



La référence du droit en ligne



---

[Le pouvoir législatif \(cours\)](#)

# Table des matières

---

Table des matières .....	2
Introduction.....	3
I - Le Parlement .....	4
L'élection des députés et des sénateurs .....	4
1 - Les élections législatives.....	4
2 - Les élections sénatoriales.....	4
Le statut des parlementaires.....	6
1 - Les incompétences parlementaires .....	6
2 - La protection particulière des parlementaires.....	6
Les attributions du Parlement.....	7
II - l'élaboration de la loi.....	8
L'initiative en matière législative.....	8
L'examen des textes législatifs .....	9
L'hypothèse d'un désaccord entre les deux chambres .....	10
Les remises en cause possibles de la loi.....	11
Les dernières étapes : la promulgation et la publication .....	12

# Introduction

---

La Constitution de 1958 a repris à son compte le bicaméralisme des républiques précédentes. Le Parlement (I) est donc composé de deux chambres : la première, l'Assemblée nationale, est élue au suffrage universel direct, et la seconde, le Sénat, au suffrage universel indirect. Il faut ici préciser que le général de Gaulle en 1969 voulait réformer en profondeur cette dernière institution, en ne lui confiant plus qu'un rôle consultatif. Cette réforme s'est traduite par un non au référendum soumis au peuple et par le départ du général. Partant, plusieurs points devront être évoqués : l'élection des députés et des sénateurs, le statut des parlementaires, les attributions du Parlement.

Par ailleurs, conformément à ce qui se faisait sous les Républiques précédentes, l'élaboration de la loi (II) sous la V<sup>e</sup> République nécessite la collaboration du Parlement et du Gouvernement. Mais, le texte de 1958 se distingue par le rôle prépondérant de l'exécutif en la matière, ce qui se traduit par l'attribution au Gouvernement de nombreuses prérogatives : maîtrise de l'ordre du jour, possibilité de soulever l'irrecevabilité d'un texte qui interviendrait dans le domaine réservé du pouvoir réglementaire (art. 41), possibilité d'imposer le vote bloqué (art.44-3).

# I - Le Parlement

---

La Constitution de 1958 a repris à son compte le bicaméralisme des républiques précédentes. Il existe donc deux chambres : la première, l'Assemblée nationale, est élue au suffrage universel direct, et la seconde, le Sénat, au suffrage universel indirect. Il faut ici préciser que le général de Gaulle en 1969 voulait réformer en profondeur cette dernière institution, en ne lui confiant plus qu'un rôle consultatif. Cette réforme s'est traduite par un non au référendum soumis au peuple et par le départ du général.

## L'élection des députés et des sénateurs

### 1 - Les élections législatives

Ces élections se déroulent au scrutin uninominal majoritaire à deux tours. Pour être élu au premier tour, il faut avoir obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés et avoir un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits. Si aucun des candidats n'obtient cette majorité, il est procédé à un second tour où ne peuvent se présenter que les candidats ayant obtenu 12,5 % des électeurs inscrits. Ce type de scrutin renforce la bipolarisation de la vie politique en sur-représentant le parti ou la coalition arrivée en tête, ce qui est un gage de stabilité gouvernementale.

Il faut ici préciser que les élections législatives de 1986 se sont déroulées selon le système de la représentation proportionnelle afin, et il faut y voir la volonté du Président Mitterrand, d'atténuer le poids politique grandissant des partis de droite.

Ces élections doivent avoir lieu dans les 60 jours qui précèdent la fin du mandat des députés qui est elle-même fixée au troisième mardi de juin de la cinquième année qui suit l'élection des députés.

Pour se porter candidat, il faut remplir les conditions existantes pour l'élection du Président de la République. De plus, il ne faut pas avoir fait l'objet d'une condamnation judiciaire ou avoir été, dans la circonscription où le candidat se présente, haut fonctionnaire ou haut magistrat par exemple. Par ailleurs, chaque candidat doit être doté d'un suppléant.

En cas de contestation de l'élection, il faut saisir le Conseil constitutionnel dans les 10 jours qui suivent la proclamation des résultats.

