# N° 43

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 octobre 2006

# RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) par la mission d'information (2) sur les* **Parlements** *de* **pays européens,**

La mission d'information sur les Parlements de pays européens a publié un deuxième rapport sur le même sujet en septembre 2007 (3)

Par MM. Patrice GÉLARD et Jean-Claude PEYRONNET,

Sénateurs.

*(1) Cette commission est composée de :* M. Jean-Jacques Hyest, *président* ; MM. Patrice Gélard, Bernard Saugey, Jean-Claude Peyronnet, François Zocchetto, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, M. Georges Othily, *vice-présidents* ; MM. Christian Cointat, Pierre Jarlier, Jacques Mahéas, Simon Sutour, *secrétaires* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Michèle André, M. Philippe Arnaud, Mme Eliane Assassi, MM. Robert Badinter, José Balarello, Laurent Béteille, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Gaston Flosse, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Philippe Goujon, Mme Jacqueline Gourault, MM. Charles Guené, Jean-René Lecerf, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Hugues Portelli, Marcel Rainaud, Henri de Richemont, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, MM. Alex Türk, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

*(2) Cette mission est composée de* : MM. Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet, *rapporteurs*. Ils étaient accompagnés pour chaque déplacement par plusieurs membres de la commission.

(3) : rapport n° 418 (2006-2007) **:** **http://www.senat.fr/noticerap/2006/r06-418-notice.html**

**Union européenne.**

# S O M M A I R E

Pages

**LES QUINZE PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DES LOIS** ..... 9

**INTRODUCTION** ..... 13

**PREMIÈRE PARTIE LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES** ..... 15

**I. L'ORGANISATION DU TRAVAIL LÉGISLATIF : UN SOUCI DE RATIONALISATION LARGEMENT PARTAGÉ** ..... 15

A. L'ARTICULATION DES ÉTAPES DE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE : LE MODÈLE DOMINANT D'UNE DISCUSSION EN SÉANCE PUBLIQUE PRÉALABLE À L'EXAMEN EN COMMISSION ..... 15

B. LE RÔLE ESSENTIEL DES COMMISSIONS LÉGISLATIVES ..... 16

C. UNE SÉANCE PUBLIQUE ENCADRÉE SOUVENT PLUS STRICTEMENT QU'EN FRANCE ..... 17

**II. LES PROCÉDURES DE CONTRÔLE : LA COMPLÉMENTARITÉ DES ACTIONS CONDUITES AU SEIN D'ORGANES SPÉCIALISÉS ET DES DÉBATS EN SÉANCE PUBLIQUE** ..... 19

A. LA RECONNAISSANCE SYSTÉMATIQUE D'UNE CAPACITÉ D'INITIATIVE INDIVIDUELLE EN MATIÈRE DE CONTRÔLE ..... 19

B. LE RECOURS À DES ORGANES SPÉCIALISÉS ..... 20

C. LA SÉANCE PUBLIQUE : CADRE PRIVILÉGIÉ DE L'ACTION DE CONTRÔLE DANS UNE MAJORITÉ DE PAYS ..... 20

D. DES MOYENS MATÉRIELS IMAGINATIFS ET MODERNES ..... 22

**III. LE SOUCI COMMUN DE PESER DAVANTAGE SUR LES CHOIX DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE** ..... 22

A. LA SYSTÉMATISATION D'UNE COMMISSION CHARGÉE DES QUESTIONS EUROPÉENNES ..... 23

B. DES POUVOIRS DIFFÉRENCIÉS ..... 23

**IV. DES DROITS DE LA MINORITÉ TRÈS VARIABLES D'UN PARLEMENT À L'AUTRE** ..... 26

A. L'IMPLICATION DANS L'ORGANISATION DES TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE ..... 26

B. UN LARGE RECOURS AUX INSTRUMENTS DE CONTRÔLE ..... 27

C. UNE INFLUENCE BEAUCOUP PLUS MODESTE DANS L'ÉLABORATION DE LA LOI ..... 28

**DEUXIÈME PARTIE LES SIX PARLEMENTS DES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE ÉTUDIÉS** ..... 29

**I. LE ROYAUME-UNI : DES MÉTHODES DE TRAVAIL ORIGINALES CONJUGÉES À UN SOUCI PERMANENT DE MODERNISATION DU FONCTIONNEMENT DU PARLEMENT** ..... 29

A. UNE ORGANISATION DES TRAVAUX EN SÉANCE PUBLIQUE DOMINÉE PAR UNE PRÉOCCUPATION CONSTANTE : L'OPTIMISATION DE LA GESTION DU TEMPS ..... 29
*1. Une meilleure maîtrise du temps consacré aux travaux parlementaires* ..... 29
*2. Un renouvellement des méthodes de travail, facteur d'une meilleure gestion du temps* ..... 32

B. FORCES ET FAIBLESSES DE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE BRITANNIQUE ..... 34
*1. Le travail législatif des commissions : une influence limitée liée à leur caractère temporaire et à une absence de spécialisation* ..... 34
*2. Des méthodes de travail néanmoins intéressantes* ..... 35
*3. Une procédure législative rythmée par un bicaméralisme inégalitaire mais dynamique* ..... 37

C. DES DROITS RECONNUS À L'OPPOSITION MAIS D'UNE PORTÉE LIMITÉE ..... 39
*1. Une organisation du travail parlementaire qui garantit le droit de parole de l'opposition* ..... 39
*2. L'absence de droits d'initiative en matière législative* ..... 40
*3. La présidence des commissions : un pluralisme respecté* ..... 42

D. DES INSTRUMENTS DE CONTRÔLE DIVERSIFIÉS ET EFFICACES ..... 43
*1. Une gamme de procédures de contrôle de la politique intérieure du gouvernement variée* ..... 43
*2. Un contrôle efficace et précoce de la politique gouvernementale en matière européenne* ..... 46
*3. Une appréciation nuancée des méthodes de transposition des directives communautaires en droit interne* ..... 51

**II. LE CONGRÈS DES DÉPUTÉS ET LE SÉNAT ESPAGNOLS : UN FONCTIONNEMENT MARQUÉ PAR LA PRÉDOMINANCE DES GROUPES POLITIQUES ET PAR LA DÉLÉGATION DES TRAVAUX LÉGISLATIFS AUX COMMISSIONS** ..... 52

A. UN BICAMÉRISME FORTEMENT INÉGALITAIRE ..... 52
*1. L'application de délais d'examen des textes au Sénat* ..... 52
*2. La prééminence affirmée du Congrès des députés dans l'adoption des lois* ..... 53
*3. Le « filtrage » des propositions de loi sénatoriales* ..... 54

B. LA PLACE DOMINANTE DES TRAVAUX DE CONTRÔLE EN SÉANCE PLÉNIÈRE ET LE RECOURS À LA LÉGISLATION DÉLÉGUÉE EN COMMISSION ..... 54
*1. La place prédominante des travaux de contrôle dans les séances plénières des deux assemblées* ..... 54
*2. La législation déléguée aux commissions, procédure ordinaire au Congrès des députés* ..... 56

C. LA FORTE PARTICIPATION DES GROUPES AUX TRAVAUX DES COMMISSIONS ET L'ENCADREMENT DU DÉPÔT ET DE LA DISCUSSION DES AMENDEMENTS ..... 58
*1. La participation des groupes aux travaux du rapporteur collégial* ..... 58
*2. Le droit d'amendement soumis au contrôle des groupes et au respect de délais fixes* ..... 60
*3. La présentation et le vote globalisés des amendements en séance plénière* ..... 61

D. DES PROCÉDURES DE CONTRÔLE DYNAMIQUES ET DIVERSIFIÉES, UNE IMPLICATION LIMITÉE DANS LE SUIVI DES TEXTES EUROPÉENS ..... 63
*1. Des outils de contrôle de l'activité gouvernementale diversifiés et fortement utilisés par l'opposition* ..... 63
*2. Une implication limitée dans le domaine européen* ..... 66

**III. L'EDUSKUNTA FINLANDAIS : UN PARLEMENT MONOCAMÉRAL PLEINEMENT IMPLIQUÉ DANS LE PROCESSUS DÉCISIONNEL COMMUNAUTAIRE**..... 67

A. UNE PROCÉDURE LÉGISLATIVE ORIGINALE, PRINCIPALEMENT DUE AU SYSTÈME MONOCAMÉRAL DE LA FINLANDE..... 67
*1. Une initiative en principe partagée entre le gouvernement et les députés* ..... 68
*2. Un débat d'orientation en séance plénière pour tout projet ou proposition de loi déposé*..... 69
*3. Le travail en commission, cœur de la procédure parlementaire finlandaise* ..... 69
*4. Une organisation plutôt souple de l'examen en séance plénière* ..... 70
*5. L'intervention possible de la Grande commission* ..... 73
*6. Un contrôle de constitutionnalité a priori, assuré par la commission constitutionnelle du parlement*..... 74
*7. La « sanction » du Président de la République*..... 74

B. UNE PLACE RECONNUE À L'OPPOSITION DANS L'ORGANISATION ET LE TRAVAIL PARLEMENTAIRES..... 75
*1. La représentation proportionnelle des groupes parlementaires dans l'organigramme*..... 75
*2. L'opposition dans le processus législatif*..... 75

C. UNE PARTICIPATION ACTIVE DE L'EDUSKUNTA AU PROCESSUS DÉCISIONNEL COMMUNAUTAIRE..... 76
*1. L'examen des questions européennes par la Grande commission : des positions qui engagent le parlement*..... 77
*2. Une information permanente et complète du parlement en matière européenne*..... 79

D. UN CONTRÔLE EFFECTIF DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE..... 80
*1. De nombreux outils pour exercer un contrôle politique sur le gouvernement*..... 80
*2. Un contrôle financier rigoureux*..... 83

**IV. LA POLOGNE : UN PARLEMENT « JEUNE » EN RECHERCHE D'EFFICACITÉ ET DE TRANSPARENCE** ..... 84

A. UNE PROCÉDURE LÉGISLATIVE « SOUS CONTRAINTES » QUI FAVORISE CEPENDANT LA CLARTÉ DES DÉBATS PARLEMENTAIRES..... 84
*1. Une procédure parlementaire « sous contraintes »*..... 84
*2. ...qui met l'accent sur la transparence du débat parlementaire* ..... 91

B. LA MISE EN PLACE PROGRESSIVE D'UN SUIVI RÉGULIER DES AFFAIRES EUROPÉENNES ..... 92

C. UNE ACTIVITÉ DE CONTRÔLE QUI S'AFFIRME ..... 93
*1. Un contrôle politique effectif*..... 93
*2. Le travail d'investigation des commissions sur l'activité gouvernementale*..... 95
*3. Un contrôle budgétaire et financier rigoureux* ..... 96
*4. Une attention particulière au respect des droits et de la légalité*..... 97

D. LES DROITS ACCORDÉS À L'OPPOSITION RÉSULTENT SURTOUT D'USAGES..... 98

**V. L'ALLEMAGNE : DES SPÉCIFICITÉS LIÉES AU FÉDÉRALISME, DES MÉTHODES DE TRAVAIL TÉMOIGNANT D'UN PARLEMENT PUISSANT** .....100

A. UNE PROCÉDURE PARLEMENTAIRE COMPLEXE MAIS EFFICACE FONDÉE SUR LA RECHERCHE PERMANENTE DU COMPROMIS .....100
*1. Des complexités liées au fédéralisme allemand* .....100
*2. Une procédure législative fondée sur la recherche du compromis* .....103
*3. Une planification stricte et efficace des travaux parlementaires* .....105

B. L'INFLUENCE DÉTERMINANTE DES CHAMBRES DANS LA DÉFINITION DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE L'ALLEMAGNE .....111
*1. Au Bundestag, une commission des affaires de l'Union européenne qui joue un rôle de coordination et peut s'exprimer au nom de la chambre* .....111
*2. Le rôle déterminant du Bundesrat dans la définition des objectifs européens du gouvernement fédéral* .....111

C. UN CONTRÔLE RIGOUREUX ET CONTINU DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE PAR LE BUNDESTAG .....113
*1. Une veille attentive des commissions permanentes, une faible utilisation des commissions d'enquête* .....113
*2. Les députés surveillent l'activité gouvernementale par leurs nombreuses questions et interpellations* .....113
*3. Chaque année, un examen « animé » de la loi budgétaire au Bundestag* .....114
*4. Le Bundestag peut manifester sa défiance à l'encontre du gouvernement fédéral* .....115
*5. Bundestag et Bundesrat assurent le respect de l'état de droit* .....115

D. UN STATUT FAVORABLE POUR LA MINORITÉ DU BUNDESTAG .....116
*1. La minorité du Bundestag bénéficie de droits importants* .....116
*2. Cependant, la situation de la Grande coalition a ouvert un nouveau débat sur l'étendue de ces droits* .....117

**VI. LE PARLEMENT ITALIEN : UN BICAMÉRISME ÉGALITAIRE DANS UN CONTEXTE POLITIQUE CARACTÉRISÉ PAR UNE BIPOLARISATION ACCRUE** .....118

A. LE RENFORCEMENT DES DROITS DE LA MINORITÉ À LA FAVEUR DE LA BIPOLARISATION DE LA VIE POLITIQUE .....119

B. LE SOUCI DE MAÎTRISER LES CONDITIONS D'EXAMEN DES TEXTES DE LOI EN SÉANCE PUBLIQUE .....121
*1. Le rééquilibrage d'une partie de la fonction législative vers les commissions* .....123
*2. Le débat en séance publique : des durées plus encadrées* .....127

C. UN TRÈS LARGE ÉVENTAIL D'INSTRUMENTS DE CONTRÔLE .....129
*1. Questions et interpellations : la systématisation d'un droit de réplique* .....129
*2. Les pouvoirs d'information des commissions : missions d'information et commission d'enquête* .....131

D. L'AFFIRMATION PROGRESSIVE DU PARLEMENT ITALIEN DANS LES QUESTIONS EUROPÉENNES .....132

**EXAMEN EN COMMISSION** ..... 137

**PROPOSITIONS DE MODIFICATIONS PRÉSENTÉES, À TITRE PERSONNEL, PAR M. PATRICE GÉLARD** ..... 147

**PROPOSITIONS DE MODIFICATIONS PRÉSENTÉES, À TITRE PERSONNEL, PAR M. JEAN-CLAUDE PEYRONNET** ..... 149

**ANNEXE 1 – PROGRAMME DES DÉPLACEMENTS DE LA MISSION** ..... 153

**ANNEXE 2 – LA SÉANCE PUBLIQUE DEPUIS 2000 EN FRANCE, EN GRANDE-BRETAGNE, EN ESPAGNE, EN FINLANDE, EN ALLEMAGNE ET EN POLOGNE** ..... 161

**ANNEXE 3 – LE CADRE INSTITUTIONNEL DES SIX PARLEMENTS ÉTUDIÉS** ..... 165

**ANNEXE 4 – LA PROCÉDURE PARLEMENTAIRE AU ROYAUME UNI** ..... 173

**ANNEXE 5 – LA PROCÉDURE PARLEMENTAIRE EN ESPAGNE** ..... 179

**ANNEXE 6 – LA PROCÉDURE PARLEMENTAIRE EN FINLANDE** ..... 183

**ANNEXE 7 – LA PROCÉDURE PARLEMENTAIRE EN ALLEMAGNE** ..... 187

**ANNEXE 8 – LA PROCÉDURE PARLEMENTAIRE EN POLOGNE** ..... 193

**ANNEXE 9 – LA PROCÉDURE PARLEMENTAIRE EN ITALIE** ..... 197

## LES QUINZE PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mardi 24 octobre 2006 sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyest, président, la commission des lois a examiné le rapport d'information de MM. Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet, vice-présidents de la commission, sur les **Parlements européens**.

Au terme des déplacements qui les avaient conduits, accompagnés de plusieurs collègues, dans les parlements de six pays de l'Union européenne, les rapporteurs ont relevé la grande variété des modes de fonctionnement de ces assemblées. Ils ont expliqué que cette diversité s'enracinait dans des cultures et des systèmes politiques différents d'un pays à l'autre. Ils ont observé que la transposition au Sénat français de certaines règles en vigueur chez nos voisins appelait donc une nécessaire prudence, les contextes institutionnels n'étant pas comparables.

Ils ont néanmoins estimé qu'au-delà des différences, l'organisation et le fonctionnement des parlements étudiés faisaient apparaître des orientations communes susceptibles d'inspirer utilement les méthodes de travail du Sénat. Ils ont à cet égard souligné que :

**- les parlements étudiés consacrent en général moins de temps, en séance, au travail législatif que le parlement français ;**

**- les instruments de contrôle sont souvent plus et mieux utilisés à l'étranger qu'en France ;**

**- si les temps de parole sont moins contraints au Sénat que partout ailleurs, les droits de l'opposition apparaissent souvent plus organisés chez nos voisins ;**

**- les pouvoirs des parlements dans le domaine européen tendent à se renforcer et semblent en général plus importants que dans notre pays.**

Sur la base des propositions communes de MM. Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet, co-rapporteurs, votre commission suggère **quinze modifications** des règles organisant nos travaux, dont certaines impliqueraient non seulement une réforme du règlement mais aussi une révision de la Constitution.

**I. – Diversifier et moderniser les modes d'examen des textes de loi**

**Proposition n° 1 :**

Prévoir un **calendrier législatif** au moins **deux mois à l'avance** ; toute modification de ce calendrier impliquant l'accord du Gouvernement et de la Conférence des présidents (Royaume-Uni, Finlande, Italie) ;

**Proposition n° 2 :**

**Organiser un débat d'orientation en séance publique sur des projets ou propositions de loi avant leur renvoi en commission éventuellement sous la forme d'une question orale avec débat et selon un** calendrier prévisionnel précis (Royaume-Uni, Espagne, Finlande, Pologne, Allemagne) ;

**Proposition n° 3 :**

Limiter le nombre de textes pouvant faire l'objet d'une **déclaration d'urgence** (Italie) ;

**Proposition n° 4 :**

Attribuer aux **commissions permanentes**, sur décision des présidents des groupes représentant les trois quarts des membres du Sénat, la possibilité d'**adopter des textes de loi** -sur des questions ponctuelles ou techniques- (Espagne, Allemagne, Italie) ; dans ce cas, les débats sont publiés et intégralement retranscrits au Journal officiel ; cette disposition impliquerait une **réforme de la Constitution** ;

**Proposition n° 5 :**

Prévoir **deux temps d'examen** du projet ou de la proposition de loi en commission : un examen général, à partir duquel sont dégagées des conclusions orientant la suite du travail de la commission ; un examen des propositions du rapporteur, détaillé article par article et conduisant à l'établissement de la position de la commission (Finlande) ;

**Proposition n° 6 :**

Permettre, après accord des présidents de groupe représentant les trois quarts des membres du Sénat, que la discussion des projets de loi déposés en premier lieu au Sénat porte sur le **texte adopté par la commission compétente** –comme tel est le cas pour les propositions de loi dans notre règlement (Royaume-Uni, Espagne, Finlande, Italie) ; cette proposition pourrait éventuellement être conforme à l'article 44 de la Constitution qui prévoit que « la discussion porte, devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement » si une discussion générale en séance publique était organisée avant le renvoi en commission ;

**II. – Mieux garantir les droits de la minorité**

**Proposition n° 7 :**

Attribuer aux groupes de la minorité, au prorata de leur importance numérique et selon un calendrier fixé sur une année, une partie de l'ordre du jour réservé et leur donner la faculté de choisir les textes ou les sujets de débat qui seraient inscrits dans ce cadre (Italie) ;

**Proposition n° 8 :**

Permettre aux groupes de la minorité de présenter une **contribution dans le rapport** de la commission (Finlande, Pologne, Italie) ;

**Proposition n° 9 :**

Attribuer alternativement la **présidence** et la fonction de **rapporteur** des **commissions d'enquête** ou des **missions d'information** à la majorité et à la minorité (Royaume-Uni, Espagne, Finlande, Pologne, Allemagne).

**III. – Moderniser certains moyens d'intervention du Sénat dans le cadre des procédures de contrôle**

**Proposition n° 10 :**

Instituer un **droit d'interpellation** en séance publique pour mettre en cause un dysfonctionnement des services placés sous l'autorité du Gouvernement ou des autorités administratives indépendantes (Espagne, Finlande, Pologne, Allemagne, Italie) ; ce droit pourrait être mis en œuvre en suivant la procédure de la question orale avec débat ;

**Proposition n° 11 :**

Moderniser la procédure des questions au Gouvernement afin de donner au membre du Gouvernement comme au parlementaire un temps de parole égal qu'il pourrait partager afin de se donner la possibilité de **répliquer**, tandis que le **décompte du temps disponible** pourrait s'afficher sur un écran installé dans l'hémicycle (Espagne) ;

**Proposition n° 12 :**

Renforcer les **pouvoirs d'investigation des commissions** permanentes en leur donnant notamment les moyens humains, matériels et financiers adaptés (Royaume-Uni, Italie).

**IV. –Renforcer la réactivité des commissions par rapport aux avis de la délégation**

**Proposition n° 13 :**

Dénommer la délégation pour l'Union européenne « **comité** pour l'Union européenne » ;

**Proposition n° 14 :**

Fixer un **délai**, éventuellement reconductible, pour l'examen par la commission compétente de la résolution présentée par la délégation (Italie) ;

**Proposition n° 15 :**

Consacrer et étendre le principe de la **réserve d'examen parlementaire** impliquant que le Gouvernement ne peut prendre position sur un projet d'acte communautaire avant de connaître la position du Parlement (Royaume-Uni, Pologne, Allemagne, Italie, Finlande).

**Ces propositions sont versées par la commission des Lois au débat en cours sur les méthodes de travail du Sénat.**

# INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est traditionnellement attentif à l'amélioration de son organisation et de ses moyens d'action. Depuis plusieurs années, à l'initiative de M. Christian Poncelet, notre assemblée a cherché en particulier à **moderniser ses méthodes de travail** avec l'objectif, comme le soulignait le président du Sénat dans son allocution pour la fin de session parlementaire 2002-2003, « *de mieux et, peut-être, de moins légiférer et de dégager du temps pour davantage de contrôle et de débat dans l'hémicycle* ». Dans cette perspective, le groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale présidé par notre ancien collègue, M. Daniel Hoeffel, avait présenté en juillet 2002 plusieurs pistes de réflexion qui avaient inspiré notamment la proposition de résolution n° 213 (2003-2004) présenté par MM. Christian Poncelet, Josselin de Rohan, Michel Mercier, Jacques Pelletier, Henri de Raincourt et Xavier de Villepin tendant à actualiser le règlement du Sénat.

Le Sénat est également très soucieux que les modifications concernant la règle commune de nos travaux fassent l'objet du **plus large accord** au sein des groupes politiques. Cette condition n'étant pas entièrement satisfaite lors de la dernière actualisation du règlement en 2004, le Sénat n'avait procédé alors qu'à des ajustements limités et consensuels[1].

L'ensemble des groupes avait souhaité cependant que la concertation et la réflexion se prolongent sur une réforme de plus grande ampleur. Rapporteur de la résolution de 2004, M. Patrice Gélard avait notamment estimé utile « *d'examiner comment travaillent nos partenaires de l'Union européenne. Cela nous permettrait d'envisager des idées et des pistes nouvelles* »[2].

Suivant cette suggestion, votre commission des lois a décidé, au début de la session 2005-2006, de créer une mission d'information qu'elle a confiée conjointement à MM. Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet, vice-présidents de la commission, afin de recueillir des éléments d'information concernant plus particulièrement quatre thèmes :

- la modernisation de la procédure législative ;

---

[1] *Résolution du 11 mai 2004 actualisant le règlement du Sénat.*
[2] *Sénat, séance du 11 mai 2004, compte-rendu intégral, Journal officiel, p. 2392.*

- les droits de la minorité ;
- la mise en œuvre des instruments de contrôle ;
- le rôle du Parlement dans les affaires européennes.

Vos rapporteurs ont retenu six parlements, quatre parmi les principaux partenaires de la France au sein de l'Union européenne, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie et les deux autres parmi les nouveaux Etats membres, la Finlande et la Pologne. Ce choix permettait de couvrir des sphères géographiques et des systèmes institutionnels très divers et garantissait ainsi le plus large panel d'expériences possibles afin de nourrir la réflexion de notre assemblée.

Ces six déplacements, auxquels se sont joints d'autres membres de la commission[1], ont permis de réunir des informations détaillées sur l'organisation et le fonctionnement des assemblées étudiées. Vos rapporteurs ont été frappés par la **similitude des sujets de préoccupations** rencontrés par les parlements (sur la nécessité de mieux légiférer, d'accorder une place plus importante aux travaux de contrôle et de s'impliquer davantage dans les questions européennes) et la **variété des formules** mises en œuvre pour y répondre.

Vos rapporteurs retiendront également la richesse des contacts noués avec les autres parlementaires, la qualité de l'accueil qui leur a été réservé et l'intérêt de renforcer encore ces liens pour faire vivre et approfondir l'édifice européen. Ils souhaitent exprimer leur vive gratitude à tous leurs homologues qui les ont reçus et saluer également l'effort accompli par les services de chaque assemblée pour répondre de manière très complète aux questionnaires qui leur avaient été adressés avant chaque déplacement.

Le présent rapport est le fruit de ces échanges et de ces informations. La présentation des différents parlements est précédée d'une synthèse qui récapitule les principales caractéristiques des systèmes parlementaires visités. En outre, sur la base de propositions communes des co-rapporteurs, votre commission a jugé utile de dégager, à la lumière des expériences étrangères, plusieurs propositions en vue d'améliorer nos méthodes de travail. Ces recommandations sont complétées par celles que, à titre personnel, MM. Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet, ont chacun souhaité présenter et qui n'ont pas été soumises au vote de la commission.

Ce rapport se veut ainsi une contribution à la réflexion et au débat engagés par la Conférence des présidents, sous la présidence de M. Christian Poncelet, au commencement de la précédente session, sur la réforme des méthodes de travail du Sénat.

---

[1] *Voir en annexe 1 la composition des délégations et le programme de chaque déplacement.*

# PREMIÈRE PARTIE

# LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES

## I. L'ORGANISATION DU TRAVAIL LÉGISLATIF : UN SOUCI DE RATIONALISATION LARGEMENT PARTAGÉ

L'organisation du travail législatif dans les six pays visités inspire trois principales observations.

En premier lieu, si tous les parlements connaissent la division classique entre commission et séance publique, l'**articulation entre les différentes étapes** de la procédure législative peut différer sensiblement du système français.

Ensuite, même si les conditions du travail en leur sein présentent une grande diversité, les **commissions** jouent généralement un rôle essentiel, certains pays leur reconnaissant même un pouvoir législatif.

Enfin, les **règles applicables aux conditions d'examen d'un texte en séance publique** –temps de parole, examen des amendements– semblent dans l'ensemble plus **rigoureuses** qu'en France.

### *A. L'ARTICULATION DES ÉTAPES DE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE : LE MODÈLE DOMINANT D'UNE DISCUSSION EN SÉANCE PUBLIQUE PRÉALABLE À L'EXAMEN EN COMMISSION*

Au Royaume-Uni, en Espagne, en Finlande, en Pologne et en Allemagne, un texte de loi peut faire d'abord l'objet d'un débat en séance publique avant d'être examiné par la commission compétente puis, de nouveau, en séance publique en vue de son adoption.

En Espagne, ce débat préalable n'a lieu que si des amendements contestant la pertinence même du projet ou son opportunité ont été déposés (sous la forme d'une réécriture complète du texte ou d'un renvoi au gouvernement). En Finlande, les projets ou propositions de loi font l'objet d'un débat systématique en séance publique afin, d'une part, de donner aux groupes politiques la possibilité d'exprimer leur position d'ensemble sur le texte et, d'autre part, de désigner la commission compétente (et le cas échéant les commissions pour avis).

En Pologne, l'examen d'un texte à la Diète débute toujours par un débat d'orientation qui peut se tenir en commission ou, si le président de l'assemblée en décide ainsi, en séance publique. L'initiateur du texte doit en présenter les dispositions, justifier sa conformité avec les normes communautaires et répondre aux questions des députés.

### *B. LE RÔLE ESSENTIEL DES COMMISSIONS LÉGISLATIVES*

Vos rapporteurs ont pu constater que dans tous les parlements visités, les commissions jouent un rôle décisif dans le processus de « décantation » de l'élaboration de la loi, allégeant d'autant, en aval, le travail en séance plénière.

Sans doute l'organisation de l'activité des commissions répond-elle à des modèles très variés d'un pays à l'autre. Ainsi, la désignation d'un rapporteur, chargé de préparer, au nom de la commission, les amendements au texte, qui apparaît comme une évidence en France, est loin de constituer le modèle dominant. A titre d'exemple, les fonctions de rapporteur n'existent ni au Royaume-Uni, ni en Finlande (sous réserve, dans ce pays, de cas exceptionnels).

En Espagne, elles sont confiées à un organe collégial, la « Ponencia », composé de représentants de tous les groupes.

A la Diète polonaise, le rapporteur est désigné par la commission au terme des auditions conduites dans un cadre collégial.

Dans la plupart des pays visités, les commissions constituent un lieu privilégié de l'élaboration de la loi. Ainsi, à la Chambre des Communes, le dépôt et la discussion des amendements s'effectuent surtout au stade de la commission. S'il est toujours possible de présenter de nouveau en séance publique un amendement rejeté par la commission, cette faculté est rarement utilisée en pratique, le président de la chambre exerçant alors rigoureusement son pouvoir discrétionnaire de sélection des amendements.

Au Royaume-Uni, en Espagne, en Finlande et en Italie, le débat en séance publique s'engage sur les **conclusions de la commission.**

En Italie, en Espagne et en Allemagne, le pouvoir des commissions peut aller jusqu'à **adopter la loi**. En Italie, cette procédure est strictement encadrée –à tout moment, le gouvernement ou un dizième des députés peut demander l'examen d'un texte selon la procédure de droit commun- et ne concerne généralement que des modifications ponctuelles du droit en vigueur. En revanche, au Congrès des députés, en Espagne, la procédure d'adoption en commission est automatique[1] sous réserve qu'un groupe n'ait pas demandé l'application de la procédure ordinaire. Ainsi, dans ce pays, près de 80 % des textes sont adoptés par cette voie.

Les prérogatives reconnues aux commissions en matière législative impliquent la publicité de leurs débats (Royaume-Uni, Pologne) ou du moins l'ouverture des réunions à la presse (Espagne). Tel n'est cependant pas le cas en Finlande (sous réserve de certaines exceptions), en Allemagne ou en Italie.

---

[1] *Sauf pour les révisions constitutionnelles, les questions internationales, les lois organiques, les lois-cadres et les lois de finances de l'Etat.*

### *C. UNE SÉANCE PUBLIQUE ENCADRÉE SOUVENT PLUS STRICTEMENT QU'EN FRANCE*

Le temps consacré à la séance publique a été limité dans plusieurs pays. A la Chambre des Communes, les horaires de séance publique ont été encadrés et le nombre de séances de nuit ramené à deux par semaine. Le pragmatisme britannique permet que ces horaires puissent être dépassés à condition cependant que les différents groupes aient donné leur accord. En pratique, ces dépassements n'interviennent que rarement.

En Espagne, le Congrès des députés siège trois semaines par mois, trois jours par semaine. Le Sénat se réunit deux semaines par mois, deux jours par semaine. Les séances de nuit se prolongent rarement au-delà de minuit au Congrès et de 22 heures au Sénat. En 2004-2005, le congrès des députés n'aura siégé que 75 jours et le Sénat, 40 jours.

Le Bundestag ne siège quant à lui que deux semaines par mois, en principe trois jours (le mercredi pour une heure de questions ; le jeudi ; le vendredi matin). Le jeudi, la séance de nuit ne dépasse pas 22 heures.

Faut-il rappeler qu'en 2004-2005, en France, le Sénat et l'Assemblée nationale ont siégé chacun 109 jours (session extraordinaire comprise)[1] ?

Vos rapporteurs ont été frappés par le souci commun à tous les parlements visités de rationaliser et de maîtriser les travaux en séance publique. Cette volonté procède d'abord d'un effort d'**organisation** et de **planification** des travaux législatifs. Ainsi, au Royaume-Uni, le calendrier des semaines de séance publique à la Chambre des Communes est publié **une année à l'avance**. En outre, depuis 2000, chaque projet de loi fait l'objet d'une **programmation** destinée à déterminer à l'avance la durée de la discussion à chaque stade de la procédure à l'issue de la phase de discussion générale en séance publique. En Finlande, l'ordre du jour –qui relève du seul parlement- fixe le calendrier parlementaire sur une période de plusieurs mois.

La maîtrise des travaux en séance publique repose sur plusieurs méthodes. Outre le recours aux techniques de législation déléguée en commission –pratiquées, comme vos rapporteurs l'ont déjà souligné, dans de nombreux parlements-, certains pays disposent de **procédures d'examen simplifié** en séance publique. A la Diète polonaise, la majorité simple des députés peut décider d'examiner un projet de loi immédiatement après sa distribution et sans passage préalable en commission. L'Espagne connaît un dispositif analogue : l'examen direct en séance plénière sans rapport de la commission, réservé toutefois aux textes particulièrement brefs et simples ou sur lesquels aucun amendement n'a été déposé.

Ensuite, certains pays ont **encadré le droit d'amendement**. Ainsi, en Espagne, les amendements individuels doivent, en fait, être revêtus de la signature des porte-paroles des groupes politiques. A la Diète polonaise, le

---

[1] *Seul parmi les parlements visités, la chambre des députés et le Sénat italiens siègent un plus grand nombre de jours (respectivement 162 et 118 jours).*

droit d'amender est réservé à l'auteur du texte, ou un groupe de quinze députés au moins, au président ou au vice-président d'un groupe politique et au gouvernement.

En troisième lieu, dans certaines assemblées, les **temps de parole** sont rigoureusement **limités**[1]. Tel est le cas au Sénat polonais : à l'exception du rapporteur de la commission et du « rapporteur de la minorité », les autres parlementaires ne peuvent intervenir que deux fois au cours d'un même débat –pour une durée limitée à dix minutes pour la première intervention et à cinq minutes pour la seconde.

A la Chambre des députés italienne, ces limitations interviennent à deux stades : au cours de la discussion générale, ne peut intervenir –outre le rapporteur de la commission et le gouvernement- qu'un orateur par groupe tandis que lors de la discussion des articles, n'est admise qu'une explication de vote par groupe. Aucun des parlements visités par vos rapporteurs ne va toutefois aussi loin que l'Espagne s'agissant des modalités d'examen des amendements : en effet, au Sénat comme au Congrès, les amendements d'un même groupe font habituellement l'objet d'un vote unique et, au Congrès, chaque groupe dispose en principe de dix minutes pour présenter l'ensemble de ses amendements.

Même en Finlande, où le temps de parole est en principe illimité, les groupes parlementaires se sont accordés pour réduire les durées d'intervention des députés afin de rendre les débats plus vivants (un député ne peut intervenir plus de deux minutes depuis sa place, au-delà, il doit monter à la tribune pour une intervention qui ne peut dépasser, en tout état de cause, dix minutes).

Par ailleurs, vos rapporteurs ont observé que sur les six parlements visités, trois accordaient une attention particulière à l'**obligation de présence** de leurs membres lors des séances. Des listes de présence sont établies au Bundestag, à l'Eduskunta finlandaise et à la Diète polonaise. En Finlande, ces feuilles de présence sont publiques –et leur publication par la presse avant les élections joue un rôle dissuasif. En Pologne, l'obligation de présence est renforcée par le fait que le vote est strictement personnel. Il convient de souligner qu'à l'exception de la Pologne, tous les autres pays étudiés autorisent le **cumul des mandats**.

Vos rapporteurs ont pu également constater qu'une **réflexion** s'était engagée au sein de plusieurs parlements pour renforcer l'**intérêt de la séance publique**. Ainsi, en Espagne, le Congrès des députés cherche de nouveaux moyens pour assurer l'examen de tous les amendements en commission afin de réserver la séance publique aux débats politiques.

---

[1] *En France, au Sénat, sur chaque article, tout sénateur peut prendre la parole une fois pour cinq minutes et intervenir pour une explication de vote de cinq minutes non seulement sur l'article mais aussi sur chacun des amendements.*

La Chambre des Communes dispose, quant à elle, avec sa **commission de modernisation**, d'un organe permanent de réflexion auquel cette assemblée doit plusieurs de ses récentes réformes (en particulier l'encadrement des horaires de séance publique).

## II. LES PROCÉDURES DE CONTRÔLE : LA COMPLÉMENTARITÉ DES ACTIONS CONDUITES AU SEIN D'ORGANES SPÉCIALISÉS ET DES DÉBATS EN SÉANCE PUBLIQUE

Les procédures de contrôle s'exercent soit par la voie **d'organes spécialisés**, soit dans le cadre de la **séance publique**.

Ces deux modalités se combinent dans tous les parlements visités par vos rapporteurs mais selon des géométries variables d'un pays à l'autre. Ainsi, deux modèles semblent se dégager : le premier, dont le Royaume-Uni serait l'exemple, donne une place importante aux commissions de contrôle[1] ; le second -illustré par un plus grand nombre de pays, l'Espagne et l'Allemagne notamment- donne la priorité à la séance publique.

Quel que soit le modèle privilégié, tous les parlements reconnaissent à leurs membres une part d'initiative dans la fonction de contrôle à travers notamment la procédure des questions écrites.

### *A. LA RECONNAISSANCE SYSTÉMATIQUE D'UNE CAPACITÉ D'INITIATIVE INDIVIDUELLE EN MATIÈRE DE CONTRÔLE*

Dans la plupart des assemblées, la procédure des questions écrites apparaît beaucoup plus contraignante pour le gouvernement que dans notre pays[2]. En Pologne, comme en Finlande, le délai pour répondre est fixé à vingt-et-un jours et généralement respecté. Au Royaume-Uni, le délai, encore plus court, est fixé, selon une tradition non écrite, à sept jours maximum (et même deux jours pour les questions écrites « signalées »). Le nombre de questions, illimitées[3], peut atteindre 250 par jour. L'Espagne et l'Italie présentent un dispositif plus rigoureux : faute de réponse dans les vingt jours, l'auteur de la question peut demander sa conversion en question orale devant la commission compétente. En Espagne, de manière générale, tous les membres du Congrès des députés peuvent aussi présenter des demandes d'information au pouvoir exécutif après avoir avisé leur groupe et par l'intermédiaire de la présidence de l'assemblée.

---

[1] *Le Royaume-Uni accorde aussi une place importante au contrôle dans le cadre de la séance publique puisque une grande majorité de séances commence par des questions orales (voir les développements ci-dessous).*

[2] *En France, les réponses des ministres doivent être publiées dans le mois suivant la publication des questions mais un délai supplémentaire d'un mois peut être reconnu – en moyenne le quart des réponses interviennent au cours de ce délai supplémentaire.*

[3] *Toutefois, un quota interdit à un même député de poser plus de cinq questions par jour.*

### *B. LE RECOURS À DES ORGANES SPÉCIALISÉS*

A la différence des commissions législatives –constituées le temps de l'examen d'un projet de loi–, les commissions de contrôle instituées au Royaume-Uni depuis 1979 sont à la fois **permanentes** et **spécialisées**. Leur nombre –dix-huit à la Chambre des Communes– garantit un maillage étroit de l'action gouvernementale. Dotées de pouvoirs étendus –possibilité de convoquer toute personne et de recueillir tout document– elles publient des rapports auxquels le gouvernement doit répondre par un mémoire dans les deux mois.

Le recours à des commissions permanentes spécialisées apparaît cependant exceptionnel dans les autres pays et demeure généralement réservé au contrôle financier –ainsi en Finlande, une commission d'audit parlementaire devrait bientôt voir le jour et se substituer à l'institution des contrôleurs des comptes de l'Etat.

Plus souvent, comme en France, ces organes n'ont qu'une existence provisoire. La Diète polonaise peut ainsi constituer des commissions d'enquête, par une résolution déposée par le bureau de l'assemblée ou par quarante-six députés au moins.

En Italie, le parlement peut prolonger l'activité des commissions d'enquête comme il l'a décidé, par exemple, pour la commission d'enquête sur la mafia. Ces commissions sont, dans ce pays, dotées des mêmes pouvoirs que l'autorité judiciaire. En outre, disposition intéressante dans un système bicaméral, les commissions d'enquête instituées par la Chambre des députés et le Sénat sur les mêmes sujets peuvent décider de procéder conjointement.

Vos rapporteurs ont toutefois constaté qu'une majorité de pays paraissait privilégier le recours aux procédures de questions ou d'interpellations dans le cadre de la séance publique.

### *C. LA SÉANCE PUBLIQUE : CADRE PRIVILÉGIÉ DE L'ACTION DE CONTRÔLE DANS UNE MAJORITÉ DE PAYS*

Dans plusieurs des parlements visités, les actions de contrôle, même si elles ont été initiées en dehors de la séance publique, peuvent trouver un prolongement dans cette dernière. Tel est le cas au Royaume-Uni où les rapports des commissions de contrôle peuvent faire l'objet d'un débat en séance.

Deux des six pays visités paraissent consacrer une part prépondérante de la séance publique aux travaux de contrôle. En Espagne, chacune des deux assemblées consacre deux jours de séance sur trois au contrôle de l'action gouvernementale. De même, en Allemagne, du moins depuis 1995, la séance apparaît principalement vouée à l'information des députés et, au-delà, de l'opinion publique. Ainsi, une « heure d'actualité » peut être organisée en

début de chaque séance sur un thème d'actualité. Par ailleurs, les sujets les plus importants sont débattus le jeudi pour une durée de quatre à six heures.

Ces deux pays ont pour point commun de donner aux commissions un large pouvoir de législation déléguée : l'ordre du jour de la séance publique se trouve ainsi dégagé d'un grand nombre de textes.

Le plus souvent, les instruments de contrôle dans le cadre de la séance publique prennent la forme soit de **questions orales**, soit d'**interpellations**.

Le dispositif des questions orales espagnol, italien et britannique a plus particulièrement retenu l'attention de vos rapporteurs. L'Espagne, en premier lieu, connaît une séance de questions très dynamique : l'auteur de la question et le ministre disposent en effet chacun de deux minutes et trente secondes qu'il leur appartient de répartir entre le temps de question ou de réponse et un temps de réplique. Ainsi, les députés de l'opposition conservent généralement une partie du temps imparti pour répliquer au gouvernement. En Italie, l'auteur de la question dispose d'une minute pour la poser et, après la réponse du gouvernement (limitée à trois minutes), il (ou un autre membre de son groupe politique) peut répliquer durant deux minutes au plus. Au Royaume-Uni, les questions orales sont discutées les lundi, mardi, mercredi et jeudi à l'ouverture de la séance publique (pendant une heure à la chambre des Communes, une demi-heure à la Chambre des Lords). La faculté de réplique s'exprime sous forme particulière : en effet, si un député n'est pas satisfait de la réponse apportée, il peut demander que le sujet soit inscrit à la fin de l'ordre du jour avant l'ajournement de la séance en cours – le problème sera ainsi de nouveau soulevé au cours des débats qui ont lieu chaque soir pendant la dernière demi-heure de séance[1].

Si en France, le droit d'interpellation ne subsiste plus qu'associé avec la motion de censure[2], dans plusieurs des parlements visités par la mission, il constitue une simple variante des questions orales sans lien avec la mise en cause de la responsabilité du gouvernement. Tel est le cas en Allemagne, où l'initiative en est réservée à un nombre minimal de parlementaires (trente-quatre députés), comme en Finlande, ou à l'ensemble des membres formant un groupe. Les interpellations avec débat semblent constituer l'instrument le plus efficace pour conduire le gouvernement à s'expliquer sur les dossiers politiques importants et en débattre publiquement. En Italie, le droit d'interpellation est reconnu à tout député et tout sénateur. Si l'auteur de

---

[1] *Un droit de réplique est également reconnu en France pour les questions orales (au Sénat, l'auteur de la question dispose de trois minutes pour la poser, le gouvernement lui répond pendant trois minutes et le sénateur peut répliquer pendant deux minutes) mais non pour les questions d'actualité.*

[2] *En Finlande, l'interpellation peut aussi déboucher, bien que cela ne soit pas systématique, sur le dépôt d'une motion de censure (l'interpellation doit être signée par au moins vingt parlementaires, c'est-à-dire un dixième d'entre eux, et déposée par écrit, le gouvernement disposant d'un délai de quinze jours pour y répondre sous la forme d'un débat d'au moins une journée).*

l'interpellation n'est pas satisfait de la réponse, il peut présenter une motion destinée à susciter une discussion sur les explications présentées par le gouvernement[1].

### *D. DES MOYENS MATÉRIELS IMAGINATIFS ET MODERNES*

L'efficacité des actions de contrôle repose aussi sur des dispositifs matériels originaux dont notre assemblée pourrait s'inspirer.

Ainsi, la Chambre des Communes a mis en place une **seconde salle des séances** à Westminster Hall afin d'examiner plus particulièrement les rapports des commissions de contrôle (les deux tiers des jeudis de chaque session sont consacrés à ces débats)[2].

En Espagne, le dynamisme de la séance de questions doit beaucoup à l'utilisation de **techniques modernes**. Deux écrans géants, placés face à l'hémicycle retransmettent en direct les images des orateurs ; au bas de ces écrans, deux compteurs affichent le temps utilisé par l'auteur de la question et par le ministre, le décompte apparaissant sur un fond vert pendant les deux premières minutes, sur un fond orange pendant les trente dernières secondes et sur fond rouge quand l'orateur a dépassé son temps de parole. Le président de séance assure un strict respect de ces règles, en désactivant systématiquement le micro de l'orateur qui dépasse le temps qui lui est imparti.

## III. LE SOUCI COMMUN DE PESER DAVANTAGE SUR LES CHOIX DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE

Les progrès de la construction européenne et le développement d'un droit communautaire ont eu de profondes répercussions dans l'organisation des parlements nationaux. En Espagne comme en Pologne, la transposition du droit communautaire en droit interne représente environ 20 % de l'activité législative des assemblées. Le souci de mieux contrôler en amont l'élaboration de normes européennes avant qu'elles ne s'imposent aux Etats membres constitue donc un enjeu dont tous les parlements visités par vos rapporteurs ont pris la mesure, même si le rôle reconnu aux parlements dans cette matière se révèle très variable d'un pays à l'autre.

---

[1] *En Pologne, le droit d'interpellation est reconnu à chacun des députés mais il s'apparente davantage à une question écrite qui, à défaut de réponse, peut donner lieu à l'inscription de l'interpellation à l'ordre du jour d'une séance publique.*

[2] *Les travaux qui s'y déroulent peuvent être concomitants à ceux de la séance plénière.*

### *A. LA SYSTÉMATISATION D'UNE COMMISSION CHARGÉE DES QUESTIONS EUROPÉENNES*

Dans tous les parlements, il existe une commission spécialisée en charge des questions européennes. En Espagne, cette structure –la commission mixte pour l'Union européenne– est commune aux deux assemblées.

Au Royaume-Uni, la commission de la modernisation de la Chambre des Communes a d'ailleurs préconisé la création d'une commission européenne mixte avec une présidence partagée afin de renforcer les modalités de contrôle du parlement britannique sur la politique européenne. Cette commission, si le principe en était adopté, complèterait un dispositif qui apparaît l'un des plus complets parmi les Etats membres de l'Union européenne.

La commission de contrôle de la législation européenne de la Chambre des Communes, composée de seize membres, assure un contrôle de l'ensemble des documents communautaires. Elle peut recommander la tenue d'un débat devant l'une des trois commissions permanentes européennes spécialisées. A la chambre des Lords, la commission de contrôle des affaires de l'Union européenne (composée de dix-huit membres) s'appuie quant à elle sur sept sous-commissions – au sein desquelles siègent cinquante-deux autres pairs. Ainsi, un quart des membres actifs de la chambre des Lords participent au contrôle de la politique européenne du gouvernement.

Les commissions chargées des questions européennes exercent une fonction d'information et d'avis mais n'interviennent généralement pas dans le processus législatif. Ce principe souffre cependant certaines exceptions en particulier en Italie : dans chacune des deux assemblées, en effet, la commission des politiques de l'Union européenne instruit chaque année le projet de loi communautaire regroupant les différentes mesures de transposition des normes communautaires après avoir pris en compte les amendements des commissions permanentes spécialisées saisies préalablement.

A l'instar du Sénat français, tous les parlements visités, à l'exception du Congrès et du Sénat espagnols[1], se sont dotés d'une antenne à Bruxelles.

### *B. DES POUVOIRS DIFFÉRENCIÉS*

La capacité de contrôle est pour une large part liée à la qualité de l'information communiquée aux assemblées et, surtout, aux délais dans lesquels cette information intervient. Les interlocuteurs de vos rapporteurs ont généralement souligné l'intérêt pour les parlementaires d'être associés le plus en amont possible au processus d'élaboration des normes européennes. Ils ont souvent relevé que le très grand nombre de documents transmis pesait sur la

---

[1] *Pour la Pologne, seule la Diète dispose d'une représentation.*

qualité de l'information des parlements. En Italie, le Sénat a ainsi institué une sous-commission au sein de la commission des politiques de l'Union européenne pour ne soumettre à un examen approfondi de la commission que les projets les plus importants.

Au Royaume-Uni, dans les dix jours suivant la transmission du texte communautaire, le gouvernement doit transmettre un mémoire explicatif concernant le contexte et l'impact juridique et financier de la proposition d'acte.

En Finlande, les ministres doivent se rendre devant l'organe parlementaire spécialisé dans les questions européennes, la « grande commission », avant et après les sessions du Conseil de l'Union européenne.

Le Bundestag a, quant à lui, développé un dispositif original destiné à renforcer les **liens avec le Parlement européen** : certains députés européens allemands, désignés par le président du Bundestag, participent aux travaux de la commission des affaires de l'Union européenne avec voie consultative.

Quel est le poids des positions prises par les assemblées ?

Les expériences étrangères font apparaître trois degrés possibles d'implication du parlement dans les positions prises par l'exécutif :

- le gouvernement tient compte des positions prises par le parlement ;

- le gouvernement ne peut en principe prendre position dans une négociation sans avoir recueilli au préalable la position du parlement ;

- le gouvernement est tenu dans la négociation par les positions prises par le parlement.

Ces différents cas de figure peuvent se présenter dans un même pays en fonction de la nature des dossiers traités. Deux pays seulement, la Finlande et l'Allemagne, reconnaissent, sous certaines conditions, un pouvoir d'avis conforme à leurs assemblées parlementaires.

En Italie et au Royaume-Uni -comme tel est aussi le cas en France[1]- le gouvernement ne peut se prononcer **définitivement** sur un projet d'acte législatif européen qu'après avoir recueilli l'avis du parlement. En Finlande, le principe de la **réserve d'examen parlementaire** présente une portée plus large puisque, d'une manière générale, le gouvernement ne peut **prendre position** sur un texte européen sans délibération préalable du parlement.

En Pologne, les avis adoptés par la commission permanente des affaires de l'Union européenne à la Diète doivent orienter en principe la

---

[1] *En France, le principe de réserve d'examen parlementaire est prévu par une circulaire : « Lorsqu'un texte a été soumis au Parlement en application de l'article 88-4 de la Constitution et que celui-ci a clairement manifesté son intention de se prononcer sur ce texte, mais qu'il n'a pas encore adopté de résolution à son sujet, il convient de faire pleinement usage des dispositions de procédure communautaire permettant au gouvernement de réserver la position de la France dans l'attente d'une prise de position des assemblées. » (Circulaire du Premier ministre du 22 novembre 2005 relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution).*

position défendue par le gouvernement dans les négociations communautaires. Comme en Italie ou au Royaume-Uni, le gouvernement n'est pas lié par ces avis. S'il s'en écarte, il doit cependant **se justifier** sans délai devant la commission.

En Finlande, en revanche, l'avis pris par la grande commission sur ces textes **lie entièrement le gouvernement** – si le gouvernement, en raison des nécessités de la négociation, est conduit à s'écarter de la position du Parlement, il doit s'en expliquer immédiatement devant la grande commission.

Ces différents degrés d'association du Parlement au système de décision européen peuvent se combiner, comme en Allemagne du fait de son organisation fédérale. Les modalités de l'association du Bundesrat aux questions européennes sont directement liées au partage des compétences entre les länder et l'Etat central :

- dans les domaines de compétence de la fédération, le gouvernement fédéral doit « *prendre en considération* » l'avis du Bundesrat ;

- dans les domaines intéressant l'organisation des länder, leurs administrations ou leur procédure administrative, la position du Bundesrat doit être « *prise en considération de manière déterminante* » (en cas de désaccord entre le pouvoir fédéral et le Bundesrat, celui-ci peut confirmer sa position à la majorité des deux tiers, le gouvernement est alors tenu de suivre la position ainsi arrêtée) ;

- dans les domaines de compétence exclusive des länder, l'exercice des droits dont dispose la fédération dans le cadre des négociations est alors transféré à un représentant du länder désigné par le Bundesrat.

Si le contrôle porte principalement sur les conditions d'élaboration des normes européennes, il peut aussi concerner la compatibilité de la législation nationale avec les normes européennes. En Pologne, le président de la Diète vérifie ainsi la conformité au droit communautaire de chaque projet de loi déposé.

Il convient par ailleurs de signaler, en Italie, une procédure intéressante tendant à soumettre à la commission des politiques de l'Union européenne ainsi qu'à la commission permanente intéressée les arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes : le parlement peut ainsi attirer l'attention du gouvernement sur les adaptations nécessaires de l'ordre juridique interne.

## IV. DES DROITS DE LA MINORITÉ TRÈS VARIABLES D'UN PARLEMENT À L'AUTRE

Le clivage majorité - opposition, s'il apparaît un trait caractéristique des assemblées démocratiques, ne constitue cependant pas un fait immuable ou déterminant. Il est très lié, en effet, au contexte politique national. Ainsi, en Pologne, députés et sénateurs sont souvent présentés par des comités électoraux de citoyens et non pas des partis (au reste, au Sénat, il suffit de sept sénateurs pour former un groupe politique) : ces parlementaires se sentent rarement tenus par une discipline de groupe en particulier, comme aujourd'hui, lorsque la majorité parlementaire résulte de la coalition d'un grand nombre de partis.

Indépendamment même des considérations politiques, certaines assemblées, par leur place dans le système institutionnel, s'affranchissent des logiques partisanes.

Ainsi, le Bundesrat (dont les majorités fluctuent d'ailleurs régulièrement en raison de la fréquence des élections dans les länder) se veut avant tout le garant des intérêts des länder.

Il n'en reste pas moins que la présence d'une majorité et d'une minorité structure la composition et le fonctionnement de presque toutes les assemblées, visitées par vos rapporteurs. La place dévolue à l'opposition apparaît cependant très variable d'un pays à l'autre.

A l'exception du Royaume-Uni, aucun pays n'a à proprement parler déterminé un **statut de l'opposition**. Au contraire, à la Chambre des Communes, la deuxième force politique constitue l'opposition officielle. Son leader dispose d'un gouvernement alternatif –le cabinet fantôme dont l'organisation reproduit celle du gouvernement en place.

A défaut d'un statut consacré, la minorité dispose néanmoins de **droits** plus ou moins étendus selon les pays.

### *A. L'IMPLICATION DANS L'ORGANISATION DES TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE*

L'opposition, en particulier à travers les présidents de groupes, est généralement associée à l'organisation des travaux du parlement. Ainsi, outre-Rhin, toutes les décisions concernant l'organisation et la procédure d'examen des textes requièrent l'accord des groupes. Dans ce pays comme en Finlande, marquée par la tradition du consensus, cette participation résulte davantage d'usages que de règles strictes.

