

N° 418

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 juillet 2007

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,***

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 Balareello, 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, Jacques Gautier, Mme Jacqueline Gourault, M. 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-Pierre Vial, 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.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES 21 PROPOSITIONS DE MM. PATRICE GÉLARD ET JEAN-CLAUDE PEYRONNET, CO-RAPPORTEURS.....	9
INTRODUCTION	15
PREMIÈRE PARTIE LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES	19
I. LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE : LA CONCENTRATION DE LA SÉANCE PLÉNIÈRE SUR LES GRANDS ENJEUX ET LA VALORISATION DES TRAVAUX DES COMMISSIONS	19
A. L'ORGANISATION DES TRAVAUX : LA RÈGLE DE LA SESSION UNIQUE, L'EXCEPTION DE LA PROGRAMMATION À LONG TERME DE L'ORDRE DU JOUR.....	19
B. LA GÉNÉRALISATION DU DÉBAT D'ORIENTATION EN SÉANCE PUBLIQUE AVANT L'EXAMEN DES TEXTES EN COMMISSION	21
C. LA VALORISATION DU RÔLE DES COMMISSIONS POUR ASSURER L'EFFICACITÉ DU DÉBAT EN SÉANCE PUBLIQUE	22
D. UNE MAÎTRISE SOUVENT AFFIRMÉE DU TEMPS D'EXAMEN DES TEXTES EN SÉANCE PLÉNIÈRE.....	23
II. DES POUVOIRS DE CONTRÔLE MAJORITAIREMENT EXERCÉS EN SÉANCE PUBLIQUE ET ACCORDANT UNE LARGE PLACE AUX INITIATIVES INDIVIDUELLES ET À CELLES DES GROUPES	25
A. LES ORGANES SPÉCIALISÉS : UNE EXISTENCE GÉNÉRALEMENT LIMITÉE DANS LE TEMPS, POUR UN CONTRÔLE APPROFONDI	25
B. LA SÉANCE PUBLIQUE, LIEU D'EXERCICE RÉGULIER DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE.....	27
C. LE DÉVELOPPEMENT PROGRESSIF DU CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS	29
III. L'IMPLICATION CROISSANTE DES PARLEMENTS DANS LE SUIVI ET L'ÉLABORATION DES POLITIQUES EUROPÉENNES	30
A. LE RÔLE PIVOT DES ORGANES SPÉCIALISÉS DANS LES AFFAIRES EUROPÉENNES	30
B. LE DÉVELOPPEMENT DES LIENS AVEC LES PARLEMENTAIRES EUROPÉENS.....	31
C. DE LA SIMPLE CONSULTATION À L'AVIS OBLIGATOIRE, DES PRÉROGATIVES À GÉOMÉTRIE VARIABLE.....	32

IV. LA MINORITÉ : DES DROITS AUX CONTOURS DIFFÉRENCIÉS POUR UN ACTEUR ESSENTIEL DE LA VIE PARLEMENTAIRE	34
A. UNE PARTICIPATION SYSTÉMATIQUE À L'ORGANISATION DES TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE	34
B. UNE FORTE IMPLICATION DANS LES TRAVAUX DE CONTRÔLE EN SÉANCE PUBLIQUE.....	35
C. L'IMPACT LIMITÉ DE L'OPPOSITION SUR LA FONCTION LÉGISLATIVE.....	36
DEUXIÈME PARTIE LES SEPT PARLEMENTS DES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE ÉTUDIÉS	41
I. LE LUXEMBOURG : UN PARLEMENT DE DIMENSION MODESTE EN PLEINE RÉFLEXION SUR L'AMÉLIORATION DE SES PROCÉDURES	41
A. UNE PROCÉDURE LÉGISLATIVE SIMPLE, CARACTÉRISÉE PAR UN EXAMEN RAPIDE DES TEXTES	42
1. <i>Les textes législatifs, pour la plupart d'origine gouvernementale, sont examinés attentivement par les commissions</i>	42
2. <i>Des séances publiques strictement encadrées</i>	46
3. <i>L'intervention du Conseil d'Etat à toutes les étapes de la procédure</i>	48
4. <i>En pratique, les lois sont le plus souvent sanctionnées et promulguées après une seule lecture à la Chambre</i>	49
B. L'ÉLABORATION RÉCENTE D'UNE « STRATÉGIE EUROPÉENNE » PAR LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS.....	50
1. <i>Après un premier examen des documents européens par la commission des affaires étrangères et européennes, le suivi des affaires européennes relève de chaque commission permanente dans son secteur de compétences</i>	50
2. <i>Le souci d'une plus grande implication des députés luxembourgeois dans les questions communautaires</i>	51
C. LE RENFORCEMENT PROGRESSIF DU CONTRÔLE DE L'ACTIVITÉ GOUVERNEMENTALE PAR LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS	52
1. <i>Le développement d'une culture du contrôle de l'action gouvernementale</i>	52
2. <i>Un large éventail d'outils pour faciliter l'information et le contrôle individuel des députés</i>	53
3. <i>Une procédure d'enquête parlementaire peu utilisée</i>	55
4. <i>Un pouvoir de nomination important</i>	56
5. <i>Une association étroite de la Chambre à l'élaboration des textes d'application des lois</i>	56
D. LES DROITS NOTABLES RECONNUS À L'OPPOSITION RÉSULTENT DE LA COUTUME PARLEMENTAIRE.....	56
1. <i>L'opposition parlementaire préside certaines commissions de la Chambre</i>	56
2. <i>L'opposition parlementaire a le dernier mot sur la fixation du temps de parole en séance plénière et peut interpeller le gouvernement</i>	57
II. LA BELGIQUE : UN BICAMÉRISME INÉGALITAIRE, DES INNOVATIONS INTÉRESSANTES	58
A. COMPLEXE, LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE FÉDÉRALE DONNE LA PRÉÉMINENCE À LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS DANS L'EXAMEN DES TEXTES	59
1. <i>Le fédéralisme belge implique des lois fédérales au champ limité et une concertation permanente entre les diverses entités pour leur élaboration</i>	59

2. Le rôle secondaire du Sénat belge dans l'examen des textes législatifs	61
3. Les commissions jouent un rôle important dans l'adoption des textes législatifs par les assemblées	64
4. Les débats en séance publique, concentrés sur les points essentiels des textes, modifient régulièrement les dispositifs adoptés par les commissions	66
B. L'IMPLICATION PERMANENTE DES CHAMBRES FÉDÉRALES DANS L'EXAMEN DES AFFAIRES EUROPÉENNES SE TRADUIT PAR PLUSIEURS PROCÉDURES ORIGINALES.....	69
C. LES CHAMBRES FÉDÉRALES JOUISSENT DE NOMBREUSES PRÉROGATIVES POUR CONTRÔLER ET ORIENTER L'ACTION DU GOUVERNEMENT.....	70
1. La Chambre des représentants seule peut mettre en cause le budget du gouvernement et lui retirer sa confiance.....	70
2. Les chambres fédérales disposent de pouvoirs étendus pour enquêter sur la politique gouvernementale et suivre certaines activités sensibles	72
3. La fréquence des questions et des débats assure une bonne information des chambres.....	74
D. L'OPPOSITION PARLEMENTAIRE BÉNÉFICIE DE DROITS ÉTENDUS AU SEIN DES CHAMBRES FÉDÉRALES.....	76
1. Un principe : les nominations sont effectuées en suivant la représentation proportionnelle des groupes politiques	76
2. Les parlementaires de l'opposition peuvent « faire entendre leur voix » dans la procédure législative	76
III. L'ASSEMBLÉE DE LA RÉPUBLIQUE PORTUGAISE : UN PARLEMENT MONOCAMERAL MARQUÉ PAR LE RÔLE PRÉPONDÉRANT DES COMMISSIONS EN MATIÈRE LÉGISLATIVE ET EN QUÊTE D'ENCORE PLUS D'EFFICACITÉ	78
A. UNE PROCÉDURE LÉGISLATIVE SIMPLE, S'APPUYANT PRINCIPALEMENT SUR LE TRAVAIL DES COMMISSIONS.....	80
1. La procédure législative ordinaire : une discussion publique préalable ; un travail approfondi, le plus souvent en commission, entériné en séance plénière.....	80
2. Des procédures permettant d'accélérer l'examen de certains textes	87
B. UN DÉVELOPPEMENT RÉCENT DU RÔLE DE L'ASSEMBLÉE DE LA RÉPUBLIQUE DANS LE DOMAINE EUROPÉEN.....	88
1. Une participation croissante à l'élaboration du droit communautaire dérivé : le rôle actif de la commission pour les affaires européennes	88
2. Une information constante et approfondie en matière communautaire.....	90
3. La participation du parlement portugais à la désignation des titulaires de certains postes européens.....	91
C. DES MODALITÉS CLASSIQUES DE CONTRÔLE DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE	91
1. L'engagement de la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement	91
2. Les importants travaux d'information des commissions	92
3. Le contrôle de l'action gouvernementale en séance publique : les questions, les interpellations et les débats	93
4. L'examen des pétitions de citoyens	94
D. DES DROITS RECONNUS À LA MINORITÉ.....	95
1. Des postes importants confiés aux membres de l'opposition	95
2. Une certaine implication dans les travaux de l'Assemblée	95

IV. LA VOULI GRECQUE : UN PARLEMENT MONOCAMÉRAL EXERÇANT EN PERMANENCE ET DE FAÇON ÉQUILIBRÉE SES FONCTIONS LÉGISLATIVES ET DE CONTRÔLE, AVEC L'APPUI D'UN SERVICE SCIENTIFIQUE.....	97
A. UNE ORGANISATION ORIGINALE ASSURANT LA PERMANENCE DU POUVOIR LÉGISLATIF	99
1. <i>L'encadrement précis du régime des sessions et le rôle central du président de la Chambre dans la fixation de l'ordre du jour.....</i>	<i>99</i>
2. <i>Une permanence assurée hors des périodes de session par les « sections de vacation »</i>	<i>101</i>
B. UNE PROCÉDURE LÉGISLATIVE MARQUÉE PAR UN OBJECTIF D'EFFICACITÉ.....	102
1. <i>Le principe d'une lecture unique par l'assemblée plénière</i>	<i>102</i>
2. <i>La procédure simplifiée et les procédures d'urgence</i>	<i>104</i>
3. <i>L'introduction récente d'une procédure de législation déléguée en commission</i>	<i>105</i>
4. <i>L'encadrement précis du droit d'amendement.....</i>	<i>109</i>
C. DES DISPOSITIFS TRADITIONNELS MAIS DIVERSIFIÉS POUR LE CONTRÔLE DE L'ACTIVITÉ GOUVERNEMENTALE ET DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDEPENDANTES	110
1. <i>L'envoi de rapports aux ministres sur les pétitions</i>	<i>110</i>
2. <i>L'usage traditionnel des questions</i>	<i>110</i>
3. <i>Les commissions d'enquête</i>	<i>112</i>
4. <i>Le contrôle des autorités indépendantes.....</i>	<i>113</i>
D. L'IMPLICATION CROISSANTE DU PARLEMENT HELLÉNIQUE DANS LE SUIVI DES AFFAIRES EUROPÉENNES	113
1. <i>Une obligation constitutionnelle limitée à l'information du Parlement</i>	<i>113</i>
2. <i>Le pouvoir d'appréciation des commissions du Parlement.....</i>	<i>114</i>
3. <i>Le rôle prépondérant du Gouvernement dans la transposition du droit communautaire</i>	<i>115</i>
V. LA RÉPUBLIQUE TCHÈQUE : UN BICAMÉRISME FORTEMENT INÉGALITAIRE, UN PARLEMENTARISME PEU RATIONALISÉ ET DES POUVOIRS RECONNUS À LA MINORITÉ.....	116
A. UNE PROCÉDURE LÉGISLATIVE REFLÉTANT LE BICAMÉRISME INÉGALITAIRE MAIS MARQUÉE PAR PLUSIEURS ORIGINALITÉS	117
1. <i>Un ordre du jour fixé par chaque assemblée</i>	<i>117</i>
2. <i>Le droit d'initiative</i>	<i>118</i>
3. <i>Une procédure législative en trois temps à la Chambre des députés</i>	<i>119</i>
4. <i>Une navette qui reflète l'inégalité des pouvoirs des deux chambres</i>	<i>121</i>
5. <i>Une procédure législative simplifiée en cas d'urgence.....</i>	<i>122</i>
B. LES AFFAIRES EUROPÉENNES : UNE PLACE IMPORTANTE HÉRITÉE DU DÉFI DE L'ADHÉSION À L'UNION EUROPÉENNE.....	123
1. <i>Le choix de commissions permanentes spécialisées dans les affaires européennes.....</i>	<i>123</i>
2. <i>La réserve d'examen parlementaire sur les textes communautaires</i>	<i>124</i>
3. <i>L'Institut parlementaire : des experts au service du Parlement.....</i>	<i>125</i>
4. <i>La consultation de la Chambre des députés sur certaines nominations européennes.....</i>	<i>125</i>
C. LA RECONNAISSANCE DE POUVOIRS DE BLOCAGE À LA MINORITÉ	125
1. <i>Une application modérée du fait majoritaire.....</i>	<i>126</i>
2. <i>La désignation d'un contre-rapporteur sur les projets de loi</i>	<i>126</i>
3. <i>Un pouvoir de blocage reconnu à deux groupes politiques ou cinquante députés</i>	<i>126</i>

D. DES PROCÉDURES CLASSIQUES ENTRE LES MAINS DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS POUR CONTRÔLER L'ACTION DU GOUVERNEMENT	127
1. <i>Un droit d'information général</i>	128
2. <i>Une institution originale : les comités</i>	128
3. <i>Des commissions d'enquête aux pouvoirs importants</i>	129
4. <i>L'adoption de résolutions pour interpellier le gouvernement</i>	130
5. <i>Une procédure dynamique de questions orales et écrites</i>	130
VI. LE PARLEMENT AUTRICHIEN, UN FONCTIONNEMENT MARQUÉ PAR UNE PARTICIPATION ACTIVE AU PROCESSUS DÉCISIONNEL COMMUNAUTAIRE ET UN CONTRÔLE EFFICACE DU GOUVERNEMENT	132
A. UNE PROCÉDURE LÉGISLATIVE MARQUÉE PAR UNE PROGRAMMATION ANTICIPÉE DES TRAVAUX ET UN BICAMÉRISME TRÈS DÉSÉQUILIBRÉ	133
1. <i>Un ordre du jour fixé un an à l'avance</i>	133
2. <i>Une procédure législative marquée par la prééminence du Conseil national</i>	134
B. DES DROITS DE L'OPPOSITION LIMITÉS PAR L'EXISTENCE D'UNE COALITION.....	138
1. <i>Les effets de la représentation proportionnelle</i>	138
2. <i>Des droits de l'opposition limités</i>	138
C. UNE PARTICIPATION ACTIVE AU PROCESSUS DÉCISIONNEL COMMUNAUTAIRE	139
1. <i>Le contrôle du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité</i>	139
2. <i>Des séances plénières trimestrielles avant chaque Conseil européen</i>	139
3. <i>Des prises de position contraignantes en matière de projets d'actes communautaires</i>	140
D. DES PROCÉDURES DE CONTRÔLE DYNAMIQUES ET DIVERSIFIÉES	142
1. <i>Des moyens de contrôle traditionnels en régime parlementaire</i>	142
a) <i>La mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement</i>	143
2. <i>Des mécanismes de contrôle plus originaux</i>	144
VII. LE PARLEMENT SLOVAQUE, UN PARLEMENT MONOCAMÉRAL MARQUÉ PAR UN EXAMEN APPROFONDI DES LOIS ET UN CONTRÔLE ACTIF DU GOUVERNEMENT.....	145
A. UN PROCESSUS LÉGISLATIF MARQUÉ PAR UN EXAMEN APPROFONDI ET ANTICIPÉ DES TEXTES.....	146
1. <i>Un ordre du jour fixé six mois à l'avance</i>	146
2. <i>Un système caractérisé par trois lectures successives</i>	146
3. <i>Une procédure législative complétée par deux mécanismes originaux</i>	149
B. DES DROITS DE L'OPPOSITION RELATIVEMENT RÉDUITS	150
1. <i>Des droits de l'opposition limités</i>	150
2. <i>Une limitation encore accentuée par l'existence d'une coalition majoritaire solide</i>	151
C. UNE PARTICIPATION ACTIVE AU PROCESSUS DÉCISIONNEL COMMUNAUTAIRE	151
1. <i>Le rôle essentiel de la commission pour les affaires européennes</i>	152
2. <i>Un processus à géométrie variable</i>	152
D. UN CONTRÔLE ACTIF DU GOUVERNEMENT	153
1. <i>Des moyens de contrôle traditionnels en régime parlementaire</i>	153
2. <i>Des mécanismes de contrôle plus originaux</i>	154
EXAMEN EN COMMISSION DES LOIS	157

PROPOSITIONS PRÉSENTÉES, À TITRE PERSONNEL, PAR M. JEAN-CLAUDE PEYRONNET	165
OBSERVATIONS DE M. PATRICE GÉLARD	167
ANNEXES.....	169
ANNEXE 1 PROGRAMME DES DÉPLACEMENTS DE LA MISSION	171
ANNEXE 2 LA SÉANCE PUBLIQUE DEPUIS 2000 EN FRANCE, AU LUXEMBOURG, EN BELGIQUE, AU PORTUGAL, EN GRÈCE, EN RÉPUBLIQUE TCHÈQUE, EN AUTRICHE ET EN SLOVAQUIE	177
ANNEXE 3 LE CADRE INSTITUTIONNEL DES SEPT PARLEMENTS ETUDIÉS	183
ANNEXE 4 LA PROCÉDURE PARLEMENTAIRE AU LUXEMBOURG	195
ANNEXE 5 LA PROCÉDURE PARLEMENTAIRE EN BELGIQUE	203
ANNEXE 6 LA PROCÉDURE PARLEMENTAIRE AU PORTUGAL.....	213

LES 21 PROPOSITIONS DE MM. PATRICE GÉLARD ET JEAN-CLAUDE PEYRONNET, CO-RAPPORTEURS

Réunie le mercredi 25 juillet 2007 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 des Etats membres de l'Union européenne**.

Les rapporteurs ont relevé que leurs déplacements dans les Parlements de sept pays européens en 2007 avaient confirmé de nombreux constats dressés à l'issue des visites effectuées dans six pays en 2006. Rappelant que la diversité des histoires et des systèmes politiques devait conduire à envisager avec discernement toute adaptation au Sénat français de certains dispositifs utilisés dans ces pays, ils ont souligné que :

- les parlements étudiés tendent à accorder une place centrale aux travaux des commissions afin de concentrer la séance publique sur les grands enjeux des textes discutés ;

- la séance publique est en général le lieu d'exercice privilégié des fonctions de contrôle ;

- les parlements de nos voisins européens cherchent à renforcer leur suivi des affaires européennes et à influencer efficacement l'élaboration des textes communautaires ;

- si dans la plupart des parlements l'opposition participe à l'organisation des travaux et intervient dans les travaux de contrôle, elle ne peut avoir qu'un impact limité dans l'activité législative.

Les rapporteurs ont indiqué que les déplacements effectués en 2007 dans sept pays européens leur permettaient de confirmer et d'approfondir les recommandations énoncées en 2006 et d'y ajouter six nouvelles propositions.

I. - LA CONFIRMATION DES PROPOSITIONS ÉNONCÉES EN 2006

A. diversifier et moderniser les modes d'examen des textes de loi

Proposition n° 1 :

Organiser le **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.

En 2006, vos rapporteurs avaient constaté que l'organisation du calendrier législatif à moyen terme était appliquée au Royaume-Uni, en Finlande et en Italie. Les déplacements effectués en 2007 ont confirmé la pertinence d'une telle pratique, observée au Luxembourg, en Autriche et en Slovaquie, tandis que les Parlements belge et tchèque établissent un schéma indicatif.

Vos rapporteurs soulignent en outre qu'en France, les difficultés de programmation à moyen terme de l'ordre jour sont imputables au gouvernement, quelle que soit sa couleur politique. Les assemblées programment en revanche longtemps à l'avance les travaux dont elles maîtrisent l'organisation, qu'il s'agisse de l'ordre du jour réservé, géré à moyen terme en concertation avec les groupes et les commissions, ou des travaux de contrôle tels que les missions d'information.

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**. Ce dispositif est particulièrement répandu, puisqu'il existe dans cinq des six pays visités en 2006 (Royaume-Uni, Espagne, Finlande, Pologne, Allemagne) et dans l'ensemble des Parlements visités en 2007.

Proposition n° 3 :

Limiter le nombre de textes pouvant faire l'objet d'une **déclaration d'urgence**. Si une telle limitation n'existe qu'en Italie, vos rapporteurs estiment nécessaire de l'établir en France, afin que la déclaration d'urgence exprime véritablement les priorités du programme gouvernemental et ne soit pas simplement une facilité dans l'organisation du programme législatif, au détriment du dialogue entre les deux assemblées.

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, Portugal, Grèce) ; 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). Ce dispositif a été expérimenté par la commission des lois en 2006-2007.

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 le prévoit déjà notre règlement pour les propositions de loi ; cette proposition pourrait éventuellement être conforme à l'article 42 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.

La discussion législative en séance publique se fonde ou peut se fonder sur le texte de la commission dans la majorité des pays visités en 2006 (Royaume-Uni, Espagne, Finlande, Italie) et en 2007 (Belgique, Luxembourg, Grèce, Autriche). Demeurant facultatif, ce dispositif préserverait les droits de l'opposition.

Le débat sur les conclusions de la commission permettrait en particulier de consacrer le temps de la séance publique aux grands enjeux du texte et aux amendements les plus sensibles, les amendements techniques ou consensuels ayant déjà été adoptés par la commission. Les amendements de la commission plus contestés feraient l'objet de contre-amendements comme on le constate actuellement pour les propositions de loi.

B. 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. Un dispositif similaire existe au Royaume-Uni, en Italie et au Portugal.

Cette proposition énoncée en 2006 a depuis été mise en œuvre au Sénat. Ainsi, le tirage au sort de la répartition des séances mensuelles entre les groupes a été effectué, pour la session 2007-2008, lors de la réunion de la Conférence des présidents du 27 juin 2007.

Proposition n° 8 :

Permettre aux groupes de la minorité de **présenter une contribution dans le rapport de la commission** (Finlande, Allemagne, Pologne, Italie, République tchèque, Autriche).

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). La commission des lois a précédé cette proposition en désignant depuis deux ans, pour toutes ses missions d'information, des co-rapporteurs issus de la majorité et de l'opposition.

C. 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 ; ce droit pourrait être mis en œuvre en suivant la procédure de la question orale avec débat.

Observé dans cinq Parlements visités en 2006 (Espagne, Finlande, Pologne, Allemagne, Italie), ce dispositif existe également en Belgique, au Luxembourg, au Portugal, en Grèce et en Slovaquie.

Proposition n° 11 :

Dynamiser la procédure des questions au Gouvernement en attribuant 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.

Observé en 2006 au Royaume-Uni, en Espagne et en Italie, le droit de réplique existe également en Belgique, au Luxembourg et en Grèce.

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, République tchèque).

D. Renforcer la réactivité des commissions par rapport aux avis de la délégation pour l'union européenne

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, République tchèque).

II. SIX NOUVELLES PROPOSITIONS POUR DÉVELOPPER LES OUTILS DE CONTRÔLE, RENFORCER LE SUIVI DES AFFAIRES EUROPÉENNES ET MODERNISER LA SÉANCE PUBLIQUE

A. Assurer la valeur normative de la loi en autorisant le vote de résolutions

Vos rapporteurs observent que si la Constitution du 4 octobre 1958 ne permet pas au Parlement de voter des résolutions, à l'exception de celles qui expriment un avis sur les propositions d'actes de l'Union européenne ou visent le fonctionnement des assemblées, les dispositions non normatives se sont néanmoins développées au sein des lois, aboutissant en fait à des résolutions prises en la forme législative.

Proposition n° 16 :

Permettre au Sénat d'adopter des **résolutions** afin d'exprimer son avis sur des questions déterminées. Ne relevant pas de la norme mais plutôt de la déclaration, ces résolutions ne pourraient viser la politique générale du Gouvernement. Le dépôt et la discussion des propositions de résolution devraient être précisément encadrés. La possibilité de voter de telles résolutions existe dans la plupart des pays visités (Espagne, Finlande, Pologne, Italie, Belgique, Portugal, Luxembourg, Autriche, République tchèque).

Cette disposition impliquerait une **révision de la Constitution**¹.

B. Développer les pouvoirs de contrôle des rapporteurs des missions d'information

Proposition n° 17

Attribuer aux rapporteurs des **missions d'information des pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place** similaires à ceux des rapporteurs des commissions d'enquête.

C. Renforcer le suivi des affaires européennes

Tous les Parlements visités par vos rapporteurs cherchent à exercer un suivi approfondi des affaires européennes, en développant leur information et leurs moyens d'intervention sur les textes élaborés par l'Union européenne.

Par ailleurs, dans son rapport public 2007, le Conseil d'Etat appelle les pouvoirs publics français à mettre en œuvre de nouvelles stratégies d'influence, en anticipant davantage la discussion des projets de textes européens, en coordonnant les interventions des institutions et des acteurs économiques et sociaux, et **en développant un réflexe européen** dans l'activité normative².

Aussi vos rapporteurs souhaitent-ils, à l'approche de la présidence française de l'Union au second semestre 2008, renforcer le suivi exercé par le Sénat en matière européenne, par trois nouvelles propositions :

Proposition n° 18 :

Désigner au **sein de chaque commission permanente deux membres de la délégation pour l'Union européenne**, appartenant respectivement à la majorité et à la minorité, chargés du **suivi des projets de l'Union européenne** intéressant les compétences de la commission (Belgique).

¹ Dans sa décision n° 59-2 DC des 17, 18 et 24 juin 1959, le Conseil constitutionnel a jugé contraires à la Constitution les propositions de résolution à objet politique.

² Conseil d'Etat, rapport public 2007, *L'administration française et l'Union européenne : quelles influences, quelles stratégies ? La documentation française*, p. 226 et suivantes.

Proposition n° 19 :

Institutionnaliser un **point mensuel sur les affaires européennes au sein des commissions permanentes**, au cours duquel les deux membres de la délégation désignés à cet effet assurent l'information de leurs collègues sur les travaux de l'Union européenne (Luxembourg, Belgique).

Ce point européen porterait sur toutes les étapes de la négociation européenne, du lancement des premières concertations par la Commission de Bruxelles, aux ultimes arbitrages sur les textes, ainsi que sur les propositions de résolution. Chaque président de commission pourrait en outre, en fonction de l'ordre du jour européen, décider la tenue de points européens à fréquence plus rapprochée.

Proposition n° 20 :

Inciter les commissions permanentes à **associer** à leurs travaux **les parlementaires européens** élus en France et impliqués dans le suivi des matières relevant de leur compétence, lors des points européens ou lors de l'examen de propositions de résolution ou de projets de loi visant à transposer des directives (Allemagne, Finlande, Luxembourg, Belgique, République tchèque).

D. L'utilisation des nouvelles technologies en séance publique

Proposition n° 21 :

Permettre aux sénateurs d'utiliser à leur place dans l'hémicycle un **ordinateur connecté au site Intranet du Sénat** afin de consulter les documents de la séance publique (projet ou proposition de loi, dérouleur, amendements) et d'échanger des courriers électroniques en interne. Le recours aux technologies de l'information permettrait ainsi aux parlementaires de disposer en temps réel des documents mis à jour (dérouleur, amendements rectifiés...) (Espagne, Finlande, Luxembourg).

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat poursuit depuis plusieurs années la modernisation de son organisation et de ses méthodes de travail. Après les perspectives dessinées dès juillet 2002 par le groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale¹ et l'actualisation du règlement du Sénat en 2004, l'ensemble des groupes a souhaité préparer dans la concertation une réforme de profondeur.

Aussi votre commission des lois a-t-elle conduit, en 2006, une première mission d'information chargée d'examiner le fonctionnement des Parlements des pays membres de l'Union européenne afin d'en tirer des enseignements pour l'organisation de notre assemblée.

Confiée à MM. Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet, vice-présidents de la commission des lois, cette mission s'est rendue dans six Parlements² et a présenté quinze propositions relatives aux quatre sujets d'étude retenus³ :

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

Vos rapporteurs ont ensuite présenté leurs propositions dans le cadre de la Conférence des présidents dont M. Christian Poncelet, président du Sénat, a souhaité faire, depuis janvier 2006, le principal lieu de concertation sur l'organisation de notre assemblée. Cette instance rassemble en effet, selon les termes de la lettre adressée le 11 décembre 2006 aux sénateurs, « *tous ceux qui ont un rôle institutionnel dans l'animation et la réalisation de nos travaux législatifs* ».

Ainsi, dès la session ordinaire 2006-2007, certaines avancées retenues par la Conférence des présidents et parfois issues de propositions de vos

¹ Groupe de travail présidé par notre ancien collègue Daniel Hoeffel, présenté au Bureau du Sénat le 2 juillet 2002.

² Les Parlements du Royaume-Uni, d'Allemagne, d'Espagne, d'Italie, de Finlande et de Pologne.

³ Rapport de MM. Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet, mission d'information sur les Parlements de pays européens, n° 43 (2006-2007) <http://www.senat.fr/rap/r06-043/r06-043.html>

rapporteurs, ont été expérimentées, comme l'attribution d'un « *droit de tirage* » à chaque groupe pour la programmation de l'ordre du jour réservé, selon la représentation proportionnelle, ou l'organisation de débats d'orientation préalables en commission pour les textes les plus importants.

Afin de poursuivre cette réflexion sur la modernisation du Sénat, votre commission des lois a décidé de renouveler sa mission d'information sur les Parlements des pays de l'Union européenne.

Conservant les quatre thèmes choisis en 2006, vos rapporteurs se sont rendus, au printemps 2007, dans sept Parlements, deux parmi les pays fondateurs de l'Union européenne, le Luxembourg et la Belgique, et cinq parmi les Etats membres entrés dans l'Union depuis les années 1980 : Grèce, Espagne, Portugal, Autriche, République tchèque et Slovaquie.

Ces déplacements ont permis aux rapporteurs et aux membres de la commission qui se sont joints à eux de recueillir des informations détaillées sur le fonctionnement d'assemblées fortement différenciées par leur histoire et leur organisation.

Comme en 2006, vos rapporteurs ont constaté que les Parlements de nos voisins européens partagent des préoccupations communes, relatives à l'utilisation du temps de la séance plénière, denrée rare qui doit être répartie de façon équilibrée entre législation et contrôle, à l'efficacité du suivi des affaires européennes ou à l'utilisation des technologies d'information et de communication dans le cadre de la procédure parlementaire.

Dans chaque pays, vos rapporteurs et les membres de la commission des lois ont bénéficié d'un accueil d'une qualité exceptionnelle, les rencontres permettant d'approfondir les sujets d'intérêt commun, de partager les expériences, d'ouvrir des pistes de réflexion.

Ils expriment leur vive reconnaissance à tous les parlementaires qui les ont reçus et adressent leurs remerciements aux services des assemblées visitées, qui ont contribué à la réussite de chaque déplacement et répondu avec compétence aux questionnaires qui leur avaient été envoyés.

Après cette deuxième mission d'information sur les Parlements des Etats membres de l'Union européenne, vos rapporteurs sont plus que jamais convaincus de la nécessité de cultiver les liens entre parlementaires de ces pays, afin de conforter la construction européenne.

Le présent rapport restitue les informations recueillies lors des déplacements effectués par la mission d'information. Une synthèse des enseignements apportés par l'ensemble des systèmes parlementaires visités depuis 2006 sur les quatre sujets étudiés précède les monographies des sept Parlements où se sont rendus vos rapporteurs en 2007.

Si les co-rapporteurs ont repris et approfondi les quinze recommandations adoptées par la commission des lois en 2006, ils ont par ailleurs souhaité présenter six nouvelles propositions visant à autoriser le

vote de résolutions, à développer les outils de contrôle, à renforcer le suivi des affaires européennes et à moderniser la séance publique.

Ces recommandations communes sont complétées par les propositions que MM. Jean-Claude Peyronnet a souhaité présenter à titre personnel et par les observations de M. Patrice Gélard sur ces propositions.

La commission des lois a autorisé la publication du présent rapport au cours de sa réunion du mercredi 25 juillet 2007¹.