### 2 - Les élections sénatoriales

Le Sénat étant l'émanation des collectivités locales, les sénateurs, dont le mandat a été ramené à 6 ans depuis 2004, sont élus au suffrage universel indirect par un corps électoral de grands électeurs représentant ces collectivités, avec un renouvellement pour moitié tous les trois ans. Ce collège est composé des députés, des conseillers régionaux et généraux et de délégués des conseillers municipaux, ce qui représente environ 150 000 grands électeurs. L'élection se fait dans le cadre du département selon un système mixte. Ainsi, dans les départements où sont élus au plus trois sénateurs, l'élection se fait au scrutin majoritaire à deux tours. Alors que dans les départements où sont élus au moins quatre sénateurs, l'élection se fait à la représentation proportionnelle. Quant au contentieux électoral, il est confié au Conseil constitutionnel. En cas de vacance du siège, un suppléant opère le remplacement du sénateur empêché.

Il faut enfin préciser que la loi du 6 Juin 2000, destinée à assurer la parité entre les hommes et les femmes, prévoit que, sur chacune des listes, l'écart entre le nombre de candidats de chaque

sexe ne peut être supérieur à un, et que chaque liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe.

# Le statut des parlementaires

## 1 - Les incompatibilités parlementaires

Plusieurs réformes sont intervenues pour limiter le cumul des mandats : loi organique de 1985, loi organique et ordinaire du 5 avril 2000

Tout d'abord, un parlementaire national ne peut être parlementaire européen, ministre, membre du Conseil économique et social ou du Conseil constitutionnel. Par ailleurs, un parlementaire national ne peut être titulaire de plus d'un mandat local, c'est-à-dire d'un mandat de conseiller régional ou général, ou de conseiller municipal d'une commune d'au moins 3 500 habitants.

De plus, un parlementaire ne peut être fonctionnaire national ou international. Cette règle se justifie par le fait qu'il doit être totalement indépendant, ce qui est incompatible avec une fonction publique qui suppose l'obéissance au pouvoir hiérarchique. Aussi, un parlementaire ne peut exercer des fonctions de direction dans les entreprises nationales et les établissements publics nationaux.

S'agissant du cumul des fonctions entre parlementaire et activités privées, le principe est l'autorisation du cumul, mais assorti de multiples exceptions. Ainsi, un parlementaire ne peut exercer des fonctions de direction dans une société recevant l'aide financière d'une collectivité publique ou encore dont l'activité principale est l'exécution de travaux ou la prestation de fournitures ou de services au profit d'une collectivité publique.

En cas d'incompatibilités, le parlementaire a trente jours à compter de son élection pour choisir. S'il n'opère pas ce choix pendant ce délai, il est déclaré démissionnaire d'office par le Conseil constitutionnel. Par ailleurs, en cas de cumul avec une activité professionnelle, c'est le bureau de l'assemblée qui examine la compatibilité du mandat parlementaire avec cette activité. En cas de litige, le Conseil constitutionnel tranche la question.

## 2 - La protection particulière des parlementaires

Chaque parlementaire est à l'abri de toutes poursuites civiles ou pénales pour les opinions et votes émis dans le cadre de son mandat. Cette protection ne cesse pas avec la fin du mandat. En revanche, pour les propos et actes commis en dehors du mandat, la responsabilité de droit commun s'applique.

La question des poursuites pour crimes et délits commis en dehors de l'exercice des fonctions a fait l'objet d'une réforme en 1995. Selon les nouvelles règles, l'autorisation de poursuite ou d'arrestation du parlementaire doit être donnée par le bureau de l'assemblée concernée. Cette autorisation n'est nécessaire qu'en cas de mesure privative de libertés. En revanche, il n'est nul besoin d'autorisation en cas de crime ou de délit flagrant ou de condamnation définitive.

## Les attributions du Parlement

La principale fonction du Parlement est la fonction législative. Mais, sous la V<sup>e</sup> République, son rôle en la matière a diminué. Ainsi, la plupart des lois votées sont d'initiative gouvernementale. Surtout, la Constitution de 1958 a considérablement restreint le domaine d'intervention du législateur. En effet, s'agissant de l'édiction des normes générales, la Constitution n'attribue au Parlement qu'une compétence d'attribution, la compétence de principe revenant au Gouvernement. Cela signifie que les assemblées ne sont compétentes que dans les matières limitativement énumérées par la Constitution. Ainsi, l'article 34 de la Constitution énumère deux domaines où le Parlement est compétent :

- il y a d'abord les domaines où la loi fixe les règles : c'est par exemple le cas en matière de statut des personnes (libertés, droits civiques), d'organisation économique et sociale (impôts) ou de la détermination des crimes et délits et de leurs peines. Ici, le Parlement a un rôle central.

