

3 / Le pouvoir législatif

460. Voir A. Haquet, *La Loi et le règlement*, LGDJ, « Système », 2007 ; B. Mathieu, *La Loi*, Dalloz, 3^e éd., 2010.

461. Dans la conception classique des démocraties libérales, le pouvoir législatif est considéré comme le plus important. Au sens fonctionnel, le pouvoir législatif peut être défini comme le pouvoir de faire la loi, c'est-à-dire d'édicter unilatéralement un acte juridique qui s'appelle loi et qui s'impose de lui-même à tous les habitants du pays considéré et à l'ensemble des organes publics. La loi peut contenir des règles de portée générale et impersonnelle, ce qui représente la situation normale. Mais elle peut aussi concerner des cas individuels, des situations particulières, si l'on en juge notamment par les dispositions incluses dans les lois de finances. En tout état de cause la loi est-elle toujours unilatérale et impérieuse.

Au sens organique, il s'agit de savoir qui fait la loi. La réponse constitutionnelle classique, à cet égard, est que la loi ne peut être faite que par une assemblée représentative élue au suffrage universel direct ou indirect. De là devrait découler une confusion de l'organe et de la fonction, que l'art. 13 C. 1946 tenta en vain de légitimer (« L'Assemblée nationale vote seule la loi. Elle ne peut déléguer ce droit »). En vain car, faute d'une majorité parlementaire capable de soutenir un gouvernement le temps d'une législature, une telle disposition ne pouvait demeurer qu'un vœu pieux et les gouvernements de la IV^e République, comme ceux de la III^e après 1918, contraints de recourir à des expédients :

« Dans ces conditions, lorsqu'un gouvernement quelconque voulait traduire dans les faits sa politique, il fallait soit qu'il demande au Parlement de voter des lois [...] soit pour aboutir plus sûrement, qu'il demande une délégation de pouvoirs afin de légiférer lui-même par décrets-lois. C'est ce qui s'est passé en France depuis 1926 où l'essentiel de la législation a, de plus en plus nettement, été l'œuvre de l'exécutif [...]. Cette situation, surtout dans un pays comme le nôtre où les partis sont divisés, signifie politiquement que le gouvernement, pour gouverner, devait arracher au Parlement, jour après jour, l'autorisation même de gouverner » (R. Janot, « Commentaires sur la Constitution du 4 octobre 1958 », art. cit., p. 181).

Ce constat permet aussi d'éclairer la volonté des rédacteurs de la Constitution de 1958 d'instaurer « un système tel que le gouvernement en place, bénéficiant par définition de la confiance du Parlement [une confiance qui, en l'occurrence, se présume, comme indiqué précédemment] soit en mesure de gouverner réellement en prenant, par voie réglementaire, une très grande partie des dispositions qui sont nécessaires à sa politique » (*ibid.*, p. 181). Il s'agit surtout, en 1958, de donner au gouvernement les moyens juridiques de sa politique dans le cadre d'un système parlementaire instable qui, *nolens volens*, demeure le lieu d'expression de partis politiques multiples et indisciplinés. C'est en ce sens que le texte constitutionnel modifie la fonction législative et l'organe législatif : il remodèle la fonction

législative, notamment en définissant un domaine de la loi et, d'autre part, il modifie la procédure législative, en prévoyant plusieurs organes qui peuvent faire la loi. Mais cette volonté de circonscrire le domaine de la loi va connaître un sort comparable à celui de l'art. 13 C. 1946 : non qu'elle soit à proprement parler démentie par les faits mais, plus exactement, l'avènement du parlementarisme majoritaire va la rendre superfétatoire, la jurisprudence administrative et constitutionnelle venant corroborer cette situation, mais au prix d'une inflation et d'une imprécision des lois qu'elle entend aujourd'hui dénoncer. La nouveauté du pouvoir législatif sous la V^e République réside surtout dans le fait que la loi n'est plus un acte inconditionné, davantage que dans la volonté des constituants de modifier la conception de la fonction normative des pouvoirs publics.

1 / LE DOMAINE LÉGISLATIF

A . Le principe

462. De ce point de vue, la situation juridique française antérieure à 1958 paraît relativement simple, puisqu'elle n'est que l'expression dogmatique de la domination politique du pouvoir parlementaire : la question du domaine législatif ne se pose pas, parce qu'il n'y a pas de domaine législatif. Autrement dit, est législatif ce que le Parlement réglemente ; le Parlement agit là où il veut agir. De là découle la supériorité du Parlement sur le gouvernement, puisque le gouvernement est lui-même contrôlé par le Parlement, le pouvoir réglementaire ne pouvant être qu'un pouvoir réglementaire dérivé, c'est-à-dire un pouvoir réglementaire d'application des lois. Cela signifie qu'en droit le gouvernement ne peut pas faire de loi et que le Parlement peut faire une loi sur toute question qu'il estime devoir traiter, aussi minime soit-elle. Il n'existe aucune limite, de quelque nature qu'elle soit, y compris constitutionnelle, à sa compétence. Cette situation, du reste, n'était pas l'apanage de la France et se retrouvait dans bien d'autres pays, au premier rang desquels le Royaume-Uni, même si elle s'y justifiait pour une raison historique et non pas dogmatique.

Dans le souci de l'efficacité gouvernementale, C. 1958 a entendu accorder les principes juridiques en cette matière à la réalité des faits en renversant la présomption de la loi illimitée : désormais, le pouvoir législatif ne devait exister que dans le strict domaine défini par la Constitution. De plus, la loi pouvait être faite par plusieurs types d'organes. Par rapport aux lois au sens constitutionnel technique, le gouvernement continuait, certes, à bénéficier du pouvoir réglementaire dérivé (art. 21 C.). Mais, par ailleurs, la Constitution prévoyait que, pour tout ce qui était en dehors du domaine législatif qu'elle définissait, le gouvernement était seul compétent, en ce qu'il n'y avait pas de loi sur ces questions : c'est le gouvernement qui réglementait ces domaines par ce que la doctrine, mais aussi le juge administratif, a pu appeler un pouvoir réglementaire « autonome » (CE, 8 février 1985, Assoc. des centres distributeurs Édouard Leclerc, *Rec.*, p. 26 ; voir aussi *supra* chap. 1) : « Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire » (art. 37 C., al. 1). Mais l'on se gardera de croire que ce dédoublement du pouvoir réglementaire soit aussi nettement fondé que ce que la Constitution pouvait suggérer : ainsi, le Conseil constitutionnel a estimé que « la Constitution, en son art. 34, réserve au législateur la fixation des règles concernant les droits civiques, règles au nombre desquelles figure notamment l'attribution du droit de suffrage, et laisse, en vertu de son art. 37, au

pouvoir réglementaire le soin d'édicter les mesures nécessaires pour l'application de ces règles » (CC, déc. n° 76-94 L. du 2 décembre 1976, *Rec.*, p. 67). Cette imbrication de la compétence réglementaire et de la compétence législative devait rendre évidemment malaisée, sinon impossible, la détermination du domaine réglementaire autonome, même si le Conseil constitutionnel en a aussi esquissé une délimitation de principe, il est vrai plus théorique que réelle, en précisant qu'ont un caractère réglementaire (sans plus de précision) les dispositions qui ne mettent en cause aucun des « principes fondamentaux » ou des « règles » que la Constitution place dans le domaine de la loi (CC, déc. n° 80-120 L. du 30 décembre 1980, *Rec.*, p. 78). Au demeurant, le règlement autonome reste soumis au principe de légalité et ne doit pas porter atteinte à des règles de nature législative (CE, 17 décembre 1997, Ordre des avocats à la Cour de Paris, *Rec.*, p. 491) ni aux principes généraux du droit (CE, sect., 26 juin 1959, Syndicat général des ingénieurs-conseils, *Rec.*, p. 394). De fait, la notion de règlement autonome restera une virtualité, certes autorisée par la Constitution, mais largement ignorée de la réalité de la vie juridique. Sur cette importante question, il est indispensable de consulter les actes du colloque tenu à Aix-en-Provence les 2 et 3 décembre 1977 : Le domaine de la loi et du règlement : l'application des art. 34 et 37 de la Constitution : bilan et perspectives (dir. L. Favoreu), Aix-en-Provence, PUAM, 1978.

Cette dernière remarque ne peut s'expliquer qu'au regard de la manière dont a été entendue la notion de domaine législatif au sens de la Constitution. Celle-ci réserve à la loi trois grands types de questions : les questions institutionnelles, celles de l'art. 34 C., les questions financières et économiques.

1 . Les questions institutionnelles

463. Celles-ci recouvrent elles-mêmes trois domaines :

— Tout d'abord, les *lois organiques*, qui ont pour objet de compléter des dispositions constitutionnelles et, de ce fait, sont prises suivant une procédure particulière (art. 46 C., *infra* § 481).

Les LO interviennent pour compléter les dispositions constitutionnelles suivantes (mais toutes n'ont pas fait l'objet d'une LO) : art. 6, 11, 13, 23, 25 et 27, 34 et 34-1, 39, 44, 47 et 47-1, 57, 61-1, 63, 64 et 65, 67, 68-2, 69 et 71, 71-1, 72, 72-1, 72-2, 72-4, 73, 74, 88-3. Les LO ont donc pour objet de réglementer les pouvoirs supérieurs de l'État et ses collectivités territoriales.

— Le second domaine intéressant les questions institutionnelles comprend les *lois d'habilitation*, prévues par l'art. 38 C. et qui autorisent le gouvernement à prendre des mesures législatives par ordonnance ; les lois d'habilitation font donc du gouvernement un organe législatif (*supra* § 417).

