Tous droits réservés

DROIT CONSTITUTIONNEL (2)

Séance 6 - LA FABRIQUE DE LA LOI

I. L'initiative législative 3

A- Les projets de loi et les propositions de loi 4

B- Le droit d'amendement 5

C- Les restrictions à l'initiative législative parlementaire 5

II. La procédure législative 6

A- Le dépôt du texte 6

B- L'examen en commission 6

C- L'inscription à l'ordre du jour 8

D- L'examen en séance publique 10

1) L'examen général 10

2) L'examen détaillé 10

3) Le vote sur l'ensemble du texte 11

E- La navette et la résolution des désaccords 11

1) La commission mixte paritaire (CMP) parvient à élaborer un texte de compromis 12

2) La CMP ne parvient pas à élaborer un texte de compromis. 12

F- Les procédures particulières d'adoption 13

1) Le vote bloqué 13

2) L'engagement de la responsabilité du gouvernement sur le vote d'un texte 13

G- La promulgation de la loi 14

1) La promulgation 15

2) Le contrôle de constitutionnalité opéré par le Conseil constitutionnel 15

3) La nouvelle délibération de la loi 16

I. L'initiative législative

En vertu de l'article 39 alinéa 1 de la Constitution, l'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement.

Cette initiative législative peut prendre matériellement :

- **Un projet de loi**
- **Une proposition de loi ;**
- **Un amendement.**

Ne font exception au principe de l'exercice concurrent du droit d'initiative que les textes pour lesquels le Gouvernement dispose d'un monopole de présentation.

Le Gouvernement dispose d'un tel monopole pour :

- Les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale (**Art. 47 et 47-1 C°**) ;
- **Les lois de programmation ;**
- **Les lois l'habilitant à prendre, dans des matières relevant du domaine de la loi, des ordonnances** ;
- Les lois autorisant la ratification ou l'approbation de traités ou accords internationaux (**Art. 53 C°)**.

Attention : Sur tous ces textes, les parlementaires conservent néanmoins la faculté de déposer des amendements.

A- Les projets de loi et les propositions de loi

Définition : **Un projet de loi est un texte de loi qui émane du Gouvernement tandis qu'une proposition de loi est un texte de loi qui émane d'un ou plusieurs parlementaires.**

Les projets et les propositions de loi comprennent deux parties :

- **L'exposé des motifs**, dans lequel sont présentés les arguments de l'auteur du texte à l'appui des modifications ou des dispositions législatives nouvelles envisagées ;
- **Le dispositif**, rédigé en articles portant une numérotation successive. Chaque article a pour objet soit de supprimer ou de modifier une disposition d'une loi en vigueur, soit d'édicter une disposition législative nouvelle.

En outre, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, les projets de loi doivent être accompagnés d'une étude d'impact. Celle-ci définit les objectifs poursuivis, expose les motifs du recours à une nouvelle législation, l'état actuel du droit dans le domaine visé, l'articulation du projet avec le droit européen, évalue les conséquences économiques, financières, sociales et environnementales des dispositions du projet et les modalités d'application envisagées.

Avant leur dépôt sur le bureau d'une des deux assemblées, les projets de loi doivent être transmis pour avis au Conseil d'État et faire l'objet d'une délibération en Conseil des ministres.

En revanche, le dépôt des propositions de loi n'est pas subordonné à une procédure préalable.

Traditionnellement, 80 % des lois adoptées, hors conventions internationales, trouvaient leur origine dans un projet de loi.

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 40 % sous la XIV[e] législature.

B- Le droit d'amendement

Le droit d'amendement est le droit de soumettre au vote des assemblées parlementaires des modifications aux textes dont elles sont saisies, qu'il s'agisse de projets de loi, ou de propositions de loi.

En vertu de l'article 44 de la Constitution, « *les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement* ».

Aux termes du même article, ce droit « *s'exerce en séance ou en commission* ».

