

Les résolutions de l'article 34-1 de la Constitution

Points-clés

La loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 a introduit dans la Constitution l'article 34-1 qui autorise les assemblées à voter des résolutions.

La résolution est un acte par lequel l'Assemblée émet un avis sur une question déterminée.

Déposée au nom d'un groupe par son président ou par tout député, la proposition de résolution fait l'objet d'un double contrôle. Aux termes de l'article 34-1, alinéa 2, de la Constitution, le Gouvernement a la faculté de la déclarer irrecevable avant son inscription à l'ordre du jour s'il estime que son adoption ou son rejet est de nature à engager sa responsabilité ou si elle contient des injonctions à son égard. En outre, lorsqu'elle a le même objet qu'une proposition antérieure examinée au cours de la même session ordinaire, elle ne peut être inscrite à l'ordre du jour.

La proposition de résolution a vocation à être examinée lors des séances dont l'ordre du jour est fixé par l'Assemblée. L'inscription à l'ordre du jour est décidée en Conférence des présidents, à la demande d'un président de commission ou d'un président de groupe, dès lors qu'un délai minimal de six jours francs à compter de son dépôt est respecté.

Le vote des résolutions constitue une des voies d'affirmation du Parlement lui permettant d'exercer une expression distincte de la réponse législative. La résolution est un acte par lequel l'Assemblée émet un avis sur une question déterminée.

Avant 1958, les résolutions étaient une technique traditionnelle d'expression du Parlement dont l'adoption pouvait conduire à la mise en cause de la responsabilité du Gouvernement.

Cette pratique a été proscrite par la Constitution de la V^e République au nom du parlementarisme rationalisé. Dans une décision du 24 juin 1959, le Conseil constitutionnel a notamment circonscrit le domaine des résolutions, la responsabilité du Gouvernement ne pouvant être mise en cause que dans les conditions fixées par les articles 49 et 50 de la Constitution. Ainsi, le Parlement était seulement autorisé à voter des résolutions ne formulant que des mesures d'ordre d'intérieur.

Une première brèche a été ouverte par les révisions constitutionnelles des 25 juin 1992 et 25 janvier 1999. L'article 88-4 de la Constitution autorise ainsi les assemblées à adopter des résolutions portant sur les projets ou propositions d'actes européens.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a poursuivi cette ouverture en instaurant une nouvelle procédure dans les conditions fixées par l'article 34-1 de la Constitution et par les articles 1^{er} à 6 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009. Un certain nombre de critères ont été définis afin d'éviter tout détournement de procédure, susceptible de s'apparenter à la mise en œuvre de la responsabilité du Gouvernement.

I. – LE DÉPÔT DES PROPOSITIONS DE RÉOLUTION

Aux termes de l'article 1^{er} de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009, les propositions de résolution peuvent être déposées soit par un ou plusieurs membres de l'Assemblée, soit par un président de groupe.

1. – PRÉSENTATION DES PROPOSITIONS DE RÉOLUTION

Aucune disposition législative ou réglementaire n'impose une présentation type des propositions de résolution. Il n'existe pas d'exigence formelle particulière (visa, présentation par article ou par alinéa, usage de formules, existence d'un exposé des motifs ou même limitation de la longueur du texte).

2. – CONTRÔLE DE L'IRRECEVABILITÉ PAR LE GOUVERNEMENT

Après son dépôt, la proposition de résolution est transmise sans délai par le Président de l'Assemblée au Premier ministre, lequel dispose de la faculté de la déclarer irrecevable dans les conditions fixées par le second alinéa de l'article 34-1 de la Constitution et par l'article 3 de la loi organique.

En effet, les propositions de résolution ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour si le Gouvernement estime que leur adoption ou leur rejet est de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard. En cas d'irrecevabilité, le Gouvernement informe le Président de l'Assemblée de sa décision qui fait l'objet d'une annonce au *Journal officiel (Lois et décrets)*. L'auteur du texte est également informé par le Président de l'Assemblée.

II. – L'INSCRIPTION À L'ORDRE DU JOUR

1. – LA PROPOSITION DE RÉOLUTION A VOCATION À ÊTRE EXAMINÉE LORS DES SÉANCES DONT L'ORDRE DU JOUR EST FIXÉ PAR L'ASSEMBLÉE

La proposition de résolution a vocation à être inscrite en principe à l'ordre du jour de la session ordinaire, durant les semaines consacrées à l'examen des textes que l'Assemblée souhaite voir débattus ou les semaines réservées au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques.