Dans d'autres pays, ces principes sont davantage formalisés.

Au Royaume-Uni, la Chambre des Communes réserve une partie de l'ordre du jour de chaque session aux initiatives de l'opposition -20 jours sur 155 en moyenne, dont 17 pour le premier parti de l'opposition. Toutefois, si

l'opposition décide librement du contenu de l'ordre du jour, encore appartient-il au gouvernement de déterminer le calendrier de ces jours réservés. Ces derniers sont d'ailleurs employés non à débattre de propositions de loi mais de motions concernant la politique gouvernementale.

Ainsi, à la Chambre des députés italienne, la programmation des travaux doit être approuvée par les présidents de groupe représentant les trois quarts des députés. Faute d'accord, plusieurs dispositions garantissent les droits de la minorité : sur un calendrier de trois semaines, l'opposition se voit réserver un cinquième des sujets à traiter ou du temps global disponible. En outre, lorsque la discussion porte sur un projet de loi, la conférence des présidents de groupe attribue aux groupes de l'opposition une **quotité de temps disponible supérieure** à la quotité attribuée aux groupes de la majorité.

Indépendamment du rôle joué par les groupes minoritaires dans la détermination de l'ordre du jour, l'opposition, dans tous les parlements, peut **présider des commissions législatives** ou des **commissions de contrôle**, il est vrai généralement plus nombreuses qu'en France. A titre d'exemple, en Pologne, majorité et minorité assurent alternativement la présidence de la commission des services spéciaux.

### *B. UN LARGE RECOURS AUX INSTRUMENTS DE CONTRÔLE*

L'opposition dispose de l'éventail des procédures de contrôle évoquées précédemment. Certains dispositifs particuliers retiennent l'attention. Ainsi, en Espagne, le porte-parole d'un groupe au sein d'une commission peut demander la tenue d'une audition et il appartient au bureau de la commission de se prononcer en dernier ressort. En Allemagne, une audition publique est de droit au sein d'une commission du Bundestag si elle est demandée par un quart des membres de la commission. De même, le quart des membres du Bundestag peut obtenir l'institution d'une commission d'enquête (les groupes de l'actuelle minorité ont ainsi conjugué leurs voix pour obtenir la constitution récente d'une commission d'enquête sur l'action des services secrets).

Le partage des différentes modalités de contrôle entre les groupes, en particulier les questions orales, obéit le plus souvent à une logique proportionnelle. Mais certaines procédures sont, en pratique, réservées à l'opposition. Ainsi, au Sénat espagnol, parmi les trois interpellations discutées chaque semaine, une est présentée par le principal parti de l'opposition et deux par les autres groupes de la minorité. L'auteur de l'interpellation et le gouvernement disposent respectivement d'un temps de parole de quinze minutes et d'une possibilité de réplique de cinq minutes.

### *C. UNE INFLUENCE BEAUCOUP PLUS MODESTE DANS L'ÉLABORATION DE LA LOI*

Si les parlementaires de l'opposition sont très largement associés au pouvoir de contrôle, en revanche, leur capacité d'influencer le contenu de la norme législative semble beaucoup plus limitée. L'adoption de lois issues de la minorité apparaît exceptionnelle et cantonnée, en tout état de cause, à des sujets très ponctuels.

Au Royaume-Uni, l'initiative législative émanant de l'opposition ne peut se concrétiser que par le biais de la procédure du « tirage au sort » : les vingt députés retenus de cette façon peuvent soumettre des propositions de lois inscrites à l'ordre du jour à raison de treize vendredis par session. Cependant, l'opposition d'un seul député exprimée en séance publique au cours de la discussion générale de la proposition conduit à son rejet immédiat. L'initiative législative –y compris celle de la majorité- se trouve ainsi bornée à des questions techniques ou consensuelles.

En Italie, du fait sans doute des garanties reconnues à la minorité dans la définition de l'ordre du jour, quelques propositions de loi initiées par l'opposition ont été adoptées (à raison de dix-huit à la Chambre des députés et de huit au Sénat sous la XIV ème législature – 2001-2006). Elles portent toutes sur des questions très techniques ou ponctuelles.

Dans la plupart des parlements visités, cependant, les droits de l'opposition en matière législative se limitent en fait à la seule reconnaissance d'une capacité d'expression.

En Pologne, deux membres au moins de la commission dont les amendements ont été rejetés peuvent obtenir que leurs propositions figurent dans le rapport de la commission. En Finlande, les députés dont l'avis diverge de celui de la majorité peuvent présenter une contribution annexée au rapport de la commission. En Italie, la minorité peut, à l'issue des travaux en commission, produire son propre rapport et désigner un rapporteur appelé à s'exprimer en tant que tel dans la discussion générale.

En Finlande, le principe même d'un débat général pour tout projet ou proposition de loi avant le renvoi en commission garantit à l'opposition que ces initiatives législatives feront au moins l'objet d'une discussion en séance publique.

Au Bundestag, chaque groupe peut revendiquer l'inscription à l'ordre du jour d'une proposition de loi dans les trois semaines suivant son dépôt. Cette faculté n'est toutefois assortie d'aucune autre garantie que celle de la publication d'un rapport par la commission compétente sur l'état de ses délibérations si au terme de dix semaines le texte n'a pas été discuté en séance publique. Ce rapport peut lui-même être inscrit à l'ordre du jour.

# DEUXIÈME PARTIE

# LES SIX PARLEMENTS DES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE ÉTUDIÉS

## I. LE ROYAUME-UNI : DES MÉTHODES DE TRAVAIL ORIGINALES CONJUGÉES À UN SOUCI PERMANENT DE MODERNISATION DU FONCTIONNEMENT DU PARLEMENT

Depuis la fin du XVIIème siècle, le fonctionnement de la **Chambre des Communes** est régi à la fois par des textes et par de nombreux usages.

Nonobstant l'existence d'un **règlement** qui regroupe des dispositions écrites très précises dont l'ancienneté remonte au milieu du XIXème siècle, **la coutume et la pratique** ne jouent pas moins un rôle primordial. Ainsi, des règles aussi essentielles que la fixation de l'ordre du jour résultent, non pas du règlement, mais de la pratique.

*A contrario*, le **règlement** de la **Chambre des Lords** est moins étoffé que celui de la Chambre des Communes. La procédure y est donc très souple. Le fonctionnement de cette assemblée obéit en effet au principe de l'autorégulation (*self-regulation*).

### *A. UNE ORGANISATION DES TRAVAUX EN SÉANCE PUBLIQUE DOMINÉE PAR UNE PRÉOCCUPATION CONSTANTE : L'OPTIMISATION DE LA GESTION DU TEMPS*

De nombreuses réformes menées en Grande-Bretagne ces dernières années convergent vers un **objectif commun** : **rationaliser le travail parlementaire et mieux utiliser le temps disponible**. Cette préoccupation domine plus fortement qu'en France le fonctionnement du parlement britannique. Elle s'est traduite par un **renouvellement des méthodes de travail** engagé après une large **concertation** entre tous les groupes politiques.

#### 1. Une meilleure maîtrise du temps consacré aux travaux parlementaires

**● Des horaires mieux encadrés**

De 1970 au milieu des années 90, la Chambre des Communes avait coutume de siéger très souvent le soir, voire même toute une partie de la nuit[1]. Une meilleure répartition des travaux parlementaires sur la semaine est

[1] *Ainsi, l'heure moyenne de levée de la séance au début des années 90 dépassait minuit.*

apparue nécessaire après les élections législatives de 1997. Une nouvelle génération de députés souhaitait en effet mieux concilier leurs impératifs nationaux, locaux[1] et familiaux[2].

Sur les propositions de la commission de la modernisation[3], **plusieurs réformes** (1998, 2002 et mai 2005) sont intervenues successivement pour **encadrer plus rigoureusement les horaires de séance publique**[4] et **limiter à deux le nombre de séances de nuit** (lundi et mardi jusqu'à 22 h 30). Les heures de début de séance sont actuellement inscrites dans le règlement.

Depuis un an, la Chambre des Communes parvient globalement à respecter les horaires qu'elle s'est fixée. Ce cadre peut toutefois être aménagé avec **pragmatisme** : les **horaires de séance publique**, **indicatifs**, peuvent être prolongés, à condition que les différents partis politiques en soient d'accord. **En pratique, les dépassements d'horaires sont devenus assez rares et les séances de nuit, exceptionnelles**.

Cette réforme a permis de réduire le temps de présence des députés au parlement. Comme l'a expliqué M. Roger Sands, secrétaire général de la Chambre des Communes, ceux-ci arrivent désormais à Londres le lundi après-midi ou le lundi soir suivant l'heure des premiers votes pour repartir dans leurs circonscriptions le jeudi après-midi (alors qu'auparavant ils étaient à Londres du lundi matin au vendredi matin).

Des fonctionnaires de la commission de la modernisation[5] ont indiqué que les députés portent des appréciations diverses sur ces nouveaux horaires, les partisans de la réforme estimant qu'ils facilitent leur vie quotidienne, ses opposants considérant que la suppression des séances de nuit laissent les parlementaires dont la famille ne réside pas à Londres désoeuvrés le soir.

**A la Chambre des Lords,** les **horaires de séance publique – modifiés en 2002 sur la base des recommandations du groupe de réflexion sur la modernisation des méthodes de travail-** sont également **indicatifs**[6]. L'objectif de réduire le nombre de séances de nuit semble en voie d'être atteint comme l'ont souligné les *Lords* rencontrés par la mission d'information. Au cours de la session 2003-2004, sur 157 jours de séance publique, 46 (un peu moins de 30 %) se sont prolongés après 22 heures.

---

[1] *En effet, de nombreux députés ne disposaient pas d'une assise locale très établie et souhaitaient pouvoir être suffisamment présents dans leurs circonscriptions pour asseoir leur légitimité.*

[2] *La suppression des séances de nuit, fréquentes, était vivement souhaitée, notamment par les nouvelles élues.*

[3] *Créée en juin 1997, cette commission particulière, composée de 15 membres, a pour mission de réfléchir aux pratiques et à la modernisation de la Chambre des Communes.*

[4] *Les horaires de séance publique sont généralement les suivants : le lundi et le mardi de 14 h 30 à 22 h 30, le mercredi de 11 h 30 à 19 h 30, le jeudi de 10 h 30 à 18 h 30 et certains vendredis de 9 h 30 à 15 h. Voir en annexe le tableau récapitulatif des jours de séance et de la durée moyenne des séances par session depuis 2000 dans les pays de l'Union européenne.*

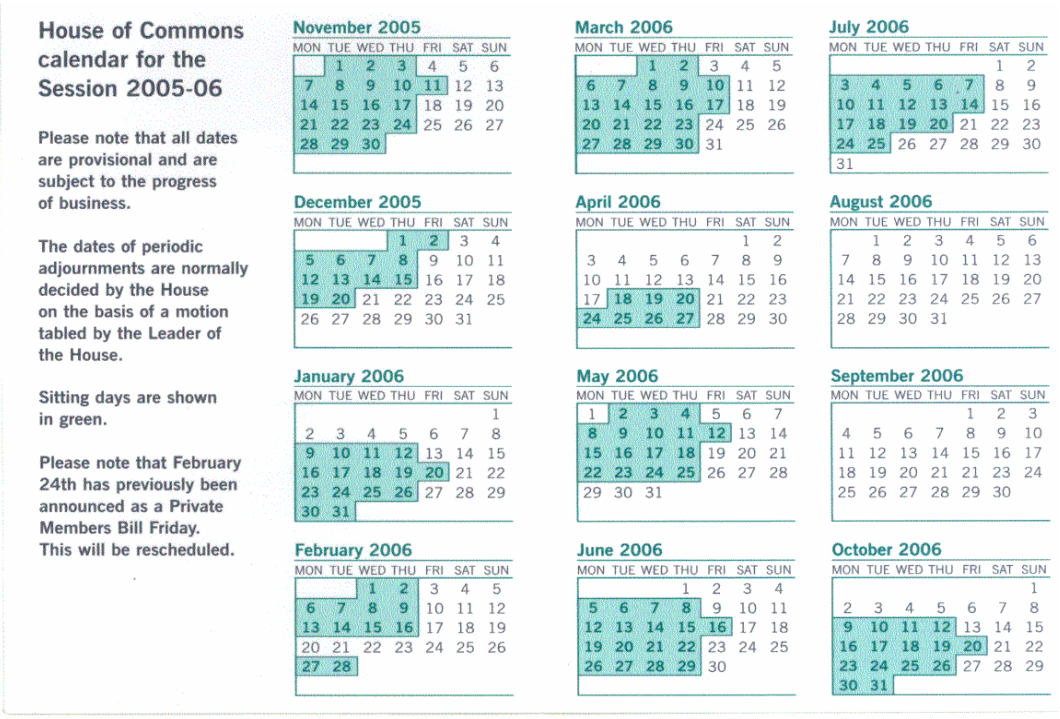
[5] *Voir en annexe la liste des personnes entendues au cours des déplacements.*

[6] *La Chambre des Lords siège le lundi, le mardi et le mercredi de 14 h 30 à 22 heures, le jeudi de 11 heures à 19 heures et quelques vendredis de 11 heures à 16 heures.*

Depuis deux ans, les horaires sont globalement respectés et le nombre de séances de nuit reste contenu. Comme à la Chambre des Communes, les horaires peuvent être dépassés, sous réserve de l'accord des groupes politiques.

**● Un calendrier des travaux parlementaires de la Chambre des Communes fixé très en amont pour permettre aux députés d'être plus disponibles pour leurs électeurs**

Depuis 2003, afin de permettre aux députés de concilier leurs obligations locales (présence dans leurs circonscriptions) et nationales (présence au parlement), le « *Leader of the House* »[1] **publie un an à l'avance le calendrier des semaines de séance publique à la Chambre des Communes**[2]. Les députés sont très satisfaits de cette démarche. En pratique, le programme de travail -indicatif- est respecté dans ses grandes lignes. A l'instar des horaires de séance, ce calendrier n'est pas contraignant, des assouplissements étant toujours possibles en cas d'urgence. En effet, la Chambre peut toujours être convoquée durant une période de suspension.



House of Commons calendar for the Session 2005-06

Please note that all dates are provisional and are subject to the progress of business.

The dates of periodic adjournments are normally decided by the House on the basis of a motion tabled by the Leader of the House.

Sitting days are shown in green.

Please note that February 24th has previously been announced as a Private Members Bill Friday. This will be rescheduled.

November 2005

| MON | TUE | WED | THU | FRI | SAT | SUN |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 |
| 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 |
| 21 | 22 | 23 | 24 | 25 | 26 | 27 |
| 28 | 29 | 30 | | | | |

December 2005

| MON | TUE | WED | THU | FRI | SAT | SUN |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
| 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 |
| 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 | 25 |
| 26 | 27 | 28 | 29 | 30 | 31 | |

January 2006

| MON | TUE | WED | THU | FRI | SAT | SUN |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | 1 |
| 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
| 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 |
| 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 |
| 23 | 24 | 25 | 26 | 27 | 28 | 29 |
| 30 | 31 | | | | | |

February 2006

| MON | TUE | WED | THU | FRI | SAT | SUN |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 |
| 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 |
| 20 | 21 | 22 | 23 | 24 | 25 | 26 |
| 27 | 28 | | | | | |

March 2006

| MON | TUE | WED | THU | FRI | SAT | SUN |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 |
| 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 |
| 20 | 21 | 22 | 23 | 24 | 25 | 26 |
| 27 | 28 | 29 | 30 | 31 | | |

April 2006

| MON | TUE | WED | THU | FRI | SAT | SUN |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | 1 | 2 |
| 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
| 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 |
| 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 |
| 24 | 25 | 26 | 27 | 28 | 29 | 30 |

May 2006

| MON | TUE | WED | THU | FRI | SAT | SUN |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 |
| 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 |
| 22 | 23 | 24 | 25 | 26 | 27 | 28 |
| 29 | 30 | 31 | | | | |

June 2006

| MON | TUE | WED | THU | FRI | SAT | SUN |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
| 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 |
| 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 | 25 |
| 26 | 27 | 28 | 29 | 30 | | |

July 2006

| MON | TUE | WED | THU | FRI | SAT | SUN |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | 1 | 2 |
| 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
| 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 |
| 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 |
| 24 | 25 | 26 | 27 | 28 | 29 | 30 |
| 31 | | | | | | |

August 2006

| MON | TUE | WED | THU | FRI | SAT | SUN |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 |
| 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 |
| 21 | 22 | 23 | 24 | 25 | 26 | 27 |
| 28 | 29 | 30 | 31 | | | |

September 2006

| MON | TUE | WED | THU | FRI | SAT | SUN |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | 1 | 2 | 3 |
| 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 |
| 18 | 19 | 20 | 21 | 21 | 23 | 24 |
| 25 | 26 | 27 | 28 | 29 | 30 | |

October 2006

| MON | TUE | WED | THU | FRI | SAT | SUN |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | 1 |
| 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
| 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 |
| 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 |
| 23 | 24 | 25 | 26 | 27 | 28 | 29 |
| 30 | 31 | | | | | |

*Source : Secrétariat général de la chambre des Communes*

---

[1] *Qui est membre du gouvernement et dont la fonction correspond schématiquement au ministre des relations avec le parlement.*

[2] *Cette pratique avait été suggérée par la commission de la modernisation dans un rapport du 5 septembre 2002 -HC 1168-I ISBN.*

## 2. Un renouvellement des méthodes de travail, facteur d'une meilleure gestion du temps

**● Une planification désormais systématique de la discussion des projets de loi**

Depuis novembre 2000, une **méthode de planification systématique de la discussion des projets de loi** a été mise en place à la Chambre des Communes sur la suggestion de la commission de la modernisation (juillet 1997). Elle a permis une organisation plus rationnelle du travail parlementaire[1]. Ce processus de programmation ne concerne pas les propositions de loi, examinées très rapidement par le parlement. **Chaque projet de loi** fait l'objet d'une **motion de programmation** qui **fixe à l'avance la durée de la discussion à chaque stade de la procédure**, à l'issue de la phase de discussion générale en séance publique.

La programmation des travaux législatifs[2] présente des avantages théoriques tant pour la majorité que pour l'opposition : d'une part, elle donne au gouvernement l'assurance que son texte sera adopté dans un délai raisonnable ; d'autre part, elle garantit aux députés de l'opposition que les dispositions les plus importantes du projet de loi pourront être discutées et faire l'objet de propositions d'amendements. Cette procédure est néanmoins critiquée, certains parlementaires la considérant comme un instrument à visée purement « *quantitative* » ne tendant pas à améliorer la qualité de la législation.

L'opposition est systématiquement consultée sur le projet de programmation de chaque texte. Un fonctionnaire de l'exécutif[3] -qui dépend du secrétariat du cabinet (qui correspond, dans notre système, au secrétariat général du gouvernement)- est chargé de s'assurer de la bonne circulation de l'information entre les *whips*[4] de la majorité et de l'opposition sur chaque projet de calendrier et d'informer le *Leader of the House* et le secrétaire général de la Chambre des Communes des positions de chacun. C'est toutefois le gouvernement et sa majorité qui -en dernier ressort- décident du calendrier

---

[1] *Auparavant, l'instrument le plus utilisé pour rationaliser les débats législatifs était la guillotine (introduite en 1881) qui consiste, afin d'éviter que le débat s'enlise, à allouer un temps limité de débat à chaque partie du projet. A l'expiration du délai, le débat est interrompu et la chambre vote sur l'ensemble du projet, y compris sur les articles ou les amendements gouvernementaux n'ayant pas encore été adoptés, à l'exclusion des amendements d'origine parlementaire.*

[2] *Mise en place d'abord à titre expérimental, cette procédure est devenue permanente depuis son introduction dans le règlement en octobre 2004.*

[3] *M. Roy Stone rencontré le 8 mars dernier par la mission, exerce actuellement cette fonction, voir en annexe la liste des personnes entendues.*

[4] *Le terme whip (chef de file) viendrait de « whippers-in », les gens qui surveillaient les chiens de meutes pendant les parties de chasse au renard. Les « whips » du parlement seraient les « surveillants » chargés de faire régner la discipline parmi la « meute » de députés de leur parti. Les « whips » sont tous ministres de la Couronne. La mission du « whip » principal consiste à gérer les affaires du gouvernement au sein de la Chambre et à maintenir la discipline de vote au sein du parti en assurant des contacts permanents entre les ministres et les députés.*

pour chaque texte[1]. L'ordre du jour sur deux semaines est annoncé chaque jeudi par le *Leader of the House* sans vote de la Chambre.

Actuellement, l'opposition s'oppose assez systématiquement aux motions de programme et ce, tout particulièrement lorsque l'objet du projet de loi est controversé. M. Edward Llewellyn, chef de cabinet du *leader* de l'opposition, a indiqué à la mission d'information que les modalités actuelles de programmation des travaux législatifs affectaient les droits de l'opposition en la privant du temps nécessaire à la discussion.

**La programmation des projets de loi depuis 2000**

| Session | Projets de loi ayant fait l'objet d'une programmation | Pourcentage |
|---|---|---|
| **2000-2001** | 20 sur 21 | 95 % |
| **2001-2002** | 23 sur 24 | 95 % |
| **2002-2003** | 25 sur 29 | 86 % |
| **2003-2004** | 19 sur 21 | 90 % |

*Source : Quatrième rapport - Commission de la procédure de la Chambre des Communes - Programming of Legislation - HC 325, session 2003-2004.*

Les **travaux législatifs** à la Chambre des Lords suivent une **programmation précise**. Toutefois, la **méthode** utilisée est **moins formalisée** qu'à la Chambre des Communes car elle n'est pas codifiée dans le règlement. Le **calendrier** d'examen des textes législatifs est toujours élaboré sur la base d'un **consensus obtenu grâce à des discussions informelles** entre les principaux groupes.

• **Un temps de séance publique dédoublé grâce à la mise en place d'une deuxième salle à Westminster Hall**

Une **deuxième salle des séances** –qui jouxte *Westminster Hall*- a été mise en place à la Chambre des Communes **depuis le 30 novembre 1999**. Cette pratique -inspirée de l'exemple australien- concrétise une recommandation de la commission de la modernisation. Les travaux qui s'y déroulent peuvent être concomitants à ceux de la séance plénière. Au cours de la session 2003-2004, le nombre d'heures de séance à *Westminster Hall* s'est élevé à près de 412 (contre près de 1.090 pour la séance plénière). La commission de la modernisation, dans un rapport publié en juillet 2002[2], a relevé la satisfaction des députés à l'égard de cette réforme.

---

[1] *Une commission de la programmation constituée de 9 députés nommés par le speaker propose une répartition du temps de discussion. La résolution adoptée par cette commission peut être débattue en séance publique durant 45 minutes et doit être approuvée par les députés.*
[2] *Second report, session 2001-2002, HC 1168-I.*

Des débats *a priori* non-partisans et non susceptibles de donner lieu à un vote (réponse à des questions orales, examen des rapports des *select committees*[1]) sont organisés trois jours par semaine[2] sous la direction d'un vice-président. Participent surtout à ces séances les députés de base (*backbenchers)*. En revanche, ainsi que l'a noté la commission de la modernisation dans ses réponses au questionnaire écrit adressé par la mission d'information, « *bien que les travaux d'initiative gouvernementale puissent être inscrits à l'ordre du jour de Westminster Hall (projets de loi, déclarations), tel n'est jamais le cas* ».

### *B. FORCES ET FAIBLESSES DE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE BRITANNIQUE*

#### 1. Le travail législatif des commissions : une influence limitée liée à leur caractère temporaire et à une absence de spécialisation

Les **commissions compétentes en matière législative** exercent une **influence plus limitée que leurs homologues français**[3].

Elles interviennent après la phase de discussion générale en séance publique[4] : chaque projet de loi est généralement renvoyé à une commission permanente qui, contrairement à ce que sa dénomination peut laisser entendre, n'est constituée que pour le temps de l'examen du texte[5] et n'est pas spécialisée[6]. Les *standing committees* ont des **pouvoirs restreints** : elles ne peuvent procéder ni à des auditions ni à des investigations préparatoires à l'examen du texte, non plus que se déplacer sur le terrain. **Leur expertise** sur un texte est donc **nécessairement limitée**. En outre, aucun rapporteur n'est désigné pour examiner plus spécifiquement les textes qui leur sont soumis. Leurs prérogatives restreintes ainsi que leur composition partisane -qui reflète celle de la Chambre des Communes- ne leur permettent pas d'avoir la maîtrise des travaux qu'elles conduisent, qui sont dès lors fortement dominés par les clivages partisans. Au surplus, le droit d'amendement des commissions est strictement borné, les amendements incompatibles avec les principes généraux du texte étant irrecevables.

De ce fait, **cette étape du processus législatif** apparaît comme un **élément de faiblesse du système parlementaire britannique**, ainsi que l'a souligné M. Vernon Bogdanor devant la mission d'information, professeur de

---

[1] *Voir infra.*
[2] *Les débats à Westminster Hall ont lieu trois jours par semaine : le mardi et le mercredi de 9 h 30 à 11 h 30 et de 14 h à 16 h 30, et le jeudi de 14 h 30 jusqu'à 17 h 30 au plus tard.*
[3] *Ce système ne s'applique qu'à la Chambre des Communes, la Chambre des Lords renvoyant tous les textes législatifs à la Chambre toute entière composée de l'ensemble des pairs.*
[4] *Voir en annexe le processus législatif au Royaume-Uni.*
[5] *Les membres d'une commission permanente (entre 16 et 50) ne sont nommés que pour le temps de l'examen d'un texte particulier.*
[6] *Elles n'ont d'ailleurs pas de liens avec les commissions de contrôle sectorielles.*

droit constitutionnel à Oxford. Ce contexte ne milite pas pour un accroissement du pouvoir de délibération des *standing committees* comme une alternative possible à la séance publique, même si des évolutions sont actuellement envisagées pour renforcer leurs pouvoirs[1].

### 2. Des méthodes de travail néanmoins intéressantes

Certains aspects des méthodes de travail des *standing committees* méritent d'être relevés.

Les **débats** en commission sont **ouverts au public et aux parlementaires non membres des commissions** et **retranscrits intégralement dans le compte rendu officiel des débats** des *standing committees* de la même manière que les débats en séance publique.

Le **dépôt et la discussion des amendements** s'effectuent surtout **au stade de la commission,** le président de la commission ne faisant généralement qu'un usage parcimonieux de son large pouvoir d'appréciation pour écarter de la discussion les amendements déposés. **La discussion sur les amendements ne fait donc pas double emploi avec la séance publique**. En effet, s'il est possible de déposer ou de redéposer des amendements en séance publique après l'examen du texte par la commission, les amendements déjà largement débattus et rejetés au stade de la commission ne sont généralement pas rediscutés, le président de séance (*speaker*) utilisant beaucoup plus activement que le président de la *standing committee* son pouvoir discrétionnaire de sélection des amendements[2].

Le travail en commission n'aboutit pas à l'impression d'un rapport au sens de la procédure législative française mais à la publication d'une nouvelle version du texte : le texte de la commission qui intègre les amendements adoptés (correspondant en droit parlementaire français aux conclusions de la commission chargée d'examiner une proposition de loi). **La discussion en séance publique qui suit l'examen en commission porte donc directement sur le texte adopté par cette dernière, faisant l'économie d'une nouvelle discussion sur les arbitrages décidés par la commission**. Néanmoins, cette procédure reste assez souple puisque comme dans la procédure législative française, la Chambre est libre, en séance plénière, de revenir par voie d'amendement sur le vote de la commission.

En outre, les deux chambres, en accord avec le gouvernement, ont mis l'accent ces dernières années sur la nécessité de renforcer le rôle du parlement dans **le processus d'élaboration de la loi**. En effet, le parlement britannique, à l'instar du parlement français, est soucieux d'améliorer la qualité d'une législation qu'il juge de plus en plus médiocre.

---

[1] *Ces pistes de réforme sont esquissées dans un récent rapport publié en janvier 2006 par la commission de la modernisation - First special report of session 2005-2006 « Committee Stage of Public Bills : consultation on alternative options » - HC 810.*

[2] *Ainsi s'applique la procédure dite du « kangourou » : on saute les amendements éliminés par le speaker.*

Comme l'a par exemple souligné le groupe de travail sur la modernisation du travail à la Chambre des Lords en 2002 : « *adopter la loi est au cœur des missions du parlement. Depuis plusieurs années, une inquiétude est présente sur la qualité du processus législatif et du produit final. De nombreux observateurs attribuent cette dégradation à la conjonction d'initiatives gouvernementales trop hâtives et à un examen des projets de loi par le parlement porteur d'une faible valeur ajoutée* »[1] ;

**- en amont** (***pre-legislative scrutiny***), au stade de **l'élaboration des avant-projets de loi** (*draft bills*). Depuis 1997, la plupart des avant-projets de loi publiés par le gouvernement soumis à l'examen du parlement ont été renvoyés à des commissions de contrôle sectorielles ou, plus rarement, à des commissions mixtes *ad hoc* réunissant des pairs et des députés. Le travail accompli dans ce cadre par les parlementaires est assez similaire à celui du rapporteur d'un texte législatif au nom d'une commission législative française (auditions préparatoires, déplacements). A la différence des *standing committees*, l'influence des commissions de contrôle sectorielles est loin d'être négligeable comme a pu le démontrer l'examen de l'avant-projet de loi sur la carte nationale d'identité[2].

**Nombre d'avant-projets de loi soumis au parlement depuis 2002**

| Session | Projets de loi publiés | Avant-projets de lois publiés | Enquêtes menées par les commissions mixtes (députés-lords) | Enquêtes menées par les commissions de contrôle de la Chambre des Communes |
|---|---|---|---|---|
| 2002-03 | 36 | 10 | 4 | 7 |
| 2003-04 | 36 | 12 | 4 | 7 |
| 2004-05 | 36 | 5 | 1 | 3 |
| 2005-06* | nc | 3* | 0 | 1 |

** Au 27 mars 2006. Le gouvernement a annoncé le dépôt de trois avant-projets de loi – Coroner Reform, Legal Services et Marine- au cours de la présente session. Source : Réponses au questionnaire envoyé à la Chambre des Lords*

[1] *Rapport du groupe de travail pour améliorer les pratiques à la Chambre des Lords – Session 2001-2002- HL 111 –, paragraphe 3 « The need of better scrutiny ».*

[2] *Le gouvernement lors du dépôt du projet de loi a pris en compte un grand nombre de recommandations de la commission sectorielle compétente, notamment en proposant de confier des responsabilités plus grandes à la commission chargée de la mise en œuvre de la carte d'identité ou encore en prévoyant une évaluation systématique des aspects techniques de la biométrie.*

**La capacité du parlement à influencer en amont les décisions du gouvernement dépend de la volonté de l'exécutif de publier suffisamment tôt ses projets de réforme** ; ainsi, Lord Roper a relevé qu'aucun avant-projet de loi n'avait été soumis à l'examen du parlement au cours de la présente session. Il semblerait *in fine*, que le nombre de projets de loi soumis au parlement préalablement sous forme d'avant-projets depuis 1997 soit assez « *décevant* »[1] et ce, en dépit de l'engagement du gouvernement ;

- en aval, **au stade de l'application de la loi** (***post-legislative scrutiny***), le parlement britannique semble marquer un intérêt croissant pour **un meilleur suivi de la mise en œuvre des lois votées**, bien qu'il s'agisse d'un objectif ancien[2] difficile à atteindre. Actuellement, il n'existe pas de procédures particulières dédiées au contrôle de l'application des lois. A la Chambre des Communes, il revient aux « *departemental select committees* » de contrôler l'application des lois. Mais, comme l'ont indiqué les responsables du secrétariat de la commission de la modernisation de cette assemblée, l'implication de ces commissions de contrôle est loin d'être systématique, en dépit des recommandations de la commission de liaison chargée de coordonner le travail des *select committees* formulées depuis 2000. Les pairs rencontrés par la mission d'information ont pour leur part estimé que la Chambre des Lords n'était pas dotée des moyens suffisants pour assurer un contrôle de l'application des lois rigoureux.

**La situation n'est donc satisfaisante pour aucune des deux chambres**. Une vaste réflexion qui associe les deux assemblées et le gouvernement est actuellement en cours pour remédier à cette situation dont les conclusions ne sont toutefois pas encore connues à ce jour. Est actuellement à l'étude la création d'une commission *ad hoc* composée des membres de la *standing committee* ayant examiné la loi avant son adoption ou encore la création de commissions mixtes -composées de députés et de pairs- chargées du contrôle de la mise en œuvre des lois.

### 3. Une procédure législative rythmée par un bicaméralisme inégalitaire mais dynamique

La Chambre des Lords dispose de **pouvoirs plus limités que la Chambre des Communes dans le domaine législatif**. En matière financière, elle n'a pas d'influence, les pairs devant entériner tout projet de loi de finances adopté par la Chambre des Communes et ne pouvant présenter d'amendements en matière financière ou fiscale. S'agissant des autres textes de loi, la Chambre des Lords, en cas de conflit avec la Chambre des Communes, ne

---

[1] *En effet, comme le souligne le deuxième rapport de la commission de liaison des select committees pour la session 2001-2002.*

[2] *Depuis le milieu des années 70, la nécessité de mettre en place un véritable contrôle de l'application de la loi votée ne cesse d'être mise en avant.*

détient qu'un **pouvoir** de **blocage d'un an** au cours de deux sessions successives à compter du premier vote de la Chambre des Communes[1].

Néanmoins, à l'instar de la Haute assemblée en France, **la Chambre des Lords a su trouver sa place dans le processus législatif dans lequel elle joue un rôle qui, loin d'être marginal, apparaît complémentaire de celui tenu par la Chambre des Communes**.

D'une part, les travaux législatifs occupent une large part du temps de séance publique (60 % contre 33 % à la Chambre des Communes). De même, l'assiduité des pairs aux séances plénières est réelle[2].

D'autre part, la **culture de la Chambre des Lords diffère fortement de celle de la Chambre des Communes**. En effet, contrairement aux députés, les pairs ne sont pas élus et n'ont pas de circonscriptions. Les pairs à vie -désormais la majorité des pairs (580 sur 726)- sont désignés par le Premier ministre sur la base d'un critère dominant : l'expérience professionnelle. Le gouvernement doit donc débattre des projets qu'il dépose avec des **praticiens de haut niveau et des experts très avertis** (médecins, avocats, universitaires, chefs d'entreprise) qui **examinent de manière très approfondie les textes qui leur sont soumis**. Dans ces conditions, l'exécutif est conduit, beaucoup plus souvent qu'à la Chambre des Communes, **à composer avec les pairs** : soit en déposant de nouveaux amendements prenant en compte leurs positions, soit en acceptant des amendements parlementaires des *backbenchers*.

De même, sur certains sujets, la grande expérience professionnelle des pairs conjuguée à l'absence de véritable majorité observée ces dernières années[3] leur permet de légiférer avec davantage de **recul** et dans un **climat moins conflictuel qu'à la Chambre des Communes**. Ce constat emporte deux conséquences.

Comme l'ont souligné les *Lords* rencontrés par la délégation de la mission d'information, cette assemblée n'hésite pas à s'affranchir (plus fréquemment que les députés) de la discipline des partis. Par exemple, les pairs sont traditionnellement **très attachés à la protection des droits des citoyens** et l'ont d'ailleurs démontré récemment à l'occasion de l'examen du projet de loi antiterroriste **qui a suscité un vif débat** sur la question de l'équilibre entre la lutte contre le terrorisme et la défense des libertés individuelles. L'indépendance d'esprit dont témoignent les pairs n'est pas sans rappeler celle des sénateurs français, notamment s'agissant de la protection des libertés individuelles.

Les **positions exprimées par les pairs sur les textes législatifs peuvent fortement diverger de celles des députés**. En cas de désaccord sur un texte, la navette se poursuit jusqu'à ce que les amendements de chacune des

---

[1] *En vertu des Parliament Acts de 1911 et 1949. En pratique, ces dispositions n'ont été appliquées que quatre fois depuis 1949 : en 1991 (war crimes Act), en 1999 (European Paliamentary Elections Act), en 2000 (Sexual Offences Amendement) et en 2004 (Hunting Act).*
[2] *Présence moyenne en séance publique pour la session 2004-2005 : 388.*
[3] *Voir en annexe, fiche sur les institutions du Royaume-Uni.*

deux assemblées aient été acceptés dans les mêmes termes, dans le respect des limites prévues par la procédure législative (veto d'un an maximum), ce que les parlementaires désignent sous l'expression « *ping-pong* »[1]. Au regard du volume des textes adoptés par les deux chambres, ces situations de « *ping-pong* » restent relativement rares. Toutefois, M. Roger Sands, secrétaire général de la Chambre des Communes, a noté que ce phénomène se constatait ces dernières années à chaque session pour trois ou quatre projets de loi, révélant ainsi de profonds désaccords entre les deux assemblées.

### *C. DES DROITS RECONNUS À L'OPPOSITION MAIS D'UNE PORTÉE LIMITÉE*

Le statut de l'opposition au Royaume-Uni est sans doute le plus institutionnalisé de tous les Etats membres de l'Union européenne. La seconde force politique à la Chambre des Communes constitue en effet l'opposition officielle. Celle-ci est dirigée par un *leader*[2] qui dispose d'un gouvernement de remplacement : le cabinet fantôme, dont l'organisation est strictement calquée sur le gouvernement en place.

#### 1. Une organisation du travail parlementaire qui garantit le droit de parole de l'opposition

Le règlement de la Chambre des Communes prévoit des **règles protectrices des droits de l'opposition**. L'opposition dispose de la maîtrise d'une petite partie de l'ordre du jour (*opposition days*), à raison de **vingt jours par session** (sur 155 en moyenne), ce qui représente un peu plus de 10 % du temps en séance publique. Dans ce quota, dix-sept sont alloués au premier parti de l'opposition[3] et trois au deuxième parti de l'opposition. L'ordre du jour est essentiellement consacré à des débats introduits par des motions destinées à mettre en exergue les faiblesses de la politique du gouvernement[4]. Des résolutions peuvent également être adoptées dans ce cadre sur n'importe quel thème pour attirer l'attention du gouvernement sur un sujet non législatif particulier. Si l'opposition choisit librement le contenu de l'ordre de jour, elle ne décide pas du calendrier. En effet, il appartient au gouvernement de fixer les jours alloués à l'opposition.

---

[1] *Ce jeu de « ping-pong » entre les deux assemblées s'est observé au cours de la présente session dans le cadre de l'examen de deux textes polémiques en cours d'adoption : le projet de loi de lutte contre le terrorisme (Terrorism Bill) et le projet de loi sur la carte d'identité (Identity Card Bill).*

[2] *Le chef de l'opposition a un rang élevé dans l'ordre protocolaire. Il est rémunéré (55.000 Livres par an environ) en plus de son indemnité parlementaire.*

[3] *Le leader actuel du principal parti de l'opposition (conservateur) est M. David Cameron.*

[4] *Par exemple, au cours de la présente session, une journée dédiée à l'ordre du jour de l'opposition a été consacrée à l'organisation d'un débat sur le système de soins dentaires puis sur les services offerts aux personnes victimes du cancer.*

De même, l'opposition dispose également de la possibilité de faire entendre sa voix dans le cadre de trois journées de débat d'orientation budgétaire dans des domaines ayant fait l'objet d'un rapport établi par l'une des commissions de contrôle sectorielles.

En outre, en dehors des droits inscrits dans le règlement, la pratique a démontré qu'il était d'usage pour le gouvernement d'accéder à la requête du *leader* de l'opposition tendant à demander un débat sur une motion déposée par son parti.

### 2. L'absence de droits d'initiative en matière législative

**● Le tirage au sort à la Chambre des Communes, un tremplin pour la discussion des propositions de loi**

**Aucune proposition de loi n'est jamais discutée lors des journées dédiées à l'opposition** : aucun mécanisme n'est prévu par le règlement de la Chambre pour faire aboutir un texte qui ne recueille pas l'adhésion de la majorité.

L'initiative en matière législative peut emprunter traditionnellement quatre voies : la participation au tirage au sort annuel, la procédure des dix minutes réglementaires, la procédure ordinaire tendant à demander l'inscription d'une proposition à l'ordre du jour et l'introduction d'une proposition déjà présentée à la Chambre des Lords.

Le **tirage au sort** permet à vingt députés tirés au sort[1] de présenter des propositions de loi appelées à être inscrites à l'ordre du jour à raison de treize vendredis par session. Cette procédure constitue le moyen le plus sûr d'aboutir : au cours des vingt dernières années, plus de la moitié des propositions de loi, devenues définitives, ont été adoptées par ce biais.

---

[1] *Sur quatre cents participants au tirage au sort auquel ne peuvent participer que les députés non membres du gouvernement.*

**L'initiative parlementaire depuis 2000 à la Chambre des Communes**

| Session | Propositions de loi présentées | | Propositions de loi ayant abouti | |
|---|---|---|---|---|
| **2000-2001** | Annual Ballot* 20<br>Present procedure**17<br>Ten minutes Rule*** 24<br>Lords**** 2 | **Total 63** | Annual Ballot 0<br>Present procedure 0<br>Ten minutes Rule 0<br>Lords 0 | **Total 0** |
| **2001-2002** | Annual Ballot 20<br>Present procedure 24<br>Ten minutes Rule 65<br>Lords 5 | **Total 114** | Annual Ballot 5<br>Present procedure 0<br>Ten minutes Rule 2<br>Lords 1 | **Total 8** |
| **2002-2003** | Annual Ballot 20<br>Present procedure 18<br>Ten minutes Rule 55<br>Lords 4 | **Total 97** | Annual Ballot 13<br>Present procedure 0<br>Ten minutes Rule 0<br>Lords 0 | **Total 13** |
| **2003-2004** | Annual Ballot 20<br>Present procedure 13<br>Ten minutes Rule 56<br>Lords 13 | **Total 102** | Annual Ballot 5<br>Present procedure 0<br>Ten minutes Rule 0<br>Lords 0 | **Total 5** |

*Source : Site internet de la Chambre des Communes*

** Tirage au sort ; ** Procédure ordinaire tendant à demander l'inscription d'une proposition à l'ordre du jour ; *** Procédure des dix minutes réglementaires[1] ; **** Introduction d'une proposition déjà présentée à la Chambre des Lords.*

L'appartenance politique du député ne constitue pas un critère pris en compte dans le tirage au sort. En outre, ce dispositif peut facilement être mis en échec, l'opposition d'un seul député exprimée en séance publique au cours de la discussion générale de la proposition conduisant à son rejet immédiat. **Seules des propositions de loi consensuelles se rapportant à des sujets circonscrits ont ainsi une chance de devenir définitives**[2]. Comme l'indique la Chambre des Communes dans ses réponses au questionnaire : « *en général, il s'agit de textes très courts qui ne pèsent pas très lourdement sur le calendrier parlementaire* »[3].

L'**initiative parlementaire** est donc **possible** mais **peu** de propositions de loi **aboutissent *in fine***. Au cours de la session 2003-2004, 38 lois ont été promulguées dont 33 d'origine gouvernementale, contre 5 d'initiative parlementaire.

En dehors des procédures prévues par le règlement, il est toujours possible pour un député de présenter une proposition de loi à tout moment. Toutefois, comme il l'a été indiqué à la mission d'information au cours de son déplacement à Londres, en pratique, un député de l'opposition, membre du

---

[1] *L'intéressé dispose de dix minutes réglementaires pour présenter oralement sa proposition de loi et l'opposition dispose du même temps pour s'y opposer.*

[2] *Au cours de la session 2003-2004 ont ainsi été adoptés des réformes circonscrites à des domaines particuliers comme par exemple la législation commerciale le jour de Noël, les routes nationales, ou encore la sécurité des immeubles.*

[3] *5 % du temps disponible en séance publique ont été consacrés à ces travaux législatifs au cours de la session 2003-2004 (source : réponses de la Chambre des communes au questionnaire écrit).*

cabinet fantôme, ne prend jamais une telle initiative. L'attribution d'un droit d'initiative parlementaire par groupes représentés n'est actuellement pas envisagée car une telle réforme risquerait de pervertir la nature de la procédure du tirage au sort réservée aux députés de base et, donc, indépendante du contrôle des partis politiques (*whips business*).

**● Un droit d'initiative législative illimité à la Chambre des Lords mais rarement mis en oeuvre**

L**es pairs, quelle que soit leur appartenance politique, sont libres de demander la discussion d'une proposition de loi**. Un vendredi par mois est en général réservé à la discussion des textes d'origine parlementaire. **En pratique, comme l'a souligné la Chambre des Lords dans ses réponses au questionnaire écrit, les propositions de loi servent de prétextes pour organiser des débats, sans volonté véritable d'obtenir leur promulgation**. En outre, comme l'a souligné M. Roger Sands, secrétaire général de la Chambre des Communes, la surcharge du calendrier rend peu probable l'inscription à l'ordre du jour de la Chambre des Communes d'une proposition de loi adoptée à la seule initiative des *Lords*.

### 3. La présidence des commissions : un pluralisme respecté

Comme en France, les membres des commissions législatives comme ceux des commissions de contrôle sectorielles sont désignés **à la proportionnelle des groupes représentés dans chaque chambre**. Toutefois, à la différence de la France, **les présidences des commissions sont confiées à des parlementaires issus de la majorité comme de l'opposition** (sur la base des propositions de *whips* de chaque parti).

A la Chambre des Communes, les présidents des **commissions législatives** sont désignés par le *speaker* sur les propositions d'une commission composée de 3 vice-présidents et d'une trentaine de députés de base expérimentés. Actuellement, la présidence de ces commissions se répartit entre 19 travaillistes, 13 conservateurs et 1 libéral-démocrate. Il convient toutefois de préciser que l'appartenance à un parti politique n'entre guère en considération dans l'exercice des fonctions de président de commission. En effet, à l'instar du *speaker* en séance publique, le président dirige les débats de manière impartiale et dépolitisée et prend rarement part au vote. En outre, il ne joue pas un rôle actif dans les orientations politiques d'un texte.

Chaque **commission de contrôle sectorielle** est présidée par un de ses membres, élu par ses pairs à la première réunion de commission ; celui-ci n'appartient pas forcément à la majorité. En pratique, la répartition des présidences résulte toujours d'un accord entre les *whips* de chaque parti. Ainsi, l'opposition en préside quelques unes (par exemple le président de la *Defence select committee* est conservateur). La présidence de ces commissions se répartit entre 10 travaillistes, 5 conservateurs et 3 libéraux démocrates, étant

précisé que le président ne dispose pas de prérogatives particulières, sauf en cas d'égalité des votes où il a voix prépondérante.

### *D. DES INSTRUMENTS DE CONTRÔLE DIVERSIFIÉS ET EFFICACES*

#### 1. Une gamme de procédures de contrôle de la politique intérieure du gouvernement variée

Les questions parlementaires[1] constituent un moyen privilégié permettant aux députés et aux pairs de l'opposition de contrôler l'action gouvernementale.

**● Les questions orales au gouvernement, un temps fort de la démocratie britannique**

Les questions les plus médiatisées sont les **questions orales** discutées le lundi, mardi, mercredi[2] et jeudi à l'ouverture de la séance publique dans les deux Chambres. Elles portent souvent sur l'actualité immédiate et ne doivent pas exprimer une opinion. Retransmises à la télévision, elles durent une heure à la Chambre des Communes et une demi-heure à la Chambre des Lords.

Une particularité mérite d'être signalée par rapport aux questions d'actualité françaises. Un député mécontent de la réponse donnée par le ministre concerné peut demander que le sujet soit inscrit avant l'ajournement de la séance en cours. Dans ce cas, le problème sera à nouveau soulevé lors des débats qui ont lieu chaque soir pendant la dernière demi-heure de séance.

Depuis la session 2002-2003, une nouvelle forme de question orale a été introduite [3]: les questions portant sur des thèmes transversaux. Ces séances de questions -en pratique assez rares- se déroulent à *Westminster Hall* le jeudi matin. Depuis deux ans, deux séances de ce type ont été consacrées à la santé en février 2004 et aux incivilités en octobre 2004.

**● Les questions écrites, une pression forte sur le gouvernement**

Les questions écrites constituent également une procédure très populaire au parlement britannique. Le nombre de questions déposées, illimité, peut atteindre 250 par jour. Depuis janvier 2003, un quota interdit à un même député de déposer plus de 5 questions le même jour. Les réponses sont envoyées directement aux auteurs des questions, diffusées sur Internet et publiées au journal des débats parlementaires.

---

[1] *La première question parlementaire adressée à un ministre remonte à 1721 à la Chambre des Lords et à 1835 à la Chambre des Communes.*

[2] *Depuis 1997, le mercredi (midi) à la Chambre des Communes est dédié aux questions orales posées au Premier ministre pour une demi-heure. La participation du Premier ministre aux questions d'actualité existe depuis 1961.*

[3] *La première séance de cross-cutting questions a été consacrée à la politique conduite à l'égard des jeunes (Youth policy) le 23 janvier 2003, qui impliquait les ministères de l'intérieur, de la santé, de l'éducation et de la formation et celui de la culture, des médias et des sports.*

Il existe trois types de questions écrites : les **questions orales** initialement **inscrites à l'ordre du jour** auquel il **n'a pu être répondu** ; les **questions écrites ordinaires** pour lesquelles la procédure applicable est beaucoup plus stricte que la procédure française dans la mesure où les ministres doivent répondre, selon une tradition non écrite, dans un délai très court -7 jours au maximum- et les **questions écrites signalées**, encore plus contraignantes que les précédentes, qui fixent au gouvernement un délai encore plus court pour répondre, sous réserve d'un délai minimum de deux jours.

**● L'organisation de débats, une fonction essentielle du parlement**

De nombreuses procédures permettent de provoquer des débats à la Chambre des Lords (*general debates, unstarred questions*) comme à la Chambre des Communes (*private member's adjournment debates*).

Les deux chambres jouent **un rôle complémentaire** en ce domaine dans la mesure où la Chambre des Lords organise **des débats sur des thèmes qui intéressent peu les députés** (soit faute de temps disponible, soit en raison du manque d'intérêt des partis politiques vis à vis du sujet retenu). Ainsi, la Chambre des Lords joue un rôle pilote pour faire avancer la réflexion sur certaines questions comme le classement des drogues et des stupéfiants.

**● Des commissions permanentes et spécialisées, garantes d'un contrôle efficace des politiques publiques**

A la différence des commissions législatives, les commissions de contrôle de l'action du gouvernement instituées depuis 1979 disposent de **prérogatives étendues**. **Très influentes au sein du parlement**, elles sont chargées de contrôler les dépenses, l'administration et la politique d'un ministère particulier ainsi que les organes qui en dépendent. Ces commissions sont libres de déterminer leur programme de travail et de choisir l'objet de leur enquête.

Les rapports qu'elles publient, largement repris par la presse, rencontrent un vaste écho auprès des Britanniques. De même, les travaux qu'elles conduisent alimentent un grand nombre de débats en séance publique dans chaque assemblée[1] et donnent systématiquement lieu à un échange avec le gouvernement qui doit produire un mémoire en réponse dans les deux mois de la publication du rapport.

Les **deux chambres** n'ont pas retenu **la même organisation** en matière de contrôle de la politique du gouvernement afin d'éviter de créer des organes faisant « double emploi ».

---

[1] *La mise en place d'une seconde salle des séances à Westminster Hall à la Chambre des Communes a permis de valoriser leur travail. Les débats sur les rapports des select committees représentent 15 % de ces séances. Chaque année, près de 25 rapports font l'objet d'un débat à Westminster Hall ; le règlement précise que six jeudis au maximum au cours de chaque session sont consacrés à la discussion de ces rapports. En pratique, le gouvernement a augmenté ce quota, sur les recommandations de la commission de la modernisation (deux tiers des jeudis sont consacrés à ces débats).*

**Dix-huit commissions de contrôle sectorielles** (*departemental select committees*) -une par ministère[1]- et plusieurs commissions aux compétences transversales (*public account committee, environmental audit and public administration committee*) sont constituées à la **Chambre des Communes**. Elles ont le pouvoir de convoquer toute personne, de recueillir tout document ou témoignage (écrit ou oral), y compris les membres du gouvernement et des fonctionnaires de l'exécutif pour l'éclairer sur un sujet.

Les auditions sont publiques mais les délibérations se déroulent à huis clos. En 2004, de nombreuses commissions ont consacré une part importante de leurs travaux à mettre en exergue les faiblesses du gouvernement dans la conduite de certaines politiques publiques.

Ainsi, la commission des transports a dressé un bilan sur l'état du réseau ferré dénonçant l'inflation des coûts au regard d'une médiocre performance[2] pour conclure à la nécessité d'une refonte de l'organisation des voies ferrées. Une loi (*Railways Act*) déposée à l'initiative du gouvernement au cours de la session 2004-2005 a, par la suite, été adoptée pour remédier à cette situation.

Les commissions de contrôle sectorielles n'hésitent pas à recourir à des **méthodes innovantes** pour recueillir l'information la plus complète. Ainsi, la commission des affaires intérieures, dans le cadre d'une enquête sur les conditions de réhabilitation des prisonniers, a demandé à 1.000 condamnés répartis dans six établissements pénitentiaires de tenir un journal durant une semaine retraçant leur vie quotidienne afin d'évaluer le temps consacré à l'éducation, à la formation professionnelle et aux loisirs. Les observations recueillies ont permis d'établir que la réalité se révélait plus sombre que ce qui ressortait des statistiques du ministère de l'intérieur[3].

L'activité des *departmental select committees* est donc très dense.

---

[1] *Il s'agit des commissions suivantes : Constitutional affaires committee (Lord Chancellor's department, ministre de la justice), Culture, media and sport committee, Defence committee, Education and skills committee, Environnement committee, Food and rural affairs committee, Foreign affairs committee, Health committee, Home affairs committee, International developpement committee, Northern Ireland Affairs committee, Science and technology committee, Scottish Affairs committee, Trade and industry committee, Transport committee, Treasury committee, Welsh Affairs committee et Works and Pensions committee.*

[2] *Transport Committee, seventh report of session 2003-2004, « the future of the railways ».*

[3] *Voir le rapport annuel pour 2004 – First report of session 2004-2005 – House of Commons liaison Commmittee, HC 149, 3 mars 2005.*

**L'activité des departmental select committees de la Chambre des Communes depuis 2000**

| Session | Nombre de réunions | Nombre de réunions ouvertes au public |
|---|---|---|
| 2000-2001* | 339 | 197 |
| 2001-2002 | 801 | 496 |
| 2002-2003 | 798 | 567 |
| 2003-2004 | 758 | 561 |

** L'astérisque signale une année d'élection.*

*Source : rapport annuel pour 2004 de la commission de liaison – First report of session 2004-2005 – House of Commons liaison Commmittee, HC 149, 3 mars 2005*

Le chef de cabinet du *leader* de l'opposition M. Edward Llewelyn a relevé que la forte influence des *whips* dans le processus de choix des membres de ces commissions en fragilisant l'indépendance et l'impartialité du travail accompli faisait actuellement l'objet de critiques.

Le **Premier ministre** lui-même n'échappe pas au **contrôle des députés**. Depuis avril 2002, ce dernier comparaît deux fois par an devant la commission de liaison pour rendre compte de sa politique. La première audition a eu lieu le 16 juillet 2002, la plus récente s'est déroulée le 6 février 2006[1].

La **Chambre des Lords** a créé **plusieurs commissions de contrôle sectorielles** chargées d'évaluer la conduite de certaines politiques publiques : la commission des sciences et des techniques composée d'éminents scientifiques dotés d'une expérience de haut niveau, la commission des affaires économiques créée en mars 2001, chargée de mener des investigations sur les affaires économiques[2] ou encore la commission chargée des affaires constitutionnelles instituée en février 2001. Cette organisation est souple, les actuelles commissions pouvant être remplacées par de nouvelles commissions, selon les nécessités.