Les caractères principaux du droit d'amendement sont de trois ordres :

- **Il s'agit d'un droit partagé entre le Gouvernement et les parlementaires** ;
- **Il s'agit d'un droit individuel ou collectif** : les amendements peuvent être co-signés ;
- **Il s'agit d'un droit réputé illimité**, ce qui peut en faire un moyen d'obstruction.

C- Les restrictions à l'initiative législative parlementaire

Les propositions de loi et les amendements d'origine parlementaire peuvent se voir opposer deux types d'irrecevabilité :

- **L'irrecevabilité financière** « *les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement 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.* » (**Art. 40 C°**) **:**
- **L'irrecevabilité législative :** « *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 le président de l'assemblée saisie et le Gouvernement, « *le Conseil constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours* ». (**Art. 41 C°**).

II. La procédure législative

A- Le dépôt du texte

Le Gouvernement est libre de déposer un projet de loi sur le bureau de l'Assemblée nationale ou sur celui du Sénat.

Attention : Il en va autrement pour certains textes dont la Constitution détermine l'assemblée saisie en premier lieu.

En effet, les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale doivent être déposés d'abord à l'Assemblée nationale. À l'inverse, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales et ceux relatifs aux instances des représentants des Français établis hors de France sont soumis en premier lieu au Sénat (**Art. 39, al. 2 C°**).

Quant aux propositions de loi, elles sont déposées sur le bureau de l'Assemblée à laquelle siège leur auteur. Le bureau saisi est chargé de vérifier leur recevabilité financière. Autrement dit, il doit s'assurer que leur adoption n'aurait pas pour conséquence la diminution des ressources publiques ou la création ou l'aggravation d'une charge publique. En outre, depuis la **révision constitutionnelle du 23 juillet 2008** (**Art. 39 al. 5 C°**), le Président de l'assemblée peut, sauf opposition de leur auteur, décidé de soumettre pour avis au Conseil d'État les propositions de loi.

B- L'examen en commission

Une fois déposé, le projet ou la proposition est, en fonction de son objet, confiée pour examen à l'une des commissions permanentes que compte chaque assemblée, les autres pouvant être saisies pour avis.

Le projet ou la proposition peut aussi être confié pour examen à une commission spéciale spécialement constituée à cet effet.

En **1958**, la Constitution de la Ve République avait procédé à deux innovations concernant les commissions :

- D'une part, les commissions parlementaires étant nombreuses et influentes sous la IVe République, le nombre maximum de commissions permanentes dans chaque assemblée était limité à 6 ;
- D'autre part, la préférence était donnée aux commissions spéciales pour l'examen des projets et propositions de loi.

Cependant, dans la pratique, en raison du fait majoritaire, les commissions spéciales ont été rares : moins d'une centaine ont vu le jour dans l'une ou l'autre assemblée.

En raison du faible recours aux commissions spéciales, **la révision constitutionnelle de 2008 a rétabli comme norme le recours aux commissions permanentes et comme exception la constitution d'une commission spéciale**.

De plus, elle a porté à 8 le nombre maximal de commissions permanentes dans chaque assemblée.

Quoi qu'il en soit, une fois saisie, la commission désigne parmi ses membres un rapporteur. Ce dernier procède, seul ou en commission, à toutes les auditions nécessaires et élabore un projet de rapport et, s'il y a lieu, des propositions d'amendements.

La Commission examine les amendements déposés par le Gouvernement et les parlementaires, puis adopte le rapport de son rapporteur et, le cas échéant, son texte.

Question : La discussion des projets et propositions de loi porte-t-elle sur le texte adopté par la commission ?

En disposant désormais que « *la discussion des projets de loi porte en séance sur le texte adopté par la commission* », la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 bouleverse l'économie de la discussion parlementaire des projets gouvernementaux en valorisant à l'évidence le rôle des commissions et en mettant le Gouvernement dans une position défensive s'il n'arrive pas à convaincre sa propre majorité.

