



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 30 septembre 2008

Etude n° 446 / 2007

CDL(2008)104*
fr.seul.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

OBSERVATIONS

**SUR L'EXERCICE DE L'INITIATIVE LEGISLATIVE
EN EUROPE**

de

Mme Murielle MAUGUIN HELGESON (expert, France)

**Ce document a été classé en diffusion restreinte le jour de la diffusion. Sauf si la Commission de Venise en décidait autrement, il sera déclassifié un an après sa publication en application des règles établies dans la Résolution CM/Res(2001)6 sur l'accès aux documents du Conseil de l'Europe.*

I. Définition et champ de l'initiative législative

1. L'initiative législative est entendue ici comme le droit de soumettre au pouvoir législatif des propositions de loi en vue de les faire adopter. L'étude se concentre sur son exercice par le gouvernement et par les membres des assemblées.

2. L'initiative législative marque l'engagement de la procédure législative. Mais ce droit de proposition peut rester essentiellement théorique s'il n'est pas relayé par d'autres prérogatives parlementaires qui permettraient éventuellement à la proposition de loi d'arriver au stade de la concrétisation normative. Le droit d'initiative ne saurait ainsi être étudié *in abstracto*, détaché du reste de la procédure législative. Son étude doit en particulier prendre en compte les mécanismes de gestion de l'ordre du jour parlementaire et, dans les régimes bicaméraux, le passage des initiatives législatives d'une chambre à une autre (1).

3. Si les Constitutions placent en général sur un pied d'égalité théorique les différents titulaires du droit d'initiative, en pratique, l'initiative législative est – quel que soit le type de régime politique étudié – largement marquée par une domination gouvernementale. Ce déséquilibre dans l'exercice du droit d'initiative semble être un phénomène naturel, plus ou moins indépendant des prérogatives juridiques attribuées au pouvoir exécutif. Il peut être notamment expliqué par les moyens techniques mis à la disposition du gouvernement et par l'existence d'une majorité parlementaire disposée à soutenir le programme gouvernemental. L'institution parlementaire, elle, a davantage une fonction de réaction que d'initiative. Dans ce sens, le droit d'initiative des parlementaires s'exerce avant tout dans sa forme dérivée : dans l'exercice du droit d'amendement (2).

4. L'initiative législative, enfin, se trouve systématiquement étudiée sur des fondements organiques, en d'autres termes en fonction de ses titulaires. Si la qualité de l'auteur d'une initiative influence indéniablement son sort normatif, le sujet du texte discuté reste néanmoins un élément déterminant de la délibération parlementaire. La question de la matérialité des initiatives législatives est toutefois difficile à prendre en compte en droit parlementaire. Cela explique notamment la complexité du traitement des initiatives portant sur un même sujet (3).

II. Inscription des initiatives législatives à l'ordre du jour parlementaire

5. Le droit d'initiative législative existe dès lors que ses titulaires sont habilités à déposer sur le bureau des assemblées parlementaires des propositions de loi. Mais l'initiative législative n'est effective que si ces propositions peuvent un jour être soumises à la délibération parlementaire. La majorité des propositions de loi ne sont en effet jamais discutées, par manque de temps et/ou de volonté politique. Il va de soi que cette réalité concerne avant tout les initiatives parlementaires, et plus encore les initiatives des membres n'appartenant pas à la majorité gouvernementale.

6. La discussion des initiatives législatives dépend de leur inscription à l'ordre du jour parlementaire. Or, dans la majorité des régimes, cette inscription n'est pas automatique¹, mais relève plutôt de la décision des autorités habilitées à fixer l'ordre du jour. Conformément au principe d'autonomie des assemblées en matière d'organisation interne, les chambres sont en général maîtresse de leur ordre du jour. Certaines, toutefois, ont choisi d'inscrire dans leur règlement la priorité du gouvernement sur l'agenda parlementaire. Cette priorité des initiatives gouvernementales peut également être constitutionnalisée, comme en France ou en Espagne.

¹ Le Règlement de la Chambre espagnole prévoit néanmoins une certaine automaticité : si dans les 30 jours suivant leur dépôt, le gouvernement n'a pas exprimé son opposition, les initiatives parlementaires sont inscrites à l'ordre du jour.