### 2. Un contrôle efficace et précoce de la politique gouvernementale en matière européenne

Aucune institution de l'Union européenne ne peut être interpellée directement par le parlement national de l'un des Etats membres, lequel doit agir par l'intermédiaire du gouvernement. Ce principe régit les modalités de contrôle de l'exécutif par le parlement britannique.

---

[1] *A cette occasion, le Premier ministre, M. Tony Blair, a notamment été questionné sur ses orientations politiques en ce qui concerne les changements climatiques, les perspectives de l'élargissement de l'Union européenne ou encore le système éducatif.*

[2] *En juillet 2005, cette commission a publié un rapport sur les aspects économiques du changement climatique.*

**● La réserve d'examen parlementaire, l'interdiction pour le gouvernement de prendre position sur un texte législatif communautaire, avant son adoption définitive, sans délibération préalable du parlement**

La **réserve d'examen parlementaire** (*scrutiny reserve*) implique que, sous réserve de quelques exceptions[1], le gouvernement ne peut adopter une position sur un texte législatif communautaire devant le Conseil européen, avant son adoption définitive sans que le parlement n'en ait au préalable délibéré. Toutefois, l'avis du parlement ne lie pas le gouvernement qui n'est pas tenu de suivre les recommandations des députés ou des pairs.

Ce principe a été consacré par une résolution du 30 octobre 1980 de la Chambre des Communes, complétée par une résolution du 24 octobre 1990. Afin d'en assurer la continuité, même en période d'interruption des travaux parlementaires, le gouvernement s'est engagé, suivant les recommandations de la commission de la procédure publiées en 1989, à demander un délai avant d'engager les négociations sur un texte auprès des institutions de l'Union européenne d'une durée équivalente à l'interruption des travaux.

La portée de la réserve d'examen parlementaire s'est **élargie** depuis 1998 (résolution du 17 novembre 1998 annexée au règlement de la Chambre des Communes), aucun ministre ne pouvant donner son consentement à une recommandation ou un programme en matière de législation communautaire, à un accord politique relevant du troisième pilier du traité sur l'Union européenne ou encore aux délibérations du comité de conciliation en cas de co-décision[2] tant que la Chambre n'a pas fait connaître sa position.

La réserve d'examen parlementaire, consacrée par une résolution de la Chambre du 6 décembre 1999, vaut également à la Chambre des Lords.

Ce principe est le plus souvent respecté, même s'il arrive parfois que le gouvernement passe outre. La commission de contrôle des affaires européennes de la Chambre des Lords a relevé que depuis qu'elle dressait chaque année en annexe de son rapport annuel la liste des ministres ne s'étant pas soumis à cette règle, leur nombre tendait à diminuer fortement. La commission de contrôle de la législation européenne de la Chambre des Communes a pour sa part indiqué qu'à chaque fois que le gouvernement ne se conformait pas au principe de la réserve d'examen parlementaire, des explications lui étaient demandées et, si la réponse écrite n'était pas satisfaisante, une audition du ministre concerné devant la commission était organisée.

---

[1] *Lorsque le texte est dénué de tout enjeu, qu'il comporte une dimension confidentielle ou encore lorsque « des raisons spéciales » sont invoquées.*

[2] *Qui réunit les membres du Conseil ou leurs représentants et autant de représentants du parlement européen lorsqu'un désaccord subsiste entre ces deux institutions.*

**● Des méthodes de contrôle rigoureuses et complémentaires**

Les méthodes de contrôle de la politique gouvernementale en matière européenne des deux Chambres sont **complémentaires**, **chacune ayant sa propre organisation, tout en poursuivant l'objectif commun d'influencer le plus en amont possible les futures décisions du gouvernement dans le domaine communautaire**. En outre, les deux assemblées ont mis en place, à l'instar de l'antenne bruxelloise de la délégation pour l'Union européenne du Sénat, un **bureau de liaison à Bruxelles** commun aux deux chambres chargé d'informer le parlement de l'actualité communautaire.

**La commission de contrôle de la législation européenne de la Chambre des Communes** (*european scrutiny committee*), créée en 1974 et composée de 16 membres, représentant tous les partis politiques[1], assure un **contrôle très suivi des documents communautaires transmis par le gouvernement**.

Cette commission a pour mission essentielle de se prononcer sur l'importance politique ou juridique des quelque 1.300 documents communautaires transmis par le gouvernement dont la liste est définie par le règlement de la Chambre des Communes. Dans les dix jours de la transmission du texte communautaire, le gouvernement est soumis à un contrôle beaucoup plus poussé qu'aux termes de la procédure parlementaire française car il doit remettre un mémoire explicatif très complet évoquant notamment le contexte, l'impact financier et juridique, le contenu du texte de la proposition d'acte dans les dix jours qui suivent son dépôt auprès de la délégation. La commission de contrôle de la législation européenne procède à un examen très rapide de tous les textes reçus. A cet effet, elle se réunit une fois par semaine (le mercredi) pour examiner entre 20 et 40 documents à chaque séance.

Sur les documents les plus importants, la commission peut décider de publier un rapport (600 documents sont concernés) ou de recommander la tenue d'un débat devant l'une des trois commissions permanentes européennes spécialisées (*european standing committees*)[2] (une trentaine de documents en moyenne par session sont concernés)[3].

Un membre de la commission de contrôle de la législation européenne rencontré par la mission d'information a souligné les limites du travail des commissions européennes permanentes, expliquant que les débats se bornaient le plus souvent à reproduire le clivage majorité-opposition (la majorité soutenant la position du gouvernement et l'opposition faisant entendre une

---

[1] *16 membres nommés par la Chambre sur la proposition d'une motion du gouvernement après consultations des whips des principaux partis politiques, avec un quorum de 5 membres.*

[2] *Par exemple, la commission A est compétente notamment en matière d'environnement, d'agriculture, de transport, la commission B en matière financière et douanière, de retraites et la commission C en matière de culture et de santé. Ces commissions ne peuvent se réunir au-delà de 2 heures 30 pour débattre d'une proposition d'acte communautaire. Les réunions s'ouvrent toujours sur une heure de questions au ministre responsable du texte, ce temps pouvant être allongé jusqu'à une heure et demie.*

[3] *42 documents au cours de la session 2003-2004.*

voix divergente). La commission de contrôle peut décider d'adopter une résolution qu'il appartient au gouvernement de reprendre sous forme de motion en séance publique qui reprend généralement –mais pas forcément – la position de la commission et qui est votée sans débat. Cette phase de la procédure est de pure forme. A l'instar de la procédure française, la position adoptée par la Chambre n'a pas de valeur contraignante pour le gouvernement qui n'est nullement lié.

En parallèle, chaque année, en moyenne trois documents communautaires de particulière importance donnent lieu à une discussion en séance publique à la demande de la *european scrutiny committee*, sous réserve que le gouvernement en soit d'accord et consente à libérer une place dans l'ordre du jour. Ce débat ne doit pas durer plus d'une heure et demie selon le règlement de la Chambre. L'initiative du dépôt de la motion qui fera l'objet du débat en séance publique appartient au gouvernement. Une fois adoptée par le parlement, cette motion n'est que l'expression d'une position et ne lie pas le gouvernement. Ainsi, au cours de la session 2003-2004, deux motions concernant trois documents –les perspectives financières pour 2007-2013, les fonds structurels et la politique communautaire en matière de justice et d'affaires intérieures- ont été adoptés.

La commission s'efforce également de contrôler l'action du gouvernement dans le cadre de ses négociations au sein du Conseil européen. Ainsi, elle convoque régulièrement les ministres afin qu'ils exposent les positions qu'ils comptent adopter (*pre-Council scrutiny*) ou qu'ils justifient les engagements pris devant le Conseil des ministres (*post-législative scrutiny*). Toutefois, les difficultés rencontrées par les députés vis à vis de l'exécutif sont assez semblables à celles auxquelles se heurtent les parlementaires français : un défaut d'information préalable et un manque d'association en amont des négociations avec les instances communautaires.

M. Robert Ainsworth, *Government deputy chief whip* (travailliste), rencontré par la mission d'information a porté une appréciation nuancée sur le travail accompli par les députés en matière de contrôle de la politique gouvernementale dans le domaine européen. Il semble à l'heure actuelle difficile d'impliquer réellement les parlementaires dans ce travail. M. Vernon Bogdanor a confirmé ce constat en indiquant à la délégation que les débats en matière européenne se bornaient bien souvent à un clivage « europhiles »-« eurosceptiques » et que le contrôle des affaires européennes n'était pas effectué dans des conditions satisfaisantes, faute d'un goût marqué pour cette matière.

Créée également en 1974, **la commission de contrôle des affaires de l'Union européenne de la Chambre des Lords** (*European Union committee*) est composée de 18 membres nommés au début de chaque session parlementaire. Elle apparaît davantage que son homologue comme un expert reconnu dans le domaine communautaire.

Outre l'étude des documents émanant des instances communautaires transmis par le gouvernement, son **mandat** est **très large** puisqu'il consiste également à mener des enquêtes « *sur tout sujet relatif à l'Union européenne* » (par exemple dans le domaine de l'énergie). Elle dispose d'une grande liberté dans le choix des études qu'elle décide de conduire et dans la méthode de travail retenue (auditions, recueil de témoignages écrits). Actuellement, cet organe mène une vaste enquête sur les conséquences de l'élargissement de l'Union européenne.

Ses **moyens d'action** sont **multiples** : elle peut adresser des recommandations au gouvernement sous forme de lettre sur les documents communautaires les plus importants (300 en moyenne par an par session)[1]. Elle publie également chaque session une trentaine de rapports (en général très courts) sur certains sujets dont un peu moins de la moitié (une dizaine) fait l'objet d'un débat en séance publique. A l'instar de ce qui prévaut à la Chambre des Communes, le gouvernement est tenu de donner suite aux rapports, dans le délai de deux mois qui suit leur publication, y compris pour ceux qui ne font pas l'objet d'un débat en séance. La commission de contrôle des affaires européennes s'appuie en outre sur **sept sous-commissions** dans lesquelles **siègent 52 autres pairs**. Au total près de 70 pairs, soit un **quart environ des membres actifs de la Chambre des Lords**, sont donc impliqués dans les questions européennes, ce qui donne à cette assemblée une plus grande compétence et une plus grande influence auprès du gouvernement en la matière que la Chambre des Communes.

Lord Grenfell, président de la commission, a indiqué devant la mission d'information que cette instance, très attachée à l'idée d'agir le plus en amont possible de la décision, n'attendait pas qu'une proposition soit formulée par les instances communautaires pour intervenir et qu'elle n'hésitait pas à se déplacer à Bruxelles pour être informée des projets de réforme le plus tôt possible. La commission de contrôle assure également un suivi régulier de la conduite des affaires européennes : après chaque Conseil européen, elle entend le ministre des affaires européennes ; organise systématiquement une audition avec l'ambassadeur du pays qui prend la présidence de l'Union afin qu'il présente les grandes lignes des orientations envisagées. Les pairs auditionnent également régulièrement les commissaires européens et se déplacent fréquemment à Bruxelles.

Ainsi que l'a souligné M. Vernon Bogdanor, la qualité du travail accompli par cette commission de contrôle des affaires de l'Union européenne et les sous-commissions qui lui sont adjointes constitue une source d'information très précieuse pour le gouvernement qui s'appuie largement sur leur expertise et leurs suggestions pour la conduite des négociations.

Afin de renforcer l'efficacité du travail accompli par le parlement en matière européenne, les deux chambres ont récemment suggéré de **renforcer l'implication des députés dans le contrôle des affaires européenne**. Ainsi,

---

[1] *Selon les informations fournies par la Chambre des Lords.*

la commission de la modernisation de la Chambre des Communes, dans un rapport de mars 2005[1], a formulé plusieurs recommandations en ce sens actuellement à l'étude, notamment la création d'une commission européenne mixte (*joint european grand committee)* réunissant des députés et des Lords avec une présidence partagée[2].

### 3. Une appréciation nuancée des méthodes de transposition des directives communautaires en droit interne

Le Royaume-Uni fait figure de bon élève en ce qui concerne la transposition en droit interne des directives communautaires. Aux termes de la section 2 (1) de la loi sur les Communautés européennes de 1972 (*European communities Act 1972*), la plupart des mesures de transposition des directives –à l'exception toutefois de celles relevant du troisième pilier- sont prises par voie de législation déléguée (c'est-à-dire par des actes édictés par le gouvernement sur habilitation du parlement)[3] sous forme de « *regulations* ». Comme l'ont relevé des fonctionnaires du parlement, ce mode de transposition des directives échappe en pratique largement au contrôle du parlement qui n'a pas le pouvoir d'amender le texte du gouvernement et dont la portée de l'examen se limite essentiellement au respect du champ de compétence dévolu à l'exécutif[4].

Les parlementaires ont porté un jugement nuancé sur la mise en oeuvre des prérogatives du gouvernement en la matière. Les pairs considèrent que le gouvernement dépasse bien souvent le cadre de son mandat en enrichissant le texte de transposition de dispositions nouvelles excédant le cadre de la directive, ce qu'ils désignent sous l'expression « *gold plating* » (placage or). Ainsi, au cours de la présente session, cette pratique a été dénoncée dans de nombreux rapports par la commission chargée d'examiner le mérite des actes pris en vertu de la législation déléguée (*House of Lords Select Committee on the Merits of Statutory Instruments)* créée en décembre 2003[5].

Les députés ont pour leur part estimé que le « *gold plating* » était rare, le gouvernement se bornant à « *reproduire intégralement* » le texte de la directive. Un député a expliqué que c'était plutôt au stade de leur mise en oeuvre par les fonctionnaires locaux que les textes pouvaient faire l'objet d'interprétations abusives et non au stade de l'élaboration du texte par le gouvernement.

---

[1] *Second Report - 22 mars 2005 - Scrutiny of European Business.*

[2] *Cette commission n'aurait pas vocation à se réunir toutes les semaines mais aurait plutôt des rendez-vous pluriannuels (quatre fois par an) en fonction de l'actualité et son ordre du jour pourrait être déterminé par le gouvernement mais également par des organes de la Chambre des Communes (european scrutiny committee par exemple).*

[3] *Selon la Chambre des Lords, les mesures de transposition en droit interne de la législation communautaire représentent 9 % de toute la législation déléguée. Réponse à une question orale du 28 février 2006 posée à la Chambre des Lords – Hansard, column 130.*

[4] *« How Parliament works » fifth edition – Edition Pearson Longman – Robert Rogers and Rhodri Walters (senior clerks of the Commons and the Lords) – p. 352.*

[5] *Session 2005-2006 : 5th report–Registration of Fish buyers and Sellers and Designation of Fish Auction Sites Regulations, 12th report–Waste Regulations, 20th report Draft Artist's Resale Rights Regulations.*

## II. LE CONGRÈS DES DÉPUTÉS ET LE SÉNAT ESPAGNOLS : UN FONCTIONNEMENT MARQUÉ PAR LA PRÉDOMINANCE DES GROUPES POLITIQUES ET PAR LA DÉLÉGATION DES TRAVAUX LÉGISLATIFS AUX COMMISSIONS

Les élections générales du 14 mars 2004, remportées par le PSOE[1] ont placé chacune des deux chambres du Parlement espagnol dans une situation inédite depuis 1978, puisque le gouvernement ne dispose pas de la majorité absolue au Congrès des députés tandis que l'opposition est majoritaire au Sénat[2]. Il manque en effet 12 sièges au gouvernement socialiste présidé par José Luis Rodríguez Zapatero (PSOE) pour avoir la majorité absolue au Congrès des députés[3].

### *A. UN BICAMÉRISME FORTEMENT INÉGALITAIRE*

#### 1. L'application de délais d'examen des textes au Sénat

Si tous les projets de loi sont déposés, en premier lieu, au Congrès des députés, à l'exception du projet de loi relatif à la définition des critères de péréquation entre les Communautés autonomes, présenté tous les 5 ans au Sénat, celui-ci est en outre contraint par des délais d'examen.

En effet, l'article 90 de la Constitution dispose que le Sénat a **2 mois**, **à compter de la transmission du texte par le Congrès des députés**, pour lui opposer son veto ou lui apporter des amendements. **Ce délai peut être ramené à 20 jours** pour les projets déclarés urgents. Cette procédure d'urgence a concerné 45 % des textes au cours de la législature 2000-2004.

Le gouvernement ne dispose pas du monopole de la **déclaration d'urgence**, qui peut également être prononcée par le Congrès des députés, à l'initiative de deux groupes parlementaires ou d'un cinquième des députés. Au Congrès, la déclaration d'urgence a pour conséquence de réduire de moitié les délais ordinaires d'examen des textes[4]. Le Sénat dispose également de cette prérogative qui est alors toutefois largement privée de portée réelle,

---

[1] *Partido socialista obrero español.*

[2] *La majorité gouvernementale (Partido socialista) a obtenu la présidence du Sénat grâce à un accord politique avec les groupes de l'opposition (dont celui du Partido popular). En contrepartie, les groupes de la majorité sénatoriale détiennent plusieurs présidences de commission. La commission des finances est ainsi présidée par un membre du groupe popular.*

[3] *D'où sa dépendance à l'égard des 8 voix d'ERC, (Esquerra Republicana de Catalunya, parti indépendantiste catalan radical), des 5 voix des communistes de Izquierda Unida (IU) et de 6 voix de trois partis régionalistes.*

[4] *Notamment, le délai de 15 jours pour le dépôt des amendements, après le dépôt du texte et le délai de 15 jours pour la rédaction du rapport de la Ponencia, après l'expiration du délai pour le dépôt des amendements ou après le débat sur l'ensemble du texte.*

puisqu'elle intervient après la première lecture au Congrès des députés, saisi des textes en premier, et se révèle sans effet sur une éventuelle seconde lecture dans cette assemblée.

Toutefois, M. Manuel Cavero Gómez, secrétaire général du Sénat, a estimé qu'en dépit des délais d'examen définis par la Constitution, le Sénat pouvait améliorer considérablement les textes, car il était moins soumis à la pression médiatique.

### 2. La prééminence affirmée du Congrès des députés dans l'adoption des lois

Il n'existe pas de navette entre les deux assemblées : le texte n'est soumis qu'une seule fois au Sénat, qui peut l'approuver, lui opposer son veto ou adopter des amendements.

**Lorsque le Sénat approuve** le texte que lui a transmis le Congrès des députés, celui-ci devient définitif et peut être promulgué par le Roi. Dans le cas contraire, la Constitution donne le dernier mot au Congrès, qui se prononce définitivement lors de la seconde lecture du texte.

**Le Sénat ne peut opposer son veto à un texte qu'à la majorité absolue** de ses membres (art. 122 du Règlement). Le Congrès des députés peut passer outre ce veto. A cette fin, en seconde lecture, le texte adopté initialement par le Congrès est mis aux voix ; s'il est ratifié à la majorité absolue des députés, le veto n'a pas d'effet ; s'il n'obtient pas cette majorité, il est mis encore une fois aux voix, deux mois après l'opposition du veto : s'il obtient alors la majorité simple, le veto est levé, sinon, le texte est considéré comme rejeté (art. 122 et 123 du Règlement du Congrès)[1].

**Lorsque le Sénat adopte des amendements**, ce qui constitue le cas de figure le plus fréquent (90 % des projets de loi), ne sont incorporés au texte adopté par le Congrès que ceux obtenant une majorité des suffrages exprimés par les députés. En seconde lecture, le Congrès se détermine alors sur les ajouts proposés par l'autre chambre à son texte de première lecture et non sur le texte adopté par le Sénat. Le Congrès se prononce ainsi sur les **amendements « proposés » par le Sénat**[2]. Par conséquent, il décide systématiquement du texte définitif, sans que la Constitution n'organise de phase de conciliation entre les deux assemblées.

Toutefois, pour les projets de loi constitutionnelle, la Constitution de 1978 prévoit une phase de conciliation entre les deux assemblées, qui se

---

[1] *Le Sénat n'a adopté de veto qu'à deux reprises depuis 1978.*

[2] *La terminologie de l'article 123 du règlement du Congrès des députés reflète bien le rapport des pouvoirs entre les deux chambres : les amendements sont considérés comme « proposés par le Sénat » et non comme adoptés.*

rapproche du mécanisme de la commission mixte paritaire de la Constitution de la V$^{ème}$ République[1].

### 3. Le « filtrage » des propositions de loi sénatoriales

Si la Constitution accorde un droit d'initiative aux deux assemblées, aux assemblées des Communautés autonomes (parlements régionaux) et au peuple (via le recueil de 500.000 signatures), **les propositions de loi sénatoriales doivent d'abord être « prises en considération » par le Sénat avant d'être transmises au Congrès pour que commence leur examen législatif**.

M. Pío García-Escudero Marquez, porte-parole du Parti populaire au Sénat, a indiqué que la « **prise en considération** » (« *toma en consideración* ») était donc une forme de filtre destiné à ne faire entrer dans la discussion parlementaire proprement dite, qui commence au Congrès, que les propositions sénatoriales déjà approuvées dans leur principe par une majorité de sénateurs. Elle consiste en un débat en séance publique au cours duquel interviennent, pendant 10 minutes chacun, l'un des auteurs de la proposition de loi, deux orateurs pour, deux orateurs contre et les porte-parole des groupes politiques.

## *B. LA PLACE DOMINANTE DES TRAVAUX DE CONTRÔLE EN SÉANCE PLÉNIÈRE ET LE RECOURS À LA LÉGISLATION DÉLÉGUÉE EN COMMISSION*

### 1. La place prédominante des travaux de contrôle dans les séances plénières des deux assemblées

Aux termes de l'article 73 de la Constitution, les Cortes se réunissent en deux sessions annuelles, la première de septembre à décembre et la seconde de février à juin. Des sessions extraordinaires sont possibles, à la demande du gouvernement ou de la députation permanente[2].

---

[1] *L'article 167 de la Constitution espagnole dispose en effet que les projets de révision constitutionnelle doivent être adoptés par chacune des deux chambres à la majorité des trois cinquièmes. En cas de désaccord, une commission composée à parité de députés et de sénateurs élabore un texte sur lequel le Congrès et le Sénat doivent se prononcer à la même majorité qualifiée des trois cinquièmes. Si ce texte n'est pas approuvé, le Congrès peut, dès lors que le Sénat a voté en faveur du texte à la majorité absolue, adopter la révision à la majorité des deux tiers. La ratification de la réforme constitutionnelle par référendum n'est obligatoire que si un dixième des membres de l'une des deux assemblées en fait la demande dans les quinze jours suivant son adoption par le Parlement.*

[2] *Au cours des mois de janvier, juillet et août, les prérogatives des deux assemblées sont assurées par la* ***députation permanente****, qui toutefois ne se réunit que rarement au Sénat. La députation permanente du Congrès comprend 39 députés, désignés à la proportionnelle des groupes ; elle est présidée par le président du Congrès. Elle se réunit si deux groupes ou la majorité de ses membres le demandent. La députation permanente du Sénat compte 38 sénateurs, dont le président du Sénat.*

*a) La fixation de l'ordre du jour*

Si le règlement du **Congrès des députés** dispose que l'ordre du jour est établi par le Président, en accord avec la Conférence des présidents (la « *junta de portavoces* »), c'est en pratique cette dernière qui le détermine.

La Conférence des présidents se réunit chaque mardi à 12 heures, pour décider des textes à inscrire à l'ordre du jour de la semaine suivante. Les décisions sont adoptées à la majorité des voix, les votes étant pondérés en fonction de l'importance numérique de chaque groupe[1]. Le gouvernement, représenté par le secrétaire d'Etat chargé des relations avec les Cortès, peut faire inscrire une « *affaire à caractère prioritaire* » à l'ordre du jour et exercer une influence sur le calendrier des travaux par le biais du groupe de la majorité gouvernementale.

**Au Sénat**, il revient au Bureau de déterminer l'ordre du jour, qui est toutefois largement contraint par les délais constitutionnels d'examen des textes.

*b) La prédominance des travaux de contrôle en séance plénière*

Chacune des deux assemblées consacre deux jours de séance sur trois aux travaux de contrôle de l'activité gouvernementale.

• **Le Congrès des députés siège trois semaines par mois, trois jours par semaine** :

– le mardi après-midi et soir : examen des propositions de loi et activités de contrôle (discussion des motions) ;

– le mercredi après-midi et soir : questions au gouvernement, discussion de trois interpellations de trois groupes différents ;

– le jeudi matin et éventuellement l'après-midi : travail législatif : débats sur la totalité des textes (discussion générale, examen des textes à partir des conclusions de la commission ou des amendements proposés par la Sénat).

Le Congrès des députés siège rarement au-delà de minuit. Au cours de l'année 2004-2005, il a siégé 75 jours, dont deux en session extraordinaire[2].

• **Le Sénat se réunit en général deux semaines par mois, deux jours par semaine** :

– le mardi après-midi et soir (de 16 heures à 22 heures) : discussion des motions ;

– le mercredi matin : contrôle (questions orales) et interpellations ;

– le mercredi après-midi et soir, et parfois le jeudi : travail législatif.

---

[1] *Toute modification de l'ordre du jour requiert l'unanimité.*

[2] *Mme Mercedes Araújo Díaz de Terán, directrice du service de l'assistance technico-parlementaire[2], a indiqué que le président du Congrès des députés souhaitait engager une modification des horaires de séance, afin d'éviter que l'assemblée ne siège trop tard et de préserver ainsi la vie de famille des députés et des fonctionnaires parlementaires.*

Les séances du Sénat se terminent en général vers 21 heures ou 22 heures. Il a siégé 40 jours pendant l'année 2004-2005.

### 2. La législation déléguée aux commissions, procédure ordinaire au Congrès des députés

*a) La législation déléguée en commission : la règle au Congrès des députés, l'exception au Sénat*

L'article 75 de la Constitution dispose que « *les chambres peuvent déléguer aux commissions législatives permanentes l'adoption de projets ou de propositions de loi* ».

Toutefois, cette procédure :

– ne peut être appliquée aux révisions constitutionnelles, aux questions internationales, aux lois organiques, aux lois-cadres et aux lois de finances de l'Etat ;

– peut être arrêtée à tout moment si la chambre demande qu'un débat et un vote aient lieu en séance publique.

**Au Congrès des députés, la procédure d'adoption en commission est automatique**, sauf si un groupe demande que soit appliquée la procédure ordinaire, avant que la commission n'ait statué sur le texte. Cette demande est alors soumise au Congrès, qui en général accepte d'examiner le texte en séance plénière. **Ainsi, près de 80 % des textes sont adoptés par la voie de la législation en commission**, ce qui libère du temps pour l'examen en séance publique des sujets d'intérêt politique majeur et pour les travaux de contrôle.

Au Sénat, le recours à la législation déléguée en commission, qui dépend d'une demande du Bureau[1] soumise à la décision expresse de l'assemblée, est beaucoup plus rare.

*b) Des réunions de commission ouvertes à la presse*

**Les réunions des commissions ne sont pas publiques, mais ouvertes à la presse, qui peut faire état de tout ce qui s'y passe**. Leur déroulement est encadré par les règlements des assemblées (temps de parole limités, ordre des interventions défini : pour, contre, porte-parole des groupes).

Lors des réunions de commission, il est d'usage de voter amendement par amendement au Congrès, en bloc sur les propositions du rapporteur au Sénat. En outre, lors du débat sur un article les membres de la commission peuvent, si le Bureau les y autorise, déposer des amendements « transactionnels », qui doivent viser à « *obtenir un accord par un rapprochement entre les amendements déjà formulés et le texte de l'article* ».

---

[1] *Cette demande doit intervenir dans les dix jours suivant la transmission du projet de loi au Sénat.*

Il revient au Bureau de la commission d'apprécier si cette condition est remplie.

*c) La procédure simplifiée : un examen direct en séance plénière, sans rapport de la commission*

Lors de cette procédure dite de « lecture unique », les dispositions ne sont étudiées qu'une seule fois par l'assemblée. La décision d'y recourir est prise par l'assemblée qui est saisie du texte. Cette procédure ne peut s'appliquer qu'aux textes ne faisant pas l'objet d'amendements ou dont la simplicité et la brièveté rendent inutile un examen en commission.

**Un nombre élevé de commissions parlementaires**

Au Congrès des députés, on dénombre 16 commissions législatives permanentes, 7 commissions permanentes non législatives[1] et 3 commissions non permanentes[2]. Le Sénat compte quant à lui 18 commissions législatives permanentes, auxquelles s'ajoutent 8 commissions permanentes non législatives. Les commissions peuvent créer en leur sein des sous-commissions chargées d'examiner des sujets définis.

En outre, 5 commissions mixtes rassemblent des parlementaires des deux chambres : la commission mixte pour les relations avec la Cour des comptes[3], la commission mixte pour l'Union européenne, la commission mixte pour les relations avec le Défenseur du peuple[4], la commission mixte pour les droits de la femme et l'égalité des chances et la commission mixte pour l'étude des problèmes liés aux drogues.

Les parlementaires peuvent appartenir à autant de commissions qu'ils le souhaitent. La plupart d'entre eux siègent dans 3 à 5 commissions.

Au Congrès des députés comme au Sénat, aux termes d'un accord passé en début de législature, la présidence de la commission des finances a été confiée à un membre de l'opposition (groupe Popular).

---

[1] *Il s'agit des commissions suivantes : commission du Règlement, commission du statut des députés, commission des pétitions, commission chargée du contrôle de la chaîne de télévision RTVE, commission de la coopération internationale pour le développement, commission consultative pour les nominations, commission de contrôle des crédits destinés aux dépenses réservées.*

[2] *La commission chargée du suivi des accords du Pacte de Tolède, la commission chargée de la sécurité routière et de la prévention des accidents de la route et la commission chargée des politiques concernant les personnes invalides.*

[3] *« El tribunal de cuentas ».*

[4] *Homologue du Médiateur de la République en France.*

### *C. LA FORTE PARTICIPATION DES GROUPES AUX TRAVAUX DES COMMISSIONS ET L'ENCADREMENT DU DÉPÔT ET DE LA DISCUSSION DES AMENDEMENTS*

#### 1. La participation des groupes aux travaux du rapporteur collégial

*a) Le rapporteur collégial : la « Ponencia »*

La participation des groupes aux travaux des commissions apparaît essentielle non seulement parce que la commission peut être investie du pouvoir d'adopter le texte, mais aussi parce que dans l'hypothèse où il n'est pas fait recours à la législation déléguée, le texte discuté en séance plénière est celui adopté par la commission.

Aussi la procédure d'examen en commission comporte-t-elle une double originalité au Parlement espagnol :

- **le « rapporteur », appelé la « Ponencia », est un organe collégial**, composé des représentants de tous les groupes, élus au sein de la commission à la représentation proportionnelle. Chaque « *Ponencia* » compte 7 membres (« *ponentes* ») au Sénat[1] et 11 membres au Congrès des députés[2]. La « *Ponencia* » est une structure acéphale, où le vote est pondéré en fonction du nombre de membres de chaque groupe au sein de la commission ;

- **l'examen en commission se déroule en deux temps** : la commission examine d'abord le rapport de la « *Ponencia* » sur le texte, puis élabore son propre texte, à partir du rapport de la « *Ponencia* » et des amendements.

Selon M. Juan José Pérez Dobon, directeur du service des commissions du Sénat, la « *Ponencia* » apparaît très adéquate pour les projets de loi ne faisant pas l'objet de divergences politiques fortes. Elle fut ainsi très utile pour l'examen, en 2005, du projet de loi de lutte contre le tabagisme, qui rassemblait l'accord de tous les partis. Mais elle fonctionne plus difficilement au moment du budget, le groupe majoritaire étant amené à contenir les amendements des autres groupes. Aussi, le système de la « *Ponencia* » peut-il connaître des situations de crise lorsque la majorité soutenant le gouvernement au sein de l'assemblée est faible.

*b) La procédure ordinaire : le débat sur la totalité du texte avant l'examen en commission au Congrès, après au Sénat*

- <u>La procédure législative au Congrès des députés</u>

Le débat sur la totalité du texte avant son examen en commission n'existe pas au Sénat, en raison des délais d'examen des textes qu'il doit respecter.

---

[1] *Un représentant de chaque groupe.*

[2] *3 du groupe socialiste majoritaire au Congrès des députés, 2 du groupe populaire et un de chacun des 6 autres groupes.*

• Si des « amendements sur la totalité » ont été déposés, **l'examen du texte commence par un « débat sur la totalité »** en séance publique. Ces amendements doivent porter sur l'opportunité, les principes ou l'esprit du projet de loi, en demander le renvoi au gouvernement ou proposer un texte alternatif complet à celui du projet.

**• L'examen du texte en commission**

Il intervient soit après le débat sur la totalité, soit après l'expiration du délai de dépôt des amendements. La commission examine le rapport (appelé « *informe* ») de la « *Ponencia* » puis, le cas échéant, les amendements rejetés par celle-ci.

Elle adopte enfin un avis (appelé « *dictamen* ») qui est constitué du texte modifié par les amendements qu'elle a retenus.

**• L'examen en séance plénière**

Le débat commence par l'exposé du gouvernement ou par l'avis de la commission lorsque celle-ci en décide ainsi.

**Il revient aux groupes politiques dont les amendements n'ont pas été retenus par la commission de les redéposer en vue de la séance publique** (procédure dite du « vote particulier »). Les amendements qui n'auraient pas été examinés par la commission ne sont pas recevables.

Lorsque le Congrès doit statuer en seconde lecture, après que le Sénat a proposé des amendements ou a adopté un veto sur le texte, il se prononce directement en séance plénière, sans nouvel examen du texte par la commission compétente. Les amendements proposés par le Sénat sont alors soumis à un seul vote, sauf si un groupe demande un vote séparé.

**-** <u>La procédure usuelle d'examen des textes au Sénat</u>

**• Au Sénat, l'examen du texte commence systématiquement par les travaux de la commission, qui comportent deux étapes :**

- la publication de l'« *informe* » de la « *Ponencia* », dans un délai de 15 jours suivant l'expiration du délai de dépôt des amendements ;

- la commission, convoquée dans un délai de 5 jours après la remise du rapport de la « *Ponencia* », doit élaborer son propre rapport (« *dictamen* ») sur le texte, dans un délai de 15 jours après l'expiration du délai dont disposait la « *Ponencia* » pour établir son rapport. La commission discute en premier lieu, le cas échéant, les propositions de veto, puis les amendements qui ont été rejetés par la « Ponencia ».

Le président de la commission peut décider, après avoir recueilli l'avis des porte-parole des groupes, d'organiser la discussion des amendements par chapitres du texte ou par articles.

**• La discussion en séance plénière**

L'article 120 du Règlement du Sénat prévoit que **la discussion en séance plénière (*Pleno*) commence par la présentation du rapport** (*dictamen*) **de la commission**. S'ouvre ensuite la discussion générale (« *debate sobre la totalidad* »), au cours de laquelle interviennent d'abord un orateur pour et un orateur contre, puis les représentants des groupes qui le souhaitent. Chacune de ces interventions ne peut excéder 10 minutes.

Si une demande de veto a été déposée, sa discussion se substitue à la discussion générale, avec un orateur défendant la proposition, deux orateurs pour, deux contre, puis les interventions des porte-parole des groupes. Ces interventions ne peuvent dépasser 15 minutes chacune.

En l'absence de demande de veto, ou si celle-ci n'est pas adoptée, sont discutés les amendements qui n'ont pas été retenus par la commission (« *votos particulares* »).

### 2. Le droit d'amendement soumis au contrôle des groupes et au respect de délais fixes

*a) Le droit d'amendement soumis à la discipline des groupes*

En Espagne, le gouvernement ne dispose pas du droit d'amendement. Il peut toutefois obtenir le dépôt d'amendements de la part du ou des groupes qui le soutiennent. Mme Basilia Sanz-Murillo, première vice-présidente de la commission du Règlement du Sénat, a estimé que, de façon générale, l'exercice du droit d'amendement témoignait de la place des groupes politiques dans la procédure législative espagnole.

A cet égard, M. Manuel Alba Navarro, secrétaire général du Congrès des députés, a expliqué que si chaque parlementaire pouvait déposer des amendements, ce droit s'exerçait en fait dans le cadre des groupes politiques. En effet, les amendements individuels doivent être revêtus de la signature du porte-parole du groupe politique auquel appartient le parlementaire auteur de l'amendement.

En outre, seuls les groupes peuvent présenter des amendements sur la totalité du texte (art. 110 du Règlement du Congrès des députés). Ces derniers sont ainsi les véritables titulaires du droit de dépôt des amendements.

*b) Le délai de dépôt des amendements : 15 jours au Congrès et 10 jours au Sénat*

A compter du dépôt d'un projet de loi par le gouvernement devant le **Congrès des députés** ou de la « prise en considération » d'une proposition de loi, s'ouvre un délai de **15 jours** pour le dépôt des amendements. Ce délai peut toutefois être prorogé autant que le Congrès le juge nécessaire.

**Au Sénat, ce délai est de 10 jours** et court à compter de la transmission du texte par le Congrès des députés. Il ne peut être prorogé que pour 5 jours maximum, à la demande de 25 sénateurs au moins.

Ce n'est donc pas la date du passage du texte en séance publique qui conditionne le délai limite pour le dépôt des amendements. La discussion du texte ne peut en effet intervenir qu'après l'expiration du délai de dépôt des amendements et le rapport de la commission (dans le cadre de la procédure législative « ordinaire »).

### 3. La présentation et le vote globalisés des amendements en séance plénière

*a) Le débat en séance publique sur les conclusions de la commission*

En séance publique, les parlementaires débattent à partir des conclusions de la commission, appelées « *dictamen* », qui intègrent les amendements qu'elle a retenus.

**Les amendements déposés sur un projet ou une proposition de loi ne font donc pas l'objet d'une discussion individuelle en séance plénière sauf** :

– s'ils ont été rejetés par la commission et si les groupes qui en sont les auteurs ont demandé qu'ils fassent l'objet d'une discussion en séance (« vote particulier ») ;

– et si le texte fait l'objet d'un examen en séance publique et non d'une procédure de législation en commission.

**Au Sénat comme au Congrès, les amendements d'un même groupe font habituellement l'objet d'un vote unique**. En effet, s'ils peuvent être discutés au fil des articles, **ils sont le plus souvent débattus en bloc sur chaque chapitre du projet de loi,** sauf demande contraire des groupes.

Les amendements sont présentés par les porte-parole des groupes. Au Sénat, leur temps de parole est proportionnel au nombre d'amendements maintenus au titre du « vote particulier ».

**Au Congrès, chaque groupe dispose en principe de 10 minutes pour présenter l'ensemble de ses amendements en séance plénière**, cette durée pouvant être étendue par le président de l'assemblée si l'importance du sujet le justifie (et non en fonction du nombre d'amendements). A l'issue de cette présentation, il est procédé au vote des « blocs » d'amendements présentés par chaque groupe. Un groupe peut toutefois demander que certains amendements fassent l'objet d'un vote séparé. Le groupe majoritaire peut ainsi demander que des amendements présentés par l'opposition soient soumis à un vote en séance plénière, afin de marquer leur rejet par l'assemblée. Les plus petits groupes territoriaux utilisent également cette prérogative pour inciter les autres groupes à prendre publiquement position sur certaines questions.

Le président du Congrès dispose de prérogatives étendues en matière d'organisation de la séance plénière (art. 118 du Règlement du Congrès des députés). Il peut ainsi, après avoir entendu le Bureau et la Conférence des présidents, organiser les débats et les votes par articles, par matières, par groupes d'articles ou par groupes d'amendements, « *lorsque ceci apparaît préférable en raison de la complexité du texte, de l'homogénéité des amendements ou des affinités entre les buts poursuivis par ces derniers ou enfin pour un plus grand degré de clarté dans l'affrontement des différentes positions politiques* ».

Il peut en outre établir d'avance la durée maximale consacrée au débat d'un projet de loi, en distribuant le temps entre les interventions prévues, et procéder, à l'expiration du délai accordé, aux éventuelles mises aux voix.

*b) La possibilité de présenter des amendements transactionnels en séance publique*

L'article 118 du Règlement du Congrès et l'article 125 du Règlement du Sénat autorisent le dépôt, en séance publique, d'amendements transactionnels, c'est-à-dire visant à élaborer un compromis entre les amendements déjà présentés et les conclusions de la commission.

Ce dépôt n'est possible qu'avec l'accord de tous les groupes et seulement si les nouveaux amendements entraînent le retrait des amendements précédemment déposés. Les amendements transactionnels doivent donc être signés par les porte-parole de tous les groupes. Cette procédure préserve ainsi les droits de la minorité à être tenue au courant des compromis élaborés.

*c) Le Congrès des députés à la recherche d'un nouvel équilibre dans la discussion des amendements*

M. Manuel Alba Navarro, secrétaire général du Congrès des députés, a souligné que la place respective des travaux de la « *Ponencia* » et de la commission dans la procédure législative avait régressé au cours des dernières années, un nombre croissant d'amendements étant discutés en séance.

Il a indiqué que face au caractère désormais trop technique des séances publiques, le Congrès des députés cherchait de nouveaux moyens pour assurer l'examen de tous les amendements avant la séance, afin de réserver celle-ci aux débats politiques et de permettre ainsi aux citoyens de voir comment se positionne chaque groupe sur les projets discutés. Une éventuelle réforme de la procédure appliquée au Congrès pourrait donc viser à organiser un débat politique au début[1] et à la fin de l'examen du texte, en séance plénière, et à renvoyer les questions techniques aux travaux de la « *Ponencia* » et de la commission.

---

[1] *Débat sur la totalité du texte si des amendements ont été déposés à cette fin.*

### *D. DES PROCÉDURES DE CONTRÔLE DYNAMIQUES ET DIVERSIFIÉES, UNE IMPLICATION LIMITÉE DANS LE SUIVI DES TEXTES EUROPÉENS*

#### 1. Des outils de contrôle de l'activité gouvernementale diversifiés et fortement utilisés par l'opposition

*a) Les questions au gouvernement*

Les parlementaires espagnols peuvent présenter individuellement des questions orales ou écrites aux membres du gouvernement, les premières pouvant être présentées soit en commission, soit en séance publique.

Au **Sénat**, deux séances mensuelles de questions orales ont lieu chaque mois, le mercredi matin. Les questions doivent être déposées avant midi le jeudi de la semaine précédent la séance. Si elles portent sur un sujet traité par le conseil des ministres, elles peuvent être déposées jusqu'au vendredi précédent, et jusqu'au lundi à 14 heures s'il s'agit d'une question urgente ou en rapport direct avec l'actualité récente. Au cours de chaque séance sont posées 24 questions, réparties entre les groupes proportionnellement à leurs effectifs (7 questions pour le groupe du Partido Popular, 5 à 6 questions pour le groupe socialiste). L'auteur de la question et le ministre disposent chacun de 3 minutes.

**Dans les deux assemblées, l'auteur d'une question écrite** demeurée sans réponse du gouvernement 20 jours après sa publication[1] peut demander **sa conversion en question orale devant la commission compétente** ; elle est alors inscrite à l'ordre du jour de la prochaine réunion de la commission. Aussi le gouvernement préfère-t-il parfois donner aux questions écrites une réponse formelle, afin d'éviter qu'un trop grand nombre ne puissent être transformées en questions orales devant les commissions.

Au **Congrès des députés**, les séances du mercredi après-midi sont notamment consacrées aux questions au gouvernement. La délégation a assisté à une **séance de questions dont l'organisation apparaît très dynamique**.

En effet, l'auteur de la question et le ministre qui lui répond disposent chacun de 2 minutes et 30 secondes, **qu'ils peuvent répartir librement entre leurs temps respectifs de question ou de réponse et un temps de réplique**. Dans la pratique, les parlementaires de la majorité consacrent l'essentiel de leur temps à poser une question et ne font pas usage de la possibilité de réplique. En revanche, les députés de l'opposition conservent en général une partie de leur temps pour répliquer au membre du gouvernement, qui peut ensuite reprendre la parole à son tour, s'il n'a pas utilisé la totalité des 2 minutes 30 qui lui sont imparties.

Par ailleurs, deux écrans géants, placés face à l'hémicycle, retransmettent en direct les images des orateurs. Au bas de ces écrans, deux

---

[1] *Au Congrès des députés, ce délai peut être prorogé de vingt jours par décision du Bureau, sur demande motivée du gouvernement.*

compteurs affichent le temps utilisé par l'auteur de la question et par le ministre. Le décompte apparaît sur un fond vert pendant les deux premières minutes, sur un fond orange pendant les trente dernières secondes, et sur fond rouge lorsque l'orateur a dépassé son temps de parole. Le président de séance assure un strict respect des règles, en désactivant systématiquement le micro de l'orateur qui dépasse le temps qui lui est imparti. Aussi la plupart des orateurs respectent-ils parfaitement leur temps de parole.

*b) Les interpellations*

Les interpellations permettent à leur auteur de susciter un débat général avec le ministre compétent.

**Au Sénat**, elles sont discutées après les questions au gouvernement du mercredi matin. Les interpellations permettent un débat général avec un ministre.

Un accord politique conclu en début de législature prévoit que le parti du gouvernement ne présente pas d'interpellation. **Chaque semaine, sont ainsi discutées 3 interpellations, dont une présentée par le principal parti de l'opposition et 2 par deux autres partis**. Les interpellations doivent être déposées avant 14 heures le lundi précédent la séance. Le gouvernement peut en demander le renvoi pour des raisons d'agenda. L'interpellation renvoyée est alors discutée lors de la séance suivante, sans renvoi possible. L'auteur de l'interpellation et le gouvernement disposent respectivement d'un temps de parole de 15 minutes et d'une possibilité de réplique de 5 minutes.

**Au Congrès des députés**, trois interpellations présentées par trois groupes différents sont discutées le mercredi après-midi, après les questions au gouvernement. L'auteur de l'interpellation et le ministre qui lui répond disposent de 12 minutes pour exprimer leur position et d'un temps de réplique de 5 minutes. Jusqu'au jeudi à 20 heures, le groupe auteur de l'interpellation peut déposer une motion, alors appelée « motion à la suite d'une interpellation », qui est inscrite à l'ordre du jour de la séance suivante.

*c) Les motions (« proposiciones no de ley »)*

Les motions visent à demander au gouvernement de formuler une déclaration sur un sujet ou bien d'adresser aux Cortès un projet de loi sur une matière de leur compétence. Discutées en séance publique le mardi après-midi, au Sénat comme au Congrès des députés, à raison de 3 motions par séance, elles doivent être déposées avant 14 heures le lundi de la semaine précédente. Elles peuvent faire l'objet d'amendements. Le gouvernement n'intervient pas pendant leur discussion[1].

---

[1] *Au Sénat, le débat sur les motions comprend une intervention pour et une contre de 20 minutes chacune, puis les interventions des porte-parole des groupes qui le demandent, d'une durée maximale de 10 minutes. Au Congrès des députés, le porte-parole du groupe auteur de la motion peut la défendre pendant 7 minutes. Les groupes ayant déposé des amendements peuvent ensuite les présenter pendant 5 minutes et les autres groupes disposent également de 5 minutes pour exprimer leur position.*

Le gouvernement doit remettre dans les six mois suivant l'adoption d'une motion par le Sénat un rapport sur la réalisation de ses objectifs. Selon M. Jorge Villarino Marzo, directeur du service de l'aide technico-parlementaire au Sénat, les motions sont avant tout un outil de communication politique, dont l'efficacité apparaît limitée. Le règlement du Congrès des députés ne soumettant pas les motions adoptées à un contrôle d'application, il revient aux groupes d'exercer, le cas échéant, ce contrôle, à des fins politiques.

*d) Les auditions ou comparutions (« comparecencias »)*

Au Sénat, le porte-parole d'un groupe au sein d'une commission peut demander la tenue d'une audition. Cette demande est soumise au Bureau de la commission. Il peut s'agir d'entendre un membre du gouvernement, un haut fonctionnaire ou toute autre personne, même de nationalité étrangère[1].

M. Manuel Cavero Gómez, secrétaire général du Sénat, a indiqué que depuis avril 2004, la majorité sénatoriale appartenant à l'opposition, la pratique des auditions avait évolué. Les commissions ont en effet tendance à multiplier les demandes d'audition, posant parfois des difficultés d'organisation au gouvernement.

*e) Les demandes d'information*

Jusqu'en 2004, seules les commissions pouvaient demander certains documents au gouvernement (rapports internes, notes…). Depuis la VIIIème législature, commencée en 2004, une réforme du règlement du Sénat permet à tout sénateur de demander ces documents, la seule condition étant la signature de la demande par le porte-parole du groupe. Les sénateurs disposent ainsi des mêmes prérogatives, en ce domaine, que les députés.

Tout membre du Congrès des députés peut également présenter des demandes d'information au pouvoir exécutif, après en avoir informé son groupe et par l'intermédiaire de la présidence de l'assemblée.

M. José Antonio Moreno Ara, secrétaire général adjoint du Congrès des députés, a indiqué que le Parlement espagnol ne disposait pas de procédure spécifique de contrôle en matière d'application des lois, mais qu'il revenait aux groupes d'utiliser à cette fin les questions, interpellations et auditions de ministres.

*f) Les commissions d'enquête*

Des commissions d'enquête peuvent être créées par le Congrès des députés ou conjointement par les deux assemblées. Dotées de pouvoirs d'investigation étendus, elles se réunissent à huis clos.

---

[1] *M. Jorge Villarino Marzo a ainsi indiqué que la commission de la culture du Sénat avait entendu le directeur du département de restauration des peintures de la National Gallery de Londres et le Conservateur en chef du Victoria and Albert Museum, afin de s'informer sur les possibilités techniques de transfert du tableau Guernica, de Pablo Picasso, de Madrid à Bilbao.*

Leurs conclusions font l'objet d'un débat en séance plénière. Le Congrès avait ainsi créé le 27 mai 2004 une commission d'enquête sur les attentats du 11 mars 2004 à Madrid, dont les travaux se sont achevés le 30 juin 2005.

### 2. Une implication limitée dans le domaine européen

L'organe chargé au sein des Cortes de suivre les travaux de l'Union européenne est la **Commission mixte pour l'Union européenne**, créée par la loi du 19 mai 1994, composée de 23 députés et 19 sénateurs. Son président et ses deux vice-présidents sont des députés. M. Manuel Huertas Vicente, député, vice-président de la Commission mixte, a indiqué que celle-ci ne disposait pas d'une représentation auprès des institutions européennes.

La Commission mixte peut demander, par l'intermédiaire du Bureau du Congrès des députés, qu'une ou plusieurs autres commissions des deux chambres lui apportent des éléments sur une question qu'elle examine.

Le gouvernement est tenu de remettre à la Commission mixte les propositions de textes de la Commission européenne, accompagnées d'un rapport succinct présentant leur contenu et leurs éventuelles conséquences sur le droit espagnol. Après l'adoption de la proposition de texte par le Conseil des ministres de l'Union, la Commission mixte peut entendre le gouvernement[1].

Par ailleurs, la Commission mixte est informée des activités et de la stratégie suivie par le gouvernement espagnol à l'égard des institutions européennes.

Elle peut en outre adopter des rapports sur les questions relevant de sa compétence et présenter des motions, dans le cadre prévu par les règlements des deux assemblées. Ces rapports permettent d'exprimer son avis sur les textes européens en cours d'élaboration, sans que cette position ne lie le gouvernement dans ses négociations avec les autres Etats membres.

Aussi, le gouvernement veille-t-il surtout à informer les assemblées de la discussion des propositions en cours d'élaboration plus qu'il ne les associe à la négociation.

Enfin, selon les indications fournies à la mission d'information, **la transposition du droit communautaire en droit espagnol représente 15 à 20 % de l'activité législative des Cortes**. La Commission mixte, dépourvue de compétence législative, n'intervient pas dans la transposition des directives.

---

[1] *M. Manuel Huertas Vicente, député, vice-président de la Commission mixte, a cependant déploré que le Parlement espagnol n'ait pas encore procédé à l'audition de commissaires européens.*

## III. L'EDUSKUNTA FINLANDAIS : UN PARLEMENT MONOCAMÉRAL PLEINEMENT IMPLIQUÉ DANS LE PROCESSUS DÉCISIONNEL COMMUNAUTAIRE

La Finlande a récemment connu une importante **réforme constitutionnelle** qui, adoptée par le parlement (l'*Eduskunta*) en 1999, est entrée en vigueur le 1er mars 2000.

L'année **2006** constitue une **année de célébration** importante pour les institutions finlandaises. Elle correspond en effet au centenaire de la naissance du parlement et de l'instauration du suffrage universel, y compris pour les finlandaises qui furent les premières femmes dans le monde à obtenir le droit de voter.

D'un point de vue politique, la Finlande a pour particularité d'être dirigée presque uniquement par des **gouvernements de coalition**, ce qui n'est pas sans effet sur l'organisation et l'activité parlementaires[1].

Les **200 députés** finlandais sont élus pour **quatre ans** au **suffrage universel, direct et proportionnel**.

### *A. UNE PROCÉDURE LÉGISLATIVE ORIGINALE, PRINCIPALEMENT DUE AU SYSTÈME MONOCAMÉRAL DE LA FINLANDE*

Les sessions parlementaires **commencent habituellement au début du mois de février** avec : une **session de printemps** de février à la fin du mois de juin ; une **session d'automne**, qui commence au début du mois de septembre et s'achève à Noël. Cette dernière peut toutefois se poursuivre en janvier si l'examen du projet de loi de finances n'est pas fini. La chambre travaille en moyenne **260 jours par an** (séances et réunions de commissions).

Une semaine type au parlement s'écoule du mardi au vendredi, le lundi étant en principe laissé aux députés pour leur travail en circonscription. Toutefois, le parlement est souvent amené à siéger les lundis au cours des dernières semaines des sessions.

Les **réunions de commissions** (entre une et quatre par semaine en moyenne) **ont généralement lieu le matin et les séances plénières l'après-midi** (14 h le mardi, 15 h le mercredi, 16 h 30 le jeudi et 13 h le vendredi), pour se poursuivre en soirée[2].

---

[1] *Voir en annexe du présent rapport la liste des groupes parlementaires actuellement constitués au sein de l'Eduskunta.*

[2] *Les séances de nuit sont fréquentes en Finlande et peuvent s'achever vers 22 heures, voire beaucoup plus tard en fin de session. Voir en annexe les statistiques concernant la séance pour chacune des assemblées étudiées par la mission d'information.*

L'examen d'un projet ou d'une proposition de loi dure entre deux et quatre mois en moyenne, sauf pour les textes les plus importants qui nécessitent souvent beaucoup plus de temps[1].

### 1. Une initiative en principe partagée entre le gouvernement et les députés

Les textes législatifs peuvent être :

- des **projets de loi** du gouvernement. Plus de **deux cents** projets de loi sont déposés chaque année ;

- des **propositions de loi,** déposées par les députés. Cela correspond à environ cent textes par an[2].

Outre les propositions de loi proprement dites, les députés peuvent également déposer :

- des **motions budgétaires** lors de l'examen du projet de loi de finances chaque année. Il s'agit ainsi de proposer l'augmentation ou la diminution d'une ligne budgétaire ou encore la création d'une nouvelle dépense pour la réalisation d'un projet. Plusieurs centaines de motions budgétaires sont présentées par les députés annuellement ;

- des **motions d'initiatives**, qui consistent en une proposition d'élaboration d'une nouvelle loi ou pour la mise en pratique d'une mesure. Elles visent ainsi à proposer une action gouvernementale, relevant du domaine législatif ou non. La Conférence des présidents peut décider de l'envoi de l'initiative, soit à une commission, signifié en séance plénière, soit en séance plénière pour qu'elle décide de la commission compétente dans le cadre d'un débat d'orientation identique à celui prévu pour les projets ou propositions de loi[3].

