

TRAVAUX DIRIGÉS DE DROIT CONSTITUTIONNEL

Cours de : M. le Professeur **Stéphane PIERRÉ-CAPS**

Chargée de travaux dirigés : Dr. Maria **KORDEVA**

Année universitaire 2019/ 2020 – Licence L1 – S2

SÉANCE n°4 – Le Parlement et l'élaboration de la loi sous la V^e République

I. Documents reproduits :

Document n°1 : Georges Burdeau, *Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques*, 20^e éd., LGDJ, 1984 (extraits).

Document n°2 : Francis Hamon, « L'extension du référendum : données, controverses, perspectives », *Pouvoirs*, n°77, 1996, p. 111-124 (extraits).

Document n°3 : Jean-Éric Schoettl, « Le Conseil constitutionnel peut-il contrôler une loi constitutionnelle ? », *Les Petites affiches*, 8 avril 2003, n°70, p. 17-25 (extraits).

Document n°4 : *Règlement de l'Assemblée nationale*, version mise à jour en septembre 2018 (extraits).

Document n° 5 : Décision n°2005-512 DC du 21 avril 2005, *Avenir de l'école*, in Louis Favoreu/Loïc Philip et alii, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 2011, p. 362-374 (extraits).

II. Exercice:

Vous rédigerez une dissertation sur le sujet suivant : *La loi parlementaire*.

Document n°1 :

(...)

SECTION I

LE FONCTIONNEMENT DES POUVOIRS PUBLICS DANS LE CADRE DU PARLEMENTARISME

§ 1. – LA COMPETENCE NORMATIVE

La notion de loi (...). – Elle a donné lieu à d’abondantes controverses qui tiennent à l’opposition des points de vue auxquels on peut se placer pour la définir. On peut d’abord considérer son contenu et on dira alors que doit être tenue pour loi toute règle de droit générale et permanente. Au contraire si l’on considère la forme dans laquelle est édictée, on dira que la loi est l’acte juridique voté par les deux chambres, abstraction faite de son contenu. C’est cette définition qui s’imposait dans le cadre de la Constitution de 1875 (voy. R. Carré de Malberg, *La loi, expression de la volonté générale*, 1931).

Il s’ensuit que, dans une pareille conception, il n’existe pas de matières qui soient réservées au domaine de la loi. C’est le législateur lui-même qui imprime le caractère de loi aux règles qu’il édicte en forme de loi. Par conséquent il peut y avoir des lois qui sont telles à la fois par le fond (règle générale) et par la forme (édictees par le vote concordant des deux chambres), tandis que d’autres ne le sont qu’en la forme, par exemple, le déclassement d’une partie de route nationale : dans ce dernier cas, en effet, il n’y a pas de règle générale, mais une simple mesure administrative. Mais quoi qu’il en soit de cette différence théorique, toutes les lois obéissent au même régime juridique. (...)

La hiérarchie classique entre la loi et le règlement. – Des observations qui précèdent, il devrait résulter que chaque fois qu’il s’agit de soumettre pour la première fois une question, activité ou rapport quelconque à l’emprise de la réglementation juridique, seul le Parlement est compétent. Il en est ainsi parce qu’il est, dans l’État, le seul organe détenteur de la puissance initiale et inconditionnée qui caractérise la décision politique. Les autres autorités ne peuvent prendre que des mesures – parfois extrêmement larges d’ailleurs – d’application de la loi (...).

C’est effectivement sur la base de cette hiérarchie entre les autorités étatiques que, sous la III^e et la IV^e République, furent fixés les domaines respectifs de la loi et du règlement : celui-ci ne pouvant intervenir qu’en application d’une mesure prise par le Parlement. (...)

I. – *La loi parlementaire*

La définition matérielle de la loi selon la Constitution de 1958. – C’est l’existence de cette hiérarchie formelle entre la loi et le règlement qui obligea les gouvernements de la IV^e République à solliciter du Parlement l’autorisation de régler par des matières non encore légiférées ou de modifier, par décret également, des lois existantes. Par là même se trouvait mis en cause le monopole législatif du Parlement.

Pour éviter le renouvellement des débats soulevés par cette question, la Constitution de 1958 procède à un partage des matières législatives entre le Parlement et le Gouvernement. Elle énumère celles qui doivent être légiférées par les chambres.

Celles qui ne sont pas comprises dans cette énumération peuvent être réglées par le Gouvernement. (...)

Enfin les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique, et des lois de programme déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'État.

Cette énumération énoncée par l'article 34 n'est d'ailleurs pas limitative car le même article prévoit qu'elle pourra être précisée et complétée par une loi organique.

On voit que, désormais, si la conception de la loi n'est pas complètement écartée puisqu'il n'y a de lois que votées par le Parlement (ou implicitement acceptées par lui en application de l'article 49 de la Constitution), du moins elle ne suffit pas à définir la loi. La forme (adoption par le Parlement) doit s'appliquer à la matière (questions énumérées à l'article 34).