*

* *

¹ Cf bulletin en annexe.

PREMIÈRE PARTIE LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES

Vos rapporteurs ont souhaité dresser une synthèse des enseignements tirés de l'ensemble des déplacements effectués en 2006 et en 2007. Le détail du fonctionnement de chacun des Parlements évoqués figure dans la seconde partie du présent rapport pour les pays visités en 2007 (Belgique, Luxembourg, Portugal, Grèce, République tchèque, Autriche, Slovaquie) et dans la seconde partie du rapport publié en 2006 pour la première série de déplacements (Royaume-Uni, Espagne, Finlande, Allemagne, Pologne, Italie)¹.

I. LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE : LA CONCENTRATION DE LA SÉANCE PLÉNIÈRE SUR LES GRANDS ENJEUX ET LA VALORISATION DES TRAVAUX DES COMMISSIONS

Les cinq déplacements effectués en 2007 confortent globalement les constats dressés en 2006 sur l'organisation du travail législatif.

Ainsi, peu de Parlements bénéficient d'une programmation à long terme de l'ordre du jour législatif.

Vos rapporteurs relèvent en revanche que l'effort de rationalisation du travail législatif est commun à la majorité des Parlements. A cette fin, la plupart procèdent d'abord à un débat en séance plénière sur le principe des textes qui leur sont soumis, avant de les renvoyer à la commission compétente et d'en discuter les articles. De nombreux Parlements accordent par ailleurs une place éminente à l'examen des textes en commission, de façon à concentrer la séance plénière sur les grands enjeux législatifs et sur les travaux de contrôle.

Enfin, les droits de parole des parlementaires français dans le cadre des débats législatifs apparaissent plus souples que dans de nombreux pays.

A. L'ORGANISATION DES TRAVAUX : LA RÈGLE DE LA SESSION UNIQUE, L'EXCEPTION DE LA PROGRAMMATION À LONG TERME DE L'ORDRE DU JOUR

Le régime de la session unique complétée d'éventuelles sessions extraordinaires **constitue un modèle dominant** dans les treize Parlements visités. S'en distingue en particulier l'Espagne, où les Cortes se réunissent en

¹ Rapport de MM. Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet au nom de la mission d'information de la commission des lois sur les Parlements de pays européens, n° 43 (2006-2007), <http://www.senat.fr/noticerap/2006/r06-043-notice.html>.

deux sessions ordinaires, de septembre à décembre d'abord, puis de février à juin.

La session unique comporte partout des périodes de suspension, la plupart des Parlements interrompant notamment leurs travaux pendant deux à trois mois en été. Certains définissent en outre des semaines sans séance tout au long de l'année. Ainsi, vos rapporteurs ont observé en 2006 que le Bundestag ne siégeait que deux semaines par mois, trois jours par semaine et que le Congrès des députés espagnol siégeait trois semaines par mois, trois jours par semaine. Ils ont par ailleurs constaté en 2007 que la Chambre des députés tchèque organisait ses travaux en cycles de six semaines : deux consacrées aux travaux en commission, une à l'activité en circonscription, deux aux séances plénières et une variable.

Si en Italie, en Belgique et en République tchèque, la session unique s'étend sur toute l'année, la Chambre des députés grecque - Vouli - assure la permanence de ses travaux en recourant à un système original de sections de vacation. En effet, entre juin et octobre, les activités législatives et de contrôle du Parlement hellénique sont assurées par des sections de la Chambre, chacune étant constituée d'un tiers du nombre total de députés. Les 300 députés organisent ainsi un roulement par tiers au cours de la période estivale : la première section se réunit en juillet, la deuxième en août et la troisième en septembre.

Les **séances de nuit** sont peu fréquentes dans les Parlements de nos voisins européens. En Belgique, elles sont rares à la Chambre des représentants et inexistantes au Sénat. Au Portugal, elles ont quasiment disparu, les séances se terminant souvent entre 18 heures 30 et 21 heures. Les séances du Sénat tchèque s'achèvent au plus tard à 21 heures.

Le Parlement hellénique siège cinq jours par semaine, les séances des lundi, mardi et mercredi commençant à 18 heures et se poursuivant dans la soirée, sans dépasser minuit. Les jeudi et vendredi, l'ouverture de la séance est fixée à 10 heures.

La définition de l'ordre du jour sur le long terme -au moins deux mois à l'avance- **constitue une exception**. Ainsi, en Grèce, au Luxembourg et en Espagne, la Conférence des présidents n'établit l'ordre du jour que de semaine en semaine. Au Portugal, le programme législatif est arrêté au moins quinze jours à l'avance. En Italie et en Pologne, le calendrier porte sur trois semaines.

Cependant, certains pays réalisent **un indéniable effort de programmation**. Tel est le cas de la Slovaquie, où le calendrier des réunions du Conseil national et des commissions est établi pour une période de six mois et en Autriche, où l'agenda parlementaire est défini un an à l'avance. Le Parlement autrichien est par conséquent dans une situation comparable à celle de la Chambre des communes britannique, dont le « leader of the House »¹,

¹ Membre du Gouvernement chargé des fonctions de ministre des relations avec le Parlement.

publie un calendrier annuel des travaux néanmoins susceptible de connaître des assouplissements en cas d'urgence. Le Parlement finlandais programme également ses travaux sur une longue période.

Enfin, vos rapporteurs soulignent que **dans les Parlements monocaméraux**, à l'exception du Portugal, la procédure législative comporte souvent la possibilité et parfois l'obligation d'une seconde lecture du texte par l'assemblée (Finlande, Luxembourg, Grèce, Slovaquie). Au Luxembourg, un jour au moins après la fin de la première lecture et avant le vote sur l'ensemble du texte, la Chambre doit procéder à une nouvelle discussion des dispositions qu'elle a introduites ou qu'elle a modifiées.

Par ailleurs, un organe spécifique est, en général, chargé d'apporter au Parlement une **expertise sur le texte**, en particulier pour veiller à sa correction juridique, à sa constitutionnalité et à sa compatibilité avec le droit communautaire.

Le contrôle de constitutionnalité *a priori* est ainsi exercé par la commission constitutionnelle du Parlement en Finlande et par la commission des lois en Slovaquie¹. Au Luxembourg, le Conseil d'Etat, conseiller de la Chambre, effectue un contrôle préalable de la constitutionnalité des projets et des propositions de loi. Il doit également se prononcer sur les modifications apportées au texte par les députés, avant que ceux-ci ne votent sur l'ensemble.

En Grèce, depuis 1987, les projets et propositions de loi sont systématiquement examinés par le Service scientifique de la Chambre des députés, chargé d'en assurer la mise en forme juridique et de contrôler leur constitutionnalité et leur conformité au droit communautaire. Le rapport du Service scientifique, dirigé par un Conseil scientifique composé de neuf professeurs d'université, doit être distribué au moins deux jours avant la réunion de la commission compétente.

B. LA GÉNÉRALISATION DU DÉBAT D'ORIENTATION EN SÉANCE PUBLIQUE AVANT L'EXAMEN DES TEXTES EN COMMISSION

Vos rapporteurs ont observé dans presque tous les Parlements visités le **recours, souvent systématique, parfois facultatif, à la discussion générale des textes en séance plénière avant leur examen par la commission compétente**. Cette pratique permet de confirmer l'opportunité d'un texte ou de lever les doutes relatifs à sa recevabilité constitutionnelle, avant que ne soit engagé l'examen approfondi de ses dispositions.

Les déplacements effectués en 2007 ont confirmé l'existence d'un tel **débat d'orientation**, pour tous les textes, au Portugal, en Grèce, en République tchèque et en Slovaquie. En Autriche, le Parlement peut faire l'économie de cette discussion générale préalable. Au Luxembourg et en Belgique, elle n'est obligatoire que pour les propositions de loi et permet alors à l'assemblée d'exprimer sa volonté de « *prendre en considération* » le texte.

¹ *Le contrôle de la validité juridique est l'unique compétence de la commission des lois du Parlement slovaque, qui renvoie ensuite le texte à la commission compétente sur le fond.*

La Chambre des députés luxembourgeoise peut en outre décider d'organiser un débat préalable sur les projets de loi.

La pratique du débat d'orientation avait déjà été relevée en 2006 au Royaume-Uni, en Espagne (où il n'a lieu que si des amendements mettant en cause l'opportunité du texte sont déposés), en Finlande et en Pologne, où il est systématique.

C. LA VALORISATION DU RÔLE DES COMMISSIONS POUR ASSURER L'EFFICACITÉ DU DÉBAT EN SÉANCE PUBLIQUE

Les déplacements effectués en 2007 ont confirmé le constat dressé par vos rapporteurs après leur première mission quant à la place centrale des commissions dans l'organisation des travaux législatifs.

En effet, si tous les Parlements ne suivent pas la même procédure de renvoi à une ou plusieurs commissions, ou d'élaboration d'un rapport ne comportant, comme au Sénat français, que les amendements du rapporteur, la plupart d'entre eux font de l'examen du texte par la commission une étape essentielle, afin de concentrer le débat en séance publique sur les grands enjeux politiques.

Ainsi, **dans la majorité des pays visités, l'examen des textes en séance publique s'appuie sur les conclusions de la commission**, intégrant donc les amendements retenus par elle, et non sur le projet de loi initial du Gouvernement.

Tel est le cas en Belgique, au Luxembourg, en Grèce, en Autriche et, parmi les pays visités en 2006, en Espagne, en Finlande, en Italie et au Royaume-Uni.

Par ailleurs, dans un nombre moins important de Parlements, les commissions peuvent être investies du **pouvoir d'adopter la loi**. Cette faculté est en général réservée aux textes techniques et permet de consacrer le temps des séances plénières aux textes dont les implications politiques sont plus fortes, ainsi qu'aux travaux de contrôle.

Au Portugal, la procédure usuelle comporte un examen approfondi, article par article, du texte par la commission compétente, la séance plénière ne procédant qu'à un vote sur l'ensemble.

En Belgique, une commission de la Chambre des représentants peut, lorsqu'elle estime que le texte dont elle est saisie n'appelle aucune remarque, ne pas déposer de rapport. Le texte est alors adopté par la commission et n'est pas soumis à la séance plénière. En Grèce, la possibilité de déléguer le pouvoir législatif aux commissions permanentes, introduite dans la Constitution en 2001, ne porte que sur les textes de moindre importance et demeure peu utilisée.

En 2006, vos rapporteurs avaient observé que cette procédure existait également en Allemagne, mais qu'elle était surtout utilisée en Italie, pays où

elle a été définie dès 1939 et où elle est précisément encadrée, et en Espagne, où elle est appliquée à près de 80 % des textes.

Le temps dévolu aux commissions pour examiner un texte varie fortement d'un Parlement à l'autre. A cet égard, les commissions du Parlement tchèque bénéficient d'un régime particulièrement protecteur. En effet, les commissions disposent d'un délai de soixante jours après le débat général en séance plénière. Ce délai peut être raccourci sans toutefois être inférieur à trente jours si deux groupes politiques ou au moins cinquante députés s'y opposent.

Le rôle central dévolu aux commissions en matière d'élaboration de la loi implique dans certains pays la publicité de leurs débats (Belgique, Royaume-Uni, Pologne) et, beaucoup plus rarement, la participation du Gouvernement à leurs réunions (Grèce)¹.

D. UNE MAÎTRISE SOUVENT AFFIRMÉE DU TEMPS D'EXAMEN DES TEXTES EN SÉANCE PLÉNIÈRE

Le **temps des séances plénières** consacré aux débats législatifs étant considéré dans la plupart des Parlements visités comme une **ressource rare**, chacun a défini des règles visant à en maîtriser l'utilisation.

Vos rapporteurs ont ainsi relevé que la majorité des Parlements combinait le recours à des procédures d'examen simplifié, la fixation de délais de discussion des textes, l'encadrement du droit d'amendement et la limitation des temps de parole. Dans certains Parlements, ces dispositifs complètent la possibilité de déléguer le pouvoir législatif aux commissions, qui permet, comme vos rapporteurs l'ont déjà évoqué, de libérer du temps en séance publique pour les travaux de contrôle.

Existant dans la plupart des pays visités, les **procédures d'examen simplifié** comportent des degrés divers.

Au Luxembourg, la Conférence des présidents peut proposer qu'un texte n'ayant pas fait l'objet d'un rapport de la commission parce qu'il ne nécessitait aucune modification soit directement soumis au vote de la Chambre, sans faire l'objet d'un débat. En 2006, des procédures similaires ont été identifiées en Pologne et en Espagne.

A l'Assemblée de la République portugaise, un député, un groupe parlementaire, le Gouvernement ou les assemblées des régions autonomes peuvent demander l'application d'une procédure d'urgence qui a pour effet de réduire les **délais d'examen du texte**. La commission compétente dispose alors de quarante-huit heures pour examiner cette demande et peut proposer la dispense ou la réduction du délai d'examen en commission, la diminution du nombre d'interventions en séance publique et du temps de parole des députés

¹ Au Royaume-Uni, les ministres conservent leur siège parlementaire et peuvent donc assister aux réunions de commissions.

et du Gouvernement, et la suppression ou la réduction du délai de rédaction finale du texte par la commission. Il revient ensuite à l'assemblée de se prononcer sur l'urgence du texte et de décider des mesures retenues. En l'absence de proposition de la commission, le règlement lui donne cinq jours pour examiner le texte et prévoit deux jours pour sa rédaction finale.

En Grèce, la Vouli peut procéder au vote sans débat, ou après débat restreint, de certains textes, en particulier des conventions internationales. Le président de la chambre peut en outre fixer le délai d'examen d'un texte par la commission compétente.

En République tchèque, l'auteur d'un projet de loi¹ peut demander son adoption par la Chambre des députés selon une procédure accélérée, sauf s'il s'agit d'un projet de loi constitutionnelle, d'un projet de loi de finances ou d'un projet de loi de ratification d'un traité. La proposition d'examen accéléré est débattue en séance plénière. En cas d'adoption, le texte est directement discuté en séance plénière, sans examen par une commission. Il fait l'objet d'une seule lecture, au cours de laquelle seuls les amendements rédactionnels ou visant à modifier la date d'entrée en vigueur de la loi sont recevables.

Par ailleurs, le **droit d'amendement** fait parfois l'objet de mesures de rationalisation faisant intervenir les groupes politiques, comme l'ont relevé vos rapporteurs en 2006 en Espagne et en Pologne. Ainsi, à la Chambre des représentants belge et au Parlement luxembourgeois, les amendements doivent être présentés par au moins cinq députés pour être discutés.

En Grèce, l'irrecevabilité financière des amendements vise à prévenir l'attribution de privilèges. Ne peut donc être mis en discussion un amendement qui entraînerait une augmentation des dépenses ou une diminution des recettes de l'Etat, des collectivités territoriales ou d'autres personnes morales de droit public, dans le but d'accorder un traitement, une pension ou un avantage à une personne.

Quatrième instrument de maîtrise du temps en séance publique, **l'organisation des débats et la limitation des temps de parole** paraissent moins stricts dans les pays visités en 2007 que dans ceux visités en 2006.

Ainsi, en Belgique, le régime est assez souple, les députés disposant de 30 minutes lorsqu'ils interviennent dans la discussion générale, de 15 minutes pour prendre la parole sur un article et de 5 minutes pour présenter un amendement.

En République tchèque, si le Sénat peut décider de limiter les temps de parole sans toutefois fixer une durée inférieure à 10 minutes, la règle générale permet au Gouvernement, au président du Sénat et aux présidents de groupes de parler aussi longtemps qu'ils le désirent. Les sénateurs bénéficient de la même liberté à condition de s'être préalablement inscrits dans le débat.

¹ En droit parlementaire tchèque, l'auteur du projet de loi peut être le Gouvernement, un député, le Sénat ou une région.

En Grèce, les députés intervenus au cours d'un débat préliminaire sur un texte peuvent ensuite répondre au Gouvernement pendant une durée égale à la moitié du temps dont ils disposaient pour leur première allocution (soit la moitié d'une durée de 8 ou 10 minutes pour les simples orateurs et de 15 minutes pour les rapporteurs, les présidents des groupes parlementaires et les orateurs spéciaux désignés par les groupes).

Cependant, dans les autres Parlements visités en 2007, les temps de parole sont plus courts. En outre, dans certains pays les parlementaires ne peuvent s'exprimer plus de deux fois sur la même question au cours d'un débat (Luxembourg, Grèce).

En 2006, vos rapporteurs avaient observé qu'à la Chambre des députés italienne, seuls pouvaient intervenir, au cours de la discussion générale, le rapporteur, le ministre et un orateur par groupe et qu'une seule explication de vote par groupe était admise.

II. DES POUVOIRS DE CONTRÔLE MAJORITAIREMENT EXERCÉS EN SÉANCE PUBLIQUE ET ACCORDANT UNE LARGE PLACE AUX INITIATIVES INDIVIDUELLES ET À CELLES DES GROUPES

Vos rapporteurs ont constaté que l'ensemble des Parlements visités exerçaient leurs fonctions de contrôle à la fois par des procédures de questions et d'interpellation en séance publique et au sein de commissions permanentes ou temporaires spécialisées.

A cet égard, les déplacements effectués en 2007 confirment les observations faites en 2006 quant à la place de ces deux modalités d'exercice du pouvoir de contrôle dans les Parlements européens. En effet, la plupart des Parlements visités privilégient le contrôle en séance publique et recourent à des instruments diversifiés donnant un droit d'initiative aux parlementaires et aux groupes.

A. LES ORGANES SPÉCIALISÉS : UNE EXISTENCE GÉNÉRALEMENT LIMITÉE DANS LE TEMPS, POUR UN CONTRÔLE APPROFONDI

Si les Parlements visités accordent une place variable aux travaux de contrôle en séance publique, tous exercent également cette prérogative au sein d'organes spécialisés.

A cet égard, vos rapporteurs avaient souligné en 2006 le rôle essentiel des commissions de contrôle au Royaume-Uni. Celles-ci sont en effet **permanentes et spécialisées**, à la différence des commissions législatives, et dotées de pouvoirs d'enquête étendus. Chacune des dix-huit commissions de contrôle de la Chambre des communes suit un secteur de l'activité gouvernementale et publie des rapports auxquels le pouvoir exécutif est tenu de répondre dans un délai de deux mois.

L'exercice de la fonction de contrôle au sein de commissions permanentes dont c'est la seule vocation existe également en Grèce. Outre les commissions spéciales du rapport financier et de la balance des comptes de l'Etat, chargées du contrôle budgétaire, la Vouli comporte en effet quatre commissions spéciales permanentes, dont une est chargée du contrôle parlementaire des autorités administratives indépendantes et de l'évaluation des mesures contribuant à la transparence de la vie politique.

L'Eduskunta finlandais songe également à créer une commission d'audit parlementaire qui serait chargée du contrôle financier de l'Etat.

En Belgique, une commission commune à la Chambre et au Sénat est chargée du contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des chambres fédérales, du financement et de la comptabilité des partis politiques. Par ailleurs, la Chambre des représentants et le Sénat désignent respectivement en leur sein une commission chargée du suivi du Comité permanent de contrôle des services de police et une commission chargée du suivi du Comité permanent de contrôle des services de renseignement et de sécurité¹. Le contrôle du commerce des armes revient également à une commission permanente spécifique. Au Luxembourg, une commission composée des présidents des groupes politiques de la Chambre est chargée du contrôle des services de renseignement.

Cependant, **le modèle dominant des organes spécialisés en matière de contrôle est celui des commissions d'enquête, dont l'existence est limitée dans le temps** et dont les travaux portent sur une question précise. Dans la plupart des pays visités, la création de commissions d'enquête n'est pas plus fréquente qu'en France.

Ainsi, l'Assemblée de la République du Portugal peut constituer des commissions d'enquête sur toute question d'un grand intérêt public concernant le respect des lois et de la Constitution ou les actes du Gouvernement et de l'administration. Il appartient à l'Assemblée, lorsqu'elle décide la création d'une commission d'enquête, de fixer la date à laquelle celle-ci doit rendre son rapport.

Comme au Luxembourg, en Grèce, en Italie et en Belgique, les commissions d'enquête disposent au Portugal des mêmes pouvoirs d'investigation que les autorités judiciaires (saisies de documents, perquisitions).

Par ailleurs, en Belgique et en Grèce, les commissions d'enquête ont la possibilité de bénéficier de l'assistance de magistrats placés sous leur autorité. En République tchèque, elles peuvent être assistées par des enquêteurs de la police nationale et connaître, sous certaines conditions, d'informations relevant du secret de la défense nationale.

A la différence des règles établies en France et dans de nombreux pays, les commissions d'enquête du Parlement belge peuvent porter sur des

¹ Ces deux comités sont eux-mêmes composés d'experts désignés par les deux assemblées.

affaires faisant l'objet de procédures judiciaires, mais ne doivent pas entraver le déroulement. Cependant, en l'absence de règles précises pour conjuguer les deux types de procédures, la concurrence des enquêtes parlementaires et judiciaires présente des difficultés pratiques.

Enfin, vos rapporteurs avaient souligné en 2006 que les commissions d'enquête instituées par les deux assemblées du Parlement italien sur des sujets identiques pouvaient décider de travailler en commun.

B. LA SÉANCE PUBLIQUE, LIEU D'EXERCICE RÉGULIER DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE

Au cours de leurs deux séries de déplacements, vos rapporteurs ont observé que la plupart des Parlements privilégiaient l'exercice du contrôle de l'action gouvernementale en séance publique, sous la forme de questions et d'interpellations.

Chaque pays organise ces procédures de contrôle de façon à rendre le débat dynamique et laisse une place variable à l'initiative individuelle.

Tous les Parlements visités permettent à leurs membres de poser des **questions au Gouvernement** et distinguent souvent, comme en France, les questions orales et les questions d'actualité.

Au Portugal, à ces deux types traditionnels de questions, s'ajoute un débat en présence du Premier ministre, organisé la première semaine de chaque mois. Au cours de ce débat, le chef du Gouvernement prononce d'abord un discours qui ne peut durer plus de douze minutes, puis répond à trois tours de questions. Lors du premier tour, chaque groupe parlementaire peut poser une question ; au deuxième, seuls les quatre groupes les plus importants par le nombre de leurs membres peuvent intervenir. Enfin, ce sont les deux plus grands groupes qui interrogent le Premier ministre lors du dernier tour, le groupe de l'opposition prenant la parole en premier.

En Grèce, des questions peuvent être débattues en commission, au début de la première réunion consacrée à l'examen d'un texte. Les membres de la commission peuvent alors poser au ministre compétent, pendant une heure et demie au maximum, des questions en rapport avec l'objet du texte. Cette procédure est similaire à celle suivie en France par les commissions, lorsqu'elles organisent l'audition d'un ministre sur un projet de loi.

En République tchèque, lors de la séance hebdomadaire que consacre la Chambre aux questions au Gouvernement, les députés ont deux minutes pour interroger le Gouvernement et, le cas échéant, une minute pour poser une question complémentaire. Le Gouvernement doit par ailleurs répondre par écrit et dans les trente jours aux questions qui n'ont pu être posées en séance publique par manque de temps. L'auteur de la question, s'il n'est pas satisfait par cette réponse écrite, peut demander sa discussion en séance plénière.

Au Royaume-Uni, le député auquel la réponse du Gouvernement n'apporte pas satisfaction peut demander l'inscription du sujet parmi les

débats auxquels sont réservées, chaque soir, les trente dernières minutes de séance. Au Luxembourg, l'auteur d'une question peut, si la réponse lui paraît inadaptée ou insuffisante, poser au ministre une question orale supplémentaire.

En outre, plusieurs Parlements offrent à l'auteur de la question un **droit de réplique**. Vos rapporteurs avaient ainsi constaté en 2006, qu'en Espagne, il appartenait à l'orateur et au ministre de répartir les deux minutes trente qui leur sont allouées entre le temps de question ou de réponse et un temps de réplique.

En Italie, en Belgique et en Grèce, les parlementaires disposent également d'un droit de réplique. A la Vouli, le ministre dispose de trois minutes pour répondre à la question qui est lue par le président de séance. Deux minutes sont allouées à la réplique de l'auteur de la question et le ministre peut ensuite reprendre la parole pendant deux minutes. Au Portugal, lors des questions d'actualité, après la réponse du Gouvernement, l'auteur de la question ou tout député dispose de deux minutes pour demander des éléments complémentaires.

Par ailleurs, dans de nombreux pays, la **transformation d'une question écrite en question orale ou en interpellation** sanctionne le non respect par le Gouvernement du délai de réponse qui lui est imparti.

Ainsi, en Espagne, l'auteur d'une question écrite demeurée sans réponse vingt jours après sa publication peut demander sa conversion en question orale devant la commission compétente. Cette question est alors discutée lors de la réunion suivante de cette commission. Au Luxembourg, le ministre compétent dispose d'un mois pour répondre aux questions écrites, le président de la Chambre pouvant lui accorder un délai supplémentaire. En cas de silence du Gouvernement à l'expiration de ce second délai, le député peut poser sa question lors de la première séance publique de la semaine suivante.

En Grèce, tout député ayant posé une question ou demandé des documents au Gouvernement peut déposer une interpellation s'il estime que la réponse obtenue n'est pas suffisante ou que les documents ne lui ont pas été transmis à temps. Les interpellations sont discutées en séance publique selon leur ordre de dépôt et l'importance numérique des groupes politiques dont elles émanent.

Enfin, un **droit d'interpellation** plus ou moins étendu complète souvent l'arsenal des moyens de contrôle du Gouvernement en séance publique.

Si dans plusieurs Parlements il ne constitue qu'une déclinaison des questions orales permettant un débat plus approfondi sur des questions politiques, il peut dans certains pays conduire à un **engagement de la responsabilité du Gouvernement**. Tel est le cas au Conseil national slovaque, où tout député peut interpellier par écrit un ministre, tenu de lui répondre dans un délai de quinze ou trente jours. Après la réception de la réponse gouvernementale, un débat en séance plénière est organisé, au cours duquel l'auteur de l'interpellation prend la parole s'il n'est pas satisfait. La réplique

de l'auteur de l'interpellation entraîne par ailleurs la discussion d'une résolution portant avis sur la réponse du Gouvernement. Ce dernier peut alors engager sa responsabilité sur le vote de la résolution.

En Italie, le droit d'interpellation, ouvert à tout parlementaire, ne peut aboutir à l'engagement de la responsabilité du Gouvernement. Cependant, si l'auteur de l'interpellation n'est pas satisfait de la réponse, il peut présenter une motion visant à provoquer un débat sur les explications apportées par le Gouvernement.

En revanche, au Portugal, les interpellations sont de **simples débats** de politique générale ou sectorielle, ouverts par l'intervention d'un député du groupe qui en a fait la demande, auquel répond un membre du Gouvernement. Chaque groupe peut demander l'organisation de deux interpellations par session.

En 2006, vos rapporteurs avaient relevé que l'initiative des interpellations était parfois réservée à un nombre minimal de parlementaires (34 en Allemagne, 20 en Finlande) ou à l'ensemble des parlementaires composant un groupe.

Par ailleurs, dans le cadre de sa fonction prospective, le Sénat belge organise fréquemment, sur proposition de l'un de ses membres et après décision du Bureau, des débats thématiques, à l'issue desquels il peut adopter des **motions de recommandation** tendant à orienter l'action des pouvoirs publics.

En République tchèque, les commissions permanentes et les commissions d'enquête peuvent conclure à l'adoption de résolutions recommandant au Gouvernement de suivre une position ou de prendre certaines mesures. Les propositions de résolution des commissions d'enquête sont systématiquement discutées par l'assemblée plénière.

C. LE DÉVELOPPEMENT PROGRESSIF DU CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS

Si tous les Parlements visités n'exercent pas de suivi spécifique de l'application des lois qu'ils adoptent, certains effectuent à cet égard un contrôle systématique.

Ainsi, au Portugal, toute loi fait l'objet, six mois après son adoption, d'un rapport relatif à sa mise en œuvre et à l'entrée en vigueur des normes nécessaires à son application. En République tchèque, depuis le 1^{er} janvier 2007, les commissions et tout parlementaire peuvent demander au Gouvernement **l'évaluation des effets d'une loi**.

Le Parlement autrichien peut adopter des résolutions demandant au Gouvernement de dresser le **bilan de l'application d'une loi**. La Constitution permet en outre au législateur de prévoir que certains actes généraux du Gouvernement ne peuvent être pris qu'avec l'accord de la commission principale du Conseil national.

Enfin, la Chambre des députés du Luxembourg est étroitement **associée à l'élaboration de certains textes réglementaires** d'application. En effet, son règlement prévoit que certains projets de règlements grands-ducaux doivent recueillir l'assentiment de la Conférence des présidents, qui peut elle-même demander l'avis de la commission compétente.

III. L'IMPLICATION CROISSANTE DES PARLEMENTS DANS LE SUIVI ET L'ÉLABORATION DES POLITIQUES EUROPÉENNES

Cinquante ans après la ratification du Traité de Rome, les normes européennes tiennent une place considérable dans l'ordre juridique des 27 pays membres de l'Union¹. Aussi, tous les Parlements visités ont-ils mis en place des organes chargés de suivre l'élaboration du droit communautaire, dont la transposition génère en outre une part conséquente de l'activité législative de chaque pays.

Vos rapporteurs ont constaté le développement dans plusieurs Parlements de procédures visant à créer un réflexe européen dans l'activité des commissions permanentes, afin d'être en mesure d'influencer plus tôt et donc plus efficacement, les négociations communautaires.

A. LE RÔLE PIVOT DES ORGANES SPÉCIALISÉS DANS LES AFFAIRES EUROPÉENNES

Dès 2006, vos rapporteurs avaient souligné que tous les Parlements visités étaient dotés d'une commission spécialisée dans les questions européennes. Les déplacements effectués en 2007 ont confirmé cette observation.

L'organisation et les compétences de l'instance chargée du suivi des affaires européennes varient cependant selon les pays. Ainsi, au Luxembourg, la commission des affaires étrangères et européennes joue seulement **un rôle de veille et de coordination**, chaque commission devant assurer le suivi des projets d'actes communautaires relevant de sa compétence.

Au Portugal et en Grèce, les travaux de la Commission des affaires européennes et des commissions permanentes sont complémentaires. A l'Assemblée de la République portugaise, la commission des affaires européennes recueille en effet l'avis des autres commissions sur les dossiers qui les concernent, avant d'adresser un rapport et, le cas échéant, une résolution, au Gouvernement. Au Parlement hellénique, les projets d'actes de l'Union européenne sont transmis à la commission spéciale permanente des

¹ Selon la Commission européenne, au 31 décembre 2006, étaient en vigueur 180 règlements adoptés en codécision par le Conseil et le Parlement européen, 1.876 règlements adoptés par le Conseil seul, 5.293 règlements adoptés par la Commission, 341 directives adoptées en codécision par le Conseil et le Parlement européen, 878 directives adoptées par le Conseil seul et 711 directives adoptées par la Commission.

affaires européennes, qui peut exprimer son avis dans un rapport présentant également la position de la minorité, et à la commission compétente, qui peut formuler des observations.

La plupart des organes chargés des questions européennes exercent une **fonction d'information et d'avis** mais ne participent pas à la procédure législative nationale. Vos rapporteurs avaient toutefois relevé en 2006 que les deux commissions des politiques de l'Union européenne du Parlement italien examinaient chaque année le projet de loi communautaire rassemblant les mesures de transposition du droit communautaire, en prenant en compte les amendements des commissions permanentes spécialisées.

En Autriche, la composition des commissions des deux assemblées chargées des questions européennes varie selon les sujets traités, afin de permettre aux parlementaires qui en sont les spécialistes de participer à leurs travaux.

Enfin, la Belgique a organisé une structure originale faisant collaborer les deux assemblées du Parlement pour renforcer le contrôle exercé sur les normes européennes. En effet, les comités d'avis chargés des questions européennes au sein de la Chambre et du Sénat forment un comité d'avis fédéral, présidé alternativement par le président du comité de la Chambre et par un sénateur. Le comité d'avis fédéral entend le Gouvernement avant et après chaque Conseil européen.

