

2^{ème} édition

Assemblée nationale 2022

Etat du droit sur les rapports entre le
Gouvernement et le Parlement et sur
l'organisation de la chambre



SOMMAIRE

Contexte	Page 03
Le recours à l'article 49.3 de la Constitution	Page 04
Le vote bloqué	Page 05
L'ordonnance	Page 06
Le recours au Conseil Constitutionnel	Page 07
La Conférence des Présidents	Page 08
Le temps législatif programmé	Page 09
La recevabilité financière des amendements et des propositions de loi	Page 10
La commission mixte paritaire	Page 11
La dissolution	Page 12
Le rappel au règlement	Page 13
Le vote d'abstention	Page 14

Contexte

Les élections législatives 2022 **aboutissent à une configuration politique inédite**. Pour la 1^{ère} fois depuis l'inversion du calendrier électoral plaçant les élections législatives dans la foulée de l'élection présidentielle, **le président de la République ne dispose pas d'une majorité absolue à l'Assemblée nationale** (289 sièges) pour soutenir la mise en œuvre de son programme.

Avec **172 membres** au sein du groupe majoritaire (Renaissance) et 78 au sein des groupes minoritaires (48 Modem, 30 Horizons), la capacité du Gouvernement à faire voter ses projets de loi est remise en question.

Le président de la République, qui qualifie cette configuration politique d'« *affreusement banale au niveau européen* », considère aussi que cette **situation est comparable à celle de 1988, « à peu de différences près »**.

Pour mémoire, au début du second septennat de François MITTERRAND, les élections législatives anticipées de juin 1988 voient la gauche reculer : le groupe socialiste et apparentés n'obtient qu'une majorité relative. Le Gouvernement de Michel ROCARD (1988-1991) et les 3 Gouvernements suivants (CRESSON, BEREGOVOY, BALLADUR) sont alors contraints de trouver des alliances sur leur gauche (Parti Communiste) et sur leur droite notamment auprès de l'Union du Centre.

On soulignera à cet égard que **le premier projet de loi portant création du revenu minimum d'insertion (RMI) proposé par Michel ROCARD dès sa nomination en 1988 a pu être adopté en seconde lecture à l'unanimité** – un phénomène relativement rare. On notera dans le même temps que les Gouvernements ROCARD, CRESSON, BEREGOVOY auront recours près de 40 fois à l'article 49.3 de la Constitution entre 1988 et 1993 (NB : depuis la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 49.3 ne peut être utilisé que sur un seul texte au cours d'une même session parlementaire).

Toutes choses égales par ailleurs, les pouvoirs exécutif et législatif disposent tous deux d'outils importants leur permettant soit d'accélérer l'examen d'un texte soit au contraire d'obstruer considérablement son adoption.

D'une part, outre la recherche d'alliances et de compromis, le nouveau Gouvernement pourrait recourir à **l'article 49.3** ou aux **ordonnances** pour réformer. **Le vote bloqué** pourrait assurément être un instrument pertinent pour faire face aux oppositions des deux bords et ainsi permettre, par exemple, l'obtention d'une majorité suffisante grâce **à l'abstention** des députés d'un ou plusieurs groupes politiques sur tout ou partie d'un texte.

D'autre part, les oppositions bénéficieront elles aussi de mécanismes efficaces pour contraindre ou du moins obstruer l'action du Gouvernement. **Le rappel au règlement, la motion de censure, les commissions mixtes paritaire ou le recours au Conseil constitutionnel** en sont les principaux exemples. En outre, il conviendra dans le même temps d'analyser **l'avancée des travaux parlementaires**, à l'aune de la **recevabilité** des amendements et propositions de loi.

Enfin, le scénario d'une **dissolution** de l'Assemblée nationale décidée par le président de la République ne peut être totalement écarté.

Le Gouvernement et l'Assemblée nationale

Le recours à l'article 49.3 de la Constitution



Etat du droit

- **L'alinéa 3 de l'article 49 de la Constitution dispose** « Le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session ».

A NOTER

- Si le Premier ministre décide de recourir à ce dispositif, sa décision entraîne la suspension immédiate de la discussion du projet de loi. Le projet est considéré comme adopté, sans être soumis au vote, sauf si une motion de censure est déposée dans les 24 heures qui suivent.
- La motion de censure doit être votée selon des conditions très précises : pour être recevable, elle doit être signée par au moins 58 députés. Ensuite, seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'Assemblée nationale (289).
- Si la motion de censure est adoptée, le Premier ministre est alors **obligé de déposer la démission du Gouvernement**.
- Depuis la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 49.3 ne peut être utilisé que **sur un seul texte au cours d'une même session parlementaire**.

Le Gouvernement et l'Assemblée nationale

Le vote bloqué



Etat du droit

- **L'alinéa 3 de l'article 44 de la Constitution dispose que** « Si le Gouvernement le demande, l'Assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement ».