7. La domination du gouvernement sur l'ordre du jour des assemblées peut nécessairement être associée à une faiblesse de l'initiative parlementaire. L'attribution d'un privilège gouvernemental dans la fixation de l'ordre du jour peut s'accompagner d'un mécanisme de garantie minimum de l'initiative parlementaire pour essayer d'atténuer ce déséquilibre. Certains jours peuvent ainsi être réservés à la discussion des propositions déposées par les membres des assemblées. L'ordre du jour se trouve alors divisé entre une priorité gouvernementale de principe et des séances consacrées aux initiatives des parlementaires² ou à la discussion de sujets de leur choix³.

8. Ces « fenêtres parlementaires » permettent d'assurer la périodicité d'un ordre du jour qui n'est pas déterminé par le gouvernement. Mais elles profitent essentiellement aux initiatives de la majorité parlementaire, lorsque leur détermination dépend du choix des autorités des assemblées. La protection de l'initiative législative des minorités parlementaires ne peut être, en effet, garantie que si l'ordre du jour des assemblées leur réserve expressément un certain nombre de séances chaque année. Le règlement de la Chambre des Communes (*Standing Order n°14*) réserve ainsi, chaque session, vingt jours à l'opposition (*Opposition Days*) et treize vendredis à des initiatives parlementaires tirées au sort (*Ballot*). L'article 48 de la Constitution française prévoit, lui, depuis la révision du 23 juillet 2008, que « un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires.

9. Il va de soi que cette ouverture partielle de l'ordre du jour ne constitue qu'une opportunité de discussion de certaines initiatives parlementaires, mais que leur adoption dépend, elle, du choix de la majorité parlementaire. La procédure législative étant fractionnée en de nombreuses étapes, les initiatives parlementaires ne peuvent, en outre, progresser dans l'ordre du jour des assemblées que si cette ouverture ponctuelle se trouve en outre relayée par un soutien politique et, dans les systèmes bicaméraux, par une coopération des deux Chambres du Parlement.

III. Encadrement du droit d'amendement

10. En droit parlementaire, l'initiative législative recouvre à la fois le droit de déposer des propositions de loi, mais aussi le droit de proposer des modifications aux propositions en discussion, en d'autres termes le droit d'amendement.

11. Le droit d'amendement est la prérogative par excellence du parlementaire, conçu en général comme un droit individuel, mais exercé le plus souvent collectivement. Il peut également être attribué aux commissions parlementaires, aux groupes parlementaires et au gouvernement. Etant donné qu'il est exercé en réaction à un texte préexistant, il s'inscrit dans un cadre matériel et temporel précis. Le droit d'amendement se trouve ainsi entouré de conditions de recevabilité plus ou moins contraignantes, relatives tant au contenu de l'amendement proposé qu'à ses délais de dépôt.

12. L'encadrement du droit d'amendement s'avère un sujet délicat et complexe, dans la mesure où toute restriction à cette prérogative essentielle des parlementaires peut être assimilée à une atteinte aux droits de ces derniers. Les fondements et pratiques d'encadrement varient considérablement d'un régime à un autre. Trois conditions de recevabilité des amendements semblent néanmoins communes à de nombreux parlements : une condition de rattachement au sujet principal du texte de loi en discussion, une restriction financière pour les amendements des parlementaires et des limites temporelles à l'exercice du droit d'amendement.

² Cf. article 74 al.6 Constitution grecque, *Standing Order n°14* de la Chambre des Communes.

³ Article 48 al. 3 de la Constitution française (avant la révision de 2008).

13. *La condition de rattachement de l'amendement* avec le texte qu'il tend à modifier est notamment inscrite dans les règlements des chambres françaises, belges, grecques et britanniques. Justifiée par le fait que le droit d'amendement est un droit d'initiative dérivé, cette condition vise à limiter la pratique des « cavaliers législatifs ». Ces derniers constituent, dans le langage parlementaire, des dispositions étrangères à l'objet de la loi dans laquelle ils sont inclus. Les motivations de leur utilisation sont variées, mais visent en général à sortir du carcan qui entoure l'introduction et la discussion des initiatives primaires. Cette possibilité de contournement, si elle n'est pas encadrée et/ou contrôlée par les instances parlementaires, est susceptible de menacer les garanties de la délibération législative, en particulier lorsque les « cavaliers législatifs » sont pratiqués par le gouvernement. En pratique, le contrôle des amendements par les autorités législatives dépend de l'interprétation de la notion volatile de rattachement ou de « *relevance to the subject matter of the bill* ».