B. LE DÉVELOPPEMENT DES LIENS AVEC LES PARLEMENTAIRES EUROPÉENS

En 2006, vos rapporteurs avaient observé que le Bundestag avait instauré une procédure permettant d'associer des parlementaires européens élus en Allemagne aux travaux de la commission des affaires de l'Union européenne. Désignés par le président du Bundestag, ces députés européens participent aux réunions de la commission avec **voie consultative**. En Finlande, la grande commission et la commission des affaires étrangères rencontrent les députés européens deux fois par an, pour débattre de sujets d'intérêt commun. Les commissions peuvent en outre inviter à leurs réunions en qualité d'experts des députés européens, finlandais ou non.

Souhaitant s'impliquer davantage dans le suivi des affaires européennes, les Parlements belge et luxembourgeois ont également développé des liens avec les parlementaires européens.

Ainsi, le comité d'avis chargé des questions européennes à la Chambre des représentants belge comprend dix députés nationaux et dix députés européens élus en Belgique. Par ailleurs, **les parlementaires européens sont fréquemment associés aux travaux des commissions permanentes** lorsqu'elles traitent des affaires européennes relevant de leurs compétences. Ils prennent part aux discussions, mais se retirent lors du vote.

Afin de cultiver un réflexe européen dans son activité normative, chaque commission doit en outre organiser un **échange de vues mensuel** sur les questions européennes et désigner un « **europromoteur** » chargé de suivre les positions émises par le comité d'avis de la Chambre et les négociations en cours au sein de l'Union européenne.

Dans le cadre de sa stratégie européenne, la Chambre des députés du Luxembourg a également choisi d'associer à ses travaux les parlementaires européens élus dans le grand-duché. Ainsi, chaque commission peut décider, par un vote à la majorité absolue, d'inviter des députés européens à ses réunions pour l'examen d'un projet de règlement ou de directive, d'un projet de loi ou d'un rapport.

C. DE LA SIMPLE CONSULTATION À L'AVIS OBLIGATOIRE, DES PRÉROGATIVES À GÉOMÉTRIE VARIABLE

Si tous les Parlements visités bénéficient d'un droit d'information sur les normes européennes en cours d'élaboration, leur influence dans le processus de négociation est en revanche très hétérogène. Les gouvernements conservent en effet un rôle de pilote dans les relations avec la Commission européenne. La gradation identifiée en 2006 par vos rapporteurs quant au poids des positions adoptées par les assemblées parlementaires s'est vérifiée en 2007.

On peut ainsi distinguer :

- les Etats où le Parlement peut transmettre au Gouvernement ses observations sur un projet de texte européen ;
- les Etats où le Gouvernement doit recueillir l'avis du Parlement avant de prendre position dans les négociations européennes ;
- les Etats où le Gouvernement est lié par la position exprimée par le Parlement lors des négociations européennes.

Dans quatre pays, l'Allemagne, la Finlande, l'Autriche et la Slovaquie, **le Gouvernement est tenu de suivre l'avis du Parlement** lorsqu'il intervient dans les discussions communautaires.

Ainsi, en Autriche, le Gouvernement est lié par l'avis du Conseil national ou du Conseil fédéral lorsqu'il porte sur un projet de texte directement applicable dans des matières relevant de la compétence législative, ou sur un projet de texte dont la mise en œuvre nécessiterait une loi fédérale. Le Gouvernement ne peut s'écarter de l'avis du Conseil national que pour des raisons impératives de politique étrangère et européenne et après une nouvelle saisine de l'assemblée. Le Conseil national peut d'ailleurs s'opposer à ce que le Gouvernement déroge à son avis dans les cas où le texte

en discussion au sein de l'Union européenne implique une modification de la Constitution autrichienne¹.

De même, en Finlande, si le Gouvernement souhaite se détacher de la position exprimée par la grande commission, il doit immédiatement s'en expliquer devant elle.

Dans ce pays, l'avis contraignant du Parlement complète le principe de la **réserve d'examen parlementaire**, également appliqué en République tchèque, en Italie, au Royaume-Uni et en France².

En effet, le Gouvernement tchèque ne peut, sauf pour les projets à caractère urgent, défendre une **position définitive** au sein du Conseil des ministres tant que les deux assemblées n'ont pas achevé l'examen du texte en cours de négociation. Le Gouvernement doit par ailleurs communiquer au Parlement la position qu'il envisage de soutenir sur le projet.

Si la réserve d'examen parlementaire ne porte que sur la position définitive du Gouvernement en République tchèque, en Italie et au Royaume-Uni, elle l'empêche en Finlande de prendre toute position à l'échelle européenne avant la délibération du Parlement.

En Allemagne, vos rapporteurs avaient relevé en 2006 que les dispositifs d'intervention du Parlement étaient gradués selon l'objet du texte examiné, en raison de la structure fédérale du pays et du rôle de représentation des Länder exercé par le Bundesrat. Ainsi, l'avis du Bundesrat est seulement pris en considération lorsque le projet d'acte européen vise les compétences fédérales. Il doit être pris en compte de façon déterminante si l'organisation ou l'administration des Länder sont en jeu. Si le projet intervient dans un domaine de compétence exclusive des Länder, alors la Fédération délègue son pouvoir de négociation à un représentant des Länder désigné par le Bundesrat.

Enfin, la Chambre des députés de la République tchèque exerce un **pouvoir consultatif sur les nominations dans les organes européens**. Le Gouvernement soumet donc pour avis à la Commission des affaires européennes les candidatures qu'il retient pour les fonctions de commissaire européen, de juge à la Cour européenne des droits de l'homme³, à la Banque européenne d'investissement et à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement.

¹ *En revanche, le Gouvernement n'a pas à rendre compte au Conseil fédéral s'il veut s'écarter de son avis et le Conseil fédéral ne peut s'y opposer.*

² *Ce principe est défini en France par une circulaire du Premier ministre du 22 novembre 2005 relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution.*

³ *Organe du système du Conseil de l'Europe et non de l'Union européenne.*

IV. LA MINORITÉ : DES DROITS AUX CONTOURS DIFFÉRENCIÉS POUR UN ACTEUR ESSENTIEL DE LA VIE PARLEMENTAIRE

Les rapports entre la majorité et l'opposition structurent l'organisation et le fonctionnement de la plupart des Parlements où se sont rendus vos rapporteurs. Ainsi, les droits de la minorité sont respectés et encadrés dans tous les pays visités, selon des modalités et dans des proportions variables.

Vos rapporteurs soulignent que ces droits sont d'autant plus effectifs que le pouvoir exécutif repose sur une majorité claire. En effet, lorsque le pouvoir s'appuie sur une coalition, la réalisation du programme négocié entre les partenaires laisse souvent peu de place aux initiatives de la minorité, comme l'ont observé vos rapporteurs au Luxembourg, en Autriche et en Slovaquie.

En outre, les droits de la minorité parlementaire n'apparaissent pas plus étendus chez nos voisins européens qu'en France. Dans certains Parlements, l'opposition bénéficie de larges possibilités d'expression ; dans d'autres, sa place dans l'organisation des travaux est définie plus précisément, sans qu'il en résulte nécessairement des capacités d'initiative plus étendues. Dans nombre de pays visités, l'application de la règle de la représentation proportionnelle permet à la minorité d'être un acteur essentiel de la vie parlementaire. Seule la Chambre des communes britannique, où vos rapporteurs se sont rendus en 2006, reconnaît un statut officiel à l'opposition.

A. UNE PARTICIPATION SYSTÉMATIQUE À L'ORGANISATION DES TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE

L'opposition est présente au sein des **organes directeurs de tous les Parlements visités**. Les présidents de groupe font en effet partie de la Conférence des présidents, généralement chargée de se prononcer sur l'ordre du jour des séances publiques. Aussi les groupes minoritaires peuvent-ils au moins y exprimer leur avis sur l'organisation des travaux parlementaires.

En Belgique, une proposition de modification de l'ordre du jour peut être présentée par huit députés au moins. Elle fait alors l'objet d'une discussion et d'un vote, après lequel l'ordre du jour ne peut plus être remis en cause que par une motion émanant du tiers des membres de la Chambre. En République tchèque, deux groupes politiques ou cinquante députés peuvent s'opposer à une modification de l'ordre du jour ou à la mise en œuvre de la procédure accélérée d'examen des projets de loi.

Dans certains pays où les droits de l'opposition sont plus précisément définis, une part de l'ordre du jour lui est réservée.

Ainsi, au Portugal, tous les groupes parlementaires ont la possibilité de contribuer à la **programmation de l'ordre du jour** des séances publiques, en fonction de leur importance numérique. Un groupe ne comptant que dix députés peut fixer l'ordre du jour d'une séance par session ; il peut le faire

pour deux séances s'il rassemble au moins un dixième des 230 députés et pour deux séances supplémentaires par dixième de l'effectif au-delà de ce seuil. En outre, tout parlementaire n'appartenant à aucun groupe peut obtenir l'inscription à l'ordre du jour d'une proposition de loi ou de résolution par session, dès lors que la commission compétente en a proposé l'examen.

Vos rapporteurs avaient par ailleurs relevé en 2006 qu'au Royaume-Uni, la Chambre des communes réservait une partie de l'ordre du jour de chaque session aux initiatives de l'opposition¹, le Gouvernement conservant toutefois la maîtrise du calendrier. En Italie, si le programme des travaux n'est pas approuvé par les présidents des groupes représentant les trois quarts des députés, l'opposition décide d'un cinquième des points à examiner ou du temps disponible.

Enfin, dans nombre de Parlements, des **présidences de commissions permanentes législatives ou de commissions de contrôle** sont confiées à la minorité.

Ainsi, l'opposition préside trois des dix-huit commissions de la Chambre des représentants belge et exerce régulièrement les fonctions de rapporteur. Elle préside sept des dix-neuf commissions permanentes en Slovaquie. En Espagne, aux termes d'un accord conclu en début de législature, la présidence de la commission des finances des deux assemblées est confiée à la minorité. Au Luxembourg, l'opposition préside, selon une règle coutumière, les quatre commissions appelées réglementaires, dont celle chargée de l'exécution budgétaire et des comptes et la commission de contrôle du service de renseignement de l'Etat. En République tchèque, la présidence de la Chambre des députés est traditionnellement confiée à un membre du principal parti d'opposition.

B. UNE FORTE IMPLICATION DANS LES TRAVAUX DE CONTRÔLE EN SÉANCE PUBLIQUE

Les modalités de répartition du temps de parole en séance publique obéissant en général à la **règle de la représentation proportionnelle**, les groupes de l'opposition ont largement accès aux instruments de contrôle en séance publique.

Ils peuvent en outre, dans certains pays, prendre **l'initiative de débats, d'interpellations ou de questions**. Ainsi, à la Chambre des représentants belge, un cinquième des députés peut demander l'inscription d'une interpellation à l'ordre du jour de la séance plénière, la décision incombant finalement à la Conférence des présidents.

Vos rapporteurs avaient relevé en 2006 qu'en Allemagne, un quart des membres d'une commission du Bundestag pouvaient obtenir l'organisation d'une audition publique et un quart des membres de l'assemblée la création d'une commission d'enquête.

¹ 20 jours sur 155 en moyenne.

S'agissant des possibilités d'expression lors des discussions législatives, la logique proportionnelle s'applique également dans de nombreux pays. Au Luxembourg, si les temps de parole sont fixés par référence à des modèles de répartition définis par le règlement de la Chambre, un modèle ne peut être retenu qu'avec l'accord de l'opposition, qui a en cette matière le dernier mot.

C. L'IMPACT LIMITÉ DE L'OPPOSITION SUR LA FONCTION LÉGISLATIVE

Si dans plusieurs pays une part de l'ordre du jour est réservée à la discussion des propositions de loi émanant de la minorité, **peu d'initiatives législatives de l'opposition aboutissent en fait**.

En Grèce, la Vouli réserve une séance par mois à la discussion des propositions de loi en suspens, la quasi-totalité provenant des groupes de l'opposition. Cependant, au cours de la législature 2000-2004, aucune des 19 propositions de loi issues de l'opposition examinées n'a finalement été adoptée.

Vos rapporteurs avaient par ailleurs souligné en 2006 que lorsque certaines propositions de loi adoptées émanaient de l'opposition, par exemple en Italie, elles portaient sur des sujets précis et d'ordre technique.

Le **fait majoritaire** constitue par conséquent une limite logique à la capacité d'action législative de la minorité. Toutefois, si l'opposition ne peut, sauf de façon ponctuelle, faire aboutir ses initiatives législatives, elle peut généralement défendre ses positions en recourant au droit d'amendement et, dans certains pays, aux possibilités d'expression qui lui sont offertes lors de la discussion des textes.

Ainsi, en Grèce, pour chaque texte, le président de la commission désigne, après consultation des présidents de groupes, un rapporteur de la majorité et un rapporteur de l'opposition, dont la fonction ne correspond cependant pas exactement à celle que nous connaissons en France¹. Au Portugal, les rapporteurs sont en principe nommés parmi les députés n'appartenant pas au groupe parlementaire dont est issu le texte examiné.

En Autriche, le règlement donne la possibilité à un parlementaire d'exprimer une **opinion divergente** dans le rapport de la commission et à trois membres de la commission de publier un rapport de la minorité, faculté fréquemment mise en œuvre par l'opposition. Le Parlement finlandais, visité en 2006, permet également aux députés de l'opposition de présenter une contribution annexée au rapport de la commission.

En République tchèque, un cinquième des membres d'une commission de la Chambre des députés peuvent élaborer un **contre-rapport**, joint au rapport de la commission, cette possibilité étant ouverte à un tiers des membres d'une commission au Sénat. L'opposition bénéficie d'un droit similaire en Italie.

¹ *Le rapport publié par la commission est un document signé par son président et consistant principalement en un relevé de décisions de la commission.*

**Les traits communs à l'organisation du travail législatif
dans les 13 Parlements visités en 2006 et 2007**

Pays	Organisation à l'avance du calendrier législatif	Débat en séance publique avant l'examen d'un texte en commission	Examen en séance publique des conclusions de la commission	Possibilité pour les commissions d'adopter la loi	Procédures d'examen simplifié des textes
Allemagne		oui		oui	
Autriche	oui (un an)	oui	oui		
Belgique		Pour les PPL* seulement	oui		oui Sans rapport ni débat en séance plénière
Espagne		oui	oui	oui	oui
Finlande	oui	oui	oui		
Grèce		oui	oui	oui	oui
Italie	oui (trois semaines)		oui	oui	
Luxembourg		Pour les PPL* et possible pour les autres textes	oui		oui Sans rapport ni débat en séance plénière
Pologne	oui (trois semaines)	oui			oui
Portugal		oui		oui	oui (dans le cadre de la procédure d'urgence)
République tchèque		oui			oui
Royaume-Uni	oui (un an)	oui	oui		
Slovaquie	oui (six mois)	oui			

* Propositions de loi

**Le contrôle de l'activité gouvernementale
dans les 13 Parlements visités en 2006 et 2007**

Pays	Droit d'interpellation en séance publique	Droit de réplique de l'orateur lors des questions au Gouvernement	Délai contraignant pour les réponses aux questions écrites
Allemagne	Oui		Oui
Autriche			
Belgique	Oui	Oui	
Espagne	Oui	Oui	Oui
Finlande	Oui		
Grèce	Oui	Oui	
Italie	Oui	Oui	Oui
Luxembourg	Oui	Oui	
Pologne	Oui		Oui
Portugal	Oui	Droit de demander de compléments	
République tchèque		Droit de poser une question supplémentaire	Oui
Royaume-Uni		Oui	Oui
Slovaquie	Oui		

**Le suivi des affaires européennes
dans les 13 Parlements visités en 2006 et 2007**

Pays	Organes compétents en matière de suivi des affaires européennes	Association des parlementaires européens du pays aux travaux des commissions	Réserve d'examen pour les projets de textes communautaires
Allemagne	Commissions des affaires de l'Union européenne	Oui	Oui et avis contraignant du Bundesrat en matière d'organisation des Länder
Autriche	Commissions pour les affaires européennes		Avis contraignant du Parlement
Belgique	Comités d'avis dans chaque assemblée et Comité d'avis fédéral	Oui	
Espagne	Commission mixte pour l'Union européenne, commune aux deux assemblées		
Finlande	Grande commission recueillant l'avis des commissions permanentes	Oui	Oui et avis contraignant du Parlement
Grèce	Commission des affaires européennes et commissions permanentes		
Italie	Commissions des politiques de l'union européenne		Oui
Luxembourg	Commission des affaires étrangères et européennes et commissions permanentes	Oui	
Pologne	Commissions des affaires de l'Union européenne		Oui (Diète) et avis contraignant
Portugal	Commission des affaires européennes, recueillant l'avis des autres commissions		
République tchèque	Commissions des affaires européennes	Oui	Oui
Royaume-Uni	Commission de contrôle de la législation européenne (Chambre des Communes) et Commission de contrôle des affaires de l'Union européenne (Chambre des Lords)		Oui
Slovaquie	Commission des affaires européennes		Avis contraignant du Parlement

Les droits de la minorité dans les 13 Parlements visités en 2006 et 2007

Pays	Possibilité pour l'opposition d'obtenir l'inscription de questions ou de propositions de loi à l'ordre du jour	Contributions de la minorité dans les rapports des commissions	Attribution des fonctions de président ou de rapporteur de commissions d'enquête ou d'information à la minorité
Allemagne		Oui	Oui
Autriche		Expression d'une opinion divergente ou rapport de la minorité	
Belgique	Oui		
Espagne			Oui
Finlande		Oui	Oui
Grèce	Oui	Rapporteurs de la majorité et de la minorité pour chaque texte	
Italie	Oui	Oui	
Luxembourg			
Pologne		Oui (amendements rejetés)	Oui
Portugal	Oui		
République tchèque		Désignation possible d'un contre-rapporteur par un cinquième des commissaires	
Royaume-Uni	Oui		Oui
Slovaquie			

DEUXIÈME PARTIE

LES SEPT PARLEMENTS DES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE ÉTUDIÉS

I. LE LUXEMBOURG : UN PARLEMENT DE DIMENSION MODESTE EN PLEINE RÉFLEXION SUR L'AMÉLIORATION DE SES PROCÉDURES



Source : ministère des affaires étrangères

Population : 459.000 d'habitants

Superficie : 2.586 km²

Le Parlement luxembourgeois est constitué de la seule **Chambre des députés**, composée de **60 membres**, devant laquelle le gouvernement du Grand-Duché est responsable.

Depuis les élections législatives du 13 juin 2004, le gouvernement de coalition entre le parti chrétien social (PCS/CSV) du Premier ministre Jean-Claude Juncker et le parti ouvrier socialiste luxembourgeois (POSL/LSAP) est soutenu par une majorité importante de la Chambre (36 députés).

A. UNE PROCÉDURE LÉGISLATIVE SIMPLE, CARACTÉRISÉE PAR UN EXAMEN RAPIDE DES TEXTES

1. Les textes législatifs, pour la plupart d'origine gouvernementale, sont examinés attentivement par les commissions

a) L'ordre du jour de la Chambre est alimenté par les accords de la coalition au pouvoir

La Chambre des députés se réunit chaque année de plein droit en session ordinaire le deuxième mardi du mois d'octobre à 15 heures¹.

La Conférence des Présidents, présidée par le Président de la Chambre (aujourd'hui M. Lucien Weiler), qui comprend aussi le président de chaque groupe politique ou technique², fixe son ordre du jour, qui traduit le programme de la coalition au pouvoir.

A la Conférence, chaque membre dispose d'un nombre de voix égal au nombre des membres du groupe qu'il représente. Les députés qui ne sont affiliés à aucun groupe sont invités à participer à ses travaux dans les cas où celle-ci est appelée à émettre son avis sur des projets d'arrêtés ou de règlements.

Le Président de la Chambre convoque la Conférence des présidents et en dirige les débats (elle peut aussi être convoquée sur demande de deux de ses membres. Elle peut délibérer dès lors que ses membres présents à la réunion représentent la majorité des députés).

Le Premier ministre y assiste ou s'y fait représenter et les présidents des commissions peuvent y être entendus.

En pratique, le calendrier des séances publiques est établi au début de chaque session ordinaire mais l'ordre du jour lui-même n'est fixé qu'une semaine à l'avance.

La Chambre ne siège ni le lundi ni le samedi (sauf la commission des affaires étrangères et européennes). Les réunions des groupes parlementaires ont lieu le mardi matin. **Les séances plénières ont lieu en principe les mardis, mercredis et jeudis après-midi** et il n'existe plus de séance de nuit. Les commissions se réunissent les matins et après-midi qui ne sont pas consacrés à la séance publique.

Une fois la proposition de la Conférence recueillie par le Président, ce dernier soumet l'ordre du jour des séances publiques envisagé à la Chambre.

Cet ordre du jour soumis pour ratification ne peut être modifié que par un vote émis à l'initiative, soit du Président de la Chambre, soit du gouvernement ou d'un membre de la Chambre dont la proposition doit être appuyée par cinq membres au moins.

¹ Article 1^{er} du Règlement.

² Voir D.

b) Les propositions de loi doivent être prises en considération par la Chambre avant d'être examinées

L'initiative législative appartient au gouvernement et aux députés. Les projets de loi présentés au nom du Grand-Duc sont « *apportés* » à la Chambre par les membres du gouvernement.

Chaque député a pour sa part, le droit de rédiger des propositions de loi, de les signer et de les déposer sur le bureau de la Chambre. Une proposition de loi est toujours recevable sauf si elle est contraire à l'ordre public ou aux bonnes mœurs.

La proposition de loi est ensuite transmise au Conseil d'Etat et au gouvernement, celui-ci disposant de trois mois (et éventuellement d'un délai supplémentaire de trois mois) pour donner son avis sur le texte.

A partir de là, la proposition de loi doit être prise en considération par la Chambre des députés, qui évalue l'intérêt de son inscription à l'ordre du jour.

Ainsi, après réception de la prise de position du gouvernement sur une proposition de loi ou s'il ne s'est pas prononcé à son sujet dans le délai précité, la commission compétente examine une première fois le texte et en fait rapport à la Chambre. La proposition de loi est ensuite présentée et discutée une première fois en séance publique. Le temps de parole est strictement limité (dix minutes pour l'auteur du texte, pour le rapporteur, pour le gouvernement et pour chaque groupe politique ou technique ; cinq minutes pour l'expression de chaque sensibilité politique).

L'appréciation de la Chambre et la position du gouvernement sur le texte sont transmises au Conseil d'Etat. Une fois l'avis de ce dernier connu et communiqué à la Chambre, **celle-ci se prononce définitivement sur la prise en considération de la proposition de loi.**

Si elle se prononce en faveur de cette prise en considération, la proposition de loi est renvoyée à la commission compétente, qui va l'examiner selon les mêmes modalités qu'un projet de loi gouvernemental. Dans l'hypothèse inverse, le texte est abandonné. Les propositions de loi non prises en considération ou non adoptées par la Chambre ne peuvent y être réintroduites au cours de la même session.

c) Des commissions aux moyens modestes dont l'avis est déterminant pour fixer la position de la Chambre

* Des commissions nombreuses et aux moyens modestes

Après chaque renouvellement de la Chambre, cette dernière institue en son sein des commissions permanentes, dont elle fixe le nombre, la dénomination et les attributions. Chacune doit comprendre **cinq membres au moins et treize membres au plus. En principe, à chaque commission doit correspondre un secteur ministériel.**

La Chambre compte ainsi aujourd'hui 18 commissions permanentes, 4 commissions réglementaires et 1 commission spéciale (cette catégorie de commissions étant instituée sur des dossiers spécifiques).

Il revient à la Chambre de fixer, sur proposition de la Conférence des présidents, le nombre de places à attribuer dans chaque commission à chaque groupe et aux députés non inscrits **en fonction de leur représentation proportionnelle**.

Toutes les commissions nomment en leur sein, à la majorité absolue des votants et pour la durée de la session, un président et deux vice-présidents.

En pratique, chaque député est donc membre de plusieurs commissions. Rappelant qu'il était lui-même membre de 5 commissions, M.Patrick Santer, président de la commission juridique, a souligné que cette situation n'allait pas sans poser quelques difficultés d'agendas aux commissions, la plupart des parlementaires assumant de plus un mandat communal.

Il n'existe ainsi aucune obligation de présence des députés en commission (ou en séance publique). En principe, les députés subissent une réduction de l'indemnité parlementaire en proportion du nombre de leurs absences non motivées (mais la mission n'a pu vérifier si cette règle était toujours appliquée).

Le secrétariat de chaque commission est composé d'un ou deux fonctionnaires, qui assurent en fait cette fonction pour plusieurs commissions (la Chambre comptant au total 63 fonctionnaires).

- * Les travaux déterminants des commissions sur les textes législatifs
- *Chaque député peut assister aux réunions des commissions*

Le Règlement de la Chambre le rappelle, « *la priorité (de l'ordre du jour des commissions) est réservée aux projets et propositions de loi* »¹.

Lorsqu'un texte législatif est inscrit à l'ordre du jour de la Chambre, **la commission** compétente pour l'examiner **détermine son programme de travail**. **Le Président de la Chambre**, sur proposition de la Conférence des Présidents, **peut d'ailleurs suggérer aux présidents des commissions le délai dans lequel il y a lieu de déposer le rapport**.

La Conférence des Présidents renvoie en principe le texte à l'une des commissions permanentes qui fera rapport à la Chambre, les autres commissions étant éventuellement consultées **pour avis**². Leur avis est alors remis à la commission compétente au fond par l'intermédiaire du Président³.

¹ Article 19 du Règlement.

² Sur les projets de loi qui les concernent, les chambres professionnelles doivent être aussi obligatoirement consultées par la Chambre des députés.

³ Le texte peut aussi être confié à une commission spéciale ou à plusieurs commissions siégeant ensemble et élaborant un rapport commun. Toutefois, dans les faits, cette dernière procédure n'est pas utilisée. Il en va de même pour la possibilité de créer des sous-commissions sur des dossiers spécifiques.

Puis, la ou les commissions saisies nomment, à la majorité absolue, un de leurs membres en qualité de **rapporteur**. **La coutume parlementaire implique que le rapporteur appartienne au même groupe que le président de la commission et que le ministre compétent** (il appartient donc à la coalition gouvernementale).

Pour éclairer leur réflexion, les commissions peuvent procéder à toutes les auditions nécessaires et entendre les membres du gouvernement. Par ailleurs, **chaque député peut assister comme observateur aux réunions de toutes les commissions dont il n'est pas membre**, sans toutefois pouvoir prendre part aux débats et au vote.

Les travaux des commissions ne sont pas publics, sauf décision contraire de la commission ou de la Chambre. Chaque réunion fait en revanche l'objet d'un procès-verbal, formellement approuvé lors de la réunion de commission suivante.

- Les textes les plus simples ou les plus consensuels ne donnent pas lieu à un rapport

Les rapports sont soumis à l'approbation de la commission. Dans le cas où le délai fixé pour le dépôt du rapport n'est pas respecté en raison d'une carence du rapporteur, la commission, sur proposition du Président de la Chambre ou de sa propre initiative, en désigne un autre.

Chaque membre de la Chambre a le droit de présenter des amendements ou des observations écrites sur un texte à la commission qui en est saisie.

L'auteur principal d'une proposition de loi ou d'un amendement a le droit d'assister, avec voix consultative, aux réunions de la commission chargée de l'examiner.

A l'heure fixée pour la réunion, le président de la commission prend connaissance de la liste de présence et peut retarder ou ajourner cette réunion, afin d'assurer la présence effective de la majorité des membres de la commission requise pour la validité des votes (mais à la réunion suivante, convoquée spécialement pour les votes, ces derniers sont valables, quel que soit le nombre de commissaires présents).

Une fois adoptés en commission, les rapports sont distribués avant la discussion en séance publique, au moins trois jours avant les débats. Outre l'analyse des délibérations de la commission, ils contiennent des conclusions motivées et le texte proposé par la commission.

Mais, lorsqu'une commission a adopté un projet ou une proposition de loi sans modification et sans aucune observation importante de ses membres, il n'est pas déposé de rapport sur ce texte.

- La nécessaire compensation par la commission de l'augmentation des charges publiques ou de la diminution des recettes publiques issue d'une proposition de loi

Dans le cadre de l'examen d'une proposition de loi qui tend à augmenter directement ou indirectement les dépenses publiques ou à diminuer les recettes, tout rapport doit, s'il est favorable à cette proposition, indiquer les ressources ou les baisses de charges publiques permettant de couvrir la dépense ou la diminution de recettes devant résulter de l'adoption de la proposition¹.

2. Des séances publiques strictement encadrées

a) Le texte adopté par la commission sert de base à la discussion en séance publique

Une fois adopté par la commission compétente, le texte législatif est examiné en séance plénière. Ces séances **sont publiques**, sauf décision contraire émanant de la majorité des députés (sur la demande de son Président ou sur une demande écrite et signée par cinq membres).

A l'heure fixée pour la séance (en principe, **les séances publiques débutent à 14h30**), le Président a la faculté, soit d'ouvrir immédiatement cette dernière, soit de faire auparavant procéder à l'appel nominal pour vérifier le quorum. La Chambre peut en effet discuter des différents points de l'ordre du jour, quel que soit le nombre des députés présents, mais ne peut prendre aucune décision tant que la majorité des députés n'est pas réunie. En cas d'absence de quorum, le Président peut reporter un vote d'une heure ou l'inscrire à l'ordre du jour de la séance suivante.

Une question préalable peut être soulevée par un député et a alors la priorité sur la question principale de l'ordre du jour, dont elle suspend la discussion. Elle n'est pas prise en compte pour le décompte du temps de parole global alloué.

Si le Président considère qu'une motion d'ajournement ne tend qu'à entraver les travaux de la Chambre, il peut la soumettre immédiatement et sans débat au vote par main levée.

Puis, au cours de l'examen d'un texte, le rapporteur présente le rapport de la commission compétente, ses propos devant refléter les discussions de la commission.

S'engagent ensuite la discussion générale et la discussion des articles. **Sauf décision contraire de la Chambre, le texte examiné en séance plénière est celui qu'a adopté la commission.**

Enfin, les textes n'ayant pas fait l'objet de rapport en commission peuvent être adoptés sans débat en séance publique (sur proposition de la

¹ Article 62 du Règlement.

Conférence des Présidents statuant à l'unanimité, et en l'absence d'opposition d'un député, le texte est alors inscrit à l'ordre du jour avec la mention « *sans débats* »¹).

b) Un temps de parole en séance strictement encadré, un droit d'amendement étendu

La durée des débats en séance publique et le temps de parole maximal accordé aux orateurs sont strictement fixés par une décision de la Conférence des Présidents prise à l'unanimité, qui se réfère à l'un des « modèles »² de débats prévus par le Règlement (le temps de parole fixé comprend aussi la discussion des amendements). La Conférence des Présidents peut, à l'unanimité, décider d'autres temps de parole, à condition de respecter la proportion établie dans ces modèles. Aucun député, à l'exception du rapporteur, ne peut parler plus de deux fois sur une même question, sauf décision contraire de la Chambre³.

Il n'existe pas de véritable limite à l'exercice du droit d'amendement. Mais, la Chambre ne délibère sur aucun amendement présenté en séance publique s'il n'est pas appuyé par cinq députés au moins. En pratique, les amendements sont rédigés par écrit, remis au Président et distribués à la Chambre. Si cette dernière décide qu'il y a lieu de renvoyer l'amendement au Conseil d'Etat ou à une commission, elle peut suspendre la délibération.

c) Le second vote réglementaire⁴

Avant le vote sur l'ensemble d'un texte par la Chambre, sont soumis à une nouvelle discussion et à un vote définitif : les **dispositions nouvelles introduites dans le cours des débats** ; les **amendements adoptés** ; les dispositions primitives rejetées ; les articles modifiés de quelque manière que ce soit ; toutes les dispositions qui auront été admises avant que le Conseil d'Etat n'ait été entendu.

Un jour franc au moins doit s'écouler entre la séance du second vote et celle au cours de laquelle les derniers articles de la proposition ont été votés, sauf décision différente de la Chambre à la majorité des deux tiers des membres présents.

Immédiatement après ce second vote, la Chambre doit procéder au vote sur l'ensemble du projet de loi (à la majorité simple en principe). En pratique, les votes sont regroupés lors de certaines séances.

¹ Article 69 du Règlement.

² Voir annexe 4.

³ Article 33 du Règlement.

⁴ Article 70 du Règlement

d) Un recours pertinent aux nouvelles technologies de l'information

Lors de son déplacement à Luxembourg, votre mission d'information a pu constater que chaque député disposait à sa place dans l'hémicycle d'un ordinateur personnel (inséré dans son pupitre) facilitant sa participation aux débats.

