

L'initiative parlementaire

Points-clés

En matière législative, le droit d'initiative est susceptible de revêtir deux formes : le dépôt d'un texte complet (un projet de loi s'il émane du Gouvernement, une proposition de loi s'il émane d'un parlementaire) ou le dépôt d'un amendement, c'est-à-dire une proposition de modification d'une disposition d'un projet ou d'une proposition de loi.

Ces deux formes d'initiative sont partagées entre le Gouvernement et les membres des assemblées, mais l'initiative parlementaire est soumise à des restrictions propres prévues par la Constitution.

Le rapport entre l'initiative gouvernementale et l'initiative parlementaire, en ce qui concerne le dépôt de textes, fait apparaître un déséquilibre au détriment de la seconde. Cependant, la mise en place de l'ordre du jour partagé vient nuancer ce constat, la proportion de textes d'origine parlementaire dans le total des textes adoptés n'ayant cessé de croître depuis la XIII^e législature.

I. – L'EXERCICE DU DROIT D'INITIATIVE PARLEMENTAIRE

1. – UN EXERCICE CONCURRENT

Aux termes de l'article 39, alinéa premier, de la Constitution, « *l'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement* ». La Constitution part d'un principe d'égalité entre le droit d'initiative gouvernemental et le droit d'initiative parlementaire, même si d'autres dispositions constitutionnelles introduisent des restrictions s'appliquant aux textes d'origine parlementaire.

Ne font exception au principe de l'exercice concurrent du droit d'initiative que les textes pour lesquels le Gouvernement dispose, en droit ou en fait, d'un monopole de présentation. C'est d'abord le cas des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, en vertu respectivement des articles 47 et 47-1 de la Constitution. C'est aussi celui des lois de programmation. Il résulte par ailleurs de l'article 38 de la Constitution que seul le Gouvernement peut demander au Parlement l'autorisation de prendre, dans les matières relevant du domaine de la loi, des ordonnances. C'est enfin le cas, par logique institutionnelle, des lois autorisant la ratification ou l'approbation de traités ou accords internationaux visés à l'article 53 de la Constitution. Sur tous ces textes, les parlementaires conservent la faculté de déposer des amendements, avec, pour les deux dernières catégories, certaines limites.

Corollaire du droit d'initiative, le droit de retrait est ouvert au Gouvernement et aux députés. Les modalités d'exercice de ce droit sont fixées par l'article 84 du Règlement de l'Assemblée nationale. L'auteur ou, s'ils sont plusieurs, le premier signataire d'une proposition de loi peut la retirer à tout moment, mais seulement jusqu'à son adoption en première lecture.

2. – LES MODALITÉS D'EXERCICE DE L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE PRINCIPALE

a) *La forme matérielle d'une proposition de loi*

Une proposition de loi comprend deux parties principales. L'« exposé des motifs » développe les arguments de l'auteur à l'appui de la modification législative ou des dispositions nouvelles qu'il propose. La partie normative proprement dite, que l'on qualifie de « dispositif », doit être rédigée sous forme d'articles.

Quant au contenu des propositions, il correspond au « domaine législatif », c'est-à-dire au champ des matières juridiques qui exigent l'intervention d'une loi. L'article 34 de la Constitution énumère les matières relevant de cette compétence mais plusieurs autres dispositions constitutionnelles prévoient l'intervention de la loi (notamment celles renvoyant à une loi organique) ou l'impliquent (en posant des principes de valeur constitutionnelle dont la mise en œuvre relève du législateur).

b) *Les conditions d'exercice de l'initiative parlementaire*

Si la recevabilité financière des propositions de loi est vérifiée au moment de leur dépôt, elles ne sont pas en principe soumises au Conseil d'État comme le sont les projets de loi. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a toutefois prévu que « *le Président d'une assemblée [puisse] soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose* » (article 39 de la Constitution). De tels avis ont été rendus à sept reprises sous la XIII^e législature, à six reprises au cours de la XIV^e législature et à dix-sept reprises au cours de la XV^e législature.

