

Le régime des sessions et des séances

Points-clés

La mesure du temps au Parlement se fait selon une triple échelle : la législature qui, sauf dissolution de l'Assemblée nationale, dure cinq ans, la session et la séance.

La session désigne la période de l'année pendant laquelle le Parlement se réunit pour délibérer en séance plénière. Depuis la réforme constitutionnelle du 4 août 1995, une session unique de neuf mois a remplacé le régime des deux sessions annuelles de trois mois qui prévalait depuis 1958.

Le régime des sessions – ordinaire, extraordinaire ou de droit – est organisé par la Constitution, qui détermine également le nombre maximum de jours de séance susceptibles d'être tenus au cours des différents types de session.

En revanche, les assemblées déterminent elles-mêmes les semaines au cours desquelles elles siègent, ainsi que les jours et horaires de séance.

I. – LE RÉGIME DES SESSIONS

Conformément à l'article 28 de la Constitution de 1958 (dans sa rédaction issue de la révision constitutionnelle de 1995), le Parlement est réuni de plein droit en une session ordinaire annuelle. À la demande du Premier ministre ou de la majorité des membres composant l'Assemblée nationale, il peut être réuni en session extraordinaire, ouverte et close par décret du Président de la République (articles 29 et 30 de la Constitution). Enfin, certaines circonstances exceptionnelles survenant hors des sessions impliquent la tenue de séances à l'Assemblée nationale et au Sénat (par exemple en cas de mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels de l'article 16 de la Constitution ou pour entendre un message du Président de la République) ; en outre, l'Assemblée nationale se réunit de plein droit après les élections législatives suivant une dissolution.

En dehors des périodes de session expressément prévues par la Constitution, les assemblées ne peuvent tenir de séance plénière et ne peuvent donc voter de loi, mais rien n'interdit à leurs instances internes, principalement les commissions permanentes, de se réunir en vue de préparer le travail législatif de la session suivante ou d'exercer leur contrôle sur le Gouvernement.

1. – LA SESSION ORDINAIRE

a) Les causes de la révision constitutionnelle de 1995

Dans sa rédaction antérieure, la Constitution de 1958 avait prévu deux sessions ordinaires, d'environ trois mois chacune – la première à l'automne, de 80 jours à

compter du 2 octobre, la seconde au printemps, de 90 jours au plus à compter du 2 avril – séparées par des intersessions. L'ouverture de la session ordinaire d'avril était, sauf dissolution, le repère marquant le début de la nouvelle législature (« *Les pouvoirs de l'Assemblée nationale expirent à l'ouverture de la cinquième session ordinaire d'avril qui suit son élection* »).

En instituant une session unique de neuf mois, la révision constitutionnelle de 1995 poursuivait un double but :

- renforcer le poids des assemblées parlementaires au sein des institutions en leur permettant d'exercer de manière plus continue leur mission de contrôle de l'action du Gouvernement, mais aussi des instances de l'Union européenne ;
- adapter le rythme des réunions du Parlement aux exigences du travail législatif. Depuis 1958, le nombre de jours de séance à l'Assemblée nationale avait augmenté de manière presque constante (de 90 de 1959 à 1970, il avait atteint la centaine en 1971 et dépassé 150 en 1982). L'étrécissement du cadre temporel imposé par la Constitution avait entraîné le recours à des mesures ou pratiques compensatoires. Les séances de nuit et surtout les sessions extraordinaires s'étaient ainsi multipliées (entre 1958 et 1995, le Parlement avait été convoqué 60 fois en sessions de moins en moins « extraordinaires » ; sur ces 60 sessions extraordinaires, 59 avaient été convoquées à la demande du Premier ministre).

b) La session unique

Le Congrès, réuni à Versailles le 31 juillet 1995, a adopté le texte suivant : « *Le Parlement se réunit de plein droit en une session ordinaire qui commence le premier jour ouvrable d'octobre et prend fin le dernier jour ouvrable de juin* ».

Toutefois, afin d'éviter que le passage à la session unique de neuf mois ne favorise la tendance à l'inflation législative dénoncée par les parlementaires eux-mêmes, mais aussi par des institutions telles que le Conseil d'État ou le Conseil constitutionnel, la révision constitutionnelle de 1995 a plafonné à 120 le nombre de jours de séance que chaque assemblée peut normalement tenir au cours d'une session. La tenue de jours de séance supplémentaires peut cependant être décidée par le Premier ministre, après consultation du Président de l'assemblée concernée, ou par la majorité des membres de chaque assemblée. La limite des 120 jours a été franchie pour la première fois lors de la session parlementaire 2008-2009 et à plusieurs reprises depuis, notamment au cours de chacune des sessions ordinaires de la XV^{ème} législature à l'exception de la dernière.

