

## FICHE 9 : LA FONCTION LEGISLATIVE

Sous la V<sup>e</sup>, le champ d'action du Parlement a fait l'objet de limitations plus ou moins importantes. De plus, dans un certain nombre de cas il est exceptionnellement écartée. Enfin, la procédure législative est encadrée par un certain nombre de règles contraignantes.

### I - LA LIMITATION DU LEGISLATEUR

La Constitution de 1958 a non seulement délimité le domaine de la loi, mais elle a prévu un système de sanction qui garantit la bonne application cette délimitation.

#### **A - La délimitation du domaine de la loi**

L'article 34 de la Constitution est à l'origine de ce que l'on considérera comme une véritable « révolution juridique » en 1958 : la délimitation du domaine de la loi. Mais le texte constitutionnel sera interprété par le Conseil Constitutionnel.

##### **a) La délimitation par le texte constitutionnel**

Traditionnellement, la loi était définie formellement c'est à dire comme l'acte voté par le Parlement. La Constitution de 1958 ajoute à cette conception formelle une conception matérielle en précisant que la loi est non seulement votée par le Parlement mais qu'elle fixe les règles et détermine les principes fondamentaux dans des matières qu'elle énumère dans son article 34. Une telle délimitation du domaine de la loi crée une place qu'occupe une nouvelle catégorie d'acte le règlement autonome. C'est ce que confirme l'article 37 : « *Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire* » Ils s'ajoutent aux règlements d'application des lois que prévoit l'article 21 et qui sont « dérivés » de la loi. La « révolution juridique » de 1958 n'a cependant pas résisté au temps et surtout, à la jurisprudence du Conseil Constitutionnel.

##### **b) La délimitation par la jurisprudence du Conseil Constitutionnel.**

Elle se traduit de deux manières :

- La quasi-suppression de la délimitation horizontale du domaine de la loi (délimitation loi / règlement). Le Conseil Constitutionnel a progressivement élargi le domaine de la loi en utilisant plusieurs techniques.

- La mise en place d'une délimitation verticale du domaine de la loi. Si « l'universalité » de la loi - la dimension horizontale - a été pratiquement rétablie, sa

« primauté » - la dimension verticale - a disparu. La loi doit en effet respecter non seulement les règles constitutionnelles, mais aussi les règles internationales. Ce respect étant sanctionné juridictionnellement.

## **B - La sanction de la délimitation**

### **a) Sanction de la délimitation verticale**

Cette sanction passe par le contrôle de constitutionnalité et par le contrôle de conventionnalité.

#### ***1° Le contrôle de constitutionnalité***

Sa portée a été considérablement accrue. D'abord par le Conseil Constitutionnel lui-même, à travers sa décision « Liberté d'association » de 1971 qui assimile le préambule à la Constitution elle-même. Ensuite par la révision constitutionnelle de 1974, qui permet à soixante députés ou sénateurs de saisir le Conseil, ce qui a eu pour effet de rendre le contrôle de constitutionnalité plus fréquent. Aussi la jurisprudence du Conseil s'est-elle développée, mettant à jour un assez grand nombre de principes que la loi doit respecter.

#### ***2° Le contrôle de conventionnalité***

L'article 55 de la Constitution prévoit que « *Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie.* ». Toutefois dans sa Décision 54-DC du 15 janvier 1975 « interruption volontaire de grossesse » le Conseil dénier sa compétence en la matière. Dans ces conditions les juges judiciaires et administratif ont-ils exercé ce contrôle de conventionnalité. C'est la Cour de Cassation qui la première a imposé le respect d'un traité par une loi postérieure, dans son arrêt du 24 mai 1975, Sté « Cafés Jacques Vabre ». Le Conseil d'Etat suivra, mais avec retard, dans son arrêt du 20 octobre 1989, « Nicolo ».

### **b) Sanction de la délimitation horizontale**

#### ***1° L'irrecevabilité (art 41)***

« S'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement peut opposer l'irrecevabilité. En cas de désaccord entre le Gouvernement et le Président de l'assemblée intéressée, le Conseil Constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours ».