Pendant la séance plénière, il peut ainsi consulter sous une forme dématérialisée tous les textes nécessaires au déroulement de cette dernière (projets ou propositions de loi ; amendements...), effectuer des recherches documentaires et envoyer ou recevoir des courriers électroniques grâce à un accès direct à une messagerie interne. Ce dispositif est en outre utilisé lorsque la Chambre décide d'utiliser le vote électronique pour un scrutin.

**Pupitre informatisé dans la salle des séances
du Parlement luxembourgeois**



3. L'intervention du Conseil d'Etat à toutes les étapes de la procédure

Apparu en 1856, le Conseil d'Etat du Luxembourg était initialement chargé, comme le Conseil d'Etat français, d'une part, d'une **fonction consultative** sur les projets et propositions de loi et, **d'autre part, d'une fonction juridictionnelle**, exercée par son Comité du contentieux qui représentait la plus haute juridiction en matière administrative.

Toutefois, **l'arrêt Procola** de la Cour européenne des droits de l'Homme en date du 28 septembre **1995** a indiqué que la composition et le fonctionnement du Comité du contentieux (qui voyaient des conseillers s'exprimer sur un texte dans le cadre de leurs fonctions consultatives avant de le faire une seconde fois dans le cadre de leurs fonctions juridictionnelles) violaient les exigences d'impartialité requises par l'article 6-1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme.

En conséquence, par la révision constitutionnelle du 12 juillet 1996, le constituant luxembourgeois a institué un ordre juridictionnel administratif dont le Conseil d'Etat est exclu et « recentré » ce dernier sur une mission de conseil du gouvernement et de la Chambre.

Composé de 21 membres formellement nommés par le seul Grand-Duc mais en pratique issus des propositions du gouvernement, de la Chambre des députés et du Conseil lui-même, le Conseil d'Etat est une institution spécifique considérée comme le « **gardien de la Constitution** ». Il a pour mission de veiller **a priori** à la conformité à la Constitution des projets et des propositions de loi, mais aussi des projets de règlement.

Il est ainsi appelé « *à donner son avis sur les projets et propositions de loi et les amendements qui pourraient y être proposés* »¹.

Ainsi, à la différence de la procédure française, le Conseil d'Etat est amené à conseiller la Chambre. C'est en principe en tenant compte de l'avis du Conseil que les commissions arrêtent définitivement les conclusions de leur rapport². En cas d'urgence demandée par le gouvernement, un texte peut être discuté sans que cet avis soit disponible, mais l'avis **doit être communiqué à la Chambre avant le vote sur l'ensemble du texte.**

De même, si la Chambre des députés a procédé au vote article par article sans procéder au vote sur l'ensemble de la loi du fait qu'une proposition ou un projet de loi aura subi, par **l'adoption d'amendements ou le rejet d'articles, des modifications** sur lesquelles le Conseil d'Etat n'aura pas été entendu, **celui-ci doit rendre son avis sur les dispositions votées par la Chambre dans un délai de trois mois au plus tard à partir de la communication de ces dispositions.** Cependant, faute d'avis dans ce délai, la Chambre peut passer au vote sur l'ensemble du texte³.

4. En pratique, les lois sont le plus souvent sanctionnées et promulguées après une seule lecture à la Chambre

a) La majorité des textes est adoptée par la Chambre à l'issue d'une seule lecture

Selon l'article 59 de la Constitution, « *toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre, d'accord avec le Conseil d'Etat, siégeant en séance publique, n'en décide autrement* ».

Après le vote sur l'ensemble d'un projet de loi, le Président consulte la Chambre sur la question de savoir s'il y a lieu ou s'il n'y a pas lieu à second vote. **Lorsque la Chambre ou le Conseil d'Etat a décidé qu'il y a lieu à second vote, il n'y est procédé qu'au moins trois mois après le premier**

¹ Article 83 bis de la Constitution.

² Article 65 du Règlement.

³ Article 66 du Règlement.

vote. Si la Chambre décide qu'il n'y a pas lieu à second vote, le projet de loi est renvoyé au Conseil d'Etat, et dans le cas où il rejoint la décision de la Chambre, le projet de loi en est définitivement dispensé.

Dans les faits, le Conseil d'Etat, sauf lorsqu'il a manifesté des « *oppositions formelles* » à l'adoption d'un texte dans son avis, autorise le plus souvent la dispense de seconde lecture.

b) La sanction et la promulgation de la loi par le Grand-Duc

Conformément à l'article 34 de la Constitution, le Grand-Duc « *sanctionne et promulgue les lois* ». Il fait connaître sa résolution dans les trois mois du vote de la Chambre.

La loi devient obligatoire trois jours après sa publication au Mémorial législatif et administratif du Grand-Duché mais elle acquiert force exécutoire dès qu'elle est approuvée et promulguée par le Grand-Duc (Cour constitutionnelle 20 avril 1912)¹.

B. L'ÉLABORATION RÉCENTE D'UNE « STRATÉGIE EUROPÉENNE » PAR LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS

1. Après un premier examen des documents européens par la commission des affaires étrangères et européennes, le suivi des affaires européennes relève de chaque commission permanente dans son secteur de compétences

La Chambre des députés analyse les propositions législatives européennes² et les divers documents de la Commission européenne, du Conseil européen, du Conseil de l'Union européenne, et du Parlement européen, adressés par le gouvernement.

En pratique, cette analyse **s'effectue tout d'abord par la commission des affaires étrangères et européennes**, de la défense, de la coopération et de l'immigration, qui assure un **rôle de coordination** en la matière.

Ces documents doivent être adressés à la Chambre en temps utile afin que celle-ci puisse rendre un **avis avant que le gouvernement ne soit appelé à prendre position dans les instances européennes compétentes**, sans que cette position lie la position du gouvernement dans ses négociations.

Par ailleurs, le dispositif semble perfectible : en janvier dernier, la Président a ainsi suggéré au Premier ministre de mettre à disposition de la Chambre des notes de synthèse sur les points traités par le Conseil de l'Union européenne.

¹ *Le contrôle de constitutionnalité des lois résulte de la saisine de la Cour constitutionnelle par toute juridiction, à titre préjudiciel. Il ne concerne pas les lois portant approbation des traités.*

² *Ces propositions sont classées en « documents A » (documents sans intérêt particulier d'un point de vue politique ou économique) et en « documents B » (documents méritant un examen plus détaillé).*

Ensuite, il appartient aux différentes commissions parlementaires d'assurer le suivi des textes qui entrent dans leurs compétences.

Les commissions peuvent ainsi inviter un commissaire européen ou un fonctionnaire des institutions communautaires pour être éclairées sur un dossier. **De même, elles peuvent entendre et bénéficier de la collaboration des députés européens élus au Luxembourg**, à l'occasion de l'examen d'un texte de loi, de projets de directives ou de règlements européens ou lors de la rédaction d'un rapport¹ (cette intervention est autorisée si la commission, par le vote à la majorité absolue, d'une résolution, estime qu'elle serait de nature à éclairer ses délibérations).

Les commissions font connaître leur point de vue sur les projets d'actes communautaires selon les procédures de droit commun (questions ; résolutions...).

La transposition des directives communautaires relève en premier lieu du pouvoir réglementaire², mais environ 36% des lois adoptées lors de la session 2005-2006 étaient d'inspiration communautaire.

2. Le souci d'une plus grande implication des députés luxembourgeois dans les questions communautaires

Une « stratégie européenne » a été initiée par la Chambre des députés à l'issue des référendums français, néerlandais et luxembourgeois sur la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe, afin de mieux informer les députés luxembourgeois de l'actualité européenne et d'identifier plus précocement les dossiers communautaires ayant des répercussions nationales importantes.

Ainsi, une **responsabilité particulière a été confiée aux présidents des commissions**, qui ont été invités à inclure, dans l'ordre du jour de chaque réunion de commission, un **point ayant trait aux questions européennes**.

A cet égard, un premier bilan établi en février sur le suivi des dossiers européens par les commissions a souligné la diversité des approches et la Chambre s'interroge sur une éventuelle harmonisation de leurs méthodes de travail en la matière. Par ailleurs, à l'instar du Sénat français, **depuis le 1^{er} janvier 2006**, la Chambre des députés dispose d'un **représentant permanent auprès des institutions communautaires**, chargé notamment de suivre les réunions de commissions du Parlement européen et d'entretenir le contact avec les parlementaires et les fonctionnaires européens.

¹ Article 25 du Règlement.

² En 2006, 41 directives ont été transposées en droit interne par la loi et 118 par voie réglementaire.

C. LE RENFORCEMENT PROGRESSIF DU CONTRÔLE DE L'ACTIVITÉ GOUVERNEMENTALE PAR LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Comme l'a souligné le député Michel Wolter, la vie politique luxembourgeoise est caractérisée à la fois par une grande proximité entre les élus et la population, par de bonnes relations personnelles entre élus et par le faible nombre de points de discorde entre la majorité et l'opposition.

Toutefois, malgré cette culture politique consensuelle, **la Chambre affirme de plus en plus son rôle de contrôle de l'action gouvernementale.**

1. Le développement d'une culture du contrôle de l'action gouvernementale

a) Une réflexion en cours sur la formalisation des modalités de mise en cause de la responsabilité du gouvernement

Le gouvernement doit obtenir et conserver la confiance de la Chambre des députés. Le Grand-Duc peut quant à lui dissoudre la Chambre, ce qui provoque de nouvelles élections législatives dans un délai de trois mois¹.

Toutefois, si le Premier ministre est choisi par le Grand-Duc sur la base des résultats des élections législatives et présente ensuite son gouvernement à la Chambre, **aucun texte ne prévoit les modalités par lesquelles cette dernière confirme sa confiance en l'exécutif ou, au contraire, met en cause sa responsabilité.** Il n'existe donc pas formellement de procédure de blâme collectif ou de motion de censure.

Comme l'a rappelé M. Paul-Henri Meyers, président de la commission des affaires institutionnelles de la Chambre, en raison de la culture politique précitée, **la coutume parlementaire a pu suffire** jusqu'à aujourd'hui à régler les difficultés survenues entre la Chambre et le gouvernement : lorsqu'à de très rares occasions, la Chambre a eu des velléités de censurer le gouvernement, ce dernier s'est retiré. Par ailleurs, au cours des cinquante dernières années, la Chambre a adressé deux blâmes individuels à des ministres qui ont démissionné.

Cependant, afin de clarifier l'état du droit et de préciser les procédures applicables, **la commission des affaires institutionnelles de la Chambre mène à l'heure actuelle une réflexion pour inscrire ces dernières dans la Constitution ou, tout au moins, dans le Règlement.**

b) Un contrôle budgétaire rigoureux

Chaque année, au cours du premier semestre, le Premier ministre fait à la Chambre une déclaration de politique générale sur l'état de la nation, suivie d'un débat général, **qui doit être « évacué » (c'est-à-dire achevé) dans le délai d'une semaine.**

¹ Article 74 de la Constitution.

Au moment d'arrêter les orientations budgétaires fondamentales de l'année suivante, **le gouvernement consulte obligatoirement la Chambre des députés** en sollicitant l'avis de sa commission des finances et du budget.

Tout comme le Conseil d'Etat et les chambres professionnelles, la Chambre des députés doit être saisie du projet de budget de l'Etat au plus tard **lors de la troisième semaine d'octobre**.

La commission des finances doit rendre son rapport au plus tard le 30 novembre et les autres commissions peuvent être saisies pour avis.

De plus, chaque membre, commission ou groupe de la Chambre a le droit de faire parvenir des notes écrites à la commission des finances, de lui poser des questions et de lui transmettre des questions à poser au gouvernement ou à un ministre. Les membres du gouvernement doivent y répondre dans les dix jours suivant leur réception. Questions et réponses sont ensuite publiées sous forme d'annexe au rapport de la commission.

La discussion du projet de loi de finances en séance plénière **est limitée à une semaine. Les différents votes ont lieu au plus tard le jeudi de la troisième semaine du mois de décembre¹**.

Enfin, une commission spécifique, présidée par un membre de l'opposition parlementaire, a été mise en place récemment pour surveiller l'exécution budgétaire.

c) L'existence d'une commission parlementaire chargée du contrôle du service de renseignement de l'Etat

Composée des présidents de groupes politiques de la Chambre, la **commission de contrôle parlementaire du service de renseignement de l'Etat** est informée sur les activités de ce service par son directeur et est autorisée à prendre connaissance de toutes les informations qu'elle juge pertinentes pour procéder à des contrôles, à l'exception de celles qui permettraient l'identification d'une source.

Elle se réunit au moins une fois par trimestre, peut se faire assister par un expert, est informée, tous les six mois, des mesures de surveillance des communications ordonnées par le Premier ministre à la demande du service, et dresse, à l'issue de chaque contrôle, un rapport final à caractère confidentiel, adressé au Premier ministre, au ministre d'Etat, au directeur du service et à ses membres.

2. Un large éventail d'outils pour faciliter l'information et le contrôle individuel des députés

Les députés luxembourgeois ont la possibilité :

- de demander à la Chambre (s'ils sont au moins cinq) d'organiser un débat d'orientation sur un sujet d'intérêt général déterminé afin de favoriser son information. En pratique, un tel débat

¹ *Le projet de loi portant approbation des comptes généraux de l'Etat doit être déposé à la Chambre au plus tard le 31 mai.*

intervient fréquemment au début de la procédure d'examen d'un texte législatif, les députés discutant alors de l'opportunité de l'inscription de ce texte à l'ordre du jour de la Chambre des députés¹ ;

- de poser des questions au gouvernement.

Les **questions écrites** au gouvernement (679 en 2005-2006) doivent obtenir une réponse du ministre compétent **dans le délai d'un mois** mais le Président² peut accorder à ce dernier un délai supplémentaire.

La question et la réponse sont ensuite intégralement publiées dans le compte-rendu de la Chambre. **Mais, à défaut de réponse du ministre à une question, celle-ci pourra être posée oralement lors de la première séance publique de la semaine suivant l'expiration du délai de réponse accordé par le Président de la Chambre.**

Un député a aussi la possibilité de **poser une question urgente à un ministre** à un moment fixé par le Président (19 en 2005-2006 ; s'il n'y a pas de séance de la Chambre, le ministre donnera une réponse écrite dans un délai d'une semaine).

Enfin, la Chambre peut réserver une partie de la séance publique à des questions avec débat (5 en 2005-2006). Le nombre de ces questions est limité par session pour chaque groupe politique et pour chaque sensibilité politique au double du nombre de leurs membres. **Elément important, s'il n'est pas satisfait par la réponse du ministre, l'auteur de la question peut lui poser une question orale supplémentaire.**

Le début de la séance publique du mardi est consacré à une heure de questions, au cours de laquelle le gouvernement est interrogé sur des sujets d'intérêt général ou d'actualité politique.

Le Président de la Chambre des députés veille à l'équilibre entre les questions posées par les membres de la majorité et celles posées par les membres de l'opposition. Il accorde ainsi alternativement la parole à un député de la majorité et à un député de l'opposition. Un député dispose au maximum de deux minutes pour poser une question et le gouvernement bénéficie de quatre minutes pour y répondre.

Les questions qui n'ont pu être posées par manque de temps, sont considérées comme retirées et peuvent être réintroduites lors d'une heure de questions ultérieure ;

- de proposer des motions et des résolutions.

Chaque député a le droit de déposer des motions adressées au gouvernement et des résolutions adressées à la Chambre des députés. Motions et résolutions, rédigées par écrit et remises au Président de la Chambre, doivent être **signées par au moins cinq députés**. Si la Chambre est

¹ Cette procédure existe aussi sous des formes diverses en Allemagne, en Espagne, en Finlande, en Pologne et au Royaume-Uni. Voir rapport d'information n° 43 (2006-2007). Des débats de consultation peuvent aussi être organisés à la demande du gouvernement.

² Le Président de la Chambre ou la Conférence des présidents en cas de contestation, est seul juge de la recevabilité formelle des questions, motions et résolutions.

appelée à se prononcer sur plusieurs motions ou résolutions traitant du même sujet, elle décide au préalable de la priorité à accorder à l'une d'elles (la première motion étant ensuite mise aux voix).

3. Une procédure d'enquête parlementaire peu utilisée

Le droit d'enquête est exercé par la Chambre elle-même ou par une commission formée en son sein. Chaque membre de la Chambre peut assister aux mesures d'instruction, sans avoir toutefois le droit de prendre la parole.

Les pouvoirs attribués à la Chambre ou à la commission d'enquête ainsi qu'à leur président sont ceux du juge d'instruction en matière criminelle¹. Toutefois, la Chambre, chaque fois qu'elle ordonne une enquête, peut fixer une limite à ses pouvoirs d'investigation.

Ces pouvoirs ne peuvent en principe être délégués *« sauf le droit de la Chambre ou de la commission de faire, en cas de nécessité, procéder par voie de délégation à des devoirs d'instruction spécialement déterminés »².*

Les perquisitions et les saisies de documents exigées par l'enquête parlementaire doivent être **autorisées par une loi spéciale**. Les citations sont faites par le ministère d'huissier, à la requête, selon le cas, du Président de la Chambre, du président de la commission ou du magistrat commis.

Les séances dans lesquelles les témoins et les experts **sont entendus, sont publiques**, à moins que la commission n'en ait décidé autrement.

Témoins, interprètes et experts sont soumis aux **mêmes obligations que devant le juge d'instruction**. En cas de refus ou de négligence d'y satisfaire, ils sont passibles des mêmes peines (ainsi, le faux témoignage est passible d'une peine d'emprisonnement allant de deux mois à trois ans et d'une privation des droits de vote et d'éligibilité pendant cinq à dix ans).

L'enquête parlementaire est contradictoire : toute personne à laquelle l'enquête peut porter préjudice a le droit d'être entendue et celui de demander des mesures d'instruction.

Les pouvoirs de la commission sont suspendus par la clôture de la session, à moins que la Chambre n'en décide autrement.

Toutefois, en pratique, en raison des **difficultés d'application de cette procédure** (législation de 1821 inadaptée ; problème non résolu de l'intervention simultanée d'une commission d'enquête parlementaire et d'une juridiction sur une même affaire), **les commissions d'enquête sont rares** (la dernière a été instituée en 2003 sur les difficultés liées aux transports routiers internationaux).

¹ Article 170 du Règlement.

² Article 181 du Règlement.

4. Un pouvoir de nomination important

La Chambre désigne au scrutin personnel et secret certaines des plus hautes autorités administratives qui garantissent le respect de l'Etat de droit : une partie des conseillers d'Etat ; trois candidats pour les postes de président, de vice-président ou de conseiller à la Cour des Comptes en remplacement d'un membre démissionnaire, décédé ou révoqué ; **le médiateur** pour une durée de huit ans non renouvelable.

La Chambre des députés peut en outre imposer au Grand-Duc de mettre fin aux fonctions du médiateur, à la demande d'un tiers des députés, notamment s'il n'exerce pas correctement sa mission,

5. Une association étroite de la Chambre à l'élaboration des textes d'application des lois

Certains projets de règlements grands-ducaux nécessitent l'assentiment de la Conférence des Présidents en vertu d'une disposition légale.¹ Ils peuvent être transmis pour avis par cette dernière à la commission compétente de la Chambre. Dans un délai fixé par la Conférence des Présidents, celle-ci doit rendre son avis. A défaut, elle est supposée avoir donné son accord au projet de règlement grand-ducal.

D. LES DROITS NOTABLES RECONNUS À L'OPPOSITION RÉSULTENT DE LA COUTUME PARLEMENTAIRE

1. L'opposition parlementaire préside certaines commissions de la Chambre

Conséquence des seuls usages de la Chambre, l'opposition parlementaire :

- bénéficie aujourd'hui d'une vice-présidence de la Chambre (accordée au parti démocratique). Les trois vice-présidences de la Chambre sont en effet attribuées aux groupes à la représentation proportionnelle ;

- est représentée au Bureau de la Chambre, qui assure la représentation de cette dernière ainsi que sa direction administrative et financière : présidé par le Président, le Bureau comprend aussi les trois vice-présidents et un maximum de sept députés (ces derniers sont aujourd'hui six, issus du parti chrétien-social (2), du parti ouvrier socialiste luxembourgeois (2), du parti démocratique (1) et des Verts (1)) ;

- préside, conformément à la coutume parlementaire, les quatre commissions dites « réglementaires » : la commission des pétitions, la commission du Règlement, la commission de l'exécution budgétaire et des

¹ Article 26 du Règlement de la Chambre des députés.

comptes, ainsi que la commission du contrôle parlementaire du service de renseignement de l'Etat.

2. L'opposition parlementaire a le dernier mot sur la fixation du temps de parole en séance plénière et peut interpellier le gouvernement

Les groupes politiques doivent comprendre au moins cinq membres, un député ne pouvant appartenir qu'à un seul groupe. Les députés peuvent aussi **s'apparenter** à un groupe politique. Enfin, les députés qui n'appartiennent pas à un groupe politique ou qui n'y sont pas apparentés peuvent former un **groupe technique**, à condition d'être au moins cinq.

L'opposition bénéficie de certaines procédures pour faire valoir ses droits ou contester les choix de la majorité de la Chambre.

Elle dispose ainsi du dernier mot en Conférence des présidents pour fixer le temps de parole accordé à chaque groupe en séance publique. Cela a été rappelé, ce temps de parole est fixé par des modèles qui encadrent strictement la durée des débats mais, en pratique, le modèle arrêté pour une discussion doit avoir été choisi avec l'assentiment de l'opposition.

En outre, la faculté laissée à cinq députés au moins de **demander l'organisation d'un débat d'orientation** permet à l'opposition parlementaire de provoquer la discussion sur l'opportunité même de l'inscription d'une réforme à l'ordre du jour de la Chambre ou d'un dossier qu'elle considère particulièrement important ;

Chaque député bénéficie à titre personnel d'un droit d'interpellation à l'égard du gouvernement (5 en 2005-2006) : en pratique, la Conférence des Présidents fixe la date de l'interpellation, qui doit être « évacuée » dans les **six mois** de l'introduction de la demande. L'interpellateur prend la parole le premier et le gouvernement clôt la discussion.

En revanche, **les propositions de loi**, qui peuvent être déposées par des députés de l'opposition (mais ces remarques sont aussi vraies pour celles déposées par des membres de la majorité), **ont en pratique peu de chance d'aboutir** : ces textes n'étant pas prévus par les accords de coalition, déterminants dans la fixation de l'ordre du jour de la Chambre, il n'existe souvent pas de majorité pour les adopter.

Elles ont toutefois un rôle « d'aiguillon législatif », incitant le gouvernement à agir dans un domaine jugé important par les députés et sont fréquemment rattachées à un projet de loi déposé ultérieurement sur le même sujet.

II. LA BELGIQUE : UN BICAMERISME INÉGALITAIRE, DES INNOVATIONS INTÉRESSANTES



Source : ministère des Affaires étrangères

Population : 10,48 millions d'habitants

Superficie : 30.528 km²

Dans le cadre de la nouvelle organisation institutionnelle fédérale induite par la Constitution du 5 mai 1993, le Parlement fédéral belge est bicaméral, composé de la **Chambre des représentants**, qui peut mettre en cause la responsabilité du gouvernement fédéral, et du **Sénat**, seconde chambre aux pouvoirs limités représentant les communautés et les régions.

Faute d'accord avec d'autres partis politiques, le parti chrétien-démocrate, vainqueur des élections législatives de juin 2007, n'a pas pu former de gouvernement. Le Roi a donc chargé M. Herman Van Rompuy, nouveau président de la Chambre, d'une mission d'exploration pour parvenir à former rapidement une coalition gouvernementale. Le Sénat a été définitivement constitué le 12 juillet.

A. COMPLEXE, LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE FÉDÉRALE¹ DONNE LA PRÉÉMINENCE À LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS DANS L'EXAMEN DES TEXTES

1. Le fédéralisme belge implique des lois fédérales au champ limité et une concertation permanente entre les diverses entités pour leur élaboration

a) Le champ de la loi fédérale est restreint par l'organisation fédérale de la Belgique

L'article 1^{er} actuel de la Constitution belge indique que « *la Belgique est un Etat fédéral qui se compose des communautés et des régions* ». **Etat fédéral, communautés et régions sont juridiquement égaux mais sont compétents dans des domaines distincts** (les compétences respectives de chaque entité sont précisées en annexe 3).

Chaque communauté a les attributions qui lui sont reconnues par la Constitution ou par les lois prises en vertu de celle-ci alors que les compétences des organes régionaux sont déterminées par la loi.

Communautés et régions disposent du prolongement international de leurs compétences.

b) Le rôle déterminant des groupes linguistiques au sein des chambres fédérales

Fédéralisme de confrontation, le fédéralisme belge a entraîné la disparition des formations politiques nationales au profit de partis flamands et francophones représentés dans les chambres fédérales (les formations écologistes francophone et flamande ECOLO et GROEN ! ont décidé de siéger ensemble).

Au sein de chaque chambre, les parlementaires se répartissent en groupes linguistiques français et néerlandais. L'article 43 de la Constitution prévoit en effet que « *pour les cas déterminés par la Constitution, les membres élus de chaque Chambre sont répartis en un groupe linguistique français et un groupe linguistique néerlandais, de la manière fixée par la loi* ».

A la Chambre, les élus bruxellois sont rattachés à l'un ou l'autre groupe selon qu'ils prêtent serment en français ou en néerlandais et, **au Sénat**, à l'exception du sénateur de la communauté germanophone, chaque membre élu du Sénat fait partie du groupe linguistique français ou du groupe linguistique néerlandais.

Pour les textes relatifs au partage des compétences entre Etat fédéral et entités fédérées, **l'article 4 de la Constitution** prévoit une adoption à la **majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique** des deux

¹ En 2006-2007, la Chambre a adopté 246 projets de loi et 33 propositions de loi alors que le Sénat adoptait 168 projets de loi et 26 propositions de loi.

assemblées, à la condition que **la majorité des membres de chaque groupe se trouve réunie** et pour autant que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les **deux tiers des suffrages exprimés (« majorité spéciale »)**.

Le bilinguisme est la règle lors des débats : chaque orateur parle dans sa langue, des traductions simultanées étant assurées. L'ensemble des documents doit être traduit en français et en néerlandais (formellement, chaque page de ces documents présente, en deux colonnes, la version française et la version néerlandaise), ce qui a un impact sur leur délai de publication.

Ce bilinguisme peut être aussi à l'origine de difficultés spécifiques : ainsi, fin mars, le Sénat a adopté un projet de loi instaurant, en français, un « *comité parlementaire chargé du suivi législatif* » qui se révèle être un « *comité parlementaire chargé de l'évaluation de la loi* » en néerlandais.

c) Le Sénat belge est parfois amené à agir comme gardien de la « loyauté fédérale »

Etat fédéral, communautés et régions doivent exercer leurs compétences « *dans le respect de la loyauté fédérale* »¹. Plusieurs procédures existent pour assurer le respect de ce principe dans l'élaboration des lois.

Tout d'abord, un **comité de concertation**, composé du Premier ministre et des principaux représentants des communautés et des régions, se réunit afin de prévenir toute difficulté sur les matières communes.

Ensuite, **pour éviter les conflits de compétences**, les textes législatifs ne peuvent être adoptés par les commissions parlementaires qu'après, d'une part, une procédure d'avis, de concertation ou de coopération avec les communautés et les régions et, d'autre part, la possible consultation du Conseil d'Etat sur demande des Présidents ou des membres des chambres fédérales (la demande de consultation exprimée par un député est mise en discussion si elle est soutenue par au moins trente de ses collègues, le Président de la Chambre étant tenu de demander l'avis du Conseil si elle est soutenue par au moins cinquante députés).

Puis, toute autorité que la loi désigne, toute personne justifiant d'un intérêt ou, à titre préjudiciel, toute juridiction, peut saisir la **Cour d'arbitrage** d'une éventuelle violation de la répartition des compétences par une norme adoptée.

En cas de **conflits d'intérêts**, une chambre législative ou un conseil² **qui estime qu'il peut être gravement lésé par un texte** ou par un amendement déposé devant une autre chambre, peut, par une **motion adoptée aux trois quarts des voix, demander que la procédure législative soit suspendue pour soixante jours** en vue d'une concertation.

¹ Article 143 de la Constitution.

² Chambre d'une entité locale.

Si celle-ci échoue et que la procédure de suspension a été mise en œuvre par un conseil « local », **le Sénat est saisi du litige et rend, dans un délai de trente jours, un avis motivé au comité de concertation** qui rend à son tour une décision dans les trente jours. En revanche, si c'est une chambre législative qui a provoqué la suspension d'un texte, le comité de concertation rend directement une décision dans les soixante jours.

Par **la procédure de la « sonnette d'alarme »**, parfois mise en œuvre, **une motion**, signée par au moins **trois-quarts des membres d'un groupe linguistique de la Chambre** et déposée à l'encontre d'un texte législatif qu'elle désigne comme « *de nature à porter gravement atteinte aux relations entre les communautés* », entre le dépôt du rapport et l'adoption du texte en séance plénière, est immédiatement déférée par le Président de la Chambre au Conseil des ministres. Ce dernier rend un avis motivé sur la motion dans les trente jours et invite la Chambre à se prononcer soit sur cet avis, soit sur le projet ou la proposition éventuellement amendés.

2. Le rôle secondaire du Sénat belge dans l'examen des textes législatifs

a) Une session qui, en pratique, dure toute l'année

Chaque année, la session ordinaire commence le deuxième mardi d'octobre et se clôture la veille du deuxième mardi d'octobre de l'année suivante (article 44 de la Constitution) par arrêté royal. **Les chambres fédérales** doivent en théorie siéger au moins quarante jours chaque année mais **restent, en pratique, en session toute l'année** (avec trois interruptions pour Noël, Pâques et du 20 juillet à la fin du mois de septembre).

Dans ce cadre, la **Conférence des présidents de la Chambre**, qui comprend le Président¹, les vice-présidents, les présidents et un membre de chaque groupe politique, ainsi que les anciens présidents de la Chambre qui y siègent encore, est chargée d'organiser les travaux de l'assemblée plénière.

Le Premier ministre ou le ministre qui le représente assiste à ses réunions. La Conférence peut également entendre les présidents des commissions.

Exemple d'une semaine de travail type à la Chambre (en pratique, l'ordre du jour de la Chambre s'écarte régulièrement de ce schéma) :

- Lundi : réunions des états-majors politiques hors des chambres ; réunions des commissions d'enquête éventuelles ;

- Mardi : réunions des commissions parlementaires et, à titre exceptionnel, séance plénière ;

- Mercredi : réunion des commissions parlementaires. Après-midi tous les quinze jours : séance plénière ;

¹ Depuis juin 2007, le Président de la Chambre est M. Herman Van Rompuy, membre du parti chrétien démocrate flamand. Le Président du Sénat, M. Armand de Decker, est issu du Mouvement réformateur. Théoriquement élus pour une session, les Présidents des chambres sont en pratique désignés pour la durée de la législature.

- Jeudi matin : réunion des groupes politiques ; après-midi : séance plénière d'abord consacrée à une heure de questions orales, aux prises en considération, aux explications de vote et aux votes sur les textes ;

- Vendredi : de plus en plus souvent, réunions des commissions d'enquête.

En revanche, le Sénat est dépourvu de Conférence des présidents et les prérogatives précitées relèvent de son Bureau¹.

Les réunions de commissions y ont lieu le mardi et le mercredi et les séances plénières, le jeudi après-midi.

Les séances de nuit sont rares à la Chambre et inexistantes au Sénat.

L'ordre du jour ainsi établi est soumis pour ratification à la formation plénière.

b) Une procédure d'examen des textes législatifs bicamérale ou monocamérale qui marque le rôle prééminent de la chambre des représentants

*Une initiative législative partagée, une prise en considération obligatoire des propositions de loi

Le droit d'initiative législative appartient d'une part, au Roi et au gouvernement, à l'origine des projets de loi, et d'autre part, à la Chambre et au Sénat, dont les membres peuvent déposer des propositions de loi. Lors de la dernière législature (2003-2007), **989** propositions de loi ont été déposées au Sénat, qui en a adopté **67**.

La prise en considération des propositions de loi par la chambre où elles sont déposées est un préalable nécessaire à leur discussion ultérieure par les deux assemblées.