14. *L'encadrement financier des initiatives parlementaires* existe dans les régimes de privilège gouvernemental sur la loi de finances, tel qu'en Allemagne, en Espagne, en France, au Portugal ou au Royaume-Uni. Lorsque l'initiative financière est ainsi réservée à l'exécutif, des limitations sont en général également imposées à l'exercice du droit d'amendement des parlementaires. Elles visent à assurer la cohérence et l'équilibre budgétaire qui ressortent de la loi de finances, mais aussi à préserver les parlementaires de tentations démagogiques. Certains régimes interdisent ainsi les initiatives des parlementaires qui conduisent à l'augmentation des dépenses ou à la diminution des recettes de l'Etat prévues dans le budget (Cf. France, Portugal). L'encadrement financier des initiatives parlementaires peut également reposer sur un mécanisme d'autorisation gouvernementale. En Espagne, la discussion des amendements qui entraînent une augmentation des dépenses budgétaires ou une réduction des recettes requiert ainsi l'accord du gouvernement. Au Royaume-Uni, la création de charges ou de ressources doit être acceptée par une résolution de la Chambre des Communes, ne pouvant être introduite que par un ministre. Ces *Money Resolutions*, qui servent de cadre financier au droit d'amendement des parlementaires, fixent le montant maximum des ressources ou des charges autorisées, mais peuvent également définir leur affectation précise.

15. *L'encadrement temporel du droit d'amendement* implique que celui-ci ne peut être exercé à n'importe quel moment de la procédure législative, mais doit obéir au déroulement logique de la délibération parlementaire. Le droit d'amendement est l'instrument par excellence de la discussion détaillée des textes de loi, en commission ou en assemblée plénière. Il n'a donc pas sa place durant les phases de discussion générale des propositions de loi, dont l'objectif est de traiter des principes et lignes directrices des textes. Le droit d'amendement, en outre, ne doit pas venir dérégler la logique de resserrement de la procédure législative. Celle-ci se traduit donc, dans la majorité des parlements, par un principe de non remise en cause par le droit d'amendement des décisions déjà acquises lors de la délibération parlementaire⁴. Afin de faciliter le travail des différentes instances parlementaires – en particulier des commissions – et de permettre une meilleure information des acteurs législatifs, certaines chambres choisissent enfin d'imposer au dépôt des amendements des conditions de délai (Cf. Danemark, Espagne, France). Cet encadrement doit être assez souple pour ne pas que ces délais limite viennent empêcher des ajustements nécessaires. Le principe du délai de dépôt des amendements peut également être assorti de dérogations, qui permettent d'adapter la procédure concernée aux spécificités du texte de loi discuté ou de prendre en compte des problèmes de calendrier parlementaire⁵.

⁴ Cf. article 82 du Règlement du Bundestag: « Des amendements aux propositions de loi examinées en deuxième lecture peuvent être proposés tant que la discussion sur la question à laquelle ils se rapportent n'est pas close. »

⁵ Afin de faciliter la formalité du dépôt des amendements, le Sénat français a développé une application internet « AMELI ».

IV. Discussion des initiatives portant sur le même sujet

16. Le droit parlementaire doit opérer une difficile conciliation entre efficacité de la procédure législative et protection des droits des parlementaires. Au stade de la discussion des initiatives législatives, il doit donc organiser la progression rationnelle de la délibération parlementaire jusqu'à la prise de décision, tout en permettant l'exercice des droits individuels des membres des assemblées.