Dorénavant la commission, saisie d'un projet de loi, peut proposer un nouveau texte, intégrant les amendements des députés ou du Gouvernement acceptés par elle.

Attention : Cette règle ne s'applique pas aux projets de loi constitutionnelle, de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale. Leur discussion porte en séance sur le texte dans sa rédaction initiale.

C- L'inscription à l'ordre du jour

Pour être discuté en séance publique, un projet ou une proposition de loi doit être inscrit à l'ordre du jour de l'assemblée.

Dans les républiques antérieures, chaque chambre était maitresse de son ordre du jour, qu'elle adoptait par un vote. De fait, les gouvernants n'obtenaient pas toujours l'inscription de leurs textes à l'ordre du jour des assemblées et n'avaient pas les moyens de faire prévaloir leurs priorités.

Dans le système de 1958 et avant la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, la priorité donnée au Gouvernement était à peu près absolue et inconditionnelle. Il inscrivait d'office les textes de son choix, dans l'ordre de son choix, à l'ordre du jour des séances des assemblées. Et même si dans la pratique, le Gouvernement était

amené à négocier avec les parlementaires de la majorité le contenu de l'ordre du jour, l'agenda parlementaire était largement dominé par les projets gouvernementaux.

La nouvelle version de l'article 48, issue de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, modifie profondément, du moins en apparence, cette logique de domination gouvernementale de l'ordre du jour, puisqu'il n'est plus prioritaire que sur la moitié de celui-ci. En effet, deux semaines sur quatre sont réservées par priorité à un ordre du jour fixé par le Gouvernement, une semaine sur quatre est réservée par priorité au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques et, enfin, une semaine sur quatre est réservée à un ordre du jour législatif fixé par chaque assemblée.

En réalité, la situation est moins simple qu'il n'y parait puisque :

- Le Gouvernement peut faire inscrire les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale à l'ordre du jour des semaines de l'Assemblée ou des semaines de contrôle ;
- Il peut également obtenir l'inscription des projets relatifs aux états de crise pendant les semaines de l'Assemblée ;
- Chaque chambre est tenue d'inscrire à son ordre du jour les projets ou les propositions de loi transmises par l'autre chambre. À défaut, le Gouvernement peut inscrire d'office ces textes lorsqu'ils ont été transmis depuis plus de 6 semaines.
- Une journée par mois est consacrée à un ordre du jour réservé aux initiatives des groupes d'opposition ou minoritaires ;
- Une séance par semaine au moins est réservée aux questions au gouvernement.

Par conséquent, la prééminence gouvernementale sur l'ordre du jour a encore de beaux jours devant elle.

Outre l'institution d'un partage apparent de la maîtrise de l'ordre du jour, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a instauré un délai minimal de six semaines entre le dépôt d'un texte et sa discussion en séance et quatre semaines pour les textes transmis par l'autre assemblée.

> **Attention :** **Ces délais ne s'appliquent pas pour les projets de loi de**

> **finances, de financement de la sécurité sociale ou relatifs aux états de crise. Ils ne s'appliquent pas non plus lorsque le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée (dans ce cas, un délai minimal de quinze jours est maintenu pour les seuls projets et propositions de loi organique) et que les Conférences des présidents ne s'y sont pas conjointement opposées.**

D- L'examen en séance publique

La discussion en séance publique comprend deux phases : la phase d'examen général, la phase d'examen détaillé et le vote sur l'ensemble du texte.

1) L'examen général

La phase d'examen général est essentiellement une phase de présentation.

Le président de séance donne la parole au ministre concerné, puis au rapporteur de la commission. Pour la discussion des propositions, la parole est d'abord donnée au rapporteur.