— Le troisième domaine est celui des *lois de révision constitutionnelle* (art. 89 C., *infra* § 482 *sq.*).

2 . L'article 34 de la Constitution

464. Après les questions institutionnelles, l'art. 34 C. constitue le second groupe de questions réservées à la loi. Il s'agit du domaine législatif ordinaire, c'est celui qui est le plus utilisé. L'art. 34 est le plus long de la Constitution, il est d'ailleurs mal rédigé et a autorisé une grande souplesse d'interprétation. L'art. 34 détermine le domaine législatif courant, mais le texte distingue outre les lois de programmation, déterminant les objectifs généraux de l'action de l'État dans tous les domaines (adjonction issue de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008), deux grandes catégories de lois : d'une part, celles qui fixent des « règles », d'autre part, celles qui déterminent des « principes fondamentaux » ; les unes et les autres ne concernant pas les mêmes domaines :

La première catégorie est celle où la loi fixe les « règles ». Ce sont des lois qui concernent une réglementation détaillée, dont les matières sont énumérées par les al. 2 et 3 de l'art. 34. Il s'agit de huit groupes de matières, qui sont ainsi énumérées : les libertés publiques, le droit des personnes et de la famille, le droit pénal, le droit fiscal, les lois électorales, la fonction publique et les entreprises publiques. Sur l'ensemble de ces matières, le Parlement peut voter des lois aussi détaillées qu'il le souhaite, le Conseil constitutionnel l'invitant, du reste, à exercer pleinement les compétences qu'il tient de la Constitution, en sanctionnant ce que l'on appelle l'« incompétence négative » (CC, déc. n° 90-283 DC du 8 janvier 1991, *Rec.*, p. 11). Sauf à respecter la compétence réglementaire au sens de l'al. 1^{er} de l'art. 37 C. (CC, déc. n° 68-35 DC du 30 janvier 1968, *Rec.*, p. 19), la logique voudrait qu'il n'y ait normalement pas de décrets d'application de cette catégorie de loi.

La seconde catégorie est celle où la loi détermine les « principes fondamentaux » (art. 34, al. 4, C.). Ce sont des textes qui n'entrent pas dans le détail, qui fixent les grandes lignes d'une matière, lesquelles devront être précisées par des décrets d'application. Six domaines sont prévus : la défense nationale, les collectivités locales, l'enseignement, la préservation de l'environnement, le droit des biens, le droit du travail et de la Sécurité sociale. Sous la réserve des conditions posées par le juge constitutionnel pour la mise en œuvre de sa compétence, c'est au législateur lui-même qu'il revient d'habiliter le pouvoir réglementaire à appliquer la loi dans le cadre et pour la portée qu'elle définit elle-même (CC, déc. n° 88-248 DC du 17 janvier 1989, *Rec.*, p. 18).

465. Mais le Conseil constitutionnel aura, un an à peine après la promulgation de la Constitution de 1958, annihilé cette distinction au sein du domaine législatif ordinaire de l'art. 34 C., en autorisant l'intervention du pouvoir réglementaire dans n'importe quelle matière réservée à la loi, que celle-ci participe d'une « règle » ou d'un « principe fondamental » (CC, déc. n° 59-1 L. du 27 novembre 1959, *Rec.*, p. 67), le pouvoir réglementaire pouvant donc intervenir aussi pour l'application des « règles » (CC, déc. n° 63-23 L. du 19 février 1963, *Rec.*, p. 29). Cette jurisprudence tend à rapprocher la loi sous la V^e République de la conception qui prévalait sous la IV^e, en reconstituant un bloc de compétence législative qui, quelles que soient les matières dans lesquelles le législateur intervient, n'exclut pas l'intervention du pouvoir réglementaire, sauf à respecter le propre domaine législatif au sens de la Constitution. Encore le domaine de la loi n'est-il plus strictement enfermé dans l'art. 34 C., puisque le juge constitutionnel a également admis qu'il puisse être

fixé par d'autres articles de la Constitution (CC, déc. n^o 65- 34 L du 2 juillet 1965, *Rec.*, p. 75), voire par des dispositions législatives organiques (CC, déc. n^o 61-12 L. du 2 juillet 1965, *Rec.*, p. 34).

Cette interprétation jurisprudentielle très conciliante de la notion de domaine législatif devait avoir pour principale conséquence d'estomper la séparation entre la loi et le règlement, que les rédacteurs de la Constitution, au nom même de l'efficacité de l'action gouvernementale, avaient voulue aussi tranchée que possible. Au reste, l'installation durable du parlementarisme majoritaire devait avoir raison de cette velléité, dans la mesure où le gouvernement devenait, de ce fait, le seul maître de la production normative, fût-elle d'ordre législatif ou réglementaire. Il ne restait plus qu'à tirer les conséquences juridiques de cette évolution politique : c'est ce que fit le Conseil constitutionnel dans une importante décision du 30 juillet 1982, dite *Blocage des prix et des revenus*, en considérant que « par les art. 34 et 37, al. 1^{er}, la Constitution n'a pas entendu frapper d'inconstitutionnalité une disposition de nature réglementaire contenue dans une loi, mais a voulu, à côté du domaine réservé à la loi, reconnaître à l'autorité réglementaire un domaine propre et conférer au gouvernement, par la mise en œuvre des procédures spécifiques des art. 37, al. 2, et 41, le pouvoir d'en assurer la protection contre d'éventuels empiètements de la loi » (CC, déc. n^o 82-143 DC du 30 juillet 1982, *Rec.*, p. 57). Autrement dit, la loi peut empiéter sur le domaine que la Constitution réserve au règlement sans être frappée d'inconstitutionnalité, mais à la condition que le gouvernement demeure maître de sa compétence et qu'il puisse reprendre ce qu'il a concédé au législateur, soit par calcul politique dans le cadre de la procédure législative, soit par omission pure et simple. Cette jurisprudence n'implique pas pour autant un retour à la situation normative antérieure à 1958, puisque le gouvernement peut toujours recouvrer sa compétence réglementaire.

Elle règle également une question que le caractère énumératif du domaine législatif au sens de l'art. 34 C. devait nécessairement soulever et dont la réponse était essentielle aussi bien pour les juristes que les hommes politiques, celle de la détermination du caractère législatif ou réglementaire de toute question nouvelle.

466. Si les nécessités pratiques de l'action gouvernementale pouvaient ainsi expliquer cet accommodement avec la distribution constitutionnelle des compétences normatives, celui-ci n'en provoqua pas moins une véritable « dérive de la loi » (J.-B. Auby, « L'avenir de la jurisprudence Blocage des prix et des revenus », *CCC*, n^o 19-2005, p. 106 ; l'on consultera, dans cette même publication, les études réunies par cet auteur sur le thème *Loi et règlement*, p. 94 *sq.*), dont les manifestations ont été stigmatisées par le président du Conseil constitutionnel, le 3 janvier 2005. C'est la qualité, la clarté et l'intelligibilité de la loi qui sont désormais affectées par des lois de plus en plus « bavardes » (texte de l'allocution du président du Conseil constitutionnel in *CCC*, n^o 18- 2005, p. 2).

Cette autocritique informelle du juge constitutionnel quant à l'extension du domaine législatif allait trouver à s'appliquer dans la décision dite *Avenir de l'école* du 21 avril 2005 (n^o 2005-512 DC, *Rec.*, p. 72). En se reconnaissant la compétence pour constater, dans le

cadre du contrôle habituel de la constitutionnalité des lois de l'art. 61 C., le caractère réglementaire de certaines dispositions de la loi qui lui était soumise, mais sans pour autant procéder à leur invalidation, le Conseil constitutionnel semblait s'orienter désormais vers une plus grande vigilance quant à la qualité de la loi. Mais cela n'a pas pour autant signifié la mise en place d'un procédé préventif de déclassement de dispositions législatives trop ouvertement et abondamment réglementaires. Dans sa déc. n° 2012-649 DC du 15 mars 2012 (*Loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives*, Rec., p. 142), en effet, le Conseil a précisé que si la Constitution permet au gouvernement d'assurer la protection du domaine réglementaire (art. 37 al. 2 et art. 41), elle « n'a pas pour autant entendu frapper d'inconstitutionnalité une disposition de nature réglementaire contenue dans une loi ». Ce qui revenait à rappeler les termes de la jurisprudence *Blocage des prix et des revenus*.

Mais la décision de 2005 témoignait aussi du refus de la dilution de la dimension normative de la loi dans un discours tout à la fois déclaratoire et incantatoire (voir V. Champeil-Desplats, « N'est pas normatif qui peut. L'exigence de normativité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », CCC n° 21-2007 consacré à la normativité). La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a conforté cette volonté de restituer la normativité de la loi, en introduisant dans la Constitution la notion d'acte non législatif, qui s'incarne dans les résolutions de l'art. 34-1 C (voir aussi CC, déc. n° 2009-579 DC du 9 avril 2009, *LO relative à l'application des art. 34-1, 39 et 44 C.* et LO n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des art. 34-1, 39 et 44 C., art. 1 à 6). Jusque-là étroitement assimilées à des mesures d'ordre intérieur (CC, déc. n° 59-2 du 17 juin 1959 et 59-3 du 24 juin 1959), telles la modification du règlement des assemblées, la création d'une commission d'enquête, la suspension des poursuites ou la détention d'un membre d'une assemblée, à l'exception des « résolutions européennes » de l'art. 88-4 C., les résolutions de l'art. 34-1 C. permettent aux assemblées de prendre une position ou d'exprimer une opinion générale. Elles tendent par là même à débarrasser l'acte législatif, la loi, de ses scories non normatives. Elles ne sauraient pour autant redevenir, à l'exemple des Républiques précédentes, un procédé d'interpellation du gouvernement et, partant, de mise en cause de sa responsabilité politique. C'est pourquoi l'al. 2 de l'art. 34-1 C. lui permet d'opposer l'irrecevabilité aux propositions de résolution s'il estime « que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard » (voir S. Niquège, « Les résolutions parlementaires de l'art. 34-1 C. », *RFDC*, n° 84-2010, p. 865).