On remarquera d'autre part qu'outre les lois organiques pour lesquelles elle prévoit une procédure spéciale d'élaboration (...), la Constitution n'établit aucune différence entre loi parlementaire et loi référendaire. Il s'en suit que, théoriquement, une loi adoptée par référendum pourrait être abrogée ou modifiée par une loi parlementaire. (...) Cependant on imagine difficilement que le Parlement abroge une loi votée par le peuple. Il faut donc admettre qu'en dépit du silence de la Constitution, il existe une hiérarchie entre la loi référendaire et la loi parlementaire, ce qu'a d'ailleurs implicitement admis le Conseil constitutionnel dans sa décision du 6 novembre 1962 (...).

Les difficultés du partage de compétence (...). – L'idée de réserver au Parlement certaines questions en le déchargeant de celles qui sont moins importantes n'est pas nouvelle. Il y a longtemps que, devant l'ampleur de la réglementation nécessaire à l'État moderne, des publicistes avaient préconisé la solution qui consisterait à établir une liste de matière qui seraient législatives par leur nature ; les autres pouvant être traitées par voie de règlements. (...)

(...) la distinction entre principes et règles de détail est faussement claire (...). L'article 34 établit une distinction entre les matières à propos desquelles « la loi fixe les règles » et celles où « la loi détermine les principes fondamentaux ». Cette opposition est apparemment fondée, car on conçoit aisément que, pour certaines questions, le législateur se borne à énoncer l'orientation générale – le principe – de la réglementation et s'en remette à l'autorité réglementaire pour les dispositions d'application concrète. Dans ce cas, il y aura, au sens propre du mot, une loi cadre.

Mais, en fait, l'expérience prouve que la distinction entre règles et principes peut difficilement être maintenue à raison de la propension des assemblées à entrer dans le détail des mesures édictées. Dès lors, des conflits sont à redouter entre le Parlement et le Gouvernement, celui-ci reprochant à celui-là d'avoir outrepassé sa compétence en « réglant » là où il aurait dû

se borner à poser les principes. Inversement, on risque de voir le Parlement faire grief au Gouvernement d'intervenir dans les matières où le Parlement était qualifié pour poser les principes. Il est fréquent, en effet, qu'une même question ressortisse par certains de ses côtés à une matière donnant lieu à règle législative et, par d'autre, à une matière où le Parlement doit se borner à énoncer un principe. (...)

La notion de « principes fondamentaux » dont l'article 34 réserve la fixation au Parlement est d'ailleurs loin d'être évidente. Elle l'est d'autant moins qu'elle n'est pas utilisée seulement par l'article 34 mais aussi dans le Préambule de la Constitution de 1958 dans la mesure où, se référant à celui de la Constitution de 1946, il attribue valeur constitutionnelle aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ». Face à cette ambiguïté le Conseil constitutionnel pouvait entendre plus ou moins largement le contenu de ce principe. Il a opté pour l'interprétation large, c'est-à-dire en prenant pour critère de la frontière entre la loi et le règlement, l'état de droit antérieur à l'établissement de la V^e République. De ce fait la compétence du Parlement se trouve à ce point élargie que certains ont cru pouvoir en conclure à l'effacement de la distinction entre les matières où la loi fixe les règles et celles où elle ne détermine que les principes (...).

§ 2. – LA PROCEDURE LEGISLATIVE

Il n'est question ici que de la procédure d'élaboration des lois au sens formel, c'est-à-dire des textes votés par le Parlement.

I. – *Les lois ordinaires*

L'initiative. – Elle appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement (art. 39). Les sénateurs ont donc les mêmes prérogatives que les députés.

Les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés indifféremment sur le bureau de l'Assemblée nationale ou sur celui du Sénat. Seuls les projets de loi de finances doivent obligatoirement être soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. (...)

L'article 41 autorise le Gouvernement à opposer l'*irrecevabilité* à une proposition ou à un amendement qui lui paraîtrait ne pas être du domaine de la loi ou qui serait contraire à une délégation du pouvoir législatif qui lui a été accordée en vertu de l'article 38. Au cas où le Président de l'Assemblée intéressée ne serait pas d'accord avec le Gouvernement sur le bien-fondé de l'irrecevabilité, c'est le *Conseil constitutionnel* qui, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours.

L'égalité du Gouvernement et des parlementaires en matière d'initiative tend, de plus en plus, à devenir théorique. Dans tous les États on remarque que le nombre des lois d'origine gouvernementale l'emporte considérablement sur celles d'origine parlementaire. Le phénomène s'explique surtout par le fait que si une mesure législative apparaît vraiment nécessaire et a des chances d'être adoptée, le Gouvernement ne laissera pas à d'autres le soin de la proposer. (...)