**En pratique l'examen des projets de loi constitue toutefois l'essentiel des travaux parlementaires**. Très peu de propositions de loi sont inscrites à l'ordre du jour sans être jointes à un projet de loi. M. Jarmo Vuorinen, secrétaire général adjoint de l'*Eduskunta*, a ainsi indiqué que les autres textes issus d'une initiative parlementaire n'aboutissaient que très rarement.

Un texte devient caduc dès lors qu'il n'a pas été examiné au terme de la législature.

---

[1] *Voir en annexe du présent rapport le schéma présentant la procédure législative en Finlande.*
[2] *Un groupe parlementaire ne peut présenter une proposition de loi, ce droit étant personnel aux députés.*
[3] *Voir le 2 du présent A.*

### 2. Un débat d'orientation en séance plénière pour tout projet ou proposition de loi déposé

Une fois déposés au parlement, **tous les projets ou propositions de loi font obligatoirement l'objet d'un débat d'orientation en séance plénière** avant d'être renvoyées à une commission spécialisée.

L'objectif de ce débat d'orientation est de fournir tous les éléments et points de vue susceptibles de faciliter et éclairer le travail en commission. Seules des orientations sont définies à ce stade. Aucune décision n'est prise sur le contenu du texte. La séance détermine seulement, à l'issue du débat, quelle est la commission spécialisée compétente pour son examen. Si plusieurs commissions sont susceptibles de l'être, elle peut décider que certaines d'entre elles doivent donner leur avis à la commission déclarée compétente au fond.

M. Jarmo Vuorinen, secrétaire général adjoint de l'assemblée, a indiqué que la durée du débat d'orientation pouvait être très courte pour certains textes (quelques minutes) et qu'elle variait sensiblement selon l'importance du sujet abordé et l'intérêt que les députés présents en séance lui portaient.

### 3. Le travail en commission, cœur de la procédure parlementaire finlandaise

Vos rapporteurs ont pu constater que **l'essentiel du travail législatif a lieu en commission**. M. Jarmo Vuorinen, secrétaire général adjoint, a d'ailleurs insisté sur l'importance du travail préparatoire des commissions, des modifications, autres que celles proposées par la commission, étant d'ailleurs très rarement retenues en séance plénière.

Le parlement compte 14 commissions spécialisées et permanentes[1] :

| | |
|---|---|
| Commission constitutionnelle | Commission des Affaires étrangères |
| Commission des Finances | Commission de la Fonction publique |
| Commission des Lois | Commission des Communications |
| Commission de l'Agriculture et de la Sylviculture | Commission de la Défense |
| Commission de l'Education et de la Culture | Commission des Affaires sociales et de la Santé |
| Commission de l'Economie | Commission de l'Avenir |
| Commission du Travail et de l'Egalité | Commission de l'Environnement |

Des commissions provisoires peuvent également être créées. Ainsi en fut-il de la commission de l'Avenir, désormais devenue une commission permanente.

---

[1] *Chacune d'entre elles comporte 17 membres titulaires et 9 suppléants, à l'exception de la commission des Finances qui compte 21 membres et 19 suppléants.*

Une fois saisie d'un projet ou d'une proposition de loi, à l'issue du débat d'orientation, la commission entreprend généralement son examen dans les plus brefs délais. Son travail se divise en **deux étapes** :

- un examen préparatoire. Il débute par l'audition d'experts, tels que les fonctionnaires ayant préparé le dossier, les représentants des administrations, organisations ou toutes instances intéressées par le sujet.

A l'issue de ces auditions, un **débat général** sur le projet de loi est engagé entre les membres de la commission, avant un examen **article par article,** permettant d'établir précisément une position.

Sur la base des conclusions issues de l'examen préparatoire, un projet de rapport est établi.

**La fonction de rapporteur n'existe pas en Finlande**. Le rapport est donc rédigé par des fonctionnaires et défendu par le président de la commission. Toutefois, des rapporteurs peuvent être nommés, par la Grande commission, dans tous les cas depuis 1995, et par les autres commissions pour des cas exceptionnels ;

- un examen décisionnel. Il se compose de nouveau d'un débat général suivi d'un examen détaillé du projet ou de la proposition de loi. Toutefois, lorsque l'affaire traitée est claire et qu'elle fait l'unanimité dès l'examen préparatoire, la commission peut décider que ce dernier constitue également l'examen décisionnel.

Les négociations avec le gouvernement se déroulent lors de l'examen du texte par la commission. Le gouvernement ne dépose en effet que très rarement des amendements en séance.

En général, l'examen d'un projet de loi en commission dure de **un à deux mois**. En principe, les réunions des commissions ne sont pas publiques, à l'exception de certaines auditions.

Dans l'exposé général de son rapport, la commission énonce sa position sur le texte, en proposant son adoption sans modification, son rejet ou son adoption avec modifications par amendements.

Le travail de la commission est d'autant plus essentiel que l'examen du projet ou de la proposition de loi en séance plénière s'effectue au regard de ses conclusions.

### 4. Une organisation plutôt souple de l'examen en séance plénière

Une fois le travail en commission effectué, le texte, sur le rapport de la commission concernée, est renvoyé à la séance plénière pour y être examiné au cours de deux lectures.

La fixation de l'ordre du jour relève uniquement du parlement. Si, aux termes du règlement de l'assemblée finlandaise (article 46), c'est son

Président qui doit déterminer l'ordre du jour[1], cette compétence est, en pratique, exercée collégialement par la Conférence des présidents[2]. Réunie avant chaque séance plénière, cette dernière établit généralement le calendrier parlementaire pour une longue période.

Le gouvernement ne participe donc aucunement à la fixation de l'ordre du jour d'un point de vue constitutionnel[3]. Toutefois, il convient de préciser que cette tâche est essentiellement automatique, dans la mesure où elle est effectuée en fonction des textes proposés par le gouvernement puis de la sortie des rapports des commissions.

*a) La première lecture*

Au cours de la première lecture, l'examen en séance plénière des projets et propositions de loi s'effectue en **deux étapes**.

**Dans un premier temps, un débat général est engagé**. Lorsqu'il s'agit d'un texte majeur, le président de la commission compétente intervient en général le premier pour présenter le rapport établi.

Le Président de la séance peut décider discrétionnairement de donner en priorité la parole à un ministre, au chancelier de la justice[4] ou au médiateur du Parlement[5].

**Ensuite, le projet ou la proposition de loi fait l'objet d'une lecture détaillée**, dans le cadre de laquelle sont discutés les amendements proposés.

● Le temps de parole des députés est en principe **illimité**. Le règlement de l'assemblée prévoit uniquement que les propos tenus doivent être en lien avec le sujet examiné.

Toutefois, depuis le début des années 80, le Président du parlement et les groupes parlementaires s'efforcent, par leurs recommandations, de condenser les interventions des députés pour diminuer la durée des débats afin qu'ils soient plus vivants. Chaque intervention est supposée ne pas dépasser dix minutes. M. Jarmo Vuorinen, secrétaire général adjoint de l'*Eduskunta*, a estimé que le respect de cette règle était assez strictement surveillé.

En principe, un député peut intervenir **deux minutes depuis sa place**. **Pour s'exprimer plus longtemps, il doit intervenir depuis la tribune**

---

[1] *Le Président de l'Eduskunta ainsi que les vice-présidents sont élus au début de chaque session, au cours de la première séance plénière.*

[2] *La Conférence des présidents est composée du Président et des vice-présidents de l'Eduskunta ainsi que des présidents des commissions.*

[3] *Il n'existe d'ailleurs pas de ministre chargé des relations avec le parlement en Finlande.*

[4] *Attaché au gouvernement, le chancelier de la justice est nommé par le Président de la République.*

[5] *En effet, le médiateur en Finlande (Ombudsman) ainsi que ses deux médiateurs-adjoints sont élus par le Parlement, pour un mandat de quatre ans renouvelables. Juriste éminent, le médiateur peut, de même que le chancelier de la justice, assister et participer aux débats en séance plénière, en particulier lors de l'examen d'un rapport présenté par lui au sujet d'une affaire déposée au parlement sur son initiative (article 48 de la Constitution).*

**réservée aux orateurs**. Le Président peut toutefois accepter une intervention plus longue des députés depuis leur place.

La Conférence des présidents peut également décider de déterminer préalablement un temps réservé aux discours dans le cadre du débat général et d'encadrer davantage les demandes de parole des députés pour l'examen de certains textes. M. Jarmo Vuorinen a confirmé cette pratique.

L'ordre d'intervention des parlementaires est déterminé en fonction de la taille respective des groupes parlementaires (du plus au moins important nominativement). Toutefois, le Président peut décider de modifier cet ordre lorsqu'un nouveau groupe parlementaire a été constitué au cours de la législature ou pour toute autre raison justifiant un tel changement.

Le Président peut également **donner la parole,** à tout moment, **à tout député souhaitant répondre à l'un des intervenants**, pour une durée, maximale en principe, de deux minutes. Pour certains débats, le Président peut décider que ce droit de réplique ne s'exerce que pour une minute par député.

● Le vote des députés s'effectue par voie électronique, depuis le pupitre dont chacun dispose à sa place (oui : touche verte ; non : touche rouge ; abstention : touche jaune).

● En principe, de même qu'en commission, **la présence des députés est obligatoire en séance**. En pratique, ils sont généralement au moins présents lors de l'appel nominal qui a lieu au début de chaque séance[1]. Leur absence est autorisée pour des raisons médicales ou personnelles, ainsi que pour l'exercice d'activités liées à leur mandat parlementaire[2].

Si, d'après ce qui a été indiqué à vos rapporteurs lors de leur entretien avec certains députés et du dîner organisé à l'ambassade de France, les sanctions applicables (suspension de salaire...) en cas d'absences fréquentes d'un député sont en réalité rarement employées, il apparaît que l'absentéisme **est toutefois vivement combattu par le fait que les feuilles de présence des parlementaires sont publiques et généralement publiées par la presse**, au moins une fois par an et surtout avant des élections parlementaires. En outre, le règlement de l'*Eduskunta* ne prévoit **aucune délégation de vote**.

● Comme l'a confirmé en pratique M. Jarmo Vuorinen, secrétaire général adjoint du parlement finlandais, il n'existe **aucune limite** au droit d'amendement des députés, si ce n'est qu'il doit avoir un **lien avec le texte examiné**. Le contrôle de la recevabilité d'un amendement est assuré par le Président, dont la décision peut faire l'objet d'un appel devant la commission des Affaires constitutionnelles. En pratique, le secrétariat du Parlement, qui constitue l'organe de direction de l'administration parlementaire[3], procède à

---

[1] *Tout député qui ne s'est pas rendu à la séance plénière dans les quinze minutes qui suivent l'appel nominal est inscrit absent au procès-verbal. Le député qui arrive en séance plénière passé ce délai peut toutefois être inscrit présent s'il s'annonce au président en utilisant le bouton électronique de son pupitre ou en lui remettant un billet portant son nom.*

[2] *Les demandes d'absence sont gérées par la Conférence des présidents.*

[3] *Voir en annexe du présent rapport l'organisation du secrétariat du Parlement.*

un examen préliminaire des amendements et les députés acceptent en général son analyse et ne déposent donc pas ceux qui seraient considérés comme irrecevables.

Un amendement, présenté trop tard pour être inclus dans les documents distribués en séance doit tout de même être déposé, si possible, au service de la séance, au moins trois heures avant le début de la séance.

Les amendements proposant des modifications autres que celles de la commission sont rarement adoptés en séance publique. M. Jarmo Vuorinen, secrétaire général adjoint de l'*Eduskunta*, a ainsi expliqué que le débat en séance publique était « *réservé au consensus politique* ». Il a indiqué que seuls trois textes avaient ainsi fait l'objet d'amendements en séance au cours de la dernière législature.

Au regard des propos tenus par les personnes entendues, vos rapporteurs ont pu constater que **la majorité des modifications apportées au cours du processus parlementaire était d'ordre technique**.

*b) La deuxième lecture : adoption ou rejet du texte*

La deuxième lecture d'un projet de loi en cours d'examen par le parlement **ne peut débuter au plus tôt que le troisième jour suivant la clôture de la première lecture**.

**L'*Eduskunta* ne peut alors voter que l'adoption ou le rejet du texte adopté en première lecture**. Aucun amendement ne peut plus être adopté à ce stade et la commission n'intervient plus.

### 5. L'intervention possible de la Grande commission

Réunis en séance plénière, dans le cadre d'une première lecture d'un projet de loi, les députés **peuvent décider de renvoyer ledit texte à la Grande commission** afin qu'elle l'examine à son tour.

Composée de 25 membres et 13 suppléants[1], la Grande commission constitue la quinzième commission permanente de l'*Eduskunta*. Comme détaillé ci-dessous, elle a pour principale mission de définir la position du parlement finlandais en matière européenne[2].

**La Grande commission doit obligatoirement être saisie de tous les projets ou propositions de loi pour lesquels le texte proposé par la commission spécialisée a été amendé au cours de la séance plénière en première lecture**.

Cette **situation est toutefois assez peu fréquente**, la Grande commission n'étant saisie que de quelques projets de loi chaque année.

---

[1] *En outre, le député qui représente les îles Åland a toujours le droit d'assister aux réunions de la Grande commission.*
[2] *Voir le C du présent III.*

### 6. Un contrôle de constitutionnalité a priori, assuré par la commission constitutionnelle du parlement

La commission constitutionnelle du parlement est chargée de donner un **avis sur la constitutionnalité des projets et propositions de loi qui sont soumis à son examen**. Elle peut être saisie, par la séance plénière ou une commission spécialisée, de tout texte non encore définitivement adopté.

M. Kimmo Sasi, président de la commission constitutionnelle, a indiqué qu'environ **20 % des projets de loi** étaient examinés par la commission au cours du travail parlementaire.

Il a également expliqué que la quasi totalité des positions défendues par la commission constitutionnelle était fixée de façon **consensuelle** entre ses différents membres, l'examen du texte ne devant porter que sur sa constitutionnalité, et en aucun cas sur son opportunité politique. Il a indiqué qu'il n'était dès lors procédé que très rarement à un vote au sein de la commission constitutionnelle, l'un des derniers textes l'ayant nécessité étant le projet de loi tendant à transposer la directive communautaire relative aux droits d'auteur. Selon M. Johannes Koskinen, membre de la Grande commission, la commission constitutionnelle prend effectivement des « *décisions juridiques et unanimes* ».

**Si la commission constitutionnelle** décide de la nécessité de modifier une disposition d'un projet ou proposition de loi et **présente un amendement en ce sens, la commission compétente est tenue de le reprendre**. Il ne peut être passé outre la position de la commission constitutionnelle.

Enfin, il convient de préciser qu'après son adoption, l'inconstitutionnalité d'une loi peut toujours être invoquée. En effet, toute juridiction est « *tenue d'accorder la primauté à la Constitution lorsque l'application d'une disposition législative au cas soumis à son examen est en évidente contradiction avec la Constitution* » (article 106 de la Constitution). M. Kimmo Sasi, président de la commission constitutionnelle, a toutefois précisé qu'il était en pratique très rare qu'une juridiction constate l'inconstitutionnalité d'une disposition législative.

### 7. La « sanction » du Président de la République

Le projet ou la proposition de loi adopté par le parlement est ensuite **transmis au Président de la République pour « sanction » (promulgation)** dans un délai de trois mois suivant l'envoi du texte. Le Président de la République peut préalablement demander son avis à la Cour suprême ou à la Cour administrative suprême.

Une loi n'ayant pas obtenu la « sanction » du Président est renvoyée au parlement pour un **nouvel examen**. Elle ne peut alors qu'être adoptée sans changement ou rejetée, à la majorité des voix.

Si le texte est de nouveau adopté sans modification, il entre en vigueur, même sans « sanction » de la part du Président de la République. Si la loi est rejetée, elle devient caduque.

### *B. UNE PLACE RECONNUE À L'OPPOSITION DANS L'ORGANISATION ET LE TRAVAIL PARLEMENTAIRES*

#### 1. La représentation proportionnelle des groupes parlementaires dans l'organigramme

Le **choix des députés** pour occuper les postes les plus essentiels du parlement s'effectue en principe de façon **consensuelle** entre les groupes parlementaires (sans vote). Sont principalement concernées les fonctions de président et vice-présidents du parlement ainsi que celles de présidents de commission.

Pour effectuer cette répartition, **le principe de proportionnalité s'applique,** ce qui laisse dès lors une **place non négligeable à l'opposition dans l'organisation parlementaire**.

Ainsi, comme l'a expliqué M. Jarmo Vuorinen, secrétaire général adjoint de l'*Eduskunta*, les présidences de trois commissions spécialisées, parmi lesquelles la commission des Lois et la commission constitutionnelle[1], sont actuellement confiées à des membres de l'opposition.

Précisons que la tradition parlementaire veut également que, tout en appartenant à la majorité parlementaire, le Président du parlement ne soit pas membre du même parti politique que le Premier ministre[2].

#### 2. L'opposition dans le processus législatif

Le règlement de l'assemblée finlandaise offre à l'opposition les moyens habituels d'expression (amendements, questions, interventions en séance, dépôt de propositions de loi…), lesquels peuvent être assez souplement usités, ainsi que certaines règles spécifiques qui peuvent contribuer à renforcer leur place dans l'activité parlementaire.

Tout d'abord, comme développé précédemment, **les députés de l'opposition ont la garantie que toutes les propositions de loi qu'ils**

---

[1] *M. Jarmo Vuorinen a d'ailleurs précisé qu'une tradition parlementaire voulait que la commission constitutionnelle soit systématiquement présidée par un membre du parti du rassemblement national depuis les années 40, quel que soit le résultat des élections législatives.*

[2] *Cette pratique est possible en Finlande dans la mesure où les gouvernements sont généralement formés par coalition d'un ou deux grands partis politiques avec plusieurs plus petits.*

**déposent font nécessairement l'objet d'un débat d'orientation en séance publique** avant leur renvoi pour examen à une commission spécialisée.

Cette étape originale de la procédure législative finlandaise offre une tribune incontestable aux idées et propositions des membres de l'opposition. Ainsi, au cours de la période 2002-2006, ces derniers ont déposé 486 propositions de loi qui ont toutes fait l'objet d'un débat d'orientation.

Pour autant, vos rapporteurs ont pu remarquer que peu de propositions de loi de l'opposition ont ensuite dépassé le stade du débat d'orientation[1]. Aucune disposition du règlement ne prévoit d'ailleurs de séance publique réservée à l'examen des propositions de loi.

Au cours de la période 2002-2006, neuf propositions de loi issues de membres de l'opposition ont été adoptées par le parlement, trois d'entre elles ayant été examinées conjointement dans la mesure où elles concernaient le même sujet. Les plus récentes propositions de loi examinées par le parlement furent la proposition de loi tendant à introduire une taxe sur les sacs plastiques et la proposition de loi visant à amender la loi sur les mines, toutes deux déposées par le groupe parlementaire des Verts.

En outre, les propositions de loi relatives aux finances publiques présentées par l'opposition (entre 5 et 10 par an) sont généralement regroupées pour être examinées conjointement au cours de l'année.

Ensuite, de façon plus anecdotique mais non sans intérêt pour les membres de l'opposition, **les députés dont l'avis diverge** de celui exprimé par une majorité des membres de la commission **peuvent produire une contribution, laquelle est annexée au rapport de la commission**[2].

### *C. UNE PARTICIPATION ACTIVE DE L'EDUSKUNTA AU PROCESSUS DÉCISIONNEL COMMUNAUTAIRE*

La Finlande est devenue membre de l'Union Européenne le 1er janvier 1995.

**Les pouvoirs du parlement finlandais en matière européenne** sont définis par les articles 93, 96 et 97 de la Constitution. Ils sont particulièrement développés en la matière et permettent à l'*Eduskunta* d'**intervenir très en amont dans l'élaboration des normes communautaires relevant du domaine législatif finlandais**, avant même que la Commission européenne n'ait fourni un premier projet de texte.

**La Grande commission est l'organe du parlement finlandais principalement chargé des questions européennes**, à l'exception de celles

---

[1] *Comme indiqué précédemment, les propositions de loi, présentées tant par des députés de la majorité que de l'opposition, ne font pas fréquemment l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de l'assemblée.*

[2] *Cette possibilité est offerte aux députés lorsque la position de la commission sur un projet ou une proposition de loi n'est pas consensuelle et doit être déterminée par un vote.*

relevant de la politique de sécurité (PDSC) ou étrangère (PESC) qui sont confiées à la commission des Affaires étrangères.

La **transposition des directives communautaires** est quant à elle assurée par **la commission spécialisée chargée du secteur concerné**.

### 1. L'examen des questions européennes par la Grande commission : des positions qui engagent le parlement

L'**examen** par la Grande commission des projets d'actes communautaires est **différent selon que ceux-ci relèvent du domaine législatif finlandais ou non**. Sont ainsi distingués les **dossiers ou questions « U » des dossiers ou questions « E »**.

Dans tous les cas, **l'avis émis par la Grande commission sera considéré comme celui de l'*Eduskunta***.

#### *a) L'examen des dossiers ou questions « U » pour lesquels les décisions du parlement lient le gouvernement*

**Tout projet d'acte de l'Union européenne relevant du domaine législatif finlandais doit être immédiatement (« sans délai ») soumis à l'*Eduskunta* par le gouvernement.** Il s'agit des **dossiers ou questions « U »**. Le gouvernement ne peut engager la Finlande sur un de ces sujets au niveau européen tant qu'il ne dispose pas de la position du parlement.

● Les dossiers « U » sont déposés au parlement par le gouvernement, par le biais de lettres adressées au Président et auxquelles sont annexées les propositions de décisions de l'Union européenne.

Le projet d'acte est transmis à la Grande commission ainsi qu'à la commission spécialisée compétente, laquelle doit rendre son avis avant que la Grande commission n'ait statué.

**La Grande commission et les commissions spécialisées développent ainsi une coopération très étroite** pour l'examen des projets de textes, selon M. Johannes Koskinen et Mme Astrid Thors, tous deux membres de la Grande commission.

La Grande commission peut procéder à la consultation du ministre concerné ainsi que des fonctionnaires et experts qui l'assistent.

La position de la Grande commission est en règle générale exprimée dans le cadre de la conclusion orale de son président, au regard des discussions ayant eu lieu en son sein. Elle peut également l'être par écrit, sous la forme d'un avis. Comme indiqué précédemment, la Grande commission peut, en outre, nommer un rapporteur depuis 1995 mais cette faculté n'est pas très usitée.

Les réunions de la Grande commission ont généralement lieu les mercredi et vendredi. Comme indiqué par M. Peter Saramo, responsable du

secrétariat de la Grande commission, le vendredi est ainsi consacré à l'émission des avis devant être pris avant la prochaine réunion du Conseil.

Insistant sur le rôle joué par le parlement en matière européenne, Mme Astrid Thors, présidente de la sous-commission chargée des Affaires intérieures et justice, membre de la commission des Lois et ancien membre du Parlement européen, a indiqué qu'avant leur audition par la Grande commission, les ministres s'attelaient ainsi à « *une importante préparation afin de pouvoir répondre à toutes les questions des parlementaires et défendre la position du gouvernement devant eux* ». Elle a toutefois regretté que les réunions de la Grande commission ne soient pas publiques.

● **L'avis de la Grande Commission sur les dossiers « U » constitue la position officielle du parlement et lie entièrement le gouvernement**. Ce dernier ne peut ensuite défendre une autre position dans le cadre de ses négociations au sein de l'Union européenne. En cas de désaccord, il ne lui reste que la possibilité de soumettre de nouveau le projet d'acte à la Grande commission, autant que nécessaire pour qu'elle fasse évoluer sa position.

Dans l'hypothèse où le gouvernement serait amené à s'écarter de la position fixée par l'*Eduskunta*, notamment pour des raisons politiques face aux autres Etats membres, il devrait immédiatement s'en expliquer devant la Grande commission. Cette règle découle du principe constitutionnel selon lequel le gouvernement est politiquement responsable devant le parlement.

Afin que la position du parlement sur les différents dossiers « U » qui lui sont soumis encadre véritablement l'action du gouvernement finlandais, la Grande commission exprime ses avis avant leur examen au sein des organes de préparation du Conseil européen. Elle suit également les décisions prises par le Conseil des ministres pendant le déroulement des négociations.

Ainsi, les membres de la Grande commission rencontrés par vos rapporteurs ont pu constater que les députés finlandais avaient pris position sur le projet de directive dite « directive Bolkestein » depuis plus de deux ans.

● La Conférence des présidents peut également décider d'**inscrire un dossier « U » à l'ordre du jour, pour débat en séance plénière.** Toutefois, aucune décision ne pourra être prise en séance, la Grande commission demeurant pleinement compétente pour fixer la position du parlement en matière européenne.

*b) Les dossiers ou questions « E »*

L'*Eduskunta* peut également demander à **connaître toute question ou document, autre que des actes législatifs, relevant de l'Union européenne**. Le droit d'information du parlement sur ces questions est total. Cela concerne principalement tous les documents préparant l'adoption de nouvelles mesures législatives (livres verts ou blancs, documents d'études...). Ils sont dénommés les **dossiers ou questions « E »**. En pratique, tous les documents communautaires sont en général directement transmis par le gouvernement au parlement.

Le gouvernement peut également décider de soumettre à l'appréciation de l'*Eduskunta* toute question traitée dans le cadre de l'Union européenne.

D'après les statistiques fournies par la « *Select committee on modernization of the House of Commons* » de la Chambre des communes sur l'« *Examen des questions européennes* »[1], il semblerait que, contrairement à ce qui était attendu, le nombre de dossiers « E » examinés par le parlement finlandais soit plus important que celui des dossiers « U ». Ainsi, en 2002, la Grande commission a examiné 85 nouveaux dossiers « U », contre 154 nouveaux dossiers « E ». De même, au cours de l'année 2003, marqué par des élections parlementaires, 70 dossiers « U » et 107 dossiers « E » furent examinés.

### 2. Une information permanente et complète du parlement en matière européenne

#### *a) Un suivi attentif des réunions intergouvernementales au sein de l'Union européenne*

Les ministres doivent se rendre devant la Grande commission, tant avant qu'après les sessions du Conseil de l'Union européenne. Les parlementaires peuvent ainsi s'assurer que leurs recommandations et positions sont connues du ministre et vérifier ensuite qu'elles ont bien été respectées par le gouvernement lors des discussions préparatoires au projet d'acte communautaire. La Grande commission peut également, par ce retour, décider d'ajuster ou modifier sa position et se tenir pleinement informée de l'évolution du texte.

Chaque année, les ministres sont entendus par la Grande commission avant et après quelque 100 à 110 conseils et autres réunions ministérielles organisées dans le cadre de l'Union européenne.

Le Premier ministre doit également présenter un rapport à la Grande commission avant chaque réunion du Conseil européen, notamment pour toute modification des traités constitutifs de l'Union européenne. La Grande commission peut donner son avis au gouvernement et doit être informée de toute évolution proposée par le Conseil et des positions prises par la Finlande.

M. le député Johannes Koskinen a ainsi considéré que les membres de la Grande commission disposaient de la même documentation que les ministres en matière communautaire. Mme Astrid Thors a quant à elle estimé que les évolutions proposées pour améliorer la participation des parlements nationaux par le projet de Constitution européenne n'apportait que peu d'avancées pour le parlement finlandais qui dispose déjà d'un niveau très élevé d'information.

---

[1] *« Scrutiny of European Business », second report on session 2004-05 of the Select committee on modernization of the House of Commons.*

*b) Le Secrétariat pour l'Union Européenne*

L'*Eduskunta* est doté d'un **Secrétariat pour l'Union européenne**, composé de conseillers de la Grande commission et de la commission des Affaires étrangères, d'un expert spécial en poste à Bruxelles et d'un responsable du service de presse chargé des relations publiques de la Grande Commission.

Le secrétariat pour l'Union européenne est ainsi **chargé** :

- d'assister le Président de l'*Eduskunta* et le Secrétaire général du Parlement dans leurs relations avec les institutions européennes, en particulier avec le Parlement européen, ainsi que les commissions, députés, groupes parlementaires et autres services lorsqu'ils traitent des affaires européennes ;

- de coordonner les relations du parlement avec les différentes institutions européennes et avec la représentation permanente finlandaise auprès de l'Union européenne. Il est ainsi responsable, le cas échéant, de la correspondance et des communications avec ces institutions ;

- de veiller aux liens techniques entre l'*Eduskunta* (la Grande commission en particulier) et les corps législatifs et les commissions des affaires européennes des autres Etats membres. Il s'occupe ainsi de la correspondance et de la coordination finlandaises dans le cadre de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires des Parlements de la Communauté européenne (COSAC) ;

- d'assister le Secrétariat général pour les affaires européennes.

S'agissant du poste à Bruxelles, Mme Sarita Kaukaoja, fonctionnaire de l'*Eduskunta* qui l'a occupé plusieurs années, a indiqué que la Finlande avait été le deuxième pays européen à décider de créer une telle fonction (en 1996 après le Danemark) et que son rôle était essentiellement de produire chaque semaine des comptes-rendus de l'activité législative communautaire, adressés à la Grande commission et aux commissions compétentes. Elle peut également être sollicitée par ces dernières pour des expertises sur un sujet communautaire.

## *D. UN CONTRÔLE EFFECTIF DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE*

### 1. De nombreux outils pour exercer un contrôle politique sur le gouvernement

La séance plénière constitue le lieu essentiel de débat politique en Finlande et plusieurs procédures parlementaires permettent aux députés de prendre connaissance et contrôler l'action du gouvernement dans ce cadre.

*a) Les notifications, rapports et comptes-rendus*

Transmis au parlement par le gouvernement, **les notifications, rapports** et **comptes-rendus** constituent les documents permettant un échange

traditionnel entre ces deux institutions. L'examen des comptes-rendus et des notifications peuvent ainsi donner lieu à un **débat** de deux jours **en séance publique**.

● Les **rapports et notifications** ont généralement pour objet de présenter au parlement la politique gouvernementale sur un thème précis :

- les rapports sont adressés à la commission compétente avant de faire l'objet d'un examen détaillé en séance sur la base du rapport de cette dernière ;

- les notifications portent sur un débat d'actualité et sont adressées par le Premier ministre ou un ministre désigné par lui. Elles peuvent être renvoyées à une commission pour examen et le Président du parlement décide si elles donnent lieu à un débat en séance.

A l'initiative du gouvernement, **deux à cinq rapports** et **une à deux notifications** sont communiqués au parlement **chaque année**.

● S'agissant des **comptes-rendus**, ils doivent nécessairement être transmis par le gouvernement et certains organes rattachés au parlement (par exemple le médiateur) chaque année. Rendant compte de l'activité de ces organes, ils font l'objet d'un débat d'orientation en séance, avant d'être envoyés en commission puis de faire l'objet d'une lecture unique.

*b) Les questions au gouvernement*

● Les députés peuvent poser des **questions orales** en séance plénière aux membres du gouvernement, équivalentes aux questions d'actualité en droit parlementaire français.

Elles ont habituellement lieu le jeudi à 16h30 et la séance dure une heure, pendant laquelle une dizaine de sujets sont en principe traités. Le temps de parole de chaque intervenant (tant les députés que les ministres) est limité, généralement à une minute, afin de garantir le caractère vivant et rythmé du débat.

Les ministres sont amenés à répondre aux questions des députés sans préparation particulière, celles-ci n'étant pas connues par eux à l'avance.

Le Président doit décider, au regard des députés ayant manifesté leur volonté de poser une question, l'ordre des interventions ainsi que le temps consacré à chaque thème. Généralement l'heure des questions ne suffit pas à passer toutes les interventions souhaitées.

Plus occasionnellement, la séance des questions orales peut également être employée pour poser des questions se rapportant à un secteur particulier de l'administration ou à un sujet spécifique.

● Les députés peuvent également poser des **questions écrites** au gouvernement.

Texte d'environ une page, il comprend un exposé des motifs et la question proprement dite. Celle-ci est adressée au ministre compétent qui doit

y répondre dans un délai de 21 jours suivant son dépôt. La réponse, également écrite, est communiquée au parlement et publique.

Le parlement peut, sur proposition de la Conférence des présidents, décider, pour un motif particulier, que chaque député ne peut poser plus d'un certain nombre de questions écrites pendant la session ou une partie de la session.

*c) Les débats organisés en séance plénière*

● Un débat d'actualité peut être prévu par le parlement. Une proposition de sujet peut être faite par écrit par tout député, et sur la base de laquelle la Conférence des présidents décide ou non de l'organisation d'un débat et de la durée des interventions éventuelles.

● Le Premier ministre ou toute personne qu'il désigne peut également prononcer une déclaration devant le parlement, sur toute question relevant de ses attributions. Celle-ci donne lieu à un débat sans qu'aucune décision ne puisse être prise.

Pouvant être utilisée deux fois par an, cette procédure vise à permettre au Premier ministre de présenter au parlement d'importantes réformes décidées par le Conseil des ministres.

*d) La mesure de la confiance au gouvernement : l'interpellation et les communications*

● Afin de mesurer la confiance dont jouit le gouvernement vis-à-vis du parlement, les députés disposent de la procédure de l'interpellation. Signée par au moins vingt parlementaires et déposée par écrit au secrétariat du parlement, elle consiste à présenter, en séance, une question transmise sans débat au gouvernement. Ce dernier doit ensuite fournir, dans les quinze jours suivant le dépôt de l'interpellation, une réponse à ses auteurs, qui fait l'objet d'un débat, pendant au moins une journée. Le débat aboutit à un vote sur la confiance au gouvernement lorsqu'une motion de censure a été proposée.

D'après les informations fournies par l'*Eduskunta*, trois à cinq interpellations sont effectuées par an, leur nombre étant susceptible de diminuer dans la mesure où d'autres moyens d'interroger le gouvernement et de contrôler son action se sont développés. En pratique, du fait que les gouvernements successifs sont depuis plusieurs années généralement des gouvernements de majorité, il apparaît que la confiance leur est toujours renouvelée par le parlement.

● Le gouvernement peut également décider lui-même d'adresser au parlement une communication sur une affaire relative à la gestion des affaires de l'Etat ou aux relations internationales. A l'occasion de son débat en séance, les députés peuvent proposer l'adoption d'une motion de censure, vis-à-vis du gouvernement tout entier ou d'un seul ministre. L'examen de la communication doit dans ce cas aboutir à un vote sur la motion.

M. Jarmo Vuorinen, secrétaire général adjoint de l'*Eduskunta*, a fait remarquer que les ministres, qui demeurent députés lorsqu'ils l'étaient

auparavant[1], peuvent participer au vote sur la confiance du gouvernement auquel ils appartiennent.

### 2. Un contrôle financier rigoureux

En vertu de l'article 90 de la Constitution, le parlement veille à la gestion des finances de l'Etat et au respect du budget qu'il a voté. A cet effet, il élit en son sein des **contrôleurs des comptes de l'Etat**, cinq titulaires et cinq suppléants. Ils remettent chaque année un rapport et, le cas échéant, des rapports extraordinaires au parlement.

En outre, en vertu de ce même article, un organe indépendant procède à l'inspection de la gestion des finances de l'Etat et s'assure du respect du budget de l'Etat. Cette **inspection des finances de l'Etat** rend compte de ses activités chaque année au parlement dans le cadre d'un rapport.

Les contrôleurs des comptes de l'Etat et l'inspection des finances de l'Etat doivent pouvoir recevoir toutes informations nécessaires à l'accomplissement de leur tâche de la part des autorités et des instances sujettes à leur contrôle.

L'institution des contrôleurs des comptes de l'Etat est actuellement en cours de réforme. La Conférence des présidents a en effet institué une commission chargée de réfléchir sur les possibles améliorations du contrôle parlementaire sur les finances de l'Etat. Elle a rendu son rapport le 28 février 2005 et prôné la **création d'une commission d'audit parlementaire**. Un projet de texte devrait être prochainement présenté au parlement par le gouvernement sur ce sujet.

L'objectif est de permettre la création de cette commission d'audit parlementaire au cours de l'année 2006 afin qu'elle puisse commencer son activité au printemps 2007. Elle remplacerait les contrôleurs des comptes de l'Etat.

En outre, le gouvernement doit rendre chaque année, au mois de juin suivant l'année budgétaire concernée, un **rapport sur les comptes définitifs de l'Etat** (article 46 de la Constitution), **consistant à faire un bilan sur la gestion des finances de l'Etat et le respect de son budget**.

Enfin, le parlement exerce un contrôle spécifique sur la Banque de Finlande ainsi que sur la Caisse nationale des assurances sociales.

---

[1] *En pratique, la quasi totalité des ministres sont également membres du parlement.*

## IV. LA POLOGNE : UN PARLEMENT « JEUNE » EN RECHERCHE D'EFFICACITÉ ET DE TRANSPARENCE

Le Parlement polonais est composé de deux chambres élues au suffrage universel direct, la Diète (ou Sejm) et le Sénat, rétabli en 1989. La réunion des deux chambres est appelée Assemblée nationale. Les élections parlementaires (la Diète et le Sénat étant renouvelés simultanément) du 25 septembre 2005 ont vu le triomphe des deux partis de droite (Droit et Justice ; Plateforme citoyenne). En octobre, M. Lech Kaczynski, candidat de Droit et Justice, remportait l'élection présidentielle. Depuis, la Pologne connaît une situation d'instabilité institutionnelle.

**La législature** de la Diète et du Sénat commence le jour de la première séance de la Diète et prend fin le jour précédant la première séance de la Diète de la législature suivante. La VIème législature a commencé au lendemain des élections de septembre 2005[1].

### *A. UNE PROCÉDURE LÉGISLATIVE « SOUS CONTRAINTES » QUI FAVORISE CEPENDANT LA CLARTÉ DES DÉBATS PARLEMENTAIRES*

#### 1. Une procédure parlementaire « sous contraintes »…

*a) Un bicamérisme très inégalitaire*

La procédure parlementaire, initiée au lendemain de la chute du régime communiste et donc à un moment où il s'agissait de « reconstruire » la démocratie en lui donnant les moyens de légiférer vite, reflète tout d'abord un souci d'efficacité de l'examen parlementaire des textes.

La procédure se déroule toujours selon le même ordre : examen en premier lieu à la Diète puis au Sénat avant un retour à la Diète, qui a « **le dernier mot** ».

• Les textes sont toujours examinés en premier lieu à la Diète

**L'initiative des lois** appartient aux députés (un groupe de 15 députés au minimum ou une commission permanente de la Diète), au Sénat (groupe de dix sénateurs ou une commission), au Président de la République, au conseil des ministres, **ou à un groupe de 100.000 citoyens mais l'examen des projets de loi commence toujours, en trois lectures**[2], **à la Diète**.

Ainsi, les textes d'initiative sénatoriale, élaborés par le Sénat à l'issue d'une procédure interne assez lourde (examen en trois lectures ; délibération communes des commissions concernées), sont d'abord transmis à la Diète pour être soumis ensuite à la même procédure que tout autre projet de loi.

---

[1] *L'article 109 de la Constitution prévoit que les premières séances de la Diète et du Sénat sont en principe convoquées par le Président de la République dans les trente jours qui suivent la date des élections.*

[2] *Le mot lecture désigne les diverses phases de l'examen d'un texte au sein d'une chambre.*

A l'issue d'une première lecture destinée à évaluer l'intérêt d'un projet de loi, ce dernier peut être rejeté par une motion mais est le plus souvent **transmis à la commission** permanente compétente. Comme l'a expliqué à la mission son président, M. Piotr Szarama, la commission juridique peut également être saisie des textes complexes pour vérifier et éventuellement contester leur recevabilité (non conformité à la Constitution…), provoquant alors l'abandon de son examen.

**Sinon,** l'examen approfondi du texte commence : **la ou les commissions saisies du texte l'analysent, procèdent à des auditions et font des propositions d'amendements**.

Cette lecture étant terminée, **un rapporteur est désigné par la commission. Lors de la seconde lecture**, il **défend la position de la commission**, qui a adopté une recommandation sur le texte, **au cours d'un débat en séance plénière**. Si des amendements ont été déposés par le Conseil des ministres ou des députés au cours de la discussion, ils sont ensuite examinés par les commissions en réunion commune et en présence de leurs auteurs puis font l'objet d'un **rapport additionnel**.

**Enfin, la troisième lecture correspond au vote des amendements, dont ceux de la commission, et au vote du texte en séance plénière.**

• Les prérogatives limitées du Sénat

Le régime électoral du Sénat se différencie peu de celui de la Diète et la chambre haute a pu être qualifiée de « clone » de la chambre basse. Toutefois, les polémiques initiales sur son utilité ont cessé car il a su faire preuve de son expertise technique précieuse dans les débats législatifs.

Le Sénat a ainsi joué un rôle d'initiative important dans la définition du statut et des prérogatives des collectivités territoriales.

**N'examinant jamais les textes en premier lieu, le Sénat se saisit des textes examinés par la Diète et les analyse à son tour en trois lectures.** Le Sénat peut adopter le texte sans modification, ou proposer des amendements, ou le rejeter (sauf le budget) par une résolution.

**Cependant, les prérogatives des deux chambres sont similaires dans certaines procédures exceptionnelles** (organisation d'un référendum national décidée soit par la Diète à la majorité absolue des voix en présence de la moitié au moins des députés, soit par le Président de la République avec l'accord du Sénat obtenu à la majorité absolue des voix en présence de la moitié au moins des sénateurs).

Il existe une **stricte égalité entre les chambres lors des révisions de la Constitution** : le Président de la République, le Sénat ou au moins un cinquième des députés (quatre-vingt-douze) peuvent proposer une modification de la Constitution.

Le texte concerné doit être adopté par la Diète à la majorité des deux tiers, la moitié des députés devant être présents, puis par le Sénat à la majorité

absolue, la moitié des sénateurs étant présents. En outre, si la révision porte sur les titres I (la République), II (les libertés, les droits et les obligations des personnes et des citoyens) ou XII (procédure de révision de la Constitution), ces votes doivent être complétés par un référendum de confirmation positif dans un délai de 45 jours. Enfin, le Président de la République dispose de 21 jours pour signer et promulguer le texte.

• La Diète a le dernier mot

**A l'issue de l'examen du texte au Sénat,** le texte et la résolution sont modifiés et transmis à nouveau à la Diète, qui a le « **dernier mot** ». Les amendements sénatoriaux au projet de loi peuvent être rejetés par la Diète, à la majorité absolue des voix et en présence d'au moins la moitié des députés[1]. **En pratique, ils ont donc de grandes chances d'être adoptés (92 % de reprises en moyenne durant la quatrième législature), d'autant qu'ils ont en général une portée technique**.

Le Président de la Diète (ou celui du Sénat si ce dernier a adopté le texte sans modification) transmet ensuite le texte au Président de la République. **Avant de signer la loi, ce dernier peut soit saisir le Tribunal constitutionnel en lui demandant de se prononcer sur la conformité du texte à la Constitution, soit, en motivant sa décision, renvoyer la loi à la Diète pour un nouvel examen (veto suspensif)**. Mais, cette dernière peut passer outre son opposition en adoptant la loi une nouvelle fois à la majorité des trois cinquièmes, la moitié des députés étant présents. Le Président n'a alors plus le droit de saisir le Tribunal constitutionnel et doit promulguer la loi[2].

*b) La recherche d'un examen rapide des textes*

• L'ordre du jour du Sénat est adapté en permanence à celui de la Diète

**Les deux chambres siègent sans interruption. Elles ont en principe la maîtrise de leur ordre du jour.** Dans les deux chambres, le Bureau[3] arrête les semaines de séance (trois semaines à l'avance à la Diète). L'ordre du jour est fixé par le Président[4], après avis du Conseil des doyens[5], ou par la chambre en cas de litige, au moins une semaine avant les séances concernées.

---

[1] *Article 121 de la Constitution.*

[2] *Article 122 de la Constitution.*

[3] *Le Bureau est composé du Président de la chambre et de ses vice-présidents (5 à la Diète et 4 au Sénat). En revanche, les présidents de commission n'y siègent pas. Le Bureau se réunit au moins une fois par semaine pour discuter de l'organisation générale des travaux et des questions posées par l'examen des textes législatifs. Il interprète le Règlement.*

[4] *Le Président (appelé Maréchal) de la Diète « préside les débats, fait respecter les droits de la Diète et représente celui-ci à l'extérieur » aux termes de l'article 110 de la Constitution. Le Président du Sénat a les mêmes prérogatives. Le Président de la Diète est le deuxième personnage de l'Etat. La Diète est aujourd'hui présidée par M. Malek Jurek et le Sénat, par M. Bogdan Borusewicz.*

[5] *Le Conseil des doyens est une instance consultative composée du Président de la chambre, des vice-présidents et des représentants des groupes parlementaires.*

**En général, à la Diète, les réunions de commissions** ont lieu le lundi mais peuvent se tenir pendant toute la semaine, même pendant une séance plénière. Deux à trois séances de trois jours (en principe, mercredi, jeudi, vendredi) ont lieu chaque mois. Elles débutent à 9 heures et s'achèvent à l'épuisement de l'ordre du jour. Si les séances de nuit sont fréquentes à la Diète, quoiqu'en diminution, elles demeurent exceptionnelles au Sénat.

**N'examinant jamais les textes législatifs en premier lieu, le Sénat doit en permanence adapter son ordre du jour à celui de la Diète.**

**Les séances plénières du Sénat polonais ont lieu** toutes les deux semaines, lorsque la Diète ne siège pas, et durent deux ou trois jours. La séance publique commence en général le mercredi à 11 heures pour se terminer vers 19 heures-20 heures le mercredi et le jeudi, et plus tôt dans l'après-midi, le vendredi.

• Des délais d'examen stricts au Sénat

**En principe, tout projet examiné par la Diète est ensuite transmis au Sénat, qui doit se prononcer sur ce texte dans des délais limités (délai de trente jours, dont dix-huit pour la commission, à compter de la réception du texte en principe** mais soixante jours pour un texte constitutionnel). Un délai de quatorze jours doit être respecté entre la réception du texte au Sénat et son examen en commission et un délai de sept jours entre la notification de la première réunion de commission sur un texte et cette réunion.

**Si les délais prévus ne sont pas respectés, le projet de loi est considéré comme adopté dans la forme voulue par la Diète** (sauf pour les textes constitutionnels).

Ultérieurement, le Président de la République **signe la loi adoptée par les deux chambres dans un délai de trente jours et en ordonne la publication au Journal des lois de la République de Pologne**. En cas d'urgence déclarée[1], le Président de la Diète soumet le projet de loi à la signature du Président de la République dans un délai de trois jours après son adoption. Le Président doit alors le signer dans un délai de sept jours.

• La possibilité d'examiner les textes selon des procédures d'examen accéléré

Il existe deux procédures distinctes :

- le Conseil des ministres peut **déclarer l'urgence** sur un texte par voie de résolution. Le Président de la Diète inscrit le projet de loi à l'ordre du jour de la première séance de la Diète suivant l'achèvement des travaux de la commission. Puis, le texte est transmis dans un délai de trois jours au

---

[1] *Certains textes sont exclus de cette procédure : lois fiscales, lois relatives à l'élection du Président de la République, de la Diète et du Sénat, aux organes des collectivités territoriales, lois régissant la structure et les attributions des autorités publiques et des projets de code législatif.*

Président du Sénat et au Président de la République. **Le Sénat doit alors adopter le texte en quatorze jours**. De retour à la Diète, le texte est examiné à la première séance plénière suivant sa transmission dans un délai maximal de sept jours ;

- la Diète peut aussi, par un vote à la majorité simple des présents, examiner des projets de loi[1] selon une **procédure d'examen simplifiée** en procédant à la première lecture immédiatement après la distribution du projet aux députés. La deuxième lecture lui succède, sans examen préalable en commission, **ce qui accroît alors l'importance de l'examen en séance plénière.**

*c) Des commissions nombreuses aux moyens limités*

**Au cœur de l'activité législative, les commissions permanentes arrêtent en pratique la position de leur chambre sur un texte.**

Leur programme de travail est en principe fixé par leur bureau. **Les rapporteurs des commissions n'ont pas un rôle aussi important que dans les commissions françaises** : le travail d'analyse du texte et les auditions sont menés par la commission dans son ensemble sous la direction de leur président. C'est ensuite seulement que le rapporteur est nommé par la commission pour défendre ses positions en séance plénière, au cours de la deuxième lecture.

En principe, les représentants compétents du Conseil des ministres assistent aux réunions. Les membres des autres commissions permanentes peuvent également participer aux débats et déposer des amendements sans toutefois prendre part aux votes.

**La présence aux réunions de commission est obligatoire**, toute absence injustifiée étant sanctionnée financièrement (diminution d'1/30ème de l'indemnité parlementaire).

Les commissions permanentes peuvent instituer des sous-commissions ayant un objet spécifique, à titre temporaire ou permanent.

Les chambres peuvent aussi instituer des commissions spéciales pour traiter un dossier ponctuel.

**Toutefois, il faut souligner que les commissions parlementaires sont très nombreuses en Pologne, à l'exemple des commissions parlementaires de la IVème République en France, ce qui entraîne une certaine fragmentation de la répartition des compétences et la saisine fréquente de plusieurs commissions sur un texte.**

**Le nombre et les effectifs de ces commissions ne sont pas fixés dans les textes constitutifs et sont donc variables** (il en existe vingt-huit à l'heure actuelle à la Diète et quatorze au Sénat). Par voie de résolution, la chambre, sur motion du Bureau après avis du Conseil des doyens nomme leurs membres.

---

[1] *Sauf lois révisant la Constitution et relatives aux codes.*

**Les membres des chambres doivent appartenir au moins à une commission permanente**, mais doivent obtenir une autorisation du Président pour participer aux travaux de plus de deux commissions. En moyenne, ils sont membres de deux commissions.

**Autre contrainte : la limitation des moyens des commissions permanentes est une autre réalité, qui, sans remettre en cause la qualité du travail effectué, a un impact sur leurs capacités d'action** : ainsi, au Sénat, les commissions permanentes ne disposent que d'une salle pour se réunir.

Autre exemple, le secrétariat de la commission des affaires européennes du Sénat n'est constitué que de deux fonctionnaires.

*d) Des séances publiques très encadrées*

• Des règles confortant l'assiduité des parlementaires assez bien respectées

**La présence des députés est obligatoire lors des séances publiques (tout comme en commission).** En cas d'absence injustifiée, une excuse doit être fournie au Président sous peine de sanction financière.

**Cette obligation de présence est renforcée par le fait que le vote est strictement personnel**. Les parlementaires doivent voter en personne et bénéficient d'un système de vote électronique moderne. A la Diète, le résultat des votes s'affiche, dès la clôture du scrutin, sur deux écrans placés dans l'hémicycle, qui servent aussi à informer les parlementaires de l'ordre du jour.

Si la mission, au cours de son déplacement, n'a pu vérifier le respect de cette obligation de présence en commission, elle a pu comprendre qu'elle se traduisait en séance publique non par une présence permanente des parlementaires dans l'hémicycle, qui serait impossible, mais par leur participation régulière aux débats, **des listes de présence devant être signées par les intéressés durant les deux premières heures de séance. Les votes sont regroupés sur certaines séances publiques pour faciliter la tâche des élus.**

Les parlementaires votent d'abord sur les demandes de rejet du texte, puis sur les demandes d'adoption sans modification et, à défaut, procèdent au vote des amendements.

Les textes doivent être adoptés à la **majorité simple et en présence d'au moins la moitié des parlementaires**, sauf si la Constitution prévoit une autre majorité.

Les informations relatives à l'assiduité des parlementaires et aux sanctions financières sont publiques.

• Un temps de parole encadré et non lié au dépôt d'amendements

Concernant le temps de parole, en début de séance, à la Diète comme au Sénat, les membres de la chambre peuvent poser de courtes questions ou

faire quelques observations au rapporteur sur le texte discuté. Ce dernier est tenu d'y répondre.

Puis, les parlementaires qui désirent intervenir pendant le débat sur un point de l'ordre du jour se font inscrire pour la discussion par un secrétaire qui établit la liste des orateurs et le Président de séance[1] (Président ou vice-président) accorde la parole en suivant l'ordre d'inscription.

**Au Sénat, la faible durée des séances plénières s'explique par une réglementation très stricte des temps de parole :** ainsi, lors de la « deuxième lecture », le rapporteur dispose de vingt minutes en séance pour présenter la position de la commission. S'expriment ensuite le « rapporteur de la minorité » et les représentants du Conseil des ministres.

Les autres parlementaires interviennent ensuite à titre individuel pour 10 minutes maximum. Ils ne peuvent prendre que deux fois la parole au cours d'un même débat et leur seconde intervention ne peut dépasser 5 minutes, sauf décision du président. Ce dernier dispose alors d'un pouvoir très étendu de clôture du débat.

**Par ailleurs, ce temps de parole n'est pas lié par le nombre (en général limité) d'amendements déposés sur les textes et ces derniers ne sont pas présentés un par un par leurs auteurs en séance plénière : leur dépôt n'ouvre pas droit, en tant que tel, à l'octroi d'un temps de parole.**

Le dépôt d'amendements, oralement ou par écrit, est autorisé jusqu'à la fin de la seconde lecture. Les amendements introduits en deuxième lecture doivent être soumis au Président de la Diète par écrit et indiquer les conséquences qui en résultent. Le Président de la Diète peut refuser de soumettre au vote un amendement qui n'a pas été examiné au préalable en commission.

Les demandes législatives (amendements ; adoption de la loi sans modification ; rejet du texte) peuvent être déposées jusqu'à la clôture de la discussion sur le point de l'ordre du jour concerné. Tout comme à la Diète, les amendements sénatoriaux[2] doivent s'inscrire dans le cadre de la loi examinée, sous peine d'être ultérieurement déclarés non conformes à la Constitution par le Tribunal constitutionnel.

A titre d'exemple, à la Diète, le droit d'amender un texte est réservé à son auteur, à un groupe de quinze députés au moins, au président ou au vice-président d'un groupe politique, au représentant de la réunion de groupes et cercles politiques rassemblant au moins quinze députés, ainsi qu'au Conseil des ministres.

**Lors de la troisième lecture**, les amendements sont appelés successivement par le Président qui en lit l'objet résumé (rédigé par des

---

[1] *Le Président ouvre la séance en frappant 3 fois le plancher avec son « bâton », symbole historique de l'autorité et du pouvoir.*

[2] *Au Sénat, au cours de la dernière législature, environ 6.000 amendements ont été déposés.*

fonctionnaires du Sénat) avant de les mettre aux voix, ce qui permet le vote, en moyenne, de cinquante à soixante amendements à l'heure.

### 2. …qui met l'accent sur la transparence du débat parlementaire

*a) Chaque projet de loi transmis au parlement est accompagné d'une étude d'impact*

Chaque texte de loi transmis à la Diète par le Conseil des ministres est accompagné en principe d'une **étude d'impact**[1] évaluant les conséquences juridiques, sociales et surtout financières du dispositif envisagé. Ce document analyse en outre la conformité du texte avec le droit communautaire.

Cette obligation semble en pratique bien respectée et permet aux députés d'évaluer dès cet instant, la nécessité et la pertinence de la réforme proposée.

*b) L'organisation régulière d'un débat d'orientation sur les projets de loi en première lecture*

Comme en Allemagne ou en Finlande, la première lecture à la Diète correspond à un **débat d'orientation**, qui a lieu en commission ou en séance publique si le Président le décide, sur le projet de loi soumis à l'examen de la chambre.