467. À ce domaine des lois ordinaires de l'art. 34, il faut ajouter les *lois autorisant la ratification d'un traité international*. Les traités sont ratifiés par le président de la République (art. 52 C.) mais, dans un certain nombre de cas, la ratification présidentielle nécessite une autorisation parlementaire, conformément à l'art. 53 C., al. 1. Il s'agit des engagements internationaux portant sur les questions les plus importantes : les traités de paix, de commerce, relatifs aux organisations internationales, portant cession de territoires et modifiant la législation française (dans ce dernier cas, concernant par exemple le divorce, la filiation, le régime des libertés, etc.). Le Parlement ne peut qu'accepter ou refuser la ratification, il ne peut en aucun cas modifier le traité, car cela ne relève pas de sa

compétence ; par conséquent il ne peut pas l'amender (CC, déc. n^o 2003-470 DC du 9 avril 2003, *Rec.*, p. 361). Cependant, le Conseil constitutionnel, qui peut être saisi de la loi autorisant la ratification d'un traité, s'est *ipso facto* reconnu compétent pour examiner le traité dont la ratification est ainsi autorisée par le Parlement (CC, déc. n^o 80-116 DC du 17 juillet 1980, *Rec.*, p. 36).

3 . Les questions financières et économiques

468. Le troisième grand groupe de questions réservées à la loi rassemble les questions financières et économiques (art. 34, al. 5, 6 et 8, art. 47 et 47-1 C.). Il faut, à cet égard, distinguer les lois qui déterminent les recettes et les dépenses de l'État et celles qui Dans le premier cas, les lois de finances se déclinent sous plusieurs formes : les lois de finances initiales (encore appelées lois de finances de l'année), les lois de finances rectificatives (également dénommées collectifs budgétaires) et les lois de règlement (art. 1^{er} LO du 1^{er} août 2001, préc.).

Chaque année, l'État doit élaborer un budget, qui décrit l'ensemble « des recettes et des dépenses budgétaires » (art. 6 LO du 1^{er} août 2001) pour l'année suivante. Le budget est donc avant tout un acte de prévision.

Ce budget est inscrit dans une loi de finances initiale, soumise au Parlement. Cette disposition ne fait que concrétiser le principe traditionnel du consentement à l'impôt : le Parlement, par son vote, donne son autorisation à dépenser ainsi qu'à percevoir des recettes en principe pour une seule année (principe d'annualité). Il faut noter la spécificité de la loi de finances initiale : elle doit impérativement être approuvée avant le 31 décembre précédant chaque exercice (principe d'antériorité). Si cette date n'est pas respectée, le gouvernement peut recourir aux moyens prévus à l'article 45 de la LO (*infra* n^o 485).

La loi de finances de l'année est la résultante d'une concertation entre le gouvernement et l'Administration. Le projet de loi de finances initiale, dont l'initiative appartient toujours au gouvernement, est élaboré par le ministre des Finances et la Direction du budget, sous l'autorité du Premier ministre (art. 38 LO du 1^{er} août 2001). Elle débute dès le mois de janvier précédant l'exécution du budget par la définition des grandes orientations de la loi retracées dans la lettre de cadrage prise par le Premier ministre. Elle finit par son dépôt au plus tard le premier mardi d'octobre (art. 39 LO) sur le bureau de l'Assemblée nationale.

Le droit d'amendement des parlementaires en matière financière est strictement limité par l'art. 40 C. Sera ainsi déclaré irrecevable tout amendement qui viendrait diminuer « les ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge ». Toutefois, un amendement d'initiative parlementaire pourra être recevable s'il propose soit une diminution des dépenses de la mission, soit s'il augmente les crédits d'un programme mais en compensant par une baisse des crédits d'un autre programme, de telle façon que le montant global, celui de la mission qui comprend ces programmes, ne soit pas affecté. Ce raisonnement se retrouve également concernant les recettes, c'est-à-dire que l'amendement

doit soit proposer de réduire une ressource pour la compenser par une augmentation, soit proposer seulement une augmentation.

Les lois de finances rectificatives ont pour effet de modifier, au cours d'un exercice, la répartition des crédits et des ressources initialement définie par la loi de finances de l'année. La loi de finances initiale étant avant tout un exercice de prévision, il peut s'avérer que l'exécution de la loi de finances diverge de sa prévision initiale, objet de l'autorisation parlementaire. Pour compenser cette différence, le gouvernement demande une nouvelle autorisation au Parlement, incarnée cette fois par la loi de finances rectificative, afin de pouvoir procéder à des ajustements. Il ne s'agit pas là d'une simple faculté, mais d'une réelle obligation pour le gouvernement d'élaborer une loi de finances rectificative si les « grandes lignes de l'équilibre de la loi de finances s'écartent sensiblement des prévisions » (CC, déc. n° 2003-488 DC du 29 décembre 2003). C'est le cas, par exemple, si les recettes sont moins importantes que prévues, ou si les crédits octroyés pour les dépenses ont été sous-évalués et en nécessitent de nouveaux.

Enfin, la troisième loi de finances est la loi de règlement. Celle-ci est de nature différente des deux précédentes et ce de deux manières. Elle intervient *a posteriori*, c'est-à-dire après l'exécution de la loi de finances initiale (dans le courant du mois de juin suivant l'exercice) et elle n'a pas pour principale vocation de modifier les recettes et les dépenses. Elle consiste simplement à fixer définitivement le montant des dépenses et des recettes de l'exercice, dont la sincérité comptable est certifiée par la Cour des comptes en application de l'art. 47-2 § 2 C. Elle fut à sa création en 1818 l'un des principaux moyens pour le Parlement de s'affirmer et d'exercer son contrôle sur la gestion du gouvernement.

La Loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996 a ajouté une nouvelle catégorie, les lois de financement de la Sécurité sociale, votées par le Parlement dans les conditions de la LO n° 2005-881 du 2 août 2005 (art. 47-1 C.). Hormis quelques spécificités, inhérentes à la nature même de l'architecture du projet de loi, la procédure d'adoption est, dans les grandes lignes, comparable à celle suivie par les lois de finances.

Concernant l'aspect programmatique, cette tâche est dévolue aux lois de programmation des finances publiques (art. 34 C). Elles ont pour but de définir un cadre pluriannuel (variant de 3 à 5 ans) dans lequel les lois de finances et de financement viendront s'inscrire, pour permettre l'accomplissement de « l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques » inscrit à l'article 34 C, mais dont la portée n'a pas été précisée. Pour ce faire, ces lois prévoient une série d'objectifs quantitatifs à atteindre à moyen terme et une trajectoire que devront suivre les finances publiques pour les atteindre. La création de ce type de loi à l'occasion de la réforme constitutionnelle de 2008, avait pour principal objectif d'opérer une meilleure maîtrise des finances publiques, notamment du déficit et de la dette.

Cette loi de programmation a eu une portée davantage symbolique que réelle sur les finances publiques. La Cour des comptes dénonçait en effet, peu de temps après la promulgation de la première loi de programmation, le non-respect des objectifs y figurant (Cour des comptes, Rapport public annuel 2011, février 2011, p. 17). Cette approche

diffère de celles des États membres de l'UE, qui de plus en plus, se dotent d'un dispositif contraignant, autrement appelé « règle d'or ».

La ratification par la France du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire a entraîné l'adoption de la LO n^o 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Cette LO vient apporter quelques précisions quant au contenu du mécanisme de la loi de programmation sans toutefois en apporter de modifications substantielles. Il faut également noter la création d'une nouvelle entité : le Haut Conseil des Finances publiques, qui a pour tâche d'émettre des avis sur les prévisions et divers agrégats économiques qui sous-tendent les lois de finances, de financement de la Sécurité sociale et les lois de programmation des finances publiques, mais aussi sur le respect de la trajectoire des finances publiques inscrite dans les lois de programmation. Ce rôle doit s'articuler avec le Conseil constitutionnel, lui-même appelé à étendre son contrôle de la sincérité aux projets de lois susmentionnés en « prenant en compte l'avis du Haut Conseil des finances publiques » (CC, déc. n^o 2012-658 DC du 13 décembre 2012, *Rec.*, p. 667 ; déc. n^o 2014-708 du 29 décembre 2014, *Rec.*, p. 596).

B . Les exceptions

469. La question du domaine législatif ne se ramène plus aujourd'hui au seul jeu des art. 34 et 37 C., tels qu'interprétés par le Conseil constitutionnel. Le domaine législatif, en effet, ne s'est pas seulement trouvé rétracté sous l'effet de la volonté des auteurs de la Constitution de 1958, mais aussi en raison des développements du droit de l'UE, en même temps que l'approfondissement de la décentralisation introduisait plusieurs tempéraments à la répartition des compétences normatives au sens des art. 34 et 37 C., cette fois au profit d'une extension et d'une démultiplication du domaine législatif.