Cette procédure est en voie de disparition. Depuis 1980 elle n'a plus été utilisée. Seules 11 décisions relatives à une irrecevabilité ont été prises par le Conseil Constitutionnel depuis qu'il existe.

#### ***2° La procédure de la délégalisation (art 37.2)***

Si une loi a été adoptée pour régir une matière que le Gouvernement estime réglementaire et qu'il veut modifier le texte de forme législative il doit saisir la Conseil Constitutionnel qui se prononcera.. Si le texte de forme législative est antérieur à 1958, l'avis du Conseil d'Etat est seulement nécessaire. Si le juge constitutionnel ou administratif selon le cas estime que la matière est réglementaire, un décret pourra modifier le texte de forme législative. Toutes les dispositions qui ne l'ont pas été resteront en vigueur

## **II – L'EXCLUSION DU LEGISLATEUR**

Là où le Parlement est en principe compétent, la Constitution prévoit qu'il peut exceptionnellement être écarté. D'abord il faut rappeler que l'article 11 prévoit que le peuple peut se substituer au Parlement législateur. Mais surtout deux autres hypothèses peuvent se présenter : celle où le Président de la République en personne se substitue au Parlement et celle où c'est le Gouvernement qui le fait.

### ***A - La substitution du Président de la République au Parlement***

#### **a) Les décisions de l'article 16**

Dans le cadre de l'article 16 le Président de la République peut prendre par « décisions » des mesures qui en période ordinaire relèvent du Parlement. De telles décisions sont évidemment très exceptionnelles.

#### **b) Les ordonnances référendaires**

Par les deux premiers référendums de la V<sup>e</sup>, (8 janvier 1961 et 8 avril 1962), le Président de la République était habilité à prendre par ordonnance ou par décret un certain nombre de mesures relevant normalement de la loi.

### ***B - La substitution du Gouvernement au Parlement***

Dans deux séries de cas le Gouvernement peut se substituer au Parlement : soit le Gouvernement reçoit délégation du Parlement c'est l'hypothèse classique de l'habilitation législative. Soit la substitution du Gouvernement constitue la sanction de l'inaction du Parlement dans un domaine particulier.

#### **a) Les ordonnances de l'article 38**

Les ordonnances de l'article 38 sont l'équivalent des décrets-lois des III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques. Toutefois, la V<sup>e</sup> a reconnu leur nécessité et plutôt que d'utiliser des subterfuges comme ce fut le cas précédemment, le procédé sera constitutionnalisé.

### ***1° La technique juridique des ordonnances***

C'est le Gouvernement qui seul peut demander au Parlement l'autorisation de légiférer par ordonnances. Dès que la loi d'habilitation est adoptée, le Gouvernement peut rédiger les ordonnances qui sont délibérées en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat voire du Conseil économique et social. Elles sont signées par le Président de la République. En 1986, le Président de la République, François Mitterrand a refusé de signer trois ordonnances. Les ordonnances entrent en vigueur immédiatement après leur publication. Elles peuvent être modifiées par le Gouvernement pendant tout le temps où ce dernier est habilité à légiférer par ordonnance. Elles deviennent caduques si un projet de loi de ratification n'est pas déposé à temps, c'est à dire pendant un délai fixé dans la loi d'habilitation.

### ***2° Les limites de la technique***

Cette technique est doublement limitée :

- dans le temps puisque la loi d'habilitation doit fixer un délai pendant lequel les ordonnances pourront être prises. Rien dans le texte constitutionnel n'en fixe le terme.
- dans son objet, puisque les ordonnances ne peuvent être prises par le Gouvernement que « pour l'exécution de son programme ». Ce qui signifie simplement que les matières sur lesquelles portent les ordonnances doivent être indiquées avec précision.