L'auteur du texte proposé en présente les dispositions ainsi que sa conformité à la législation communautaire, avant de répondre aux questions des députés.

Ainsi, chaque groupe parlementaire a la possibilité de donner un premier sentiment sur l'intérêt du texte et sur ses objectifs. Ce faisant, ce débat, relayé par la presse, permet à l'opinion publique de connaître assez tôt les diverses positions qui s'expriment sur un texte important ou symbolique.

Enfin, ce premier débat, peut amener à un rejet du texte avant même qu'il soit examiné plus précisément si sa pertinence n'est pas prouvée.

*c) Le travail des commissions : publicité et collaboration fréquente*

**Les réunions des commissions permanentes sont en principe publiques**. Au cours de son déplacement, la mission a pu constater que la presse usait fréquemment de son droit d'accès aux réunions des commissions et que de nombreuses équipes de télévision et de radio assistaient aux travaux parlementaires.

Les projets d'amendements proposés par la commission sur un texte législatif sont adoptés à la majorité simple en présence d'au moins un tiers des commissaires.

---

[1] *L'article 118 de la Constitution prévoit en effet que « les auteurs du projet de loi soumis à la Diète exposent les conséquences financières de l'application de la loi ».*

L'autre caractéristique qu'il convient de souligner est la fréquence du travail en commun des commissions d'une même chambre, et, dans une moindre mesure, entre commissions de la Diète et du Sénat.

Au sein d'une même chambre, les commissions sont souvent amenées à effectuer un travail d'analyse commun sur certains dossiers.

Les textes législatifs sont souvent examinés par plusieurs commissions permanentes, qui, au Sénat, tiennent toujours des réunions communes pour examiner les amendements déposés sur un texte au cours de la discussion.

Dans ces hypothèses, les propositions de modification des textes doivent être adoptées à la majorité simple, en présence d'au moins un tiers des membres de chaque commission.

**Par ailleurs, à l'issue de l'examen d'un texte au Sénat, le rapporteur du Sénat doit participer aux travaux de la commission compétente de la Diète, afin de lui présenter la position du Sénat et ses amendements éventuels.**

**Enfin, en vue de préparer des réformes importantes, des commissions de la Diète et du Sénat ont aussi pu siéger ensemble.** A titre d'exemple, M. Piotr Misczuk, directeur du Bureau des travaux du Sénat, a indiqué à la mission que depuis octobre 2005, les commissions chargées des affaires européennes ou celles responsables de l'immigration s'étaient réunies sur plusieurs dossiers importants (politique européenne de l'immigration…).

### *B. LA MISE EN PLACE PROGRESSIVE D'UN SUIVI RÉGULIER DES AFFAIRES EUROPÉENNES*

La Pologne a demandé son adhésion à l'Union européenne le 5 avril 1994 et elle en est devenue membre le 1er mai 2004. La procédure d'examen des textes législatifs a été adaptée par la loi du 11 mars 2004, appelée « loi coopérative » et les Règlements des assemblées[1]. **Selon les services du Sénat, environ 20 % des lois votées chaque année sont des lois d'exécution du droit communautaire.**

**Lorsqu'il est saisi d'un texte, le Président de la Diète doit vérifier sa compatibilité avec la législation communautaire**. **Chaque projet de loi est ainsi accompagné d'une déclaration de conformité à la législation européenne** (préparée par l'UKIE[2], service gouvernemental, ou par le bureau du droit européen de la Diète) ou d'une attestation précisant qu'elle est sans objet.

La déclaration de conformité initiale est transmise avec le projet de loi au Sénat par la Diète. Un représentant de l'UKIE est ultérieurement présent

---

[1] *Loi du 11 mars 2004 sur la coopération entre le Conseil des ministres et la Diète et le Sénat dans le domaine des affaires liées au statut de membre de la République de Pologne au sein de l'Union européenne.*

[2] *Urzad Komitetu Integracji Europejskiej.*

lors des réunions des commissions du Sénat pour donner son avis sur le texte adopté à la Diète et sur les amendements sénatoriaux.

**A la Diète comme au Sénat, une commission permanente des affaires de l'Union européenne** est chargée du suivi des projets communautaires **et peut s'exprimer au nom de la chambre**. Ses membres se retrouvent en principe une fois par semaine mais elle peut se réunir à n'importe quel moment, même en dehors des sessions, si l'urgence l'exige.

Le Conseil des ministres communique à ces commissions les informations relatives à la participation de la République de Pologne aux travaux de l'Union européenne et les consulte sur un projet d'acte juridique communautaire.

Tous les six mois, cette information donne aussi lieu à un débat en séance plénière dans les chambres, suscitant un vif intérêt chez les parlementaires.

**Les avis émis par la commission de la Diète doivent en principe constituer le fondement de la position du Conseil des ministres dans les négociations menées avec ses partenaires européens**. S'il ne respecte pas cet avis, un de ses représentants est tenu d'expliquer sans délai les raisons de ces divergences à la commission[1].

**En revanche, l'avis de la commission du Sénat ne lie pas le Conseil des ministres. Elle peut toutefois exprimer son opinion sur un projet d'acte communautaire dans un délai de vingt et un jours à compter de la réception de la position initiale du gouvernement**. Son bureau sélectionne les projets susceptibles de donner lieu à un examen en commission. Un représentant du Conseil des ministres expose les projets de ce dernier et, de là, la commission peut rendre un avis.

Elle est consultée par les autres commissions permanentes lorsqu'elles examinent une loi d'exécution du droit communautaire et peut, à l'inverse, s'adresser à une autre commission pour lui demander son avis sur un point inscrit à son propre ordre du jour.

### *C. UNE ACTIVITÉ DE CONTRÔLE QUI S'AFFIRME*

**La Constitution confie à la seule Diète le pouvoir de « contrôle de l'activité du Conseil des ministres »**[2] mais les sénateurs jouissent néanmoins de certaines prérogatives.

#### 1. Un contrôle politique effectif

L'existence du Conseil des ministres dépend de la confiance de la Diète.

---

[1] *Article L.O. de la loi du 11 mars 2004 précitée.*
[2] *Article 95.*

Devant la Diète, les membres du Conseil des ministres sont **solidairement responsables** de son activité et individuellement responsables des affaires relevant de leurs compétences[1].

**Tout d'abord, la Diète autorise la constitution du Conseil des ministres**. Dans les quatorze jours suivant sa désignation par le Président de la République et la nomination des ministres, le Président du Conseil des ministres présente à la Diète un programme d'activité du gouvernement en lui posant la **question de confiance**. Celle-ci doit être votée à la majorité absolue des voix, en présence d'au moins la moitié des députés.

En cas d'échec, le Président dispose de quatorze jours pour nommer un autre Président du Conseil des ministres et, sur proposition de ce dernier, une autre équipe ministérielle : dans cette hypothèse, la Diète doit alors voter la confiance à la majorité simple, en présence de la moitié des députés, dans les quatorze jours suivant cette nomination.

Si un nouvel échec survient, le Président abrège la durée du mandat de la Diète et ordonne de nouvelles élections[2].

La Diète peut aussi adopter une **motion de censure**, présentée par au moins quarante-six députés, contre le Conseil des ministres en désignant un autre Président du Conseil des ministres à la majorité absolue des voix, en présence de la moitié au moins des députés[3].

**Ainsi, la motion de censure est, comme au Bundestag allemand, « constructive »** : **l'opposition doit être en mesure de présenter un gouvernement d'alternance crédible**. Si elle est votée, le Président de la République accepte alors la démission du Conseil des ministres en place et nomme le Président du Conseil élu par la Diète puis les autres ministres sur proposition de ce dernier.

**Une motion de censure,** présentée par au moins soixante-neuf députés, **peut également viser un ministre**. Elle est adoptée selon les modalités précitées. Le Président de la République révoque alors le ministre concerné[4].

La Diète peut en outre provoquer **l'auto-dissolution du parlement** par une résolution votée à la majorité des deux tiers de ses membres (c'est-à-dire 307 députés). Des élections anticipées doivent alors se tenir dans un délai de quarante-cinq jours. A titre d'exemple, par une résolution du 9 mars 1991, la Diète avait mis fin à ses pouvoirs et à ceux du Sénat un peu plus de deux ans après leur élection.

Une telle procédure a été proposée ultérieurement pour abréger la législature en cours, mais sans succès : en mars 2005, son échec provoqua la

---

[1] *Article 157 de la Constitution. La motion peut être adoptée à l'expiration d'un délai de sept jours à compter de son dépôt.*
[2] *Articles 154 et 155 de la Constitution.*
[3] *Article 158 de la Constitution.*
[4] *Article 159 de la Constitution.*

démission du Premier ministre Marek Belka. En avril 2006, le parti Droit et Justice a proposé l'autodissolution pour mettre fin à l'instabilité gouvernementale par des élections anticipées. Le refus du parti de la Plateforme citoyenne de voter une telle mesure a condamné la proposition.

### 2. Le travail d'investigation des commissions sur l'activité gouvernementale

A la Diète, chaque commission permanente analyse attentivement la politique du gouvernement dans son domaine de compétence :

- en organisant l'audition des ministres ainsi que de toute autre personne susceptible de pouvoir les informer. **Ministres et fonctionnaires sont obligés de répondre** aux interrogations des commissions et de participer à leurs réunions si nécessaire[1] (il en va de même au Sénat) ;

- à travers des **avis**, les commissions permanentes peuvent en outre demander des informations aux administrations, aux organismes sociaux et aux entreprises bénéficiant de fonds publics sur leur activité et évaluer leur efficacité. Sur cette base, elles peuvent émettre des **résolutions**[2] (qui enjoignent à un organe d'Etat d'améliorer les modalités de son action) ou des déclarations (qui contiennent des réformes à adopter obligatoirement) ;

- **les commissions peuvent aussi exprimer des desiderata ou des opinions** qui contiennent la position de la commission sur un dossier, destinée au Conseil des ministres ou à l'un de ses membres, au président de la Chambre suprême de contrôle, au président de la Banque nationale, au procureur général ou à l'inspecteur général du travail. L'autorité destinataire doit répondre à cette prise de position par écrit dans le **délai d'un mois**.

En outre, même si ce n'est pas leur mission essentielle, les commissions effectuent des contrôles portant sur l'entrée en vigueur et l'application des **lois** et des **résolutions** de la Diète, tout comme au Sénat.

**Si elle ne peut créer des missions d'information, la Diète peut instituer des commissions d'enquête, par une résolution déposée par le Bureau ou par quarante-six députés au moins**. Leurs prérogatives sont importantes (obligation de témoignage ; possibilité de demander au tribunal d'arrondissement de Varsovie d'infliger une peine disciplinaire ou d'engager la responsabilité de certaines personnes devant le Tribunal d'Etat…).

L'activité individuelle de contrôle des députés est également déterminante.

Les députés peuvent tout d'abord déposer des **motions**, en commission comme en séance publique, afin de demander la discussion d'un point à l'ordre du jour.

Ils peuvent ensuite **interpeller** le Président du Conseil des ministres sur un sujet d'actualité ou de grande importance. Transmises par écrit au

---

[1] *Article 153 du Règlement de la Diète.*
[2] *Ce droit est aussi ouvert aux parlementaires à titre individuel.*

Président de la Diète, ces interpellations doivent contenir une présentation des circonstances du problème envisagé et les interrogations que ce dernier soulève. Si elle est recevable, l'interpellation est transmise au Président du Conseil ou au ministre intéressé, qui dispose de vingt-et-un jours pour y répondre par écrit. A défaut, son auteur peut en référer au Président pour obtenir l'inscription de l'interpellation à l'ordre du jour d'une séance publique. Interpellations et réponses ministérielles sont publiées.

**Les questions écrites** des députés impliquent également une réponse écrite du Conseil des ministres dans un délai de vingt-et-un jours.

En outre, le Président du Conseil et ses ministres doivent répondre aux **questions qui leur sont posées oralement sur des sujets d'actualité au cours de chaque séance publique**[1]. Le député doit informer le Président de la Diète sur l'objet de sa question douze heures avant la séance concernée.

**Les sénateurs ne possèdent pas ce droit aux questions et aux interpellations**. Par le biais de requêtes individuelles, ils peuvent toutefois interroger le Conseil des ministres au nom de leur droit à l'information.

Pendant la séance publique, ils peuvent également interroger les membres du Bureau du Sénat, ceux du Conseil des ministres, le Président du Tribunal constitutionnel, le Défenseur des droits civiques, le Président de la Cour Suprême sur des points liés l'ordre du jour.

Enfin, lorsque l'ordre du jour d'une séance est épuisé, les sénateurs peuvent faire des **déclarations** sur des sujets concernant l'exercice de leur mandat. Si ces déclarations comprennent également des motions adressées aux membres du Conseil des ministres ou aux élus locaux, le Président les transmet à l'autorité concernée, afin qu'elle puisse y répondre par écrit dans un délai de 30 jours.

### 3. Un contrôle budgétaire et financier rigoureux

**Le projet de loi de finances est présenté à la Diète** au plus tard trois mois avant la fin du premier trimestre de l'année budgétaire. **Le Sénat** doit l'examiner ensuite dans un délai de vingt jours à compter de sa réception et **ne peut le rejeter**. **Le Président**, qui **ne peut opposer son veto** à l'adoption de ce texte, doit le signer dans un délai de sept jours.

Si la loi budgétaire n'est pas soumise à la signature du Président dans un délai de quatre mois à compter de son dépôt devant la Diète, le Président de la République peut ordonner, dans les quatorze jours, la dissolution de cette dernière.

Par ailleurs, le Conseil des ministres doit présenter chaque semestre à la Diète un rapport sur l'exécution du budget ainsi que des informations sur la dette de l'Etat dans les cinq mois qui suivent la fin de l'année budgétaire. Dans les 90 jours qui suivent la réception du rapport, la Diète doit voter une résolution indiquant si elle accepte ou non d'approuver les comptes financiers présentés.

---

[1] *Article 115 de la Constitution.*

### 4. Une attention particulière au respect des droits et de la légalité

Instituée au lendemain de la chute du régime communiste, la procédure parlementaire polonaise prévoit de nombreuses modalités de contrôle, direct ou indirect, du respect des libertés publiques.

• La Diète, et dans une moindre mesure, le Sénat, exercent une action indirecte de contrôle du respect des libertés fondamentales

**La Chambre suprême de contrôle**, est appelée à examiner le fonctionnement des autorités de l'administration gouvernementale, de la Banque nationale de Pologne, des personnes morales d'Etat, des autres organes d'Etat, des collectivités territoriales et des entités bénéficiant de financement public « *du point de vue de la légalité, de la bonne gestion, de l'opportunité et de la probité* »[1].

Elle « *dépend de la Diète* ». Les priorités de son programme de travail sont définies par le comité du contrôle de l'Etat de la Diète, qui évalue ses travaux et peut informer immédiatement la Diète des résultats des contrôles entrepris en présentant une motion. Son président est nommé pour un mandat de six ans, renouvelable une fois, par la Diète avec l'accord du Sénat.

**Le Défenseur des droits civiques**[2], « *gardien des libertés et des droits de l'Homme et du citoyen* » est nommé pour cinq ans par la Diète avec l'accord du Sénat. Il est indépendant et n'est responsable que devant la Diète, informant chaque année les deux chambres de ses activités.

Enfin, la Diète surveille l'action du **Conseil national de la radiodiffusion et de la télévision**, qui lui présente un bilan annuel de ses activités. Si la Diète rejette les conclusions de l'un de ces rapports en accord avec le Sénat, le mandat des membres du Conseil expire.

• La saisine parlementaire du Tribunal constitutionnel sur un texte ou sur le partage de certaines compétences

**Les Présidents de la Diète et du Sénat, mais également cinquante députés ou trente sénateurs peuvent saisir le Tribunal constitutionnel** de : la conformité à la Constitution des lois et traités ; la conformité des lois aux traités ratifiés dont la ratification exige l'approbation préalable d'une loi ; la conformité des actes réglementaires émanant des autorités centrales de l'Etat aux normes précitées ; la conformité à la Constitution des objectifs ou de l'activité des partis politiques. Le Président de la Diète et celui du Sénat

---

[1] *Titre IX de la Constitution (articles 202 et suivants).*
[2] *Articles 208 et 210 de la Constitution.*

peuvent en outre demander au Tribunal de trancher un conflit de compétences entre les institutions de l'Etat[1].

Mais l'importance du rôle des parlementaires dans cette prérogative est limitée par le fait qu'un tel droit de saisine a été reconnu à un grand nombre d'autorités[2]. De plus, les personnes estimant que leurs libertés ou leurs droits ont été violés par une loi ou un acte normatif, peuvent faire un recours direct devant le Tribunal constitutionnel pour en vérifier la conformité à la Constitution.

• Le rôle majeur des chambres dans la procédure exceptionnelle de poursuite en cas de violation de la Constitution ou des lois

Le Tribunal d'Etat est une cour spéciale, dont les membres sont élus par la Diète pour la durée de la législature, qui statue sur la responsabilité du Président de la République et des principaux responsables de l'Etat en matière de violation de la Constitution et des lois.

La commission de la responsabilité constitutionnelle de la Diète examine au préalable les demandes tendant à engager la responsabilité constitutionnelle d'une de ces autorités.

En cas de violation avérée de la Constitution ou des lois, ou de délits commis dans le cadre de leurs fonctions, les membres du Conseil des ministres sont poursuivis devant le Tribunal d'Etat, si l'engagement de la responsabilité est voté à la majorité des trois cinquièmes du nombre de députés, sur proposition du Président de la République ou de cent quinze députés.

Pour mettre en accusation le Président de la République, qui a prêté serment devant la Diète et le Sénat[3] réunis en Assemblée nationale après son entrée en fonction, cette dernière doit adopter une résolution prise au moins à la majorité des deux tiers, sur proposition d'au moins cent quarante membres de l'Assemblée.

### *D. LES DROITS ACCORDÉS À L'OPPOSITION RÉSULTENT SURTOUT D'USAGES*

Les textes régissant la procédure parlementaire polonaise ne **reconnaissent pas explicitement de droits à l'opposition**.

---

[1] *Il en va de même pour le Président de la République, le Président du Conseil des ministres, le Premier président de la Cour suprême, le Président de la Haute cour administrative et celui de la chambre suprême de contrôle.*

[2] *Président de la République ; Président du Conseil des ministres ; Premier président de la Cour suprême ; Président de la Haute cour administrative ; Procureur général ; Président de la Chambre suprême de contrôle ; Défenseur des droits civiques ; autorités délibérantes des collectivités territoriales ; autorités nationales des syndicats et des organisations professionnelles ; églises et autres unions confessionnelles.*

[3] *Le Sénat exerce un contrôle indirect de l'activité du Président de la République, qui est obligé de l'informer de toutes les signatures et ratifications d'accords et de traités internationaux et peut lui communiquer des messages.*

Ainsi, l'obtention par chaque formation politique d'une vice-présidence dans chaque chambre n'est pas automatique et résulte seulement d'accords entre les groupes politiques.

De même, les commissions peuvent théoriquement être toutes présidées par des membres de la majorité et ne pas refléter l'importance respective de chaque groupe parlementaire dans leur composition.

Il convient de signaler toutefois que, conformément à des usages bien établis, l'opposition obtient en principe une ou plusieurs présidences de commissions. Ainsi, il y a alternance entre un député de la majorité et un député de l'opposition à la présidence de commission des services spéciaux.

Lors de son déplacement, la mission a pu également rencontrer M. Edmund Wittbrodt, président de la commission des affaires européennes du Sénat, membre de la Plateforme citoyenne et siégeant donc dans l'opposition parlementaire.

Cette absence de prise en considération spécifique est renforcée par les **modalités de constitution des groupes parlementaires, éclatés et atypiques**, en particulier au Sénat. A la Diète, les groupes présents doivent être constitués de quinze députés au moins ou avoir présenté une liste électorale à la date d'inauguration de la législature. Au Sénat, les groupes de sénateurs sont constitués d'au moins sept sénateurs alors que les cercles doivent en réunir au moins trois ;

Nombre de députés et de sénateurs (dont le Président du Sénat) ont été présentés par des comités électoraux de citoyens et non par les partis. Proches de la majorité ou de l'opposition, ces parlementaires n'en sont pas moins assez libres de leurs actes.

Ceci est d'autant plus vrai aujourd'hui, la majorité parlementaire étant une coalition hétéroclite de partis qui n'avaient pas initialement de programme commun.

Comme l'a expliqué à la mission M. Zbigniew Romaszewski, président de la commission des droits de l'homme et de la légalité du Sénat, les groupes, clubs et cercles parlementaires ne sont pas toujours liés à une formation politique, car ils réunissent parfois les parlementaires par affinités ou par intérêt commun.

En commission, l'opposition (un quart des membres de la commission sur demande écrite plus exactement) peut cependant contraindre le **président d'une commission à convoquer une réunion de cette dernière, en vue de l'examen d'un point**.

En outre, des « demandes de la minorité » peuvent être intégrées au rapport de la commission sur un projet de loi : **deux membres au moins de la commission dont les amendements ont été rejetés peuvent obtenir que leurs propositions figurent dans le rapport de la commission en tant que telles**.

## V. L'ALLEMAGNE : DES SPÉCIFICITÉS LIÉES AU FÉDÉRALISME, DES MÉTHODES DE TRAVAIL TÉMOIGNANT D'UN PARLEMENT PUISSANT

Régie par la Loi fondamentale du 23 mai 1949, l'organisation du bicamérisme allemand, constitué par le Bundestag et le Bundesrat, est influencée par la nature fédérale de l'Etat allemand. Seul organe constitutionnel élu directement par le peuple allemand, **le Bundestag** ou « *diète fédérale* » est la chambre basse devant laquelle le gouvernement fédéral est responsable.

**Depuis novembre 2005**, le gouvernement de « Grande coalition » entre les formations de centre droit CDU-CSU (*Christlich Demokratische Union Deutschlands Christlich-Soziale Union in Bayern*) et le parti social-démocrate SPD (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands),* dirigé par Mme Angela Merkel, est soutenu par une écrasante majorité des députés (448).

### *A. UNE PROCÉDURE PARLEMENTAIRE COMPLEXE MAIS EFFICACE FONDÉE SUR LA RECHERCHE PERMANENTE DU COMPROMIS*

#### 1. Des complexités liées au fédéralisme allemand

• Une répartition des compétences législatives rigoureuse entre Fédération et Länder

**Le domaine de la loi fédérale est vaste mais réglementé. Les Länder ont le droit de légiférer lorsque la Loi fondamentale ne confère pas à la Fédération un tel droit[1]. Le droit fédéral prime sur le droit des Länder.** Prévues à l'article 73 de la Loi fondamentale, les **compétences législatives exclusives de la Fédération sont étendues** (affaires étrangères, défense, nationalité, liberté de circulation, immigration, monnaie, police criminelle). **Les Länder ne peuvent pas légiférer sur ces matières sauf si une loi fédérale les y autorise expressément.**

**Dans les domaines où les Länder ont une compétence législative concurrente de celle de la Fédération** (droit civil ; droit pénal ; état-civil ; droit du travail ; politique sanitaire…), ils **ont le pouvoir de légiférer aussi longtemps et pour autant que la Fédération n'a pas fait usage de sa compétence législative.**

L'intervention de cette dernière n'est alors possible que si elle est nécessaire pour « *la réalisation de conditions de vie équivalentes sur le territoire fédéral ou la sauvegarde de l'unité juridique ou économique dans l'intérêt de l'ensemble de l'Etat* ». A l'inverse, une loi fédérale peut décider

[1] *Article 70 de la Loi fondamentale.*

d'autoriser le remplacement d'une réglementation législative fédérale qui n'est plus nécessaire par le droit d'un Land.

**Enfin, les Länder ont une compétence exclusive** en matière d'éducation, de police (sauf criminelle), de culture ou encore d'urbanisme.

• Le Bundesrat, une seconde chambre « pas comme les autres », dont l'avis est déterminant pour le gouvernement fédéral

Même s'il ressemble à une chambre haute, le **Bundesrat** ne peut être considéré strictement comme tel. Il est le représentant des membres des gouvernements des 16 Länder, états fédérés, et des trois villes libres (Berlin ; Brême ; Hambourg) qui composent la République fédérale. « *Par l'intermédiaire du Bundesrat, les Länder concourent à la législation et à l'administration de la Fédération et aux affaires de l'Union européenne* » (article 50 de la Loi fondamentale).

Ses membres (au nombre de soixante neuf), qui ont le rang de ministres, sont nommés et révoqués par les Länder dont ils assurent la représentation.

Ainsi, au regard des thèmes de réflexion de la mission, le Bundesrat apparaît comme une assemblée atypique où la recherche d'un statut de l'opposition (ou minorité) n'a pas de sens. Il n'y existe pas de groupe parlementaire en tant que tel.

Comme l'ont rappelé à la mission **Mme Kiessler et MM. Freund, Gibowski et Reinhardt, respectivement ministres de la ville de Brême et des Länder de Mecklembourg-Poméranie occidentale, de Basse-Saxe et de Bade-Wurtemberg et membres du Bundesrat,** l'opposition fédérale a pu tenter d'influencer la politique gouvernementale par son action au Bundesrat lorsqu'elle était majoritaire. Ainsi, pendant la plus grande partie de la coalition sociale-libérale ou de 1999 à 2005, la CDU-CSU, majoritaire au Bundesrat, a pu retarder temporairement certaines initiatives du gouvernement. Il en a été de même pour le SPD à l'encontre du gouvernement Kohl, de 1991 à 1997.

**Mais cette grille d'analyse en termes de majorité et d'opposition fédérales n'a qu'un intérêt limité** pour comprendre les prises de position des membres du **Bundesrat, qui n'est pas au sens strict une assemblée politique**. Ceci est d'autant plus vrai que la composition et les majorités du Bundesrat varient rapidement en raison de la fréquence des élections dans les Länder. **Le Bundesrat se veut avant tout le garant des intérêts des Länder** lorsqu'il examine les textes législatifs et contrôle l'action du gouvernement fédéral.

Par ailleurs, formellement, le Bundesrat dispose de peu de moyens de contrôle (obligation pour les ministres fédéraux de participer aux débats du Bundesrat pour répondre à ses questions ; rapports annuels du ministre des finances pour obtenir quitus de sa gestion…), n'utilise que très rarement son droit de questionner les membres du gouvernement en séance plénière et n'a pas instauré d'« heure des questions » ni de procédure d'interpellation.

**En revanche, la nature fédérale de la démocratie allemande impose une coopération permanente entre le gouvernement fédéral et les Länder. Cette coopération a lieu principalement par l'intermédiaire du Bundesrat**, qui en est l'instrument privilégié selon la Loi fondamentale en tant que représentant des Länder dont le rôle institutionnel est incontournable.

La procédure parlementaire d'examen des textes législatifs comporte quelques caractéristiques qui reflètent le rôle déterminant du Bundesrat :

**- l'initiative des lois : tout comme le Bundestag et le gouvernement fédéral, le Bundesrat a l'initiative des lois**. Il peut ainsi déposer au Conseil des ministres un texte législatif recueillant l'accord de la majorité des Länder. Le gouvernement fédéral est cependant en pratique à l'origine des **deux tiers** de la législation. **Toutefois, les parlementaires sont souvent impliqués dans la rédaction des projets de loi gouvernementaux** (voir A, 2). Les propositions de loi émanant du Bundestag doivent être signées par un groupe parlementaire ou 5 % des membres du Bundestag (formellement, les projets de loi décrivent le problème considéré puis la solution qu'ils préconisent, examinent d'éventuels projets alternatifs ainsi que les répercussions financières de leur adoption) ;

**- le Bundesrat est le premier à émettre ses observations sur les textes** : **le Bundesrat est toujours le premier à donner son avis sur les projets législatifs**[1] afin que les positions des Länder sur une réforme soient prises en considération le plus tôt possible[2]par le gouvernement fédéral. Il dispose de **délais serrés** pour examiner les projets de loi ou les propositions venues du Bundestag (6 semaines en principe, 3 semaines en cas d'urgence invoquée par le gouvernement fédéral). Son avis sur le texte est transmis dans les 6 semaines au Bundestag et au gouvernement fédéral ;

**- le bicamérisme allemand est inégalitaire en faveur du Bundesrat, qui dispose, au nom des Länder, d'un véritable pouvoir de codécision et de veto sur certaines lois, qu'il doit approuver explicitement** : lois portant modification de la Constitution (approuvées à la majorité des deux tiers par les deux chambres) ; lois mettant en cause les recettes fiscales des Länder ou relatives à leur souveraineté administrative ; transferts de souveraineté à l'Union européenne.

**Son rôle s'est accru car il a réussi à imposer une conception extensive de ce veto** : son accord est nécessaire pour l'adoption d'un texte dont une seule disposition a un caractère fédératif et pour toute modification d'une loi adoptée avec son approbation. **Plus de la moitié des textes législatifs sont concernés** ;

---

[1] *Sauf pour les projets de budget et de loi de finances rectificative, transmis simultanément au Bundestag et au Bundesrat, qui disposent respectivement de 6 semaines et de 3 semaines pour les examiner.*

[2] *En cas de crise, l'état de nécessité législative permet l'approbation des lois par le seul Bundesrat.*

- enfin, le **Bundesrat a un rôle essentiel après le vote de la loi : il doit examiner et approuver la plupart des décrets d'application des lois**.

### 2. Une procédure législative fondée sur la recherche du compromis

Les prérogatives importantes du parlement allemand et le droit de veto accordé au Bundesrat se traduisent dans la procédure d'examen des textes législatifs par un souci permanent du compromis.

• En amont du dépôt des projets de loi, les commissions parlementaires sont souvent « co-rédactrices » des projets de loi gouvernementaux

Ayant un contact permanent avec les ministres aux compétences homologues, les commissions permanentes exercent un suivi continu de leurs décisions et sont en pratique consultées par eux sur l'objectif et le contenu des projets de loi gouvernementaux envisagés : ainsi, en amont du dépôt des textes au parlement, les **députés peuvent être « co-rédacteurs » de textes gouvernementaux**, ce qui leur permet d'exclure des mesures qu'ils jugent inopportunes mais peut limiter leur activité de contrôle a posteriori.

• Au sein de chaque chambre, la fixation de l'ordre du jour résulte de décisions consensuelles

Le Bundestag et le Bundesrat décident de la clôture et de la reprise de leurs sessions.

Au Bundestag, chaque parlementaire dispose ainsi pour toute l'année d'un programme où sont indiquées les séances du Bundestag et du Bundesrat. Le **Comité des doyens**[1] **fixe le calendrier des travaux et l'ordre du jour par consensus**. Toutefois, le Bundestag peut être aussi convoqué plus tôt à la demande du président fédéral, du chancelier ou d'un tiers de ses membres. De plus, les projets de loi considérés comme urgents par le gouvernement fédéral doivent être inscrits à l'ordre du jour de la prochaine séance s'il en fait la demande.

L'accord des groupes du Bundestag, qui rassemblent au moins 5% de ses membres, est nécessaire dans toutes les décisions concernant l'organisation du Bundestag (désignation des présidents de commission) et la procédure d'examen des textes (initiative législative ; groupes de travail thématiques examinant les textes ; forte discipline de vote). Le bon fonctionnement du Bundestag est, plus généralement, subordonné à la coopération permanente de ces formations.

---

[1] *Le Comité est composé du président du Bundestag, des vice-présidents et de 23 représentants désignés par les groupes parlementaires.*

• Des règles d'examen des textes favorisant les compromis entre le Bundestag et le Bundesrat

A l'issue du premier examen au Bundesrat, chaque projet de loi est ensuite transmis au Bundestag, qui l'examine en trois lectures : **lors d'une première lecture qui a lieu en séance plénière, un débat général a lieu sur les textes présentant un intérêt particulier ou de grande importance politique**, si le Comité des doyens (*Ältenstenrat*), un groupe parlementaire ou 5% des députés l'ont demandé. L'objectif principal de ce débat est de présenter le texte et ses enjeux, ainsi que le point de vue des principales formations politiques, à la presse et à l'opinion.

A l'issue de ce débat, dans des cas exceptionnels (texte simple et consensus politique), le Bundestag peut décider le passage à la deuxième lecture sans renvoi en commission.

Mais, en principe, **le projet de loi est toujours soumis à la commission permanente compétente**, qui va l'examiner au fond. Elle a le devoir de recommander au Bundestag une décision sur le texte (adoption avec ou sans modification ou rejet).

Ensuite**, le texte est examiné en seconde lecture par l'assemblée plénière. En pratique, la troisième lecture du texte, au cours de laquelle a lieu le vote final sur ce dernier, suit immédiatement avec ou sans débat**. En général, l'approbation du texte à la majorité des deux tiers est requise[1] .

Les textes de loi sont ensuite à nouveau transmis au Bundesrat qui vérifie si son avis a été pris en compte. En cas de désaccord, dans un délai de 3 semaines, le Bundesrat demande la convocation d'une **commission de médiation** (*Vermittlungsausschuss*), composée de 16 membres du Bundestag et de 16 membres du Bundesrat (un membre par Land). Lorsque le texte nécessite l'approbation du Bundesrat, le Bundestag et le gouvernement fédéral peuvent également être à l'origine de cette convocation[2].

**Afin de faciliter les compromis, les représentants des Länder ne sont pas liés par les instructions de leur gouvernement et les réunions sont strictement confidentielles** (les procès-verbaux de ces réunions ne pouvant être consultés que deux législatures plus tard) ;

Après la réunion de la commission de médiation, le Bundestag donne son avis sur les propositions de la commission de médiation (quatrième lecture). De là, deux cas sont possibles :

**- la loi ne requiert pas l'approbation du Bundesrat** : dans un délai de deux semaines, le Bundesrat déclare accepter le texte ou peut faire opposition à son adoption à la majorité des voix ou à la majorité des deux tiers.

---

[1] *Les traités avec des Etats étrangers et ayant trait à des matières relevant de la législation fédérale font l'objet de deux lectures.*

[2] *Toutefois, cette convocation est impossible pour examiner une proposition de loi issue du Bundesrat et refusée par le Bundestag.*

Alors, sur une **motion** présentée par un groupe parlementaire ou trente et un députés, **le Bundestag peut surmonter cette opposition** (cinquième lecture), dans le premier cas, à la majorité absolue de ses membres et dans le second cas, à la majorité doublement qualifiée (majorité des deux tiers des votants qui doit représenter au moins la moitié de l'effectif des députés). **Ces majorités, difficiles à obtenir, confèrent donc à la position du Bundesrat une certaine force**. Lorsque l'opposition du Bundesrat est levée, la loi est réputée adoptée et peut entrer en vigueur ;

**- la loi requiert l'approbation du Bundesrat** : si le Bundesrat refuse l'adoption du texte, la procédure législative échoue car ce refus a l'effet d'un veto absolu.

Enfin, la loi est signée par le Président de la République fédérale, avec le contreseing du ministre compétent et du chancelier fédéral, puis publiée au Journal officiel.

• La réforme en cours du fédéralisme doit permettre de raccourcir le temps d'examen des textes en diminuant le droit de veto du Bundesrat

Selon Mme Kiessler et MM. Freund et Gibowski, rencontrés par la mission, **la répartition des compétences entre Fédération et Länder est parfois difficile à appliquer**, en particulier lorsque les lois des Länder sont en contradiction avec des engagements pris par le gouvernement fédéral. En pratique, le Tribunal constitutionnel suprême est souvent amené à trancher.

Par ailleurs, selon les interlocuteurs précités, le veto *ex ante* du Bundesrat et la nécessité pour le gouvernement fédéral de trouver un accord avec lui ont **souvent ralenti l'adoption des réformes attendues par l'opinion**.

C'est pourquoi une **réforme du fédéralisme**, tendant à mieux délimiter les compétences respectives de la Fédération et des Länder et à accélérer les procédures de décision, envisagée depuis deux ans, a été adoptée le 30 juin au Bundestag et le 7 juillet au Bundesrat. **Elle a pour objectif de diminuer le nombre de lois pour lesquelles le « veto législatif » du Bundesrat (de 60 % à 30 % environ) s'applique contre une extension des pouvoirs des Länder** en matière d'éducation, d'environnement ou de gestion des prisons.

### 3. Une planification stricte et efficace des travaux parlementaires

*a) Une organisation maîtrisée du travail des assemblées*

La fixation consensuelle de l'ordre du jour de chaque chambre permet de discipliner le temps consacré aux débats parlementaires. En moyenne, les chambres siègent moins que le Parlement français.

**Le nombre de semaines de séances au Bundestag varie entre 22 et 24 par an. Les députés siègent en général deux semaines par mois.** Le lundi

soir et le mardi sont généralement réservés aux activités des groupes parlementaires. Les commissions permanentes se réunissent le mercredi, sauf entre 13h30 et 14h30, heure réservée aux questions orales en séance publique.

Le jeudi, le Bundestag se réunit en séance publique à partir de 9 h jusqu'au soir, une pause étant prévue entre 13 heures et 14 heures. De 14 heures à 15 h 30, une nouvelle séance de questions orales est organisée. La séance peut être prolongée jusqu'à 22 heures. Enfin, une séance publique a lieu le vendredi, en principe de 9 heures à midi. Il n'y a pas de séance de nuit.

L**e Bundesrat se réunit en séance plénière un vendredi toutes les trois semaines** (à 9 h 30) avec une interruption au mois d'août, au cours d'une session unique annuelle qui s'étend du 1er novembre au 31 octobre. Chaque mois, le rythme est le suivant : réunions de commissions (première semaine) ; semaine intermédiaire (deuxième semaine) ; séance plénière (troisième semaine).

**Le travail du Bundesrat s'effectue sous une contrainte de temps permanente**. Ses réunions sont peu nombreuses car les représentants des Länder au Bundesrat ont besoin de temps pour permettre à leur gouvernement de prendre une décision.

Toutefois, le président du Bundesrat est tenu de convoquer ce dernier à la demande des représentants de deux Länder au moins ou du gouvernement fédéral.

*b) Des commissions puissantes au cœur de l'activité législative du Bundestag*

• Des commissions nombreuses

**Le Bundestag décide librement du nombre de ses commissions permanentes pour la durée de la législature**. **En principe, il existe une commission correspondant pour chaque ministère fédéral** mais il y a des exceptions (commission des affaires de l'Union européenne ; commission des sports…).

Les membres des 21 commissions actuelles[1] sont nommés par les groupes parlementaires, chacun d'entre eux y étant représenté à la proportionnelle. Quant aux députés non inscrits dans un groupe, ils peuvent siéger dans une commission, participer à ses débats ou déposer des motions, mais ne peuvent pas prendre part à ses votes.

Les textes législatifs dont est saisi le Bundestag sont transmis à la ou aux commissions compétentes saisies au fond et pour avis. **En principe, leurs débats ne sont pas publics.** Chaque commission organise librement son travail et son ordre du jour. Elle peut ainsi, sauf opposition d'un tiers de ses membres, instituer des **sous-commissions à mandats déterminés**.

---

[1] *Un député peut être membre de plusieurs commissions.*

Le président de commission a un rôle déterminant pour parvenir à un accord entre les représentants des groupes sur un texte.

• En pratique, les commissions arrêtent la position du Bundestag et peuvent se substituer aux séances publiques

**En dépit de leur nombre, les commissions sont des organes déterminants de préparation des décisions du Bundestag. Elles sont à cet égard « tenues de s'acquitter rapidement des tâches qui leur sont confiées »[1].**

**Le rôle essentiel de leurs membres dans la préparation des projets de loi a été souligné. Lorsqu'elles sont saisies d'un texte législatif à l'issue de la première lecture, elles désignent un rapporteur en leur sein afin de préparer leur recommandation de décision.**

**Lorsqu'elles prennent position sur un projet de loi, leurs recommandations sont la plupart du temps suivies par l'assemblée. Le rapporteur présente son rapport au cours d'une réunion de commission** à laquelle ont accès l'ensemble des membres du Bundestag ainsi que les membres du gouvernement fédéral intéressés[2].

**Formellement,** les rapports comprennent le texte législatif tel que décrit auparavant, la majorité avec laquelle le texte a été adopté en commission et présentent la recommandation stricto sensu au Bundestag. Pour permettre une comparaison rapide entre le texte initial et les propositions de la commission, ils comprennent aussi une « présentation synoptique », équivalent du tableau comparatif des rapports législatifs français. L'opinion de la minorité de la commission doit aussi figurer dans le rapport.

Lorsque des commissions ont été saisies pour avis, un seul rapport est élaboré par tous les rapporteurs, comprenant un rappel de l'origine du texte, les recommandations des commissions saisies pour avis puis celles de la commission saisie au fond, puis un exposé des amendements présentés par les groupes.

Simultanément, à l'issue de la première lecture, **la commission du budget** peut être chargée par l'assemblée plénière de vérifier la compatibilité d'un texte entraînant des coûts importants avec la situation budgétaire. La commission saisie au fond n'est pas libre d'ignorer son avis car son rapport est directement soumis à l'assemblée en deuxième lecture. Cette dernière devra trouver un moyen de combler les déficits éventuels.

Originalité intéressante : les commissions permanentes ont même le pouvoir de se substituer aux séances publiques **sur les textes les plus techniques**, qui n'y sont plus examinés depuis la réforme de 1995. Ainsi, la ou les commissions concernées par un texte, ainsi que les députés qui s'y

---

[1] *Article 62 du Règlement du Bundestag.*

[2] *Es qualité, les membres du Bundesrat ont accès aux réunions de commission et aux séances du Bundestag.*

intéressent, peuvent se réunir pour statuer **lors d'une délibération publique élargie en commission** afin d'organiser un débat et d'émettre une recommandation sur ce texte[1].

En pratique, des salles spéciales, disposant d'une tribune pour l'accueil du public et d'une tribune pour la presse et les caméras, sont prévues au Bundestag pour accueillir de telles réunions.

**Ces dernières concernent la délibération finale au cours de laquelle est adoptée la recommandation de décision de la commission.** Avant cette délibération, la commission discute successivement des dispositions du texte. Son président appelle les chapitres et paragraphes de ce dernier sur lesquels les rapporteurs, d'autres membres de la commission, des représentants du gouvernement fédéral ou du Bundesrat peuvent exprimer leur point de vue. A ce stade, des amendements formels peuvent être proposés et adoptés (à la majorité simple des présents).

• Au Bundesrat, des réunions de commissions peu fréquentes

**Le Bundesrat comprend 16 commissions permanentes**, chacune étant présidée par le représentant de l'un des Länder, dont la répartition des tâches est **en principe calquée sur celle des ministères fédéraux**. Chaque Land délègue un membre dans chacune de ces commissions, qui y dispose d'une voix (ministres-présidents en général à la commission des affaires étrangères et à la commission de la défense ; ministres spécialisés ou fonctionnaires dans les autres).

Elles examinent les textes pour formuler des recommandations à l'assemblée plénière, faisant émerger des accords entre Länder. A partir de leur position, les gouvernements des Länder déterminent ensuite les consignes de vote de leurs représentants au Bundesrat. Peu fréquentes, les réunions des commissions ne sont pas publiques.

*c) Des séances publiques au rôle secondaire strictement encadrées*

• Au Bundestag, des séances publiques, « redynamisées » récemment, qui ont surtout pour objet d'informer l'opinion de l'activité parlementaire

Les séances plénières, présidées par le président[2] (aujourd'hui M. Norbert Lammert de la CDU) ou l'un des vice-présidents (5 aujourd'hui), élus pour la législature, sont publiques. Président et vice-présidents forment le Bureau (*Presidium*), qui discute des affaires intérieures de la chambre. Le président appelle les points à l'ordre du jour, accorde la parole et assure la discipline des débats.

La présence en séance est obligatoire. Les députés doivent signer des **listes de présence**. **Le bureau de séance**, composé du président et de deux secrétaires, dont l'un appartient à l'opposition, tient la liste des orateurs,

---

[1] *Article 69a du Règlement du Bundestag. Un quart des membres de la commission saisie au fond peut exiger que le sujet fasse plutôt l'objet d'une discussion générale en séance.*
[2] *Il est en principe issu du groupe parlementaire le plus nombreux.*

dresse acte des débats et établit les résultats des votes en séance publique. Le vote est personnel. Il existe plusieurs procédures (assis/levé ; vote nominal ; vote secret ; Hammelsprung[1]).

La recevabilité des amendements, qui peuvent être déposés par les groupes (en deuxième et troisième lectures) et les députés à titre individuel (en deuxième lecture), est examinée par la présidence.

**Les débats en séance publique**, concentrés sur les points forts ou polémiques d'un texte, **sont strictement limités à une durée fixée par le Comité des doyens, qui est en pratique respectée. La gestion du temps de parole relève surtout des groupes**. Après l'élection du Bundestag, une grille de répartition du temps de parole est établie entre eux, chacun recevant un temps de parole proportionnel à son effectif au Bundestag (voir tableau ci-dessous). Les ministres voient aussi en principe leur temps de parole décompté sur celui du groupe auquel ils appartiennent mais la Loi fondamentale leur garantit qu'ils peuvent s'exprimer quand ils le souhaitent.

| Durée du débat en heures | CDU/CSU (minutes) | SPD (minutes) | FDP (minutes) | La Gauche (Die Linke) (minutes) | Bündnis 90/Les Verts (minutes) |
|---|---|---|---|---|---|
| 1/2 | 9 | 9 | 5 | 4 | 4 |
| 3/4 | 14 | 14 | 6 | 5 | 5 |
| 1 | 19 | 19 | 8 | 7 | 7 |
| 1 ¼ | 24 | 24 | 10 | 9 | 9 |
| 1 ½ | 29 | 29 | 12 | 11 | 11 |
| 1 ¾ | 33 | 33 | 14 | 12 | 12 |
| 2 | 38 | 38 | 16 | 14 | 14 |
| 2 ½ | 48 | 48 | 20 | 18 | 18 |
| 3 | 57 | 57 | 24 | 21 | 21 |
| 4 | 76 | 76 | 32 | 28 | 28 |
| 5 | 95 | 95 | 40 | 35 | 35 |
| 10 | 190 | 190 | 80 | 70 | 70 |

*Source : Bundestag*

**Les séances plénières ont avant tout pour objet l'information de l'opinion. C'est pourquoi en 1995**, **le Bundestag a adopté une série de mesures destinée à redynamiser leurs débats** :

- une « **heure d'actualité** » peut être organisée en début de séance sur un thème d'intérêt général, à la demande du Comité des doyens, d'un groupe ou de trente et un membres du Bundestag ;

- les thèmes fondamentaux sont débattus le jeudi pour une durée de quatre à six heures, ce « débat du jeudi » étant généralement télévisé. Le temps de parole de chaque intervenant est limité à dix minutes ;

[1] *Les députés quittent la salle des séances puis y rentrent, sur un signe du président, en passant sous l'une des trois portes marquées par « oui », « non » ou « abstention ».*

- le débat en séance publique peut être suspendu si le nombre de membres présents n'est pas suffisant (sur initiative du président avec accord des groupes, d'un groupe ou de 5% des présents).

• Des séances publiques sobres et rapides entérinent les accords entre Länder au Bundesrat

En assistant à une séance plénière du Bundesrat, le 19 mai, la mission a pu constater que **les séances plénières avaient pour principal objet de constater les accords passés entre Länder**. Auparavant, les représentants des Länder conduisent un dialogue où chacun tente de rallier les autres à sa position (conférence préparatoire). **Leur ordre du jour**[1] **est dense** (47 points examinés en moins de 2 heures le 19 mai).

**La présidence du Bundesrat est exercée pour un an** par l'un des chefs de gouvernement d'un Land, aujourd'hui M. Peter-Harry Carstensen, selon un ordre établi en fonction de la population des Länder[2].

Quelques questions suscitent un débat approfondi, les autres points sont discutés, à partir du rapport de la commission, par les orateurs qui justifient la position de leur Land ou, pour les sujets les plus élémentaires, sont simplement consignés par écrit au procès-verbal. **Une des caractéristiques des séances du Bundesrat est la sobriété des débats**. Les interruptions sont rares, les rappels à l'ordre inexistants. Il n'existe pas de limitation du temps de parole. Les membres du gouvernement ont un droit de réponse permanent.

Il n'y a **pas d'obligation de présence** lors des séances du Bundesrat pour ses membres. En effet, **la Loi fondamentale prévoit que chaque Land ne peut s'exprimer que d'une seule voix au Bundesrat**. Lors des votes (à main levée), un représentant exprime l'ensemble des suffrages du Land à partir des consignes de vote données par son gouvernement.

Le Tribunal constitutionnel fédéral a reconnu le droit pour un membre du Bundesrat de contredire le vote du délégué du Land dont il est originaire mais le vote du Land est alors considéré comme nul.

---

[1] *Questions au gouvernement ; projets de loi issus de la commission de médiation ; décisions du Bundestag sur des projets de loi ; initiatives des Länder ; projets de loi du gouvernement ; rapports gouvernementaux ; projets d'actes de l'Union européenne ; prescriptions juridiques ; règlements administratifs généraux ; autres décisions.*

[2] *Le président est conseillé par le conseil consultatif permanent, composé de 16 plénipotentiaires des Länder.*

### *B. L'INFLUENCE DÉTERMINANTE DES CHAMBRES DANS LA DÉFINITION DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE L'ALLEMAGNE*

#### 1. Au Bundestag, une commission des affaires de l'Union européenne qui joue un rôle de coordination et peut s'exprimer au nom de la chambre

Après l'adoption de l'Acte unique européen en 1987, **les Länder ont souhaité obtenir un rôle plus important dans la définition des objectifs de la politique européenne de l'Allemagne**.

La collaboration du gouvernement fédéral et des Länder par l'intermédiaire du Bundesrat dans la gestion des dossiers européens a été fixée par le **nouvel article 23 de la Loi fondamentale**, institué en 1992, par la loi relative à la coopération de la Fédération et des Länder dans les affaires de l'Union européenne adoptée en 1993, et, la même année, par un accord entre le gouvernement fédéral et les Länder.

Selon l'article 23 précité, le gouvernement fédéral doit informer le Bundestag et le Bundesrat « *de manière complète et aussi tôt que possible* » de tous les projets de l'Union européenne[1].

**Il doit, avant de concourir aux actes normatifs de l'Union européenne, donner au Bundestag l'occasion de prendre position**. Les observations de ce dernier, exprimées par sa commission pour les affaires de l'Union européenne (trente-trois membres), prévue par la Loi fondamentale (article 45), doivent être prises en considération par le gouvernement dans ses négociations communautaires. Des liens réguliers se développent avec le Parlement européen dont certains membres, nommés par le président du Bundestag, collaborent aux travaux de la commission des affaires de l'Union européenne avec voix consultative.

La commission reçoit l'ensemble des documents communautaires et est autorisée par le Bundestag sur demande d'un groupe ou de 5 % de ses membres à s'exprimer en son nom. Elle propose les commissions qui doivent être saisies des textes issus de décisions de l'Union européenne (les débats en séance publique étant exceptionnels). Elle peut se saisir pour avis et déposer des amendements.

#### 2. Le rôle déterminant du Bundesrat dans la définition des objectifs européens du gouvernement fédéral

L'article 23 précité précise que le Bundesrat doit « *être associé à la formation de la volonté de la Fédération dans la mesure où son concours serait requis au plan interne pour une mesure analogue ou que les Länder seraient compétents au plan interne* ».

---

[1] *Depuis novembre 2005, le Bundestag a ouvert sa propre « antenne » à Bruxelles.*

Les commissions spécialisées et la commission des affaires européennes, qui assurent alors une fonction de coordination et de contrôle au fond, vont élaborer un avis qu'elles soumettent à l'assemblée plénière du Bundesrat en vue de son adoption. En cas d'urgence, la chambre européenne[1], qualifiée de « mini-Bundesrat », est habilitée à décider à la place de l'assemblée plénière.

Dans la mesure où les intérêts des Länder sont touchés dans un domaine de compétence exclusive de la Fédération ou lorsque la Fédération a le droit de légiférer, **le gouvernement fédéral est tenu de « prendre en considération » l'avis du Bundesrat** dans la position qu'il adoptera à Bruxelles.

Lorsque des pouvoirs de législation des Länder, l'organisation de leur administration ou leur procédure administrative sont concernés de manière prépondérante par un projet communautaire, **l'opinion du Bundesrat doit être « prise en considération de manière déterminante »** par le gouvernement lorsqu'il fixe sa position.

**En cas de divergences avec le Bundesrat, les deux autorités doivent tenter de trouver un accord. A défaut, le Bundesrat peut confirmer sa position par un vote à la majorité des deux tiers** (ce droit de décision est toutefois limité par la nécessité d'une approbation du gouvernement fédéral dans les cas qui pourraient entraîner une augmentation des dépenses ou une diminution des recettes de la Fédération). Dans cette hypothèse, le gouvernement fédéral doit s'en faire le représentant dans les négociations communautaires.

**Enfin, lorsque des pouvoirs exclusifs de législation des Länder sont concernés de manière prépondérante, l'exercice des droits dont jouit la République fédérale d'Allemagne en tant qu'Etat membre de l'Union européenne doit être transféré par la Fédération à un représentant des Länder désigné par le Bundesrat**.

En outre, les Länder disposent de divers outils de représentation destinés à influencer les décisions communautaires (Observateur permanent, antennes à Bruxelles…).

M. Reinhart, rapporteur de la directive « services » au Bundesrat, a ainsi souligné que l'importance du travail en amont des commissions des affaires européennes du Bundestag et du Bundesrat sur ce texte leur avait permis d'obtenir des amendements au texte final.

Enfin, comme les autres modifications de la Loi fondamentale, les transferts de souveraineté vers l'Union européenne nécessitent une loi qui doit être approuvée par les deux tiers des membres du Bundestag (et les deux tiers des voix du Bundesrat)[2].

---

[1] *Composée d'un membre par Land.*
[2] *Article 79 de la Loi Fondamentale.*

### *C. UN CONTRÔLE RIGOUREUX ET CONTINU DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE PAR LE BUNDESTAG*

Seul le Bundestag exerce un contrôle parlementaire « classique » de l'action du gouvernement fédéral, selon des modalités diverses et peut mettre en cause la responsabilité du gouvernement fédéral.

#### 1. Une veille attentive des commissions permanentes, une faible utilisation des commissions d'enquête

La politique gouvernementale est **examinée avec attention par les commissions permanentes du Bundestag**.

**Ce contrôle du Bundestag se traduit** notamment par **un droit d'auto-saisine** sur des questions relevant de leurs compétences ou la possibilité d'exiger la présence d'un ministre à leurs réunions. Mais leur contrôle est cependant parfois limité par leur pouvoir de codécision émanant dans la préparation de certaines mesures gouvernementales.

La création de commissions d'enquête[1] est en revanche une procédure peu utilisée par le Bundestag (une vingtaine de commissions d'enquête ont été instaurées depuis 1949). En principe, les travaux de ces commissions sont publics.

#### 2. Les députés surveillent l'activité gouvernementale par leurs nombreuses questions et interpellations

Les séances du Bundestag sont aussi largement vouées au contrôle avec **la possibilité pour les membres et les groupes du Bundestag d'interroger et d'interpeller régulièrement le gouvernement fédéral.**

La technique des questions est assez utilisée par les députés allemands (environ 5.000 questions par an). Afin d'améliorer l'information du Bundestag et de l'opinion sur la politique gouvernementale et de renforcer le contrôle du gouvernement fédéral, des **questions d'actualité** *(aktuelle stunde)* ont été instituées une heure par semaine en 1965. La durée de la discussion est limitée à une heure et les orateurs n'ont pas le droit de parler plus de 5 minutes. En outre, depuis 1988, des **questions orales** peuvent être posées au gouvernement fédéral le mercredi, de 13h30 à 14h30.