Le sort plus qu'aléatoire réservé aux propositions de loi explique l'intérêt qui s'attache au droit d'amendement où l'on a pu voir un mécanisme compensateur utilisé par les parlementaires pour pallier la réduction dont leur droit d'initiative fut l'objet en 1958 (...). Toutefois, si l'on considère que (...) certains projets de loi déposés par le gouvernement (...) ont fait l'objet de plusieurs milliers de propositions d'amendements, force est de reconnaître que le droit d'amendement a perdu son fonnement légitime pour devenir un procédé d'obstruction. Son contrôle apparaît ainsi nécessaire. Outre l'irrecevabilité que peut opposer le Gouvernement dans les conditions indiquées plus haut, la réglementation relative au dépôt des amendements est extrêmement minutieuse quant à l'objet, la forme et le délai. Elle n'autorise pas les parlementaires à jouir d'une liberté analogue à celle dont ils disposaient sous les régimes antérieurs (...).

Les restrictions à l'initiative parlementaire en matière financière (...). – Sous réserve des possibilités qu'offre au gouvernement la procédure de l'article 45, le pouvoir du Parlement de consentir aux mesures financières n'apparaît pas sensiblement réduit par la Constitution de 1958. En revanche, les restrictions sont importantes en ce qui concerne les *initiatives*.

(...) La (...) restriction résulte de l'article 40, aux termes duquel « 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 ». (...)

(...) 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 (art. 44, al. 3). C'est ce que l'on appelle la procédure du *vote bloqué* (...). Elle a pour conséquence de restreindre la liberté de décision des parlementaires puisqu'ils sont placés devant l'alternative du tout ou rien. Cette procédure est moins utilisée aujourd'hui qu'elle ne l'était dans les premières années de la V^e République. Elle était devenue tellement habituelle qu'on a pu dire qu'« elle ne mérite plus de retenir l'attention que dans la mesure où elle produit des effets originaux » (L. Hamon, *Rev. De dr. Publ.*, 1967, p. 899). (...)

Certes la procédure du vote bloqué déroge au droit de la spécialisation des votes (...) et, comme l'a noté M. Prélot (...), il faut remonter à l'an VIII pour trouver une assemblée contrainte de rejeter ou d'accepter en bloc un projet de loi. Cependant on doit rappeler que, sous la IV^e République, il était arrivé au Gouvernement de poser la question de confiance en demandant à la Chambre de voter en bloc d'un texte. (...)

Le cas de désaccord entre les deux Chambres (...). – En principe, tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées en vue de l'adoption d'un texte identique. Lorsque la première Chambre saisie a voté le texte, il est transmis à l'autre qui délibère à son sujet. Si les deux chambres n'arrivent pas à un accord, que va-t-il se passer ?

(...) La Constitution de 1958 prévoit une procédure de conciliation imitée de la Constitution de Bonn (...). Aux termes de l'article 45, al. 2, lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, la loi n'a pu être adoptée après deux lectures par chaque chambre ou, l'urgence ayant été déclarée par le Gouvernement, après une seule lecture par chacune

d'elles, le Premier ministre¹ a la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions à propos desquelles l'accord n'a pu être réalisé.

La commission mixte est composée en nombre égal de députés et de sénateurs. (...)

Effets de l'intervention de la Commission paritaire (...). – En principe, la Commission ne devrait se préoccuper que des dispositions à propos desquelles il y a désaccord entre les deux assemblées. (...)

1° Si la Commission mixte n'est pas parvenue à rédiger un texte, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale ou par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. Dans ce cas la loi pourra être adoptée sans avoir été votée par le Sénat ; (...)

3° Si la Commission est parvenue à l'adoption d'un texte commun, le Gouvernement peut décider que ce texte sera soumis à l'Assemblée nationale, avec les amendements du Gouvernement ou avec ceux adoptés par lui. Si l'assemblée nationale vote ce texte, il est alors envoyé au Sénat. Si le Sénat le vote à son tour, il n'y a plus de problème, la loi est adoptée. Si le Sénat rejette le texte, la navette est relancée. L'Assemblée nationale délibère à nouveau sur le dernier texte voté par elle avant la réunion de la Commission. Si elle l'adopte, le Sénat est saisi. Mais s'il maintient son opposition, le Gouvernement peut inviter l'Assemblée nationale à statuer définitivement. La loi sera lors parfaite soit que l'Assemblée vote le texte de la Commission mixte, soit qu'elle reprenne le dernier texte qu'elle avait voté, modifié ou non par les amendements du Sénat. (...)

La promulgation (...). – C'est l'acte par lequel le Président de la République authentifie le texte de la loi, constate la régularité de son adoption et la déclare valable. En promulguant, le Président ne fait pas œuvre de volonté législative ; il se borne à reconnaître que la loi a régulièrement pris naissance. C'est en ce sens que la promulgation diffère de la sanction par laquelle, dans les monarchies constitutionnelles, le roi participe à l'œuvre législative par son droit de paralyser la volonté du Parlement en refusant de sanctionner le texte qu'il a voté. (...)

Toute loi doit être promulguée par le Président de la République dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée (art. 10). L'obligation de promulguer constitue une compétence liée.

La demande d'une nouvelle délibération. – Le même article dispose toutefois qu'avant l'expiration de ce délai le Président de la République peut demander au Parlement une *nouvelle délibération* de la loi ou de certains de ses articles. Cette nouvelle délibération ne peut être refusée.