Cependant, une inscription à l'ordre du jour prioritaire du Gouvernement est possible dans les conditions fixées par l'article 48 de la Constitution et l'article 48 du Règlement. En ce cas, le Gouvernement peut demander l'inscription à l'ordre du jour

gouvernemental, en informant le Président de l'Assemblée au plus tard la veille de la réunion de la Conférence des présidents.

Enfin, une proposition de résolution pourrait même être examinée au cours d'une session extraordinaire : en ce cas, la décision de l'inscrire relève du Président de la République.

2. – L'INSCRIPTION À L'ORDRE DU JOUR EST DÉCIDIÉE EN CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS

L'inscription à l'ordre du jour est décidée en Conférence des présidents dans les conditions fixées aux articles 48 et 136 du Règlement.

Deux cas peuvent être distingués :

- en principe, les présidents de groupe et les présidents de commission adressent leurs propositions d'inscription à l'ordre du jour au Président de l'Assemblée au plus tard quatre jours avant la réunion de la Conférence des présidents ;
- toutefois, l'article 136 du Règlement permet aux présidents de groupe d'informer le Président de l'Assemblée au plus tard quarante-huit heures avant la tenue de la Conférence des présidents.

Ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour :

- les propositions de résolution ayant le même objet qu'une proposition antérieure discutée au cours de la même session ordinaire, motif qui a effectivement conduit au retrait d'une inscription à l'ordre du jour sous la XV^e législature¹ ;
- les propositions de résolution déposées depuis moins de six jours francs ;
- les propositions de résolution à l'encontre desquelles le Gouvernement a fait savoir au Président de l'Assemblée qu'il opposait l'irrecevabilité prévue par le second alinéa de l'article 34-1 de la Constitution.

L'article 146-1-1 du Règlement de l'Assemblée, issu de la résolution du 4 juin 2019, permet désormais à la Conférence des présidents d'inscrire, au cours d'une semaine consacrée prioritairement au contrôle de l'exécution des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, des propositions de résolution déposées en application de l'article 34-1 de la Constitution et portant sur l'exécution de ces lois.

III. – L'EXAMEN DES PROPOSITIONS DE RÉOLUTION

Les propositions de résolution déposées sur le bureau de l'Assemblée ne sont pas renvoyées en commission. Elles sont examinées et votées uniquement en séance, mais ne peuvent faire l'objet d'amendements.

¹ Proposition de résolution n° 4726 portant sur la reconnaissance et la condamnation des violences, des crimes contre l'humanité et du risque de génocide à l'encontre des Ouïghours, qui fut retirée de l'ordre du jour du 4 février 2022 après que l'Assemblée nationale eut examiné, le 20 janvier 2022, une proposition, n° 4760, ayant le même objet, portant sur la reconnaissance et la condamnation du caractère génocidaire des violences et des crimes contre l'humanité perpétrés à l'égard des Ouïghours.

Une proposition de résolution ne peut plus être rectifiée par son auteur après qu'elle a été inscrite à l'ordre du jour. En effet, une telle possibilité ne permettrait pas au Gouvernement de décider de sa recevabilité, sa décision devant être transmise au Président de l'Assemblée avant l'inscription à l'ordre du jour de la proposition concernée.

Depuis la création en 2008 de cette catégorie de résolutions et jusqu'au 28 avril 2022, 534 résolutions ont été déposées, une a été déclarée irrecevable², 110 ont été examinées et 78 adoptées.

Septembre 2023

² Il s'agissait de la proposition de résolution n° 1895 (XIII^e législature) visant à mettre en œuvre l'article 11 de la Constitution sur l'extension du référendum, portant sur l'instauration d'un référendum d'initiative partagée, et qui, dans sa version initiale, « *demand[ait] au Gouvernement de présenter dans les meilleurs délais le projet de loi organique mettant en œuvre la réforme de l'article 11 de la Constitution* ». Suite à la déclaration d'irrecevabilité par le Gouvernement au motif qu'elle comportait une injonction à son égard, cette proposition a été rectifiée pour s'intituler proposition de résolution « *estimant urgente la mise en œuvre de l'article 11 de la Constitution sur l'extension du référendum* » et pour remplacer, dans son dispositif, la demande de dépôt d'un projet de loi par la mention que l'Assemblée nationale « *estime urgente* » la mise en œuvre de la réforme de cet article 11. Ainsi rectifiée, cette proposition de résolution a été discutée lors de la deuxième séance du 15 octobre 2009 et rejetée lors de la première séance du 20 octobre suivant.