Après examen de sa recevabilité par le Président, le texte est soumis à l'assemblée (à la Chambre, sous réserve d'être soutenu par au moins cinq députés). Au cours d'un débat, celle-ci décide si elle renvoie le texte à la commission compétente, si elle en ajourne l'examen ou s'il n'y a pas lieu d'en délibérer.

* Trois procédures distinctes d'examen des textes législatifs (voir schémas en annexe 5)

- La procédure bicamérale met les deux chambres sur un pied d'égalité (article 77 de la Constitution) :

Le texte de loi doit être examiné et **approuvé tant par la Chambre que le Sénat les deux assemblées étant également compétentes pour son adoption.**

¹ *Le Bureau du Sénat comprend le Président, 3 vice-présidents, les questeurs ainsi que les présidents des groupes politiques. A la Chambre, le Bureau est composé du Président, de 5 vice-présidents, de 4 secrétaires, de membres associés issus des groupes politiques comptant au moins 12 membres et n'étant pas représentés dans les précédentes catégories, et des présidents des groupes politiques ayant au moins 5 membres.*

Avant la révision de la Constitution de 1993, toutes les lois fédérales étaient élaborées selon cette procédure. A l'heure actuelle, elle concerne : la révision de la Constitution ; la législation réglant la structure et le fonctionnement de l'Etat et celle réglant les relations entre l'Etat fédéral, les communautés et les régions ; l'organisation des cours et tribunaux, du Conseil d'Etat et de la Cour d'arbitrage ; les lois portant approbation des traités.

- **La procédure monocamérale** prive le Sénat de son rôle de législateur (article 74 de la Constitution) :

La Chambre des représentants adopte seule les textes législatifs dans les matières suivantes : les **naturalisations** ; les lois relatives à la responsabilité des ministres ; **le budget** et les comptes de l'Etat¹ ; la fixation du contingent de l'armée.

- **La procédure bicamérale optionnelle** (article 78 de la Constitution) :

La Chambre des représentants adopte des textes que le Sénat a la possibilité « *d'évoquer* » (c'est-à-dire d'en prendre connaissance et d'y apporter des modifications). Mais cette « *évocation* » est contrainte par des délais stricts et **la Chambre conserve le dernier mot**.

Cette procédure est mise en œuvre pour les textes relevant de toutes les matières qui ne sont pas énumérées aux articles 74 et 77 de la Constitution, soit, la majorité des textes.

A l'issue de leur examen parlementaire, les projets et propositions de loi sont sanctionnés et promulgués par le Roi, avant d'être publiés au Moniteur belge en français et en néerlandais. Ils entrent en application dix jours après cette publication.

* En cas de conflit, le choix de la procédure législative relève de la commission parlementaire de concertation

Depuis 1993, la **commission parlementaire de concertation**, composée de vingt-deux membres (onze députés et onze sénateurs dont les Présidents de chaque chambre, qui la président alternativement pour la durée de la session) tend à :

- régler, éventuellement après avis du Conseil d'Etat, les conflits relatifs à la procédure législative qui doit être utilisée pour l'examen d'un texte. En pratique, l'auteur d'un projet ou d'une proposition de loi doit indiquer à l'article 1^{er} du texte celle qui est applicable ;

- modifier les délais prévus pour l'adoption des textes législatifs. A titre d'exemple, **lorsque le gouvernement demande l'urgence sur un projet**

¹ *Le budget du Sénat lui-même est adopté par la seule Chambre des représentants.*

de loi¹ pouvant être évoqué par le Sénat, la commission peut raccourcir certains délais. Si elle ne parvient pas à un accord, le délai d'évocation ou d'examen est automatiquement ramené à sept jours (au lieu de quinze) et le délai d'examen par le Sénat à trente jours (au lieu de soixante).

La commission prend ses décisions à la majorité absolue des membres de chacune de ses deux composantes ou, à défaut, à une majorité des deux tiers de ses membres.

3. Les commissions jouent un rôle important dans l'adoption des textes législatifs par les assemblées

a) Commissions permanentes, temporaires et spéciales

Après leur renouvellement, les chambres nomment en leur sein, pour la durée de la législature, des **commissions** constituées de **dix-sept membres** titulaires et de membres suppléants (dix-huit).

La Chambre (150 membres) comprend ainsi seize commissions permanentes et deux commissions spéciales. Le Sénat (71 membres hors enfants du Roi) prévoit dans son Règlement que le nombre de ses commissions permanentes ne peut dépasser six.

Chaque parlementaire peut appartenir à plusieurs commissions. Au Sénat, il doit être au moins membre titulaire d'une commission et suppléant dans une autre.

Les commissions permanentes sont essentiellement chargées de l'examen des textes législatifs (qui peut également incomber, à la Chambre, à des **commissions temporaires**), mais elles mènent aussi un travail d'information et de contrôle.

Les commissions spéciales peuvent être instituées pour remplir des missions autres que l'examen des projets de loi et des propositions de loi ou l'audition de questions et interpellations : le Sénat comprend ainsi une commission spéciale relative à la mondialisation.

b) Un ordre du jour contraint, des réunions en principe publiques

Le Bureau du Sénat, tout comme le Président de la Chambre, peut fixer les délais dans lesquels les commissions devront rendre leur rapport. A la Chambre, si ces délais ne sont pas respectés, le Président doit demander à la commission de nommer un nouveau rapporteur.

A titre indicatif, en début de session, les commissions élaborent un **schéma hebdomadaire** déterminant les réunions en principe consacrées au travail législatif et celles plutôt relatives aux questions et interpellations.

¹ L'urgence peut être demandée par le gouvernement lors du dépôt d'un projet de loi à la Chambre, par un membre de la Chambre au moment de la prise en considération d'une proposition de loi ou par un membre de la Chambre ou le gouvernement sur un texte transmis par le Sénat avant que son examen débute à la Chambre (article 51 du Règlement de la Chambre des représentants). Les textes sur lesquels l'urgence a été déclarée sont prioritaires.

Priorité est donnée à l'examen des budgets et des projets de loi. Les propositions de loi qui y sont liées sont jointes à la discussion, les autres n'étant inscrites que sur demande de leur auteur (**une réunion par mois est consacrée en priorité à leur examen**)¹.

Pour préparer l'examen d'un texte, chaque commission nomme **un rapporteur** en son sein (à la majorité absolue précise le Règlement de la Chambre). Examinant le texte avec la commission, son rôle est avant tout de « rapporter » en séance plénière la position de la commission.

Le rapport de la commission sur un texte doit contenir une synthèse des délibérations, les amendements déposés avec le nom de leur auteur ainsi que des conclusions motivées.

A titre exceptionnel, lorsqu'un texte n'appelle aucune remarque de fond et que la commission ne veut pas le modifier, elle ne dépose pas de rapport à son sujet.

A l'inverse, au Sénat, si une commission conclut à la nécessité de légiférer ou d'exprimer le point de vue du Sénat sur un sujet soulevé lors de ses réflexions, elle peut établir une proposition de loi ou de résolution, l'examiner, la mettre aux voix et faire rapport à son sujet, sans que le Sénat la prenne au préalable en considération (cette procédure nécessite toutefois un **accord écrit des deux tiers des membres de la commission** et l'assentiment du Président.

Le Président de l'assemblée (éventuellement sur demande d'un président de commission) peut décider qu'une commission permanente examinera un texte au fond et prévoir que d'autres commissions rendront un avis sur ce texte. La commission au fond ne peut alors clôturer ses travaux avant la réception de l'avis ou, à défaut, l'expiration du délai fixé.

A la Chambre, après division des dispositions d'un texte décidée par le Président, plusieurs commissions peuvent en être saisies au fond. Un texte reprenant toutes les dispositions adoptées par elles est élaboré pour la discussion des articles en séance publique.

Autre originalité intéressante des chambres belges, **les commissions réunies**² sont des commissions chargées d'examiner en commun des dossiers transversaux, sous la présidence du président de commission le plus âgé.

Le quorum et la majorité pour les votes sont établis en fonction du nombre total de leurs membres. **Le Sénat comprend ainsi les commissions réunies Justice, intérieur et affaires administratives, ainsi que Justice et affaires sociales.**

Une commission peut requérir la présence d'un ministre (ce dernier pouvant par ailleurs être entendu quand il le demande) et entendre des personnes ou organismes extérieurs. A la Chambre, le Président de cette

¹ En outre, à la Chambre, chaque commission permanente doit désigner en son sein un ombudspromoteur, chargé d'assurer le suivi régulier des pétitions (article 38 du Règlement).

² Articles 74 du Règlement de la Chambre des représentants et 25 du Règlement du Sénat.

dernière peut **même imposer** à une commission d'organiser des auditions contradictoires.

Les réunions sont en principe publiques¹. Par exception, les réunions de certaines commissions se tiennent toujours à huis clos (commission de vérification des pouvoirs, commission chargée du suivi des activités de renseignement...).

Les auteurs de propositions de loi ou d'amendements peuvent assister aux réunions qui les concernent avec voix délibérative et **tout membre de la Chambre peut en principe y assister.**

Sauf décision contraire prise par la commission, **chaque membre de la commission peut être accompagné par un collaborateur de son groupe politique**, qui ne peut prendre part à la discussion.

c) Les commissaires peuvent être remplacés par des suppléants pour les votes en commission

La présence d'une majorité des membres de la commission est requise en permanence pour examiner les textes législatifs et pour les votes. Chaque membre peut à tout moment demander la suspension d'une réunion si le quorum n'est pas atteint. A la séance suivante, les votes sont valables, quel que soit le nombre de membres présents.

Mais un membre titulaire d'une commission absent pour un motif valable peut être remplacé par son suppléant. Un parlementaire ayant pris part à moins de 80% des votes en un an peut toutefois voir son indemnité parlementaire réduite.

En principe, les commissions se prononcent toujours à la majorité absolue des suffrages.

4. Les débats en séance publique, concentrés sur les points essentiels des textes, modifient régulièrement les dispositifs adoptés par les commissions

a) En principe, le texte adopté par la commission sert de base à la discussion en séance plénière

Les séances **des deux assemblées sont en principe publiques** (sauf si l'assemblée décide de siéger en comité secret sur demande du Président ou de dix membres).

Sauf décision contraire de la Chambre, le texte adopté par la commission sert de base à la discussion des articles en séance.

Des questions préjudicielles (question préalable ; question d'ajournement) peuvent suspendre le débat en séance plénière. Le Règlement

¹ *Le huis-clos peut être obtenu par la Conférence des présidents ou le Bureau, par le gouvernement ou par la commission (à la Chambre, aux deux-tiers des voix).*

du Sénat reconnaît également la possibilité pour un membre de demander le renvoi d'un texte en commission ou de proposer la clôture d'un débat.

Toutefois, si le Président estime qu'une motion ne vise qu'à entraver les travaux de l'assemblée, il peut la soumettre immédiatement et sans débat au vote par assis et levé.

Lorsqu'un texte est transmis par le Sénat à la Chambre, cette dernière, sur avis des quatre cinquièmes de ses membres, peut décider de soumettre le texte directement à l'assemblée sans examen préalable en commission.

b) Des règles précises d'encadrement du temps de parole, une application libérale

A la Chambre, l'article 48 du Règlement fixe le temps de parole accordé aux orateurs pour chaque procédure. **En pratique, la Conférence des présidents arrête ce temps de parole sur la base du consensus.**

A titre d'exemple, le Règlement donne au total à **chaque orateur** trente minutes lors de la discussion générale et quinze minutes lors de la discussion des articles, chaque membre disposant en outre de cinq minutes pour la présentation d'un amendement.

M. Herman de Croo, président de la Chambre de 2003 à juin dernier, a cependant **expliqué à votre mission d'information qu'il faisait une « lecture » libérale du Règlement en séance publique** afin de laisser en pratique tout le temps nécessaire aux interventions des députés. Il a également précisé qu'en cas de dialogue avec un représentant du gouvernement, il avait introduit le principe selon lequel les députés devaient toujours avoir le dernier mot.

Au Sénat, sauf décision contraire de l'assemblée sur proposition du Bureau, le temps de parole dans les discussions générales est limité à trente minutes pour les orateurs des groupes et à dix minutes pour les autres orateurs, à cinq minutes dans la discussion des articles et des amendements et à trois minutes lors des questions préjudicielles, des prises en considération et des motions.

Les rapporteurs des commissions prennent la parole en premier pour exposer la position de ces dernières. Ils sont par ailleurs, tout comme les membres du gouvernement, entendus quand ils le souhaitent.

Le président de séance veille à accorder la parole alternativement à des orateurs favorables et défavorables à une proposition.

c) Des débats en séance plénière concentrés sur les points essentiels des textes

Le droit d'amendement est reconnu à chaque parlementaire.

Formulés par écrit et remis au Président, qui juge de leur recevabilité, les amendements, au Sénat, ne peuvent être signés « *par un nombre de sénateurs supérieur au nombre de groupes politiques de l'assemblée* »¹, et, à

¹ Article 56 du Règlement du Sénat.

la Chambre, doivent être appuyés par cinq députés au moins pour être discutés.

A la Chambre, les amendements qui tendent à revenir sur la position exprimée par le Sénat auparavant sont dénommés « *contre-amendements* ».

Si le rapport est soumis à discussion dans les délais normaux, les amendements doivent être présentés avant la clôture de la discussion générale ou avant le jour au cours duquel le projet de loi vient en séance (à défaut, ils peuvent être présentés jusqu'avant la clôture de la discussion des articles).

Lorsque des amendements ont été adoptés ou des articles d'un texte repoussés, ils sont soumis à **un second vote qui a lieu au cours d'une séance ultérieure séparée par au moins un jour de la première.**

Mme Anne-Marie Lizin, alors Président du Sénat, et M. Pieter De Crem, alors président du groupe chrétien démocrate flamand à la Chambre, ont indiqué que, dans les faits, en séance plénière, l'opposition parlementaire déposait un nombre limité d'amendements et concentrait ses interventions sur les points essentiels d'un texte, les séances ayant avant tout un rôle d'information de l'opinion.

d) Un parlementaire qui s'abstient sur un vote en séance plénière doit se justifier

Les explications de vote **peuvent être réservées par le Président aux orateurs ayant pris part à la discussion.** A la Chambre, le **système de pairage** permet à un membre présent de déclarer s'abstenir lors d'un vote au nom d'un membre absent.

Tout membre présent dans l'hémicycle qui s'abstient sur un vote est sollicité par le Président pour faire connaître les motifs de son abstention.

La majorité des membres de l'assemblée doit être présente pour que celle-ci puisse décider. Sinon, tout membre peut demander le renvoi du vote à une séance ultérieure. En cas de doute, le Président fait procéder à un appel nominal et peut suspendre la séance pendant au maximum deux heures : à défaut, le vote est reporté à la séance suivante.

En principe, toute décision doit être prise à la majorité absolue des suffrages exprimés.

Le vote par assis et levé est le plus fréquemment utilisé mais l'adoption finale d'une loi doit avoir lieu par un **vote nominatif** (vote par appel nominal, par des bulletins signés ou par un système de votation électronique).

L'ordre de la mise aux voix des questions doit permettre l'expression de toutes les opinions : les sous-amendements sont mis aux voix avant les amendements ; les contre-amendements, à la Chambre, ont priorité sur les autres amendements ; les amendements n'excluant pas le vote des autres, puis, parmi les propositions excluant les autres, celles dont le champ est le plus étendu, ont la priorité.

B. L'IMPLICATION PERMANENTE DES CHAMBRES FÉDÉRALES DANS L'EXAMEN DES AFFAIRES EUROPÉENNES SE TRADUIT PAR PLUSIEURS PROCÉDURES ORIGINALES

Bien informées de l'évolution des affaires européennes, les chambres fédérales peuvent exprimer leur point de vue assez en amont dans la procédure d'examen des dossiers communautaires.

En premier lieu, des délégations des deux chambres forment le **Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes**, composé de dix sénateurs, de dix députés et de dix membres du Parlement européen élus en Belgique¹.

En vertu de l'article 68 du règlement de la Chambre, le président du comité de la Chambre et un membre du Sénat assurent alternativement, pour une législature, la présidence du Comité d'avis fédéral.

Cette structure, qui associe, de manière inédite, les parlementaires nationaux et les parlementaires européens élus en Belgique, **a contribué à renforcer le contrôle parlementaire sur les décisions européennes et à mieux associer les chambres fédérales belges au processus de décision communautaire.**

Elle peut rédiger des avis, entend le gouvernement fédéral avant et après chaque Conseil européen, et évalue chaque année le degré d'exécution des traités et de transposition des directives en droit interne.

De l'aveu même de Mme Lizin, la Belgique a du retard dans la transposition des directives européennes en droit interne, particulièrement quand cette transposition nécessite une coopération entre l'échelon fédéral et les communautés ou les régions (environ 25% des textes législatifs examinés sont des textes de transposition).

En deuxième lieu, les commissions permanentes sont compétentes pour traiter des affaires européennes dans leur domaine d'intervention. Les membres du Parlement européen élus en Belgique participent régulièrement à leurs travaux (ils prennent part aux discussions relatives à un dossier européen avec voix consultative mais ne participent pas à la prise de décision, qui se déroule à huis-clos).

En troisième lieu, à la Chambre, chacune d'elles doit inscrire à son ordre du jour, une fois par mois, un échange de vues consacré aux questions européennes qui la concernent et qui sont à l'ordre du jour du Conseil des ministres de la Communauté européenne ou ont fait l'objet d'une décision de ce Conseil, ainsi qu'aux résolutions transmises par le Parlement européen.

¹ *Députés et députés européens forment le comité d'avis pour les questions européennes de la Chambre, présidé par le Président de cette dernière ou par un vice-président qu'il désigne (article 68 du Règlement de la Chambre des représentants).*

En quatrième lieu, à la Chambre, sous l'impulsion de l'actuel Président, chaque commission permanente a désigné un de ses membres en tant qu' « europromoteur »¹. Ce dernier est chargé du suivi, au sein de la commission, des avis, des propositions de résolution, des recommandations et des autres textes finaux du Comité d'avis précité, ainsi que des propositions d'actes normatifs et autres documents de la Commission européenne qui lui sont transmis.

En quatrième lieu, Comité d'avis et commissions peuvent se prononcer sur un dossier européen en élaborant une résolution soumise en séance plénière.

C. LES CHAMBRES FÉDÉRALES JOUISSENT DE NOMBREUSES PRÉROGATIVES POUR CONTRÔLER ET ORIENTER L'ACTION DU GOUVERNEMENT²

1. La Chambre des représentants seule peut mettre en cause le budget du gouvernement et lui retirer sa confiance

a) Par le vote d'une motion, la Chambre peut retirer sa confiance au gouvernement fédéral et provoquer sa démission

La plupart des **motions adoptées par la Chambre tendent à préciser l'état des rapports existant entre elle et le gouvernement fédéral³** :

- **la motion de confiance**, déposée par le Premier ministre, a pour objet d'accorder ou de renouveler la confiance de la Chambre au gouvernement. Elle a priorité sur toutes les autres motions. Comme la motion de méfiance, elle ne peut être votée qu'après un délai de **quarante-huit heures** suivant son dépôt.

Si cette motion est rejetée par la Chambre à la majorité absolue de ses membres, celle-ci peut, dans un délai de trois jours, se prononcer sur une motion de présentation ;

- **la motion de présentation est une motion par laquelle la Chambre**, qui vient de rejeter une motion de confiance gouvernementale, **propose au Roi la nomination d'un successeur au premier ministre**. Elle est déposée par un ou plusieurs membres de la Chambre et doit être appuyée par un tiers de ces derniers. **Son adoption à la majorité absolue des membres de la Chambre entraîne l'obligation pour le gouvernement de présenter sa démission au Roi.**

Si la motion est adoptée seulement à la majorité absolue des suffrages ou si elle est rejetée, **le Roi peut dissoudre la Chambre. Cette dissolution**

¹ *Articles 36 et 37 du Règlement de la Chambre des représentants.*

² *En amont, leur participation à la nomination des plus hauts magistrats contribue à ce rôle de contrôle (voir annexe 5).*

³ *Articles 135 à 137 du Règlement de la Chambre des représentants.*

entraîne aussi celle du Sénat. L'acte de dissolution porte convocation des électeurs dans les quarante jours et des Chambres dans les deux mois ;

- par **la motion de méfiance constructive**, recevable dans les mêmes conditions, **la Chambre retire sa confiance au gouvernement et propose simultanément au Roi la nomination d'un successeur au Premier ministre.**

L'adoption d'une telle motion à la majorité absolue des membres de la Chambre entraîne, là encore, la **démission** du gouvernement ;

- **la motion de méfiance** tend seulement pour la Chambre, à retirer sa confiance à un membre du gouvernement ou au gouvernement.

Si une telle motion est dirigée contre le gouvernement et est adoptée à la majorité absolue des membres de la Chambre, le Roi dissout cette dernière.

En pratique, pour éviter de discuter d'une motion de méfiance, le gouvernement fait souvent adopter par sa majorité une **motion pure et simple** qui tend à revenir à l'ordre du jour, à la suite d'un débat ou d'une déclaration, rendant caduques toutes les motions sauf la motion de confiance.

b) La chambre adopte seule le budget fédéral¹

La Chambre doit adopter les projets de budget selon la procédure monocamérale déjà évoquée.

La commission des finances et du budget se réunit au plus tard au cours des dix premiers jours du mois de novembre pour l'examiner et les autres commissions peuvent émettre un avis **au plus tard le 5 décembre**, le **rapport de la commission des finances devant préciser dans quelle mesure leurs propositions ont été retenues et présenter le texte de celles qui n'ont pas été conservées.** Le projet de budget doit être voté par la Chambre **au plus tard le 31 décembre de l'année qui précède l'année budgétaire.**

La Chambre procède aussi à **l'évaluation de la mise en œuvre des budgets adoptés** (réunions régulières sur l'exécution budgétaire).

c) Les membres de la Chambre jouissent d'un droit personnel d'interpellation du gouvernement fédéral

Les membres de la Chambre des représentants ont la **possibilité d'interpeller le gouvernement²**. La demande d'interpellation ne peut être formulée que **par un seul membre.**

Les interpellations jugées recevables par le Président sont développées **dans la quinzaine** suivant leur renvoi, sauf demande d'urgence par plusieurs membres de la Chambre.

En principe, les interpellations sont développées en commission, lors de la première réunion suivant leur renvoi mais la Conférence des présidents peut décider que celles d'entre elles qui présentent un intérêt particulier seront examinées **en séance plénière.** **L'interpellateur, les**

¹ Article 174 de la Constitution.

² 779 interpellations ont eu lieu depuis mai 2003.

auteurs des questions jointes et trois autres membres peuvent répliquer au gouvernement. Des motions sont fréquemment déposées à l'issue de ces débats.

2. Les chambres fédérales disposent de pouvoirs étendus pour enquêter sur la politique gouvernementale et suivre certaines activités sensibles

a) Des commissions d'enquête qui bénéficient des prérogatives des juges d'instruction

En vertu de l'article 56 de la Constitution, chaque chambre a le droit d'enquête¹. Le constituant, en n'imposant aucune restriction expresse à l'exercice de ce droit, a souhaité qu'il soit le plus étendu possible.

En pratique, la Chambre et le Sénat peuvent enquêter en formation plénière ou instituer en leur sein des commissions d'enquête parlementaire. Un ou plusieurs parlementaires doivent déposer une proposition de création d'une commission, qui doit être prise en considération (et est examinée, à la Chambre, selon la procédure monocamérale).

Si cette création est approuvée, **les membres** de la commission d'enquête (dont le nombre est variable) sont désignés en séance plénière **proportionnellement à l'effectif des groupes politiques.**

Le mandat de telles commissions est toujours limité dans le temps, fixé par l'assemblée sur proposition de la Conférence des présidents.

Les réunions au cours desquelles les commissions d'enquête entendent témoins et experts sont en principe publiques et tous les membres de la Chambre peuvent y assister.

Les membres d'une commission d'enquête ont un devoir de secret sous peine de blâme ou d'exclusion de la commission.

Les commissions d'enquête, ou le Président de la Chambre si cette dernière mène l'enquête, **disposent des mêmes compétences qu'un juge d'instruction dans le cadre d'une enquête ordinaire.** Aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 3 mai 1880, « *les enquêtes menées par les Chambres ne se substituent pas à celles du pouvoir judiciaire, avec lesquelles elles peuvent entrer en concours, sans toutefois en entraver le déroulement* ».

Selon Mme Lizin, cette coexistence possible d'une commission d'enquête et d'une procédure judiciaire a pu parfois poser des difficultés (des personnes ayant témoigné devant une commission d'enquête refusant ensuite d'être entendues par un tribunal).

La Chambre ou la commission peut en effet convoquer des témoins (et les contraindre à témoigner), les entendre sous serment, et prendre les

¹ Ce droit d'enquête est encadré par la loi du 3 mai 1880 modifiée par la loi du 30 juin 1996.

mesures d'instruction prévues par le code d'instruction criminelle (faire saisir des documents ; ordonner des perquisitions...).

Dans les faits, en particulier pour les commissions rogatoires, obligatoires pour toute mesure d'instruction portant atteinte à certains droits fondamentaux individuels, elles bénéficient de **l'assistance d'un ou de plusieurs magistrats placés sous la direction du président de la commission.**

Ces magistrats présentent les résultats de leur instruction dans un rapport écrit, qui reste secret ou peut-être rendu public par décision de la commission.

En pratique, peu de commissions ont été créées mais, depuis quelques années, l'utilisation de ce moyen de contrôle est plus fréquente. Parmi les commissions d'enquête dont les travaux ont eu le plus grand retentissement, il convient de mentionner la commission d'enquête de la Chambre relative aux événements du match de football Liverpool-Juventus du 29 mai 1985 (drame du Heysel) ou celle sur les disparitions d'enfants (affaire Dutroux) en 1996.

b) Un contrôle permanent des activités sensibles

Tout d'abord, le respect de la législation relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des chambres fédérales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, est assuré par **une commission de contrôle commune à la Chambre et au Sénat**, composée des présidents des deux assemblées, de 10 députés et 10 sénateurs désignés à la représentation proportionnelle.

Ensuite, la Chambre des représentants et le Sénat désignent respectivement en leur sein une **commission chargée du suivi du Comité permanent de contrôle des services de police** (ou Comité permanent P)¹ et une **commission chargée du suivi du Comité permanent de contrôle des services de renseignements et de sécurité** (ou Comité permanent R)².

En pratique, chaque commission supervise le fonctionnement du Comité permanent concerné. La commission de la Chambre, qui suit l'activité du Comité permanent P, est composée de sept membres, et celle du Sénat, qui suit l'activité du Comité permanent R, est composée de quatre sénateurs ainsi que du Président de l'assemblée.

Ces commissions peuvent siéger ensemble (pour examiner les rapports annuels des Comités permanents ou analyser les résultats d'une enquête demandée par l'une des chambres).

La Chambre dispose en outre d'une **commission permanente de treize membres chargée du contrôle du commerce des armes.**

¹ Ce Comité est composé de 5 experts en la matière nommés pour cinq ans renouvelables par la Chambre des représentants.

² Ce Comité est composé de 3 experts nommés pour cinq ans renouvelables par le Sénat. Comme les membres du Comité permanent P, ils ne peuvent être titulaires d'aucun mandat électif.

c) Une évaluation des lois adoptées en devenir ?

Mme Lizin a estimé que l'adoption d'un nombre croissant de textes en un temps limité par le Parlement était à l'origine de certaines « malfaçons » législatives, entraînant, en mars, l'adoption par le Sénat d'un projet de loi tendant à créer un Comité parlementaire du suivi législatif (composé de vingt-deux membres à parité entre députés et sénateurs¹).

Ce Comité pourra être saisi des difficultés d'application d'un texte par les parlementaires, les autorités publiques responsables ou les particuliers. Il devra alors faire rapport aux chambres et au ministre compétent, à charge pour ces derniers de prendre les mesures nécessaires.

Toutefois, le dispositif même de ce texte a fait l'objet de réserves importantes du Conseil d'Etat et des sénateurs en raison de ses imperfections (voir dans le b du 1 du A).

3. La fréquence des questions et des débats assure une bonne information des chambres

a) Des questions au gouvernement fréquentes avec droit de réplique

Les questions ne doivent pas concerner des cas d'intérêt particulier ou personnel, ne pas se résumer à une demande de consultation juridique et ne pas avoir le même objet que celui d'une demande d'interpellation (à la Chambre) ou d'un texte déposés antérieurement. Le Règlement du Sénat prohibe aussi les questions divulguant des informations confidentielles, celles concernant une action judiciaire en cours ou celles posées pour polémique.

Les questions écrites, remises par leur auteur au Président de l'assemblée et transmises au ministre concerné, doivent obtenir une réponse dans un **délaï de vingt jours** ouvrables, question et réponse étant publiées au « *Bulletin des questions et réponses* » de la Chambre ou du Sénat.

Au Sénat², les questions écrites restées sans réponse sont insérées au Bulletin, afin d'inciter le gouvernement fédéral à y répondre. De plus, la presse belge publie souvent un classement des dix ministres qui répondent avec le plus de retard aux interrogations des parlementaires.

A la Chambre, les questions orales peuvent être posées **soit en séance plénière, soit en commission³** (une question non encore posée en commission est inscrite à l'ordre du jour de l'heure des questions en séance plénière et a priorité sur les questions portant sur le même sujet) sur des sujets d'actualité et d'intérêt général. Pendant une heure, le **début de la séance plénière du jeudi** leur est consacré. **Le Président donne la parole alternativement à l'opposition et à la majorité.** Les questions qui n'ont pu

¹ Depuis 2000, le Sénat a développé un service d'évaluation de la législation.

² Article 71 du Règlement du Sénat.

³ En 2005-2006, ont été posées 3369 questions écrites et 3912 questions orales à la Chambre, ainsi que 2503 questions écrites et 431 questions orales au Sénat.

être posées dans le délai imparti sont reportées à la séance de questions suivante.

Les auteurs de la question bénéficient d'un droit précieux s'ils ne sont pas satisfaits par la réponse d'un ministre : ils peuvent lui répliquer ou lui poser une question supplémentaire.

En outre, une **question urgente** peut être posée en séance plénière à un moment fixé par le Président, après concertation avec le ministre compétent.

Les sénateurs souhaitant poser une question orale au gouvernement en séance plénière, en formulent la demande au Président. Le Bureau fixe le moment où il y sera répondu.

b) Débats d'actualité et débats thématiques alimentent le rôle prospectif du Sénat

Lorsque plusieurs questions orales sont posées sur un même sujet (trois au Sénat), le Président de la Chambre ou le Bureau du Sénat peut décider de regrouper ces questions afin qu'elles soient traitées au sein d'un **débat d'actualité** en séance plénière (ou, à la Chambre, en commission). A la Chambre, les débats d'actualité doivent en principe suivre l'heure des questions lors de la séance plénière du jeudi.

Les sénateurs peuvent aussi **demander des explications** au gouvernement fédéral, traitées en séance plénière ou en commission.

Conformément à son rôle de chambre de réflexion, le Sénat organise fréquemment des débats thématiques, sur proposition de l'un de ses membres et décision du Bureau (ces débats devant être inscrits lors d'une séance plénière au moins quatorze jours après cette décision).

A l'issue de ces débats, le Sénat peut adopter des **motions de recommandation**, tendant à orienter l'action des pouvoirs publics. Ces réflexions, également nourries par les travaux de certaines commissions spéciales, aboutissent parfois à des réformes législatives importantes, à l'exemple de la législation récente relative à la fin de vie.

Les parlementaires peuvent en outre déposer des **résolutions**¹, envoyées au Premier ministre. Le Règlement de la Chambre a été modifié en 2006 pour imposer au ministre compétent d'exposer, chaque année, dans une note adressée à la Chambre, la manière dont il a donné suite à cette résolution.

¹ A la Chambre comme au Sénat, chaque parlementaire, mais aussi les commissions permanentes, peuvent déposer de telles résolutions, examinées comme des propositions de loi.

D. L'OPPOSITION PARLEMENTAIRE BÉNÉFICIE DE DROITS ÉTENDUS AU SEIN DES CHAMBRES FÉDÉRALES

1. Un principe : les nominations sont effectuées en suivant la représentation proportionnelle des groupes politiques

A la Chambre, les groupes politiques doivent comprendre au moins cinq membres. Les sénateurs élus au suffrage universel direct peuvent s'organiser en fonction des listes sur lesquelles ils ont été élus alors que les sénateurs désignés par le Conseil de la Communauté française, par le Conseil flamand ou par le Sénat ne peuvent adhérer qu'au groupe à l'initiative duquel ils ont été désignés.

