

Le Congrès du Parlement

Points-clés

Sous la V^e République, le Congrès est la réunion des deux chambres du Parlement (Assemblée nationale et Sénat).

Il peut être réuni dans trois cas : en vue d'une révision de la Constitution ; pour autoriser l'adhésion d'un État à l'Union européenne ; pour entendre une déclaration du Président de la République. Dans ce dernier cas, cette déclaration peut être suivie, hors la présence du chef de l'État, d'un débat qui ne fait l'objet d'aucun vote.

Lorsqu'il est conduit à se prononcer sur un projet de loi constitutionnelle ou sur l'adhésion d'un État à l'Union européenne, le Congrès, à la différence d'une assemblée législative, ne peut exercer le droit d'amendement.

Convoqué par le Président de la République, le Congrès du Parlement siège au château de Versailles, dans l'hémicycle de l'Aile du Midi.

Il est régi par un Règlement propre. Son Bureau est celui de l'Assemblée nationale.

Sous la V^e République, le Congrès est la réunion des deux chambres du Parlement (Assemblée nationale et Sénat).

I. – LES TROIS CAS DE CONVOCATION DU PARLEMENT EN CONGRÈS

La Constitution prévoit aujourd'hui trois cas de réunion du Congrès :

- Depuis 1958, le Congrès peut être réuni en vue d'une révision de la Constitution. Une des deux procédures d'aboutissement de la révision de la Constitution, qui figure au troisième alinéa de l'article 89, prévoit qu'au lieu de soumettre un projet de révision adopté dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et le Sénat à référendum, le Président de la République peut décider de le soumettre au Parlement réuni en Congrès. Dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il obtient la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Depuis 1958, sur vingt-quatre révisions constitutionnelles, vingt-et-une ont été approuvées par le Congrès, à l'occasion de seize réunions ;
- depuis 2008, le Congrès peut également être réuni pour entendre une déclaration du Président de la République : la révision du 23 juillet 2008 a inscrit au deuxième alinéa de l'article 18 de la Constitution la possibilité pour le chef de l'État de « *prendre la parole devant le Parlement réuni à cet effet en Congrès. Sa déclaration peut donner lieu, hors sa présence, à un débat qui ne fait l'objet*

d'aucun vote. » À ce jour, il a été fait application de cette disposition à quatre reprises (le 22 juin 2009 par M. Nicolas Sarkozy, le 16 novembre 2015 par M. François Hollande, le 3 juillet 2017 et le 9 juillet 2018 par M. Emmanuel Macron) et, à chaque fois, la déclaration du Président de la République a été suivie d'un débat ;

- enfin, le Congrès peut, également depuis 2008, être réuni pour autoriser l'adhésion d'un État à l'Union européenne (article 88-5 de la Constitution). Si les projets de loi relatifs aux adhésions sont en principe soumis à référendum, le Parlement peut décider, en votant une motion adoptée en termes identiques par les deux assemblées à la majorité des trois cinquièmes, qu'un projet de cette nature sera soumis au Congrès ; dans ce cas, il doit être voté à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

II. – LE FONCTIONNEMENT DU CONGRÈS

1. – CONVOCATION ET CLÔTURE

Le Président de la République convoque le Congrès par un décret contresigné qui en fixe l'ordre du jour. En revanche, la clôture est prononcée par le Président du Congrès (qui est le Président de l'Assemblée nationale).

2. – SIÈGE

Le Congrès siège au Château de Versailles, dans la salle des séances de l'Aile du Midi.

La présence parlementaire dans ce lieu est ancienne puisque l'Assemblée nationale vit le jour à Versailles après que les députés du tiers état aux états généraux, se voyant refuser l'accès à la salle des Menus Plaisirs, eurent gagné la salle du Jeu de Paume où ils prêtèrent serment, le 20 juin 1789.

Après la défaite de 1870, la représentation nationale siégea à Versailles, entre mars 1871 et août 1879, et ce n'est qu'une fois la République consolidée qu'elle regagna définitivement Paris. Elle ne retourna à Versailles que très épisodiquement, pour l'élection du Président de la République sous les III^e et IV^e Républiques et les révisions constitutionnelles sous la V^e République.