La durée de la session ordinaire n'est pas affectée par l'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale, que ce soit à l'échéance normale de son mandat, « *le troisième mardi de juin de la cinquième année qui suit son élection* » (article L.O. 121 du code électoral), ou à la suite d'une dissolution prononcée par le Président de la République en vertu de l'article 12 de la Constitution.

La clôture d'une session, ordinaire ou extraordinaire, et le plafonnement du nombre de jours de séance ne doivent pas empêcher le Parlement et, au premier chef, l'Assemblée nationale, d'exercer ses prérogatives les plus essentielles. C'est la raison

pour laquelle l'article 51 de la Constitution prévoit que cette clôture est retardée ou que des séances supplémentaires sont de droit pour permettre la mise en cause par l'Assemblée nationale de la responsabilité du Gouvernement.

De même, aux termes de l'article 26 de la Constitution, l'Assemblée nationale et le Sénat doivent pouvoir continuer leurs travaux au-delà du plafond de 120 jours de séance pour décider de la suspension de la détention, des mesures privatives ou restrictives de liberté ou de la poursuite d'un de leurs membres.

2. – LES SESSIONS EXTRAORDINAIRES

Le Parlement est réuni en session extraordinaire à la demande du Premier ministre ou de la majorité des membres composant l'Assemblée nationale, sur un ordre du jour déterminé (article 29, alinéa premier, de la Constitution). La session extraordinaire est ouverte et close par décret du Président de la République (article 30).

Si la session extraordinaire a été convoquée à la demande de la majorité des députés, le décret de clôture intervient dès l'épuisement de l'ordre du jour et, en tout état de cause, douze jours au plus tard à compter de l'ouverture de la session.

La pratique institutionnelle fait du droit de convocation du Parlement en session extraordinaire un pouvoir discrétionnaire du Président de la République. Celui-ci ne se considère pas comme tenu de suivre la proposition du Premier ministre ou de la majorité des députés. En pratique, depuis le début de la V^e République, seule une session extraordinaire a été convoquée à la demande d'une majorité de députés : la session du 14 au 16 mars 1979, dont l'ordre du jour comportait la discussion de deux propositions de résolution tendant à la création de commissions d'enquête sur la situation de l'emploi et sur les conditions de l'information publique.

Seul le Premier ministre peut demander une nouvelle session avant l'expiration du mois qui suit le décret de clôture.

En pratique, l'Assemblée nationale et le Sénat sont convoqués mais il est arrivé que l'ordre du jour d'une session extraordinaire ne concerne que l'une des deux assemblées.

L'instauration du régime de la session unique n'a pas mis fin à la multiplication des sessions extraordinaires. C'est ainsi qu'au cours des XIV^e et XV^e législatures des sessions extraordinaires ont été systématiquement tenues, à la demande du Premier ministre, en juillet et en septembre.

3. – LES SESSIONS DE DROIT

Le Parlement est également réuni de plein droit, s'il n'est pas déjà en session, dans trois circonstances prévues par la Constitution :

- l'article 16 prévoit la réunion de plein droit des deux assemblées lorsque le Président de la République décide de recourir aux pouvoirs exceptionnels qu'il lui confère ;

- l'article 18 prévoit que les deux assemblées sont réunies spécialement hors session pour entendre la lecture d'un message du Président de la République ;
- l'article 12 prévoit que l'Assemblée nationale, nouvellement élue à la suite d'une dissolution, se réunit à compter du deuxième jeudi suivant son élection, une session de droit de quinze jours étant ouverte (au cours de laquelle les deux assemblées peuvent se réunir) si cette première réunion a lieu en dehors de la période prévue pour la session ordinaire. Si cette première réunion se tient à moins de quinze jours de la fin de la session ordinaire, celle-ci est prolongée d'autant par une session de droit.

II. – LES RÈGLES RELATIVES AU RYTHME ET À LA DURÉE DES SÉANCES PUBLIQUES

Quand l'Assemblée nationale est réunie, notamment pendant la session ordinaire, elle ne siège pas en permanence, mais selon un calendrier organisé en semaines, jours de séance et séances, dont certaines sont spécialement affectées à un ordre du jour particulier.