Dans cette phase d'examen peut s'intercaler la discussion de motions de procédure – motion de rejet préalable et motion de renvoi en commission – dont l'adoption, d'ailleurs exceptionnelle, a pour effet d'entraîner le rejet du texte (motion de rejet préalable) ou la suspension du débat (motion de renvoi) avant même que ne s'engage l'examen détaillé du texte.

2) L'examen détaillé

Cet examen consiste dans la discussion des articles, les uns après les autres, et, pour chacun d'eux, des amendements et des sous-amendements qui s'y rapportent.

Il est voté successivement sur chaque amendement puis sur chaque article. Le vote a lieu soit à main levée, soit par assis et levé.

3) Le vote sur l'ensemble du texte

Le vote a lieu normalement à main levée. En cas de doute sur le résultat du vote, le président de séance procède au vote par assis et levé.

Enfin, pour les textes importants, il est parfois procédé par scrutin public, lequel peut être demandé notamment par le Gouvernement ou un président de groupe.

E- La navette et la résolution des désaccords

Le texte ainsi adopté par la première assemblée saisie est transmis à l'autre assemblée qui l'examine à son tour, en première lecture, selon les mêmes modalités : examen par une commission, inscription à l'ordre du jour, discussion en séance publique.

Deux configurations sont possibles :

- **Soit la seconde assemblée adopte tous les articles du texte qui lui a été transmis sans modification**. Le texte est alors définitivement adopté
- **Soit la seconde assemblée modifie le texte qui lui a été transmis. La navette se poursuit alors entre les deux assemblées.** Chaque examen par une assemblée est appelé « lecture ».

À partir de la deuxième lecture, les articles précédemment votés en termes identiques par l'une et l'autre assemblée ne sont pas remis en discussion.

La navette se poursuit en deuxième, troisième, voire quatrième lecture et plus, tant que les deux assemblées ne se sont pas mises d'accord sur la totalité des dispositions du projet ou de la proposition de loi.

Cependant, le Gouvernement peut décider d'écourter la navette. En effet après deux lectures dans chaque assemblée (ou une seule lecture, si le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée)**, il peut demander la réunion d'une commission mixte paritaire** composée de 7 députés et 7 sénateurs désignés à la proportionnelle des groupes de chaque assemblée**, chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.**

Deux configurations sont alors possibles :

1) *La commission mixte paritaire (CMP) parvient à élaborer un texte de compromis*

Le Gouvernement peut alors décider :

- **Soit de soumettre ce texte à l'approbation des deux assemblées.** Si le texte est approuvé par les deux assemblées, il devient définitif et est transmis au Président de la République pour promulgation. Dans le cas contraire, le Gouvernement peut décider, après une nouvelle lecture dans chaque assemblée, de demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. Dans ce cas, l'Assemblée nationale statue à la majorité simple, mais ne peut que reprendre le texte élaboré par la commission mixte paritaire.
- **Soit, si le texte ne lui convient pas, de renoncer à faire statuer les assemblées sur ce texte et relancer la navette** qui reprend alors au stade où elle avait été interrompue et doit se poursuivre jusqu'à l'adoption du texte en termes identiques par les deux assemblées.

2) *La CMP ne parvient pas à élaborer un texte de compromis.*

Le Gouvernement peut alors décider, après une nouvelle lecture dans chaque assemblée, de demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement.

Dans ce cas, l'Assemblée nationale statue à la majorité simple, mais ne peut reprendre le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat.

F- Les procédures particulières d'adoption

1) Le vote bloqué

Le Gouvernement peut recourir au vote bloqué, à tout moment de la discussion, ce qui lui permet de demander le vote sur tout ou une partie du texte en ne retenant que les amendements qu'il propose ou accepte (**Art. 44 al. 3 C°**). Il est libre de choisir le moment où il annonce son intention d'en faire usage.

2) L'engagement de la responsabilité du gouvernement sur le vote d'un texte

À tout moment de la procédure législative, le Premier ministre peut engager la responsabilité du Gouvernement sur tout ou partie du texte.