**Les groupes du Bundestag ou trente-quatre de ses membres peuvent interpeller le gouvernement** :

• par **la procédure de petite interpellation**, le président du Bundestag communique les questions au gouvernement fédéral en l'invitant à y répondre par écrit dans un délai de quatorze jours. Questions et réponses

---

[1] *Dans son domaine de compétences, la commission de la défense jouit des prérogatives d'une commission d'enquête.*

sont publiées. Cette procédure a connu un certain succès (400 à 500 par an) : en effet, elle permet aux parlementaires concernés d'obtenir l'information la plus complète possible sur un dossier, le gouvernement ayant pris l'habitude de fournir des réponses détaillées ;

• par **les grandes questions ou interpellations avec débat**, qui constituent l'outil le plus efficace pour amener le gouvernement à informer le Bundestag de dossiers politiques importants et d'en débattre publiquement. Dès réception de la réponse du gouvernement (qui n'est liée par aucun délai), elles sont inscrites à l'ordre du jour et débattues.

### 3. Chaque année, un examen « animé » de la loi budgétaire au Bundestag

La loi budgétaire, qualifiée de « *programme gouvernemental chiffré* », est adoptée chaque année par le Parlement selon la procédure décrite auparavant. La commission du budget charge ses rapporteurs de suivre, pour la durée de la législature, des budgets particuliers au sein du budget fédéral, afin qu'ils puissent se familiariser avec le rôle et les contraintes de l'action du ministère correspondant. Au Bundesrat, c'est la commission des finances qui examine la loi budgétaire.

Si les parlementaires ne peuvent décider que de faibles augmentations et réductions de recettes et de dépenses au cours de l'examen de la loi budgétaire, cet examen en séance plénière au Bundestag est politiquement très important car il donne lieu à un débat avec la minorité sur le programme gouvernemental.

Il se traduit parfois par une lutte très serrée entre le gouvernement fédéral et les députés. A titre d'exemple, la fixation des dépenses de matériel et de fonctionnement de l'administration, pour laquelle le Bundestag a le dernier mot, donne traditionnellement lieu à des débats animés.

En complément, il convient de souligner le rôle important joué par la sous-commission instituée au sein de la commission du budget du Bundestag chargée de la vérification des comptes : compétente pour le contrôle parlementaire de la gestion budgétaire et financière, elle travaille en étroite coopération avec la Cour fédérale des comptes, qui vérifie, le plus souvent à sa demande, la bonne application de la loi budgétaire et l'avancement des projets entrepris.

### 4. Le Bundestag peut manifester sa défiance à l'encontre du gouvernement fédéral

Elu par le Bundestag et responsable devant lui, le chancelier fédéral peut faire l'objet d'une **motion de défiance constructive**[1]**,** signée par au moins un **quart des députés**, qui exprime le mécontentement des députés à l'encontre de la politique gouvernementale : à la majorité des voix de ses membres, le **Bundestag peut élire un successeur au chancelier**, en demandant au président fédéral de le révoquer. Le président doit alors faire droit à cette demande.

Cette procédure garantit la stabilité des institutions fédérales en contraignant l'opposition à s'unir afin de présenter une alternative crédible pour la direction du gouvernement fédéral.

**Par ailleurs, il peut arriver qu'une motion de confiance proposée par le chancelier n'obtienne pas la majorité des voix du Bundestag**. **Le président peut alors dissoudre ce dernier** sur proposition du chancelier, dans un délai de 21 jours. Le droit de dissolution s'éteint dès que le Bundestag a élu un autre chancelier fédéral à la majorité de ses membres[2].

**Ces deux procédures sont toutefois d'usage exceptionnel. Par ailleurs, la motion de confiance a pu être détournée de son objet à des fins tactiques** par certains chanceliers. Ainsi, Helmut Kohl, chancelier fédéral depuis la constitution d'une coalition CDU-CSU/FDP à l'automne 1982, a organisé un vote de défiance à son encontre et provoqué la dissolution du Bundestag pour obtenir une majorité plus confortable.

De même, en 2005, Gerhard Schröder a provoqué le rejet d'une motion de confiance qu'il présentait, afin de dissoudre le Bundestag et de permettre la tenue d'élections législatives anticipées pour retrouver une majorité soudée.

### 5. Bundestag et Bundesrat assurent le respect de l'état de droit

Outre leur pouvoir de nomination des hauts responsables judiciaires et administratifs, le Bundestag et le Bundesrat :

- **élisent chacun la moitié des 16 membres du Tribunal constitutionnel fédéral**, juridiction la plus importante pour l'exercice de la justice constitutionnelle[3] (articles 94 et 95 de la Loi fondamentale) ;

---

[1] *Article 67 de la Loi fondamentale. 48 heures doivent s'écouler entre le dépôt de la motion et le vote.*

[2] *Article 68 de la Loi fondamentale. 48 heures doivent s'écouler entre le dépôt de la motion et le vote.*

[3] *Dans chaque Land, le contrôle de constitutionnalité des lois est assuré par une juridiction constitutionnelle spécifique, à l'exception du Schleswig-Holstein qui a confié cette tâche à la cour constitutionnelle fédérale.*

- **peuvent mettre le Président fédéral en accusation** devant le Tribunal pour violation délibérée de la Loi fondamentale ou d'une autre loi fédérale, à la majorité des voix.

En outre, un tiers des députés peut faire un recours devant le Tribunal contre les décisions du gouvernement fédéral (exemple de l'envoi de troupes hors d'Allemagne) ou d'autres organes constitutionnels, afin de faire respecter leurs compétences respectives ou la délimitation du droit fédéral et du droit des Länder[1]. Sur ce dernier point notamment, cette possibilité de recours est fréquemment utilisée.

De plus, au Bundestag, **des organes de contrôle permanent garantissent les libertés individuelles contre d'éventuelles dérives des services gouvernementaux.** Le principal est l'organe de contrôle parlementaire, composé de 9 députés choisis par le Bundestag, responsable du contrôle des services de renseignement de la Fédération pour la durée de la législature ; sous l'appellation de « commission G10 », il assure aussi une mission de contrôle sur les restrictions apportées au secret de la correspondance.

### *D. UN STATUT FAVORABLE POUR LA MINORITÉ DU BUNDESTAG*

#### 1. La minorité du Bundestag bénéficie de droits importants

**Au Bundestag, il faut souligner que les usages confient des responsabilités à la minorité parlementaire.** Outre l'existence de vice-présidents et de secrétaires issus de ses rangs, elle est aussi **assurée d'obtenir la présidence d'une ou de plusieurs commissions (une ou deux aujourd'hui)**. Le Comité des doyens, cela a été dit, désigne en effet les présidents des commissions permanentes sur la base d'un consensus respectueux des équilibres politiques de la chambre : le FDP, les Verts et le parti de la Gauche ont pu ainsi obtenir des présidences ou vice-présidences. (Rappelons que le Bundestag compte vingt-et-une commissions à l'heure actuelle.)

**De plus, outre l'utilisation des questions et des interpellations par tous les députés, certaines procédures permettent de garantir la protection des droits et l'expression des minorités parlementaires.**

**Le Règlement du Bundestag veille aux intérêts de la minorité** par plusieurs dispositions. A titre d'exemple :

- si un groupe représenté en commission ou un tiers de ses membres, l'exige, le président de commission doit la réunir ;

---

[1] *Article 93 de la Loi fondamentale.*

- la minorité de la commission peut aussi obtenir l'organisation d'une **audition publique** si elle réunit un quart des membres de la commission sur cette proposition. Un groupe ou 5 % des membres du Bundestag peuvent obtenir la convocation d'un membre du gouvernement fédéral au Bundestag ;

- comme cela a été rappelé, le rapport de la commission saisie au fond d'un texte législatif doit comprendre **l'opinion de la minorité** de cette commission à son sujet ;

- les membres du Bundestag (en principe, un groupe ou trente quatre députés) peuvent déposer des **motions** et des **résolutions**. Les motions adressent des demandes au gouvernement fédéral (exemple : inscription d'un projet de loi à l'ordre du jour) et peuvent être renvoyées en commission. En séance, la délibération sur la motion a lieu en principe sur le texte débattu par la commission au cours d'une lecture. En principe, les propositions de résolution sont mises aux voix ;

- chaque groupe qui dépose une proposition de loi ou une motion peut **revendiquer son inscription à l'ordre du jour et sa discussion dans un délai de trois semaines**. Si dix semaines se sont écoulées, un groupe parlementaire ou trente quatre députés au moins peuvent demander à la commission de remettre un **rapport** sur l'état de ses délibérations, qui **peut** être inscrit à l'ordre du jour. Cette prérogative constitue un moyen de pression de la minorité parlementaire sur les commissions pour qu'elles examinent des textes ;

- **par ailleurs, en dépit de son usage limité, la possibilité d'instituer une commission d'enquête sur demande d'un quart des membres du Bundestag** est un moyen important pour la minorité parlementaire de contrôler l'action gouvernementale. Les groupes de l'actuelle minorité (FDP ; Grünen ; Linke) ont ainsi uni leurs voix pour obtenir la constitution récente d'une commission d'enquête sur l'action récente des services secrets allemands.

### 2. Cependant, la situation de la Grande coalition a ouvert un nouveau débat sur l'étendue de ces droits

Comme l'ont précisé à la mission Mme Sibylle Laurischke (FDP) ainsi que MM. Wolfgang Gehrcke (Linke) et Jerzy Montag (Grünen), **le contexte de Grande coalition et la faiblesse numérique de l'actuelle minorité parlementaire** (166 sièges sur 614, soit environ 27 %) **empêchent cette dernière de bénéficier de toutes les prérogatives qui lui sont en principe garanties et ont ouvert un nouveau débat** entre les groupes sur l'éventuel assouplissement des règles en vigueur.

## VI. LE PARLEMENT ITALIEN : UN BICAMÉRISME ÉGALITAIRE DANS UN CONTEXTE POLITIQUE CARACTÉRISÉ PAR UNE BIPOLARISATION ACCRUE

Le parlement italien se caractérise par un **bicamérisme égalitaire**[1] : la Chambre des députés et le Sénat disposent en effet des mêmes pouvoirs[2] et le gouvernement est responsable devant les deux assemblées.

Ils se distinguent néanmoins par les **conditions d'âge** (25 ans à la Chambre, 40 ans au Sénat), le **mode d'élection** et la **composition**.

Les 630 députés (dont 12 élus représentant les Italiens établis à l'étranger) et les 315 sénateurs (dont 6 élus représentant les Italiens établis à l'étranger) sont élus au suffrage universel direct à la représentation proportionnelle depuis la loi du 21 décembre 2005[3]. Le Sénat compte également sept sénateurs à vie.

Ce mode de scrutin s'est appliqué pour les élections d'avril 2006.

Les **députés** sont élus dans le cadre de 26 circonscriptions au scrutin proportionnel[4]. Les sièges sont ensuite répartis au niveau national entre les coalitions ayant obtenu plus de 10 % des suffrages ou les listes indépendantes ayant obtenu au moins 4 % des suffrages. La coalition ou la liste arrivée en tête obtient au moins 55 % des sièges (340 sur 617).

Le mode d'élection des **sénateurs**, comparable pour l'essentiel avec celui des députés, présente cependant certains **traits distinctifs** liés au principe constitutionnel (art. 57 de la Constitution) selon lequel le **Sénat est élu sur une base régionale**. Les sièges des sénateurs sont donc attribués au niveau régional entre les coalitions ayant obtenu plus de 20 % des suffrages (ou 8 % pour les listes indépendantes).

Les différences concernant les modalités de répartition des sièges (cadre national pour la Chambre, régional pour le Sénat) peuvent entraîner la désignation de majorités différentes entre les deux assemblées[5].

La navette entre les deux assemblées peut se prolonger sans que l'une puisse l'emporter sur l'autre. Cependant, chacune d'entre elles ne peut se prononcer en deuxième lecture que sur les dispositions modifiées par l'autre et

---

[1] *Les deux assemblées se réunissent conjointement dans certaines circonstances : pour l'élection du Président de la République –à laquelle participent également trois délégués pour chaque région– ; pour la mise en accusation du chef de l'Etat en cas de haute trahison ; pour la prestation de serment du Président de la République ; pour l'élection d'un tiers des juges constitutionnels et d'un tiers des membres du conseil supérieur de la magistrature.*

[2] *Les projets de loi peuvent être présentés indifféremment devant l'une ou l'autre des deux assemblées.*

[3] *Auparavant, prévalait un système mixte associant scrutin proportionnel et majoritaire.*

[4] *Dans le collège uninominal du Val d'Aoste, un député est élu au scrutin majoritaire.*

[5] *La coalition gouvernementale ne dispose actuellement que de deux voix de majorité au Sénat.*

seuls les amendements en rapport avec ces modifications sont recevables. Aucune procédure formelle de conciliation n'est prévue[1].

En réalité, jusqu'à présent, la navette n'a jamais été très longue compte tenu, en principe, de l'identité des majorités au sein des deux Chambres[2].

« *Joie et souffrance* » comme le relevait devant votre délégation, M. Lucciano Violante, président de la commission des affaires constitutionnelles de la Chambre des députés, le bicamérisme parfait apparaît comme une source potentielle de blocage des institutions.

### *A. LE RENFORCEMENT DES DROITS DE LA MINORITÉ À LA FAVEUR DE LA BIPOLARISATION DE LA VIE POLITIQUE*

Comme l'ont observé plusieurs des interlocuteurs de votre délégation, la vie politique italienne se caractérise désormais par un **caractère bipolaire** beaucoup plus marqué.

Cette évolution a conduit à mieux organiser les droits de la minorité au sein du parlement.

Au Sénat, la modification du règlement de 1999, a ainsi tenté de conférer à l'opposition les prémices d'un statut puisque, pour la première fois, il y était fait référence à l' « ***opposition parlementaire*** ».

La réforme constitutionnelle adoptée par le parlement en 2005 envisageait de doter l'opposition d'un véritable statut. Son rejet lors du référendum de juin dernier n'a pas permis de donner suite à ce projet.

Tout député ou sénateur doit faire partie d'un groupe parlementaire ; il est donc tenu, dans un délai de deux jours après la première séance, de déclarer à quel groupe il adhère. Un nombre minimum de vingt députés ou de dix sénateurs suffit pour constituer un groupe, aucune autre condition n'étant requise. Il existe en outre un groupe « mixte », dont font partie des députés ou sénateurs d'orientations politiques différentes, réunissant les parlementaires qui ne souhaitent pas entrer dans des groupes constitués ou dont le nombre ne suffit pas pour former un groupe.

Au Sénat, les groupes comportant moins de quatorze membres sont autorisés à désigner un même sénateur pour siéger dans plusieurs commissions (celles-ci étant au nombre de quatorze).

---

[1] *Cette lacune apparaît d'autant plus étonnante qu'il existe plusieurs commissions mixtes –en matière de contrôle, par exemple, les commissions d'enquête créées sur les mêmes questions peuvent décider de procéder conjointement.*

[2] *Les désaccords peuvent survenir sur l'examen de textes adoptés au scrutin secret comme tel fut le cas pour le projet de loi portant sur l'intervention volontaire de grossesse qui, dans la précédente décennie, avait été rejeté par le Sénat.*

A travers la conférence des présidents de groupe, ces derniers jouent un rôle décisif dans l'organisation des travaux parlementaires.

La conférence est convoquée par le président de la Chambre des députés, chaque fois qu'il le juge utile, ainsi qu'à la demande du gouvernement ou d'un président de groupe, pour examiner le déroulement des travaux de l'Assemblée et des commissions.

La conférence programme les travaux de la Chambre et fixe son calendrier.

La programmation des travaux de la Chambre des députés s'organise en effet en **deux phases**.

En premier lieu, la conférence des présidents de groupe[1] définit une programmation comprise obligatoirement entre **deux et trois mois**.

Ce programme comporte la liste des affaires que la Chambre envisage d'examiner avec indication de leur ordre de priorité et la période envisagée pour leur inscription à l'ordre du jour. Il devrait aussi, comme le prévoit le règlement, réserver en dehors de la période destinée à l'examen du budget, **une semaine par mois de suspension des travaux** de la Chambre afin de permettre aux députés d'accomplir les autres activités liées à leur mandat. Cependant, en pratique, cette disposition n'est pas respectée.

La programmation est établie à partir des indications du gouvernement et des propositions des groupes. Il n'existe pas, comme en France, d'ordre du jour prioritaire décidé par le gouvernement.

En second lieu, la conférence des présidents de groupe définit un **calendrier de trois semaines** fixant les sujets à traiter, le nombre de séances et le temps nécessaire pour chacune des questions à inscrire à l'ordre du jour.

La **programmation des travaux** par la conférence des présidents de groupe doit être approuvée par les présidents de groupe représentant les trois quarts des membres composant la Chambre[2].

De même, le **calendrier** doit être approuvé par les présidents de groupes représentant les trois quarts des effectifs de l'assemblée. Si cette majorité ne peut être atteinte, le président de la Chambre inscrit dans le calendrier les propositions des groupes de l'opposition de manière à garantir à ces derniers, pour les travaux de l'assemblée dans la période considérée, **un cinquième des sujets à traiter ou du temps global disponible**[3].

Par ailleurs, s'agissant du temps dévolu à chaque sujet inscrit à l'ordre du jour, la conférence des présidents des groupes après avoir retranché

---

[1] *Le gouvernement est représenté à la conférence des présidents de groupe.*

[2] *Le Président de la Chambre doit en tout état de cause réserver une partie du temps disponible aux groupes d'opinion contraire et le répartit en proportion de leur importance numérique.*

[3] *Les sujets à traiter, autres que les projets ou proposition de loi, inscrits dans le calendrier sur proposition des groupes de l'opposition, sont en principe inscrits en premier rang de l'ordre du jour des séances réservées à leur traitement.*

le temps de parole du ou des rapporteur(s)[1] et du gouvernement, ainsi que le temps à allouer aux rappels au règlement et au déroulement des opérations de vote, répartit entre les groupes pour une partie en mesure égale et pour une autre partie en proportion de leur importance numérique, les quatre cinquième du temps nécessaire aux différentes phases de l'examen en question (le temps demeurant disponible étant réservé aux interventions des députés s'exprimant à titre personnel). Lorsque la discussion porte sur un **projet de loi**, la conférence des présidents de groupe réserve aux groupes de l'opposition **une quotité de temps disponible supérieure** à la quotité attribuée aux groupes de la majorité.

Sous la XIVème législature, dix-huit propositions de loi élaborées par l'opposition ont été adoptées portant généralement sur des questions très ponctuelles.

Au Sénat, la conférence des présidents de groupe fixe un **programme** de **travail trimestriel** ainsi qu'un **calendrier mensuel** définissant les dates des séances et leur ordre du jour.

La conférence des présidents de groupe réserve une fois tous les deux mois quatre séances à l'examen de propositions de loi ou de questions présentées par le groupe parlementaire de l'opposition.

Sous la dernière législature, sur les 1.160 propositions de loi présentées par l'opposition, huit ont été définitivement approuvées[2].

### *B. LE SOUCI DE MAÎTRISER LES CONDITIONS D'EXAMEN DES TEXTES DE LOI EN SÉANCE PUBLIQUE*

La constitution italienne ne détermine pas de limites particulières au domaine de la loi. Bien que la fonction législative soit exercée par le parlement, elle peut aussi être déléguée au gouvernement dans deux hypothèses : soit en cas de nécessité et d'urgence, sous la forme de **décrets-lois**, qui doivent être « convertis » en loi dans un délai de 60 jours suivant leur adoption ; soit sur la base d'une **habilitation** votée par le parlement fixant l'objet et la durée des décrets législatifs.

La première de ces deux procédures –qui devait être réservée à des cas exceptionnels– a connu une utilisation croissante au cours des dernières années[3].

---

[1] *Le temps de parole réservé aux interventions du rapporteur est établi distinctement pour le rapporteur de la majorité et pour les éventuels rapporteurs de la minorité.*

[2] *Ce chiffre doit être porté à 37 si l'on tient compte aussi des lois constituant une synthèse de propositions émanant de la majorité et de la minorité.*

[3] *Sous la XIVe législature, deux cents lois de conversion des décrets-lois ont été adoptées, soit 29 % de la production législative.*

Le parlement connaît une activité assez soutenue.

Si aux termes de l'article 62 de la Constitution, les chambres se réunissent de plein droit le premier jour ouvrable de février et d'octobre, dans les faits, la session commence vers le 10 septembre et se termine au début du mois d'août avec quelques interruptions (de la fin de l'année jusqu'au 15 janvier, une dizaine de jours à Pâques et une semaine au début du mois de juin).

La Chambre des députés siége quatre ou cinq jours par semaine. Les séances du matin commencent généralement à 9 h 30 pour s'achever à 13 h 30. Celles de l'après-midi se déroulent de 15 heures ou 16 heures à 20 heures ou 21 heures. Elles peuvent aussi se prolonger dans la nuit. En période budgétaire, la Chambre peut siéger tous les jours de la semaine, samedi et dimanche compris. Du 1er octobre 2004 au 29 septembre 2005, la Chambre a siégé 162 jours.

Le Sénat, quant à lui, siège en moyenne trois jours par semaine (les mardi, mercredi et jeudi) et exceptionnellement la nuit. Il n'y a eu aucune séance de nuit en 2004-2005, année au cours de laquelle le Sénat a siégé 118 jours.

L'**initiative législative** appartient au gouvernement, à chaque député ou sénateur, aux citoyens (à condition de réunir 50.000 électeurs[1]), au Conseil national de l'économie et du travail, aux conseils régionaux et aux municipalités.

En pratique, comme le montre le tableau suivant, les trois quarts des projets de loi sont d'initiative gouvernementale.

| **Législature** | **Initiative** | | | |
|---|---|---|---|---|
| | **Lois votées** | **gouvernement** | **parlement** | **Autres** |
| X (1987-1992) 57,7 mois | 1076 | 704 | 287 | 85 |
| XI (1992-1994) 23,7 mois | 314 | 231 | 75 | 8 |
| XII (1994-1996) 24,7 mois | 295 | 261 | 28 | 6 |
| XIII (1996-2001) 60,7 mois | 905 | 697 | 170 | 38 |
| XIV (2001-2006) 58,9 mois | 687 | 539 | 137 | 11 |

*Source : Chambre des députés*

[1] *Les 50.000 électeurs doivent souscrire à un projet de loi rédigé en articles.*

### 1. Le rééquilibrage d'une partie de la fonction législative vers les commissions

La Chambre des députés et le Sénat comptent chacun 14 commissions composées à la représentation proportionnelle des groupes.

**Les commissions permanentes**

| Chambre des députés | Sénat |
|---|---|
| - Affaires constitutionnelles et intérieur | - Affaires constitutionnelles |
| - Justice | - Justice |
| - Affaires étrangères et communautaires | - Affaires étrangères, immigration |
| - Défense | - Défense |
| - Budget et trésor | - Budget |
| - Finances | - Finances et trésor |
| - Culture, science et éducation | - Instruction publique et biens culturels |
| - Environnement, territoire et travaux publics | - Travaux publics, communications |
| - Transports, postes et télécommunications | - Territoire, environnement |
| - Activités productives, commerce et tourisme | - Industrie, commerce, tourisme |
| - Travail | - Travail, sécurité sociale |
| - Affaires sociales | - Hygiène et santé |
| - Agriculture | - Agriculture et production agroalimentaire |
| - Politiques de l'Union européenne | - Politique de l'Union européenne |

Chaque commission réunit environ 50 membres à la Chambre des députés et 25 membres au Sénat.

Il appartient au président de l'assemblée, d'une part, de **désigner la commission compétente (**à la Chambre des députés, ce choix peut être contesté par un président de groupe ou dix députés et il incombe alors à l'assemblée de se prononcer en séance publique) ; d'autre part, de **définir la procédure** selon laquelle la commission se prononcera.

En effet, les compétences de la commission peuvent s'exercer selon quatre modalités :

**1° La commission « *in sede referente* » (en procédure de rapport).** Elle est chargée d'élaborer un texte en amendant, le cas échéant, le texte initial qui lui est soumis ou en agrégeant dans un texte unique plusieurs projets différents portant sur le même sujet. Le **débat en séance publique s'engage sur le texte préparé par la commission**.

Le bureau de la commission s'il représente au moins les trois quarts des membres de la commission ou, à défaut, le président de la commission fixe l'organisation des travaux de la commission et, en particulier, les modalités et les délais d'examen des amendements. Les travaux de la commission doivent se conclure quarante-huit heures avant l'examen du texte en séance publique.

Les travaux au sein de la commission s'articulent en trois phases successives :

- l'**instruction** : le président de la commission ou un rapporteur désigné par lui demande au gouvernement de fournir les éléments d'information nécessaires sur le texte[1].

Le gouvernement peut se voir fixer un délai pour apporter ces éclaircissements. « *La commission ne conclut pas les travaux concernant chaque article, tant que les données et les informations faisant l'objet de la demande au gouvernement ne sont pas parvenues, à moins que celui-ci ne déclare son impossibilité à les fournir, en en indiquant les motifs* » (art. 79, alinéa 6 du règlement de la Chambre des députés). La commission peut nommer un **comité restreint** (composé à la représentation proportionnelle des groupes) auquel elle confie un complément d'information et le soin de proposer des modifications au texte examiné ;

- la **délibération du texte en commission**. La procédure prévue par le règlement garantit que soient mis aux voix, pour chaque article, au moins deux amendements proposés par chaque groupe ;

- la **désignation du rapporteur**. A l'issue de la délibération, la commission désigne un rapporteur chargé d'exposer en séance publique le texte élaboré par la commission. Elle désigne aussi un comité de neuf membres (sept au Sénat) assurant la représentation proportionnelle des groupes, chargé d'examiner les amendements et les nouveaux articles additionnels qui seraient présentés directement en séance plénière. Parallèlement, les groupes en désaccord avec le texte peuvent désigner leur propre rapporteur. Le rapport de la majorité et, éventuellement, les rapports de la minorité, sont imprimés et distribués 24 heures au moins avant l'ouverture de la séance ;

Au Sénat, les rapporteurs sont désignés par le président de la commission[2]. Ils appartiennent normalement à la majorité –et, parfois, plus rarement, à la minorité.

Alors qu'à la Chambre des députés, le rapporteur chargé de rendre compte devant l'assemblée est le même que celui qui a instruit le texte devant la commission, il semble que ce ne soit pas systématiquement le cas au Sénat.

Les rapports des commissions doivent être présentés dans un délai de deux mois à compter du début de l'examen en procédure de rapport. Ce délai est réduit de moitié lorsque, à l'initiative soit du gouvernement, soit d'un

---

[1] *La commission, comme le précise le quatrième alinéa de l'article 79 du règlement de la Chambre des députés doit s'efforcer de répondre à quatre séries de questions : 1° la nécessité d'une loi (les objectifs poursuivis passent-ils nécessairement par une nouvelle norme législative) ; 2° la conformité à la Constitution, aux normes communautaires, aux règles de répartition des compétences des régions et des autonomies locales ; 3° l'adéquation des moyens envisagés avec les buts recherchés et les coûts de la nouvelle législation ; 4° la clarté des dispositions.*

[2] *Plusieurs rapporteurs peuvent aussi être désignés pour un même projet de loi.*

président de groupe, soit de dix députés, l'**urgence** a été déclarée. L'urgence ne peut être toutefois déclarée pour plus de **cinq projets** parmi ceux prévus au programme trimestriel[1].

**2° La commission « *in sede consultiva* » (commission pour avis)**

La commission pour avis peut être saisie par le président de l'assemblée ou, avec l'accord de ce dernier, **directement** par la commission au fond. Le rapporteur désigné par le président de la commission pour avis peut présenter quatre types de conclusions : avis favorable ou contraire ; favorable avec des observations ; favorable sous condition de modifications formulées spécifiquement ; l'avis standard « rien ne s'oppose à ce que ce projet / cette proposition suive son cours ». L'avis peut être présenté devant la commission au fond. Il peut également être imprimé et joint au rapport écrit de la commission saisie au fond.

Les avis des commissions des affaires constitutionnelles et du travail se sont vus reconnaître une portée plus grande que ceux des autres commissions : ils sont systématiquement joints au rapport écrit de la commission saisie au fond ; dans le cas où ils ne seraient pas suivis, le rapport de la commission saisie au fond doit en donner les raisons.

**3° La commission « *in sede redigente* » (commission en procédure de rédaction)**

Cette modalité de saisine d'une commission permet l'adoption d'un texte selon une procédure simplifiée. En effet, avant l'examen des articles en séance publique, le projet ou la proposition de loi peut être renvoyée à la commission compétente chargée d'adopter une rédaction qui sera ensuite soumise à l'assemblée sans possibilité d'amendement.

L'assemblée peut fixer, au moment du renvoi, les critères et principes directifs de la rédaction. Elle statue à main levée (une explication de vote étant admise par un représentant de chacun des groupes pour cinq minutes au maximum).

Ce dispositif, comparable à la procédure française du **vote bloqué**, n'est utilisé qu'au Sénat et, encore, de manière limitée et pour des matières très techniques.

**4° La commission « *in sede legislativa* » (commission en procédure législative)**

Cette procédure instituée depuis 1939 permet à une commission d'adopter directement des lois sans passage par la séance publique. Elle a longtemps constitué l'un des traits les plus originaux de la procédure législative italienne avant d'inspirer des dispositifs comparables dans d'autres parlements.

---

[1] *L'urgence est exclue pour certains types de textes comme les projets de loi constitutionnelle.*

Le **champ d'application** de cette procédure est précisément **délimité**. Il exclut les textes portant sur des questions présentant une « *importance manifeste d'ordre général* » et plus particulièrement les projets ou propositions de loi en matière constitutionnelle ou électorale, ceux portant habilitation législative ou autorisant la ratification de traités internationaux, ainsi que les textes à caractère financier.

Par ailleurs, le recours à cette procédure est assorti de plusieurs garanties. En premier lieu, la proposition de renvoi d'un texte en commission en procédure législative est soumise à l'approbation de l'assemblée. En cas d'opposition, celle-ci statue à main levée après avoir entendu un orateur pour et un orateur contre. Si l'opposition émane du gouvernement ou d'un dixième des membres de la Chambre, le texte est **automatiquement** renvoyé, sans vote, à la commission selon la procédure de droit commun (*in sede referente*).

En outre, après l'inscription du texte à l'ordre du jour de la commission en procédure législative, le gouvernement, un dixième des membres de l'assemblée ou un cinquième des membres de la commission peuvent demander le **renvoi du texte en séance publique**.

Le président de l'assemblée peut aussi proposer de renvoyer un texte, d'abord soumis à la « procédure de rapport », à l'examen de la même commission saisie « en procédure législative » à la demande unanime des représentants des groupes de la commission ou de plus des quatre cinquièmes des membres de la commission. Cette faculté est subordonnée à l'accord du gouvernement et soumise à l'avis des commissions des affaires constitutionnelles, du budget et du travail (en cas d'opposition entre la commission au fond et les trois commissions pour avis, le texte est renvoyé à un examen en séance publique).

Le travail préparatoire sur le projet ou la proposition de loi se déroule dans les conditions de droit commun. Après l'audition du rapporteur, la commission procède à la discussion du texte selon des règles identiques à celles retenues pour l'examen en séance publique. Les amendements, sous-amendements et articles additionnels doivent être présentés avant le début de la discussion des articles auxquels ils se rapportent. Le rapporteur et le gouvernement peuvent présenter des amendements, sous-amendements et articles additionnels jusqu'à l'ouverture du scrutin sur l'article auquel ils se rapportent.

Selon plusieurs des membres de la commission des affaires constitutionnelles du Sénat rencontrés par votre délégation, la procédure législative en commission, du fait des conditions strictes auxquelles elle est soumise, n'a pas connu les développements attendus –alors même qu'il serait sans doute souhaitable de réserver la séance publique à l'examen des textes les plus importants.

En pratique, aujourd'hui, cette procédure est principalement mise en œuvre pour modifier de manière ponctuelle les lois en vigueur.

**Répartition des projets de loi selon leurs modalités d'examen en commission**
**Chambre des députés (XIVème législature)**

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Projets de loi examinés en procédure de rapport | 59 | 153 | 168 | 132 | 144 | 56 |
| Projets de loi examinés en procédure législative | 13 | 20 | 25 | 20 | 15 | 15 |
| Projets de loi examinés en procédure de rédaction | - | - | - | - | - | - |
| Projets de loi examinés en procédure d'avis | 371 | 1.244 | 1.372 | 1.143 | 1.187 | 299 |

*Source : Chambre des députés*

## 2. Le débat en séance publique : des durées plus encadrées

Depuis 1971 –date à laquelle les règlements des deux chambres ont été totalement refondus– le souci de lutter contre l'obstruction parlementaire a conduit à limiter progressivement la durée des interventions en séance publique et, dans certains débats, à réduire le nombre des prises de parole à une par groupe.

L'examen d'un texte de loi en séance publique se déroule à la Chambre des députés et au Sénat dans des conditions très proches de la procédure française.

En effet, il s'ouvre d'abord par une **discussion générale** au cours de laquelle peuvent s'exprimer les rapporteurs de la majorité et de la minorité -pour vingt minutes chacun au maximum- le gouvernement et un député par groupe. En vertu de l'article 83 du règlement de la Chambre des députés, les rapporteurs « *peuvent demander au gouvernement de répondre à des questions précises relatives aux motivations et aux objectifs du projet de loi*». Le gouvernement peut soit répondre immédiatement, soit différer sa réponse jusqu'au moment de sa propre intervention sur le texte.

A la différence des députés, tout sénateur peut s'inscrire dans la discussion générale pour une durée d'intervention maximale de vingt minutes –le président de l'assemblée peut porter cette durée à une heure pour le gouvernement, le rapporteur et un orateur par groupe. Lorsque le nombre des sénateurs inscrits peut laisser penser que la durée prévue pour le débat par le calendrier ne pourra être respectée, le président peut encadrer le temps d'intervention de chacun des groupes –les sénateurs en désaccord avec leur groupe conservant la faculté de s'exprimer pour une durée qui n'est pas décomptée de celle assignée à leur groupe.

Après la discussion générale, les assemblées procèdent à la discussion des articles et de l'ensemble des amendements et des articles additionnels qui s'y rapportent.

A la Chambre, un député ne peut intervenir dans la discussion d'un article qu'**une seule fois** pour une durée maximale de **vingt minutes**

(dix minutes au Sénat) même s'il est l'auteur de plusieurs amendements, sous-amendements ou articles additionnels[1] –chaque député pouvant par ailleurs intervenir, avant la fin de la discussion, pour une durée n'excédant pas, par ailleurs, cinq minutes sur l'ensemble des sous-amendements présentés à ses propres amendements.

Par ailleurs, **un député par groupe** peut faire une explication de vote de cinq minutes, au plus, sur chaque article, amendement, sous-amendement et article additionnel[2].

Les amendements doivent être présentés, au plus tard, le jour précédant l'ouverture des débats sur l'article auquel ils se rapportent. Il appartient au « comité des neuf » à la Chambre (des « sept » au Sénat), constitué à la représentation proportionnelle au sein de la commission compétente –ou si le président le décide, à la commission plénière–, d'examiner de nouveaux amendements.

Les sous-amendements peuvent être présentés le jour même des articles auxquels ils se rapportent sous réserve que leur dépôt ait lieu au plus tard une heure avant le début de la séance.

Au Sénat, les amendements doivent aussi être présentés vingt-quatre heures avant l'examen des dispositions qu'ils concernent. Cependant, les amendements signés par huit sénateurs au moins peuvent être déposés une heure avant le début de la séance. Par ailleurs, la conférence des présidents de groupe dispose de la faculté de fixer au cas par cas un délai-limite différent –et généralement plus long– que celui des vingt-quatre heures.

Comme en France, la commission et le gouvernement peuvent présenter des amendements, sous-amendements et articles additionnels jusqu'à ce qu'il soit procédé au vote de l'article ou de l'amendement qu'ils concernent, à condition cependant qu'ils présentent un rapport avec les sujets traités par ces dispositions.

Il convient de souligner une mesure originale par rapport à la procédure parlementaire française, la possibilité pour tout député ou sénateur de présenter, après la discussion des articles, un « **ordre** » donnant des orientations au gouvernement sur la loi en cours d'examen. Ces ordres n'ont toutefois pas de caractère contraignant.

Jusqu'en 1988, le **scrutin secret** était la règle. Il est désormais réservé aux désignations (comme en France) mais aussi au vote sur certains textes relatifs aux libertés, aux droits de la famille, aux droits de la personne. Il peut aussi être demandé pour les votes portant sur les modifications du

---

[1] *Cette durée de vingt minutes est toutefois doublée pour les lois constitutionnelles, les délégations législatives, les lois électorales ou autorisant la ratification de traités internationaux.*

[2] *Les auteurs de l'amendement, du sous-amendement ou de l'article additionnel ne peuvent en principe faire d'explication de vote s'ils sont déjà intervenus dans la discussion sur l'article.*

règlement ou encore sur l'institution des commissions d'enquête parlementaires. Le scrutin public prévaut pour les autres votes.

Le règlement des deux assemblées italiennes permet à travers l'opération de « **coordination finale** » de corriger les éventuelles contradictions survenues au cours du vote, article par article.

M. Enzo Bianco, président de la commission des affaires constitutionnelles du Sénat, a regretté la production excessive de lois. Il a d'ailleurs évoqué la loi de simplification adoptée au cours de la législature précédente qui avait posé pour principe l'abrogation des lois antérieures à 1970. Ce dispositif –assorti de nombreuses exceptions– doit être mis en œuvre, progressivement, sur quatre ans. M. Guido Calvi, vice-président de la commission, a plus précisément critiqué le recours répété à des modifications ponctuelles de la législation en vigueur à l'origine d'une complexité croissante du droit.

### *C. UN TRÈS LARGE ÉVENTAIL D'INSTRUMENTS DE CONTRÔLE*

Au-delà des procédures de mise en cause de la responsabilité du gouvernement (question de confiance présentée par le gouvernement et motion de censure déposée par un dixième des députés ou sénateurs et dont l'usage demeure exceptionnel), l'activité de contrôle du parlement italien se décline principalement sous trois formes : les questions ; les interpellations et motions ; les missions d'information et les commissions d'enquête.

#### 1. Questions et interpellations : la systématisation d'un droit de réplique

**• Les questions**

Il existe deux types de questions : les **questions à réponse différée**, les **questions à réponse immédiate**.

Les premières sont inscrites d'office à l'ordre du jour d'une séance deux semaines après leur présentation écrite. Les quarante premières minutes de chaque séance sont consacrées au traitement de ces questions. Si le gouvernement déclare devoir différer sa réponse, le délai qui lui est accordé ne peut dépasser deux mois. L'auteur de la question dispose de cinq minutes pour répliquer au représentant du gouvernement.

Ce dispositif est aussi mis en œuvre, à la Chambre des députés, dans le cadre des commissions selon des modalités très proches (la question est inscrite à l'ordre du jour de la première réunion de commission après un délai de quinze jours à compter de sa présentation).

L'auteur de la question peut toujours indiquer qu'il souhaite une réponse écrite : le gouvernement doit alors donner sa réponse dans un délai de vingt jours. Si ce délai n'est pas respecté, le président de la Chambre inscrit, à

la demande de l'auteur, la question à l'ordre du jour de la première réunion de la commission compétente.

Les questions orales à la Chambre des députés sont passées de 5.458 lors de la première législature à 8.000 environ chaque année. Le taux de réponse semble variable – de l'ordre de 50 % mais parfois nettement moins en raison, d'une part, de leur grand nombre et, d'autre part, du regroupement des questions connexes.

Une séance par semaine –le mercredi en principe– est en outre réservée aux **questions à réponse immédiate** portant sur un sujet d'intérêt général présentant un caractère d'urgence ou d'actualité particulière. Ces questions doivent être déposées au plus tard dans les douze heures précédant la date de la séance concernée par un député pour chacun des groupes politiques.

L'auteur dispose d'une minute pour poser la question ; le représentant du gouvernement lui répond pendant trois minutes au maximum ; l'auteur ou un député de même groupe peut répliquer durant deux minutes au plus. Le règlement de la Chambre des députés prévoit que le président ou le vice-président du gouvernement interviennent en principe à deux reprises au cours de la séance. Celle-ci fait l'objet d'une retransmission télévisée. Cent onze questions à réponse immédiate ont été posées à la Chambre sous le deuxième gouvernement de M. Silvio Berlusconi ; vingt-sept l'ont été sous son troisième gouvernement.

Parallèlement, les **commissions consacrent deux réunions par mois** –le jeudi en principe– aux questions à réponse immédiate. Les règles concernant les durées d'intervention sont les mêmes qu'en séance publique. Cependant, elles ne font l'objet que d'une transmission en circuit fermé au sein de la Chambre. Quelques quatre cents questions de ce type sont posées chaque année, en moyenne, au sein des commissions de la Chambre.

**• Les interpellations**

Les interpellations ont pour objet de demander au gouvernement de s'expliquer sur ses choix politiques dans un domaine déterminé. Elles sont présentées sous la forme d'une question écrite deux semaines avant leur inscription d'office à l'ordre du jour de la séance du premier lundi suivant.

L'auteur dispose d'un temps de parole de quinze minutes pour présenter l'interpellation et, après les déclarations du gouvernement, de dix minutes maximum pour lui répondre. Si l'auteur de l'interpellation n'est pas satisfait par la réponse, il peut présenter une **motion** destinée à susciter une discussion sur les explications présentées par le gouvernement.

En outre, les présidents de groupe (ou trente députés au moins) peuvent présenter des **interpellations urgentes.** Si elles sont présentées avant la fin de la séance du mardi, elles sont traitées, chaque semaine, au cours de la séance du jeudi matin.

**Statistiques des questions et interpellations à la Chambre des députés**

| | | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Questions avec réponse orale | présentées | 553 | 1.206 | 1.155 | 1.124 | 1.215 | 107 |
| | Suivies d'une réponse | 160 | 492 | 521 | 444 | 380 | 50 |
| Questions avec réponse écrite | présentées | 1.740 | 3.188 | 3.505 | 3.839 | 7.083 | 700 |
| | suivies d'une réponse | 264 | 1.367 | 1.720 | 2.480 | 2.210 | 649 |
| Interpellations | présentées | 199 | 392 | 429 | 393 | 366 | 39 |
| | suivies d'une réponse | 97 | 258 | 283 | 242 | 205 | 51 |

*Source : Chambre des députés*

Au Sénat, parmi les cent quarante-neuf interpellations présentées en 2005, trente seulement ont été suivies d'une réponse.

Les assemblées disposent aussi de la faculté d'adopter des **motions** destinées à ouvrir un débat sur un respect déterminé et des **résolutions** –votées au terme d'une communication du gouvernement ou de la discussion d'une motion.

### 2. Les pouvoirs d'information des commissions : missions d'information et commission d'enquête

Les commissions permanentes des deux assemblées disposent d'un large éventail d'instruments de contrôle. En premier lieu, elles peuvent présenter rapports ou propositions sur les sujets qu'elles jugent opportuns et entendre les ministres[1] pour obtenir des éclaircissements sur des questions administratives ou politiques.

Elles peuvent aussi demander aux représentants du gouvernement de rendre compte de l'exécution des lois ainsi que de la mise en œuvre des résolutions ou ordres approuvés par la Chambre.

En second lieu, les commissions peuvent, avec l'accord préalable du président de la Chambre, décider de « **procédures d'information** ». Au cours de leurs investigations, elles peuvent entendre toute personne en mesure de leur donner les informations nécessaires. Ces procédures se concluent par un rapport. La commission des lois constitutionnelles de la Chambre des députés a ainsi mis en place une procédure d'information sur les problèmes de sécurité en Italie. Lorsque les deux assemblées décident de conduire des informations sur le même sujet, leurs présidents respectifs peuvent s'accorder afin que les **commissions procèdent conjointement**.

---

[1] *Elles peuvent ainsi demander aux ministres l'audition des directeurs d'administration ou de dirigeants d'organismes publics.*

Des **commissions d'enquête** peuvent être constituées dans les deux assemblées. Elles sont créées suivant la même procédure que celle prévue pour les projets de loi. Au Sénat, lorsque la proposition de création émane d'au moins un dixième de ses membres, elle est inscrite à l'ordre du jour de la commission compétente qui doit se réunir dans les cinq jours suivant. Celle-ci se voit fixer un délai par le président du Sénat pour rapporter devant l'assemblée plénière. Si ce délai n'est pas respecté, la proposition est inscrite à l'ordre du jour de la prochaine séance du Sénat.

Les commissions d'enquête sont dotées des **mêmes pouvoirs que les autorités judiciaires** (en particulier celui de convocation). Leur durée est en principe encadrée mais leur activité est souvent, en pratique, prolongée comme tel est le cas pour la commission d'enquête sur les activités de la mafia.

Enfin, comme pour les missions d'information, si la Chambre des députés et le Sénat décident une enquête sur la même question, les commissions des deux assemblées peuvent décider de **procéder conjointement**. Cette possibilité est régulièrement utilisée[1].

Selon le professeur Yves Mény[2], « *l'existence de ces commissions n'est pas sans poser de délicats problèmes de relations avec l'autorité judiciaire qui n'ont été clarifiés qu'en partie par une décision 231/1975 de la Cour constitutionnelle. Celle-ci a estimé que les commissions devaient accepter de transmettre à l'autorité judiciaire tous les documents et actes recueillis à l'exception de ceux qu'elles ont décidé de maintenir secrets afin d'être en mesure de remplir leurs missions. En outre, le caractère pénal de plus en plus marqué de ces commissions soulève le problème des garanties offertes aux personnes interrogées. Il a été admis que les personnes qui sont interrogées sur des faits qui pourraient leur valoir une condamnation pénale peuvent se faire assister d'un avocat, mais aussi que la commission peut faire procéder à l'arrestation d'un témoin en cas de faux témoignage ou de refus de collaboration.* »

### *D. L'AFFIRMATION PROGRESSIVE DU PARLEMENT ITALIEN DANS LES QUESTIONS EUROPÉENNES*

Chacune des deux assemblées possède une commission des affaires européennes. Au Sénat, les membres de la commission pour les politiques de l'Union européenne sont aussi membres d'une autre commission permanente.

Celles-ci ont pour vocation de renforcer l'**information** du parlement sur les questions européennes mais elles exercent aussi, pour les « projets de loi communautaire » des attributions comparables à celles des autres commissions.

---

[1] *A titre d'exemple, on peut citer la commission d'enquête sur la mafia ou la commission d'enquête sur le traitement des déchets et les activités illicites afférentes.*

[2] *Yves Mény et Yves Surel, Politique comparée. Les démocraties : Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie ; Montchrestien, 2004.*

Comme l'a souligné, lors de sa rencontre avec votre délégation, M. Andrea Manzella, président de la commission des politiques de l'Union européenne du Sénat, le parlement, destinataire de tous les documents émanant des instances communautaires, souffrirait aujourd'hui plutôt d'un excès d'information que d'une insuffisance. Il a d'ailleurs indiqué que la commission avait créé une **sous-commission** pour **sélectionner** les projets d'actes susceptibles de faire l'objet d'un avis.

Au titre de la fonction d'information qui lui est dévolue, la commission des politiques de l'Union européenne peut aussi entendre, avant la tenue de conseils de l'Union européenne, les ministres concernés par les dossiers à l'ordre du jour. Le règlement de la Chambre des députés lui reconnaît aussi la possibilité d'inviter des membres du Parlement européen ou des représentants de la Commission européenne à rendre compte de leurs actions respectives.

Par ailleurs, il convient de relever que la Chambre des députés dispose à Bruxelles d'un bureau des relations avec l'Union européenne. De même, le Sénat vient de se doter d'un tel dispositif.

La commission des politiques de l'Union européenne de la Chambre des députés donne son avis :

- d'une part, soit, directement, sur les **projets d'actes normatifs du gouvernement italien** concernant la mise en œuvre de normes de l'Union européenne, soit sur la **compatibilité** des projets et propositions de loi aux réglementations européennes ;

- d'autre part, sur les projets d'actes de l'Union européenne.

Les actes émanant des institutions européennes, accompagnés de l'avis de la commission des politiques de l'Union européenne sont renvoyés ensuite aux commissions compétentes qui disposent d'un **délai de trente jours** pour examiner le texte et présenter leur avis. Mme Franca Bimbi, présidente de la commission des politiques l'Union européenne de la Chambre des députés, a noté que les commissions tardaient parfois à rendre leurs avis dans ce délai.

Outre ces dispositions qui peuvent évoquer la procédure française de l'article 88-4 de la Constitution, le règlement des deux assemblées comporte des mesures originales concernant les **arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes**. Ces arrêts sont en effet renvoyés à la commission compétente et à la commission des politiques de l'Union européenne.

La commission compétente examine l'arrêt dans un délai de trente jours avec la participation d'un représentant du gouvernement et d'un rapporteur désigné par la commission des politiques de l'Union européenne. Elle conclut par un avis portant sur les initiatives et les orientations que les autorités nationales doivent prendre.

Par ailleurs, une loi de 2005 a introduit le principe d'une **réserve d'examen parlementaire**[1]. Au cas où le parlement a engagé l'examen de projets d'actes communautaires transmis par le gouvernement, celui-ci ne peut se prononcer définitivement sur ce projet qu'après avoir recueilli l'avis du parlement. Dans des cas d'une particulière importance, le gouvernement peut de sa propre initiative soulever la réserve d'examen parlementaire et renvoyer le projet d'acte à la Chambre des députés et au Sénat[2]. Si les deux assemblées n'ont pas rendu leur avis dans un délai de vingt jours suivant la transmission, le gouvernement peut poursuivre la négociation. Il n'est jamais lié par les positions prises par l'une ou l'autre des deux assemblées.

Par ailleurs, les commissions des affaires européennes exercent, sous réserve de certains aménagements, les compétences traditionnelles des commissions lors de l'examen du **projet de loi communautaire**.

Ce texte dont le principe a été créé par la loi dite « La Pergola » du 9 mars 1989[3] a pour vocation d'adapter l'ordre juridique interne à l'ordre juridique communautaire. A cette fin, le ministre responsable des questions européennes vérifie chaque année, avant le 31 janvier, avec les administrations concernées, la conformité de l'ordre juridique interne aux normes communautaires.

Chaque commission compétente est saisie de la partie de ce projet de loi qui l'intéresse et dispose de quinze jours pour préparer un rapport transmis à la commission des politiques de l'Union européenne. Celle-ci procède à l'examen du projet de loi dans les trente jours qui suivent et conclut par un rapport général auquel sont annexés les rapports des différentes commissions.

Les amendements approuvés par chacune des commissions saisies sont considérés comme acceptés par la commission des politiques de l'Union européenne sauf si elle les repousse au motif qu'ils ne sont pas compatibles avec la règlementation de l'Union européenne.

Parallèlement et, dans les mêmes conditions, la commission des politiques de l'Union européenne examine le rapport annuel sur la participation de l'Italie au processus règlementaire de l'Union européenne.

En pratique, comme le relevait la délégation pour l'Union européenne du Sénat français, le « *parlement italien n'intervient dans la transposition que pour les directives qui ne requièrent que quelques corrections législatives ; en revanche, pour les autres directives, il se contente d'autoriser le gouvernement à procéder par décret législatif ou par décret du Président de la République* »[4].

---

[1] *Loi 11/2005.*

[2] *Le gouvernement a recouru à ce dispositif à propos du projet de création d'une agence européenne pour les droits fondamentaux.*

[3] *Loi du 9 mars 1989 sur la participation de l'Italie au processus d'élaboration des normes communautaires et sur la procédure d'exécution de ses obligations communautaires.*

[4] *M. Hubert Haenel, La transposition des directives communautaires, rapport d'information n° 182 (2000-2001) fait au nom de la délégation pour l'Union européenne.*

La délégation législative n'est limitée que par la « réserve législative absolue » portant sur quelques matières entièrement régies par la loi (liberté individuelle, inviolabilité du domicile, liberté et secret de la correspondance…).

Selon ce rapport, les progrès incontestables accomplis par l'Italie en matière de transposition (la part des mesures non transposées étant passée de 7,6 % à 3,2 % entre 1997 et 2000 – de 7,4 % à 4,5 % sur la même période pour la France) doit moins à ce dispositif qu'à une forte volonté politique.

# EXAMEN EN COMMISSION DES LOIS
# MARDI 24 OCTOBRE 2006

La commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet, co-rapporteurs de la mission d'information de la commission sur les parlements de pays européens.

M. Jean-Claude Peyronnet, co-rapporteur, a indiqué que, depuis la communication entendue par la commission le 31 mai dernier rendant compte des visites déjà effectuées dans les parlements nationaux de plusieurs pays de l'Union européenne, la mission d'information avait effectué un déplacement supplémentaire, en Italie.

Il a rappelé les quatre thèmes de réflexion retenus par la mission d'information : la modernisation des procédures d'examen des textes législatifs, le contrôle de l'action du gouvernement, les droits reconnus à l'opposition et les pouvoirs des parlements nationaux en matière européenne.

Il a souligné que certaines des propositions communes des rapporteurs inspirées des exemples étrangers impliquaient de réviser la Constitution et, partant, dépassaient le cadre d'une simple réforme du règlement, d'autres, plus limitées, se bornant à suggérer une évolution des pratiques. Il s'est félicité de ce que les principaux enseignements de la mission viendraient nourrir la réflexion parallèle engagée par la Conférence des présidents pour moderniser les méthodes de travail du Sénat.

Après avoir noté la grande diversité des systèmes institutionnels des pays visités par la mission d'information, il a relevé que quatre des parlements nationaux étudiés fonctionnaient selon des modalités très proches du modèle français fondé sur le bicamérisme inégalitaire (Royaume-Uni, Espagne, Allemagne, Pologne), tandis qu'un parlement fonctionnait selon le bicamérisme égalitaire (Italie) et qu'un autre s'inscrivait dans un cadre monocaméral (Finlande). Il a insisté sur l'utilité des déplacements effectués qui avaient permis de nouer des contacts riches avec d'autres parlementaires et de confronter la connaissance théorique des systèmes institutionnels étrangers à la pratique. Il a par ailleurs observé que la mission d'information avait constaté que le cumul des mandats existait dans tous les pays visités, à l'exception de la Pologne, ajoutant que l'instauration du mandat unique en France aurait pour effet de la placer dans une position singulière vis à vis de ses voisins européens.

M. Jean-Claude Peyronnet, co-rapporteur, a tout d'abord indiqué que la procédure des questions au Gouvernement constituait l'instrument de prédilection de tous ces parlements nationaux pour contrôler l'action gouvernementale, constatant que la plupart organisait quatre séances de questions chaque semaine. A cet égard, il a cité en exemple le Royaume-Uni, précisant, qu'à la Chambre des Communes, plus de 3.500 questions orales avaient été posées au cours de la session 2003-2004 et que le nombre de questions écrites déposées pouvait atteindre 250 par jour. Il a souligné que le parlement, par ce biais, soumettait le Gouvernement à une forte pression.

Il a ensuite évoqué le large pouvoir d'investigation détenu par les commissions de contrôle, notamment au Royaume-Uni, précisant que la Chambre des Communes en comptait dix-huit, lesquelles étaient maîtres de leur ordre du jour et libres de convoquer toute personne. Il a néanmoins ajouté que l'étendue des prérogatives des commissions de

contrôle britanniques trouvait sa limite dans le phénomène majoritaire, l'influence très forte des whips, s'agissant en particulier de la nomination des membres de ces commissions, restreignant en pratique fortement l'indépendance de ces organes à l'égard du Gouvernement. Il a également signalé le dynamisme de la procédure espagnole des questions au Gouvernement consistant en un système de question-réponse très bref, ajoutant que le dispositif espagnol avait d'ailleurs inspiré une des propositions de la mission.

