Tous droits réservés

DROIT CONSTITUTIONNEL (2)

Séance 5 - Les caractères généraux du Parlement

I. Un bicaméralisme inégalitaire 2

II. Le parlementarisme rationalisé 4

Dans le cadre des mesures dictées par le parlementarisme rationalisé 4

1) La délimitation du domaine de la loi et la possibilité pour le gouvernement d'intervenir dans le domaine de la loi 4

2) La mise en place d'un régime strict des sessions 6

3) La réorganisation de la procédure législative et budgétaire 7

III. Le renforcement du rôle du Parlement 8

Le Parlement français est bicaméral. Autrement dit, il se compose de deux chambres :

- **L'Assemblée nationale**, chambre élue au suffrage universel direct ;
- **Le Sénat**, élu au suffrage universel indirect et chargé par la Constitution de représenter les collectivités territoriales de la République.

En réaction à la pratique des IIIe et IVe Républiques, le constituant de la Ve République a entendu rationaliser le parlementarisme en limitant les pouvoirs des assemblées.

I. Un bicaméralisme inégalitaire

Le Parlement français de la Ve République est bicaméral : il se compose de l'Assemblée nationale et le Sénat qui siègent dans des locaux distincts (le Palais Bourbon pour l'Assemblée nationale et le Palais du Luxembourg pour le Sénat).

Le bicaméralisme a longtemps été considéré dans l'histoire constitutionnelle française :

- Soit comme un recours contre les excès des assemblées uniques ;

> **Exemple :** La **Constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795)** a mis en place un système bicaméral en réaction à la toute-puissance de la Convention.

- Soit comme un facteur d'affermissement de l'exécutif par le fractionnement du pouvoir législatif.

Les Constitutions du Consulat et de l'Empire ont poussé à l'extrême cette logique en mettant en place un Parlement tricaméral.

Le bicaméralisme moderne est d'une nature différente : dans de nombreux pays, la seconde assemblée assure la représentation des entités territoriales, régionales ou fédérées comme en Allemagne, en Espagne et aux États-Unis.

Il en va de même en France où le Sénat, dont les membres sont élus au suffrage universel indirect, représente les collectivités territoriales de la République.

Comme dans la plupart des pays ayant opté pour un système bicaméral, le bicaméralisme français est inégalitaire.

En effet, l'Assemblée nationale possède des pouvoirs plus étendus que ceux du Sénat :

- **Elle seule peut mettre en cause la responsabilité du Gouvernement en adoptant une motion de censure ou en refusant d'approuver le programme ou la déclaration de politique générale du Premier ministre** ;

- **En cas de désaccord avec le Sénat, le Gouvernement peut décider de donner « le dernier mot » à l'Assemblée nationale ;**

> **Attention : Le gouvernement ne peut faire usage de cette faculté pour les lois organiques relatives au Sénat et les lois constitutionnelles.**

- **La Constitution attribue une place prépondérante à l'Assemblée nationale dans l'examen du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la Sécurité sociale** ;
  Cela se traduit, d'une part, par une exigence de dépôt du projet en première lecture devant l'Assemblée nationale et, d'autre part, par l'octroi de délais d'examen plus longs à l'Assemblée nationale.

Dans la quasi-totalité des autres domaines, les deux assemblées disposent des mêmes pouvoirs.

II. Le parlementarisme rationalisé

Dans le cadre des mesures dictées par le parlementarisme rationalisé

Ainsi que le faisait valoir Michel Debré dans son discours de présentation du projet de Constitution devant le Conseil d'État, la Constitution de la Ve République avait pour ambition de mettre en place un régime parlementaire rationalisé grâce à quatre séries de mesures : la délimitation du domaine de la loi (1), l'établissement d'un régime strict des sessions (2), la réorganisation de la procédure législative et budgétaire (3) et la mise en place de mécanismes juridiques indispensables à l'équilibre et à la bonne marche des fonctions politiques (4).

1) La délimitation du domaine de la loi et la possibilité pour le gouvernement d'intervenir dans le domaine de la loi

La délimitation du domaine de la loi a été un véritable bouleversement en 1958.

Avant 1958, la loi se définissait exclusivement selon un critère organique, dès lors qu'elle relève de la compétence du Parlement d'une part. (la loi est l'acte voté par le Parlement) d'autre part elle se définissait par **un critère procédural**, comme l'acte voté selon une procédure législative.

Ainsi, la loi se définissait comme tout acte adopté par le Parlement – critère organique - selon la procédure législative – critère procédural.

Elle ne se définissait pas selon un critère matériel qui aurait eu vocation à délimiter son champ d'intervention.

La définition de la loi évolue en 1958, la loi se définit également par le constituant lui ajoute un critère matériel.

En effet, le domaine de la loi est délimité par l'article 34 de la Constitution. En vertu de cette disposition, le Parlement ne peut intervenir que dans les domaines limitativement définis par la Constitution.