A NOTER

- Ce dispositif permet au Gouvernement de demander à l'une ou l'autre des deux chambres du Parlement de se prononcer **par un seul vote sur tout ou partie d'un projet loi**, en ne retenant que les amendements qu'il accepte.
- A noter que cette procédure évite le vote **mais pas la discussion des amendements déposés**.
- **Le vote bloqué peut permettre au Gouvernement de mettre en exergue l'obstruction parlementaire pratiquée par les groupes politiques de l'opposition** et, *in fine*, de contrer les tentatives de retardement du vote d'un texte de loi par l'opposition lorsque celle-ci propose un très grand nombre d'amendements par exemple.

Le Gouvernement et l'Assemblée nationale

L'ordonnance



Etat du droit

- **L'alinéa premier de l'article 38 de la Constitution dispose** « Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi ».
- **L'alinéa 2 de l'article 38 de la Constitution dispose** « Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse ».

A NOTER

- **Le Gouvernement peut demander au Parlement l'autorisation de prendre lui-même des mesures** relevant normalement du domaine de la loi, afin de mettre en œuvre son programme. **L'autorisation lui est donnée par le vote d'une loi d'habilitation.** Ces actes sont appelés des ordonnances.
- **Une fois ce projet déposé :**
 - Soit l'ordonnance est approuvée (ratifiée) par le Parlement et acquiert la valeur de loi ;
 - Soit le Parlement refuse la ratification et l'ordonnance devient caduque, l'état du droit antérieur étant rétabli.
- Depuis le début des années 2000, le nombre d'ordonnances adoptées sur le fondement de l'article 38 de la Constitution est en forte augmentation.

Le Gouvernement et l'Assemblée nationale

Le recours au Conseil Constitutionnel



Etat du droit

- **L'alinéa 2 de l'article 61 de la Constitution dispose** « Aux mêmes fins, les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs ».
- **L'alinéa 3 de l'article 61 dispose** « Dans les cas prévus aux deux alinéas précédents, 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 ».

A NOTER

- Contrairement aux lois organiques et aux règlements des assemblées parlementaires, **le contrôle de constitutionnalité** des lois ordinaires n'est pas systématique avant leur promulgation. Celui-ci s'opère après saisine du Conseil constitutionnel. En cas de non-conformité, **la disposition peut-être censurée, soit en partie soit dans son intégralité.**
- D'autre part, l'article 41 de la Constitution permet au Gouvernement et au Président de l'assemblée saisie **d'opposer l'irrecevabilité à toute proposition de loi ou tout amendement** considéré comme ne relevant pas du domaine de la loi. **En cas de désaccord, c'est au Conseil constitutionnel** qu'il appartient de trancher dans un délai de huit jours.
- Enfin, en cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement concernant **l'inscription à l'ordre du jour d'un projet de loi**, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre pour trancher, **dans un délai de huit jours.**

Le Gouvernement et l'Assemblée nationale

La Conférence des Présidents



Etat du droit

- **L'alinéa premier de l'article 49 du règlement de l'Assemblée nationale dispose** « L'organisation de la discussion des textes soumis à l'Assemblée peut être décidée par la Conférence des présidents ».
- **L'alinéa 1 de l'article 47 du règlement de l'Assemblée nationale dispose** « La Conférence des présidents se compose, outre le Président, des vice-présidents de l'Assemblée, des présidents des commissions permanentes, des rapporteurs généraux de la Commission des affaires sociales et de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, du président de la Commission des affaires européennes et des présidents des groupes ».
- **L'alinéa 3 de l'article 39 de la Constitution dispose que** « Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours ».

A NOTER

- Les Conférences des présidents des deux assemblées peuvent ensemble **s'opposer à l'engagement par le Gouvernement de la procédure accélérée** d'examen d'un texte (article 45 de la Constitution).
- La Conférence des présidents de l'assemblée saisie peut s'opposer à l'examen d'un projet de loi, **dans les dix jours après son dépôt**, si elle estime qu'il ne remplit pas les conditions de présentation des textes (article 39 de la Constitution).

Le Gouvernement et l'Assemblée nationale

Le temps législatif programmé



Etat du droit

- **L'alinéa 6 de l'article 49 du règlement de l'Assemblée nationale dispose** « La conférence peut également fixer la durée maximale de l'examen de l'ensemble d'un texte ».
- **L'alinéa premier de l'article 55 du règlement de l'Assemblée nationale dispose** « Dans tous les débats pour lesquels le temps de parole est limité, les orateurs ne doivent, en aucun cas, excéder le temps de parole attribué à leur groupe ».