Par ailleurs, l'initiative parlementaire appartient individuellement à chacun des membres du Parlement. C'est une prérogative normalement exercée de manière personnelle, dans leur assemblée respective, par chacun des députés et chacun des sénateurs. Cependant, rien ne s'oppose à ce que plusieurs députés – ou plusieurs sénateurs –, voire l'ensemble des membres d'un groupe ou de plusieurs groupes, se concertent pour déposer une proposition de loi ; en pratique, un même sujet sera souvent abordé, dans des termes plus ou moins différents, par plusieurs propositions distinctes.

Au total, sous la XV^e législature, plus de 2 200 propositions de loi ont été déposées à l'Assemblée nationale.

c) *Cas particulier des propositions de résolution*

Les résolutions sont des actes non législatifs adoptés par une seule assemblée parlementaire. Il est possible d'en distinguer sept types différents :

- les résolutions visant à modifier le Règlement ;
- les résolutions tendant à la création d'une commission d'enquête ;
- les résolutions visant à la suspension des poursuites ou la suspension de détention d'un membre du Parlement en application de l'article 26 de la Constitution ;
- les résolutions tendant à déférer le Président de la République devant la Haute Cour conformément aux articles 67 et 68 de la Constitution (il s'agit des seules propositions de résolution devant être adoptées dans les mêmes termes par les deux assemblées) ;
- les résolutions européennes portant sur des projets ou propositions d'actes des Communautés et de l'Union européenne soumis en application de l'article 88-4 de la Constitution ou sur un document émanant d'une institution de l'Union européenne ;
- les résolutions européennes déposées en application de l'article 88-6 de la Constitution destinées à assurer le respect par les institutions européennes du principe de subsidiarité ;
- enfin, les résolutions, déposées en application de l'article 34-1 de la Constitution, par lesquelles il est proposé que l'Assemblée émette un avis sur une question déterminée, procédure nouvelle introduite dans la Constitution par la révision du 23 juillet 2008.

La procédure d'adoption des propositions de résolution est identique au sein de chaque assemblée à celle appliquée pour les propositions de loi, à l'exception des propositions de résolution européenne pour lesquelles le passage en séance publique n'est pas systématique.

Les propositions de résolution déposées en application de l'article 34-1 de la Constitution relèvent également d'une procédure spécifique. En particulier, le Gouvernement peut leur opposer l'irrecevabilité s'il 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. En outre, elles ne sont pas renvoyées à une commission et ne peuvent être amendées.

d) Initiative parlementaire et initiative gouvernementale : quel équilibre?

La procédure législative s'engage plus souvent sur l'initiative gouvernementale que sur l'initiative parlementaire, même si cette dernière est devenue plus fréquente du fait de l'instauration, à partir d'octobre 1995, des séances mensuelles réservées par priorité à un ordre du jour fixé par l'Assemblée, et surtout, à partir de 2009, d'un ordre du jour partagé entre chaque assemblée et le pouvoir exécutif.

Traditionnellement, 80 % des lois adoptées, hors conventions internationales, trouvaient leur origine dans un projet de loi, reflétant ainsi la prépondérance de l'exécutif dans le processus législatif. Avec la mise en œuvre de l'ordre du jour partagé sous l'effet de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, la part des propositions

dans les textes définitivement adoptés hors conventions n'a cessé de croître, passant de plus de 30 % sous la XIII^e législature à plus de 45 % sous la XV^e législature.

En outre, même si la majorité des lois reste d'origine gouvernementale, leur texte peut faire l'objet de modifications plus ou moins importantes par l'initiative parlementaire : le droit d'amendement, qui s'est progressivement imposé comme la principale forme de l'initiative parlementaire, rétablit ainsi un certain équilibre, dont l'analyse purement statistique ne rend pas exactement compte.

De surcroît, depuis mars 2009, la discussion en séance des projets de loi porte, sauf pour les projets de révision constitutionnelle, les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale, sur le texte adopté par la commission. C'était déjà le cas pour les propositions de loi depuis 1958 et une telle disposition accroît indéniablement l'influence de l'initiative parlementaire sur le contenu de la législation adoptée par le Parlement.