- viennent ensuite les matières où la loi ne fixe que les principes fondamentaux : il s'agit de l'organisation de la défense nationale ou encore de l'administration des collectivités locales. Ici, l'œuvre législative est complétée par le Gouvernement qui précise les modalités d'application des lois.

Mais, il faut noter que la pratique constitutionnelle s'est éloignée du texte constitutionnel de 1958. Ainsi, le Gouvernement n'a pas utilisé les pouvoirs qu'il tient de l'article 41 de la Constitution pour faire censurer par le Conseil constitutionnel les empiètements du législateur sur son domaine de compétence. Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a jugé qu'une loi intervenant dans le domaine réglementaire n'est pas par elle-même contraire à la Constitution.

Le Parlement peut aussi autoriser le Gouvernement à intervenir dans une matière législative par le biais des ordonnances prévues par l'article 38 de la Constitution. Par ailleurs, la réforme constitutionnelle de 2008 est venue compléter le rôle des deux chambres en matière d'opération militaire. Il est, ainsi, confirmé que le Parlement est compétent pour la déclaration de guerre. Mais, les conflits actuels ne se prêtant pas souvent à cette qualification, le constituant a complété ce régime, de façon à renforcer le contrôle du Parlement, en prévoyant qu'en cas d'opération militaire à l'étranger se prolongeant au-delà de quatre mois, l'autorisation du Parlement était nécessaire.

Le Parlement dispose aussi de pouvoirs en matière financière. Ainsi, si le projet de lois de finances est élaboré par le Gouvernement, il doit être déposé en premier devant l'Assemblée nationale. Mais, les deux chambres ne disposent que de 70 jours pour voter ce projet; au-delà de ce délai, le Gouvernement peut mettre en vigueur le projet de budget par ordonnances. Il faut, cependant, préciser que la loi organique relative aux lois de finances a renforcé les pouvoirs du Parlement.

Le Parlement a, enfin, un rôle de contrôle du Gouvernement qui s'opère par la possibilité d'engager sa responsabilité politique, ou plus quotidiennement par le biais de questions ou de commissions d'enquête.

## II - L'élaboration de la loi

---

Conformément à ce qui se faisait sous les Républiques précédentes, l'élaboration de la loi sous la V<sup>e</sup> République nécessite la collaboration du Parlement et du Gouvernement. Mais, le texte de 1958 se distingue par le rôle prépondérant de l'exécutif en la matière, ce qui se traduit par l'attribution au Gouvernement de nombreuses prérogatives : maîtrise de l'ordre du jour, possibilité de soulever l'irrecevabilité d'un texte qui interviendrait dans le domaine réservé du pouvoir réglementaire (art. 41), possibilité d'imposer le vote bloqué (art.44-3).

Plusieurs étapes doivent être distinguées.

### L'initiative en matière législative

Elle appartient au Gouvernement, qui doit obligatoirement soumettre ses projets de texte au Conseil d'Etat pour avis, et au Parlement, étant entendu que les projets de loi, compte tenu des prérogatives du Gouvernement, ont plus de chances d'aboutir que les propositions de loi. Il faut, cependant, noter que le Parlement conserve un pouvoir d'initiative plus certain lorsqu'il se manifeste par le dépôt d'amendements, ces derniers ayant plus de chances d'aboutir lorsqu'ils sont le fait des rapporteurs des commissions ou de membres de la majorité. La seule limite à ce pouvoir d'amendement est que la modification ne doit pas être sans rapport avec le texte soumis.

Par ailleurs, des limites sont apportées au pouvoir de proposition des parlementaires :

- ainsi, l'article 40 de la Constitution rend irrecevables les amendements parlementaires qui conduiraient à une diminution des ressources ou à l'augmentation des charges publiques. Il faut, cependant, noter que la loi organique relative aux lois de finances a institué une innovation majeure. Ainsi son article 47 autorise les parlementaires à majorer les crédits d'un programme à condition de minorer les crédits d'un autre programme de la même mission. Autrement dit, la répartition des crédits entre programmes au sein d'une même mission est possible, à condition de respecter le plafond de crédits attribués à la mission en question.