La publication. – La promulgation rend la loi parfaite et lui donne sa date, mais pour que le texte soit obligatoire, il faut qu'il soit connu. La *publication* est l'acte matériel par lequel

¹ NB ! Ou, depuis la révision constitutionnelle de 2008, « les présidents des deux assemblées agissant conjointement ».

la loi est portée à la connaissance des citoyens ; elle consiste dans l'insertion au Journal officiel. La loi est obligatoire à Paris un jour franc après sa publication, et en province un jour franc après l'arrivée au Journal officiel (...). Cependant il est rare que la loi puisse être exécutée telle qu'elle a été publiée ; généralement elle a besoin d'être précisée par des mesures qui fixent le détail de son exécution. (...)

II. – *Les lois de finances*

L'établissement du budget est techniquement l'œuvre du ministère des Finances, mais politiquement c'est un acte qui engage le Gouvernement tout entier à raison de l'importance que présentent, pour la vie du pays, les interventions financières de l'État. Il suit de là que, dans un régime démocratique, la discussion et le vote du budget sont des prérogatives fondamentales du Parlement car elles lui permettent de connaître, de contrôler et de discuter toute la politique gouvernementale. (...)

La présentation du budget. – La présentation du budget est commandée par quatre règles traditionnelles : l'annualité, l'unité, l'universalité et la spécialité. (...)

L'*annualité* du budget signifie qu'il est établi pour l'année civile et que toutes les opérations qui s'y rattachent sont en principe limitées à l'année. Le Parlement se trouve donc en présence d'un texte clair et dont l'analyse est commode. Toutefois la règle de l'annualité comporte deux exceptions : *a)* certains *reports de crédit*, d'une année à la suivante, sont possibles pour certaines dotations indiquées par la loi de finances. Ces reports sont de droit pour les crédits ayant fait l'objet d'une autorisation de programme ; *b)* les *autorisations de programme* sont celles qui sont nécessitées par les opérations d'investissement, c'est-à-dire des opérations dont le terme financer ne peut être atteint au cours d'une seule année. (...)

L'unité du budget implique que toutes les recettes et toutes les dépenses sont imputées à un compte unique qui est le budget général. Il est ainsi possible au Parlement de se faire une idée plus claire des engagements et des ressources de l'État que si leurs chiffres étaient dispersés dans une multiplicité de documents. (...)

La règle de l'*universalité* contribue également à l'efficacité du contrôle parlementaire. Elle signifie que le montant intégral des recettes est indiqué sans qu'il y ait eu préalablement contraction entre les recettes et les dépenses. Ainsi le Parlement se trouve en présence d'un compte sincère retraçant, sans dissimulation, la totalité des recettes et des dépenses.

Enfin, en vertu du principe de *spécialité*, les crédits sont spécialisés par chapitre groupant, selon leur destination, les dépenses du service auquel ils sont affectés. (...)

Le vote du budget. – Reprenant le mode de présentation du budget fixé par le décret du 19 juin 1956, l'ordonnance du 2 janvier 1959 dispose que le projet de loi de finances comprend deux parties. La première se caractérise par sa généralité ; elle prévoit, en ressources et en dépenses, les grandes masses budgétaires de telle sorte que, de leur comparaison, ressortent les conditions de l'équilibre financier. La seconde partie explicite la première en détaillant le montant des crédits et des dépenses, en indiquant la situation des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor et, éventuellement les autorisations de programmes. (...)

Dans les quarante jours après le dépôt du projet gouvernemental, l'Assemblée nationale doit se prononcer en première lecture ; puis le Sénat doit statuer dans un délai de quinze jours. On suit alors la procédure législative normale. Et si, finalement le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, le Gouvernement peut mettre en vigueur le projet de budget par voie d'ordonnance. C'est donc la carence parlementaire qui se trouve sanctionnée. (...).

(...)

IV. – *Les lois organiques*

Leur importance (...). – On appelle lois organiques des lois ordinaires qui traitent de questions relatives aux institutions constitutionnelles. Tantôt ces lois sont prises spontanément par le législateur et le qualificatif d'organique, sans valeur officielle, leur est accordé par le langage courant pour faire ressortir leur importance quant au fonctionnement des pouvoirs publics. (...) Tantôt ces lois organiques sont expressément prévues par la constitution elle-même. (...) De même l'actuelle Constitution de 1958 renvoie très fréquemment à des lois organiques ultérieures (conséquences de l'incompatibilité de la charge du ministre avec d'autres fonctions, art. 23 ; domaine réservé à la loi formelle, art. 34 ; organisation des assemblées, art. 25 ; organisation et fonctionnement du conseil constitutionnel, art. 63 (...), etc.).

Leur nature et leur mode d'élaboration. – Jusqu'à présent la doctrine considérait qu'encore qu'elles complètent la constitution, les lois organiques n'en font pas partie, ne participent pas à sa nature et demeurent par conséquent des lois ordinaires.