Depuis la loi n° 2005-844 du 26 juillet 2005, seuls « *la salle des séances du Congrès et ses accès sont affectés à l'Assemblée nationale et au Sénat* » et « *les autres locaux nécessaires à la tenue du Congrès du Parlement, sis au château de Versailles, sont, en tant que de besoin et gratuitement, mis à la disposition de l'Assemblée nationale et du Sénat* ».

3. – ORGANISATION

a) *Le Règlement du Congrès*

Le Congrès est régi par un règlement propre, inspiré de celui de l'Assemblée nationale. Le Conseil constitutionnel s'est reconnu compétent lors de son adoption en 1963 pour en apprécier la conformité à la Constitution, le Congrès ayant la nature d'une assemblée parlementaire au sens de l'article 61, alinéa premier, de la Constitution (décision n° 63-24 DC du 20 décembre 1963).

Le Règlement a été modifié pour la dernière fois le 22 juin 2009 pour y inclure la possibilité pour le Président de la République de prononcer un discours devant le Congrès, prévue par la révision de la Constitution du 23 juillet 2008.

Comme à l'Assemblée nationale, une instruction générale du Bureau précise les modalités d'application du Règlement du Congrès.

b) *Les organes directeurs*

Le Congrès est dirigé par un « *Bureau (qui) a tous pouvoirs pour présider aux délibérations du Congrès et pour organiser et diriger tous les services* » (article 3 du Règlement du Congrès).

Ce Bureau est celui de l'Assemblée nationale.

Le Président du Congrès est chargé de veiller à la sûreté intérieure et extérieure du Congrès.

En séance, il dirige les délibérations, fait observer le Règlement, maintient l'ordre et donne connaissance au Congrès des communications qui le concernent.

c) *Le placement des membres du Congrès*

Les députés et les sénateurs sont placés dans l'hémicycle non pas par groupes politiques comme à l'Assemblée nationale et au Sénat, mais en fonction de l'ordre alphabétique de leur nom.

4. – RÈGLES RELATIVES AUX TRAVAUX DU CONGRÈS

a) *Les délibérations du Congrès*

Lorsque le Congrès examine les propositions de résolution relatives à son propre Règlement, les débats sont organisés comme ceux d'une assemblée délibérative (amendements, rappels au Règlement, explications de vote, *etc.*).

En revanche, lorsqu'il est conduit à se prononcer sur un projet constitutionnel ou sur l'adhésion d'un État à l'Union européenne, le Congrès ne peut exercer le droit d'amendement. Comme le peuple se prononçant par référendum, il ne peut qu'approuver ou rejeter le texte qui lui est soumis.

Si le Règlement du Congrès prévoit que ce dernier « *vote normalement à main levée en toutes matières* », il indique également que le scrutin public est de droit sur décision du Président, sur demande du Gouvernement, sur demande écrite émanant personnellement du président de l'un des groupes de chacune des assemblées ou de son délégué, ou lorsque la Constitution exige une majorité qualifiée. Les votes sur les révisions constitutionnelles ont donc obligatoirement lieu par scrutin public. Ces scrutins sont organisés au moyen d'urnes électroniques dans les salles voisines de la salle des séances. En pratique, le vote à main levée est plutôt réservé aux propositions de résolution tendant à modifier le Règlement du Congrès.

b) *La déclaration du Président de la République*

À la différence des cas prévus aux articles 88-5 et 89 de la Constitution, la déclaration du Président de la République ne peut donner lieu à aucun vote. L'article 23 du Règlement du Congrès décrit précisément la procédure qu'il convient alors de suivre.

Le débat faisant suite à la déclaration – qui, aux termes de la Constitution, ne peut être tenu qu'en dehors de la présence du chef de l'État – est de droit s'il est demandé par le président de l'un des groupes de l'une ou l'autre des deux assemblées au plus tard la veille de la réunion du Congrès à midi. Il peut également être décidé par le Bureau du Congrès.

À l'heure fixée pour sa déclaration, le Président de la République est introduit dans la salle des séances sur ordre du Président du Congrès, lequel lui donne aussitôt la parole. Sa déclaration terminée, le Président de la République est reconduit hors de la salle dans les mêmes formes, puis la séance doit être suspendue ou levée. Aucun des membres du Congrès n'est autorisé à intervenir lors de la déclaration.

c) *Discipline*

Les dispositions du Règlement de l'Assemblée nationale concernant la discipline sont applicables aux membres du Congrès.

Septembre 2023