3. – LE DROIT D'AMENDEMENT OU L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE DÉRIVÉE

Le droit d'amendement, c'est-à-dire le droit de présenter des modifications au dispositif des projets et propositions de loi, est également reconnu à égalité aux parlementaires et au Gouvernement. L'article 44, alinéa premier, de la Constitution prévoit, en effet, que « *les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement* ».

Il comporte non seulement la faculté de proposer la suppression, totale ou partielle, ou la modification, globale ou ponctuelle, d'articles d'un projet ou d'une proposition, mais aussi celle d'en compléter le texte par des dispositions nouvelles sous la forme d'amendements portant articles additionnels.

La Constitution, la loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution et le Règlement de l'Assemblée nationale fixent les conditions dans lesquelles peut s'exercer le droit d'amendement :

- les amendements doivent être présentés par écrit et être sommairement motivés. Ils ne peuvent porter que sur un seul article ;
- ils sont soumis à un délai de dépôt (d'une manière générale, ils doivent être déposés au plus tard à 17 heures le troisième jour ouvrable précédant la discussion du texte) ;
- ils peuvent faire l'objet d'une évaluation préalable par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques à la demande de l'auteur et avec l'accord de la commission saisie au fond ;
- Les amendements doivent enfin avoir un « lien » avec le texte auquel ils se rapportent, cette exigence trouvant son fondement dans le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution 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. Sans préjudice de l'application des*

articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis ».

Il résulte de cette disposition, d'une part, la prohibition, dès la première lecture, des « cavaliers législatifs » et, d'autre part, l'obligation de respecter, aux stades ultérieurs de la navette, la règle dite de « l'entonnoir » :

- *En première lecture*, tout amendement, pour être recevable, doit avoir « un lien, même indirect » avec le texte examiné. Le Conseil constitutionnel requiert que ce lien soit apprécié au regard du contenu des articles « du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie ».

- *Après la première lecture*, les amendements sont soumis à la règle dite de « l'entonnoir » qui traduit l'idée selon laquelle la navette tend à un rapprochement progressif des points de vue. Est ainsi proscrit le dépôt d'amendements portant sur des articles qui ne sont plus en discussion ou qui sont dépourvus de lien direct avec une disposition restant en discussion. Par exception, la jurisprudence du Conseil constitutionnel – reprise par l'article 108, alinéa 5, du Règlement – admet trois cas dans lesquels il est possible de déroger à la règle de l'entonnoir, qui concernent 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.

Le contrôle de la recevabilité des amendements au regard de ces règles, qui s'est renforcé sous la XV^e législature, est exercé, à l'Assemblée nationale comme au Sénat, au stade de leur dépôt, en commission puis en séance. À l'issue de la procédure législative, le Conseil constitutionnel censure, le cas échéant, les adjonctions ou modifications qui auraient été apportées à un projet ou à une proposition de loi en méconnaissance de ces exigences.

II. – LES RESTRICTIONS DE PORTÉE GÉNÉRALE À L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE

Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement sont soumis à deux restrictions de portée générale, l'irrecevabilité financière (article 40 de la Constitution) et l'irrecevabilité législative (article 41 de la Constitution). Les conditions d'application de ces dispositions dans la procédure législative présentent d'importantes différences.

1. – LES IRRECEVABILITÉS FINANCIÈRES

En application de l'article 40 de la Constitution, les initiatives parlementaires « *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* ».

Par ailleurs, le dernier alinéa de l'article 47 de la loi organique du 1^{er} août 2001 (LOLF), qui s'applique à tous les amendements quels que soient les textes sur lesquels ils portent, frappe d'irrecevabilité les amendements non conformes à l'ensemble des

règles organiques relatives aux lois de finances, en particulier la compétence exclusive de la loi de finances pour régir certaines matières.

De même, l'article L.O. 111-7-1 du code de la sécurité sociale prévoit l'irrecevabilité des amendements contraires aux dispositions organiques relatives aux lois de financement de la sécurité sociale.