### ***3° Le régime juridique des ordonnances***

Tant que l'ordonnance n'est pas ratifiée, elle est un acte administratif. Donc elle est susceptible d'être contrôlée par le juge administratif. (Conseil d'Etat 24 novembre 1961 Fédération nationale des syndicats de police). La ratification peut être expresse, c'est à dire résulter de l'adoption de la loi de ratification, ou implicite, c'est à dire résulter d'une autre loi. (CC Décision du 24 février 1972, Décision du 28 mai 1983 Prestations de vieillesse, Décision du 23 janvier 1987 Conseil de la concurrence). Ratifiée l'ordonnance devient un acte législatif. Le juge administratif perd alors toute possibilité de contrôle. Mais le Conseil Constitutionnel peut intervenir en contrôlant la constitutionnalité de la loi de ratification expresse ou tacite.

## **b) Les ordonnances des articles 47 et 47-1**

### ***1° Les ordonnances « budgétaires » de l'article 47***

Ces ordonnances sont une sanction à l'inaction du Parlement dans un domaine stratégique. Elles ne nécessitent pas de loi d'habilitation : c'est l'existence d'une situation qui permet au Gouvernement d'y recourir. Enfin leur régime juridique est calqué sur celui des ordonnances de l'article 38 : tant qu'elles ne sont pas ratifiées elles demeurent des actes administratifs. A ce jour aucun Gouvernement n'a eu recours à ces ordonnances.

### ***2° Les ordonnances « sociales » de l'article 47-1***

Ces ordonnances ont été mises en place lors de la révision constitutionnelle de février 1996. Elles sont calquées sur les ordonnances budgétaires. Aucun précédent ne peut ici encore être cité.

## II - L'ENCADREMENT DU LEGISLATEUR

### A - L'examen en commission

#### a) Le texte examiné

##### *1° Les propositions de loi*

L'article 39 de la Constitution reconnaît le droit d'initiative aux parlementaires. Ils peuvent déposer des propositions de loi. Ce droit leur est reconnu individuellement. Ils ne peuvent en être privé. Toutefois certaines propositions de loi sont irrecevables : celles qui portent sur des matières non législatives (art 41) celles qui ont pour conséquences soit l'augmentation d'une dépense ou la diminution des recettes. (art 40)

##### *2° Les projets de loi*

Le même article 39 reconnaît un droit d'initiative équivalent au Premier ministre. Il se traduit par le dépôt d'un projet de loi. Aucune mesure ne peut restreindre ce droit d'initiative de l'Exécutif.

#### b) L'amendement du texte

##### *1° Le pouvoir des parlementaires*

Le droit d'amendement est reconnu aux parlementaires par l'article 44 de la Constitution. Ils peuvent l'utiliser en commission comme d'ailleurs plus tard pendant le débat public.

##### *2° Les limites de ce pouvoir*

La Constitution limite de manière générale le droit d'amendement par la procédure du « vote bloqué », prévue par l'article 44.3 Elle permet notamment d'écarter tous les amendements. D'autres limitations ne s'appliquent qu'à certains amendements particuliers par leur contenu. Ainsi, l'article 40 permet-il d'écarter les amendements « *qui aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique* ». L'article 41 permet, on l'a vu de sanctionner la délimitation du domaine de la loi.

### B - L'examen en séance publique

#### a) Le texte examiné

##### *1° Le barrage de l'ordre du jour*

Seuls sont examinés en séance publique les textes inscrits à l'ordre du jour. Or le Gouvernement dispose en ce domaine d'un privilège : celui de fixer prioritairement l'ordre du jour. Il peut ainsi faire passer ses propres textes, ceux des parlementaires devant se contenter de l'ordre du jour complémentaire qui par la force des choses est limité. Toutefois depuis 1995, « *Une séance par mois est réservée par priorité à l'ordre du jour fixée par chaque assemblée* ». (art 48)

### **2° La discussion générale**

Quant il s'agit d'un projet de loi, le Gouvernement présente son texte, puis le rapporteur de la commission intervient à son tour. Pour les propositions de loi le rapporteur intervient le premier.

Ensuite, les parlementaires peuvent prendre la parole en fonction du temps réparti par la Conférence des Présidents.

## **b) L'adoption du texte**

### **1° Le principe de la spécialité du vote**

Après la discussion générale, chaque article fait l'objet d'un débat au cours duquel des amendements peuvent être déposés. Le vote se fait article par article. A l'issue de cet examen un vote d'ensemble a lieu.