A NOTER

- Le temps législatif programmé permet de fixer à l'avance la durée de l'examen d'un texte en séance. **Un temps de parole global est ainsi attribué aux groupes parlementaires qui l'utilisent à leur convenance.**
- Sans limiter le droit d'amendement, le but de cette procédure est de **permettre une meilleure organisation des débats et d'éviter qu'ils ne s'éternisent** en raison d'un nombre important d'amendements par exemple. **Ce dispositif n'est ni applicable aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale ni aux révisions constitutionnelles.**
- **En pratique :**
 - Chaque groupe dispose d'un temps minimum : 60% du temps aux groupes d'opposition réparti entre eux en fonction de leur importance numérique, et à 40% aux autres groupes et réparti entre eux selon la même règle.
 - Toutes les interventions des députés sont décomptées du temps réparti entre les groupes, sauf celles du président et du rapporteur de la commission chargée de l'examen du texte. Les interventions des présidents de groupes ne sont par ailleurs pas prises en compte.

Le Gouvernement et l'Assemblée nationale

La recevabilité financière des amendements et des propositions de loi



État du droit

- **L'article 40 de la Constitution dispose** « 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 ».

A NOTER

- Selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, « le respect de l'article 40 de la Constitution exige qu'il soit procédé à un **examen systématique de la recevabilité [...] des propositions et amendements formulés par les députés** et cela antérieurement à l'annonce de leur dépôt » et « avant qu'ils ne puissent être publiés, distribués et mis en discussion ».
- Concernant les propositions de loi, l'appréciation de leur recevabilité est confiée à une délégation du Bureau de l'Assemblée tandis que la recevabilité des amendements est appréciée par le président de la commission concernée ou par le Président de l'Assemblée. En cas de doute, le Président de la commission des Finances peut être consulté. **A noter que l'avis de ce dernier est systématiquement suivi.**
- Le champ d'application de l'article 40 de la Constitution porte sur les ressources et les charges publiques qui s'appliquent à l'État, aux collectivités territoriales, aux organismes de sécurité sociale (à l'exclusion des régimes complémentaires) et au régime d'assurance chômage.

Le Gouvernement et l'Assemblée nationale

La commission mixte paritaire



Etat du droit

- **L'alinéa 2 de l'article 45 de la Constitution dispose** « Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux Assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque Assemblée ou, si le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée sans que les Conférences des présidents s'y soient conjointement opposées, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion ».
- **L'alinéa 4 de l'article 45 de la Constitution dispose** « Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement ».

A NOTER

- Une commission mixte paritaire (CMP) est constituée de sept députés et de sept sénateurs, et autant de membres suppléants. La composition de la délégation de chaque assemblée obéit généralement à **des considérations techniques, politiques et d'équilibre entre les groupes**.
- L'objet de la réunion de la commission mixte paritaire est d'aboutir à **la conciliation des deux assemblées sur un texte commun**. En outre, il n'existe pas de règle véritablement impérative pour le déroulement de la discussion en CMP. Chaque CMP organise librement ses travaux en fonction des circonstances de l'espèce.
- Depuis 1959, malgré les alternances politiques, deux commissions mixtes paritaires sur trois ont abouti à un accord.

Le Gouvernement et l'Assemblée nationale

La dissolution



Etat du droit

- **L'article 12 de la Constitution dispose**

« Le Président de la République peut, après consultation du Premier ministre et des Présidents des Assemblées, prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale.

Les élections générales ont lieu vingt jours au moins et quarante jours au plus après la dissolution.

L'Assemblée nationale se réunit de plein droit le deuxième jeudi qui suit son élection. Si cette réunion a lieu en dehors de la période prévue pour la session ordinaire, une session est ouverte de droit pour une durée de quinze jours.

Il ne peut être procédé à une nouvelle dissolution dans l'année qui suit ces élections ».

A NOTER

- La dissolution est la possibilité pour le Président de la République de **mettre fin aux fonctions des députés** et de saisir à nouveau le corps électoral.
- De fait en principe, la dissolution **est la riposte de l'exécutif à l'adoption d'une motion de censure** (une seule fois en 1962) ou le rejet d'une déclaration de politique générale du Gouvernement. Mais ce droit a été étendu à d'autres circonstances.
- La dissolution est donc un **pouvoir propre du Président de la République non soumise à contre-seing**, mais simplement précédée d'une consultation du Premier ministre et des Présidents des Assemblées parlementaires. Il est seul juge de son opportunité et peut exercer ce pouvoir à tout moment. Seule restriction, cette initiative ne peut être renouvelée dans l'année qui suit une précédente dissolution.