Or, sauf pour le Bureau et la Conférence des Présidents (qui comprennent des membres de droit, les nominations auxquelles la Chambre et le Sénat doivent procéder parmi leurs membres se font systématiquement à la représentation proportionnelle des groupes politiques¹.

Présente dans les organes directeurs de la Chambre, l'opposition parlementaire est aussi amenée à présider des commissions (3 à la Chambre). Au sein de ces dernières, les membres de l'opposition assument régulièrement à assumer la charge de rapporteur puisque ces derniers sont désignés à la majorité absolue des suffrages et en respectant l'importance proportionnelle des groupes au sein de la Chambre².

2. Les parlementaires de l'opposition peuvent « faire entendre leur voix » dans la procédure législative

Outre le dépôt de motions et de questions, l'opposition parlementaire peut notamment :

- **déposer une proposition de loi et, dans une moindre proportion, la faire adopter.** Les propositions de loi ne doivent pas être cosignées, à la Chambre, par plus de dix députés et, au Sénat, par « *un nombre de sénateurs supérieur au nombre des groupes politiques représentés dans l'assemblée* »³. A titre d'exemple, lors de la dernière législature, le parti chrétien démocrate flamand CD V a déposé 279 propositions de loi à la Chambre dont 25 ont été adoptées définitivement.

- **provoquer un débat sur l'ordre du jour** : à la Chambre, l'ordre du jour peut être modifié par un vote demandé soit par le Président, soit par le gouvernement, soit par un député appuyé par huit de ses collègues, à l'issue d'une discussion à laquelle prennent part l'auteur de la proposition de modification et un orateur par groupe politique. Ultérieurement, l'ordre du

¹ Articles 158 du Règlement de la Chambre et 84 du Règlement du Sénat.

² Article 78 du Règlement de la Chambre des représentants.

³ Articles 75 du Règlement de la Chambre des représentants et 56 du Règlement du Sénat.

jour ne pourra plus être remis en cause que par un vote émis sur une motion appuyée par le tiers des membres de la Chambre.

Au Sénat, toute contestation de l'ordre du jour arrêté entraîne une discussion et un vote ;

- à la Chambre, obtenir l'inscription d'une interpellation à l'ordre du jour de la séance plénière (cette décision est prise par la Conférence des Présidents si la proposition émane de certains de ses membres représentant au moins un cinquième des députés¹) ou déposer une motion de méfiance constructive ou de méfiance (voir III).

¹ Article 41 du Règlement de la Chambre des représentants.

III. L'ASSEMBLÉE DE LA RÉPUBLIQUE PORTUGAISE : UN PARLEMENT MONOCAMERAL MARQUÉ PAR LE RÔLE PRÉPONDÉRANT DES COMMISSIONS EN MATIÈRE LÉGISLATIVE ET EN QUÊTE D'ENCORE PLUS D'EFFICACITÉ



Source : ministère des Affaires étrangères

Population : 10,8 millions d'habitants Superficie : 92.072 km²

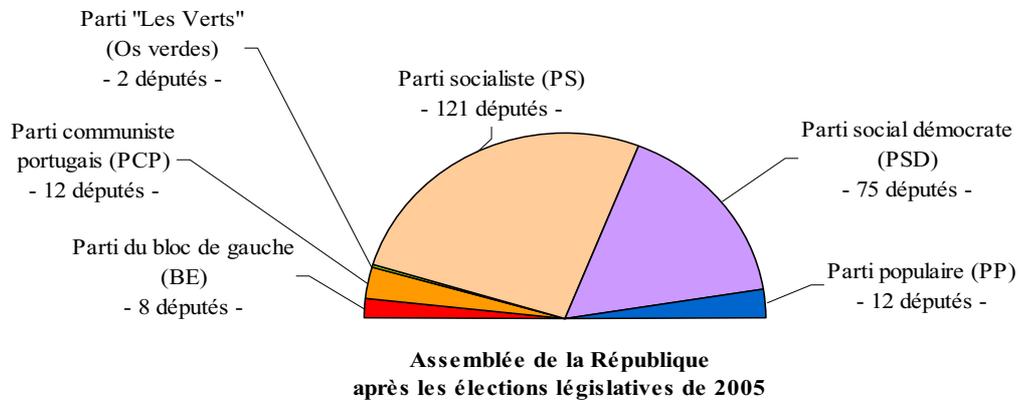
Le régime parlementaire portugais est monocaméral, en vertu de la Constitution adoptée le 2 avril 1976, après la « Révolution des Œillets ».

L'Assemblée de la République (*Assembleia de Republica*) compte actuellement 230 députés¹ –dont quatre représentant les Portugais de l'étranger (deux pour l'Europe et deux pour le reste du monde).

Les députés sont élus pour quatre ans par circonscription électorale, au scrutin de listes et selon le système de la représentation proportionnelle. Tout citoyen portugais majeur (plus de 18 ans) peut être député, à l'exception de ceux exerçant certaines fonctions (magistrats, militaires en activité...).

¹ En vertu de la Constitution, l'Assemblée de la République doit compter au moins 108 députés et au plus 230 députés. Le nombre exact est fixé par la loi électorale.

L'Assemblée de la République compte actuellement six groupes parlementaires ainsi répartis :



Une **semaine-type** d'un député portugais s'organise ainsi :

	Lundi	Mardi	Mercredi	Jeudi	Vendredi
Matin	Activité dans la circonscription	Réunions de commissions	Réunions de commissions	Réunion des groupes parlementaires	Séance plénière
Après-midi			Séance plénière	Séance plénière	

L'absence d'un député doit être justifiée dans les cinq jours auprès du Président de l'Assemblée. A défaut, il est sensé être déclaré **démissionnaire d'office** s'il ne prend pas place dans l'hémicycle au plus tard lors de la quatrième séance suivant l'ouverture de la session ou s'il est absent sans raison valable à quatre séances de l'assemblée plénière par session.

L'engagement d'une importante réforme de l'Assemblée de la République

L'actuel président de l'Assemblée de la République, M. Jaime Gama, a engagé le Parlement dans une **grande phase de réforme**, conformément aux engagements du parti socialiste dont il est issu. Il a souhaité que **tous les groupes parlementaires participent à cette réflexion**, en les invitant à présenter leurs propres contributions.

Lors de son entretien avec la mission d'information, M. Jaime Gama a précisé que cette réforme devait essentiellement conduire à des modifications techniques sur l'organisation et le fonctionnement du Parlement.

D'après les informations recueillies par la mission d'information lors de son déplacement au Portugal, les **principales pistes étudiées** concernent ainsi :

– la recherche d'une **plus grande efficacité de la procédure législative**, en évitant principalement les séances plénières trop longues et donc, parallèlement, en renforçant encore davantage le poids des commissions en la matière ;

– **l'amélioration des moyens de contrôle de l'Assemblée sur l'action gouvernementale**. Par exemple, le « débat en présence du Premier ministre » pourrait être réformé afin de le rendre moins formel et de permettre à cette occasion un réel échange entre les députés et le gouvernement portugais ;

– le **renforcement du rôle du Parlement dans le domaine européen**, en particulier au cours de l'élaboration des textes communautaires.

Selon le calendrier fixé par la présidence de l'assemblée, les groupes parlementaires devaient déposer leurs contributions avant la fin du mois d'avril, les mois de mai et juin étant destinés à leur examen pour préparer un projet de réforme¹.

A. UNE PROCÉDURE LÉGISLATIVE SIMPLE, S'APPUYANT PRINCIPALEMENT SUR LE TRAVAIL DES COMMISSIONS

En principe, la session commence le 15 septembre et s'achève le 15 juin, sauf si l'Assemblée décide une suspension à la majorité des deux tiers des députés présents. Le Parlement peut également prolonger la session ordinaire, à la demande d'une commission ou de plus de la moitié des députés.

Une session extraordinaire peut en outre être convoquée par le Président de la République « *pour s'occuper de questions particulières* ».

Les séances publiques se tiennent en principe le mercredi après-midi, le jeudi après-midi et le vendredi matin. Leur ouverture est à 10 heures le matin et à 15 heures l'après-midi.

Mme Adelina Sa Carvalho, secrétaire générale de l'Assemblée de la République, a indiqué à vos rapporteurs que les séances de nuit étaient assez rares, le Parlement s'étant imposé, depuis quelques années, « *une plus grande discipline dans la gestion de son temps* ».

1. La procédure législative ordinaire : une discussion publique préalable ; un travail approfondi, le plus souvent en commission, entériné en séance plénière

L'Assemblée de la République peut légiférer sur toutes les matières, exceptées celles concernant l'organisation et le fonctionnement du Gouvernement.

Elle est seule compétente pour légiférer dans certains domaines : les élections, les partis politiques, le budget de l'Etat, le referendum, les bases générales de l'enseignement et de la défense nationale.

En revanche, elle peut décider de déléguer sa compétence au gouvernement dans d'autres matières telles que les droits, libertés et garanties, la définition des crimes et mesures de sécurité, les impôts et le système fiscal, la compétence des tribunaux et les services de renseignements. Dans ce cas, une loi d'habilitation, dont l'initiative n'appartient qu'au Gouvernement, définit l'objet, la finalité, l'étendue et la durée de l'autorisation. L'Assemblée peut ensuite examiner les ordonnances adoptées par le Gouvernement et décider de procéder à leur ratification, en les modifiant éventuellement, ou de suspendre leur application, en totalité ou partiellement.

¹ Les principales pistes de réforme avancées par les groupes parlementaires lors du déplacement de la mission d'information ainsi que les différentes réactions qu'elles ont suscitées de la part des députés rencontrés les 3 et 4 avril 2007 sont exposées au cours de la présente étude.

a) Une initiative partagée

L'initiative des lois appartient à la fois au **Gouvernement et aux assemblées législatives régionales des régions autonomes** (Archipels des Açores et de Madère)¹, **ainsi qu'aux députés et aux groupes parlementaires**².

Les projets et propositions de loi sont irrecevables :

- en cas de non-conformité à la Constitution ;
- lorsque leur contenu a déjà été repoussé au cours de la même législature ;
- pour les textes des députés, des groupes parlementaires et des assemblées législatives régionales, lorsqu'ils aggravent les charges ou diminuent les ressources de l'Etat.

Lorsqu'il s'agit d'une proposition de loi du gouvernement ou des assemblées législatives régionales, l'exposé des motifs contient nécessairement : une récapitulation des situations sociales, économiques, financières et politiques auxquelles le texte est applicable, une information sur les avantages et l'impact de son application et un rappel de la législation en vigueur sur le sujet.

Le texte est déposé sur le bureau de l'Assemblée, le Président devant le déclarer recevable, l'enregistrer et faire procéder à sa publication. Il le renvoie ensuite pour examen à la commission spécialisée saisie au fond³.

b) Le renvoi en commission

Le parlement portugais compte actuellement **douze commissions spécialisées** –le règlement de l'assemblée prévoyant qu'elles ne peuvent être plus de quatorze–, à savoir :

Commission des affaires constitutionnelles, des droits, des libertés et des garanties	Commission du travail et de la sécurité sociale
Commission des affaires européennes	Commission de la défense nationale
Commission du budget et des finances	Commission des affaires étrangères
Commission du pouvoir local, de l'environnement et de l'aménagement du territoire	Commission de l'éducation, des sciences et de la culture
Commission des ouvrages publics, des transports et des communications	Commission des affaires économiques, de l'innovation et du développement régional
Commission de la santé	Commission de l'éthique

¹ Les assemblées législatives des régions autonomes peuvent présenter deux propositions de loi par session législative

² Selon le droit parlementaire portugais, le gouvernement et les assemblées législatives régionales des régions autonomes déposent des « propositions de loi » et les députés et les groupes parlementaires des « projets de loi ». La terminologie portugaise est donc inverse de celle retenue en français.

³ Voir, en annexe 6, le schéma représentant la procédure législative ordinaire au Portugal.

Un député ne peut être désigné dans plus de deux commissions spécialisées, à moins que, en raison de son effectif, le groupe parlementaire dont il est membre ne puisse avoir de représentants dans toutes les commissions¹. Dans cette hypothèse, chaque député dudit groupe peut appartenir à trois commissions.

Ainsi en est-il actuellement du groupe parlementaire « Os Verdes » (« Les Verts ») qui ne compte que deux membres. Sa présidente, Mme Heloisa Apolonia, a d'ailleurs mis en évidence, lors de son entretien avec vos rapporteurs, la difficulté inhérente à cette situation. En effet, d'une part, son collègue et elle sont dans l'impossibilité de participer aux travaux de toutes les commissions dont ils sont membres, et dont les réunions sont souvent simultanées, et, d'autre part, ils ne peuvent être membres que de six commissions sur douze, ce qui ne leur permet pas d'intervenir lors de la discussion détaillée de tous les textes législatifs adoptés par le Parlement. Elle a toutefois indiqué que cet état de fait lui permettait de choisir chaque semaine quelle commission elle souhaitait suivre, parmi celles dont elle est membre, en fonction de l'importance des projets ou propositions de lois examinés.

Des **sous-commissions** peuvent être créées au sein d'une commission, laquelle définit alors leur composition et leur domaine de compétence². Par exemple, existent actuellement la « sous-commission de la justice et des affaires pénitentiaires » au sein de la commission des affaires constitutionnelles ainsi que la « sous-commission de l'agriculture, du développement rural et de la pêche » au sein de la commission des affaires économiques, de l'innovation et du développement régional.

A la demande d'au moins dix députés, **une commission ad hoc** -équivalente à la commission spéciale en droit français- peut également être créée pour examiner un texte, « *lorsque son importance ou sa technicité le justifie* ».

Le travail des commissions spécialisées est encadré par la « Conférence des présidents des commissions spécialisées », présidée par le Président de l'Assemblée. Se réunissant régulièrement, elle a pour principal objet de « *prendre part à la coordination des différents aspects de l'organisation fonctionnelle des commissions et de ceux liés à l'assistance technique qui leur est apportée* » et « *d'évaluer les conditions dans lesquelles se déroule la procédure législative, en vue de contribuer à la bonne élaboration des lois et à l'efficacité des travaux parlementaires* »³.

¹ En effet, il n'existe pas d'effectif minimal pour constituer un groupe parlementaire au Portugal.

² L'ensemble des présidences des sous-commissions est réparti entre les groupes parlementaires, en fonction du principe de l'alternance et en tenant compte de la présidence de la commission. Les conclusions des travaux des sous-commissions sont présentées à la commission dont elles relèvent.

³ Article 22 du règlement de l'Assemblée de la République.

• La commission déclarée compétente est tout d'abord chargée de nommer un **rapporteur** qui ne doit en principe pas être un député appartenant au groupe parlementaire à l'origine du projet ou de la proposition de loi examiné¹.

Comme l'a indiqué M. Ricardo Rodrigues, député socialiste et membre de la commission des affaires constitutionnelles, le rapport établi par le rapporteur est personnel depuis une récente réforme de 2003. Ainsi, le rapport présente le texte et son contexte puis expose la position du rapporteur, en aucun cas de la commission².

La commission émet ensuite, dans un délai préalablement imparti par l'Assemblée, un avis, dûment motivé, sur le texte. En l'absence de délai, elle doit rendre son avis dans les trente jours suivant la transmission du texte. La commission peut demander une prorogation au Président de l'Assemblée, par requête motivée.

Si, dans le cadre de la première moitié du délai imparti à la commission pour rendre son avis, d'autres propositions ou projets de loi lui sont transmis sur le même sujet, elle doit les examiner conjointement.

Les conclusions et les avis de la commission sont rédigés sous forme d'articles et sont mis aux voix au sein de la commission. Les votes exprimés en commission par les députés ainsi que les explications de vote présentées par écrit sont publiés.

La commission saisie peut également présenter un texte alternatif au projet ou à la proposition de loi qu'elle examine. Dans ce cas, il est discuté en même temps que la proposition ou le projet de loi initial.

c) La fixation de l'ordre du jour

• **L'ordre du jour de l'Assemblée est fixé par son Président, après concertation avec la Conférence des représentants des groupes parlementaires³**, à laquelle participe autour de lui, les présidents des groupes. Le Gouvernement peut s'y faire représenter et les groupes parlementaires y ont un nombre de voix égal au nombre de députés qu'ils représentent.

A défaut de consensus, les décisions de la Conférence sont acquises avec le vote favorable de la majorité, dès lors qu'est réputé atteint le quorum correspondant à la majorité absolue des députés en exercice.

L'ordre du jour de la séance publique est **arrêté au moins quinze jours à l'avance**. M. Montalvão Machado, député du groupe PSD et vice-président de la commission des affaires constitutionnelles, a précisé que, dans le cadre de la réforme en cours du parlement, son groupe souhaitait que l'ordre du jour puisse être établi plus longtemps à l'avance.

¹ Ainsi, s'agissant d'un texte gouvernemental, le rapporteur n'est, en principe, pas nommé parmi le groupe parlementaire majoritaire.

² Auparavant, le rapport exprimait la position de la commission, laquelle devait par conséquent l'approuver.

³ Article 59 du règlement de l'Assemblée de la République.

Une fois fixé, l'ordre du jour ne peut être ni modifié, ni interrompu, à moins que le règlement ne le prévoit expressément ou que l'assemblée ne le décide par une délibération.

Il existe toutefois un système de priorité de certains textes, tels que ceux entrant dans le programme du Gouvernement ou les lois approuvant des traités internationaux. En outre, le Gouvernement peut demander l'inscription prioritaire d'un de ses textes présentant « *un intérêt national devant être traité d'urgence* »¹. Le Président de l'Assemblée décide alors d'accorder ou non cette priorité, après avoir consulté la Conférence des groupes parlementaires.

Lors de chaque séance, l'ordre du jour est précédé d'une période dite « *d'avant l'ordre du jour* », soit environ une heure consacrée à la lecture des avis imposés par le règlement ou relatifs aux affaires courantes, aux déclarations politiques et à l'examen d'affaires « *présentant une importance politique* ».

Tous les groupes parlementaires disposent enfin de la faculté d'arrêter l'ordre du jour de certaines séances publiques au cours de chaque session législative –équivalent à l'ordre du jour réservé en droit parlementaire français–, à raison :

- d'une séance lorsque le groupe comporte dix députés ;
- de deux séances, dès lors que le groupe dispose d'un effectif supérieur à dix et qu'il compte un dixième du nombre total de députés ;
- de deux séances supplémentaires, pour chaque nouveau groupe d'un dixième de députés et pour la fraction restante.

Tout député n'appartenant pas à un groupe parlementaire peut également voir une de ses propositions de loi inscrite à l'ordre du jour, lorsque la commission parlementaire saisie au fond a proposé de la discuter.

d) La discussion générale en séance plénière, équivalent d'un débat d'orientation

Dès lors qu'une proposition ou un projet de loi a été inscrit à l'ordre du jour, son auteur le présente en séance plénière. Cette présentation ouvre la **discussion générale** sur le projet ou la proposition de loi. Toutefois un texte ne peut être discuté en séance sans avoir été préalablement publié et soumis au moins cinq jours à l'avance aux groupes parlementaires et députés en ayant fait la demande.

Si la Conférence n'a pas fixé de durée globale pour la discussion, l'auteur ou l'un des auteurs du texte dispose de dix minutes pour le présenter, puis le rapporteur de la commission compétente expose, en cinq minutes, les principales remarques et avis de la commission. L'auteur dispose à nouveau de cinq minutes pour répondre au rapporteur, qui peut utiliser un temps identique pour s'exprimer à son tour une dernière fois.

¹ Article 61 du règlement de l'Assemblée de la République.

Les autres députés disposent ensuite d'une demi-heure pour demander des éclaircissements, les parlementaires n'appartenant pas au même parti que le ou les auteurs du texte en discussion bénéficiant d'une priorité¹.

La discussion s'achève lorsque tous les orateurs inscrits sont intervenus ou que la majorité des députés présents ont adopté une motion de procédure afin que le projet de loi ou la proposition de loi soit déclaré discuté.

Toutefois, généralement la Conférence détermine préalablement la durée du débat, en répartissant proportionnellement, entre les groupes parlementaires, le temps de parole qui ne peut être inférieur à six minutes. Le Gouvernement et l'auteur du texte disposent quant à eux du même temps de parole que le groupe parlementaire ayant le plus grand effectif.

Les débats comportent, outre la présentation du texte par son auteur, la présentation des conclusions de la commission par le rapporteur, des demandes d'éclaircissements ou de brèves interventions de chaque groupe².

Cette discussion aboutit à un **vote général sur les grandes orientations du texte**. Jusqu'à l'annonce du scrutin, dix députés au moins peuvent toutefois demander le renvoi du texte en commission.

Dans le cadre de la réforme actuellement engagée au sein du Parlement, il est envisagé, en particulier par le parti socialiste et le parti social démocrate, de limiter encore davantage le temps d'examen en séance plénière, en réduisant le nombre des séances publiques de trois à deux par semaine –les jeudi et vendredi. Toutefois, cette diminution du temps de séance plénière est combattue par les groupes les plus petits, qui verraient ainsi restreinte leur quote-part du temps de parole en séance. Mme Heloisa Apolonia, présidente du groupe parlementaire « Les Verts », a d'ailleurs considéré devant vos rapporteurs que le temps de parole octroyé à son groupe était déjà trop restreint.

e) La discussion détaillée, effectuée en général en commission

Dans la quasi totalité des cas, la commission compétente au fond est chargée de l'examen détaillé du texte et de son vote article par article.

Toutefois, cette discussion détaillée peut également être effectuée en séance plénière, soit parce que le texte concerne certaines matières, en particulier la citoyenneté, le territoire portugais et son unité, le droit électoral applicable aux titulaires des organes de souveraineté, le referendum, les partis politiques ou la création de collectivités locales, soit à la demande d'au moins dix députés, et avec l'accord de l'assemblée.

Lorsque des articles sont mis aux voix en commission, l'assemblée peut également décider, à tout moment, de voter à sa place, sur motion de procédure présentée par au moins dix députés. Il s'agit du « **droit d'évocation** » de l'assemblée.

¹ Chaque groupe parlementaire dispose alors d'un temps de parole de cinq minutes maximum.

² Voir, en annexe 6 du présent rapport, les grilles de temps applicables pour la législature en cours.

M. Osvaldo Castro, député socialiste et président de la Commission des Affaires constitutionnelles, a expliqué à vos rapporteurs qu'afin de faciliter leur travail, les commissions constituaient fréquemment des **groupes de travail** en leur sein, chargés de préparer la discussion détaillée des textes à examiner et dans lesquels tous les groupes parlementaires étaient représentés. Il a ainsi donné l'exemple du groupe de travail chargé, pendant deux ans, de l'examen de la loi sur les enquêtes parlementaires, et du groupe de travail actuellement en charge de la réforme du droit pénal qui fait l'objet de seize projets et propositions de loi différents.

S'agissant du **droit d'amendement**, il s'exerce, pour l'essentiel, lors de l'examen du texte en commission, et plus rarement en séance plénière. Les amendements sont irrecevables pour les mêmes motifs que les propositions de loi –à savoir pour non-conformité à la Constitution, contenu identique à des dispositions déjà repoussées au cours de la législature ou, pour les textes des députés, des groupes parlementaires ou des assemblées législatives régionales, pour aggravation des charges publiques ou diminution des ressources de l'Etat.

Mme Ana Vargas, directrice des commissions, a insisté sur l'importance du travail effectué par les commissions, l'essentiel des textes issus de l'Assemblée ayant pour origine plusieurs projets et propositions de loi présentés par le gouvernement et les députés. Ce constat a été partagé par le président de la commission des Affaires constitutionnelles, M. Osvaldo Castro, qui a en outre expliqué que le Parlement n'adoptait que très peu de textes du gouvernement sans les avoir préalablement modifiés.

f) Le vote final en séance plénière

Le **vote final** sur l'ensemble du texte a **toujours lieu en séance plénière après la discussion détaillée**. Il n'est pas précédé d'un débat, mais les groupes parlementaires disposent d'un temps de parole de trois minutes.

Les textes de loi sont **en principe** votés à la **majorité simple**. Toutefois, les lois organiques –par exemple, les lois relatives aux élections des députés ou du Président de la République, au referendum, à la défense nationale– doivent être adoptées à la majorité absolue des députés composant l'Assemblée et les révisions constitutionnelles à la majorité des deux tiers.

Votre mission d'information a pu constater que de **nombreuses propositions de loi sont examinées par le Parlement**. En effet, comme indiqué précédemment, il est fréquent que, plutôt que de déposer des amendements, les groupes parlementaires préfèrent présenter des propositions de loi proposant un projet alternatif, jointes à l'examen du texte initial.

Ainsi, au cours de l'actuelle législature –Xème législature–, et jusqu'au 26 mars 2007, 806 propositions de loi, dont 324 issues de l'opposition, ont été déposées, 167 ayant fait l'objet d'une discussion générale en séance et 58 d'un vote final en séance plénière.

La commission saisie au fond est chargée de la rédaction finale des textes adoptés. Tout en respectant l'intention du législateur, elle peut ainsi

parfaire le plan et la « *disposition générale* » du texte, par une délibération à l'unanimité.

g) La promulgation et le droit de veto du Président de la République

Une fois adoptés par l'Assemblée, les projets ou propositions de loi deviennent des « *décrets de l'Assemblée de la République* ». C'est seulement une fois promulgués par le Président de la République, avec le contreseing du Premier ministre, et publiés au Journal officiel de la République qu'ils obtiennent le nom de lois.

Lors de la promulgation, le Président de la République peut exercer son **droit de veto** sur le texte adopté, lorsqu'il estime qu'il contient des **normes contraires à la Constitution** –dans cette hypothèse, il demande l'avis de la Cour constitutionnelle– **ou pour des raisons politiques** –auquel cas il doit en faire état dans un « *message motivé* ».

Quelle que soit la raison du veto, le texte est renvoyé à l'assemblée pour examen, dans les quinze jours à compter de la notification du veto.

En cas de dispositions inconstitutionnelles, l'Assemblée peut modifier le texte et le renvoyer au Président de la République pour promulgation.

Dans les autres cas, le Parlement peut toujours confirmer le texte qu'il a adopté et passer outre le veto du Président de la République, en procédant à un nouveau vote à la majorité absolue des députés en fonctions – ou à la majorité des deux tiers pour certaines matières. Le Président de la République est alors obligé de le promulguer dans un délai de huit jours. L'Assemblée peut également décider de procéder à certaines modifications. Un nouveau décret est alors présenté au Président de la République pour promulgation.

Si les parlementaires ne confirment pas leur vote, un projet ou une proposition de loi identique ne peut être déposé au cours de la même session, à moins qu'il n'ait été procédé entre temps à de nouvelles élections législatives.

Mme Adelina Sá Carvalho, secrétaire générale de l'Assemblée de la République, a indiqué que le Président de la République n'employait que très rarement son droit de veto.

2. Des procédures permettant d'accélérer l'examen de certains textes

- Le droit parlementaire portugais prévoit tout d'abord une **procédure législative d'urgence** –article 17 de la Constitution et articles 284 et suivants du règlement de l'Assemblée de la République. Tous les projets ou propositions de loi peuvent en faire l'objet.

A l'initiative d'un député, d'un groupe parlementaire, du gouvernement ou des assemblées législatives des régions autonomes – s'agissant des seules propositions de loi de leur initiative–, la demande de procédure d'urgence est envoyée à la commission compétente.

Devant rendre un avis motivé dans les 48 heures, la commission peut alors proposer :

- la dispense ou la réduction du délai d'examen en commission ;
- la réduction du nombre d'interventions et du temps de parole des députés et du gouvernement ;
- la dispense de transmission à une commission chargée de la rédaction finale du texte ou la réduction du délai pour effectuer cette rédaction finale.

L'assemblée plénière se prononce ensuite sur l'urgence et décide des dispositions retenues. A défaut de proposition de la commission, le règlement de l'Assemblée fixe un délai d'examen en commission de cinq jours maximum et un délai de deux jours pour la rédaction finale du texte.

• **Outre cette procédure d'urgence, la Conférence des groupes parlementaires peut décider :**

- d'avancer l'inscription d'un projet ou d'une proposition de loi à l'ordre du jour ;
- de discuter en assemblée plénière d'un texte sans tenir compte des délais habituels ;
- de réduire le délai de publicité préalable des projets ou propositions de loi, à la majorité des deux tiers de ses membres, pondérée en fonction du nombre de députés qui y sont représentés.

Les députés peuvent également demander une dispense de rédaction finale du texte adopté, permettant ainsi de gagner du temps pour l'entrée en vigueur de ce dernier.

B. UN DÉVELOPPEMENT RÉCENT DU RÔLE DE L'ASSEMBLÉE DE LA RÉPUBLIQUE DANS LE DOMAINE EUROPÉEN

L'Assemblée de la République joue désormais un rôle important dans le suivi et le contrôle de la participation du Portugal au processus de construction de l'Union européenne. Son implication s'est en particulier accrue depuis l'adoption de la loi n° 43/2006 du 25 août 2006, qui est venue conforter et renouveler l'intervention du parlement en matière communautaire.

1. Une participation croissante à l'élaboration du droit communautaire dérivé : le rôle actif de la commission pour les affaires européennes

Au regard des propos recueillis par vos rapporteurs lors de leur déplacement au Portugal, l'examen des textes communautaires semble être désormais considéré comme une mission essentielle du parlement portugais.

Comme l'a confirmé M. Paulo Rangel, député du groupe PSD, le parlement portugais dispose en particulier d'un poids plus important dans le processus décisionnel européen depuis l'entrée en vigueur de la loi du 25 août 2006. En effet, désormais le gouvernement ne peut exprimer sa position sur un

projet de texte communautaire **sans avoir préalablement recueilli l'avis du parlement.**

A l'instar de la plupart des parlements des pays européens visités, l'Assemblée de la République s'est dotée d'une **commission spécialement chargée des questions européennes**¹. Comprenant 33 membres, elle est informée de tous les dossiers communautaires en cours d'examen et est chargée de donner son avis au gouvernement.

Le cas échéant, la commission chargée des affaires européennes transmet préalablement les projets de textes aux commissions spécialisées, afin qu'elles les étudient et lui donnent leur avis. Le rapport de la commission pour les affaires européennes reproduit alors en annexe les avis de ces commissions spécialisées.

Après son approbation par la commission, l'avis est soumis à l'Assemblée plénière pour y être discuté et voté, sauf s'il y a urgence motivée, auquel cas la délibération de la commission suffit.

Pour les textes communautaires de nature législative, les rapports peuvent aboutir à la rédaction et à l'adoption de résolutions soumises à l'assemblée plénière.

M. Paulo Rangel, député du groupe PSD, a en outre indiqué que le parlement portugais pouvait désormais adopter une résolution visant à adresser aux Présidents du Parlement européen, du Conseil européen, de la Commission européenne et, le cas échéant, du Comité des régions et du Comité économique et social, un « *avis motivé sur les raisons pour lesquelles le principe de subsidiarité n'est pas respecté* » par un projet de texte communautaire qui lui a été transmis (article 3 de la loi du 25 août 2006).

M. Vitalino Canas, président de la commission des affaires européennes, dont il a souligné le rôle de pivot, a mis en évidence l'accroissement de sa quantité de travail.

Présentant le projet de réforme du parlement proposé par le groupe socialiste, M. António José Seguro, député, a indiqué qu'une recomposition de la commission des affaires européennes était envisagée, afin qu'elle comprenne des membres permanents, d'une part, et des membres non permanents, qui seraient issus des commissions spécialisées concernées par le texte examiné, d'autre part.

Enfin, s'agissant de la **transposition des directives communautaires** relevant du domaine législatif, elle prend la forme d'un projet de loi présenté par le gouvernement et soumis à la procédure législative de droit commun.

¹ Créée en 1980 et alors nommée « commission pour l'intégration européenne », elle devint la « commission pour les affaires européennes » en 1987, une fois le Portugal devenu membre de la Communauté européenne.

