

TD d'Institutions publiques
Lundi 17 octobre 2005

Organisation

4 séances :

- la procédure législative (le Parlement victime du passé) (17 octobre)
- la déconcentration et la décentralisation (modes de fonctionnement) (7 novembre)
- les collectivités locales et leurs compétences – l'intercommunalité (14 novembre)
- le contrôle des actes des collectivités territoriales (21 novembre)

Dernière séance : contrôle de connaissances (28 novembre)

Séance 1 : La procédure législative

Parlement avait un pouvoir très fort face à l'exécutif pendant la 3^{ème} république

→ affaiblir les pouvoirs du Parlement pour rééquilibrer les pouvoirs

→ régime présidentiel / régime parlementaire

→ dans le premier cas, séparation rigide entre les pouvoirs, séparation souple dans le second cas

→ séparation rigide = pas d'effet des assemblées sur l'exécutif, et inversement

→ séparation souple = dissolution possible d'une assemblée et mise en jeu de la responsabilité gouvernementale (il existe des mécanismes qui permettent de renverser le gouvernement sur décision de l'Assemblée, notamment lorsque le gouvernement pose une question de confiance, ou lors d'une motion de censure à l'initiative des parlementaires)

→ le France est un régime parlementaire

→ dans les 3^{ème} et 4^{ème} république, situation déséquilibrée en faveur du Parlement

→ sous la 3^{ème}, existence d'une possibilité de dissolution, mais en pratique, le président était trop affaibli pour pouvoir l'exercer

→ en effet, c'était les parlementaires qui choisissaient le président

→ poids écrasant du Parlement

→ 1946 : 4^{ème} république → engagement dans une première étape de rationalisation parlementaire pour limiter les prérogatives du Parlement

→ Constitution de 1946 prévoit un pouvoir de dissolution pour le président de la république, et on prévoit aussi de renforcer le pouvoir du gouvernement face à la chambre basse (Assemblée Nationale)

→ pour des raisons techniques, on est revenu à une instabilité chronique des gouvernements

→ ex de gouvernements qui ne duraient qu'un mois

→ 16 juin 1946, de Gaulle prédit l'échec de cette nouvelle Constitution

→ discours de Bayeux du 16 juin 1946 (historique) dans lequel de Gaulle prédit que cette Constitution ne serait pas suffisante. Il propose déjà les bases des Institutions auxquelles il songeait, et qu'il mettra en œuvre en 1958

→ on passe d'une domination parlementaire à une domination gouvernementale

Eléments de rationalisation parlementaire :

- pouvoir de dissolution (Art. 12) que l'on dit inconditionné (NB : ce pouvoir ne porte que sur la chambre basse, l'Assemblée Nationale) : le président n'a besoin d'aucune condition pour dissoudre l'Assemblée
- plus grande légitimité accordée au président de la république (légitimité institutionnelle) du fait de son mode d'élection :
 1. c'est un corps de Grands Electeurs (suffrage universel indirect) qui désigne le président de la république
 2. par la réforme de 1962, élection au suffrage universel direct (encore plus grande légitimité)
- le Sénat devient co-auteur de la loi avec l'Assemblée Nationale, alors que jusque là, seule la chambre basse était auteur de la loi (d'où une chambre toute puissante)
- existence d'un domaine de la loi (Art. 34 – Art. 37) avec une liste de secteurs dans lesquels la loi peut intervenir et d'autres dans lesquels elle ne peut pas intervenir (c'est le caractère réglementaire qui est donc du domaine de l'exécutif)
- création du Conseil Constitutionnel qui a pour mission de vérifier que le Parlement respecte bien la Constitution, et notamment tous les éléments de la rationalisation parlementaire
- encadrement de l'élaboration de la loi

Elaboration de la loi se décompose en 3 phases :

- Initiative de la loi
- Discussion de la loi (vote compris)
- Promulgation de la loi

Cette **initiative** de la loi est partagée entre le gouvernement et le Parlement (Art. 39 : « L'initiative des lois appartient concurremment au Premier Ministre et aux membres du Parlement »)

En réalité, les 9/10 des propositions de loi sont d'origine gouvernementales, ceci car le gouvernement dispose d'un pouvoir d'expertise beaucoup plus grand que le Parlement. Il est donc beaucoup plus à même de proposer des textes cohérents. De plus, les parlementaires savent que leurs propositions ont beaucoup moins de chances d'aboutir que celles issues du gouvernement.

Un élément intéressant est aussi que dans la discussion, le gouvernement a un impact plus large que les parlementaires

La **discussion** est largement dominée par le gouvernement. Le texte est soit une proposition de loi (si le Parlement en est à l'origine), soit un projet de loi (si le gouvernement en est à l'origine)