Compte tenu de l'abondance des lois organiques prévues par la Constitution de 1958 et de l'importance des problèmes qu'elles résolvent, il y a lieu, semble-t-il, de réviser la conception ancienne et de faire, aux lois organiques, une place spéciale entre les lois constitutionnelles et les lois ordinaires.

Cette introduction d'un échelon intermédiaire dans la hiérarchie des lois se justifie, au surplus, d'un point de vue formel, par le fait que l'élaboration et la modification des lois organiques obéissent à une procédure particulière.

1° Dès avant que les pouvoirs publics prévus par la constitution aient été installés, les lois organiques relatives à leur organisation et à leur fonctionnement on été édictées par voie d'ordonnances par le gouvernement. Comme, durant cette période transitoire, il avait la plénitude du pouvoir législatif (art. 92), aucun enseignement ne peut être dégagé du fait que les lois organiques on été élaborées en dehors de tout contrôle parlementaire (...).

2° Mais, à partir du moment où les institutions on été en place, la Constitution (art. 46) prévoit pour le vote de la modification des lois organiques une procédure différente de celle valable pour les lois ordinaires. D'abord un délai de quinze jours doit être respecté entre le dépôt du projet ou de la proposition et son examen par la première assemblée saisie. Ensuite, s'il y a désaccord entre les deux chambres, la procédure de conciliation prévue pour les lois ordinaires (...), est corrigée par l'obligation imposée à l'Assemblée nationale d'adopter le texte en dernière lecture, à la majorité absolue de ses membres. Cette règle a pour effet de rendre la

résistance éventuelle du Sénat plus efficace s'il s'agit d'une loi organique que si c'est une loi ordinaire qui est en cause. En outre, les lois organiques relatives au Sénat doivent obligatoirement être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées. C'est dire que, dans ce cas, il n'existe aucun moyen de surmonter l'opposition du Sénat.

Enfin, tandis que l'examen du texte par le Conseil constitutionnel n'est que facultatif lorsqu'il s'agit d'une loi ordinaire (...), il est *obligatoire* pour les lois organiques qui ne peuvent être promulguées qu'après que le Conseil a déclaré leur conformité à la Constitution.

Cette intervention du Conseil constitutionnel est extrêmement importante, car les hypothèses d'ailleurs limitatives, dans lesquelles la Constitution prévoit l'intervention de lois organiques sont telles que celles-ci pourraient parfaitement être utilisées comme un procédé de révision constitutionnelle. Ce serait le cas notamment si le législateur venait, comme il y est autorisé par l'art. 34, allonger la liste des matières réservées à une loi formelle (...). La consultation obligatoire du Conseil constitutionnel apparaît alors comme une garantie de l'intégrité des principes constitutionnels contre les atteintes que le Parlement pourrait être tenté de porter par la voie des lois organiques. (...)

Document n°2 :

(...)

Quel statut pour les lois référendaires ?

Le statut des lois référendaires a été précisé par la jurisprudence du Conseil constitutionnel : elles sont assimilées à des lois ordinaires, dans la mesure où il est possible de les modifier par la voie parlementaire ; mais elles échappent au contrôle de constitutionnalité qui peut s'exercer sur les lois parlementaires.

En période de concordance des majorités parlementaire et présidentielle, ce statut hybride est doublement avantageux pour le chef de l'État. Pour empêcher l'opposition de déclencher le contrôle de constitutionnalité, il peut en effet décider de soumettre un projet de loi au référendum. Mais si un peu plus tard la loi ainsi adoptée appelle des modifications, celles-ci pourront être opérées par la voie parlementaire, au cas notamment où une baisse de la cote de popularité du chef de l'État rendrait inopportune la tenue d'un second référendum sur le même sujet. La loi modificatrice pourra alors être déférée par l'opposition au Conseil constitutionnel ; mais ce dernier n'exercera son contrôle que sur les éléments nouveaux qu'elle contient par rapport à la loi référendaire.

Il est évident que l'extension du champ du référendum accroît la marge de manœuvre dont dispose le chef de l'État dans une telle situation et que, par voie de conséquence, elle risque de gêner le développement du contrôle de constitutionnalité. Il serait cependant imprudent d'affirmer que le statut de la loi référendaire est définitivement fixé. Avec L. Favoreu et L. Philip, on peut en effet « se poser la question de savoir si le Conseil constitutionnel ne sera pas conduit un jour à infléchir sa jurisprudence au cas où le président de la République utiliserait

trop fréquemment l'article 11 de la Constitution pour éviter au législateur parlementaire la censure du juge constitutionnel² ».

Plus encore peut-être qu'au bloc de constitutionnalité, la loi référendaire risque de porter atteinte au bloc de conventionnalité, c'est-à-dire à l'ensemble des conventions internationales qui, aux termes de l'article 55 de la Constitution, « bénéficient d'une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie ». Il s'agit notamment de la Convention européenne des droits de l'homme, et du droit communautaire, donc la masse est impressionnante et qui encadre déjà toute la législation économique. (...).