Partant, sous réserve de la mise en œuvre du référendum, la loi est l'acte adopté par le Parlement, dans les domaines de compétences délimités par l'article 34, selon la procédure législative prévue à cet effet.

Toutes les matières qui se trouvent en dehors du domaine législatif autres domaines relèvent de la compétence exclusive du Gouvernement.

Afin de protéger le Gouvernement contre les incursions du Parlement dans le domaine réglementaire, le constituant a prévu la possibilité pour le Premier ministre de saisir le Conseil constitutionnel à trois occasions (cf. séance 3) **:**

- **Lors de la procédure législative (Art. 41 C°)** : si une proposition de loi ou un amendement empiète sur le domaine réglementaire, le Premier ministre peut s'y opposer et saisir le Conseil constitutionnel en cas de désaccord avec le président de l'assemblée intéressé ;

- **Après le vote de la loi et avant sa promulgation (Art. 61 C°) ;**

- **Après la promulgation de la loi, le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel afin qu'il constate le caractère réglementaire de certaines des dispositions de la loi (Art. 37-2 C°).**

Cependant, la révolution tant attendue de la délimitation du domaine de la loi n'a pas eu lieu en raison de la pratique institutionnelle et de la jurisprudence constitutionnelle protectrice de la compétence du Parlement.

D'une part, l'apparition du fait majoritaire n'a pas incité le Gouvernement, en la personne du Premier ministre, à saisir le Conseil constitutionnel afin qu'il censure tout empiètement parlementaire sur le domaine réglementaire.

D'autre part, le Conseil constitutionnel a une interprétation extensive des matières relevant du domaine de la loi. En outre et surtout, il a tiré les conséquences de l'apparition du fait majoritaire en jugeant qu'une disposition de nature réglementaire

contenue dans une loi n'est pas inconstitutionnelle dans la mesure où le Gouvernement, en ne lui opposant pas l'irrecevabilité législative lors de la discussion parlementaire, a tacitement consenti à partager provisoirement son domaine de compétence avec le Parlement (**CC, 30 juillet 1982, n° 82-143 DC, Loi sur les prix et les revenus**).

Outre la délimitation du domaine de la loi, le constituant a prévu la possibilité pour le Parlement de se dessaisir temporairement de ses compétences au profit du Gouvernement en autorisant ce dernier à intervenir pour une durée limitée dans le domaine de la loi. Il s'agit de la procédure des ordonnances prévue à l'article 38 de la Constitution.

2) La mise en place d'un régime strict des sessions

Les sessions s'entendent comme les périodes de l'année durant lesquelles les assemblées se réunissent valablement pour exercer les pouvoirs que la Constitution leur confie.

Sous la IVe République, l'Assemblée nationale était maitresse de ses réunions. Sa session ordinaire durait environ 8 mois, mais son bureau pouvait convoquer des sessions extraordinaires.

Ce faisant, sous la IVe République, le gouvernement était exposé au contrôle quasi permanent du Parlement. Les ministres étaient plus souvent au Parlement que dans leur propre ministère et ne disposaient donc pas toujours du temps nécessaire pour s'occuper des affaires dont ils avaient la charge. Surtout, cette pratique symbolisait une atteinte à la séparation des pouvoirs.

En 1958, le constituant a voulu mettre un terme à cela en imposant un régime de session très strict : deux sessions ordinaires. L'une s'ouvrait début octobre pour 2 mois et demi et l'autre s'ouvrait début avril pour 3 mois maximum.

Initialement, les sessions extraordinaires restaient possibles, mais leur objet et leur durée devaient être limités.

Le but était ainsi de libérer le gouvernement de la surveillance permanente du Parlement.

Attention : **Comme nous le verrons ultérieurement, les choses ont changé suite à la révision constitutionnelle de 1995.**

3) La réorganisation de la procédure législative et budgétaire

La procédure législative et budgétaire a été organisée en 1958 dans le sens d'une maîtrise du Gouvernement sur cette procédure (voir séance 6) :

- **Maîtrise de l'ordre du jour des assemblées** ;
- **Limitation de l'initiative législative des parlementaires et de leur droit d'amendement** ;
- **Maîtrise de la procédure législative** ;
- **Strict encadrement de la procédure budgétaire**.

4) La mise en place de mécanismes juridiques indispensables à l'équilibre et à la bonne marche des fonctions politiques

Michel Debré évoquait quatre mécanismes indispensables à l'équilibre et à la bonne marche des fonctions politiques.

1. La faculté ouverte au Président de la République, au Premier ministre, au Président de l'Assemblée nationale et au Président du Sénat de saisir le Conseil constitutionnel d'une loi après son vote et avant sa promulgation (abordé en séance 7).

2. La possibilité pour le gouvernement de faire adopter un texte sans vote du Parlement (**Art. 49 al. 3 C° -** voir séance 6).