Les initiatives présentées par les députés donnent lieu, au moment de leur dépôt, à un contrôle d'office de la recevabilité financière, qui est exercé par différents organes de l'Assemblée nationale.

Les propositions de loi sont transmises, en application de l'article 89 du Règlement, à une délégation du Bureau de l'Assemblée : la délégation exerce un contrôle de leur recevabilité.

Pour les amendements, il convient de distinguer les amendements déposés en commission de ceux déposés en séance.

Dans le premier cas, il revient au président de la commission et, en cas de doute, à son bureau, d'apprécier la recevabilité de l'amendement au regard de l'article 40 de la Constitution, au besoin après avis du président, du rapporteur général ou d'un membre du bureau de la commission des finances désigné à cet effet. Les amendements qu'il déclare irrecevables ne sont pas examinés par la commission. Le Gouvernement ou un député peut également opposer à tout moment l'article 40 de la Constitution à une modification apportée par une commission au texte d'un projet ou d'une proposition de loi, c'est-à-dire à un amendement adopté par une commission et intégré dans le texte qui servira de base à la discussion en séance publique. L'irrecevabilité est appréciée par le président, le rapporteur général ou le membre du bureau de la commission des finances désigné à cet effet.

S'agissant des amendements déposés en vue de leur examen en séance, c'est le Président de l'Assemblée qui est chargé d'en apprécier la recevabilité financière. Cependant, selon un usage constant, le Président suit quasiment toujours l'avis du président de la commission des finances ou, à défaut, du rapporteur général ou d'un membre du bureau de la commission des finances désigné à cet effet (l'article 89, alinéa 3, du Règlement prévoit cette consultation « *en cas de doute* »). Tous les amendements litigieux sont renvoyés, lors de l'enregistrement, au président de la commission des finances, et son avis joue un rôle déterminant. Lorsque l'avis conclut à l'irrecevabilité, l'amendement est renvoyé à l'auteur. Il n'est pas mis en distribution et n'est pas appelé en discussion.

Cette procédure de contrôle *a priori* n'interdit pas d'opposer ultérieurement l'irrecevabilité financière aux propositions de loi et aux amendements. Cette faculté, prévue par l'article 89, alinéa 4, du Règlement, est reconnue aussi bien au Gouvernement qu'à tout député. En pratique, au moins pour les amendements, l'exception aura rarement lieu d'être invoquée à ce stade puisque la première vérification, faite au moment du dépôt, devrait avoir éliminé d'office les initiatives encourageant l'irrecevabilité.

L'irrecevabilité financière peut cependant être opposée aux amendements mis en distribution. Dans ce cas, l'appréciation de recevabilité est portée dans les mêmes conditions que lors du dépôt, c'est-à-dire sur décision du Président de l'Assemblée après avis du président de la commission des finances. Compte tenu de l'examen systématique de recevabilité des amendements au dépôt, il n'y a lieu de procéder à une nouvelle consultation que dans des cas exceptionnels : il en va ainsi, par exemple, lorsque la discussion fait apparaître un fait nouveau mettant en cause l'avis de recevabilité formulé au dépôt.

Il est à noter que la procédure de contrôle de la recevabilité financière organisée par le Règlement confie aux seules instances parlementaires le soin de statuer sur la question de recevabilité au cours de la procédure législative. En cas de litige sur la recevabilité d'un amendement – en particulier lorsque le Gouvernement conteste la recevabilité affirmée par l'autorité parlementaire compétente –, c'est la décision de cette dernière qui prévaut, sans appel, à ce stade, à un juge extérieur, comme c'est le cas en matière de recevabilité « législative ».

Les décisions prises par les instances parlementaires dans le domaine de la recevabilité financière ne peuvent être contestées qu'après l'adoption de la loi, par la voie du recours devant le Conseil constitutionnel, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution. Le Conseil constitutionnel se reconnaît, en effet, compétent pour apprécier s'il a été fait, dans le cours de la procédure législative, une application correcte de l'article 40 de la Constitution, qu'il s'agisse des décisions d'irrecevabilité ou de recevabilité financière. Dans ce dernier cas, cependant, le Conseil estime qu'il ne peut examiner cette question que si l'exception d'irrecevabilité financière a été soulevée devant la première assemblée saisie de la disposition.