Les modalités d'organisation des séances publiques de l'Assemblée nationale s'efforcent de satisfaire à plusieurs objectifs qui ne sont pas toujours aisément conciliables :

- prévoir le temps nécessaire à l'examen des affaires inscrites à l'ordre du jour de l'Assemblée ;
- éviter le plus possible que la tenue des séances publiques n'interfère avec les réunions d'autres organes de l'Assemblée, en particulier les groupes politiques et les commissions ;
- permettre aux députés d'exercer dans les meilleures conditions leurs autres activités, notamment celles liées au travail qu'ils doivent accomplir dans leur circonscription.

La diversité de ces objectifs et la variation dans le temps des contraintes qui en découlent expliquent que l'organisation de la « semaine parlementaire » résulte autant de la coutume ou de l'accord des différents acteurs concernés (Président de l'Assemblée nationale, Gouvernement, groupes politiques de la majorité et de l'opposition) que de l'application littérale des textes qui régissent cette matière.

La nouvelle rédaction de l'article 48 de la Constitution, issue de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, a modifié les règles de fixation de l'ordre du jour, dont il est précisé qu'il est « *fixé par chaque assemblée* ». Au-delà des projets de loi dont l'examen est prioritaire (les lois de finances et de financement de la sécurité sociale notamment et, dans une moindre mesure, les textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins), le Gouvernement dispose de deux semaines sur quatre et le Parlement des deux autres, l'une de ces deux semaines étant 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. De plus, un jour 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.

Il résulte du même article 48 qu'une séance par semaine au moins est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement, y compris durant les sessions extraordinaires depuis la révision constitutionnelle de 2009. En application de l'article 133 du Règlement, la Conférence des présidents fixe la ou les séances de questions. Durant les sessions ordinaires, deux séances de questions se tenaient traditionnellement, l'une au début de la séance de l'après-midi du mardi, l'autre au début de celle du mercredi. Cette organisation a été modifiée par la Conférence des présidents du 23 juillet 2019 qui a décidé de leur consacrer une seule séance hebdomadaire de deux heures, le mardi après-midi. Durant les sessions extraordinaires, la pratique a toujours été de ne prévoir qu'une séance de questions au Gouvernement par semaine.

Pour le reste, l'article 28 de la Constitution autorise les assemblées à fixer elles-mêmes leurs semaines de séance – en pratique, il s'agit plutôt pour elles de déterminer les semaines durant lesquelles elles ne siègent pas (à l'occasion des périodes de fête ou des campagnes électorales par exemple) – et renvoie à leur règlement le soin de définir les jours et les horaires des séances.

Sur cette base, le Règlement de l'Assemblée nationale prévoit que celle-ci tient séance chaque semaine le matin, l'après-midi et la soirée du mardi, l'après-midi et la soirée du mercredi, ainsi que le matin, l'après-midi et la soirée du jeudi. La matinée du mercredi est réservée aux travaux des commissions. Les horaires des séances sont fixés comme suit : de 9 heures à 13 heures le matin, de 15 heures à 20 heures l'après-midi et de 21 heures 30 à minuit le soir.

Pour préserver la nécessaire souplesse du dispositif, le Règlement définit les procédures suivant lesquelles il peut être dérogé à ces règles, tout en respectant la limite énoncée par le deuxième alinéa de l'article 28 de la Constitution : des séances supplémentaires peuvent être tenues sur proposition de la Conférence des présidents ou, de droit, à la demande du Gouvernement, afin de mettre en œuvre son droit prioritaire d'inscription à l'ordre du jour de certains textes : les projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale, les textes transmis par le Sénat depuis six semaines au moins, les projets relatifs aux états de crise et les demandes d'autorisation de prolongation d'opérations militaires à l'étranger.

De même, l'Assemblée peut décider de déroger aux horaires prévus par le Règlement, soit sur proposition de la Conférence des présidents (sur un ordre du jour déterminé), soit sur proposition de la commission saisie au fond, d'un président de groupe ou du Gouvernement pour continuer le débat en cours. Dans ce dernier cas, l'Assemblée est consultée sans débat par le Président. La prolongation d'une séance de nuit au-delà de minuit n'est admise que pour achever une discussion en cours.

Ces facultés de dérogation trouvent particulièrement à s'appliquer lors de l'examen par l'Assemblée du projet de loi de finances (approximativement de la mi-octobre à la mi-novembre) puisqu'elle tient alors régulièrement séance les lundis et vendredis, en

sus des trois jours prévus par le Règlement, sans qu'il soit exclu qu'elle en tienne également le samedi et le dimanche si nécessaire.

Septembre 2023