17. En pratique, il est fréquent qu'une même question fasse l'objet de plusieurs propositions de loi distinctes, par des parlementaires ou des groupes politiques différents – éventuellement par des chambres différentes. Le traitement de la multiplicité de propositions peut prendre la forme d'une procédure d'examen conjoint des textes en concurrence – en général deux ou trois – pour assurer la cohérence des débats, en respectant le droit d'initiative des différents auteurs. En France, il existe également une procédure qui permet de relier des discussions engagées parallèlement dans les deux chambres sur des initiatives législatives aux objets proches. Ces mécanismes ne sont pas inscrits dans les règlements et relèvent des pratiques parlementaires. En Espagne, le règlement du Sénat prévoit que, dans les quinze jours suivant le dépôt d'une proposition, d'autres textes d'initiative parlementaire portant sur les mêmes questions peuvent être déposés, et à l'issue de ce délai se trouvent inscrits ensemble à l'ordre du jour du Sénat. Le règlement organise alors leur discussion commune et leur vote⁶. Au Bundestag, enfin, le règlement – sans préciser les modalités pratiques d'examen – dispose, dans son article 24, que « il peut être décidé à tout moment de discuter conjointement des questions de même nature ou de caractère apparenté ».

18. La question de la multiplicité des initiatives se pose évidemment plus encore en matière d'amendements. Leur discussion peut, dans cette hypothèse, offrir un terrain privilégié aux pratiques d'obstruction parlementaire. Lorsque plusieurs amendements portent sur un même article, il s'agit de trouver un ordre d'appel pour organiser leur mise en concurrence, tant pour leur discussion que pour leur adoption. Certaines chambres choisissent de discuter les amendements suivant l'ordre chronologique de leur dépôt (Cf. Grèce). Mais pour la progression rationnelle des débats, il semble préférable de fonder l'appel des amendements sur un critère matériel.

19. Au Bundestag, tous les amendements déposés sont soumis à la délibération de l'assemblée plénière, en commençant par ceux dont le contenu s'éloigne le plus du texte d'origine. La chambre peut également décider de joindre la discussion des amendements relatifs à la même question. En France, l'organisation des discussions dites complexes est extrêmement détaillée dans le règlement des deux chambres. S'agissant de la discussion des amendements « identiques », leurs auteurs ont tous un droit de parole, mais un seul vote est organisé sur l'ensemble des amendements. Pour les amendements dont l'objet est différent, l'ordre d'appel part des amendements de suppression pour aller progressivement vers les amendements les moins éloignés du texte discuté.

⁶ Section 108, Par. 4 "Each of the non-governmental bills shall be debated in the order in which it was tabled and be defended by one of its sponsors, following which two turns in favour and two against shall be allowed, as well as a speech by each of the Spokesmen of the Parliamentary Groups. None of these turns shall last longer than ten minutes."

Par.5: "the non-governmental bills shall be put to vote in the same order of their debate, either as a whole text or by grouping together their different sections. Once a bill is passed, it shall be understood to have been initially approved and the Speaker shall send it to the Congress for its further examination as such non-governmental bill."

Par.6: If only one group of sections is approved, the remaining non-governmental bills shall be voted to fully cover, without contradiction to what has already been approved, the range of the text in the original non-governmental bill. In such a case, the entire text of the bill shall be put to vote and if this affirmative, the bill shall be considered to have been initially approved." (version anglaise, site internet du Sénat espagnol).

20. A la Chambre des Communes, la discussion des amendements se présente en termes différents. Le droit d'amendement se limite ainsi à un droit de dépôt de textes sans automaticité de délibération des dispositions concernées. Le *Speaker* britannique dispose en effet, en vertu du *Standing Order N°32*, d'un droit de sélection des amendements, qui permet d'alléger la discussion publique détaillée des textes législatifs, et d'un pouvoir de regroupement des amendements choisis. La question de la discussion des amendements identiques ne se pose donc pas. S'agissant des amendements qui diffèrent du texte d'origine, la sélection du *Speaker* tend à éviter la répétition des débats – en particulier de ceux qui ont déjà eu lieu en commission et dont l'issue est en principe connue. Plus la procédure progresse et plus la sélection peut-elle donc être restrictive. Mais, de manière générale, les amendements introduisant une question nouvelle ou un nouveau compromis sont soumis à la délibération. La sélection doit évidemment assurer une opportunité d'expression à toutes les opinions différentes. Les pouvoirs du *Speaker* sont, dans ce domaine, discrétionnaires et peuvent permettre de lutter contre des pratiques obstructionnistes. La neutralité du *Speaker* de la Chambre des Communes est donc essentielle à leur exercice. Encore une fois, il s'agit de pouvoir concilier progression des textes d'origine gouvernementale, qualité du travail législatif, et protection des droits des parlementaires – en particulier de la minorité; un équilibre qui peut être difficile à trouver.