- de plus, l'article 41 de la Constitution permet au Gouvernement de soulever l'irrecevabilité d'une proposition de loi ou d'un amendement qui sortirait du domaine législatif. Si le président de la chambre concernée est en désaccord, il saisit le Conseil constitutionnel qui tranche dans un délai de 8 jours.

## L'examen des textes législatifs

Les projets et propositions de loi sont examinés par la commission parlementaire compétente, ce qui donne lieu à l'établissement d'un rapport. Puis, le texte doit être inscrit à l'ordre du jour de l'assemblée. Ici, la révision constitutionnelle de 2008 a réduit les pouvoirs du Gouvernement en prévoyant que deux semaines sur quatre doivent être réservées à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée.

S'agissant de la discussion, elle porte sur le texte que le Gouvernement a déposé pour les projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. En revanche, pour tous les autres textes, la discussion porte sur le texte adopté par la commission saisie ou sur le texte dont l'assemblée a été saisie.

Concrètement la discussion commence par le vote article par article, avec les amendements qui s'y rapportent. Ici, le Gouvernement peut utiliser l'article 44-3 qui lui permet de demander le vote bloqué : cela signifie que l'assemblée se prononcera par un seul vote sur tout ou partie du texte en ne retenant que les amendements acceptés par le Gouvernement. Cette procédure permet un gain de temps et d'éviter les hasards des discussions en séance.

Après ce vote, le Gouvernement peut demander une seconde délibération. Sinon, la procédure se termine par le vote sur l'ensemble du texte, après avoir entendu les représentants des différents partis.

## L'hypothèse d'un désaccord entre les deux chambres

Normalement, pour être adopté, un texte doit être voté en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat. Si l'une des deux assemblées modifie le texte voté par l'autre chambre, une navette s'installe, alors, entre les chambres. Concrètement, le texte revient vers la première chambre et les discussions ne portent que sur les points de désaccords.

En cas de désaccord persistant entre les deux chambres, le Premier ministre peut, après deux lectures par chaque assemblée ou bien une seule en cas d'urgence, convoquer une commission mixte paritaire (CMP); il faut ici préciser que le CMP peut être convoquée par accord conjoint des présidents des deux chambres s'il s'agit de propositions de loi depuis 2008. Cette commission est composée à parts égales de députés et de sénateurs. Si la CMP parvient à un texte d'accord, plusieurs solutions sont envisageables. Le texte de compromis ne convient pas au gouvernement, dans ce cas la navette se poursuit. Autre solution, le texte convient au Gouvernement, il est, alors, proposé aux deux chambres qui peuvent l'adopter ou le refuser, étant précisé que seuls sont recevables les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement. En cas de désaccord des deux chambres, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par chaque chambre, donner le dernier mot à l'Assemblée nationale (art. 45). La même procédure s'applique lorsque le CMP ne parvient pas à trouver un accord. Cette possibilité ne concerne que les lois ordinaires et les lois organiques, et ne concerne pas les lois constitutionnelles.

## Les remises en cause possibles de la loi

Elles doivent avoir lieu pendant le délai de promulgation de loi, autrement dit 15 jours depuis l'adoption définitive de la loi. Concrètement, l'article 10 de la Constitution permet au chef de l'Etat de demander aux deux assemblées une nouvelle délibération du texte ou de certains de ses articles. Les assemblées sont libre de leur position, mais doivent obligatoirement procéder à un nouvel examen. En revanche, le Président de la République doit obtenir le contreseing du Premier ministre. Cette faculté est notamment utilisée quand le Conseil constitutionnel a invalidé certaines dispositions d'une loi.

Justement, le Conseil peut être saisi pour vérifier la constitutionnalité d'une loi. Il se prononce dans le délai d'un mois ou de huit jours en cas d'urgence.

## Les dernières étapes : la promulgation et la publication

La promulgation est l'acte par lequel le chef de l'Etat constate l'existence d'une loi et donne l'ordre aux différentes autorités de l'appliquer. Il s'agit là d'une obligation pour le chef de l'Etat. Il faut, à ce propos, préciser que le décret de promulgation doit être contresigné par le Premier ministre et les ministres concernés.

La procédure se termine par l'information des citoyens qui est obtenue par la publication au Journal officiel du décret de promulgation de la loi.