2. Une information constante et approfondie en matière communautaire

En vertu de la loi précitée du 25 août 2006, le Parlement est tout d'abord informé, par l'intermédiaire du Gouvernement, de toutes les propositions présentées au Conseil, afin :

- d'examiner les procédures de législation et d'orientation des politiques et des actions de l'Union européenne;

- de procéder régulièrement à l'évaluation de la participation portugaise au processus de construction européenne, en réalisant à cet effet un débat semestriel en présence du Gouvernement;

- d'examiner la programmation financière de la construction de l'Union européenne, en particulier les fonds structurels et le fonds de cohésion.

La commission des affaires européennes organise également une réunion de travail avec le gouvernement à l'occasion de chaque Conseil européen –la semaine qui le précède avec le Secrétaire d'Etat chargé des affaires européennes et la semaine qui suit avec le ministre des affaires étrangères.

Dans le cadre de la coopération interparlementaire, l'Assemblée de la République est présente à la Conférence des Présidents des Parlements de l'Union et ses commissions spécialisées aux réunions organisées, de façon non régulière, pour débattre de questions spécifiques, sous l'égide de la commission correspondante du Parlement européen. La commission des affaires européennes participe aussi à la Conférence des Organes Spécialisés en Affaires Communaires (COSAC).

En assemblée plénière, trois débats sur l'Union européenne sont organisés en présence du gouvernement : un par semestre, après la fin du dernier Conseil européen de chaque présidence et un autre pour la discussion et le vote du rapport annuel de l'assemblée sur la participation du Portugal à l'Union européenne.

L'Assemblée de la République examine également la programmation financière de l'Union, notamment lors de l'examen annuel du budget de l'Etat, ainsi que les options du plan de développement régional, dans le cadre d'une procédure à laquelle participent les commissions et l'assemblée plénière.

Moins formellement, le parlement portugais organise fréquemment des colloques, des séminaires et des débats sur les questions européennes.

Enfin, depuis le début de l'année 2007 et pour une durée de 18 mois, le parlement portugais dispose d'un fonctionnaire détaché au Parlement européen, pour intégrer le Secrétariat de la COSAC à l'occasion de la présidence portugaise du Conseil de l'Union européenne. En effet, le Portugal figure parmi les rares parlements nationaux de l'Union européenne ne disposant pas d'un représentant permanent à Bruxelles.

3. La participation du parlement portugais à la désignation des titulaires de certains postes européens

Depuis l'entrée en vigueur de la loi précitée du 25 août 2006, l'Assemblée de la République participe à la sélection et à la désignation de personnalités portugaises à certaines fonctions au sein de l'Union européenne.

Ainsi, le gouvernement portugais doit désormais transmettre à l'Assemblée de la République les noms des personnes envisagées ainsi que leurs *curricula vitae*, « *afin que la commission des affaires européennes procède à leur audition et à l'examen de leurs curricula* » (articles 10 et 11).

Cette procédure concerne, tant les **fonctions juridictionnelles**, notamment celles de juge de la Cour de Justice des Communautés européennes, de juge du Tribunal de première instance, de membre de la Cour des comptes et avocat général, que **non juridictionnelles**, à l'exception de celles de membre de la Commission européenne, du Comité des régions et du Comité économique et social.

S'agissant des fonctions juridictionnelles, le gouvernement doit transmettre une liste d'au moins trois noms de candidats pour chaque poste.

C. DES MODALITÉS CLASSIQUES DE CONTRÔLE DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE

L'Assemblée de la République doit veiller au respect de la Constitution et des lois, en contrôlant en particulier les actes du gouvernement portugais et de son administration.

1. L'engagement de la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement

Comme dans la plupart des régimes parlementaires, l'engagement de la responsabilité du gouvernement s'effectue par le biais de la question de confiance et de la motion de censure.

Une fois investi, le gouvernement doit **présenter son programme** à l'Assemblée de la République, qui l'examine au cours de trois séances plénières maximum. Durant cette discussion, tout groupe parlementaire peut demander le rejet dudit programme et le gouvernement un **vote de confiance**.

A tout moment, et sur une déclaration de politique générale ou toute affaire importante présentant un intérêt national, le gouvernement peut ensuite déclencher une procédure de **question de confiance**. Le rejet de la question de confiance requiert un vote à la majorité simple des députés présents.

Un groupe parlementaire, ou le quart des députés en fonctions, peut enfin déposer une **motion de censure** sur le programme du gouvernement ou toute affaire importante présentant un intérêt national. Cette motion ne peut être adoptée qu'à la majorité absolue des députés en exercice.

Tant l'adoption d'une motion de censure que le rejet d'une question de confiance aboutissent à la démission du Gouvernement.

2. Les importants travaux d'information des commissions

a) *Les commissions d'enquête*

L'Assemblée de la République peut constituer des commissions d'enquête sur « *toute question d'un grand intérêt public* » concernant le respect des lois et de la Constitution ou les actes du gouvernement et de l'administration.

Le parlement se prononce sur la demande de création de commission d'enquête dans les quinze jours suivant la publication de la proposition ou la distribution d'une copie aux groupes parlementaires. S'il accède à la demande, il fixe la date limite à laquelle la commission doit rendre son rapport, une prorogation pouvant toutefois être obtenue.

Depuis une loi récente, l'Assemblée de la République ne peut cependant s'opposer à la création d'une commission d'enquête dès lors qu'elle est demandée par plus d'un dixième des députés.

Les membres de la commission des affaires constitutionnelles rencontrés par vos rapporteurs ont indiqué qu'en pratique, très peu de commissions d'enquête avaient jusqu'à présent été instituées, à savoir seulement deux depuis les dernières élections législatives en 2005.

Les commissions d'enquête disposent des mêmes pouvoirs d'investigation que les autorités judiciaires.

b) *Les différents outils à la disposition des commissions spécialisées*

Les commissions spécialisées contrôlent l'action du gouvernement, en disposant de la possibilité de :

- procéder à des études ;
- solliciter des informations ou des avis ;
- demander à entendre tout citoyen et convoquer tout agent de l'administration, tout dirigeant ou employé des services de l'Etat gérés conformément aux règles de droit privé ;
- réaliser des auditions parlementaires ;
- engager des spécialistes pour les assister dans leurs travaux ;
- effectuer des missions d'informations ou d'étude.

c) *Le contrôle de l'application des lois*

L'application des lois votées par le Parlement est contrôlée par la Conférence des commissions spécialisées. Chaque loi fait ainsi l'objet d'un rapport, six mois après son adoption, sur sa mise en œuvre et l'entrée en vigueur des normes permettant son application.

3. Le contrôle de l'action gouvernementale en séance publique : les questions, les interpellations et les débats

a) Les questions

Outre les questions écrites, appelées « requêtes »¹, les députés peuvent tout d'abord poser des **questions orales** au gouvernement, dans le cadre de séances plénières tenues tous les quinze jours.

La répartition des questions est effectuée par la Conférence des représentants des groupes parlementaires en fonction de la représentation de chaque groupe. Le gouvernement répond sans délai aux questions.

Il existe également des **séances de questions d'actualité**, au cours desquelles les députés posent leurs questions pendant trois minutes maximum, le gouvernement disposant du même temps pour y répondre. Tout député bénéficie ensuite, s'il le souhaite et avec priorité pour l'auteur de la question, de deux minutes pour demander, sans délai, des éclaircissements supplémentaires sur la réponse qui lui a été fournie.

b) Les interpellations

Durant chaque session parlementaire, **tout groupe parlementaire** peut demander l'ouverture de **deux débats, appelés interpellations, sur des matières de politique générale ou de politique sectorielle**.

La séance d'interpellation débute par l'intervention d'un député membre du groupe parlementaire auteur de l'interpellation, suivie de celle d'un membre du Gouvernement.

c) Les débats

Tout d'abord, le Premier ministre doit se présenter la première semaine de chaque mois devant l'assemblée plénière pour répondre aux questions des députés. Il s'agit du « **débat en présence du Premier ministre** ».

Le Premier ministre prononce un discours de 12 minutes maximum, qui ouvre le débat et est suivi d'une phase de questions comportant trois tours.

Lors du premier tour, tous les groupes parlementaires peuvent poser leur question. Au cours du second tour, seuls les quatre plus grands groupes peuvent intervenir. Puis, ce ne sont plus que les deux groupes parlementaires à l'effectif le plus important qui peuvent interroger le Premier ministre, le groupe de l'opposition étant prioritaire. Les députés disposent de 5 minutes, pour la première question, puis de 3 minutes pour les autres, le Premier ministre y répondant sans délai.

Ensuite, le Gouvernement peut à tout moment proposer l'organisation d'un **débat sur une « affaire d'importance nationale »**.

1 D'après le règlement de l'Assemblée de la République, il est répondu « en temps utile » à ces questions écrites. Au cours des mois de janvier, avril et juillet, les requêtes restées sans réponse plus de trois mois sont de nouveau publiées.

Enfin, des **débats sur la politique générale** peuvent se tenir, à une date convenue entre le gouvernement et le Président de l'assemblée, au cours des dix dernières séances de la session législative. Ils sont ouverts par un discours du gouvernement portant sur l'état de la Nation et donnent ensuite lieu à des questions des parlementaires.

L'avenir de ces procédures est actuellement très discuté dans le cadre de la réforme du parlement, la plupart des députés rencontrés par vos rapporteurs manifestant la nécessité d'en limiter la durée et de les rendre plus vivants et interactifs.

M. António José Seguro, député socialiste chargé d'élaborer un projet de réforme pour son groupe parlementaire, a indiqué que celui-ci devrait par exemple proposer de diminuer le temps consacré au débat en présence du Premier ministre -actuellement de 3 heures 10 à 4 heures en moyenne-, en le réduisant à un seul tour de questions/réponses, tout en octroyant un temps de parole à chaque groupe parlementaire qui en disposerait librement.

4. L'examen des pétitions de citoyens

Les citoyens portugais disposent d'un droit de pétition leur permettant de présenter « *des demandes ou des suggestions écrites relatives à la défense de [...] droits, de la Constitution, de la loi ou de l'intérêt général* »¹.

Droit universel et gratuit consacré par la Constitution et la loi n° 43/90 du 10 août 1990, le droit de pétition s'exerce par une demande écrite, dûment identifiée -l'adresse de l'un des signataires doit être mentionnée-, adressée au Président de l'Assemblée de la République.

La pétition est ensuite examinée par la commission spécialisée concernée ou par une commission *ad hoc*, qui élabore un rapport dans un délai de 60 jours prorogable. Ce rapport peut proposer les mesures jugées utiles pour répondre à la demande des pétitionnaires.

Toute pétition signée par plus de 4.000 citoyens est obligatoirement publiée au journal officiel et examinée en séance plénière.

L'examen d'une pétition par l'Assemblée peut aboutir :

- à sa transmission au ministre compétent pour une éventuelle mesure législative ou administrative ;
- à sa transmission au procureur général de la République, à la police judiciaire ou au médiateur de la République ;
- à l'ouverture d'une enquête parlementaire ;
- au dépôt d'une proposition de loi.

¹ Article 52 de la Constitution.

D. DES DROITS RECONNUS À LA MINORITÉ

Sans disposer d'un véritable statut, les groupes parlementaires minoritaires bénéficient de droits, pour certains reconnus dans le règlement de l'Assemblée et pour d'autres relevant de la simple coutume.

1. Des postes importants confiés aux membres de l'opposition

Certaines fonctions sont tout d'abord réparties entre les groupes parlementaires proportionnellement à leurs effectifs. Ainsi en est-il des postes de vice-présidents –au nombre total de quatre– et de présidents de commission.

Lors de son entretien avec vos rapporteurs, Mme Adelina Sá Carvalho, secrétaire générale de l'Assemblée, a confirmé que **plusieurs présidences de commissions étaient confiées à des parlementaires issus de l'opposition.** Elle a expliqué que, par **tradition**, des membres de l'opposition présidaient ainsi deux des plus importantes commissions : la commission des finances et la commission des affaires étrangères.

Ensuite, il semble également assez fréquent que, dans le cadre de la procédure législative, la **fonction de rapporteur** soit exercée par un **membre de l'opposition.** En effet, la coutume veut que le rapporteur n'appartienne pas au groupe politique à l'origine du projet ou de la proposition de loi.

Mme Adelina Sá Carvalho a affirmé que ce principe était effectivement appliqué, y compris pour les projets de loi présentés par le gouvernement, le rapporteur n'appartenant pas, dans ce cas, à la majorité parlementaire. **Elle a toutefois relativisé l'importance de ce droit accordé à la minorité, dans la mesure où, depuis 2003, le rapport établi par le rapporteur est strictement personnel et n'engage en rien la commission.**

Enfin, il est d'usage que la présidence des commissions d'enquête soit également occupée par un membre de l'opposition –à la différence du rapporteur qui est élu par la commission.

2. Une certaine implication dans les travaux de l'Assemblée

L'opposition participe aux travaux du parlement, tant dans le cadre de la procédure législative que pour contrôler l'action gouvernementale.

Tout d'abord, **les groupes de l'opposition participent à la fixation de l'ordre du jour** et peuvent y inscrire, en fonction de leurs effectifs, un certain nombre de leurs initiatives au cours de chaque session¹.

Ainsi, plusieurs propositions de loi issues des groupes minoritaires sont discutées et adoptées chaque année. Il s'agit en particulier de celles présentées parallèlement à l'examen de projets ou propositions de loi de la majorité². Toutefois, certaines sont également adoptées pour leur objet propre. La présidente du groupe parlementaire « Les Verts », Mme Heloisa

¹ Voir le 1 du A du présent III.

² Voir le 1 du A du présent III.

Apolonia, a ainsi indiqué à vos rapporteurs que son groupe était à l'origine de la récente loi sur la sécurité des transports publics d'enfants.

L'intervention de l'opposition en matière législative se manifeste également par l'exercice de son droit d'amendement et du droit de parole de ses membres, illimité en commission. En outre, **la création fréquente de groupes de travail au sein des commissions pour préparer la discussion détaillée d'un texte permet d'associer pleinement les députés de l'opposition**, tous les groupes y étant en principe représentés.

Vos rapporteurs ont néanmoins pu constater que, malgré ces dispositions, les groupes minoritaires du parlement considèrent ne pas être suffisamment impliqués dans l'élaboration de la loi.

Enfin, la minorité joue un rôle non négligeable dans le contrôle de l'action gouvernementale. Elle use pour cela des moyens alloués à tous les députés –questions, interpellations, motion de censure... En outre, depuis une loi récemment adoptée, les membres de l'opposition peuvent également, non seulement **imposer la création de commissions d'enquête** – à la demande d'un dixième des députés composant l'Assemblée–, mais également **influer véritablement sur leurs travaux**, en les obligeant à entendre un certain nombre de personnalités, malgré le désaccord de la majorité.

IV. LA VOULI GRECQUE : UN PARLEMENT MONOCAMÉRAL EXERÇANT EN PERMANENCE ET DE FAÇON ÉQUILIBRÉE SES FONCTIONS LÉGISLATIVES ET DE CONTRÔLE, AVEC L'APPUI D'UN SERVICE SCIENTIFIQUE



Source : ministère des Affaires étrangères

Population : 11 millions d'habitants Superficie : 132.000 km²

Après la dictature des colonels (1967-1974), la Grèce s'est dotée d'un régime de « *démocratie parlementaire présidée* ». Comme le rappelle Mme Anna Benaki, présidente du Parlement hellénique, « *suivirent onze années d'une vie politique marquée par le fonctionnement normal des institutions mais aussi par une querelle doctrinale concernant l'étendue des compétences présidentielles et, en 1986, eut lieu la première révision de la charte constitutionnelle du pays, à l'initiative de la majorité au pouvoir (PASOK)* ».

Cette réforme limita les compétences du Président de la République et renforça la composante gouvernementale du régime. Ainsi amendée en 1986, la Constitution de la République hellénique définit le système politique du pays comme une démocratie parlementaire.

La Constitution fut à nouveau révisée en 2001, afin de prendre en compte le développement des nouvelles technologies, de consacrer la protection de l'environnement, de proclamer un Etat de droit social, d'attribuer une compétence législative aux commissions permanentes, de moderniser le contrôle de constitutionnalité des lois et d'élever au rang constitutionnel les autorités administratives indépendantes.

Le pouvoir législatif est exercé par une Chambre unique (la « Vouli »), et le pouvoir exécutif par le gouvernement. Le Premier ministre, dont le gouvernement doit obtenir la confiance du Parlement, dispose de pouvoirs étendus. Le mandat des **300 députés** de l'assemblée est de quatre ans. 288 députés sont élus dans 56 circonscriptions électorales, soit au scrutin proportionnel (dans 50 circonscriptions), soit au scrutin uninominal à un tour (dans 6 circonscriptions)¹. Une formation politique doit recueillir au moins 3% des suffrages pour être représentée au Parlement. En outre, 12 députés sont désignés au niveau national par les partis politiques, auxquels est attribué un nombre d'élus proportionnel aux voix obtenues.

Le président de la République est élu par les députés à une majorité renforcée pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois.

Les élections législatives du 7 mars 2004, remportées par la Nouvelle Démocratie, ont confirmé la bipolarisation de la vie politique grecque, dominée à gauche par le PASOK et à droite par la Nouvelle Démocratie².

Composition de la Chambre des députés à l'issue des élections législatives du 7 mars 2004

Parti politique	% des suffrages exprimés	Nombre de sièges
Nouvelle démocratie (ND)	45,36	165
PASOK (Mouvement socialiste panhellénique)	40,55	117
KKE (Parti communiste)	5,90	12
SYNASPISMOS (Coalition de la gauche et du progrès)	3,26	6
TOTAL	95,07*	300

* Le reste des suffrages exprimés se répartit principalement entre le LAOS (2,19 %), le DHKKI (1,79 %) et l'ENKENT (0,26 %) qui n'ont obtenu aucun siège à la Chambre des députés.

¹ Pour être électeur, il faut être citoyen grec, avoir 18 ans révolus et jouir de tous ses droits civiques. **Le vote est obligatoire en deçà de 70 ans.**

² Quatre formations politiques sont actuellement représentées au Parlement :

- Le Parti socialiste panhellénique (PASOK), formation fondée en septembre 1974 par Andréas Papandréou. Le parti est devenu avec Costas Simitis une formation sociale-démocrate européenne ;

- La Nouvelle démocratie (ND), parti fondé par Constantin Caramanlis en octobre 1974 avec des personnalités de l'ancienne Union du Centre et des indépendants ;

- Le Parti communiste (KKE), formation issue du Mouvement socialiste et ouvrier ;

- La Coalition des forces de gauche et du progrès (Synaspismos), parti né en 1989 et rassemblant l'ancienne aile gauche du PASOK, les deux partis communistes grecs et des écologistes.

A. UNE ORGANISATION ORIGINALE ASSURANT LA PERMANENCE DU POUVOIR LÉGISLATIF

L'organisation du Parlement hellénique vise à assurer la permanence du pouvoir législatif. Ainsi, la Chambre des députés peut siéger en assemblée plénière ou en formations restreintes appelées « *sections* ». L'« *œuvre législative* » est l'expression consacrée par le droit constitutionnel grec pour désigner les étapes successives de l'élaboration de la loi.

1. L'encadrement précis du régime des sessions et le rôle central du président de la Chambre dans la fixation de l'ordre du jour

a) Une session unique d'octobre à juin, susceptible d'interruption par le Président de la République

L'article 64 de la Constitution de 1975 dispose que la Chambre des députés se réunit de plein droit chaque année en session ordinaire pour ses travaux annuels le premier lundi du mois d'octobre, sauf si le Président de la République la convoque plus tôt en session extraordinaire, comme le lui permet l'article 40.

Il appartient au Président de la République de prononcer, en personne ou par l'intermédiaire du Premier ministre, l'ouverture et la fin de chaque législature.

Il peut en outre suspendre les travaux de la session parlementaire, soit en ajournant son ouverture, soit en décidant une interruption. Cette suspension ne peut excéder trente jours, ni être répétée au cours de la même session parlementaire sans l'assentiment de la Chambre.

La session ordinaire ne peut durer moins de cinq mois, sans compter, le cas échéant, le temps de la suspension prononcée en application de l'article 40. En pratique, la Chambre des députés siège du premier lundi du mois d'octobre à la fin du mois de juin, et prolonge ses séances au-delà lorsque cela est nécessaire. Elle interrompt ses travaux à Noël et à Pâques.

La Chambre des députés peut enfin être réunie, en dehors de la session ordinaire, pour des **sessions spéciales**, dans les cas prévus par la Constitution :

- pour l'élection du Président de la République (article 32, § 5) ;
- pour décider s'il y a lieu de procéder à l'élection d'un nouveau Président de la République lorsque le président en place est empêché d'exercer ses fonctions depuis plus de trente jours (article 34, § 2) ;
- pour se prononcer sur un décret présidentiel organisant des mesures relatives à l'état de siège (article 48, § 2 et 3) ;
- pour se prononcer sur la question de confiance après la formation du Gouvernement (article 84, § 1).

b) Une définition très précise des jours et horaires de séance

Le Règlement de la Chambre des députés définit très précisément les jours et horaires des séances publiques. Ainsi, **la Vouli se réunit en assemblée plénière trois fois par semaine, les lundi, mercredi et jeudi, pour exercer sa fonction législative et deux fois par semaine, les mardi et vendredi, pour ses travaux de contrôle** (article 53). En outre, l'assemblée plénière et les sections de la Chambre des députés peuvent, à titre exceptionnel, se réunir les autres jours de la semaine.

S'agissant des horaires de séance, l'article 54 du Règlement de la Chambre dispose que les séances de l'assemblée plénière **commencent à 18 heures**, sauf les jeudi et vendredi, pour lesquels l'ouverture est fixée à 10 heures. Au cours des trois premiers jours de la semaine, la Chambre des députés siège donc le soir, voire la nuit (sans dépasser minuit selon le professeur Kostas Mavrias, président du Conseil scientifique du Parlement).

c) Le rôle prépondérant du Président de la Chambre dans la fixation de l'ordre du jour

La Conférence des présidents examine l'ordre du jour, dont la maîtrise appartient essentiellement au président de la Chambre. La **Conférence des présidents** comprend, outre le président de la Vouli, cinq vice-présidents, les présidents des commissions permanentes ou spéciales, les présidents des groupes parlementaires et un député indépendant représentant l'ensemble des députés n'appartenant pas à un groupe, ainsi que les anciens présidents de la Chambre s'ils sont toujours députés.

L'article 50 du Règlement dispose que **le président de la Chambre fixe l'ordre du jour des travaux de l'assemblée plénière**, de la section de vacation et des commissions permanentes lorsqu'elles accomplissent une « œuvre législative » ou un contrôle parlementaire.

Aussi la Conférence des présidents peut-elle seulement émettre des avis sur l'ordre du jour proposé par le Président de la Chambre. Il lui appartient cependant de fixer la durée des discussions générales et de décider l'organisation du débat sur un texte ou sur une question. En réalité, le Gouvernement ne rencontre guère de difficulté pour obtenir l'inscription de ses projets de loi à l'ordre du jour du Parlement. En effet, le Président de la Chambre fixe l'ordre du jour en étroite concertation avec le pouvoir exécutif.

En outre, afin d'éviter que l'absence de rapport sur un texte n'empêche son inscription à l'ordre du jour, le Président de la Chambre peut fixer un délai maximal à la commission pour l'élaboration de ce rapport.

L'ordre du jour est fixé à la fin de chaque semaine pour l'ensemble des travaux de la semaine suivante. L'article 93 du Règlement de la Chambre permet cependant à celle-ci, sur requête du ministre compétent ou d'un **trentième du nombre total de ses membres** de décider de la modification de l'ordre de discussion des textes inscrits à l'ordre du jour.

Enfin, selon une formule analogue à celle définie par le droit parlementaire français, **une séance par mois est réservée à la discussion des propositions de loi en suspens.** M. Kostas Mavrias, président du Conseil scientifique de la Vouli, a précisé que les propositions de loi discutées dans le cadre de cette séance émanaient dans leur quasi-totalité de l'opposition. Au cours de la législature 2000-2004, ont été déposées 26 propositions de loi issues de l'opposition, dont 19 ont été débattues, aucune n'ayant été finalement adoptée.

2. Une permanence assurée hors des périodes de session par les « sections de vacation »

Entre juin et octobre, une partie du travail législatif est assurée par les **sections de vacation de la Vouli, auxquelles participe le tiers du nombre total des députés.**

Ainsi, le Règlement de la Chambre prévoit que **les 300 députés organisent un roulement par tiers durant les trois mois d'été : la première section se réunit en juillet, la deuxième en août et la troisième en septembre. Les sections sont donc des subdivisions de la Chambre qui peuvent exercer toutes les fonctions de l'assemblée plénière, selon des règles analogues.** La Constitution prévoit cependant l'application de règles de majorité spécifiques par les sections lorsqu'elles font œuvre législative. En effet, la majorité exigée ne peut alors être inférieure aux deux cinquièmes du nombre total de leurs membres (soit 40 voix, même si moins de 79 députés sont présents).

Si les sections sont instituées par la Constitution, leur mise en place et leur fonctionnement sont régis par le Règlement de la Chambre. La composition des sections respecte la représentation proportionnelle des groupes (article 63 de la Constitution).

Chaque section de vacation se réunit au moins trois fois par semaine pour l'exécution des travaux législatifs, à des jours fixés par le président de la Chambre. Les sections de vacation de juillet et de septembre se réunissent en outre deux fois par semaine pour des questions d'actualité et le vendredi de la première et de la troisième semaine pour des interpellations d'actualité.

B. UNE PROCÉDURE LÉGISLATIVE MARQUÉE PAR UN OBJECTIF D'EFFICACITÉ

1. Le principe d'une lecture unique par l'assemblée plénière

a) L'examen du texte par la commission compétente

Les projets et propositions de loi sont envoyés pour examen -ou pour débat et vote¹- à la commission permanente compétente ou à la commission spéciale constituée à cet effet. Les textes relevant de plusieurs ministères sont transmis à la commission permanente compétente à titre principal ou, plus rarement, à deux commissions qui tiennent alors des réunions communes. Pour chaque texte, le président de la commission désigne, après consultation, des présidents des groupes parlementaires, **un rapporteur de la majorité et un rapporteur de la minorité**.

La commission publie un rapport signé par son président et par son secrétaire, retraçant le nombre et la durée des séances consacrées à l'examen du texte et le nom des députés qui y ont participé, l'avis de la commission pour l'adoption ou le rejet du texte, les amendements acceptés et le texte du projet ou de la proposition de loi tel qu'il a été adopté par la commission. Le ministre compétent peut assister à la réunion de la commission et y exprimer son avis sur les amendements.

Le rapport de la commission est distribué deux jours avant la discussion du texte par le Chambre.

b) Le principe d'une lecture unique, sauf renvoi par le Président de la République

La Vouli procède en général à une seule lecture de chaque texte, qu'elle vote sur le principe, par article, puis sur l'ensemble. **La discussion en séance publique** commence par les exposés du ministre et des rapporteurs de la commission et **porte sur le texte adopté par la commission**, ce qui réduit considérablement le temps consacré par l'assemblée plénière à la discussion des amendements.

Cependant, **l'article 42 de la Constitution permet au Président de la République de renvoyer à la Chambre un texte qu'elle a adopté**. Le texte est alors inscrit en priorité à l'ordre du jour et l'assemblée plénière doit l'examiner deux fois en deux séances différentes, séparées d'au moins deux jours. Lors de la première séance, elle se prononce sur le principe et par article ; lors de la seconde, elle vote par article puis sur l'ensemble. En outre, le texte ne peut être adopté que s'il obtient la majorité absolue du nombre total de députés.

¹ Cf. 3) ci-après. Le texte est alors accompagné du rapport du service scientifique.

c) L'examen préalable des textes par le Service scientifique du Parlement

Les projets et propositions de loi peuvent être envoyés pour expertise au **Service scientifique de la Chambre des députés**, chargé d'assurer la mise en forme juridique du texte. Le rapport du Service scientifique doit être distribué deux jours au moins avant la réunion de la commission sur le texte.

Le Service scientifique du Parlement est supervisé par un Conseil scientifique comprenant neuf membres nommés à vie par le président de la Chambre (article 161 du Règlement). Le Conseil scientifique est présidé par un professeur de droit constitutionnel et parlementaire et compte un professeur de droit public, un professeur de droit privé, un professeur de droit communautaire, un professeur de droit pénal, un professeur de sciences politiques, un professeur d'économie, un professeur de statistiques et un professeur d'informatique.

Le renvoi des textes au Service scientifique est en principe décidé par le président de la Chambre, le cas échéant sur proposition de la commission compétente. En pratique, depuis la création du Service scientifique en 1987, tous les textes lui sont renvoyés sans requête officielle. M. Koskas Mavrias, président du Conseil scientifique, a expliqué que le service scientifique avait pour mission de veiller à la mise en forme juridique du texte, notamment en relevant d'éventuels points d'inconstitutionnalité ou de non conformité au droit communautaire. Il a souligné que les avis du Service scientifique étaient très largement suivis par la Chambre et acceptés par le gouvernement.

d) Une discussion législative en deux temps

La Chambre des députés hellénique examine les textes en deux temps. Elle débat tout d'abord **sur le principe** du projet ou de la proposition de loi, puis elle statue sur son acceptation, en votant **par article et sur l'ensemble**.

Le **débat sur le principe**, ou débat préliminaire, correspond à une discussion générale, qui se termine par un vote, les députés pouvant à cette occasion mettre en cause la constitutionnalité du projet ou de la proposition de loi. C'est après l'obtention d'une majorité favorable à l'ensemble du texte que la Chambre ou la section procède à un examen des articles.

Aussi le débat préliminaire doit-il intervenir au moins trois jours avant le jour du dépôt du rapport de la commission compétente. Les six premiers députés inscrits sur la liste des orateurs disposent de huit minutes et les suivants de dix minutes. Les rapporteurs, les orateurs spéciaux désignés par les groupes¹, les présidents des groupes parlementaires et les ministres peuvent prendre la parole pendant quinze minutes.

¹ Chaque groupe peut désigner un orateur spécial, voire deux s'il rassemble au moins un cinquième du nombre total de députés.

Les ministres et les présidents de groupes parlementaires sont en outre entendus quand ils demandent la parole au cours du débat, pour une durée de cinq minutes la première fois et de trois minutes les fois suivantes. Chacun des orateurs intervenus peut ensuite répondre au gouvernement pendant une durée égale à la moitié du temps imparti pour sa première intervention.

La Chambre peut décider de limiter le temps des interventions des députés inscrits sur la liste des orateurs, à la demande d'un quinzième du nombre total des députés, s'il apparaît que la discussion a épuisé le sujet. Lorsque la limitation du temps d'intervention est décidée, les temps de parole réglementaires sont réduits de moitié.

Au cours de la discussion des articles, les orateurs peuvent s'inscrire sur chaque article dès le début de sa discussion et jusqu'à la fin de l'intervention du quatrième orateur. Les prises de parole sur les articles ne peuvent excéder quatre minutes, les orateurs pouvant ensuite répondre pendant deux minutes.

Par ailleurs, l'orateur n'intervient à la tribune que si son temps de parole est supérieur à huit minutes ; sinon, il intervient depuis sa place. Le règlement de la Vouli interdit qu'un orateur s'exprime plus de deux fois sur le même sujet, sauf disposition contraire.

2. La procédure simplifiée et les procédures d'urgence

a) Une procédure de vote sans débat ou avec débat restreint utilisée pour l'examen des conventions internationales

Sur proposition unanime de la Conférence des présidents, la Chambre peut, en début de séance, procéder au vote sans débat de certains projets de loi, dans le principe, par article et sur l'ensemble, en se fondant sur le texte adopté par la commission compétente. Si des oppositions s'expriment, la Chambre peut décider de voter ces textes après un débat restreint auquel peuvent participer le ministre compétent, les rapporteurs, les présidents des groupes parlementaires et les députés qui ont exprimé leur opposition. Les interventions ne peuvent alors excéder cinq minutes. Cette procédure s'applique essentiellement aux traités et aux conventions internationales, sauf dans les cas où la Constitution exige une adoption à la majorité absolue du nombre total de députés (modification des frontières, admission d'une force militaire étrangère en territoire hellénique).

b) Une procédure d'urgence graduée

La Constitution de 1975 permet au Gouvernement de qualifier de très urgent ou d'urgent un projet ou une proposition de loi afin d'obtenir l'accélération de son examen par la Chambre des députés.