Document n°3 :

(...)

Un mot au préalable sur cette terminologie de « loi constitutionnelle ». Il s'agit d'un usage parlementaire et administratif, la Constitution se bornant à évoquer la « révision de la Constitution ».

Cette terminologie n'est pas absurde, puisque, à bien des égards, la préparation et la discussion d'une révision constitutionnelle suit la procédure législative normale (examen en Conseil d'État et en conseil des ministres, dépôt au Parlement, rapport de la commission compétente, discussion devant chaque chambre, droit d'amendement, navette...).

Les différences n'en sont pas moins grandes. Elles sont bien connues : nécessité d'un vote en termes identiques par chaque assemblée, pas de passage en Commission mixte paritaire et, si la voie référendaire n'est pas suivie, réunion du Congrès appelé à approuver le texte, sans pouvoir l'amender, à la majorité qualifiée des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

L'analogie avec la procédure législative ordinaire se retrouve aux stades ultérieurs en raison d'usages ou de prescriptions constitutionnelles : promulgation dans les quinze jours par le chef de l'État, contreseing par le Premier ministre et les ministres responsables, publication au Journal officiel sous l'appellation « loi constitutionnelle ».

Reste à savoir si l'analogie ne va plus loin : la saisine du Conseil constitutionnel (suspendant le délai de promulgation) est-elle ouverte comme pour une loi ordinaire ? (...).

Document n°4 :

(...)

TITRE II

PROCÉDURE LÉGISLATIVE

² Louis Favoreu et Loïc Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, 8^e éd., p. 191.

PREMIÈRE PARTIE
PROCÉDURE LÉGISLATIVE ORDINAIRE

(...)

CHAPITRE IV
DISCUSSION DES PROJETS ET PROPOSITIONS EN PREMIERE LECTURE

Article 90

Sous réserve des dispositions prévues à la deuxième partie du présent titre pour les projets visés à l'article 42, alinéa 2, de la Constitution, la discussion des projets et propositions de loi porte sur le texte adopté par la commission compétente. Toutefois, à défaut de texte adopté par la commission, la discussion porte sur le texte dont l'Assemblée a été saisie.

(...)

Article 93

1 L'irrecevabilité tirée de l'article 41, alinéa 1, de la Constitution peut être opposée à tout moment par le Gouvernement ou par le Président de l'Assemblée à l'encontre d'une proposition ou d'un amendement ou des modifications apportées par amendement au texte dont la commission avait été initialement saisie.

2 Lorsque l'irrecevabilité est opposée par le Gouvernement, le Président de l'Assemblée peut, le cas échéant après consultation du président de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ou d'un membre du bureau désigné à cet effet, admettre l'irrecevabilité. Si l'irrecevabilité est opposée par le Gouvernement alors que la discussion est en cours, l'examen de l'amendement, de l'article ou du texte peut être suspendu ou réservé jusqu'à ce que le Président de l'Assemblée ait, dans les mêmes conditions, statué.

3 Lorsque l'irrecevabilité est opposée par le Président de l'Assemblée, le cas échéant après consultation du président de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ou d'un membre du bureau désigné à cet effet, il consulte le Gouvernement. L'examen de l'amendement, de l'article ou du texte peut être suspendu ou réservé jusqu'à ce que le Gouvernement se soit prononcé.

4 En cas de désaccord entre le Gouvernement et le Président de l'Assemblée, la discussion est suspendue et le Président de l'Assemblée saisit le Conseil constitutionnel.

(...)

Article 98

1 Le Gouvernement, les commissions saisies au fond, les commissions saisies pour avis et les députés ont le droit de présenter des amendements aux textes déposés sur le bureau de l'Assemblée ainsi qu'aux textes adoptés par les commissions.

2 Il n'est d'amendements que ceux formulés par écrit, signés par l'un au moins des auteurs et déposés sur le bureau de l'Assemblée ou présentés en commission.

3 Les amendements doivent être sommairement motivés ; ils sont communiqués par la Présidence à la commission saisie au fond, imprimés et distribués ; toutefois, le défaut d'impression et de distribution d'un amendement ne peut faire obstacle à sa discussion en séance publique.

4 Les amendements ne peuvent porter que sur un seul article. Les contre-projets sont présentés sous forme d'amendements, article par article, au texte en discussion. Les sous-amendements ne peuvent contredire le sens de l'amendement ; ils ne peuvent être amendés. La recevabilité des amendements, contre-projets et sous-amendements, au sens du présent alinéa, est appréciée par le Président de l'Assemblée.

5 Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41 de la Constitution, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis. L'existence de ce lien est appréciée par le Président.

Article 98-1

1 Un amendement fait l'objet d'une évaluation préalable :

2 1° À la demande du président ou du rapporteur de la commission saisie au fond, s'agissant d'un amendement de la commission ;

3 2° À la demande de l'auteur de l'amendement et avec l'accord du président de la commission saisie au fond, s'agissant d'un amendement déposé par un député.