S'agissant des droits de l'opposition, M. Jean-Claude Peyronnet, co-rapporteur, a constaté que tous les pays visités appliquaient le système proportionnel, signalant le rôle très important des groupes politiques dans le fonctionnement des parlements. Il a également signalé que tous les parlements fixaient leur ordre du jour, considérant que le système institutionnel français qui consacrait la maîtrise de l'ordre du jour par le Gouvernement, souffrait en ce domaine d'une grave lacune.

M. Jean-Jacques Hyest, président, a expliqué que les propositions communes des rapporteurs s'inspiraient directement des systèmes parlementaires des pays visités et constitueraient une utile contribution à la réflexion engagée par la Conférence des présidents sur la réforme des méthodes de travail du Sénat. Il a ajouté que figureraient également dans le rapport de la mission des propositions présentées à titre personnel par chacun des deux co-rapporteurs et qui, contrairement aux propositions communes, ne seraient pas soumises au vote de la commission.

M. Jean-Pierre Sueur a souhaité, au nom du groupe socialiste, que chacune des propositions communes des rapporteurs fasse l'objet d'un vote séparé de la commission.

Puis, M. Jean-Claude Peyronnet, co-rapporteur, a présenté les recommandations communes des co-rapporteurs pour renforcer les droits de la minorité et moderniser certains moyens d'intervention du Sénat.

S'agissant du premier volet, il a proposé :

- d'attribuer aux groupes de la minorité, au prorata de leur importance numérique et selon un calendrier fixé sur une année, une partie de l'ordre du jour réservé et de leur donner la faculté de choisir les textes ou les sujets de débat qui seraient inscrits dans ce cadre ;

- de permettre aux groupes de la minorité de présenter une contribution dans le rapport de la commission ;

- d'attribuer alternativement la présidence et la fonction de rapporteur des commissions d'enquête ou des missions d'information à la majorité et à la minorité.

Abordant le deuxième volet, il a suggéré :

- d'instituer un droit d'interpellation en séance publique pour mettre en cause un dysfonctionnement des services placés sous l'autorité du Gouvernement ou des autorités administratives indépendantes ; ce droit pourrait être mis en œuvre en suivant la procédure de la question orale avec débat ;

- de dédoubler la salle des séances par l'utilisation d'une autre salle afin que puissent s'y tenir, notamment, certains débats ;

- de moderniser la procédure des questions au Gouvernement afin de donner au membre du Gouvernement comme au parlementaire un temps de parole égal qu'il pourrait partager afin de se donner la possibilité de répliquer, tandis que le décompte du temps disponible pourrait s'afficher sur un écran installé dans l'hémicycle ;

- de renforcer les pouvoirs d'investigation des commissions permanentes en leur donnant notamment les moyens humains, matériels et financiers adaptés.

Après avoir rappelé que le champ d'étude de la mission d'information se concentrait sur quatre thèmes et constaté que les parlements nationaux visités connaissaient nettement moins de séances de nuit que le Parlement français, M. Patrice Gélard, co-rapporteur, a ensuite présenté les sept propositions communes des co-rapporteurs tendant à diversifier et moderniser les modes d'examen des textes de loi, tout en évoquant pour chacune d'entre elles les modèles étrangers les ayant inspirées :

- prévoir un calendrier législatif au moins deux mois à l'avance, toute modification postérieure impliquant l'accord du gouvernement et de la Conférence des présidents ;

- organiser un débat d'orientation en séance publique sur des projets ou propositions de loi avant leur renvoi en commission, éventuellement sous la forme d'une question orale avec débat, et selon un calendrier prévisionnel précis ;

- limiter le nombre de textes pouvant faire l'objet d'une déclaration d'urgence, M. Patrice Gélard, co-rapporteur, faisant également remarquer que davantage d'amendements étaient généralement déposés sur des projets ou propositions de loi pour lesquels l'urgence était déclarée que sur les autres textes ;

- attribuer aux commissions permanentes, sur décision des présidents de groupes représentant les trois quarts des membres du Sénat, la possibilité d'adopter des textes de loi touchant des questions ponctuelles ou techniques, les débats étant dès lors publiés et intégralement retranscrits au Journal officiel. M. Patrice Gélard, co-rapporteur, a précisé que cette disposition nécessiterait une réforme de la Constitution ;

- prévoir deux temps d'examen du projet ou de la proposition de loi en commission, un examen général du texte, à partir duquel seraient dégagées des conclusions orientant la suite du travail de la commission, suivi d'un examen des propositions du rapporteur, article par article, et qui conduirait à l'établissement de la position de la commission ;

- permettre, après accord des présidents de groupe représentant les trois quarts des membres du Sénat, que la discussion des projets de loi déposés en premier lieu au Sénat porte sur le texte adopté par la commission compétente. M. Patrice Gélard, co-rapporteur, a estimé que cette proposition pourrait éventuellement être conforme à l'article 42 de la Constitution, en vertu duquel « la discussion porte, devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le gouvernement », si une discussion générale en séance publique était organisée avant le renvoi en commission ;

- étendre, sur décision des présidents de groupe représentant les trois quarts des membres du Sénat, la limitation du nombre d'explications de vote à une par groupe, une demande de clôture de la discussion ne pouvant dès lors plus être présentée.

Après avoir constaté que les parlements nationaux des pays européens étudiés, en particulier la Finlande, examinaient plus profondément et attentivement les textes européens et de transposition qui leur étaient soumis, M. Patrice Gélard, co-rapporteur, a présenté les recommandations communes des co-rapporteurs tendant à renforcer la réactivité des commissions par rapport aux avis de la délégation pour l'Union européenne.

Il a proposé :

- d'ériger la délégation pour l'Union européenne en comité pour l'Union européenne ;

- de fixer un délai, éventuellement reconductible, pour l'examen par la commission compétente de la résolution présentée par la délégation pour l'Union européenne, celle-ci devenant résolution du Sénat dans l'hypothèse où le délai ne serait pas respecté ;

- de consacrer et d'étendre le principe de la réserve d'examen parlementaire impliquant que le gouvernement ne puisse prendre position sur les points importants d'un projet d'acte communautaire avant de connaître la position du parlement.

M. Jean-Claude Peyronnet, co-rapporteur, a ensuite présenté ses propositions personnelles de modifications du règlement du Sénat.

Estimant que le Sénat siège trop, les séances étant trop longues et les séances de nuit trop fréquentes, qu'il n'assure pas sa fonction de contrôle de l'action gouvernementale dans des conditions satisfaisantes, et qu'il ne suit pas d'assez prêt la politique européenne de la France, ni même les transcriptions du droit communautaire en droit français, il a tout d'abord affirmé qu'il conviendrait :

- de revenir effectivement aux prescriptions de la session unique, en ne prévoyant pas de séances plénières du vendredi au lundi inclus, sauf examen budgétaire, et en limitant les séances de nuit, soit en durée, soit en nombre, soit les deux ;

- de gagner du temps sur la durée des séances en jouant sur le temps de parole en séance publique, par une réforme qui, devant faire l'objet d'un large accord préalable des sénateurs, élargirait le pouvoir des commissions en allant notamment jusqu'au possible vote de certains textes directement par les commissions ;

- de faire en sorte que l'opposition obtienne certaines garanties, dont la première serait de faire de l'application de la proportionnelle la base de fonctionnement du Sénat à tous les niveaux.

Il a également estimé que les droits de l'opposition ne seraient véritablement assurés qu'à trois conditions dépassant le cadre de la mission, à savoir la modification significative du mode d'élection des sénateurs par un élargissement de la proportionnelle et du corps électoral afin de permettre une alternance, le changement du mode de désignation des membres du Conseil Constitutionnel qui pourraient être désignés par le Parlement à la majorité qualifiée, et la possibilité pour le Sénat de disposer de la maîtrise de son ordre du jour.

Pour diversifier et moderniser les modes d'examen des textes de loi, il a suggéré que :

- le temps à répartir dans la discussion générale inclue le temps de parole de tous les parlementaires, y compris des rapporteurs ;

- que l'ordre du jour soit fixé par les présidents de groupe représentant les trois quarts des membres du Sénat et en présence du représentant du Gouvernement ;

- que la délégation pour l'Union Européenne, érigée en commission, obtienne le pouvoir de voter les projets de loi de transposition après avis de la commission spécialisée compétente.

En matière de garantie des droits de la minorité, il a suggéré, d'une part, que les membres du bureau et présidents de délégation soient désignés à la proportionnelle intégrale et automatique, la Conférence des présidents prenant acte du rapport de force entre les groupes et de la répartition qui en résulte, leur laissant également le soin de désigner leur représentant, le ou les noms proposés par les groupes étant validés après simple affichage dans le Palais, et, d'autre part, qu'une présidence de délégation soit attribuée à l'opposition.

Afin de moderniser les procédures de contrôle dont dispose le Sénat, M. Jean-Claude Peyronnet, co-rapporteur, a recommandé que :

- le nombre de commissions permanentes soit augmenté, en suivant notamment le modèle britannique, afin de mieux contrôler l'action gouvernementale et que la délégation pour l'Union européenne soit érigée en commission ;

- les commissions existantes ou une commission créé à cet effet examinent l'opportunité de certains projets ou propositions de loi ;

- le Parlement soit plus impliqué dans le processus d'élaboration de la loi, en obligeant le gouvernement à le saisir des avant-projets de loi, la Conférence des présidents saisissant la ou les commissions permanentes et se prononçant ensuite sur leurs conclusions ;

- le pouvoir de contrôle des commissions soit accru et qu'il ne se limite pas au seul examen de la mise en œuvre de la loi de finances, ce contrôle permanent supposant l'audition obligatoire, non seulement des ministres mais également des hauts fonctionnaires.

M. Patrice Gélard, co-rapporteur, a ensuite présenté à son tour ses propositions personnelles de modifications du règlement du Sénat.

Constatant que le parlement français était celui qui consacrait le plus de temps à l'adoption de la loi et à la discussion des amendements en séance publique, il a tout d'abord suggéré, s'agissant de la diversification et de la modernisation des modes d'examen des textes de loi, que :

- la discussion générale soit réduite à une ou deux heures, sauf avis contraire des présidents de groupe représentant les trois quarts des sénateurs ;

- la présentation des amendements soit limitée à deux minutes trente ;

- les explications de vote soient limitées, soit à un temps global pour l'ensemble du texte par groupe, soit à une intervention par amendement et par groupe, limitée à deux minutes trente ;

- les amendements ou les propositions déclarées irrecevables en séance publique par la commission compétente, soit pour violation de la Constitution, soit pour violation de l'article 40, soit pour caractère non normatif ou sans rapport avec le texte, ne puissent pas faire l'objet de discussion à moins qu'un groupe ne demande un vote sur leur nécessité ;

- les amendements déjà refusés par les deux chambres en première lecture ne soient plus déposés en seconde lecture, sauf demande du Gouvernement ou de la commission saisie au fond ;

Il a également recommandé au Gouvernement de faire des textes plus courts et de renoncer à déposer des amendements en séance ou en seconde lecture.

Ne souhaitant pas faire d'autres propositions que celles présentées conjointement avec M. Jean-Claude Peyronnet pour mieux garantir les droits de la minorité et moderniser les procédures de contrôle parlementaires, M. Patrice Gélard, co-rapporteur, a indiqué que les temps de parole des parlementaires étaient moins encadrés en France qu'à l'étranger et estimé que, tout en disposant des moyens de contrôle nécessaires, le Sénat n'exerçait qu'insuffisamment ses attributions en la matière, en raison du temps consacré au travail strictement législatif.

S'agissant du traitement des questions européennes, il a proposé :

- de reconnaître que l'élaboration des normes communautaires relève d'une logique différente de celle applicable à l'élaboration des autres normes internationales et, en conséquence, de confier au Parlement, dans la Constitution, un plus grand rôle dans le domaine européen ;

- de mettre en place les structures de veille prévues dans le projet de constitution européenne permettant aux parlements nationaux, d'une part, de se prononcer par un avis sur la conformité des projets d'actes européens au regard du principe de subsidiarité (procédure dite du « carton jaune ») et, d'autre part, le cas échéant de saisir directement la Cour de justice des Communautés européennes, d'actes européens définitivement adoptés qui seraient contraires au principe de subsidiarité (procédure dite du « carton rouge ») ;

- d'améliorer les structures relationnelles entre les commissions et les délégations.

M. Patrice Gélard, co-rapporteur, a conclu la présentation des propositions de la mission d'information en insistant sur l'intérêt des monographies qui seraient consacrées dans le rapport à chacun des systèmes institutionnels étudiés, le droit parlementaire comparé étant à ce jour très peu développé.

Après avoir estimé que la réforme du règlement du Sénat devrait être décidée dans le cadre de la Conférence des présidents et ne pourrait aboutir qu'avec un consensus obtenu entre tous les groupes politiques, Mme Nicole Borvo a indiqué que, tout en saluant le travail de la mission d'information, le groupe communiste, républicain et citoyen ne pourrait approuver l'ensemble des propositions des rapporteurs et ne prendrait pas part au vote.

M. Jean-Jacques Hyest, président, a précisé que la commission des lois avait créé cette mission d'information avant que la Conférence des présidents ne décide d'engager un travail de réflexion sur le règlement du Sénat et que la conférence avait entendu une première fois les co-rapporteurs et serait destinataire des propositions communes adoptées par la commission.

M. Pierre-Yves Collombat a d'abord estimé souhaitable de consacrer davantage de temps, en séance publique, à la discussion générale et moins à l'examen, plus technique, des amendements. Il a ajouté que tout projet ou proposition devrait être accompagné d'une étude d'impact comportant un volet financier et d'une évaluation de la législation actuelle ainsi que d'une analyse des exemples étrangers comparables. Il a défendu par ailleurs le droit pour chaque parlementaire de s'exprimer même s'il est en désaccord avec son propre groupe politique. Il a noté à cet égard que le vote à bulletin secret pourrait être envisagé pour certaines catégories de votes. Il a jugé nécessaire que le Parlement pèse davantage et encore plus en amont dans le traitement des questions européennes. Il a conclu en estimant que, à la lumière des exemples étrangers, le bicamérisme à la française conciliait de la manière la moins insatisfaisante le principe de légitimité et de compétence ; en effet l'existence d'une deuxième chambre ne se justifiait que si elle procédait d'un mode d'élection spécifique : ainsi, dans la mesure où le Sénat français représentait les élus locaux, il avait toute légitimité pour intervenir dans le domaine des collectivités territoriales.

M. Michel Dreyfus-Schmidt s'est d'abord étonné que les commissions permanentes n'aient pas tiré parti, avant l'instauration de la session unique, de la suspension des travaux parlementaires pour étudier plus en amont les textes de loi soumis à l'examen du Sénat. En outre, il a demandé aux co-rapporteurs s'ils avaient pu examiner les trente-huit propositions d'amendements qu'il avait présentées, à l'occasion de la dernière révision du règlement du Sénat, en mai 2004.

M. Patrice Gélard a rappelé que ces propositions n'avaient pu être examinées en 2004 le Sénat ayant souhaité alors, faute d'un accord entre les groupes politiques sur une réforme d'ampleur du règlement, s'en tenir à des modifications limitées. Il a indiqué, en revanche, que ces amendements pourraient, si leur auteur le souhaitait, être transmis par l'intermédiaire de la présidence du groupe socialiste à la Conférence des présidents.

M. Christian Cointat a observé que les modifications proposées par les co-rapporteurs s'inscrivaient dans un exercice contraint par le contexte institutionnel français, caractérisé notamment par la maîtrise de l'ordre du jour par le Gouvernement. Il a estimé que certaines de ces recommandations pourraient conduire à rallonger encore le temps passé en séance publique, contrairement à l'objectif poursuivi. Il a marqué en revanche son accord avec la nécessité de renforcer le rôle des commissions, notamment à travers l'organisation d'un débat d'orientation sur un texte de loi. Il a également souhaité que des droits soient reconnus à la minorité, y compris au sein d'un groupe appartenant à la majorité, et pas seulement à l'opposition. Il a jugé à cet égard utile la proposition d'attribuer alternativement la présidence et la fonction de rapporteur des commissions d'enquête ou des missions d'information à la majorité et à la minorité. Par ailleurs, il a appelé de ses vœux, à l'instar des co-rapporteurs, un renforcement des moyens d'investigation des commissions. M. Christian Cointat a estimé que d'une manière générale, l'opposition s'exprimait davantage au Sénat que la majorité. Il a souhaité en outre que, comme à l'Assemblée nationale, les rapporteurs d'un texte de loi puissent assurer le contrôle de son application après adoption. Il a approuvé les différentes dispositions suggérées par les rapporteurs pour renforcer le rôle du Parlement en matière européenne.

M. Jean-Jacques Hyest, président, a précisé que, de longue date, le Sénat assurait un contrôle de l'application des lois sous la forme d'un rapport annuel établi par l'ensemble des commissions du Sénat ainsi que de rapports d'information comme ceux que la commission des Lois élaborait régulièrement sur des sujets de son choix.

M. Jean-Pierre Sueur a indiqué que le groupe socialiste s'était longuement concerté sur les propositions des co-rapporteurs et qu'il avait rejeté certaines des dispositions qui impliquaient une réforme de la Constitution ou mettaient en cause d'une manière générale le droit d'amendement et le droit d'expression. Le groupe avait approuvé, en revanche, onze propositions sur les dix-sept présentées par MM. Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet :

- la mise en place d'un calendrier législatif au moins deux mois à l'avance ;

- l'organisation d'un débat d'orientation en séance publique sur des projets ou propositions de lois ;

- la limitation du nombre de textes pouvant faire l'objet d'une déclaration d'urgence ;

- le droit réservé à l'opposition de disposer d'une partie de l'ordre du jour réservé et d'en déterminer le contenu ;

- la possibilité donnée aux groupes de la minorité de présenter une contribution dans le rapport de la commission ;

- l'attribution alternative de la présidence et de la fonction de rapporteur des commissions d'enquête ou des missions d'information à la majorité et à la minorité ;

- l'institution d'un droit d'interpellation en séance publique ;

- la modernisation de la procédure des questions au Gouvernement avec en particulier la possibilité d'un droit de réplique ;

- le renforcement des moyens d'investigation des commissions permanentes ;

- le choix de dénommer la délégation pour l'Union européenne « comité pour l'Union européenne » ;

- la consécration et l'extension de la réserve d'examen parlementaire.

M. Jean-Pierre Sueur s'est déclaré réservé à titre personnel sur l'élaboration d'études d'impact par le Gouvernement dont l'objectivité ne lui a pas paru assurée, estimant préférable l'organisation de débats d'orientation sur certains textes avant le renvoi en commission.

M. Yves Détraigne a souhaité qu'une réflexion s'engage sur les modalités de vote en séance publique qu'il a jugées, en l'état, peu satisfaisantes. Il s'est demandé en outre quelle serait la différence entre le droit d'interpellation que les co-rapporteurs proposent d'instituer et l'actuel rappel au règlement. Enfin, il s'est interrogé sur les motifs de la proposition tendant à dédoubler la salle des séances.

M. Patrice Gélard a précisé que le droit d'interpellation avait pour objet de mettre en cause un dysfonctionnement soit d'un service placé sous la responsabilité du Gouvernement soit d'une autorité administrative indépendante.

M. Jean-Jacques Hyest, président, a rappelé que les co-rapporteurs suggéraient que cette proposition soit mise en œuvre selon des modalités analogues à celles retenues pour les questions orales avec débat.

M. Jean-Claude Peyronnet a relevé que la Chambre des Communes au Royaume-Uni avait choisi de dédoubler la salle des séances afin de permettre la tenue parallèle de débats au sein de l'assemblée. Il a indiqué qu'en Espagne, chaque député disposait d'un ordinateur dans l'hémicycle.

M. Jean-Jacques Hyest, président, a observé que le problème de l'absentéisme parlementaire se posait également dans d'autres pays européens et que plusieurs d'entre eux avaient choisi de concentrer tous les votes sur un texte au cours d'une seule et même séance afin de permettre la participation la plus large des parlementaires.

M. François Zocchetto a estimé que les déplacements auprès des parlements d'autres pays européens avaient permis de nouer des contacts très utiles et il a formé le vœu que la mission de la commission puisse se poursuivre au cours de la présente session. Transposant au travail parlementaire le principe de subsidiarité, il a noté qu'il importait de traiter au niveau de la commission le plus grand nombre de questions afin d'alléger le travail en séance publique. Il a insisté sur la nécessité de garantir les droits d'expression des minorités, y compris lorsque celles-ci appartiennent à la majorité de l'assemblée. Par ailleurs, il a jugé nécessaire de mieux articuler le processus législatif national avec la procédure d'élaboration des normes européennes. S'il a estimé possible de réduire la durée des explications de vote, il s'est opposé en revanche à la proposition de limiter ces dernières à une par groupe. Il a également indiqué qu'il n'était pas favorable au dédoublement de la salle des séances, observant que le renforcement du rôle des commissions, comme le préconisaient les co-rapporteurs, devait logiquement contribuer à résoudre le problème d'engorgement auquel peuvent se trouver confrontés les travaux dans l'hémicycle. Il a indiqué enfin qu'il souscrivait à toutes les recommandations présentées à titre personnel par M. Patrice Gélard et à une grande partie de celles de M. Jean-Claude Peyronnet, même si beaucoup de ces dernières semblaient dépasser le cadre fixé par la mission.

M. Jean-Jacques Hyest, président, a observé que la mise en œuvre de plusieurs des mesures qu'il s'agisse de la mise en place d'un calendrier législatif prévisionnel, de l'organisation d'un débat d'orientation en séance publique ou encore de la limitation du

nombre de déclarations d'urgence, proposées par les co-rapporteurs restait conditionnée aux prérogatives du Gouvernement. Il a indiqué que s'il était favorable à la nouvelle désignation proposée par les co-rapporteurs pour la délégation du Sénat à l'Union européenne, il était en revanche très réservé sur la disposition selon laquelle une proposition de résolution de la délégation à l'Union européenne qui ne serait pas examinée par la commission dans le délai imparti, deviendrait résolution du Sénat. Il a noté en effet que les délais dans lesquels les commissions pouvaient se prononcer étaient très variables selon les textes envisagés et le contexte de la négociation.

M. Christian Cointat a pour sa part indiqué que l'efficacité du dispositif proposé pour l'examen des propositions de résolution de la délégation impliquait que ces dernières puissent devenir propositions du Sénat au terme du délai prévu.

A l'issue du débat, la commission a adopté les propositions des co-rapporteurs à l'exception de trois dispositions. Elle a rejeté le principe d'une limitation des explications de vote à une par groupe. Elle s'est également opposée à la possibilité de dédoubler la salle des séances. Enfin, si elle a accepté le principe d'un délai pour l'examen des propositions de résolution présentées par la délégation pour l'Union européenne, elle n'a pas retenu le principe selon lequel, dans l'hypothèse où ce délai ne serait pas respecté, la proposition deviendrait proposition du Sénat.

M. Patrice Gélard¸ co-rapporteur, a indiqué qu'il reprendrait dans ses propositions personnelles le dédoublement de la salle des séances –la limitation des explications de vote y figurant d'ores et déjà sous une autre forme.

# PROPOSITIONS DE MODIFICATIONS

## présentées, à titre personnel, par M. Patrice Gélard dans le cadre de la mission d'information sur les parlements des Etats membres de l'Union européenne et non soumises au vote de la commission des lois

### I. – Diversifier et moderniser les modes d'examen des textes de loi

• *Constat*

Le Parlement français est celui qui consacre le plus de temps à l'adoption de la loi. Il est quasiment le seul à pratiquer les séances de nuit et à consacrer en séance publique autant de temps à la discussion des amendements. De plus, le nombre des amendements déposés a doublé en cinq ans au Sénat.

• *Propositions*

1. Réduire la discussion générale à une ou deux heures, sauf avis contraire **des présidents de groupe représentant les trois quarts des sénateurs**.

2. Limiter la présentation des amendements à deux minutes trente.

3. Limiter les explications de vote soit à un temps global pour l'ensemble du texte par groupe, soit à une intervention par amendement et par groupe, limitée à deux minutes trente.

4. Les amendements ou les propositions déclarées irrecevables en séance publique par la commission compétente soit pour violation de la Constitution, soit pour violation de l'article 40, soit pour caractère non normatif ou sans rapport avec le texte, ne peuvent pas faire l'objet de discussion à moins qu'un groupe ne demande un vote sur leur nécessité.

5. En seconde lecture, les amendements déjà refusés par les deux chambres en première lecture ne devront plus être représentés sauf à la demande du Gouvernement ou de la commission saisie au fond.

6. Dédoubler la salle des séances par l'utilisation d'une autre salle afin que puissent s'y tenir, notamment, certains débats (Royaume-Uni).

• *Recommandations au Gouvernement*

1. Faire des textes plus courts.

2. Abandonner l'usage des amendements du Gouvernement déposés en séance ou en seconde lecture.

**II. – Mieux garantir les droits de la minorité**

• *Constat*

Les temps de parole sont beaucoup moins encadrés en France qu'ils ne le sont à l'étranger.

Pas de propositions particulières.

**III. – Moderniser les procédures de contrôle**

• *Constat*

Le Sénat n'exerce qu'insuffisamment ses attributions de contrôle en raison du temps consacré au travail strictement législatif. Mais nous disposons de tous les outils pour améliorer notre travail de contrôle.

Pas de propositions particulières.

**IV. – La délégation aux Affaires européennes**

• *Constat*

Les parlements étrangers travaillent mieux sur les questions européennes que nous.

• *Propositions*

1. Reconnaître que l'élaboration des normes communautaires relève d'une logique différente de celle applicable à l'élaboration des autres normes internationales et en conséquence reconnaître au Parlement, dans la Constitution, un plus grand rôle dans le domaine européen.

2. Mettre en place les structures de veille prévues dans le projet de constitution européenne permettant aux parlements nationaux, d'une part,de se prononcer par un avis sur la conformité des projets d'actes européens au regard du principe de subsidiarité (procédure dite du « carton jaune ») et, d'autre part, le cas échéant de saisir directement la Cour de justice des Communautés européennes, d'actes européens définitivement adoptés qui seraient contraires au principe de subsidiarité (procédure dite du « carton rouge »).

3. Améliorer les structures relationnelles entre les commissions et les délégations.

# PROPOSITIONS DE MODIFICATIONS

## présentées, à titre personnel, par M. Jean-Claude Peyronnet dans le cadre de la mission d'information sur les parlements des Etats membres de l'Union européenne et non soumises au vote de la commission des lois

• ***Remarques préalables***

Le rapporteur socialiste fait en préalable de ses propositions les remarques suivantes :

- le Sénat siège trop, les séances sont trop longues, les séances de nuit trop fréquentes. Il n'est pas original en constatant une inflation de projets de lois et en séance une inflation des amendements.

- Il pense que le Sénat - voire le Parlement dans son ensemble - n'assure pas sa fonction de contrôle de l'action gouvernementale dans des conditions satisfaisantes, malgré les progrès probables -mais qu'il faudra évaluer- amenés par la LOLF.

- Il constate enfin que le Sénat ne suit pas d'assez prêt la politique européenne de la France, ni même les transcriptions du droit communautaire en droit français.

***Pour assurer ces dernières fonctions, il conviendrait donc :***

1. De revenir effectivement aux prescriptions de la session unique : pas de séance plénière du vendredi au lundi inclus sauf examen budgétaire, et limitation des séances de nuit soit en durée (22 heures au plus tard), soit en nombre, soit les deux.

2. Gagner du temps sur la durée des séances en jouant sur le temps de parole en séance publique par une réforme en profondeur élargissant le pouvoir des commissions jusqu'au possible vote de certains textes directement par les commissions. Cette pratique devrait cependant, au coup par coup, faire l'objet d'un large accord préalable des sénateurs.

3. Quelles que soient les améliorations apportées au fonctionnement dans un sens plus démocratique, il est clair dans l'esprit du rapporteur que l'opposition doit obtenir des garanties dont la première est de faire de l'application de la proportionnelle la base de fonctionnement du Sénat à tous les niveaux.

De même, le rapporteur est conscient que les droits de l'opposition ne seront véritablement assurés qu'à trois conditions qui dépassent le cadre de la mission :

- une modification significative du mode d'élection des sénateurs par un élargissement de la proportionnelle et du corps électoral afin de permettre une alternance ;

- une modification du mode de désignation des membres du Conseil Constitutionnel qui pourraient être désignés par le Parlement à la majorité qualifiée ;

- la possibilité enfin d'avoir une maîtrise de l'ordre du jour au Sénat.

**I. - Diversifier et moderniser les modes d'examen des textes de loi**

1. Le temps à répartir dans la discussion générale inclut le temps de parole de tous les parlementaires, rapporteurs compris.

2. Fixation de l'**ordre du jour** par les Présidents de groupe représentant les trois quarts des membres du Sénat en présence du représentant du Gouvernement.

3. Donner à la Commission (actuelle Délégation pour l'Union Européenne) le **pouvoir de voter les projets de loi de transposition** après avis de la Commission spécialisée. Ce n'est pas un recul de la démocratie car actuellement la plupart des transpositions se font par ordonnance.

**II. - Mieux garantir les droits de la minorité**

1. Désignation des membres du bureau et présidents de délégation à la **proportionnelle intégrale** et automatique. La Conférence des présidents prend acte du rapport de force entre les groupes et la répartition qui en résulte. Elle leur laisse le soin de désigner leur représentant. Le ou les noms proposés par les groupes sont validés après simple affichage dans le Palais.

2. Attribuer une présidence de délégation à l'opposition.

**III. - Moderniser certains moyens d'intervention du Sénat dans le cadre des procédures de contrôle**

1. **Modification du nombre de commissions permanentes** :

- avec, comme priorité, l'érection de la Délégation pour l'Union Européenne en commission ;

- la démultiplication des commissions, en les rapprochant des missions, afin de mieux contrôler l'action gouvernementale.

2. L'examen par les Commissions ou une Commission spéciale de l'**opportunité de certains projets ou propositions de loi**, ce qui suppose un véritable pouvoir d'investigation et d'évaluation de la législation antérieure.

3. Une plus grande **implication du Parlement** dans le processus d'élaboration de la loi, par l'instauration d'une obligation pour le Gouvernement de saisir le Parlement des avant-projets de loi (« prelegislative

scrutiny » britannique). La Conférence des présidents saisirait la (ou les) commission(s) permanentes puis se prononcerait sur leur conclusion ;

4. Accroître le **pouvoir de contrôle des commissions** et ne pas le limiter à l'examen de la mise en œuvre de la loi de finances ; un contrôle permanent qui suppose l'obligation d'auditions de ministres mais également de hauts fonctionnaires.

# ANNEXE 1

# PROGRAMME DES DÉPLACEMENTS

# DE LA MISSION

_____

**Déplacement à Londres**
**-Chambre des Communes et Chambre des Lords-**

**(8 et 9 mars 2006)**

*Composition de la délégation de la mission d'information : MM. Patrice Gélard (UMP) et Jean-Claude Peyronnet (socialiste), co-rapporteurs, MM. Francois Zocchetto (UC-UDF) et Pierre-Yves Collombat (socialiste)*

***Mercredi 8 mars 2006***

- Réunion de travail sur la **modernisation du fonctionnement de la Chambre des Communes** avec Mme Helen Irwin, *responsable du secrétariat de la commission de la modernisation (clerk of the Select Committee on Modernization of the House of Commons)* et M. Tom Healey, *responsable adjoint* (*second clerk*).
- Réunion de travail sur la **modernisation du fonctionnement de la Chambre des Lords** avec plusieurs pairs : Lord Brabazon of Tara, *président des commissions (Chairman of Committees)*, Lord Grenfell, *premier vice-président des Commissions et président de la commission de contrôle des affaires européennes (Deputy Chairman of Committees and Chairman of the European Scrutiny Committee),* Professor Lord Norton of Louth, Rt Hon the Lord Roper et M. Rhodri Walters, *directeur du service des Commissions (clerk of Commitees)*.
- Déjeuner de travail sur l'invitation de Lord Brabazon of Tara en présence du *secrétaire général de la Chambre des Lords (Clerk of the Parliaments)*, M. Paul Hayter.
- Réunion de travail sur le **rôle de la Chambre des Lords** relatif au **contrôle de la politique gouvernementale en matière européenne** avec Lord Grenfell *premier vice-président des Commissions et président de la commission de contrôle des affaires européennes (Deputy Chairman and Chairman of the European Scrutiny Committee)* et M. Simon Burton, *responsable du secrétariat de la commission* (*clerk of the Committee*).
- Réunion de travail sur le **rôle de la Chambre des Communes** relatif au **contrôle de la politique gouvernementale en matière européenne** avec M. Jimmy Hood, *président de la commission de contrôle de la législation européenne (Chairman of the Select Committee of the European Scrutiny Committee)* et plusieurs membres de la commission, en présence de M. Simon Patrick, *responsable du secrétariat de la commission* (*Clerk of the Committee*) et plusieurs experts en matière européenne, membres du secrétariat.
- Séance publique.
- Entretien avec M. Roger Sands, *Secrétaire général de la Chambre des Communes (Clerk of the House of Commons)*.
- Entretien sur **l'organisation des travaux législatifs à la Chambre des Communes** avec M. Robert Ainsworth, *député* (*Member of Parliament*), *chef de file adjoint du parti majoritaire* (parti travailliste) (*Government Deputy Chief Whip*) et M. Roy Stone, *secrétaire particulier auprès du chef de file du parti majoritaire* (*Private Secretary to the Government Chief Whip*).
- Dîner de travail à la résidence de l'ambassadeur de France à Londres sur **la situation politique en Grande-Bretagne**.

***Jeudi 9 mars 2006***

- Entretien sur **le rôle et le fonctionnement du Parlement** britannique avec M. Vernon Bogdanor, *professeur de droit constitutionnel à Oxford*.
- Entretien sur **le fonctionnement de la Chambre des Communes** avec M. Edward Llewellyn, *chef de cabinet du leader de l'opposition* (*chief staff of the leader of her majesty's official opposition and leader of the conservative party, M. David Cameron*).

**Déplacement à Madrid**
**-Congrès des députés et Sénat-**

**(4 et 5 avril 2006)**

*Composition de la délégation de la mission d'information : MM. Patrice Gélard (UMP) et Jean-Claude Peyronnet (socialiste), co-rapporteurs, MM. Bernard Saugey, (UMP), Simon Sutour, (socialiste), Pierre-Yves Collombat (socialiste), Yves Détraigne, (UC-UDF) et Mme Catherine Troendle, (UMP)*

***Mardi 4 avril 2006***

- Réunion avec M. Juan José Pérez Dobón, *Directeur du service des commissions*, sur les **procédures parlementaires**.

- Réunion avec M. Jorge Villarino Marzo, *Direction de l'assistance techniquo-parlementaire*, sur le **contrôle de l'action du gouvernement**.

- Entrevue avec le Président du Sénat, signature du livre d'or et échange de cadeaux.

- Déjeuner de travail offert par le Sénat, avec les *membres du bureau et les porte-parole des groupes de la commission du Règlement*, sur la **réforme du Sénat**.

- Séance publique (10 mn) et visite guidée du Palais du Sénat.

- Entretien avec le *porte-parole du groupe parlementaire du Parti Populaire au Sénat*, M. Pío García-Escudero Márquez, sur **les droits de l'opposition**.

- Réunion avec le *secrétaire général du Sénat*, M. Manuel Cavero Gómez, sur la **procédure législative**.

- Réunion avec les membres du bureau et les porte-parole des groupes de la *commission générale des communautés autonomes* sur **l'organisation territoriale de l'Espagne et la réforme du Sénat**.

- Dîner à la résidence de l'Ambassadeur de France.

***Mercredi 5 avril 2006***

- Réunion avec le *secrétaire général du Congrès des députés*, M. Manuel Alba Navarro, sur la **procédure législative**.

- Réunion de travail avec le *secrétaire général adjoint du Congrès des députés*, M. José Antonio Moreno Ara, sur le **déroulement des séances publiques**.

- Réunion de travail avec la directrice de l'assistance technico-parlementaire, Mme Mercedes Araújo Díaz de Terán, sur **les travaux des commissions et la discussion des amendements**.

- Visite de la salle des séances du Congrès des députés.

- Réunion de travail avec les membres du bureau et les porte parole des groupes de la *commission mixte pour l'Union européenne*, sur le **contrôle exercé par le Parlement espagnol sur l'action conduite par le gouvernement en matière européenne**.

- Déjeuner de travail offert par le *vice-président de la commission mixte pour l'Union européenne*, M. Manuel Huertas Vicente.

- Séance de questions au gouvernement.

**Déplacement à Helsinki**
**-Eduskunta-**

**(10 et 11 mai 2006)**

*Composition de la délégation de la mission d'information : MM. Patrice Gélard (UMP) et Jean-Claude Peyronnet (socialiste), co-rapporteurs, MM. Jacques Mahéas (socialiste), Jean-Patrick Courtois (UMP), Marcel-Pierre Cléach (UMP) et Pierre-Yves Collombat (socialiste)*

***Mercredi 10 mai 2006***

- Dîner donné par l'**ambassadeur de France** en l'honneur de la délégation, en présence de Mme Sirka-Liisa Anttila, *vice-présidente du Parlement*, M. Jouko Skinnari, *président de la commission de l'économie*, Mme Gunilla Carlander, *conseillère au Parlement finlandais*, M. Esko Hamilo, jusqu'à l'été dernier ambassadeur de Finlande en France, Mme Johanna Karanko, *conseillère au ministère des affaires étrangères*, M. Mikko Kautto, *chercheur au Centre national de recherches sociales et de santé* (STAKES).

***Jeudi 11 mai 2006***

- Visite du Parlement.

- Rencontre avec M. Jarmo Vuorinen, *secrétaire général adjoint*, sur les **procédures du Parlement** et le **contrôle de l'action du gouvernement**.
- Rencontre avec des membres de la **Grande commission** (responsable des affaires européennes) et de la **commission des lois** : M. Johannes Koskinen, *membre de la Grande commission, ancien ministre de la Justice*, Mme Astrid Thors, *présidente de la sous-commission responsable des affaires intérieures et justice, membre de la commission des lois, ancien membre du Parlement européen*, M. Peter Saramo, *conseiller*, *chef du secrétariat de la Grande commission*, Mme Kirsi Pimiä, *conseillère*, Mme Sarita Kaukaoja, *ancienne représentante permanente du Parlement finlandais auprès des instances communautaires, Secrétaire permanente du secrétariat de la COSAC.*

- Déjeuner offert par M. Kimmo Sasi, *Président de la* ***commission constitutionnelle***, *ancien ministre*, en présence de M. Johannes Koskinen, M. Markku Rossi, *député*, M. Ilkka Taipale, *député*, Mme Astrid Thors et Mme Kirsi Pimiä.

**Déplacement à Varsovie**
**-Diète et Sénat-**
**et Berlin**
**-Bundestag et Bundesrat -**

**(17, 18 et 19 mai 2006)**

*Composition de la délégation de la mission d'information : MM. Patrice Gélard (UMP) et Jean-Claude Peyronnet (socialiste), co-rapporteurs, MM. Pierre-Yves Collombat (socialiste), Charles Guené (UMP) et Pierre Fauchon (UC-UDF)*

***Mercredi 17 mai 2006***

Varsovie

- Accueil de la délégation par le *Vice-président du Sénat* M. Marek Ziółkowski.
- Rencontre avec le sénateur Edmund Wittbrodt, *Président de la Commission des Affaires de l'Union européenne et les membres de la Commission.*
- Déjeuner de travail sur l'invitation des *sénateurs* M. Piotr Ł. Andrzejewski, M. Edmund Wittbrodt et M. Zbigniew Romaszewski.
- Rencontre avec le *sénateur* Piotr Ł. Andrzejewski, *Président de la Commission du règlement, de l'éthique et des affaires sénatoriales* et le *sénateur* Zbigniew Romaszewski, *Président de la Commission des droits de l'homme et de la légalité* et avec les représentants de la commission.
- Rencontre avec M. Piotr Miszczuk, *Directeur du Bureau des Travaux du Sénat.*
- Dîner sur l'invitation du *Vice-président du Sénat,* M. Marek Ziółkowski.

***Jeudi 18 mai 2006***

Varsovie

- Petit déjeuner offert par M. Pierre Ménat, *ambassadeur de France en Pologne*, à la Résidence de France.
- Entretien avec M. Wojciech Piotr Szarama (Droit et Justice), P*résident de la Commission législative* et M. Ryszard Kalisz (Alliance de la gauche démocratique) – *Vice-président de la Commission législative.*
- Visite guidée de l'hémicycle.

Berlin

- Réunion de travail avec une *délégation de la commission des affaires de l'Union européenne du Bundestag.*
- Réunion de travail avec M. Wolfgang Müller, *chef du Service du Droit parlementaire du Bundestag.*
- Dîner de travail avec des *membres de la minorité parlementaire au Bundestag* : Mme Sibylle Laurischke (FDP), M. Wolfgang Gehrcke (Link) et M. Jerzy Montag (Grünen).

***Vendredi 19 mai 2006***

Berlin

- Accueil au Bundesrat.
- Séance plénière.
- Visite du Bundesrat.
- Entretiens avec des membres du Bundesrat : M. Wolfgang G. Gibowski, *secrétaire d'Etat, représentant le Land de la Basse-Saxe*, Mme Kiessler, *secrétaire d'Etat représentant de la ville de Brême,* M. Thomas Freund, *secrétaire d'Etat représentant Le Land de Mecklembourg-Poméranie-occidentale*, Mme Ute Müller*, responsable du secrétariat de la commission des affaires de l'Union européenne.*
- Déjeuner offert par M. L'ambassadeur de France avec des parlementaires allemands, Mme Kerstin Kiessler, M. Wolfgang G. Gibowski, M. Thomas Freund, M. Reinhart, *ministre représentant le Land du Bade-Würtenberg.*
- Visite du Bundestag.

**Déplacement à Rome**
**- Chambre des députés et Sénat -**

**(25 et 26 septembre)**

*Composition de la délégation de la mission d'information : MM. Patrice Gélard (UMP) et Jean-Claude Peyronnet (socialiste), co-rapporteurs, MM. Bernard Saugey (UMP), François Zocchetto (UC), Nicolas Alfonsi (RDSE) et Pierre-Yves Collombat (socialiste)*

***Lundi 25 septembre 2006***

Dîner à l'ambassade de France avec M. Paolo Naccarato, *sous-secrétaire d'Etat, en charge des Rapports avec le Parlement et des Réformes Institutionnelles*, Professeur Sabino Cassese*, Président de la Cour Constitutionnelle*, M. Franco Bassanini, *homme politique*, M. Andrea Manzella, *Président de la Commission de l'Union Européenne au Sénat*, *sénateur* (Emilie-Romagne), M. Enzo Bianco, *Président de la Commission Affaires constitutionnelles au Sénat, sénateur* (Sicile), M. Luciano Violante, *Président de la Commission Affaires constitutionnelles à la Chambre des députés, député* (Sicile), Mme Franca Bimbi, *Présidente de la Commission de l'Union Européenne à la Chambre des députés, députée* (Vénétie).

***Mardi 26 septembre 2006***

- Entretien avec M. Andrea Manzella, *Président de la Commission de l'Union européenne du Sénat,* en présence de plusieurs membres de la commission.
- Entretien avec M. Enzo Bianco, *Président de la Commission des affaires constitutionnelles du Sénat,* en présence de plusieurs membres de la commission.
- déjeuner de travail avec M. Luigi Gianitti, *Directeur du service des affaires européennes du Sénat.*
- Entretien avec Mme Franca Bimbi, *Présidente de la Commission de l'Union Européenne de la Chambre des députés,* en présence de plusieurs membres de la commission.
- Entretien avec M. Luciano Violante, *Président de la Commission des affaires constitutionnelles de la Chambre des députés,* en présence de plusieurs membres de la commission.

# ANNEXE 2

# LA SÉANCE PUBLIQUE DEPUIS 2000

# EN FRANCE, EN GRANDE-BRETAGNE, EN ESPAGNE,

# EN FINLANDE, EN ALLEMAGNE ET EN POLOGNE

_____

| *FRANCE* | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Session** | **Assemblée nationale** | | **Sénat** | |
| | Jours de séances | Durée moyenne d'une séance | Jours de séances | Durée moyenne d'une séance |
| 2004-2005 | 110 | 8 h 40 | 110 | 7 h 40 |
| 2003-2004 | 135 | 9 h 20 | 127 | 7 h 50 |
| 2002-2003 | 125 | 9 h 40 | 125 | 7 h 20 |
| 2001-2002 | 76 | 8 h 20 | 80 | 6 h 30 |
| 2000-2001 | 96 | 9 h | 95 | 7 h |

*Source : Service de la séance du Sénat français.*

| *GRANDE-BRETAGNE* | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Session** | **Chambre des Communes** | | **Chambre des Lords** | |
| | Jours de séances | Durée moyenne d'une séance | Jours de séances | Durée moyenne d'une séance |
| 2004-2005* | 65 | 8 h | 63 | 7 h 20 |
| 2003-2004 | 157 | 7 h 45 | 157 | 7 h |
| 2002-2003 | 162 | 8 h | 174 | 7 h 15 |
| 2001-2002 | 201 | 7 h 40 | 200 | 7 h |
| 2000-2001* | 83 | 8 h 20 | 76 | 6 h 40 |

** L'astérisque signale une année d'élection.*
*Source : Sites Internet de la Chambre des Communes et de la Chambre des Lords.*

| *ESPAGNE* | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Session** | **Sénat** | | **Congrès des députés** | |
| | Jours de séances | Durée moyenne d'une séance | Jours de séances | Durée moyenne d'une séance |
| Janv-juin 2006 | 25 | début de la VIIIème législature : 6 h 17 | 46 | 5 h 18 |
| 2005 | 41 | | 75 | 5 h 53 |
| 2004 | 26 | | 58 | 5 h 19 |
| 2003 | 50 | VIIème législature : 8 h 27 | 84 | 5 h 58 |
| 2002 | 44 | | 85 | 5 h 16 |
| 2001 | 44 | | 75 | 5 h 18 |
| 2000 | 29 | | 51 | 5 h 10 |

*Source : Réponses au questionnaire écrit adressé au Parlement.*

| FINLANDE | | |
|---|---|---|
| Session | Eduskunta | |
| | Nombre de séances | Durée moyenne d'une séance* |
| 2005 | 134 | 3 h 26 |
| 2004 | 128 | 3 h 32 |
| 2003 | 101 | 3 h 38 |
| 2002 | 159 | 3 h 08 |
| 2001 | 134 | 3 h 07 |

** La durée des séances varie énormément. En effet, pour des raisons procédurales, une journée de travail parlementaire peut contenir plusieurs séances. Des séances de quelques minutes peuvent être suivies immédiatement par une autre séance, ce qui explique que la durée moyenne est inférieure à celle d'autres pays.*

*Source : Réponses au questionnaire écrit adressé au Parlement.*

| POLOGNE | | | |
|---|---|---|---|
| Session | Diète | Sénat | |
| | Jours de séances | Jours de séances | Durée moyenne d'une séance |
| 2004-2005* | 90 | 83 | 5 h 13 |
| 2002-2003 | 74 | 90 | 5 h 17 |
| 2000-2001* | 78 | 103 | 6 h 38 |

*Source : Réponses au questionnaire écrit adressé au Parlement.*

| ALLEMAGNE | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Bundestag | | Bundesrat | | |
| Législature | Nombre de séances | Session | Nombre de séances | Durée moyenne d'une séance |
| 12ème (1990-1994) | 243* | 2000 | 12 | 4 h 15 |
| 13ème (1994-1998) | 248* | 2001 | 13 | 4 h 39 |
| | | 2002 | 13 | 3 h 57 |
| | | 2003 | 11 | 3 h 50 |
| | | 2004 | 12 | 4 h 20 |
| | | 2005 | 11 | 3 h 09 |

** Derniers chiffres communiqués pour le Bundestag.*
*Source : Réponses au questionnaire écrit adressé au Parlement.*

| ITALIE | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Session | Chambre des députés | | Sénat | |
| | Nombre de séances | Durée moyenne d'une séance | Nombre de séances | Durée moyenne d'une séance |
| 2001 | 81 | 5 h 15 | *nc* | *nc* |
| 2002 | 164 | 5 h 45 | *nc* | *nc* |
| 2003 | 159 | 5 h 55 | *nc* | *nc* |
| 2004 | 163 | 5 h 30 | 190 | 2 h 30 |
| 2005 | 159 | 4 h 30 | 197 | 3 h |

*nc: non communiqué*
*Source : Réponses au questionnaire écrit adressé au Parlement.*

# ANNEXE 3

# LE CADRE INSTITUTIONNEL

# DES SIX PARLEMENTS ÉTUDIÉS

_____

# LES INSTITUTIONS DU ROYAUME-UNI

**- Le régime institutionnel**

Le Royaume-Uni est une **monarchie parlementaire.**

**- Les fondements constitutionnels du régime**

Le Royaume-Uni n'a pas de Constitution écrite. Le fonctionnement de ses institutions est régi par un ensemble de règles qui regroupe les lois fondamentales votées par le Parlement qui n'ont pas de valeur supérieure aux autres lois (*Magna Carta* de 1215, *Habeas Corpus Act* de 1679, *Bill of rights* de 1689…), les conventions et les précédents (*Common Law*).

**- Le gouvernement**

Le Royaume-Uni **ne connaît pas la séparation des pouvoirs** entre **les organes exécutif et législatif**. La fonction de Premier ministre est confiée au *leader* du parti majoritaire élu à la Chambre des Communes. En 1997, à l'issue d'une élection triomphale, Tony Blair est devenu le cinquante et unième Premier ministre. Il a par la suite été confirmé dans cette fonction après les élections de 2001 et de 2005. Le Premier ministre nomme le cabinet qui se compose des ministres d'Etat et des sous-secrétaires d'Etat. Contrairement au système institutionnel français, **l'ensemble des membres du gouvernement britannique siègent au Parlement**. Leur nombre n'a cessé de croître ces dernières années (actuellement environ 140, soit près d'un tiers des députés). Seuls les membres respectifs de chaque assemblée sont autorisés à s'exprimer devant celle-ci. Le phénomène majoritaire domine donc fortement le fonctionnement des institutions.

**- Le mode de scrutin en vigueur**

Les députés sont élus au scrutin **uninominal majoritaire à un tour**. Le Royaume-Uni est dominé par le bipartisme, les deux principaux partis représentés au Parlement étant le parti travailliste (353 sièges) et le parti conservateur (196 sièges).

**- Un bicamérisme inégalitaire**

Le Parlement britannique est constitué de deux chambres qui n'ont pas les mêmes prérogatives. Les **députés** de la Chambre des Communes *(members of Parliament, MP's),* au nombre de 646, sont élus pour **cinq ans**. Toutefois, cette durée peut être écourtée en cas de dissolution par le Premier ministre. Les **pairs** de la Chambre des Lords (*peers*), au nombre de 726, pour la plupart (580) désignés par le Premier ministre, ne sont pas élus. Actuellement, le parti travailliste et le parti conservateur ont un nombre de pairs équivalent respectivement 206 et 205, contre 74 membres pour le parti libéral et 172 pairs sans étiquette politique dénommés *crossbenchers*. Cette **seconde chambre** dispose **de prérogatives limitées**. Elle détient seulement un pouvoir de blocage en matière législative d'une durée maximale d'un an, sauf en matière financière et fiscale, domaine dans lequel elle ne joue aucun rôle.

**- Le pouvoir judiciaire**

L'indépendance de l'autorité judicaire est totale en Grande-Bretagne. Les juges, pour la plupart recrutés parmi d'anciens avocats, sont inamovibles, leur nombre et leur salaire prévus par la loi. La Chambre des Lords -composée des Law Lords et du Lord Chancelier- joue le rôle de Cour suprême compétente pour statuer sur les appels rendus en matière civile comme en matière pénale. A compter de septembre 2008, cette organisation sera modifiée, une loi adoptée en mars 2005 (*Constitutional reform Bill*) ayant prévu la création d'une cour suprême indépendante de la Chambre des Lords (*Supreme Court of the United Kingdom*).

# LES INSTITUTIONS DE L'ESPAGNE

**- Le régime institutionnel**

L'Espagne est une monarchie parlementaire. Le Roi est le chef de l'Etat, symbole de son unité et de sa permanence. L'organisation territoriale de l'Espagne, fortement décentralisée, comprend 17 communautés autonomes, elles-mêmes subdivisées en 50 provinces, et deux villes dotées d'un statut autonome propre (Ceuta et Melilla).

**- Les fondements constitutionnels du régime**

Le fonctionnement des institutions est régi par la Constitution, qui a été approuvée par le Parlement et votée par 87 % des citoyens lors du référendum du 6 décembre 1978.

**- Le gouvernement**

Le président du gouvernement, équivalent du Premier ministre en France, et les deux vice-présidents (dont la présence dépend de la volonté discrétionnaire du Président du gouvernement) forment, avec les ministres, le Conseil des ministres, qui est responsable devant le Congrès des députés. La procédure de nomination du gouvernement vise à assurer la stabilité des gouvernements élus.

Ainsi, le candidat à la présidence du gouvernement, après avoir été chargé par le Roi de la formation du gouvernement, présente son programme aux Cortes. Le candidat doit recevoir la majorité absolue des suffrages au premier tour ou une majorité relative au tour suivant. Afin de renforcer la stabilité du gouvernement élu, une éventuelle motion de censure doit contenir le nom du candidat nommé à la place du Président du gouvernement.

Le gouvernement que préside José Luis Rodríguez Zapatero depuis le 17 avril 2004 est volontairement resserré (2 vice-présidents et 14 ministres), et composé à parité d'hommes et de femmes. Les membres du gouvernement peuvent conserver leur mandat parlementaire.

**- Le mode de scrutin en vigueur**

Le Congrès des députés (*Congreso de los diputados*) est composé de 350 membres élus au suffrage universel direct et au scrutin proportionnel plurinominal pour 4 ans.

Le Sénat (*Senado*) rassemble 259 membres, dont 208 sont élus pour 4 ans au suffrage universel, au scrutin majoritaire, et 51 sont désignés pour 4 ans par les communautés autonomes (*autonomias*).

**- Un bicamérisme inégalitaire**

La Constitution espagnole instaure un bicamérisme inégalitaire au profit du Congrès des députés qui, prééminent en matière budgétaire, est en outre chargé d'examiner en premier lieu les projets de loi gouvernementaux (article 88 de la Constitution de 1978), qui correspondent à 90 % des initiatives législatives. Le Sénat est quant à lui tenu par des délais d'examen des textes. Il dispose ainsi de deux mois, à compter de la transmission du texte par le Congrès des députés, pour lui opposer son veto ou lui apporter des amendements. Ce délai peut être ramené à 20 jours pour les projets déclarés urgents. Cette procédure d'urgence a concerné 45 % des textes au cours de la législature 2000-2004.

# LES INSTITUTIONS DE LA FINLANDE

**- Le régime institutionnel**

Autrefois rattachée au Royaume de Suède puis au Grand-Duché autonome sous souveraineté russe de 1809 à 1917 et Etat indépendant depuis 1917, la Finlande constitue une démocratie parlementaire.