Le Gouvernement et l'Assemblée nationale

Le rappel au règlement



Etat du droit

- **L'article 58 du règlement de l'Assemblée nationale dispose**

« Les rappels au Règlement et les demandes de parole pour fait personnel ont toujours priorité sur la question principale ; ils en suspendent la discussion. La parole est accordée à tout député qui la demande à cet effet soit sur-le-champ, soit, si un orateur a la parole, à la fin de son intervention. (...) »

Lorsque, manifestement, son intervention n'a aucun rapport avec le Règlement ou un fait personnel, ou si elle tend à remettre en question l'ordre du jour fixé, ou si un précédent rappel au Règlement avait le même objet, le Président lui retire la parole. (...) »

Les demandes de suspension de séance sont soumises à la décision de l'Assemblée sauf quand elles sont formulées par le Gouvernement, par le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond ou par le président d'un groupe ou son délégué dont il a préalablement notifié le nom au Président. Le président d'un groupe ou son délégué peut obtenir au plus deux suspensions par séance au cours de l'examen d'un même texte, sauf décision contraire du président de séance ».

A NOTER

- Le rappel au règlement est une possibilité offerte à tout député de **prendre la parole hors du temps organisé**. Ce rappel est de droit et suspend la discussion en cours. Il est censé porter sur un article du règlement qui doit être spécifié pour obtenir précision ou clarification. Cette facilité de prendre la parole a été souvent **utilisée comme instrument d'obstruction**, la multiplicité de ces rappels permettant de retarder le débat de fond.
- **Ce droit est toutefois encadré** : retrait de parole si le rappel est manifestement hors de propos, refus de parole si de nombreux rappels sont successivement demandés par les députés d'un même groupe.

Le Gouvernement et l'Assemblée nationale

Le vote d'abstention



Etat du droit

- **L'article 63 du règlement de l'Assemblée nationale dispose**

« Les votes s'expriment, soit à main levée, soit par assis et levé, soit au scrutin public ordinaire, soit au scrutin public à la tribune.

Toutefois, lorsque l'Assemblée doit procéder, par scrutin, à des nominations personnelles, le scrutin est secret.

Dans les questions complexes et sauf dans les cas prévus aux articles 44 et 49 de la Constitution, le vote d'un texte par division peut toujours être demandé. L'auteur de la demande doit préciser les parties du texte sur lesquelles il demande des votes séparés ».

A NOTER

Pour un membre de la majorité parlementaire, l'abstention renvoie à **une marque de méfiance voire de dissidence**, à plus forte raison si elle s'exerce sur le vote symbolique du budget. Dans un scrutin, l'abstention est comptabilisée dans les suffrages exprimés, **mais seuls les votes « contre » sont la marque spécifique de l'opposition**.

Pour un membre de l'opposition l'abstention apparaît plutôt comme une marque d'attentisme, peut-être même d'évolution possible. C'est d'autant plus significatif lors du vote d'une motion de censure **qui doit être adoptée à la majorité des membres composant l'Assemblée (289)** et où seules les voix favorables à la motion sont comptabilisées.

Ainsi un membre de l'opposition ne participant pas au vote d'une motion de censure apporte un soutien indirect au Gouvernement. **De même l'abstention d'un nombre significatif de membres de l'opposition peut permettre l'adoption d'un projet gouvernemental.**

🔍 Pour mieux connaître le processus législatif

Apporter l'information pertinente, fiable et honnête au bon interlocuteur et au bon moment, tel pourrait se résumer le rôle du représentant d'intérêt dans sa relation avec le pouvoir institutionnel, notamment au Parlement, et sa contribution à l'élaboration de la décision publique.

Cela suppose de bien connaître les enjeux, les risques, la stratégie de l'entité dont il porte les valeurs. Savoir en exposer la complexité et la technicité à des acteurs publics, qui, sans être nécessairement des spécialistes, ont besoin de ce dialogue avec la société civile pour légiférer en connaissance de cause et arbitrer au nom de l'intérêt général.

Remplir efficacement cette mission dans une démarche responsable impose aussi d'appréhender le cadre dans lequel se développe un processus d'élaboration législative particulièrement normé. La Constitution, les lois organiques, les règlements et les instructions générales du bureau des assemblées parlementaires ont façonné une architecture complexe et qui continue d'évoluer. Certes un représentant d'intérêt n'est pas un praticien du droit public, mais il lui est nécessaire de **disposer d'un certain nombre de repères et de maîtriser un minimum de procédures.**

Cet Abécédaire se veut un instrument pratique de référence à quelques notions courantes de droit et d'usage parlementaires. Ce document a été conçu comme support aux formations de SEANCE PUBLIQUE relatives au fonctionnement de l'institution parlementaire.





2-4 rue de Saint-Simon – 75007 Paris
Tél. 01 45 44 50 95
www.seance-publique.com

Suivez-nous sur



Politique RGPD :
Conformité SEANCE PUBLIQUE articles 14 et 28 RGPD en lien sur le [site SEANCE PUBLIQUE](http://www.seance-publique.com).