4 Le défaut de réalisation, d'impression ou de distribution d'une évaluation préalable sur un amendement ne peut faire obstacle à sa discussion en séance publique.

Article 99

1 Sauf décision contraire de la Conférence des présidents, les amendements des députés doivent être présentés au plus tard le troisième jour ouvrable précédant la date de début de la discussion du texte à 17 heures.

2 Après l'expiration du délai de dépôt prévu à l'alinéa précédent, sont seuls recevables les amendements déposés par le Gouvernement ou la commission saisie au fond. Lorsque le Gouvernement ou la commission saisie au fond fait usage de cette faculté, ce délai n'est plus opposable aux amendements des députés portant sur l'article qu'il est proposé d'amender ou venant en concurrence avec l'amendement déposé lorsque celui-ci porte article additionnel.

3 Le délai prévu au présent article n'est pas applicable aux sous-amendements.

Article 100

1 Les amendements sont mis en discussion après la discussion du texte auquel ils se rapportent et aux voix avant le vote sur ce texte et, d'une manière générale, avant la question principale.

2 Le Président ne met en discussion que les amendements déposés sur le bureau de l'Assemblée.

3 L'Assemblée ne délibère pas sur les amendements qui ne sont pas soutenus en séance. Elle ne délibère pas non plus, lorsque le Gouvernement en fait la demande en application de l'article 44, alinéa 2, de la Constitution, sur les amendements qui n'ont pas été soumis à la commission ; cette demande est présentée au moment où l'amendement est appelé en séance .

4 Lorsqu'ils viennent en concurrence, les amendements sont mis en discussion dans l'ordre ci-après : amendements de suppression et ensuite les autres amendements en commençant par ceux qui s'écartent le plus du texte proposé et dans l'ordre où ils s'y opposent, s'y intercalent ou s'y ajoutent.

5 Les amendements présentés par le Gouvernement ou par la commission saisie au fond ont priorité de discussion sur les amendements des députés ayant un objet identique. Dans ce cas, la parole est donnée à tous les auteurs d'amendements et il est procédé à un seul vote sur l'ensemble de ces amendements.

6 Lorsque plusieurs amendements, exclusifs l'un de l'autre, sont en concurrence, le Président peut les soumettre à une discussion commune dans laquelle les auteurs obtiennent successivement la parole avant la mise aux voix, également successive, de leurs amendements.

7 Hormis le cas des amendements visés à l'article 95, alinéa 2, ne peuvent être entendus, sur chaque amendement, outre l'un des auteurs, que le Gouvernement, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond, le président ou le rapporteur de la commission saisie pour avis et un orateur d'opinion contraire. Sous réserve des dispositions de l'article 54, alinéa 5, les interventions sur les amendements, autres que celles du Gouvernement, ne peuvent excéder deux minutes.

8 L'Assemblée ne se prononce que sur le fond des amendements à l'exclusion de toute prise en considération.

Article 101

1 Avant le commencement des explications de vote sur l'ensemble des projets et propositions, l'Assemblée peut décider, sur la demande du Gouvernement ou d'un député, qu'il sera procédé à une seconde délibération de tout ou partie du texte.

2 La seconde délibération est de droit à la demande du Gouvernement ou de la commission saisie au fond, ou si celle-ci l'accepte.

3 Les textes qui font l'objet de la seconde délibération sont renvoyés à la commission, qui doit présenter, par écrit ou verbalement, un nouveau rapport.

4 Le rejet par l'Assemblée des amendements présentés en seconde délibération vaut confirmation de la décision prise par l'Assemblée en première délibération.

(...)

CHAPITRE VI

Rapports de l'Assemblée nationale avec le Sénat

(...)

Article 110

1 La réunion d'une commission mixte paritaire peut être provoquée, dans les conditions prévues par l'article 45 de la Constitution, à partir de la fin de la première lecture par chaque assemblée si la procédure accélérée a été engagée et, à défaut de cet engagement, à partir de la fin de la deuxième lecture.

2 Lorsque cette décision est prise par le Premier ministre, elle est communiquée au Président de l'Assemblée, qui la notifie immédiatement à l'Assemblée.

3 Lorsque la décision est prise, pour une proposition de loi, de façon conjointe par les présidents des deux assemblées, cette décision conjointe est communiquée au Gouvernement. Elle est notifiée immédiatement à l'Assemblée par son Président.

4 Si la discussion du texte est en cours devant l'Assemblée lorsque la décision de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire est prise, elle est immédiatement interrompue.

(...)

Article 113

1 Si le Gouvernement n'a pas soumis le texte élaboré par la commission mixte paritaire à l'approbation du Parlement dans les quinze jours du dépôt du rapport de la commission mixte, l'assemblée qui, avant la réunion de la commission, était saisie en dernier lieu du texte en discussion peut en reprendre l'examen conformément à l'article 45, alinéa 1, de la Constitution.

2 Lorsque l'Assemblée est saisie du texte élaboré par la commission mixte paritaire, les amendements déposés sont soumis au Gouvernement avant leur distribution et ne sont distribués que s'ils ont recueilli son accord.