**- Les fondements constitutionnels du régime**

La Finlande fut, jusqu'en 1999, constitutionnellement régie par quatre textes : la « Forme du gouvernement » de 1919, la loi constitutionnelle sur l'assemblée parlementaire (1928), la loi sur la responsabilité ministérielle (1922)[1] et la loi sur la Haute Cour (1922). Une importante réforme constitutionnelle, aboutissant à un document unique composant la « Constitution de Finlande », a été adoptée par le parlement en 1999 et est entrée en vigueur le 1er mars 2000. En 2006, la Finlande fête le centenaire de l'instauration du suffrage universel, y compris pour les femmes.

**- Le pouvoir exécutif**

L'exécutif est composé d'un Président de la République et d'un gouvernement.

Le Président de la République est élu au suffrage universel direct parmi les citoyens finlandais de naissance pour six ans et pour deux mandats consécutifs au plus. Le 29 janvier 2006, Mme Tarja Halonen (parti socio-démocrate) a ainsi été réélue à ce poste avec près de 52 % des voix.

Le gouvernement, responsable devant le parlement, est quant à lui composé :

- d'un Premier ministre, élu par le parlement sur proposition du Président de la République. Préalablement, les groupes parlementaires doivent avoir négocié entre eux le programme gouvernemental et la composition du gouvernement. Depuis le 15 avril 2003, le Premier ministre est Matti Vanhanen ;

- de ministres, nommés par le Président de la République sur proposition du Premier ministre.

Les fonctions du Président de la République et du gouvernement sont clairement distinctes.

**- Le pouvoir législatif : un parlement monocaméral**

Monocaméral, le parlement finlandais est uniquement formé de l'*Eduskunta*. Cette chambre est ainsi composée de 200 députés, élus au suffrage universel direct et proportionnel, pour une durée de quatre ans. Le Président de la République peut, sur initiative motivée du Premier ministre, ordonner qu'il soit procédé à des élections législatives anticipées.

---

[1] *Il s'agit en principe de la loi sur le droit du parlement de vérifier la légalité des actes des membres du Conseil des ministres et du Chancelier de la Justice ainsi que de l'Ombudsman du Parlement dans l'exercice de leurs fonctions. Elle est toutefois plus communément appelée la loi sur la responsabilité ministérielle.*

# LES INSTITUTIONS DE LA POLOGNE

**- Le régime institutionnel et les fondements constitutionnels du régime**

Depuis la chute du régime communiste en 1989 et conformément à la Constitution du 2 avril 1997, la Pologne, est une République « *démocratique de droit mettant en œuvre les principes de la justice sociale* »[1] et unitaire.

**- Le pouvoir exécutif**

Le pouvoir exécutif relève d'abord du **Président de la République**[2], qui est élu pour cinq ans au suffrage universel direct et au scrutin majoritaire. Il est rééligible une fois. Officiellement honorifique, son rôle est en fait loin d'être négligeable.

Il jouit de prérogatives étendues (possibilité de décider de la tenue d'un référendum national ; droit de veto législatif, qui ne peut être rejeté par la Diète qu'à la majorité des trois cinquièmes des voix, la présence de la moitié des députés étant alors requise ; possibilité de demander au Tribunal constitutionnel de vérifier la constitutionnalité d'une loi…). En outre, il préside le Conseil des ministres, signe et promulgue les lois et initie la politique du Conseil des ministres.

**En octobre 2005, M. Lech Kaczynski**, candidat du parti Droit et Justice, a été élu Président de la République avec plus de 54 % des voix.

**Le Conseil des ministres**[3]**,** conduit la politique intérieure et étrangère de la République de Pologne et dirige l'administration gouvernementale**. Son Président**, **aujourd'hui M. Jaroslaw Kaczynski, frère du Président de la République** est désigné par le Président de la République et confirmé par un vote de confiance de la Diète sur son programme. Il dirige les travaux du Conseil et le représente.

**- Le mode de scrutin en vigueur**

Exerçant le pouvoir législatif, **la Diète polonaise** ou Sejm[4], composée de 460 députés, et **le Sénat**, composé de 100 sénateurs, sont élus pour quatre ans au suffrage universel direct et égal, au scrutin secret. Les deux chambres forment **l'Assemblée nationale**, réunie dans certaines occasions exceptionnelles.

**- Un bicamérisme inégalitaire**

**La Diète examine toujours les projets de loi en premier lieu et a le dernier mot dans le processus législatif. Elle exerce le contrôle du Conseil des ministres**, à qui elle peut accorder ou refuser sa confiance et joue un rôle en principe déterminant dans l'élaboration de la politique européenne de la Pologne.

**Le Sénat** dispose de prérogatives plus limitées, lié par des délais stricts lorsqu'il examine les textes législatifs et dépourvu de pouvoirs de contrôle équivalents à ceux de la Diète. Les chambres ont cependant les mêmes pouvoirs lors des révisions constitutionnelles.

---

[1] *Article 2 de la Constitution.*
[2] *Articles 126 et suivants de la Constitution.*
[3] *Articles 146 et suivants de la Constitution.*
[4] *Articles 96 et suivants de la Constitution.*

# LES INSTITUTIONS DE L'ALLEMAGNE

**- Le régime institutionnel et les fondements constitutionnels du régime**

Conformément à la Loi fondamentale du 23 mai 1949, la République fédérale d'Allemagne est un Etat « *fédéral, démocratique et social* »[1], composé de 16 Länder et de 3 villes-états (Berlin ; Brême ; Hambourg), qui ont leur propre Constitution, leur parlement, leur gouvernement…

**Le fédéralisme** ne peut être remis en cause par une modification éventuelle de la Loi fondamentale[2]. **Le droit fédéral prime sur le droit des Länder**.

**- Le pouvoir exécutif**

**Le pouvoir exécutif est d'abord représenté par le président fédéral**, élu pour 5 ans au suffrage universel indirect par l'Assemblée fédérale[3]. Il représente la Fédération à l'étranger et veille au respect de la Loi fondamentale. Il peut dissoudre le Bundestag.

**L'essentiel du pouvoir exécutif est assuré par le gouvernement fédéral, et plus particulièrement par le chancelier fédéral** qui le dirige. Le chancelier fédéral est élu par le Bundestag sur proposition du président fédéral. Chef de la majorité, le chancelier dirige les affaires du gouvernement, fixe les grandes orientations politiques du pays et en assume la responsabilité devant le Bundestag[4]. Pour résoudre une crise, il peut d'ailleurs poser la question de confiance aux députés.

Depuis l'automne 2005, c'est Mme Angela Merkel (CDU-centre droit), qui dirige un gouvernement de « grande coalition » comprenant des ministres issus du SPD (parti social démocrate).

**- Le mode de scrutin en vigueur**

Le pouvoir législatif allemand relève d'abord du **Bundestag**, dont les membres sont élus pour 4 ans au suffrage universel direct, selon un mode de scrutin complexe (représentation proportionnelle ; double vote des électeurs pour un candidat dans une circonscription locale et une liste au niveau du Land). A l'issue des élections de l'automne 2005, le Bundestag comprend **614 membres**. Le **Bundesrat** est composé de 69 membres issus des gouvernements des Länder.

**- Un bicamérisme inégalitaire**

**Le bicamérisme allemand est inégalitaire** au profit du Bundesrat : à l'heure actuelle, les lois d'approbation sur lesquelles il dispose d'un réel droit de veto, représentent ainsi environ 50% des textes législatifs. Par ailleurs, il joue un rôle déterminant dans la définition de la politique européenne de l'Allemagne.

Toutefois, seul le **Bundestag** exerce un contrôle parlementaire continu de l'action gouvernementale (questions ; interpellations…) et peut mettre en cause la responsabilité du gouvernement fédéral (motion de défiance constructive).

---

[1] *Article 20 de la Loi fondamentale.*
[2] *Article 79 de la Loi fondamentale.*
[3] *Cette Assemblée est composée pour moitié de tous les membres du Bundestag et pour moitié d'un nombre équivalent de représentants des parlements des Länder.*
[4] *Article 65 de la Loi fondamentale.*

# LES INSTITUTIONS DE L'ITALIE

**- Le régime institutionnel**

La Constitution entrée en vigueur le 1er janvier 1948 après le référendum du 2 juin 1946 au cours duquel les Italiens se sont prononcés en faveur du régime républicain à jeté les bases de la **première République.**

**- Le Président de la République**, élu par le parlement, exerce, comme dans toute république parlementaire, une magistrature morale. Il est le garant du bon fonctionnement des institutions.

**- Le gouvernement**

Le Président du Conseil, nommé par le Président de la République, dirige la politique générale du gouvernement. La fonction législative, habituellement exercée par le parlement, peut être déléguée au gouvernement, soit en cas de nécessité et d'urgence (décrets-loi, qui doivent être « convertis » en loi dans un délai de 60 jours), soit par un vote d'autorisation du parlement, qui fixe les principes, l'objet, et la durée des décrets législatifs.

**- Le parlement**

Il se compose de deux assemblées : la Chambre des Députés et le Sénat. Les deux assemblées exercent, dans les mêmes conditions, la fonction législative et une fonction de contrôle sur le gouvernement et sur l'administration publique.

**- Les collectivités locales**

Les régions, au nombre de vingt, qualifiées de « pouvoirs locaux autonomes », ont une compétence législative limitativement définie par la loi nationale. Cinq d'entre elles bénéficient d'un « statut spécial », qui leur garantit une plus large autonomie : Val d'Aoste, Frioul-Vénétie Julienne, Trentin-Haut Adige, Sicile, Sardaigne. Les provinces (103) et les Communes (8.104), qualifiées de « pouvoirs territoriaux », disposent de pouvoirs réglementaires. Les élections législatives italiennes se sont déroulées les 9 et 10 avril 2006. Elles ont conduit à la victoire de la coalition de gauche (l'Unione) menée par M. Romano Prodi sur la coalition de droite (la Maison des libertés) dirigée par le président du Conseil sortant M. Silvio Berlusconi.

**- La réforme constitutionnelle avortée**

Les 25 et 26 juin 2006, un referendum a rejeté (au 61,3 % de « non ») une importante réforme constitutionnelle dont le contenu avait été adopté par le parlement le 16 novembre 2005. Ce projet de réforme comportait notamment les dispositions suivantes :

• la dévolution de certains pouvoirs aux régions : organisation de l'école (les programmes restant définis au niveau de l'Etat mais la gestion financière devenant une compétence de la région), police locale et dépenses de santé ;

• la (ré)attribution de certaines prérogatives à l'Etat comme la politique énergétique nationale ;

• la fin du bicaméralisme parfait avec une division du pouvoir législatif entre la Chambre des députés et le Sénat fédéral. La Chambre des députés aurait discuté des projets d'importance nationale (budget, énergie, travaux publics, valeurs fondamentales, traités internationaux, etc) tandis que le Sénat se serait prononcé sur les lois régionales ;

• la réduction du nombre des députés (de 630 à 518) et des sénateurs (de 315 à 252) ; les sénateurs auraient été nommés sur une base régionale parallèlement à l'élection des conseils régionaux (à partir de 2016) ; les sénateurs à vie seraient devenus « députés à vie » et l'âge minimum d'éligibilité à la Chambre serait passé de 25 à 21 ans ;

• la reconnaissance d'un rôle spécifique à l'opposition (à la Chambre) et aux minorités (au Sénat).

# ANNEXE 4

# LA PROCÉDURE PARLEMENTAIRE AU ROYAUME-UNI

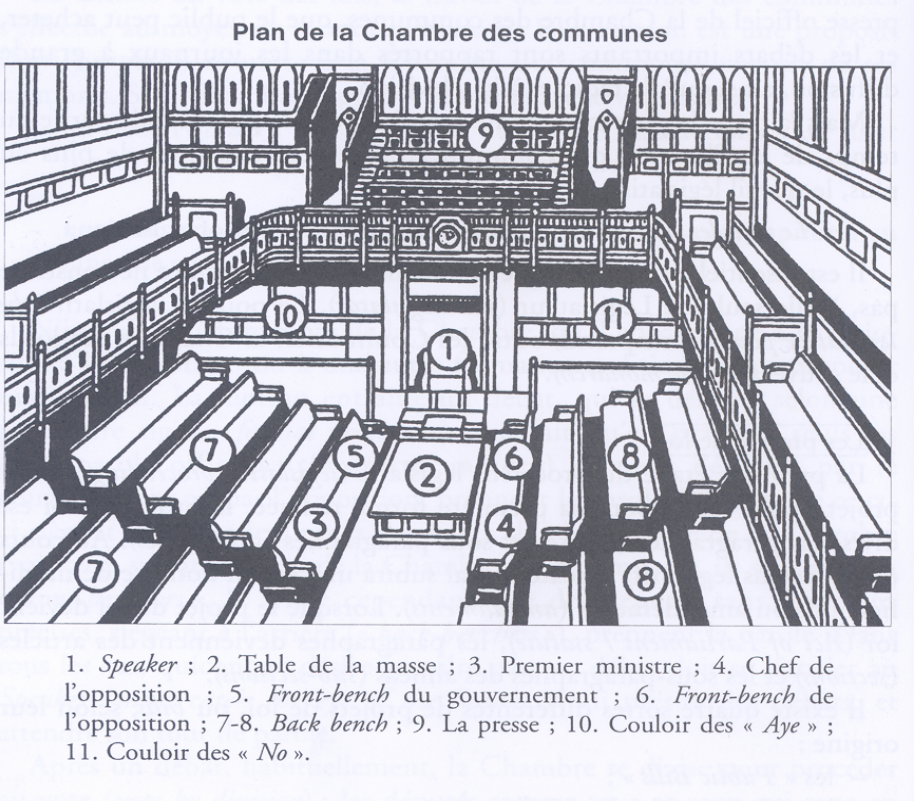
---

- Le plan des deux chambres du parlement britannique

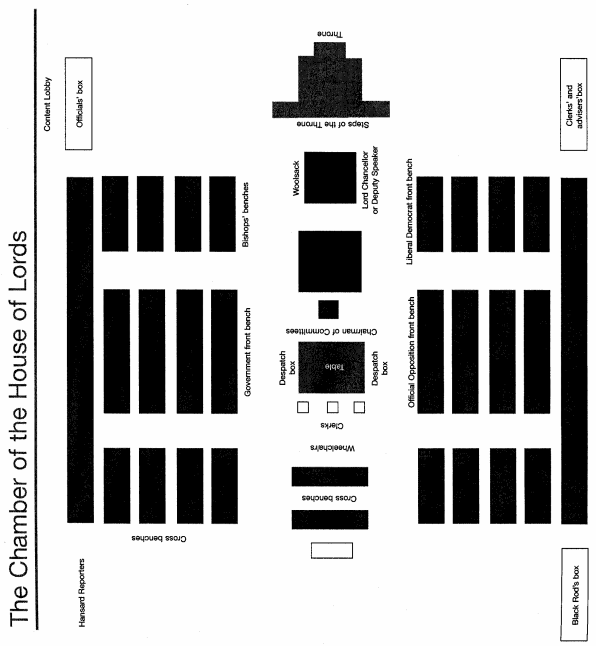
- Le processus législatif

- Les organes de modernisation du fonctionnement du parlement

# PLAN DES DEUX CHAMBRES DU PARLEMENT BRITANNIQUE

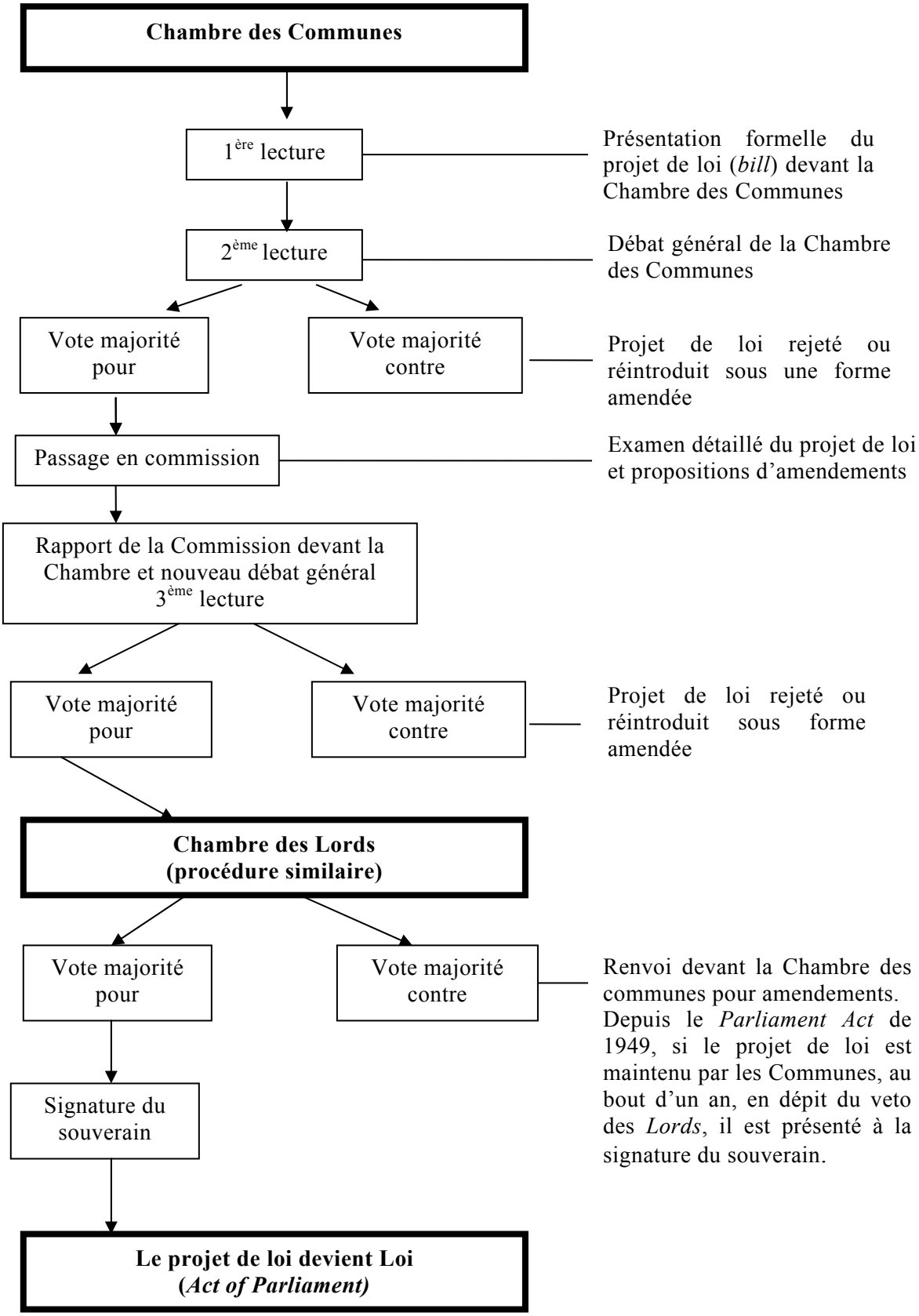



*Source : Introduction au droit anglais et aux institutions britanniques (3e édition). Danièle Frison – Collection Ellipses – p. 30 – Août 2005*




*Source : Rapport d'activité de la Chambre des Lords - Mars 2005*

## LE PROCESSUS LÉGISLATIF EN GRANDE-BRETAGNE



## UN PARLEMENT BRITANNIQUE, SOUCIEUX DE LA MODERNISATION DE SON FONCTIONNEMENT

Depuis le milieu du XIXème siècle, le Parlement britannique a toujours été soucieux de la modernisation de son fonctionnement. Ainsi, il existe en son sein de nombreux organes spécialisés dans les questions de procédure parlementaire.

A la Chambre des Communes, **trois commissions** sont plus particulièrement chargées de conduire la réflexion en la matière.

Composée de 17 membres, la **commission de la procédure**, -mise en place en 1987, puis consacrée dans le règlement en 1997- est compétente pour examiner et faire des recommandations sur la procédure en ce qui concerne la conduite des affaires publiques. La **commission de la modernisation**, de création plus récente (1997), est chargée de réfléchir aux pratiques et à la modernisation de la Chambre des Communes. Ces deux commissions -aux champs de compétences très proches- ont publié de nombreux rapports ces dernières années notamment sur la programmation des travaux législatifs et les horaires de séance publique. Ces deux organes travaillent selon des méthodes pragmatiques basées sur l'empirisme, souvent à partir d'un questionnaire envoyé à l'ensemble des députés pour évaluer leur degré de satisfaction à l'égard d'une procédure particulière et pour les consulter sur les pistes de réforme possibles et prolongeant ce travail par des auditions. Enfin, la **commission de liaison** coordonne les travaux des commissions de contrôle et arrête leur programme de travail ; elle est composée de 31 membres (présidents des commissions de contrôle) et ses pouvoirs sont inscrits dans le règlement.

A la Chambre des Lords, **deux commissions** veillent à rechercher les moyens d'améliorer le travail parlementaire : la **commission de la procédure** et la **commission de liaison**[1]. En outre, des commissions *ad hoc* peuvent également exercer une large influence en ce domaine. Tel fut notamment le cas en 2002, la plupart des recommandations de la commission présidée par Lord Williams of Mostyn instituée en juillet 2001[2] pour améliorer les pratiques de la Chambre des Lords ayant été mises en œuvre pour moderniser les horaires de séance publique, la procédure des questions parlementaires, la procédure législative et l'organisation du travail en commission.

---

[1] *Présidée par Lord Brabazon of Tara rencontré par la mission et dont l'un des membres est Lord Grenfell également rencontré par la mission, voir en annexe le programme des déplacements.*

[2] *Report 111 – Session 2001-2002 – « Report by the group appointed to consider how the working practices of the House can be improved and to make recommandations ».*

# ANNEXE 5

# LA PROCÉDURE PARLEMENTAIRE

# EN ESPAGNE

---

- L'utilisation des technologies de l'information en séance publique au Congrès des députés

- Statistiques relatives à l'activité des Cortes depuis 1982

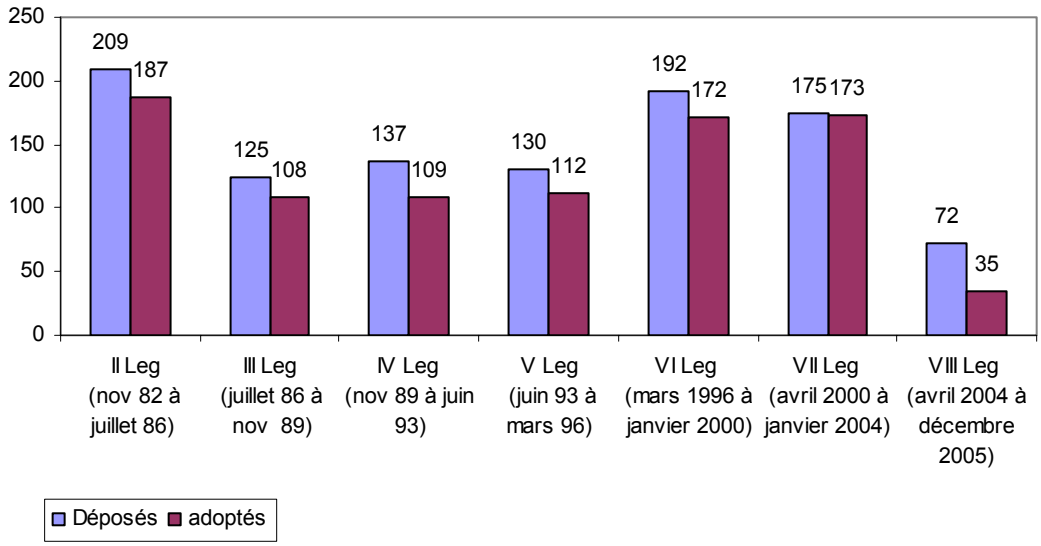
**L'utilisation des technologies de l'information en séance publique au Congrès des députés**

Le Congrès des députés s'est engagé depuis quelques années dans la modernisation de ses procédures et de ses services, notamment par l'utilisation des technologies de l'information.

Ainsi, lors de sa visite de la salle des séances, la mission d'information a constaté que chaque membre de cette assemblée disposait à sa place d'un téléphone, lui permettant notamment d'appeler un service du Congrès ou un assistant[1], ainsi que d'un ordinateur, afin de pouvoir **consulter sous une forme dématérialisée les documents de séance** (projet ou proposition de loi, dérouleur, amendements), mais aussi les sites Intranet et Internet. Les députés peuvent également recevoir et envoyer des courriers électroniques[2], grâce à une connexion directe avec l'ordinateur personnel situé dans leur bureau. Un système de messagerie interne à l'hémicycle permet en outre à chaque député d'adresser un message à tout autre membre de l'assemblée. Les membres du gouvernement, qui disposent tous d'une place attitrée dans l'hémicycle, bénéficient des mêmes équipements.

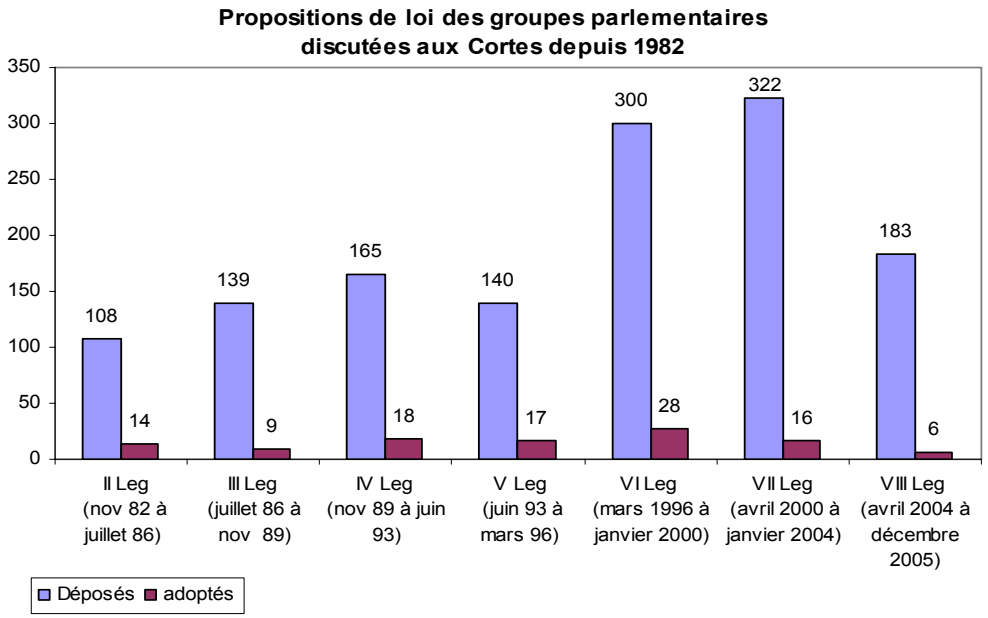
M. Manuel Alba Navarro, Secrétaire général du Congrès des députés, a cependant précisé que dans la période d'apprentissage de l'utilisation de ces technologies en séance publique, les documents restaient disponibles dans leur version papier.

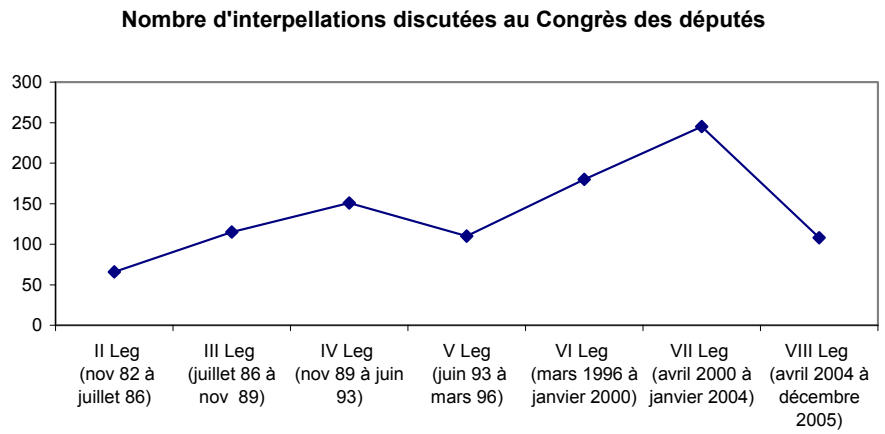
**Projets de loi discutés aux Cortes depuis 1982**

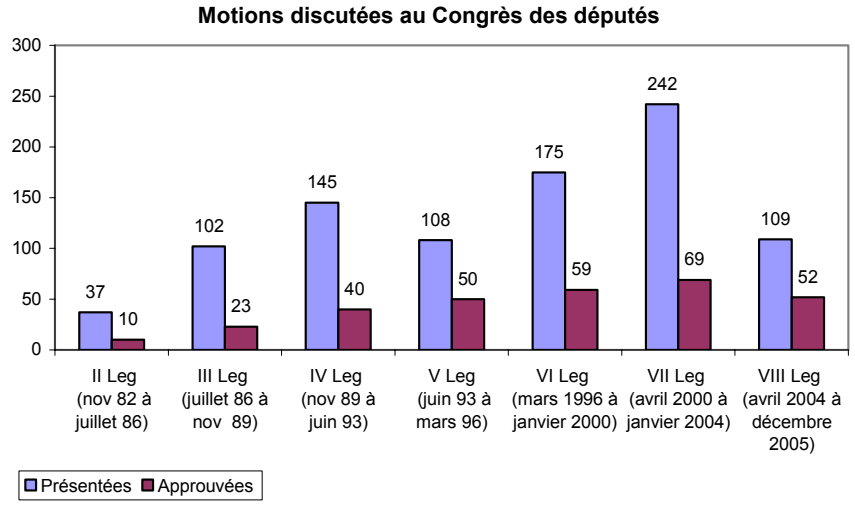



*Source : Congrès des députés*

[1] *Les députés peuvent également être appelés, y compris de l'extérieur. Aussi les téléphones sont-ils équipés d'une sonnerie atténuée et d'un signal lumineux.*
[2] *Les députés peuvent échanger des messages avec les services de l'assemblée et leurs assistants, mais aussi avec l'extérieur.*




*Source : Congrès des députés*

# ANNEXE 6

# LA PROCÉDURE PARLEMENTAIRE EN FINLANDE

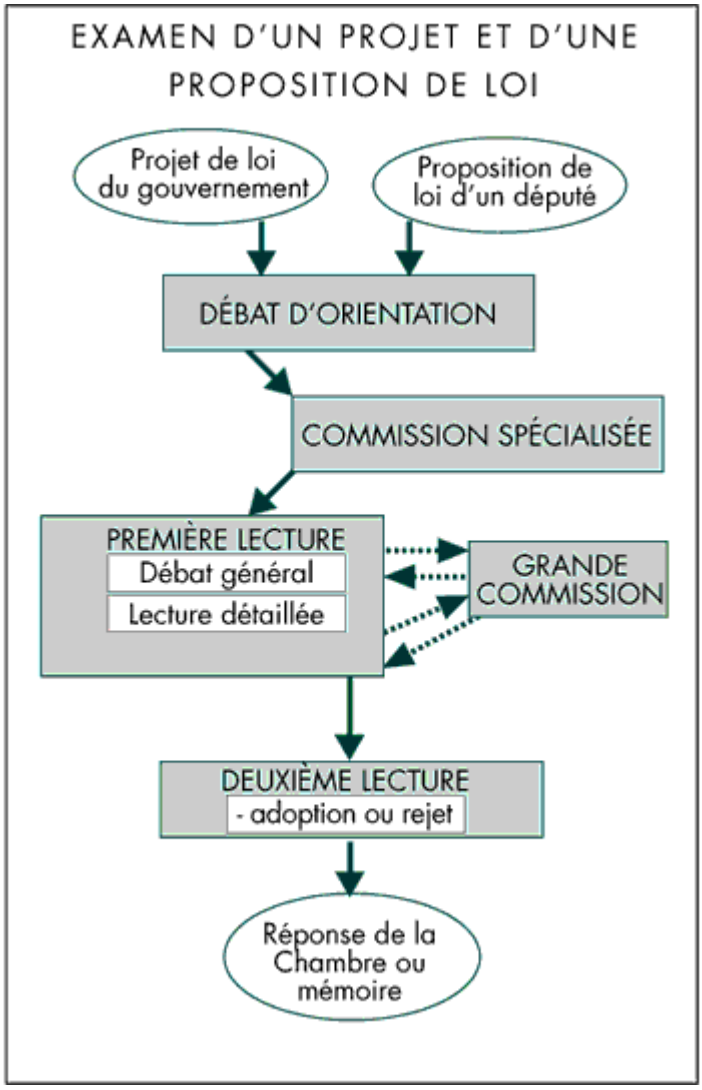
---

- Le processus législatif

- Les groupes parlementaires constitués au sein de l'Eduskunta

- L'organisation du secrétariat du parlement

**Le processus législatif de la Finlande**

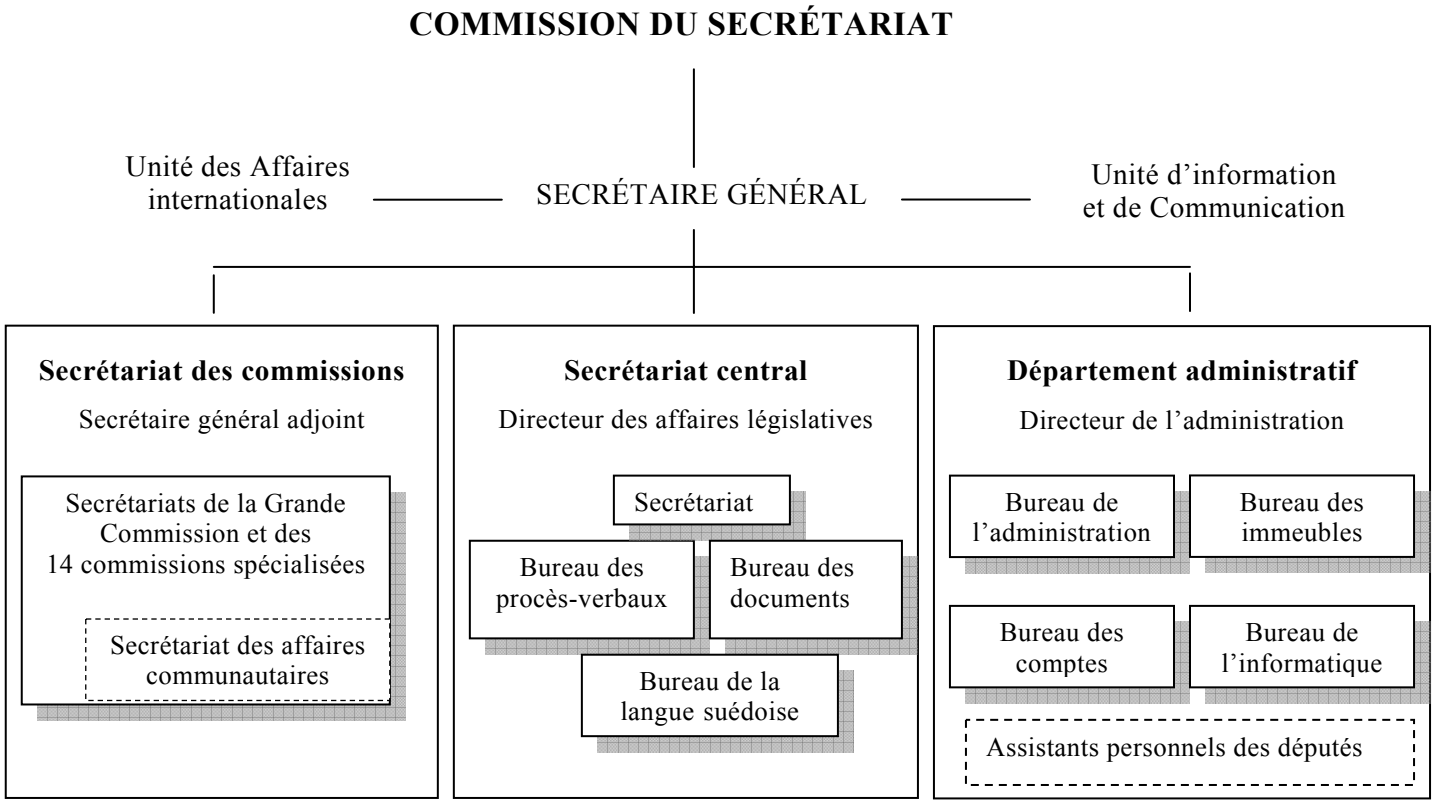



*Source : site internet du parlement finlandais*

## LES GROUPES PARLEMENTAIRES CONSTITUÉS AU SEIN DE L'EDUSKUNTA

| Groupes parlementaires | Sièges |
|---|---|
| groupe parlementaire du Parti du centre | 55 |
| groupe parlementaire social démocrate | 53 |
| groupe parlementaire du Parti du rassemblement national | 41 |
| groupe parlementaire de l'Alliance des gauches | 19 |
| groupe parlementaire des Verts | 14 |
| groupe parlementaire suédois | 9 |
| groupe parlementaire chrétien démocrate | 6 |
| groupe parlementaire des constitutionnalistes | 3 |

## ORGANISATION DU SECRÉTARIAT DU PARLEMENT




*Source : site internet du parlement finlandais*

# ANNEXE 7

# LA PROCÉDURE PARLEMENTAIRE EN ALLEMAGNE

---

- Les parlementaires

- Le processus législatif

# LES PARLEMENTAIRES ALLEMANDS

## Les membres du Bundestag

Les députés du Bundestag sont élus **pour quatre ans** au suffrage universel, direct, libre et secret[1] selon un « *scrutin proportionnel personnalisé* ». **Chaque électeur détient deux voix** : avec la première (vote primaire), il vote au scrutin majoritaire à un tour pour un candidat dans l'une des 299 circonscriptions uninominales. Avec l'autre (vote secondaire), il vote pour une liste présentée au niveau de chaque Land par un parti, à la représentation proportionnelle avec répartition des restes à la plus forte moyenne. Environ la moitié des députés sont élus directement selon le scrutin majoritaire dans le cadre de chaque circonscription ; l'autre moitié des députés est élue à partir des listes établies par les partis dans le cadre de chaque Land.

**Ce mode d'élection complexe a pour conséquence un nombre de députés variable en fonction des résultats du scrutin**. Dans une circonscription, un candidat est élu quand il obtient une majorité de suffrages « primaires ». Par ailleurs, un parti a droit a un nombre de sièges proportionnel au nombre de suffrages « secondaires » obtenus par sa liste. Le nombre de députés de chaque parti, élus dans les circonscriptions, est déduit du total des sièges auquel ce parti a droit. Les sièges restants sont attribués aux candidats de la liste du parti suivant l'ordre dans lequel ils y figurent. Il peut arriver, comme cela s'est produit par 13 fois lors des élections de 1998, qu'un parti ait un surplus de sièges (*Überhangmandate*) lorsqu'il gagne lors du vote « primaire », au niveau des circonscriptions, plus de sièges qu'il n'en a obtenus, à la lumière des résultats du calcul des suffrages « secondaires ». L'attribution de sièges supplémentaires permet de rééquilibrer ces résultats.

En règle générale, toute liste qui obtient moins de 5 % du total des suffrages "secondaires" exprimés dans le pays est écartée, à moins que le parti en question n'ait obtenu au moins trois sièges de circonscription.

A l'issue des élections du 18 septembre et du 2 octobre 2005, le Bundestag comprend **614 membres**, répartis comme suit : 226 sièges pour les partis démocrates-chrétiens, dont 180 pour l'Union chrétienne-démocrate (CDU) et 46 pour son alliée la CSU ; 222 sièges pour le parti social-démocrate (SPD) ; 61 sièges pour le parti libéral démocrate (FDP) ; 54 sièges pour le parti de la Gauche et 51 sièges pour les Verts.

Le Bundestag compte 194 femmes (soit environ 31% de ses effectifs).

[1] *Articles 38 et 39 de la Loi Fondamentale.*

**Les membres du Bundesrat,**
**représentants des gouvernements des Länder**

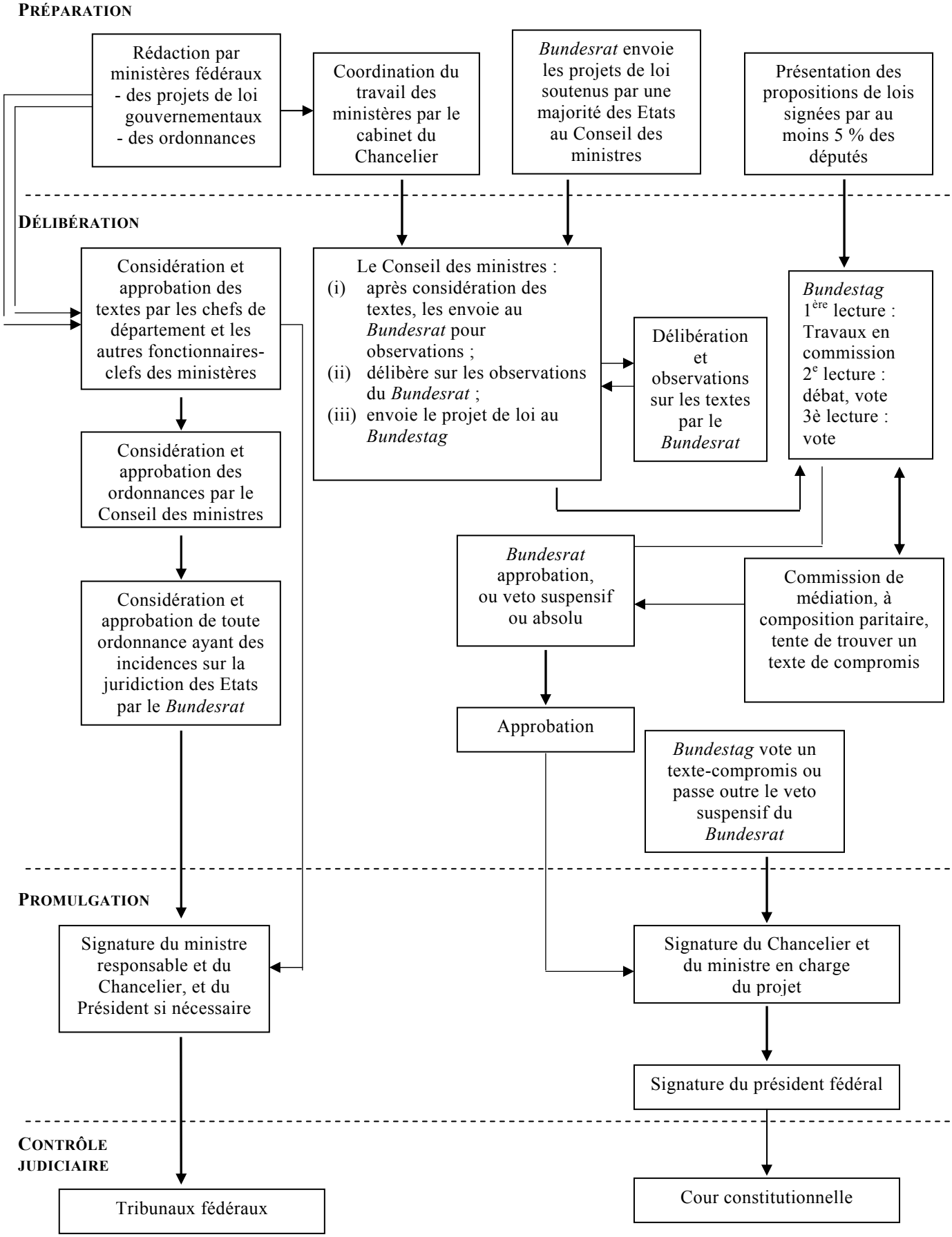
**Au nombre de 69, les membres du Bundesrat sont nommés par les gouvernements du Land qu'ils représentent en leur sein. La durée de leur mandat dépend donc de la confiance de ces derniers qui peuvent aussi les révoquer** (article 51 de la Loi Fondamentale).

La représentation de chaque Land au Bundesrat est pondérée. 16 circonscriptions plurinominales, composées de 3 à 6 sièges, correspondent aux Länder. Chaque Land dispose d'au moins 3 voix, les Länder qui comptent plus de deux millions d'habitants en ont 4, ceux qui comptent plus de six millions d'habitants en ont 5 et ceux qui comptent plus de sept millions d'habitants en ont 6.

**Répartition des voix au Bundesrat**

| Land | Habitants (en milliers) | Ministre-président | Nombre de voix au Bundesrat | Majorité |
|---|---|---|---|---|
| Bade-Wurtemberg | 10,74 | Oettinger | 6 | CDU/FDP |
| Bavière | 12,46 | Stoiber | 6 | CSU |
| Berlin | 3,39 | Wowereit | 4 | SPD/PDS |
| Brandebourg | 2,56 | Platzeck | 4 | SPD/CDU |
| Brême | 0,66 | Böhrnsen | 3 | SPD/CDU |
| Hambourg | 1,74 | Von Beust | 3 | CDU |
| Hesse | 6,1 | Koch | 5 | CDU |
| Mecklembourg-Poméranie occidentale | 1,71 | Ringstorff | 3 | SPD/PDS |
| Basse-Saxe | 8 | Wulff | 6 | CDU/FDP |
| Rhénanie du Nord - Westphalie | 18,06 | Rüttgers | 6 | CDU/FDP |
| Rhénanie - Palatinat | 4,06 | Beck | 4 | SPD/FDP |
| Sarre | 1,05 | Müller | 3 | CDU |
| Saxe | 4,28 | Milbradt | 4 | CDU/SPD |
| Saxe - Anhalt | 2,48 | Böhmer | 4 | CDU/FDP |
| Schleswig - Holstein | 2,83 | Carstensen | 4 | CDU/SPD |
| Thuringe | 2,34 | Althaus | 4 | CDU |

# LE PROCESSUS LÉGISLATIF EN ALLEMAGNE



# ANNEXE 8

# LA PROCÉDURE PARLEMENTAIRE EN POLOGNE

---

- Les parlementaires

- Le processus législatif

# LES PARLEMENTAIRES POLONAIS

**Membres de la Diète et sénateurs**

**Députés et sénateurs sont élus le même jour pour un mandat de 4 ans**[1].

**Agés d'au moins 21 ans, les 460 députés qui siègent à la Diète** sont élus à la représentation proportionnelle (391 dans des circonscriptions locales et 69 sur la base des résultats obtenus par les listes nationales). La Diète compte 94 femmes (soit 20,43% de ses membres). Les candidats peuvent être présentés par des partis mais aussi par des électeurs (au moins 5.000 dans une circonscription).

**Depuis les élections de septembre 2005, la composition de la Diète est la suivante** :

- Droit et justice (PIS), formation de la droite : 154 sièges ; Plateforme citoyenne (PO), formation de la droite libérale : 131 sièges ; Alliance de la gauche démocratique (SLD), parti socialiste qui était au pouvoir avant 2005 : 55 sièges ; Autodéfense de la République (ou Samoobrona), parti populiste agrarien : 48 sièges ; Ligue des familles polonaises (LPR), parti d'extrême droite et eurosceptique : 29 sièges ; Parti populaire polonais (PSL) : 25 sièges ; club « Ruch Ludowo Narodowy » (RLN) : 15 sièges et Non inscrits : 2 sièges.

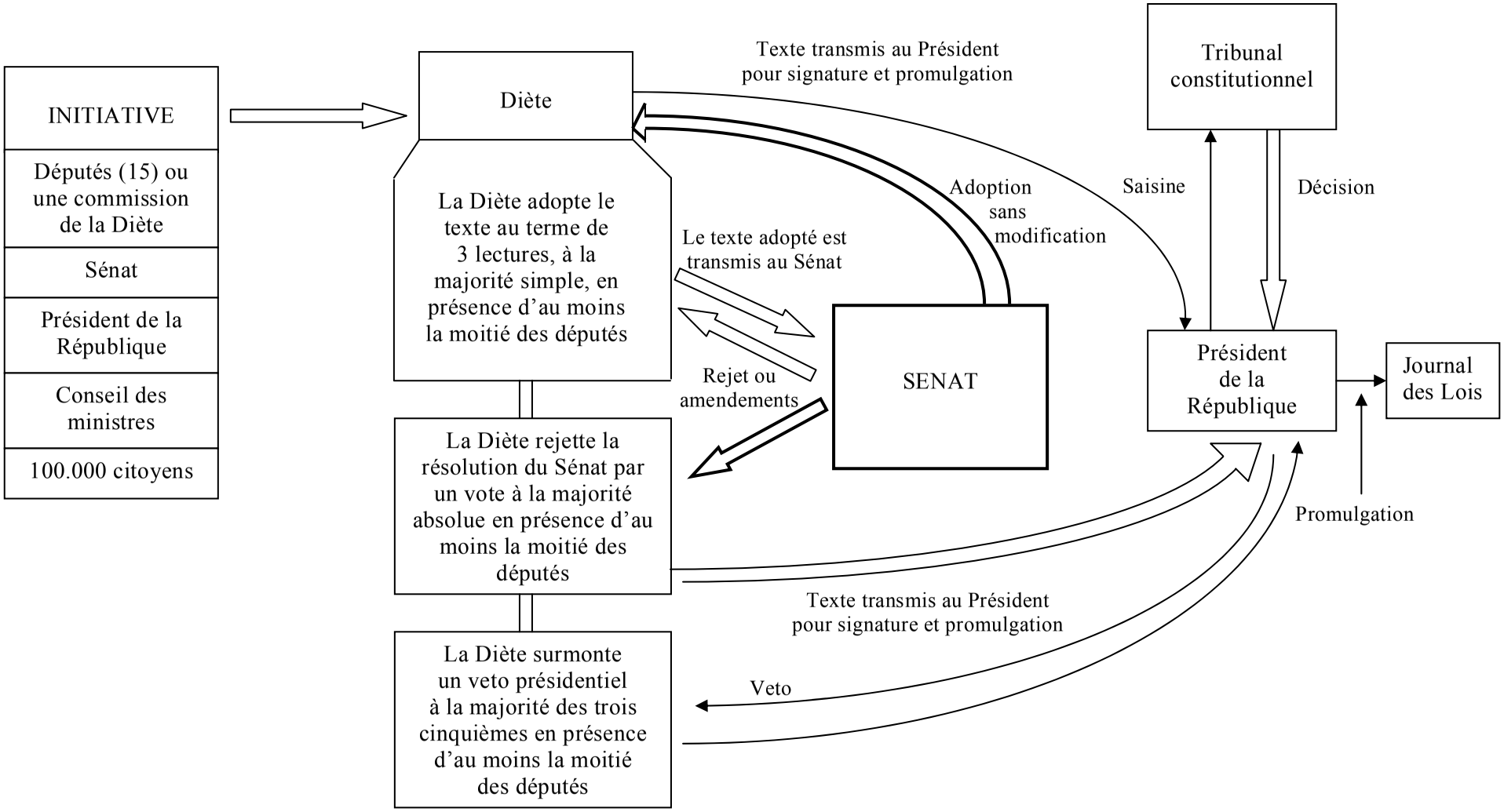
**Le Sénat comprend 100 membres** (dont 13 femmes), âgés d'au moins 30 ans et élus dans 40 circonscriptions (comprenant 2 à 4 sièges) au scrutin majoritaire simple. Les candidats doivent être investis par des comités électoraux, appuyés par un parti ou par au moins 3.000 électeurs de leur circonscription.

**Depuis septembre 2005, le Sénat est ainsi composé** : Club Droit et justice : 50 sièges ; Club Plateforme citoyenne : 34 sièges ; Club de la Ligue des familles polonaises : 4 sièges ; Club des indépendants et des sénateurs populaires: 5 sièges ; Club Autodéfense de la République : 3 sièges ; Groupe parlementaire national : 2 sièges et non inscrits : 2 sièges.

Le cumul d'un mandat parlementaire avec des mandats électifs locaux est strictement prohibé. Nombre de ministres sont des parlementaires et peuvent prendre part aux votes lors des scrutins dans les chambres.

[1] *Article 98 de la Constitution.*

## LE PROCESSUS LÉGISLATIF EN POLOGNE



# ANNEXE 9

# LA PROCÉDURE PARLEMENTAIRE

# EN ITALIE

---

- La typologie des lois adoptées en Italie

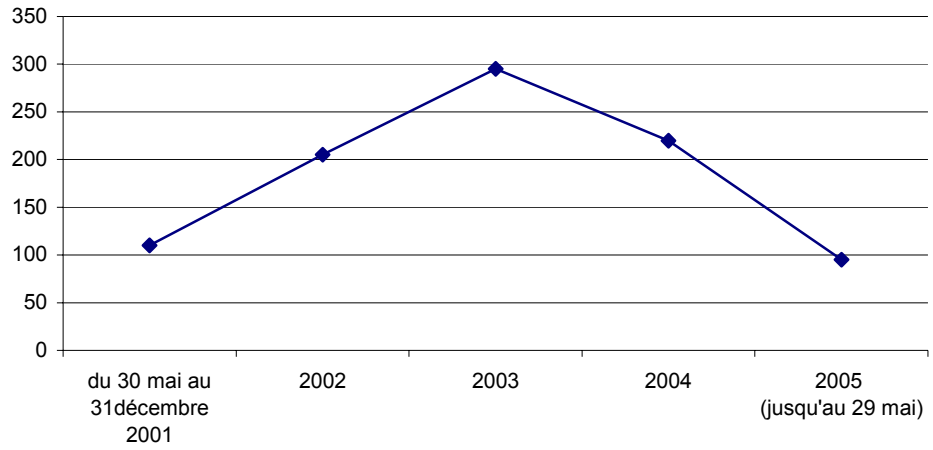
- L'évolution du nombre de lois adoptées sous la XIV$^{e}$ législature

## Typologie des lois adoptées en Italie

| | X^e leg. (1978-1992) | XI^e leg. (1992-1994) | XII^e leg. (1994-1996) | XIII^e leg. (1996-2001) | XIV^e leg. *(2001 – 17/05/2006))* |
|---|---|---|---|---|---|
| **Lois constitutionnelles** | **5** | **3** | **0** | **7** | **2** |
| *Pourcentage* | *0,5 %* | *1 %* | *0 %* | *0,8 %* | *0,4 %* |
| **Conversion de décrets-lois** | **185** | **118** | **122** | **174** | **171** |
| *Pourcentage* | *17,2 %* | *37,6 %* | *41,4 %* | *19,2 %* | *32,6 %* |
| **Lois de finances** | **20** | **8** | **8** | **20** | **16** |
| *Pourcentage* | *1,9 %* | *2,5 %* | *2,7 %* | *2,2 %* | *3,0 %* |
| **Lois associées aux lois de finances** | **12** | **3** | **2** | **13** | **9** |
| *Pourcentage* | *1,1 %* | *1 %* | *0,7 %* | *1,4 %* | *1,7 %* |
| **Lois de ratification d'ordonnances** | **193** | **65** | **115** | **286** | **163** |
| *Pourcentage* | *17,9 %* | *20,7 %* | *39,0 %* | *31,6 %* | *31,0 %* |
| **Lois communautaires (Union européenne)** | **2** | **2** | **1** | **4** | **4** |
| *Pourcentage* | *0,2 %* | *0,6 %* | *0,3 %* | *0,4 %* | *0,8 %* |
| **Lois de simplification** | **0** | **0** | **0** | **2** | **1** |
| *Pourcentage* | *0 %* | *0 %* | *0 %* | *0,2 %* | *0,2 %* |
| **Autres lois ordinaires** | **659** | **115** | **47** | **400** | **159** |
| *Pourcentage* | *61,2 %* | *36,6 %* | *15,9 %* | *44,2 %* | *30,3 %* |
| **TOTAL DES LOIS VOTÉES** | **1.076** | **314** | **295** | **906** | **525** |

*Source : Chambre des députés*

### Evolution du nombre de lois adoptées sous la XIV^e législature




*Source : Chambre des députés*