1 . Le droit de l'UE

470. Le traité sur l'Union (TUE) et le traité sur le fonctionnement de l'Union (TFUE), le droit originaire de l'Union, organisent un dispositif autonome de production de normes, le droit dérivé de l'Union, au sein d'un ordre juridique spécifique d'intégration. Cet ordre ignore, en tant que tel, la répartition constitutionnelle nationale des compétences normatives. Or, le processus d'élaboration et d'exécution du droit de l'Union témoigne d'une position dominante du pouvoir gouvernemental français. Celle-ci procède de l'art. 55 C., qui organise la primauté des traités sur les lois et du fait que c'est au pouvoir gouvernemental qu'il incombe de participer à l'élaboration du droit de l'UE (art. 88-4 C.). De plus, la jurisprudence du Conseil constitutionnel a consacré le droit de l'Union, tout en rappelant les exigences de la souveraineté nationale (CC, déc. n^o 76-71 DC des 29 et 30 décembre 1976, *Rec.*, p. 15, déc. n^o 77-89 DC et 77-90 DC du 30 décembre 1977, *Rec.*, respectivement p. 46 et p. 44, déc. n^o 2004-496 DC du 10 juin 2004, *Rec.*, p. 101, déc. n^o 2004- 505 DC du 19 novembre 2004, *Rec.*, p. 173, déc. n^o 2007-560 DC du 20 décembre 2007, *Rec.*, p. 459, déc. n^o 2012-653 DC du 9 août 2012).

S'agissant de l'exécution du droit de l'UE, la répartition des compétences en droit interne n'est opposable ni à l'application ni à la primauté du droit de l'UE, du point de vue de l'ordre juridique de l'UE. Mais, du point de vue de l'ordre juridique national, le CE a précisé qu'il refusait de considérer que les règles de compétences constitutionnelles puissent s'effacer dans le cas de l'application du droit de l'Union (arrêt *Association Avenir de la langue française*, 30 juillet 1983, n° 245076).

De son côté, le Conseil constitutionnel a estimé, dans une décision sur ce point essentielle, que la transposition en droit interne français d'une directive communautaire par une loi « résulte d'une exigence constitutionnelle à laquelle il ne pourrait être fait obstacle qu'en raison d'une disposition expresse contraire de la Constitution ; qu'en l'absence d'une telle disposition, il n'appartient qu'au juge de l'UE, saisi le cas échéant à titre préjudiciel, de contrôler le respect par une directive communautaire tant des compétences définies par les traités que des droits fondamentaux garantis par l'art. 6 CEDH » (CC, déc. n° 2004-496 DC du 10 juin 2004, cit.). Cette décision rend la loi nationale plus transparente face à la primauté du droit de l'UE, tout en la justifiant par une « exigence constitutionnelle », celle de l'art. 88-1 C.

Trois décisions rendues en 2006 (n° 535 DC, 540 DC et 543 DC, voir § 277) confirment cette politique jurisprudentielle soucieuse de préserver la suprématie de la Constitution nationale : le Conseil constitutionnel n'élude pas le développement de la construction européenne, puisqu'il utilise directement certaines normes de droit de l'UE comme normes de référence, mais il fait prévaloir la suprématie de la Constitution, notamment en cas de conflit radical entre le droit de l'UE et le droit interne. Cette politique jurisprudentielle a été adoptée, à quelques nuances près, par le Conseil d'État à propos des règlements nationaux

de transposition des directives communautaires (arrêt du 8 février 2007, n° 287110, *Sté Arcelor Atlantique et Lorraine*).

Le traité de Lisbonne, signé le 13 décembre 2007 et entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, fait des parlements nationaux des acteurs politiques européens. Il leur appartient d'exercer le contrôle préventif de la subsidiarité (en vertu de ce principe, qui vaut pour les compétences partagées de l'Union, ce qui peut être accompli de manière satisfaisante par les États n'a pas à l'être à l'échelon de l'Union) et de mettre en œuvre un mécanisme d'alerte précoce au nom du principe de subsidiarité sur les propositions de la Commission (art. 88-6 C.), qui pourra alors les reconsidérer.

2. La décentralisation

471. Dans un premier temps, la jurisprudence du Conseil constitutionnel avait autorisé une exception au jeu des art. 34 et 37 C., cela au profit des territoires d'Outre-mer régis par l'art. 74. Dans sa déc. du 2 juillet 1965, il a, en effet, considéré que le domaine législatif n'était pas seulement déterminé par l'art. 34 C., « mais aussi par d'autres dispositions de la Constitution et notamment par ses art. 72 à 74 ; considérant qu'en application de ces art., comme aussi de l'art. 76, le domaine de la loi peut être différent dans les territoires et dans

les départements » (CC, déc. n^o 65-34 L. du 2 juillet 1965, *Rec.*, p. 75). À vrai dire, cette exception à la répartition constitutionnelle des compétences normatives se fondait sur le principe de spécialité législative, en vertu duquel les lois et règlements n'étaient applicables dans les territoires d'Outre-mer que sur mention expresse de leur auteur. Bien que formellement non inscrit dans la Constitution de 1958, le principe de spécialité législative, apparu au XVII^e siècle, pouvait se déduire de la combinaison des art. 74 (« Les territoires d'Outre-mer de la République ont une organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République ») et 76 C.

472. Surtout, la loi constitutionnelle n^o 2003-276 du 28 mars 2003 a, cette fois, introduit explicitement un double fondement constitutionnel à la dérogation aux domaines respectifs de la loi et du règlement : le premier se rapporte aux collectivités territoriales de l'art. 73 C. (départements et régions d'outre-mer). Les lois et règlements sont applicables de plein droit dans ces territoires, mais peuvent néanmoins « faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités » (art. 73, al. 1^{er}, C.). Précisément, par dérogation à cette disposition « et pour tenir compte de leurs spécificités », ces collectivités « peuvent être habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement, à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi » (art. 73, al. 3, C.). À l'exclusion, toutefois, des matières énumérées à l'al. 4 du même art. : la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération n'est, du reste, pas exhaustive, une LO pouvant la compléter (voir LO n^o 2011-883 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités régies par l'art. 73 C.).

La seconde dérogation a un champ d'application plus large, puisqu'elle concerne l'ensemble des collectivités territoriales au sens de l'art. 72 C. : communes, départements, régions, collectivités à statut particulier et collectivités d'outre-mer. Celles-ci peuvent, sur habilitation législative ou réglementaire, « déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives et réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences » (art. 72, al. 4, C., *infra* chap. 4). Cette possibilité de dérogation est aussi assortie de précautions et restrictions qui visent à la préservation de l'unité organique du pouvoir législatif. C'est la raison pour laquelle les règles de droit dérogeantes sont de nature réglementaire et non pas législative : elles affectent le domaine matériel de la loi sans prétendre se substituer à l'auteur de la loi, en l'occurrence le Parlement. Il n'en demeure pas moins que l'accroissement des compétences des collectivités territoriales pourra corrélativement entraîner une augmentation des normes dérogeantes, sans préjuger les propres revendications des collectivités territoriales elles-mêmes.

473. C. 1958 dessine donc aujourd'hui, du point de vue du domaine législatif, un cadre normatif qui a peu à voir avec les intentions initiales des constituants : la répartition matérielle des domaines de la loi et du règlement n'a résisté ni à l'avènement du parlementarisme majoritaire, ni au réaménagement de l'ordre juridique français dans sa

dimension européenne et infra-nationale. Les critères organique et formel des compétences normatives semblent demeurer aujourd'hui les principales références en la matière.

Il reste que des nécessités pratiques, tenant à l'inflation législative et à la simplification du droit, suggèrent un retour aux intentions initiales du constituant, comme l'évoque une circulaire du Premier ministre aux membres du gouvernement du 26 août 2003 (voir Circulaire du 26 août 2003 relative à la maîtrise de l'inflation normative et à l'amélioration de la qualité de la réglementation, *JO*, 29 août 2003, p. 14720). En outre, une circulaire du 19 janvier 2006 demande aux ministres de ne transmettre au Premier ministre que des projets de loi « exempts de toute disposition réglementaire ou non normative » et prévoit que le secrétaire général du gouvernement sera chargé de vérifier le respect de cette consigne.

2 | LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

474. Le Parlement demeure le principal organe législatif, à défaut d'en être le seul (art. 16 et 38 C.). À ce titre, il fonctionne dans des conditions rigoureuses. Jusqu'à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, ce fonctionnement était soumis à la même idée directrice qui gouvernait l'ensemble du pouvoir parlementaire au sens de C. de 1958 : conforter l'autorité du gouvernement en lui ménageant un pouvoir d'intervention actif dans la procédure législative et en le dotant des prérogatives nécessaires en vue de préserver cette autorité. Mais le gouvernement doit désormais composer avec un Parlement que la procédure législative révisée ne cantonne plus à un rôle de second plan, même si le nouveau dispositif sert davantage, en réalité, le groupe parlementaire majoritaire.

A . La procédure législative ordinaire

475. La procédure législative ordinaire s'applique à toutes les lois,

sauf les LO, les lois de finances et les lois de révision constitutionnelle.

1 . L'initiative des lois

476. L'initiative des lois appartient concurremment au gouvernement, par l'intermédiaire du Premier ministre (projets de loi), et aux membres du Parlement (propositions de loi) (art. 39 C.).