### **2° Les exceptions**

#### **- Le vote bloqué**

L'article 44.3 de la Constitution permet au Gouvernement d'écarter le principe de la spécialité du vote. Il peut à tout moment de la procédure demander un vote unique sur tout ou partie du texte. C'est la stratégie du tout ou rien.

#### **- L'adoption sans vote**

L'article 49.3 met en place une procédure « *d'engagement de responsabilité du Gouvernement sur un texte* ». Ce mécanisme permet de considérer comme adopté par l'Assemblée Nationale un texte de loi sans qu'il n'y ait vote sur le texte. Il suffit pour cela que le Premier ministre engage la responsabilité du Gouvernement sur ce texte. Pour empêcher l'adoption automatique de ce texte, il faut qu'une motion de censure soit déposée à temps et qu'elle soit votée. Si les députés ne veulent pas du texte, il leur faut donc renverser le Gouvernement.

## **C - L'examen par le Parlement**

### **a) Le principe : le bicamérisme égalitaire**

Ce principe est rappelé par l'alinéa 1 de l'article 45. L'accord n'est pas trouvé nécessairement immédiatement. Aussi faut-il imaginer des systèmes qui permettront de l'atteindre. Le premier c'est la navette. Il consiste dans l'examen du texte par chaque assemblée successivement. Il y est d'ailleurs fait allusion dans l'article 45.1. Ce n'est pas forcément le

système le plus rapide et le plus efficace. C'est pourquoi la Constitution a prévu un autre système propre à la V<sup>e</sup>.

La Commission mixte paritaire ( CMP ) comprend 7 députés et 7 sénateurs. Seul le Premier ministre peut discrétionnairement convoquer la CMP après deux lectures ou une seule s'il y a urgence. La CMP saisie n'examine que les dispositions sur lesquelles porte le désaccord et essaye de proposer un texte de compromis. Si elle réussit, encore faut-il que les deux assemblées l'entérinent.

#### **b) L'exception : le bicamérisme inégalitaire**

Le « dernier mot » revient à l'Assemblée Nationale si certaines conditions sont réunies. Il faut en effet que le désaccord subsiste malgré l'intervention de la CMP, soit parce qu'elle n'est pas parvenue à rédiger un texte de compromis, soit parce que le texte de la CMP n'a pas été entériné par les deux assemblées.

Bien qu'ayant le « dernier mot », l'Assemblée Nationale ne peut pas pour autant adopter n'importe quel texte. Deux possibilités existent : soit elle se prononce sur le texte adopté en CMP, soit elle se prononce sur le dernier texte qu'elle a adopté en retenant éventuellement un ou plusieurs amendements du Sénat.

► Le passage d'un bicamérisme égalitaire à un bicamérisme inégalitaire ne dépend donc que de la volonté du Gouvernement.

#### **Statistiques de la session ordinaire 2002-2003 (période octobre 2002 - juin 2003)**

<b>NOMBRE ET DUREE DES SEANCES</b>	
Nombre d'heures de séance	1.065
Nombre de jours de séance	112
Nombre de séances	274
<b>TEXTES ADOPTES DEFINITIVEMENT</b>	
- projets de loi <i>dont 2 projets de loi constitutionnelle</i>	28
- propositions de loi	14
- projets d'approbation de traités	43
Total	85
<b>NOMBRE D'AMENDEMENTS</b>	
Déposés	34.036
Adoptés	2.760

**Statistiques de la session ordinaire (période 1<sup>er</sup> au 24 juillet 2003)**

<b>NOMBRE ET DUREE DES SEANCES</b>	
Nombre d'heures de séance	132 h 10
Nombre de jours de séance	13
Nombre de séances	34
<b>TEXTES ADOPTES DEFINITIVEMENT</b>	
Projets de loi <i>dont 2 projets de loi organiques</i>	11
Propositions de loi dont 1 proposition de loi organique	3
Total	14
<b>NOMBRE D'AMENDEMENTS</b>	
Déposés	1357
Adoptés	506