2. – L'IRRECEVABILITÉ « LÉGISLATIVE »

L'article 41 de la Constitution prévoit que « *s'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi (...), le Gouvernement ou le Président de l'assemblée saisie peut opposer l'irrecevabilité* ». En cas de désaccord entre eux, « *le Conseil constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours* ».

Une différence majeure oppose cette procédure à celle destinée à assurer le respect de l'article 40 de la Constitution : la recevabilité législative n'est pas systématiquement contrôlée au moment du dépôt des propositions et des amendements parlementaires, elle requiert l'intervention du Gouvernement ou du Président de l'Assemblée.

En pratique, le maniement de l'irrecevabilité législative s'est révélé, au total, assez lourd et son usage s'est progressivement raréfié. La dernière décision du Conseil constitutionnel prise en application de l'article 41 remonte à 1979 (décision n° 79-11 FNR du 23 mai 1979). Plusieurs réformes ont, depuis, veillé à renforcer le contrôle du respect du domaine de la loi, pour mieux garantir la qualité de cette dernière.

a) Une prérogative désormais partagée entre le Gouvernement et les Présidents des assemblées

Conçue à l'origine comme un dispositif destiné à protéger le champ du domaine réglementaire défini par l'article 37, alinéa premier, de la Constitution, la procédure prévue par l'article 41 ne pouvait être mise en œuvre, jusqu'en 2009, que par le seul Gouvernement. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a étendu cette possibilité aux Présidents des assemblées. Ceux-ci peuvent ainsi, non seulement soulever l'irrecevabilité pour empiètement de la loi sur le domaine réglementaire à l'encontre des propositions de loi et des amendements de leurs collègues, mais également à l'encontre des amendements du Gouvernement.

Mettant en œuvre l'article 41 de la Constitution, l'article 93 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit que l'irrecevabilité d'une proposition de loi ou d'un amendement peut être opposée à tout moment tant par le Président de l'Assemblée que par le Gouvernement. Il précise que les modifications apportées par amendement au texte dont la commission avait été initialement saisie peuvent aussi faire l'objet d'une telle contestation. La rédaction de l'article 93 du Règlement de l'Assemblée nationale antérieure à la réforme du 27 mai 2009 prévoyait une suspension de séance ou une réserve obligatoire en cas d'invocation de l'irrecevabilité législative et lorsque le Président de l'Assemblée nationale ne présidait pas la séance. La rédaction actuelle rend facultatives cette réserve ou cette suspension.

Les troisième et quatrième alinéas de l'article 93 du Règlement envisagent respectivement le cas d'une irrecevabilité opposée par le Gouvernement et celui d'une irrecevabilité opposée par le Président de l'Assemblée. Si l'irrecevabilité est opposée par le Gouvernement, il revient au Président de l'Assemblée de se prononcer. Dès lors que le Président de l'Assemblée est en désaccord avec le Gouvernement, il saisit le Conseil constitutionnel. Si l'irrecevabilité est opposée par le Président de l'Assemblée, il doit consulter le Gouvernement et, en cas de désaccord avec ce dernier, saisir le Conseil constitutionnel. Dès lors que le Président de l'Assemblée envisage d'opposer l'irrecevabilité ou doit se prononcer sur l'irrecevabilité opposée par le Gouvernement, il est prévu qu'il puisse consulter le président de la commission des lois ou un membre du bureau de cette commission désigné à cet effet.

b) Le contrôle de la recevabilité par les présidents de commission

Afin de renforcer le contrôle du caractère législatif des amendements, la résolution du 4 juin 2019 a modifié l'article 93 du Règlement de l'Assemblée nationale. Son deuxième alinéa prévoit désormais que le président de la commission saisie au fond transmet au Président de l'Assemblée nationale une liste des propositions ou des amendements déposés en séance publique dont il estime qu'ils ne relèvent pas du domaine de la loi ou qu'ils sont contraires à une délégation accordée au Gouvernement sur le fondement de l'article 38 de la Constitution.