L'art. 39 C., al. 2, issu de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, renvoie à une LO le soin de déterminer les conditions de présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat. À cette fin, la LO n° 2009-403 du 15 avril 2009, préc., précise que, conformément à la tradition républicaine, « les projets de loi sont précédés de l'exposé de leurs motifs » (art. 7), lequel « a pour objet de présenter les principales caractéristiques [du projet de loi] et de mettre en valeur l'intérêt qui s'attache à son adoption » (CC, déc. n° 2009-579 DC du 9 avril 2009 préc., § 11). La LO prévoit également que les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact (art. 8). Introduite en France en 1995, l'étude d'impact tend à compléter l'exposé des motifs des projets de loi par une « analyse précise des avantages attendus et des multiples incidences du texte » (circ. du Premier ministre des 26 juillet et 21 novembre 1995). Il appartient à la Conférence des présidents de l'assemblée

saisie de vérifier ces règles de présentation prévues par la LO (art. 39 C., al. 3). Elle peut s'opposer à leur inscription à l'ordre du jour en cas de méconnaissance de ces règles. Faute d'accord sur cette question entre Conférence des présidents et le gouvernement, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le président de l'assemblée ou le Premier ministre et doit alors statuer dans les 8 jours (art. 39 C.).

Les projets et les propositions de loi peuvent être déposés indifféremment devant l'Assemblée nationale ou le Sénat, sauf pour les projets de loi de finances et de loi de financement de la Sécurité sociale, qui sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale, le Premier ministre ayant en ces dernières catégories seul l'initiative des lois. De même, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat (art. 39 C., al. 2). Mais le droit d'initiative législative des parlementaires n'est pas sans limites : les propositions de loi et amendements parlementaires ne sont pas recevables s'ils ne sont pas du domaine législatif (art. 41 C.), l'irrecevabilité étant en l'occurrence opposée par le gouvernement et, depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, le président de chaque assemblée. Ce dernier est donc érigé à son tour en gardien de l'intégrité du domaine législatif en vue de conforter la protection des domaines respectifs de la loi et du règlement. En outre, les propositions de loi et amendements ne sont pas recevables s'ils diminuent les recettes ou augmentent les dépenses (art. 40 C.) : après une stricte application de cette irrecevabilité dans les premières années de la V^e République, une interprétation plus souple a prévalu, même si les amendements sont soumis à une vigilance particulière.

Dans le même ordre d'idée, les propositions de loi pourront être soumises par le président de chaque assemblée, avant leur examen en commission, à l'avis du CE, à l'exemple des projets de loi (*supra* § 417). Mais à la différence de ces derniers, la proposition de loi existe déjà juridiquement, puisqu'elle a été déposée sur le Bureau de l'assemblée concernée, et l'avis du CE ne revêt ici qu'un caractère facultatif. Cette possibilité n'en est pas moins rendue nécessaire par le nouveau dispositif de l'ordre du jour (*supra* § 448). De fait, la fonction consultative du CE ne concerne plus le seul pouvoir gouvernemental.

2 . La discussion

477. Le renvoi de la proposition ou du projet de loi en commission constitue la première étape de la discussion (art. 43 C.). La commission va désigner un rapporteur, qui sera chargé de diriger l'étude du texte, auquel des amendements seront éventuellement apportés. La commission peut toujours s'éclairer des avis qu'il lui convient. Lorsque le travail est terminé, le rapporteur prépare son rapport, et l'on passe à la séance publique. Encore faut-il que le texte soit inscrit à l'ordre du jour. Lorsqu'il est inscrit, la discussion a lieu d'abord sous la forme d'une discussion générale, puis art. par art., avant le vote final.

Sur ce point, la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 apporte un changement essentiel : l'assemblée saisie n'est plus, en effet, amenée à discuter sur la base du texte présenté par le gouvernement ou transmis par l'autre assemblée, mais sur la base du texte tel qu'il a été amendé par la commission saisie au fond. En outre, l'art. 42 C. ainsi modifié impose un délai minimum, en première lecture, à la fois entre le dépôt d'un texte de loi et sa discussion

en séance (six semaines) et entre la transmission du texte à la seconde assemblée saisie et l'examen par celle-ci de ce texte en séance (quatre semaines). Ces délais s'appliquent également à l'examen des textes de LO (art. 46 C., *infra* § 481). Certains textes sont toutefois exclus de cette obligation de délai : projets de loi de finances, de financement de la Sécurité sociale, relatifs aux « états de crise » (art. 42 C. dernier al.). Cette obligation de délai a pour objectif de mieux maîtriser le temps parlementaire en valorisant le travail en commission et, par voie de conséquence, en remettant à la séance publique ce qui est vraiment nécessaire au débat politique.

3 . Le vote

478. Le vote peut être défini comme l'acte de décision d'une assemblée. C'est dire, aussi, qu'il fait l'objet d'une réglementation minutieuse. L'on vote d'abord amendement par amendement, puis art. par art., enfin l'ensemble.

« Le droit d'amendement est le corollaire du droit général d'initiative. L'amendement se distingue de la proposition [ou du projet de loi] en ce qu'il n'a pas, comme celle-ci, le pouvoir de faire naître une question nouvelle ; il ne peut se produire qu'à l'occasion d'une affaire dont la Chambre est déjà saisie » (E. Pierre, *Traité de Droit politique, électoral et parlementaire, op. cit.*, t. 2, p. 843). L'amendement est, de plus, pour les parlementaires, « un moyen plus sûr et plus rapide d'exposer leurs idées ; avec un amendement ils sont moins soumis aux lenteurs de la procédure qu'avec une proposition de loi » (*id.*). Cette dernière remarque explique aussi la raison pour laquelle le Conseil constitutionnel s'est efforcé de garantir un exercice effectif du droit d'amendement parlementaire qui, « corollaire de l'initiative législative », doit pouvoir s'exercer « à chaque stade de la procédure législative » dans les conditions prévues par la Constitution (CC, déc. n^o 89-268 DC du 29 décembre 1989, *Rec.*, p. 110). De fait, les conditions d'élaboration de la loi doivent favoriser cet exercice effectif du droit d'amendement, comme doivent l'attester l'ampleur des débats et des modifications apportées au texte en discussion (CC, déc. n^o 75-57 DC du 23 juillet 1975, *Rec.*, p. 24). Le Conseil exerce donc un contrôle poussé du respect du droit d'amendement, notamment des restrictions qui peuvent lui être apportées dans le cours de la procédure législative, lesquelles ne doivent pas avoir, « au regard du contenu des amendements et des conditions générales du débat, revêtu un caractère substantiel susceptible d'entacher de nullité la procédure législative » (CC, déc. n^o 93-329 DC du 13 janvier 1994, *Rec.*, p. 9). Il reste que le droit d'amendement ne doit pas faire l'objet d'un usage excessif, ce que contrôle également le Conseil constitutionnel (CC, déc. n^o 95-370 DC du 30 décembre 1995, *Rec.*, p. 269). C'est dans ce cadre que le juge constitutionnel contrôle le lien de connexité de l'amendement avec le texte en discussion, précisant que « les adjonctions ou modifications ainsi apportées au texte en cours de discussion ne sauraient, sans méconnaître les exigences qui découlent des premiers al. des art. 39 et 44 C., être dépourvus de tout lien avec l'objet du projet ou de la proposition soumis au vote du Parlement » (CC, déc. n^o 2001-445 DC du 19 juin 2001, *Rec.*, p. 63; CC, déc. n^o 2006-533 DC du 16 mars 2006). L'art. 45 C., al. 1, issu de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 précise en ce sens qu'un amendement n'est recevable en première lecture qu'à la

condition de présenter un lien, « même indirect », avec le texte déposé ou transmis à l'autre assemblée.

Il est vrai que le nombre des amendements connaît depuis une trentaine d'années une croissance exponentielle : l'Assemblée nationale est ainsi passée d'un maximum annuel de 2 500 amendements jusqu'en 1970 à plus de 90 000 amendements entre le 1^{er} octobre 2013 et le 30 septembre 2014. La jurisprudence constitutionnelle, soucieuse de compenser les restrictions constitutionnelles au droit d'initiative législative des parlementaires, n'y est pas étrangère, en dépit d'un récent resserrement du contrôle, même s'il existe d'autres causes, en premier lieu le déséquilibre entre projets et propositions de loi. Sans que la liste soit exhaustive, on distingue ainsi les amendements de suppression, de substitution (de texte d'article, d'alinéa ou de phrase), d'adjonction, de translation (modification de la place d'un intitulé ou d'une disposition), de contraction (en vue de simplifier la formulation d'une disposition) ou, au contraire, d'extension...

De son côté, l'al. 1^{er} de l'art. 44 C., issu de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, tire les conséquences quant à l'exercice du droit d'amendement des nouvelles dispositions procédurales de l'art. 42 C. (*supra* § 477). Il précise que si les parlementaires et le gouvernement ont le droit d'amendement, ce droit s'exerce en séance ou en commission cadre déterminé par une LO. L'objectif est ainsi d'aménager les modalités d'exercice de ce droit par l'introduction d'un régime distinct pour les amendements présentés en commission et pour ceux présentés en séance en vue, notamment, d'en réduire l'usage à des fins d'obstruction. C'est pourquoi la LO n^o 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des art. 34-1, 39 et 44 C. précise les conditions d'encadrement de ce droit d'amendement, en imposant en particulier une recevabilité dans le temps des amendements, plus précisément en limitant au début de l'examen du texte en séance le délai dans lequel peuvent être déposés des amendements (art. 13). Dans le même ordre d'idée, les art. 17 à 19 de la LO habilite les règlements des assemblées parlementaires à organiser une procédure imposant des délais pour l'examen d'un texte en séance et déterminant en conséquence les conditions d'exercice du droit d'amendement dans le respect des droits de l'opposition parlementaire.