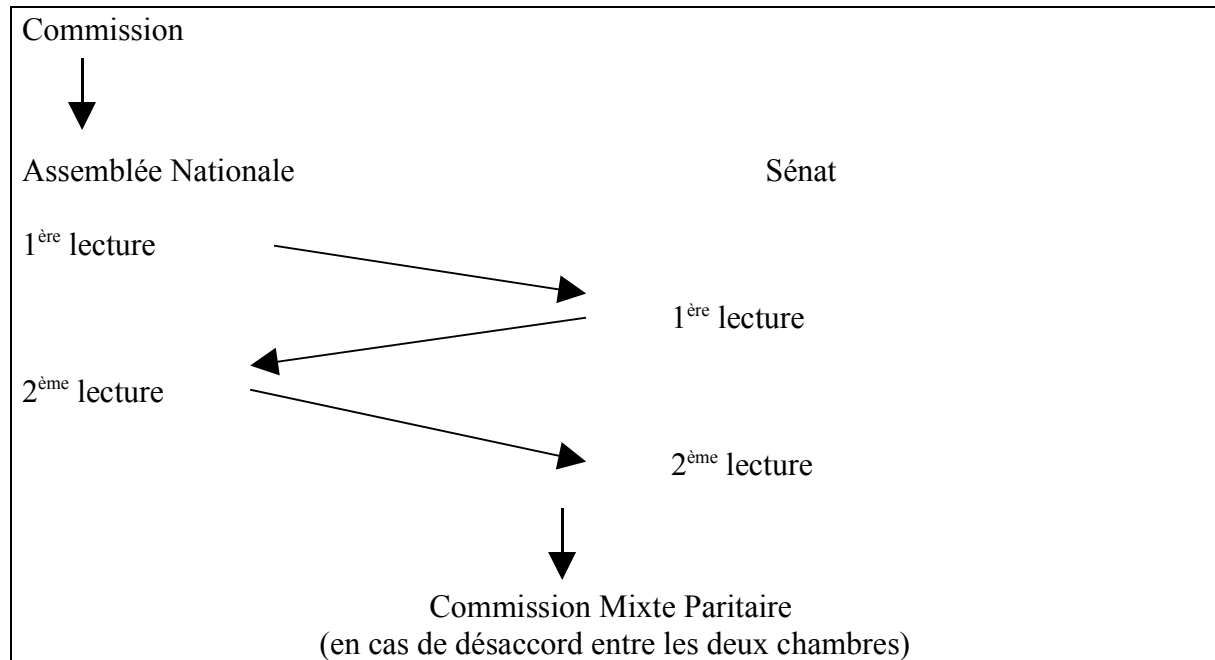
Art. 43 « Les projets et propositions de loi sont, à la demande du Gouvernement ou de l'Assemblée qui en est saisie, envoyés pour examen à des commissions spécialement désignées à cet effet.

Les projets et propositions pour lesquels une telle demande n'a pas été faite sont envoyés à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à six dans chaque assemblée. »

Art. 44 « Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Après ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission.

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. »

NB : les amendements sont les différentes modifications apportées au texte d'origine



Priorité d'examen pour l'Assemblée Nationale pour les lois sur les finances

Priorité d'examen pour le Sénat pour les lois sur l'organisation des collectivités territoriales

Art. 41 « S'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement peut opposer l'irrecevabilité.

En cas de désaccord entre le Gouvernement et le Président de l'assemblée intéressée, le Conseil Constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours. »

Art. 40 « Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. »

Art. 48 « Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour des assemblées comporte, par priorité et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, la discussion des projets de loi déposés par le Gouvernement et des propositions de loi acceptées par lui.

Une séance par semaine au moins est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement

Une séance par mois est réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée. »

Art. 45 « (...) Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée Nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée Nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée Nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat. »

→ En cas d'obstruction parlementaire (ou pour aller plus vite), le Gouvernement a deux possibilités :

- le vote bloqué (Art. 44 alinéa 3)
- l'engagement de la responsabilité gouvernementale (Art 49. alinéa 3)

Le vote bloqué permet au Gouvernement de bloquer le vote sur l'ensemble du texte et de tous ses amendements (en ne retenant que les amendements gouvernementaux)

Dans le second cas, le Gouvernement engage sa responsabilité : le texte est adopté sans discussion. L'assemblée a la possibilité de déposer une motion de censure qui aboutit cependant rarement au renversement du Gouvernement.

Ex : Loi du 13 août 2004 permet la 2^{ème} vague de décentralisation. (le Gouvernement a engagé sa responsabilité pour accélérer l'adoption du texte)

La **promulgation** : c'est le Président de la république qui promulgue les lois et en la matière, il a compétence liée (il n'a pas le choix : une fois que la loi est votée, il doit la promulguer). Il peut cependant saisir le Conseil Constitutionnel pour que ce dernier vérifie la conformité de la loi avec la Constitution.

Il est possible d'aller encore plus loin en écartant le Parlement à un moment donné :

- le Parlement peut habiliter le Gouvernement à adopter des textes qui sont normalement du domaine de la loi (Ordonnance de l'Art. 38)
- référendum (Art. 11) où c'est le peuple qui adopte un nouveau texte

Art. 38 « Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. »

Cas pratiques :

- Le Gouvernement dépose un projet de loi relatif à la réglementation des activités de transport maritime entre la Corse et le continent. Mr. X, député, estimant que le projet manque de fermeté, dépose un amendement visant à créer une cour spéciale destinée à juger les grévistes qui se rendraient coupables de détournement de navire. Mr. le Premier Ministre ne désire pas que cet amendement soit adopté, il vous consulte pour savoir ce qu'il peut faire pour s'opposer à son adoption. Que lui conseillez-vous ?

- Mr. Y, propose pour sa part, un amendement visant à la nationalisation des champagnes Moët et Chandon, quelles réflexions vous inspirent un tel amendement ?
- Des centaines d'amendements sont déposés par l'opposition, le gouvernement craint que la discussion du texte ne s'enlise. Que peut-il faire ?