3 L'Assemblée statue d'abord sur les amendements. Après leur adoption ou leur rejet, ou s'il n'en a pas été déposé, elle statue par un vote unique sur l'ensemble du texte.

(...)

CHAPITRE VII

Nouvelle délibération de la loi demandée par le Président de la République

Article 116

1 Lorsque, suivant les termes de l'article 10, alinéa 2, de la Constitution, le Président de la République demande une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles, le Président de l'Assemblée nationale en informe l'Assemblée.

2 Il la consulte pour savoir si elle désire renvoyer le texte de la loi devant une commission autre que celle qui en a été précédemment saisie ; dans la négative, le texte est renvoyé à la commission qui avait eu à en connaître.

3 La commission compétente doit statuer dans le délai imparti par l'Assemblée, qui ne peut, en aucun cas, excéder quinze jours. L'inscription de l'affaire à l'ordre du jour de l'Assemblée a lieu conformément à l'article 48.

(...).

Document n°5 :

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL, (...)

1. Considérant que les députés et sénateurs requérants défèrent au Conseil constitutionnel l'ensemble de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école ; qu'ils contestent la procédure d'adoption de son article 9 ; qu'ils dénoncent le caractère non normatif de son article 12 et, de façon plus générale, la présence dans la loi de nombreuses dispositions « sans aucune portée législative ou normative » ; (...)

En ce qui concerne les normes applicables :

8. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale... » ; qu'il résulte de cet article comme de l'ensemble des autres normes de valeur constitutionnelle relatives à l'objet de la loi que, sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution, la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative.

9. Considérant qu'il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34 ; qu'à cet égard, le principe de clarté de la loi, qui découle du même article de la Constitution, et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5 et 6 de la Déclaration de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire (...).

OBSERVATIONS

(...)

La décision n°2005-512 DC confirme et renforce la jurisprudence relative à la « normativité de la loi ». Faisant sienne la formule de Portalis (« La loi permet ou elle défend, elle ordonne, elle établit, elle corrige, elle punit ou elle récompense »), le Conseil constitutionnel condamne la « loi bavarde » (...).

(...) La loi étant ainsi implicitement mais nécessairement définie par sa portée normative (dans la mesure où elle « prescrit », « détermine », « établit », « habilite », « reconnaît », « réprime », « prévoit », « garantit », « fixe », « crée », « décide », « défend », « ordonne », etc.), le Conseil constitutionnel juge qu'un énoncé sans portée normative ne peut donc être considéré comme une loi. Or, dans la mesure où le Parlement n'est habilité par la Constitution qu'à voter des lois, un tel énoncé est contraire à la Constitution. (...)

On peut comprendre – et même approuver – la volonté du Conseil constitutionnel de réagir à certaines dérives : « la loi n'est pas faite pour affirmer des évidences, émettre des vœux ou dessiner l'état idéal du monde » soulignait en ce sens le président du Conseil constitutionnel Pierre Mazeaud.

Il n'en demeure pas moins qu'une telle position peut susciter certaines réserves. En effet, on ne saurait tenir en négligence certaines dispositions aussi fondamentales que l'article 3 Const. al. 1^{er}, ou les articles 3 et 6 de la DDHC. Inférer de ces textes que le législateur doit, en toute hypothèse, n'intervenir qu'en qualité de « pouvoir normateur » ne correspond ni à la liberté dont est porteuse l'idée de souveraineté (et que le législateur exerce par délégation du peuple et en son nom), ni au sens bien compris et premier de *la loi, expression de la volonté générale*. Réduire en particulier celle-ci au champ du normatif et lui imposer de ne jamais entreprendre dans le champ du *politique* procède à coup sûr d'une vision trop réductrice (...). (...) la loi est définie comme expression de la volonté générale parce qu'elle est à la fois l'œuvre du peuple entier et qu'elle dispose pour ou sur le peuple en son entier (R. Carré de Malberg, *La loi, expression de la volonté générale*, 1931, p. 5). Ainsi lorsque l'on dit que la loi est l'expression de la volonté générale, on veut à la fois signifier qu'elle a *une origine et un contenu caractérisés l'un et l'autre par la généralité* c'est-à-dire par le caractère indifférencié de ses destinataires. Mais cela n'implique pas que la loi ne puisse statuer autrement que par la voie normative c'est-à-dire poser à titre exclusif des règles de droit. (...) En ce sens, réduire, comme le fait le Conseil constitutionnel dans sa décision n°2005-512 DC, la définition de la loi à la manifestation obligatoire d'une norme est excessif et inadapté car ce qu'exige la Constitution n'est pas tant que la loi soit porteuse de normes mais qu'elle exprime un pouvoir de décision, y compris le cas échéant non normatif, dans un champ de compétence prédéfini (...). C'est bien ce dernier ancrage, la *compétence décisionnelle*, et non l'objet irrémédiablement normatif de l'acte qualifié loi qui devrait être la source première des inconstitutionnalités prononcées à l'avenir (...).