479. Les parlementaires commencent par voter les amendements les plus éloignés du texte primitif. Le gouvernement peut demander un vote bloqué, c'est-à-dire un seul vote sur le texte qu'il accepte (art. 44, al. 3 C., *supra* § 449). Cela permet d'éviter le démantèlement du texte dans le détail. Le gouvernement peut aussi poser, à ce stade, la question de confiance sur un texte (art. 49 C., al. 3).

Les votes proprement dits sont de deux sortes : les votes non formels, tout d'abord, comme le vote à main levée, qui est le vote normal (art. 64, al. 1, du Règlement de l'Assemblée nationale) ou, encore, le vote par assis et lever en cas de doute. Ensuite, les votes formels, c'est-à-dire les votes où chaque député est nominalement connu.

Lorsque l'assemblée a ainsi voté un texte, elle le transmet à l'autre afin que celle-ci l'examine et le vote à son tour. Se pose alors le problème de la « navette » : la loi n'est définitivement votée que si un texte identique a été adopté par les deux assemblées (art. 45

C.), d'où un va-et-vient entre elles si le texte est différent. Cela peut durer indéfiniment, du moins jusqu'à ce qu'un accord complet soit trouvé par ce que l'on appelle, en l'occurrence, un vote « conforme ». Tel est le principe de la navette, mais l'art. 45 C. prévoit aussi que le gouvernement ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont la possibilité d'intervenir pour faire cesser cette navette. Après quatre débats au total, soit un aller et retour, le Premier ministre ou les présidents des deux assemblées pourront demander la formation d'une commission de conciliation entre les deux assemblées, appelée « commission mixte paritaire », en une procédure inspirée du droit parlementaire américain. Cette commission est composée de sept députés et de sept sénateurs, désignés par leur assemblée respective. Le rôle de la commission est de rechercher un compromis quant à l'adoption d'un texte commun. Si tel est le cas, le projet de compromis est alors soumis par le gouvernement aux deux assemblées. En cas d'adoption, la loi est définitivement votée. Si le compromis est rejeté par les assemblées ou par l'une d'entre elles, ou dans le cas où la commission mixte paritaire n'a pas trouvé de compromis, le gouvernement peut alors demander une nouvelle délibération à chacune des deux assemblées, une nouvelle lecture. Si celles-ci ne sont toujours pas d'accord, le gouvernement peut enfin demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. Dans ce dernier cas, l'Assemblée nationale ne peut que, soit reprendre le dernier texte qu'elle a adopté, c'est-à-dire après la réunion de la commission mixte paritaire (CC, déc. n° 81-136 DC du 31 décembre 1981, *Rec.*, p. 48), soit prendre le texte du Sénat, soit reprendre le texte de compromis élaboré par la commission de conciliation, situation la plus fréquente.

Un tel système a permis d'éviter des navettes indéfinies, qui auront fait les délices parlementaires de la III^e République. Il illustre également l'influence du gouvernement dans le déroulement de la procédure législative.

480. La procédure législative ordinaire peut être écourtée si le gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée sur l'examen d'un texte de loi sans que les Conférences des présidents s'y soient conjointement opposées (art. 45 C., al. 2, rédaction issue de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008). Le texte de loi est alors inscrit à l'ordre du jour comme tel, ce qui entraîne une réduction de moitié des délais de procédure : le gouvernement ou selon le cas, les présidents des deux assemblées peuvent mettre en œuvre la procédure de conciliation entre les deux assemblées après une seule lecture devant chacune d'elles. Avant la révision constitutionnelle de 2008, le gouvernement avait la maîtrise exclusive de la « procédure accélérée » (appelée alors « procédure d'urgence »). L'abus du recours à cette déclaration d'urgence, privant la navette parlementaire de son utilité, a justifié que celle-ci soit désormais soumise à un veto conjoint des Conférences des présidents.

B . Les procédures législatives spéciales 1 . Les lois organiques

481. Les LO sont l'objet d'une procédure d'adoption particulière (art. 46 C.), afin de mettre en évidence leur supériorité dans la hiérarchie des normes, puisqu'elles sont désignées comme telles par la Constitution et ont pour fonction de la compléter. Cette procédure comporte trois aspects, outre le fait que la compétence du législateur organique est exclusive

(CC, déc. n^o 2000-434 DC du 20 juillet 2000, *Rec.*, p. 107) et que les délais d'examen des lois ordinaires prévus à l'art. 42 C. lui sont applicables (*supra* § 477) :

— Les LO relatives au Sénat et au droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales des citoyens de l'UE résidant en France (art. 88-3 C.) doivent obligatoirement être votées dans les mêmes termes : le Sénat dispose donc en l'espèce d'un droit de veto absolu. Selon le Conseil constitutionnel, « par les termes « lois organiques relatives au Sénat » employés par l'art. 46 C., il faut entendre les dispositions législatives qui ont pour objet, dans les domaines réservés aux LO, de poser, de modifier ou d'abroger des règles concernant le Sénat ou qui, sans se donner cet objet à titre principal, n'ont pas moins pour effet de poser, de modifier ou d'abroger des règles le concernant; qu'en revanche, si une LO ne présente pas ces caractères, la seule circonstance que son application affecterait indirectement la situation du Sénat ou de ses membres ne saurait la faire regarder comme relative au Sénat » (CC, déc. n^o 85-195 DC du 10 juillet 1985, *Rec.*, p. 20).

— Pour les autres LO, qui ne concernent pas le Sénat, la procédure de la commission mixte paritaire est possible, mais l'Assemblée nationale ne peut statuer définitivement qu'à la majorité absolue.

— Enfin, les LO sont obligatoirement soumises avant leur promulgation au Conseil constitutionnel, dont le contrôle ne porte pas seulement sur les formalités procédurales d'adoption de la LO, mais aussi sur sa conformité avec la Constitution, voire le traité de Maastricht, dans la seule mesure où l'art. 88-3 C. précité, concernant les LO relatives au droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales des citoyens de l'UE résidant en France, y fait référence (CC, déc. n^o 98-400 DC du 20 mai 1998, *Rec.*, p. 251). Pour le reste, le juge constitutionnel appliquera dans l'exercice de son contrôle en la matière les standards du contrôle de la constitutionnalité de la loi ordinaire.

Ces particularités procédurales expliquent aussi que les lois organiques s'élaborent assez lentement.

2. Les lois constitutionnelles

482. Ce sont les lois de révision de la Constitution (art. 89 C., qui précise la procédure de révision de la Constitution ; voir C. Bigaut, *Les Révisions de la Constitution de 1958*, La Documentation française, 2007). C. 1958 prévoyait aussi, par dérogation à la procédure de l'art. 89, une procédure de révision des dispositions relatives à la Communauté (formée par la République française et les peuples des territoires d'outre-mer) instituée par l'art. 1^{er} du texte constitutionnel primitif. Prévue à l'art. 85, cette procédure comportait l'adoption du texte de révision sous la forme d'une loi adoptée dans les mêmes termes par le Parlement de la République et par le Sénat de la Communauté. Cette procédure a fonctionné une fois (loi constitutionnelle n^o 60-525 du 4 juin 1960), en vue de modifier les art. 85 et 86 C. qui, en permettant aux États africains de devenir indépendants tout en demeurant membres de la Communauté, rendait par là même désuète cette procédure dérogatoire. Il faudra toutefois

attendre la loi constitutionnelle n^o 95-880 du 4 août 1995 pour que disparaisse toute mention constitutionnelle de la Communauté.

483. La procédure de l'art. 89 comporte trois phases : celle de l'initiative, tout d'abord, qui peut appartenir soit au président de la République sur proposition du Premier ministre, soit aux parlementaires eux-mêmes. Suivant la terminologie habituelle en matière d'initiative législative ordinaire, le texte de révision prend le nom de projet dans le premier cas, de proposition dans le second.

Le président de la République contrôle entièrement l'initiative révisionnelle dans l'hypothèse où il se trouve soutenu par la majorité parlementaire, la proposition du Premier ministre étant alors une formalité. Dans le cas contraire, il perd la maîtrise de l'initiative en la matière mais conserve le pouvoir de l'empêcher en s'opposant, le cas échéant, à la proposition du Premier ministre. C'est dire que la question de la révision de la Constitution en période de cohabitation, lorsqu'elle n'est pas due aux évolutions de l'intégration européenne (Traité d'Amsterdam, mandat d'arrêt européen) ou aux obligations internationales de la France (Cour pénale internationale), ni susceptible de faire l'objet d'un consensus (durée du mandat présidentiel), ressemble fort à un jeu à somme nulle.

On trouve, ensuite, la phase de la discussion et du vote, qui se déroule au sein de chaque assemblée séparément, comme une loi ordinaire y compris quant aux délais d'examen (art. 89 C., al. 2). Avec cette grande différence, cependant, que la navette est ici indéfinie : chaque assemblée a donc un droit de veto absolu par rapport à l'autre.

