposition. Chaque moitié est ensuite répartie entre les groupes d'opposition, d'une part, et les autres groupes, d'autre part, en proportion de leur importance numérique. Chaque groupe dispose d'un temps minimum de dix minutes.

Lorsque le Gouvernement a décidé que sa déclaration donnerait lieu à un vote, la Conférence des Présidents peut autoriser des explications de vote. Dans ce cas, la parole est accordée, pour cinq minutes, après la clôture du débat, à un orateur de chaque groupe.