Si dans les 24h qui suivent, aucune motion de censure n'est déposée par au moins 1/10 des députés, le texte est considéré comme adopté alors même qu'il n'y a pas eu de vote des députés.

Si une motion de censure est déposée, elle doit être adoptée à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale, les abstentions étant considérées comme des votes contre la motion de censure.

Deux configurations sont alors possibles :

- **Soit la majorité absolue n'est pas atteinte, elle est alors rejetée et le texte de loi est considéré comme adopté.**
- **Soit la majorité absolue est atteinte.**

Le Premier ministre doit alors remettre la démission du Gouvernement au Président de la République.

La procédure de l'engagement de la responsabilité politique du Gouvernement sur le vote d'un texte est très utile au Gouvernement pour deux raisons :

- Elle lui permet de faire adopter un texte qui, dans des circonstances de vote normales, n'obtiendrait pas la majorité des suffrages ;
- Elle lui permet également de préserver l'intégrité de son texte, car il peut éliminer les amendements auxquels il est hostile.

Par ailleurs, s'il utilise simultanément l'article 45 qui permet de passer outre l'opposition du Sénat en donnant le dernier mot à l'Assemblée nationale, il peut faire d'une pierre de deux coups : mettre un terme à l'obstruction du Sénat et imposer sa volonté à l'Assemblée nationale.

Alors qu'il s'agissait d'une arme, dont l'utilisation devait rester exceptionnelle et réservée à un gouvernement ne disposant que d'une majorité fragile ou relative, elle est devenue une arme banalisée.

Ainsi, la question de sa suppression s'est posée. L'article 49-3 n'a pas été supprimé, mais modifié par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Dorénavant, l'utilisation de cet article est seulement possible :

- **Pour l'adoption des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale ;**
- **Une fois par session pour un projet ou une proposition de loi ordinaire.**

G- La promulgation de la loi

1) La promulgation

L'adoption définitive d'un projet ou d'une proposition de loi clôt, en principe, la phase parlementaire de la procédure législative et débouche normalement sur la promulgation de la loi.

Le Président de la République dispose d'un délai de quinze jours pour promulguer la loi. La loi est ensuite publiée au *Journal officiel* de la République française (JOFR).

Toutefois, la promulgation d'une loi peut être retardée ou empêchée dans deux hypothèses : la saisine du Conseil constitutionnel et la nouvelle délibération de la loi.

2) Le contrôle de constitutionnalité opéré par le Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel doit obligatoirement être saisi des lois organiques par le Premier ministre.

Il peut être saisi des lois ordinaires par le Président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat, 60 députés ou 60 sénateurs.

Dans les deux cas, la saisine doit intervenir dans le délai de promulgation et suspend ce délai.

Lorsqu'il est saisi, le Conseil constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours.

Il existe deux configurations possibles **:**

- **Soit le Conseil constitutionnel, déclare que la loi est conforme à la Constitution ;** celle-ci peut alors être promulguée par le Président de la République.

- **Soit le Conseil constitutionnel, déclare que la loi est totalement ou en partie inconstitutionnelle.**

Si la loi est partiellement inconstitutionnelle :

- Elle peut être promulguée sans les articles déclarés inconstitutionnels s'ils en sont séparables ;
- Elle ne peut pas être promulguée si les articles déclarés inconstitutionnels en sont inséparables.

3) La nouvelle délibération de la loi

Le Président de la République peut demander au Parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles. Le délai de promulgation est alors suspendu.

Une phase complémentaire de la procédure législative s'ouvre alors et suit les règles de la procédure législative ordinaire précédemment évoquées (dépôt du texte, navette et, le cas échéant, procédure de conciliation, adoption définitive).

En raison du fait majoritaire, la faculté ouverte au Président de la République de demander une nouvelle délibération de la loi n'a été mise en œuvre qu'à trois reprises depuis **1958**.