Cette seconde phase de la procédure de révision de la Constitution est, elle aussi, tributaire de la configuration politique du moment, en ce qu'elle revient, plus précisément, à conférer au Sénat un véritable pouvoir d'empêcher le processus révisionnel : cela se vérifiera notamment en 1984, le Sénat votant à deux reprises, les 7 août et 5 septembre, une question préalable à l'examen d'un projet de révision de l'art. 11 C. en vue d'élargir le domaine du référendum législatif aux « garanties fondamentales en matière de libertés publiques » ; en juin 1990, le Sénat réécrivant le projet de révision étendant aux justiciables le droit de contester la constitutionnalité d'une loi concernant les droits fondamentaux, le rendant ainsi inacceptable pour le chef de l'État, qui préféra alors l'ajourner. Il ne s'agit plus, en l'occurrence, d'un veto pur et simple, mais d'orienter le contenu du projet de révision, condition de son acceptation, comme cela se vérifiera encore lors de la révision constitutionnelle en vue de la ratification du traité de Maastricht. Le Sénat peut aussi trouver dans cette stratégie le moyen de conforter sa position institutionnelle, comme le montre la loi constitutionnelle n^o 2003-276 du 28 mars 2003 ajoutant à l'art. 39 C. la disposition suivante, déjà citée : « Sans préjudice du premier al. de l'art. 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat ».

Ce contexte permet aussi de mieux saisir le jeu complexe des art. 11 et 89, le référendum de l'art. 11 apparaissant, en effet, comme un appel à l'arbitrage populaire dans l'hypothèse d'un blocage (réel ou, comme en 1962 et 1969, prévisible) de la phase parlementaire d'examen du texte de révision.

Enfin, la troisième phase pose le problème du référendum et, sur ce point, la rédaction de l'art. 89 n'est pas très heureuse : le texte semble indiquer que, après son adoption par chaque assemblée en termes identiques, le projet de révision doit être soumis au référendum. Cependant, l'al. 3 de l'art. 89 ne permet d'éviter le référendum que pour les projets de révision. Mais lorsqu'un texte a été adopté par les deux assemblées en termes identiques, la pratique veut qu'on l'appelle, en tout état de cause, *projet*. Le référendum peut être ainsi évité lorsque le président de la République décide de soumettre le texte de révision au Parlement convoqué en Congrès à Versailles. Le texte de révision devra alors être voté définitivement à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Cette procédure du Congrès peut se justifier par le souci d'éviter des référendums mineurs et de bien distinguer les grandes et les petites révisions constitutionnelles. Mais la pratique n'a pas confirmé cette préoccupation, dans la mesure où de grandes révisions constitutionnelles ont emprunté la voie du Congrès.

Les révisions constitutionnelles adoptées en Congrès ont affecté à deux reprises l'art. 28 C. (session parlementaire) : lois constitutionnelles n° 63-1327 et n° 95-880 ; puis l'art. 61 (saisine du Conseil constitutionnel : loi constitutionnelle n° 74-904) ; l'art. 7 (empêchement ou disparition d'un candidat à l'élection présidentielle : loi constitutionnelle n° 76-527 ; déroulement de l'élection : loi constitutionnelle n° 2003-276) ; l'art. 2 (« La langue de la République est le français » : loi constitutionnelle n° 92-554, instaurant par ailleurs un titre XV, « Des Communautés européennes et de l'Union européenne », art. 88-1 à 88-4 C.) ; les art. 65 et 68 (Conseil supérieur de la magistrature et Haute Cour de justice : loi constitutionnelle n° 93-952, instaurant également les art. 68-1 et 68-2 C., relatifs à la responsabilité pénale des membres du gouvernement) ; révision constitutionnelle instaurant l'art. 53-1 C. (droit d'asile : loi constitutionnelle n° 93-1256) ; modification des art. 11, 26, 48, 51 C., introduction de l'art. 68-3 et abrogation des titres XIII et XVII : loi constitutionnelle n° 95-880 ; modification des art. 34 et 39 et introduction de l'art. 47-1 : loi constitutionnelle n° 96-138 (lois de financement de la Sécurité sociale) ; rétablissement d'un nouveau titre XIII (Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie : loi constitutionnelle n° 98-610) ; modification des art. 88-2 et 88-4 C. (Traité d'Amsterdam : loi constitutionnelle n° 99-49) ; instauration de l'art. 53-2 (Cour pénale internationale : loi constitutionnelle n° 99-568) ; modification des art. 3 et 4 C. (parité : loi constitutionnelle n° 99-569) ; modification de l'art. 88-2 C. (mandat d'arrêt européen : loi constitutionnelle n° 2003-267) ; modification des art. 1, 7, 34, 37, 39, 60, 72, 73, 74 et adjonction des art. 72-1, 72-2, 72-3, 72-4 et 74-1 (organisation décentralisée de la République : loi constitutionnelle n° 2003-276) ; modification de l'art. 88-1 C. et adjonction d'un nouvel art. 88-5 C. (traité établissant une Constitution pour l'Europe, loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1^{er} mars 2005 modifiant le Titre XV C.) ; modification du préambule de la Constitution (loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la charte de l'environnement, art. 1^{er}) ; définition du corps électoral appelé à élire les membres des assemblées électtorales de la Nouvelle-Calédonie et des provinces (loi constitutionnelle n° 2007-237 du 23 février

2007, ajoutant un nouvel al. à l'art. 77 C ; modification du Titre IX C (nouvelle rédaction des art. 67 et 68 : réforme du statut pénal du chef de l'État, loi constitutionnelle n° 2007-238 du 23 février 2007) ; instauration de l'art. 66-1 C (abolition de la peine de mort, loi constitutionnelle n° 2007-239 du 23 février 2007) ; modification du Titre XV (Traité de Lisbonne, loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008 ; loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, *de modernisation des institutions de la V^e République*, la plus considérable par son ampleur puisque concernant plus du tiers de la Constitution et renvoyant à 15 LO, 7 lois ordinaires et à des modifications des règlements des assemblées parlementaires.

L'ampleur des révisions ainsi réalisées par le recours à la procédure parlementaire tend aussi à souligner, par contraste, les inconvénients du recours à la procédure référendaire, soit que le référendum utilisé fût de nature plébiscitaire (l'art. 11 C. en lieu et place de l'art. 89 : loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 modifiant les art. 6 et 7 C. et projet de loi du 2 avril 1969 rejeté par le référendum du 27 avril 1969), soit que le référendum de l'art. 89, dépourvu d'enjeu véritable, se traduisît par une abstention massive (loi constitutionnelle n° 2000-964 modifiant l'art. 6 C. : réduction de la durée du mandat présidentiel).

484. Enfin, la révision de la Constitution n'est pas possible en certaines périodes : vacance de la présidence de la République (art. 7 C.), application de l'art. 16, cas d'atteinte à l'intégrité du territoire (art. 89 C., al. 4, qui s'efforce ainsi d'exorciser la situation politique consécutive à l'invasion allemande, en juillet 1940). Dans le même esprit, l'al. 5 de l'art. 89 précise que « la forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision ».

La portée de ces limitations fut posée à la suite de la décision du Conseil constitutionnel du 2 septembre 1992 indiquant, dans son considérant n° 19, « que, sous réserve, d'une part, des limitations touchant aux périodes au cours desquelles une révision de la Constitution ne peut pas être engagée ou poursuivie, qui résultent des art. 7, 16 et 89, al. 4 du texte constitutionnel et, d'autre part, du respect des prescriptions du 5^e al. de l'art. 89 en vertu desquelles “la forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision”, le pouvoir constituant est souverain ; qu'il lui est loisible d'abroger, de modifier ou de compléter des dispositions de valeur constitutionnelle dans la forme qu'il estime appropriée [...] » (décision n° 92-312 DC, *Rec.*, p. 76).

Plus précisément, la doctrine s'est alors interrogée sur la signification de l'al. 5 de l'art. 89 : celui-ci devait-il s'entendre *stricto sensu* comme pérennisant la forme et la nature mêmes du régime politique français, excluant tout retour à la monarchie, ou bien comme impliquant une véritable limitation matérielle du pouvoir de révision de la Constitution, qui serait ainsi remise à la vigilance du juge constitutionnel ? C'est ce pas qu'il lui fut demandé de franchir à l'occasion de la saisine du juge constitutionnel de la loi relative à l'organisation décentralisée de la République ratifiée le 17 mars 2003 par le Parlement réuni en Congrès. Les sénateurs auteurs de la saisine estimaient, en effet, que « la “forme républicaine” au sens de l'art. 89 C. s'entendait donc non seulement au regard de la nature républicaine du régime, mais aussi de la République telle qu'elle a été définie par la Déclaration de 1789, les

lois constitutionnelles de 1875, C. 1946 et son préambule et C. 1958 ». Mais le juge constitutionnel a répondu que la Constitution ne lui donnait pas « le pouvoir de statuer sur une révision constitutionnelle » (déc. n^o 2003- 469 DC du 26 mars 2003, *Rec.*, p. 293) en se déclarant incompétent et se dispensant par là même de répondre au fond à la question posée. C'est donc une interprétation *a minima* de l'al. 5 de l'art. 89 qui prévaut en droit positif (*infra* chap. 4).

3 . *Les lois de finances et les lois de financement de la Sécurité sociale*

485. La procédure applicable aux lois de finances et aux lois de financement de la Sécurité sociale est également fixée par la Constitution.