3. L'incompatibilité des fonctions ministérielles avec un mandat parlementaire (**Art. 23 C° -** voir séance 4).

4. La difficile procédure de la motion de censure (**Art. 49 al. 2 C°**).

La procédure de la motion de censure est difficile à mettre en œuvre :

- **Elle doit être signée par au moins 1/10 e des députés.** À cet égard, afin d'empêcher les motions de censure à répétition, la Constitution prévoit depuis 1995 qu'un même député ne peut signer plus de trois motions de censure lors d'une même session parlementaire ordinaire et une seule au cours d'une même session extraordinaire.

- **Le vote de la motion de censure doit avoir lieu au moins 48 heures après son dépôt.** Ce délai permet au gouvernement de faire « la tournée des députés » pour s'assurer de leur soutien ou les convaincre de ne pas l'adopter.
  Afin d'éviter que la motion de censure ne soit jamais inscrite à l'ordre du jour, le règlement de l'Assemblée nationale prévoit que le débat et le vote de la motion de censure ne peuvent avoir lieu plus de trois jours de séance après l' expiration du délai de 48 heures.

- **Elle ne peut être adoptée qu'à la majorité absolue des députés.** Ainsi, seuls sont recensés les votes explicitement favorables à la motion de censure. Les abstentions sont considérées comme des votes contre la motion de censure.

Une seule motion de censure « spontanée » a été adoptée en **1962** et a contraint le Gouvernement Pompidou à démissionner.

Deux n'ont pas été adoptées de justesse : une en **1990** avec le Gouvernement Rocard et une autre en **1992** avec le Gouvernement Bérégovoy.

Dans la pratique, la procédure de la motion de censure n'est pas utilisée par les députés pour renverser le Gouvernement, mais pour manifester leur désaccord avec la politique qu'il mène. Elle est un véritable outil de communication.

III. Le renforcement du rôle du Parlement

Les réformes autour du Parlement, instaurées par **la Constitution de 1958** avaient pour objectif prioritaire d'encadrer le rôle du Parlement.

Si cet encadrement a connu un certain succès, le Parlement a progressivement reconquis une partie de son influence.

Plusieurs réformes intervenues au cours des dernières décennies ont accompagné cette évolution :

- La progression constante des activités de contrôle du Parlement (multiplication des commissions d'enquête, institution des missions d'information auprès des commissions permanentes, apparition et développement de la procédure des questions au Gouvernement, etc.) ;

- L'institution, depuis **1995**, de la session ordinaire unique de neuf mois qui succède au système des deux sessions de trois mois chacune ;

- L'intervention du Parlement depuis **1996** sur la question du financement de la sécurité sociale par l'adoption des lois de financement de la sécurité sociale ;

- La mise en œuvre à partir de **2005** d'une nouvelle procédure d'adoption des lois de finances renforçant sensiblement le rôle du Parlement dans cette procédure.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a prolongé ce mouvement en insérant dans la Constitution une série de mesures renforçant le rôle et les pouvoirs du Parlement :

- L'instauration d'un délai minimum de six semaines entre le dépôt d'un projet ou d'une proposition de loi et sa discussion en séance en première lecture devant la première assemblée saisit, sauf procédure accélérée ou discussion des projets de loi de finances ou des textes relatifs aux états de crise ;

- La possibilité, pour les conférences des présidents des deux assemblées de s'opposer conjointement à la décision du Gouvernement d'engager la procédure accélérée ;

- Le partage de la maîtrise de l'ordre du jour entre chaque assemblée et le Gouvernement ;

- L'inversion du principe antérieur selon lequel la discussion des projets de loi en séance publique porte sur le texte originel du Gouvernement et non sur celui issu des travaux de la commission ;

- L'extension du domaine de la loi aux règles concernant la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias, au régime électoral des instances représentatives des Français établis hors de France et aux conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ;

- La nécessité d'une ratification expresse des ordonnances ;

- La limitation de la possibilité pour le Gouvernement de recourir aux dispositions de l'article 49, alinéa 1 ; désormais, le Premier ministre ne peut engager la responsabilité du gouvernement sur le vote d'un texte que dans ceux cas (voir séance 6).

- Le développement des moyens de contrôle et d'évaluation, par l'augmentation du nombre des commissions permanentes, la création, à l'Assemblée nationale, d'un comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques et l'introduction du principe de l'assistance du Parlement par la Cour des comptes dans le contrôle de l'action du gouvernement et l'évaluation des politiques publiques ;

- La constitutionnalisation des commissions d'enquête ;

- L'information de plein droit du Parlement de la décision du Gouvernement de faire intervenir les forces armées à l'étranger (au plus tard trois jours après le début de cette intervention) ;

- L'obligation pour le Gouvernement d'obtenir l'autorisation du Parlement de prolonger au-delà de quatre mois l'intervention à l'étranger des forces armées ;

- La faculté ouverte aux Assemblées de voter des résolutions, sauf si le Gouvernement estime qu'elles seraient de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard

- La soumission de certaines nominations relevant du Président de la République à l'avis des commissions permanentes compétentes de chaque assemblée.