L'initiative de ces projets de loi est toujours gouvernementale, il n'existe pas de « proposition » de loi de finances. Cela ne signifie pas pour autant que le Parlement soit cantonné à un rôle formel d'approbation. En effet, la LO du 1^{er} août 2001 (art. 48), institutionnalise une pratique née en avril 1990 : le débat d'orientation budgétaire (DOB). Ce débat sans vote, qui a lieu au printemps, est l'occasion pour le gouvernement de faire œuvre de pédagogie en présentant aux parlementaires les grandes orientations qu'il a retenues pour le projet de loi de finances de l'année, avant le dépôt du projet en octobre. Les parlementaires peuvent au cours de ce débat formuler des observations, voire des recommandations au gouvernement.

À l'occasion de ce débat, qui résulte du dépôt par le gouvernement d'un rapport explicatif, la Cour des comptes intervient également par un rapport relatif à la situation et aux perspectives des finances publiques (art. 58-3^o LO du 1^{er} août 2001) afin de venir éclairer ce DOB.

L'art. 39 précise que les projets de loi de finances et de financement de la Sécurité sociale sont d'abord soumis à l'Assemblée nationale, y compris les amendements (CC, déc. n^o 89-268 DC du 29 décembre 1989, *Rec.*, p. 110), le dépôt du projet devant intervenir au plus tard le premier mardi d'octobre (art 39 LO du 1^{er} août 2001). Le non-respect de cette date ne constitue pas un motif de censure en lui-même, eu égard aux exigences « de la continuité de la vie nationale » (CC, déc n^o 2001-448 DC du 25 juillet 2001). La discussion et le vote des lois de finances présentent également certaines particularités techniques par rapport à la procédure législative ordinaire.

En outre, l'art. 47 C., al. 2 indique que l'Assemblée nationale doit se prononcer en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet de loi de finances (vingt jours s'agissant des projets de loi de financement de la Sécurité sociale : art. 47-1 C., al. 2) sinon le gouvernement doit saisir le Sénat, qui a quinze jours pour se prononcer.

Dans le cas où le délai imparti au Parlement pour se prononcer sur le projet de loi de finances (cinquante jours pour les projets de loi de financement de la Sécurité sociale), ne serait pas respecté, le gouvernement pourra faire usage de l'art. 47. al. 3. de la Constitution. Il s'agit d'une des armes les plus puissantes de la rationalisation du régime

parlementaire : la mise en œuvre par voie d'ordonnance. L'objectif est de contraindre le Parlement à prendre une décision dans des délais préfixes. Malgré son appellation il ne s'agit pas d'une ordonnance telle que définie par l'article 38 C., mais d'une ordonnance spécifique.

C . La consultation du Conseil économique, social et environnemental

486. Le gouvernement et le Parlement ne sont pas les seuls acteurs du processus législatif : la Constitution de 1958 y associe aussi un organisme consultatif qui, du reste, peut être également consulté sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret et les propositions de loi qui lui sont soumis (art. 69) : le Conseil économique, social et environnemental (titre XI, art. 69 à 71, ord. n^o 58-1360 du 29 décembre 1958 portant LO relative au Conseil économique, social et environnemental, modifié par la LO n^o 2010-704 du 28 juin 2010), une assemblée constituée sur une base non politique ou, plus exactement, non partisane, c'est-à-dire socioprofessionnelle. (Voir L. Touzeau, « Le Conseil économique, social et environnemental après la loi organique du 28 juin 2010 : une assemblée constitutionnelle mal identifiée », *RDP*, n^o 3-2011, p. 637).

L'institution, dénommée Conseil économique et social (CES) jusqu'à la révision constitutionnelle de 2008, existait déjà sous la IV^e République, dans la Constitution de 1946. Ce type d'organe fut imaginé pour la première fois dans la Constitution allemande de Weimar (1919) : sous l'effet de l'essor du syndicalisme et de l'influence de la conception solidariste de la société, l'idée d'une représentation politique des intérêts socio-professionnels au sein d'une deuxième Chambre était alors très en vogue. Il n'est jusqu'au général de Gaulle qui, en 1969 encore, reprenant en cela une idée déjà évoquée en 1958, tentait de fusionner le Sénat et le CES en vue de donner naissance à une nouvelle seconde Chambre de nature socioprofessionnelle, pour l'essentiel. La réforme était audacieuse : cette chambre nouvelle aurait joué un rôle consultatif dans des conditions très complexes. Mais cela fut rejeté lors du référendum du 27 avril 1969.

Le doyen Léon Duguit exprimait de la manière suivante l'idée d'une représentation socioprofessionnelle : « Il faut toujours revenir [...] au fait de la solidarité sociale organique ou par division du travail et où se forment naturellement des liens étroits entre des individus accomplissant les mêmes besognes » (L. Duguit, *Souveraineté et liberté, Leçons faites à l'Université Columbia (New York) 1920-1921*, Éditions La Mémoire du droit, 2002, p. 181). Cette « solidarité sociale organique » devait modifier en profondeur, selon l'auteur, la conception classique de la souveraineté nationale et poser la question de la « représentation professionnelle » sous l'impulsion du mouvement syndicaliste.

Mais la réalité constitutionnelle et politique devait rester très en deçà de cette conviction, pour des raisons tout autant théoriques et pratiques que politiques, l'utilisation corporatiste du principe de la représentation socioprofessionnelle par les régimes politiques fascistes italien, portugais, voire espagnol, achevant de précipiter son discrédit. Le principe d'une représentation politique socioprofessionnelle n'a pas pour autant complètement disparu à l'époque contemporaine, mais il demeure marginal : il s'exprime essentiellement sous la

forme d'une association, à titre consultatif, au processus législatif, soit dans le cadre de la deuxième Chambre parlementaire, soit en dehors du Parlement comme en France.

1 . La composition du Conseil économique, social et environnemental

487. Depuis la LO du 27 juin 1984, la composition du Conseil comprend 233 membres (nombre désormais inscrit à l'art. 71 C. à l'issue de la révision constitutionnelle de 2008) désignés pour cinq ans, renouvelable une fois, par les organisations professionnelles représentatives (*D.* 29 juillet 2010) : ce sont des membres permanents qui peuvent seuls siéger en séance plénière (ils perçoivent un traitement égal au tiers du montant de l'indemnité parlementaire et, en outre, des indemnités de présence) et qui sont nommés dans des conditions compliquées (LO du 28 juin 2010 préc.) : 140 au titre de la vie économique et du dialogue social, dont :

69 représentants des salariés ; 27 représentants des entreprises privées industrielles, commerciales et de services ; 20 représentants des exploitants et des activités agricoles ; 10 représentants des artisans ; 4 représentants des professions libérales ; 10 personnalités qualifiées choisies en raison de leur expérience dans le domaine économique, dont deux issues des entreprises publiques ainsi qu'une représentant les activités économiques françaises à l'étranger.

60 membres au titre de la cohésion sociale et territoriale et de la vie associative, dont :

8 représentants de l'économie mutualiste, coopérative et solidaire non agricole ; 4 de la mutualité et des coopératives agricoles de production et de transformation ; 10 représentants des associations familiales ; 8 représentants de la vie associative et des fondations ; 11 représentants des activités économiques et sociales des départements et régions d'outre-mer, des collectivités d'Outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie ; 4 représentants des jeunes et des étudiants ; 15 personnalités qualifiées choisies en raison de leur expérience dans le domaine social, culturel, sportif ou scientifique, dans le secteur du logement social ou en raison de leur action en faveur des personnes handicapées ou des personnes retraitées.

33 membres au titre de la protection de la nature et de l'environnement, dont :

18 représentants des associations et fondations agissant dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement ; 15 personnalités qualifiées choisies en raison de leur compétence en matière d'environnement et de développement durable, dont au moins trois dirigeant des entreprises ayant une activité significative dans ces matières.

À ces 233 membres s'ajoutent 72 membres dits de section (à raison de 8 par section), désignés par le Premier ministre pour une durée déterminée. Ces derniers assurent un rôle d'expert auprès des 9 sections spécialisées que compte le Conseil.

Le Conseil siège donc en deux grandes formations : l'une, qui est l'assemblée générale des 233 membres ; l'autre, qui sont les sections spécialisées et qui correspondent aux commissions des assemblées parlementaires, donc des organes restreints (*D.* 29 décembre 2010).

2 . Le rôle du Conseil économique, social et environnemental

488. Comme son nom l'indique, il est avant tout un conseiller du gouvernement pour les questions économiques, sociales et environnementales, conseiller que le gouvernement est, du reste, principalement habilité à saisir, l'art. 69 C., al. 3, issu de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, ajoutant qu'il peut également être saisi par voie de pétition, signée par 500 000 personnes majeures, dans les conditions fixées par LO du 28 juin 2010.

Saisi pour la première fois d'une telle pétition sollicitant son avis sur le projet de loi relatif au « mariage pour tous », le CESE a conclu, le 26 février 2013, à son irrecevabilité, au motif que la saisine du CESE pour avis sur un projet de loi relevait du seul Premier ministre.

La révision constitutionnelle de 2008 précise toutefois qu'un membre du Conseil peut être désigné afin d'exposer au Parlement l'avis du Conseil sur les projets et propositions de loi qui lui sont soumis (art. 69 C., al. 2). À ce titre, il ne formule que des avis, qui n'engagent pas le gouvernement. La consultation du Conseil est toutefois obligatoire s'agissant du plan et des lois de programmation à caractère économique, social ou environnemental (art. 70 C.). En outre, le gouvernement peut le saisir sur toute proposition de loi, tout projet de loi, d'ordonnance ou de décret mais aussi « sur les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques » (art. 70). Enfin le gouvernement et, depuis 2008, le Parlement, peuvent lui demander un avis sur « tout problème de caractère économique, social ou environnemental » (art. 70).