Ainsi, **un texte qualifié de très urgent** est discuté au cours d'une seule séance par l'assemblée ou la section, puis mis aux voix. Le président de la Chambre fixe, pour les textes très urgents, un délai de dépôt du rapport de la

commission, qui procède à son examen en une seule séance. Après le dépôt du rapport, le texte est inscrit en priorité à l'ordre du jour. La Chambre doit ensuite délibérer sur le texte en une séance d'une durée maximale de dix heures, dont quatre pour la discussion générale et six pour la discussion des articles. La Chambre peut également décider une autre répartition du temps entre les deux débats. Peuvent prendre part à la discussion le rapporteur, le ministre compétent, les présidents des groupes parlementaires ou leurs représentants, pendant une durée limitée à la moitié du temps alloué dans le cadre de la procédure normale. Après épuisement de la liste des orateurs et, dans tous les cas, après dix heures de discussion, le débat est déclaré clos et le texte est soumis à un vote sur le principe, par article et dans l'ensemble.

Un texte qualifié d'urgent est discuté en un nombre limité de séances, fixé par la Chambre à la demande du Gouvernement, sans pouvoir être supérieur à trois (article 110 du Règlement). Cependant, sur proposition d'un dixième du nombre total des députés soumise au cours de la troisième séance, la Chambre peut proroger la discussion du texte pendant deux séances supplémentaires.

c) L'évaluation préalable des projets et propositions de loi susceptibles d'entraîner des dépenses budgétaires

Tout projet de loi susceptible d'entraîner des dépenses ne peut être mis en discussion que s'il est accompagné d'un rapport de la Direction générale de la comptabilité publique évaluant cette dépense. Un rapport spécial du ministre des finances doit en outre préciser les modalités de financement des dépenses nouvelles ou de compensation des diminutions de recettes.

Les propositions de loi ayant des conséquences identiques doivent également être soumises à cette Direction générale, qui est alors tenue de rendre son rapport dans les quinze jours. Si la Direction générale de la comptabilité publique n'a pas rendu son rapport dans les délais, la proposition de loi peut néanmoins être mise en discussion. Les amendements peuvent faire l'objet de la même procédure si les ministres compétents le demandent. Dans ce cas, la Direction générale doit soumettre son rapport à la Chambre des députés dans les trois jours, l'amendement ne pouvant être discuté qu'à l'issue de ce délai, même à défaut de rapport.

3. L'introduction récente d'une procédure de législation déléguée en commission

a) L'organisation des commissions du Parlement hellénique : six commissions permanentes et des commissions spécialisées

L'article 68 de la Constitution dispose que la Chambre est organisée en commissions, sans définir précisément leur nombre ou leurs attributions, mais en précisant que leur composition doit respecter la **représentation proportionnelle des groupes**. Ainsi, outre six commissions permanentes et la

possibilité de créer des commissions spéciales à vocation temporaire sur certains sujets, le Règlement de la Chambre a créé des commissions spécialisées dont le rôle s'apparente à celui exercé en France par les délégations et offices parlementaires.

• Le Règlement de la Chambre des députés institue **six commissions permanentes**, dont les compétences se répartissent de la façon suivante : Affaires culturelles et éducation ; Défense et affaires étrangères ; Affaires financières ; Affaires sociales ; Administration publique, ordre public et justice ; Production et commerce.

Chaque commission permanente compte un huitième à un sixième de l'effectif total de la Chambre, soit cinquante députés. Chaque député peut cependant appartenir à plusieurs commissions. Aussi le Règlement prévoit-il qu'« *afin de garantir la participation de tous les députés et de conserver la représentation proportionnelle de tous les groupes parlementaires au sein des commissions, le nombre des membres de chaque commission peut augmenter ou diminuer par décision du Président de la Chambre* ». Au sein des sections de vacation, toute commission comprend un septième à un sixième de l'ensemble des députés de chaque section.

Le président de la Chambre peut également instituer, sur la proposition du Gouvernement, **des commissions spéciales chargées d'examiner certains projets ou propositions de loi**. Ces commissions n'existent par conséquent que pendant l'examen du texte pour lequel elles sont créées.

• En outre, **deux commissions spéciales sont chargées, l'une, du rapport financier et de la balance des comptes de l'État¹, l'autre des affaires européennes**.

La commission permanente des affaires européennes a pour président un des vice-présidents de la Chambre, désigné par le Président, et rassemble 30 députés.

• Par ailleurs, **quatre commissions spéciales permanentes** sont constituées au début de chaque session sur des questions définies par le Règlement de la Chambre :

- la commission des Grecs de l'étranger, chargée du maintien et la promotion des relations de la représentation nationale avec la population grecque de l'étranger ;

- la commission des institutions et de la transparence, chargée du **contrôle parlementaire des autorités administratives indépendantes**, de la recherche et de l'évaluation des mesures contribuant à la transparence de la vie politique ;

- la commission de l'évaluation technologique, chargée du suivi et de l'évaluation des conséquences de l'évolution technologique ;

¹ Cette commission spéciale comprend 13 membres de la commission des affaires financières.

- la commission de l'égalité et des droits de l'homme, dont la mission est d'élaborer des propositions relatives à la promotion, à l'application et à la protection du principe de l'égalité des sexes, ainsi qu'au respect et des droits de l'homme.

• Le Parlement hellénique peut également mettre en place des **commissions sur des questions d'intérêt national ou général**. La création de telles commissions est décidée par la Chambre, sur la proposition du Gouvernement ou des présidents de groupes politiques. Il appartient en outre à la Chambre de fixer le délai à l'issue duquel la commission doit rendre ses conclusions.

Au cours de la huitième législature (2000-2004) fut ainsi instituée une commission sur le trafic de drogue.

• Enfin, **trois commissions sont chargées des affaires intérieures de la Chambre** : Règlement, bibliothèque et affaires financières. Leur composition est adaptée à leur objet et fait obligatoirement place à des membres de l'opposition¹.

Une procédure de révision constitutionnelle exclusivement parlementaire

Les dispositions de la Constitution hellénique peuvent faire l'objet d'une révision, à l'exception de celles qui déterminent le régime politique en tant que République parlementaire, ou qui garantissent le respect du principe de la séparation des pouvoirs, des libertés publiques et des droits fondamentaux (article 110 de la Constitution). L'initiative d'une révision appartient au Parlement seul.

La proposition de résolution tendant à une révision de la Constitution doit être signée par au moins cinquante députés et adoptée à la majorité des trois cinquièmes du nombre total des membres de la Chambre, lors de deux scrutins séparés d'au moins un mois. La loi constitutionnelle est ensuite adoptée si elle recueille la majorité absolue du nombre de députés.

Lorsqu'une proposition de résolution tendant à une révision obtient la majorité absolue du nombre de membres de la Chambre et non la majorité des trois cinquièmes, le Parlement peut néanmoins procéder à une révision s'il en adopte les dispositions à la majorité des trois cinquièmes de ses membres.

La Chambre des députés doit enfin adopter une résolution spéciale déterminant l'entrée en vigueur de la révision adoptée.

Aucune révision ne peut avoir lieu moins de cinq ans après la révision précédente.

Depuis 1975, la Constitution hellénique a fait l'objet de deux révisions, en 1986 et en 2001. Le Parlement a engagé la discussion d'une nouvelle révision début 2007.

¹ La commission du Règlement est présidée par le Président de la Chambre et comprend neuf députés dont quatre issus des groupes de l'opposition ; la commission des finances est composée des trois questeurs et de quatre députés dont deux sont issus des groupes de l'opposition ; la commission de la bibliothèque comprend également les trois questeurs et quatre députés dont deux de l'opposition.

b) Une procédure de législation en commission réservée aux textes de moindre importance

La révision constitutionnelle de 2001 a introduit dans la Constitution hellénique la possibilité de déléguer le pouvoir législatif aux commissions permanentes sur certains textes.

Définie à l'article 72 de la Constitution, cette procédure est très encadrée. En effet, elle ne peut être appliquée :

- à la loi de finances et à la loi de Règlement ;
- au Règlement de la Chambre des députés ;
- aux projets et propositions de loi portant sur les rapports entre l'Église et l'État, la liberté religieuse, les frontières de l'État, les règles du droit international, le financement des partis politiques et les dépenses électorales, la liste civile du président de la République et le fonctionnement des services qui sont organisés pour assurer l'exercice de ses fonctions, l'état de siège, l'élection des députés et le droit de vote, le régime électoral, la Cour spéciale et la mise en accusation des membres du Gouvernement ;
- aux projets et propositions de loi portant sur l'application de la Constitution pour l'exercice et la protection des libertés publiques, sur l'interprétation des lois et sur toute autre matière relevant de l'assemblée plénière en application d'une disposition spéciale de la Constitution.

La définition de la procédure de vote des projets et propositions de loi en commission est renvoyée au Règlement. La commission saisie d'un texte au titre de la procédure législative déléguée peut renvoyer à l'assemblée plénière toute contestation concernant sa compétence. La Constitution dispose qu'au moins une semaine doit séparer le dépôt d'un projet ou d'une proposition de loi et sa discussion par la commission à laquelle il a été déféré.

Après son examen et son vote par la commission, le projet ou la proposition de loi est soumis à l'assemblée plénière qui le vote sur le principe, par article et dans l'ensemble. En pratique, selon les indications des services de l'ambassade de France à Athènes, le vote en commission vaut adoption définitive du texte, l'assemblée plénière ne procédant qu'à un vote global.

Si la commission a adopté le projet ou la proposition de loi à l'unanimité ou à la majorité des quatre cinquièmes de ses membres, le texte est ensuite soumis à l'assemblée plénière qui le vote sans débat. Le président de séance peut inviter les députés qui le souhaitent à exprimer leur opposition.

c) Une incitation à l'assiduité aux réunions de commission

Mme Cryssa Arapoglou, députée du PASOK, présidente du groupe parlementaire d'amitié Grèce-France, a indiqué que les députés percevaient une prime d'assiduité spécifique lorsqu'ils assistaient aux réunions de

commission¹, ce qui entraînait une moindre assiduité en séance plénière. Mme Sophia Voultepsi, députée de la Nouvelle Démocratie, membre de la commission des affaires européennes, a précisé que cette indemnité visait à compenser la faiblesse relative du traitement des parlementaires grecs.

M. Savvas Eminidis a souligné que les députés grecs ne pouvaient cumuler leur mandat parlementaire avec un mandat local, ni exercer d'autres activités professionnelles, à l'exception de celle de professeur des universités.

4. L'encadrement précis du droit d'amendement

Tout député dispose du droit d'amendement, afin de modifier le texte en discussion ou d'y ajouter des dispositions additionnelles, la Constitution distinguant ces deux possibilités. Mme Sophia Voultepsi et M. Constantin Kiltidis, députés de la Nouvelle Démocratie, ont expliqué que si les parlementaires grecs bénéficiaient en principe d'une entière liberté de vote, la discipline majoritaire s'imposait fortement en pratique.

a) Une irrecevabilité financière visant l'attribution d'avantages aux personnes

Les amendements qui, afin d'accorder un traitement, une pension ou un avantage à une personne, entraîneraient des dépenses ou une diminution des recettes ou du patrimoine de l'État, des collectivités territoriales ou d'autres personnes morales de droit public ou d'entreprises publiques ne peuvent être mis en discussion. Cette irrecevabilité financière s'applique également aux propositions de loi.

Toutefois, pour contrebalancer cette interdiction des dispositions d'origine parlementaire visant à attribuer des avantages particuliers, les chefs de partis ou de groupes parlementaires peuvent présenter des amendements aux projets de loi portant sur l'organisation des services publics, sur le statut général des fonctionnaires, des militaires et des agents des corps de sécurité, des agents des collectivités territoriales, ou d'autres personnes morales de droit public.

b) Un délai limite de dépôt défini par le Règlement

Les amendements présentés par les députés ou par le gouvernement sur les projets ou propositions de loi relevant de la compétence de l'assemblée plénière ou des sections ne sont mis en discussion devant la Chambre, la section ou la commission que s'ils ont été déposés **trois jours au moins avant l'ouverture du débat**.

c) Le contrôle préalable du lien entre les amendements et les textes en discussion

La Constitution de 1975 définit une irrecevabilité des amendements qui sont sans rapport avec l'objet principal du projet ou de la proposition de

¹ Le montant de l'indemnité versée s'élève à 280 euros par réunion de commission.

loi. Cette irrecevabilité est soulevée par le ministre ou par un dixième du nombre total des députés. Il revient ensuite à la Chambre de se prononcer sur la recevabilité des amendements.

M. Athanassios Theodoropoulos, directeur de l'œuvre législative, a expliqué que pour chaque projet de loi, le Gouvernement ne présentait que quelques amendements, tandis que les députés en présentaient environ une dizaine. Il a précisé que le Parlement hellénique avait adopté 3.555 amendements depuis 1974.

C. DES DISPOSITIFS TRADITIONNELS MAIS DIVERSIFIÉS POUR LE CONTRÔLE DE L'ACTIVITÉ GOUVERNEMENTALE ET DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDEPENDANTES

L'article 70 de la Constitution de 1975 dispose que le contrôle parlementaire est exercé par la Chambre des députés en assemblée plénière, le Règlement pouvant également prévoir l'exercice de ce pouvoir par la section de vacation et par les commissions permanentes.

Le droit parlementaire hellénique distingue le **contrôle principal**, effectué selon les procédures traditionnelles de questions et d'interpellations, le **contrôle subsidiaire**, exercé par les commissions procédant à l'audition des membres du Gouvernement et des autorités indépendantes et des fonctionnaires, et le **contrôle spécial**, par voie de commission d'enquête.

1. L'envoi de rapports aux ministres sur les pétitions

Le Règlement de la Chambre des députés permet à l'un ou plusieurs d'entre eux d'adresser à un ministre un rapport écrit pour lui transmettre une pétition émanant d'un groupe de citoyens. Le ministre auquel est transmis un tel rapport doit répondre à la Chambre dans un délai de 25 jours, en adressant simultanément sa réponse à tous les signataires. Si le ministre ne répond pas, ou s'il répond après l'expiration du délai, le rapport peut être transformé en question orale, discutée au début de la séance du mardi.

2. L'usage traditionnel des questions

a) Les questions écrites

Les députés ont la possibilité d'adresser des questions écrites aux ministres, qui sont tenus d'y répondre dans les 25 jours. Si le ministre ne répond pas ou répond hors délai, la question peut être débattue en séance.

b) Les questions discutées en commission

Au sein du Parlement hellénique, des questions peuvent également être débattues par les commissions. En effet, l'article 128 B du Règlement

prévoit qu'au début de la première réunion de chaque commission permanente consacrée à l'élaboration des textes législatifs, peut se dérouler un débat sur une ou deux questions ressortissant à la compétence du ministère dont relève le texte discuté. Ce débat ne peut excéder une heure et demie.

L'auteur de la question dispose de dix minutes pour la présenter, le ministre pouvant lui répondre pendant un temps de parole identique. Peuvent ensuite s'exprimer six députés, dont au moins un de chaque groupe, pendant 3 minutes chacun. L'auteur de la question et le ministre disposent respectivement d'un **droit de réplique** de 5 minutes.

c) Les questions d'actualité

Le Premier ministre est tenu de répondre au moins une fois par semaine à au moins deux questions d'actualité en séance plénière, sauf si le sujet relève de la compétence exclusive d'un ministre.

Les questions d'actualité doivent être écrites et brèves, et respecter les formes définies par la Conférence des présidents. **Leur dépôt doit intervenir avant dix heures le matin de chaque séance de questions, les lundi, jeudi et vendredi**, la séance du mardi étant réservée à la discussion des rapports et des questions écrites auxquels les ministres n'ont pas répondu. Le président de la Chambre communique à chaque séance les questions d'actualité qui seront discutées le lendemain. **Le président de chaque groupe parlementaire doit adresser au président de la chambre les deux questions qu'il a sélectionnées pour chaque séance**, en indiquant l'ordre de priorité entre ces deux questions.

Les séances de questions d'actualité se poursuivent, en dehors des périodes de session, devant la section de vacation de la Chambre, les mardi et jeudi.

Lors des séances de question d'actualité, il revient au président de séance de lire le contenu de chaque question. Le ministre dispose ensuite de trois minutes pour répondre et l'auteur de la question de **deux minutes pour répliquer**. Le ministre interrogé peut enfin reprendre la parole pendant deux minutes.

d) Les demandes de documents

Les parlementaires grecs peuvent demander au Gouvernement de leur transmettre des documents sur toute question relative aux affaires publiques. Le ministre compétent est tenu de donner suite à cette requête dans le délai de trente jours, soit en communiquant les documents demandés, soit en indiquant les raisons pour lesquelles il ne peut les transmettre. A cet égard, il est interdit aux ministres de communiquer aux parlementaires des documents couverts par le secret diplomatique ou par le secret défense.

e) La transformation de certaines questions ou demandes de documents en interpellations

Les députés peuvent adresser au Gouvernement des interpellations portant sur « *des actes ou des omissions de sa part* » (article 134 du Règlement). Tout parlementaire ayant posé une question ou ayant demandé des documents au Gouvernement peut ainsi déposer une interpellation s'il estime que la réponse obtenue n'est pas suffisante ou que les documents ne lui ont pas été transmis à temps.

Les interpellations sont discutées en séance publique selon leur ordre de dépôt et l'importance du groupe parlementaire dont elles émanent¹.

La Chambre peut, sur proposition orale du ministre ou sur proposition écrite d'au moins 15 députés, organiser la discussion globale et simultanée de plusieurs interpellations se référant au même sujet.

Les députés peuvent également présenter des interpellations spécifiques sur des questions d'actualité immédiate. Ces interpellations sont discutées lors de la séance de contrôle parlementaire de l'assemblée plénière le lundi et, devant la section de vacation, les vendredi de la première et de la troisième semaine de chaque mois.

Pour ces interpellations d'actualité, selon un dispositif analogue à celui prévu pour les questions d'actualité, il appartient au président de chaque groupe parlementaire d'en retenir deux parmi celles déposées par les membres de son groupe, la Conférence des présidents n'en inscrivant qu'une seule à l'ordre du jour. Le choix de la Conférence des présidents tient compte de l'actualité de la question posée et de l'importance relative des groupes.

f) Les débats à l'initiative des députés

L'article 132 du Règlement du Parlement hellénique permet à tout député de soumettre à la Conférence des présidents une proposition de débat sur un sujet d'intérêt général. La Conférence des présidents peut ensuite utiliser une partie du temps consacré au travail législatif de la semaine suivante à l'organisation de ce débat, après que l'assemblée aura voté au moins un projet de loi, à l'exception des projets de loi de ratification des traités internationaux.

3. Les commissions d'enquête

La Chambre des députés peut décider la création de commissions d'enquête, sur la proposition d'un cinquième du nombre total de députés (soit 60 parlementaires). La création d'une commission d'enquête requiert l'adoption de la proposition de résolution à la majorité des deux cinquièmes du

¹ *Le premier signataire de l'interpellation dispose de 10 minutes pour l'exposer lorsque celle-ci porte sur une demande de documents et de 15 minutes dans les autres cas. Ne peuvent prendre part à la discussion que les députés signataires de l'interpellation, pendant 5 minutes chacun, et le ministre, pendant 25 minutes.*

nombre total de députés (120). Si la proposition de création d'une commission d'enquête porte sur une question d'affaires étrangères ou de défense nationale, la majorité requise pour son adoption est portée à la majorité absolue des membres de la Chambre (151 parlementaires).

Les commissions d'enquête ont toutes les compétences des autorités d'instruction. Les ministres ont l'obligation de fournir les originaux ou les copies certifiées conformes des documents demandés par la commission. La commission peut en outre citer des témoins, son président pouvant à cette fin signer des mandats d'amener par la force, et déléguer l'exercice de certains actes d'enquête à un juge à la cour d'appel ou au tribunal de grande instance.

4. Le contrôle des autorités indépendantes

Le contrôle des autorités indépendantes fait l'objet de dispositions spécifiques au sein du Règlement. En effet, l'article 138 dispose que ces autorités doivent remettre au mois d'octobre de chaque année un rapport sur leur travail au Président de la Chambre, qui le transmet à la **commission permanente des institutions et de la transparence** ou à la commission permanente compétente ou encore, le cas échéant, à la commission proposée par la Conférence des présidents.

La commission à laquelle le rapport a été transmis est chargée de l'examiner et d'adresser ses conclusions au président de la Chambre, qui les envoie au ministre compétent et à l'autorité contrôlée. Les conclusions de la commission doivent intégrer les positions de la minorité.

D. L'IMPLICATION CROISSANTE DU PARLEMENT HELLÉNIQUE DANS LE SUIVI DES AFFAIRES EUROPÉENNES

La Grèce fut le dixième pays à adhérer à la Communauté économique européenne en 1981, à l'issue d'un long processus enclenché en 1961 avec la signature de l'accord d'association d'Athènes. Cet accord, qui prévoyait une période de transition avant l'adhésion, fut gelé à l'initiative de la Commission européenne, en réaction à la dictature militaire qui prit le pouvoir après le coup d'État du 21 avril 1967.

1. Une obligation constitutionnelle limitée à l'information du Parlement

La Constitution de 1975 ne prévoit pas de contrôle obligatoire mais seulement l'information du Parlement hellénique sur l'activité gouvernementale en matière communautaire. L'article 70, § 8, de la Constitution, issu de la révision constitutionnelle de 2001, dispose en effet que « *le Règlement de la Chambre prévoit les modalités selon lesquelles la Chambre est informée par le Gouvernement des questions qui font l'objet d'une réglementation normative dans le cadre de l'Union européenne et débat de celle-ci* ».

Le dispositif de contrôle a mis en place par le Parlement dépend des commissions permanentes et, plus particulièrement, de la **commission spéciale permanente des affaires européennes**, composée de 31 membres (un vice-président de la Chambre chargé de la présider et 30 députés). Tous les députés grecs peuvent assister aux séances de cette commission et y prendre la parole. La commission peut demander à auditionner les ministres, les membres grecs du Parlement européen, ainsi que tout expert qu'elle souhaite entendre.

Sur avis conforme du Président de la Chambre, la commission des affaires européennes peut envoyer des représentations de députés aux institutions et organisations de l'Union européenne, dans les autres Parlements ou dans les organisations internationales.

Mme Sophia Voultepsi, membre de la commission des affaires européennes, indiquant que cette commission se réunissait deux fois par mois, a souligné les difficultés posées par le flux des textes produits par les institutions de l'Union européenne.

La commission des affaires européennes s'est réunie à 22 reprises entre 2002 et 2004. De 2004 à avril 2007, elle a tenu 53 réunions, dont 13 consacrées à l'audition de ministres après un Conseil des ministres de l'Union européenne, une à l'audition d'un ministre préalable à un tel Conseil, 7 à l'examen de projets d'actes européens ayant un contenu législatif, 4 à l'examen du programme législatif de la commission européenne et 13 aux politiques européennes et à l'avenir institutionnel de l'Union. Au cours de la même période, la commission des affaires européennes a procédé à 8 auditions de commissaires européens, à l'audition du président de la Commission et a organisé 4 réunions communes avec des représentants des commissions du Parlement européen, dont une avec le président de cette assemblée.

2. Le pouvoir d'appréciation des commissions du Parlement

L'article 41 B du Règlement de la Chambre dispose que le Gouvernement envoie au Président de la Chambre les projets d'actes de l'union européenne « *au contenu réglementaire* »¹, ainsi que tous les documents consultatifs de la commission. Le Président de la Chambre transmet ensuite ces documents à la commission permanente compétente et à la commission des affaires européennes.

Le Gouvernement doit par conséquent informer le Parlement de tous les éléments relatifs aux projets de l'Union et des avancées de la législation européenne. La **commission compétente peut formuler des appréciations transmises au ministre compétent**. Le Gouvernement doit alors indiquer à la Chambre la suite donnée à cette appréciation.

¹ Cette expression désigne en réalité tous les actes de l'Union européenne ayant une portée normative et non le seul domaine réglementaire tel qu'il est défini en droit constitutionnel français.

La commission des affaires européennes peut exprimer, par la voie d'un rapport à la Chambre et au Gouvernement, un avis consultatif dans lequel est également présentée la position de la minorité. Elle peut en outre demander aux ministres de s'expliquer sur les positions qu'ils ont défendues auprès des institutions européennes.

Les avis des commissions font en général l'objet d'une communication orale au gouvernement.

Si, entre 2002 et 2004, la commission des affaires européennes n'a tenu que 3 réunions communes avec d'autres commissions, ce nombre s'est élevé à 33 entre 2004 et avril 2007, témoignant de l'implication croissante de la Vouli dans le suivi des affaires européennes.

3. Le rôle prépondérant du Gouvernement dans la transposition du droit communautaire

Le Gouvernement n'est tenu de faire adopter les transpositions d'actes communautaires par le Parlement que lorsque ceux-ci entraînent des modifications législatives dans le domaine fiscal ou pénal, ou dans le cas d'un accord commercial ou d'un traité nécessitant une ratification parlementaire. En effet, la loi 1338/83, dispose que la législation européenne est appliquée à l'administration grecque par le biais de décrets ministériels ou d'autres réglementations du pouvoir exécutif. Ainsi, la responsabilité finale de l'application du droit communautaire incombe essentiellement au gouvernement.

Cependant, la Vouli a adopté 17 lois ayant pour objet la transposition en droit interne de textes d'origine communautaire au cours de la législature 2000-2004 (sur 409 lois adoptées au total) et 37 entre 2004 et avril 2007 (sur 143 lois adoptées au total), soit une proportion croissante.

V. LA RÉPUBLIQUE TCHÈQUE : UN BICAMÉRISME FORTEMENT INÉGALITAIRE, UN PARLEMENTARISME PEU RATIONALISÉ ET DES POUVOIRS RECONNUS À LA MINORITÉ



Source : ministère des Affaires étrangères

Population : 10,2 millions d'habitants Superficie : 70.870 km²

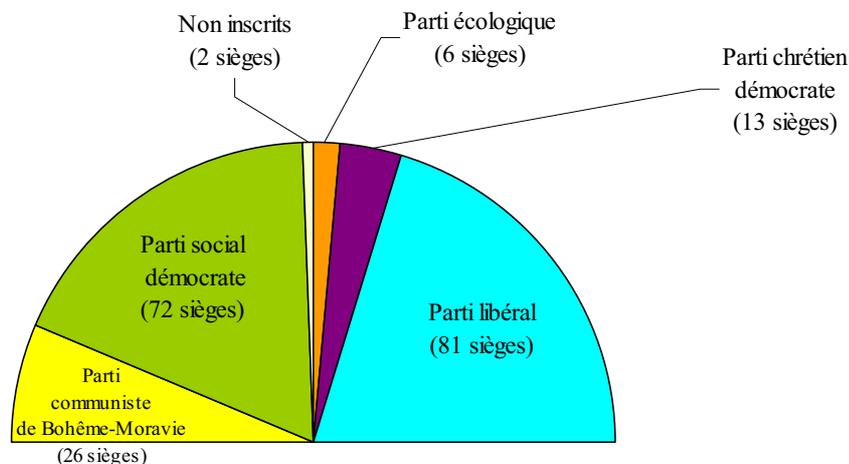
Depuis 1993, la République tchèque est une république parlementaire démocratique, unitaire et pluraliste. Le Président est élu pour cinq ans par le Parlement réuni. Il désigne le Premier ministre qui nomme le Gouvernement. La Tchéquie est divisée en 13 régions (kraje, au singulier kraj).

Le Parlement est constitué de deux chambres élues au suffrage universel direct. La Chambre des députés, ou *Sněmovná* (200 membres élus pour quatre ans) est élue au scrutin proportionnel dans le cadre des régions. Le Sénat (81 membres élus pour six ans et renouvelés par tiers tous les deux ans) est élu au scrutin majoritaire uninominal.

Le bicaméralisme tchèque est très déséquilibré, **le Sénat n'ayant aucun pouvoir de contrôle, sauf en matière européenne**, et jouant un rôle marginal dans la procédure législative. Le Gouvernement n'est responsable que devant la Chambre des députés.

Depuis les élections législatives des 2-3 juin 2006, **la Chambre des députés est partagée à parité** entre une coalition marquée à gauche et une coalition marquée à droite. Le principal parti de droite (l'ODS) ayant obtenu le plus grand nombre de sièges¹, **M. Mirek Topolanek** a été nommé Premier ministre par le Président de la République **M. Václav Klaus**. Après plusieurs mois de discussions (y compris avec les sociaux-démocrates pour explorer la possibilité d'une grande coalition), l'ODS ayant entre temps remporté la majorité absolue des sièges au Sénat à l'occasion de son renouvellement partiel en octobre 2006, un **accord de coalition** a permis la nomination le 9 janvier 2007 d'un gouvernement de centre-droit. Ce gouvernement a obtenu la confiance de la Chambre des députés le 19 janvier (par 100 voix contre 98). La validation du nouveau gouvernement n'a été possible que par l'abstention de deux élus sociaux-démocrates dissidents.

¹ Dix députés au minimum sont nécessaires pour créer un groupe parlementaire.



**Composition de la chambre des députés
élue les 2 et 3 juin 2006
(total : 200 sièges)**

A. UNE PROCÉDURE LÉGISLATIVE REFLÉTANT LE BICAMÉRISME INÉGALITAIRE MAIS MARQUÉE PAR PLUSIEURS ORIGINALITÉS

1. Un ordre du jour fixé par chaque assemblée

La session des deux chambres est permanente. Toutefois, chacune des deux assemblées ne siège réellement que cinq à dix jours par période de six semaines. Les parlementaires consacrent environ un tiers de leur temps à leur circonscription¹, un autre tiers aux travaux des commissions et des comités et le troisième à la séance publique. Ce rythme connaît toutefois des exceptions. Ainsi, comme l'a indiqué Mme Alena Venhodová, vice-présidente de la commission des affaires européennes du Sénat, celle-ci se réunit presque chaque semaine afin de traiter au plus vite les documents européens qui lui sont transmis.

Il n'existe pas de programmation à long terme de l'ordre du jour. Au Sénat, la commission permanente dite de l'organisation (cf encadré ci-après) s'essaie à planifier sur six mois les périodes de travail en commission et en séance plénière. Toutefois, comme l'a confié à la délégation de la mission d'information M. Jaroslav Kubera, président de la commission des lois du Sénat, ce calendrier n'est jamais respecté, notamment parce que le Sénat ne dispose que de trente jours pour se prononcer sur les projets de loi adoptés par les députés.

¹ Les parlementaires exercent très souvent des mandats locaux.

La Commission de l'organisation

Dans chaque chambre, une commission de l'organisation est chargée de proposer au président de l'assemblée un projet d'ordre du jour. Il lui revient d'organiser les travaux et de renvoyer à la commission thématique compétente les projets de loi.

Présidée par le président de chaque assemblée, elle se compose des vice-présidents de chaque assemblée ainsi que de représentants des groupes politiques désignés selon une clef proportionnelle.

En raison de son rôle essentiel dans le fonctionnement de chaque assemblée, les règlements du Sénat et de la Chambre des députés définissent expressément sa composition et ses missions.

Le nombre des autres commissions permanentes ainsi que leurs attributions sont en revanche déterminés, par vote public à la majorité, par chaque assemblée lors de son renouvellement.

La Chambre des députés ouvre sa séance journalière à 9 heures au plus tôt, la séance étant close à 21 heures au plus tard. Le vote des projets de loi et des amendements, la ratification des conventions internationales nécessitant l'approbation du Parlement, de même que la modification éventuelle de l'heure du vote doivent commencer à 19 heures au plus tard. La Chambre des députés ne se réunit pas le lundi, le samedi et le dimanche, sauf exception. Le jeudi après-midi est réservé aux questions orales. L'organisation des travaux du Sénat est assez proche de celle de la Chambre.

Au Sénat comme à la Chambre des députés, l'ordre du jour est fixé par l'assemblée plénière sur la proposition du président. **Le Gouvernement n'a pas de pouvoir pour fixer tout ou partie de l'ordre du jour.** Le président de chaque chambre est conseillé par la commission permanente de l'organisation au sein de laquelle tous les groupes politiques sont représentés.

Les commissions, les groupes politiques ou les députés sont en droit de proposer l'inscription de points complémentaires à l'ordre du jour. A la Chambre des députés, il n'est toutefois pas possible d'examiner l'inscription de points complémentaires, si au moins deux groupes politiques ou cinquante députés s'y opposent.

2. Le droit d'initiative

Un projet de loi peut être présenté indifféremment par un député, un groupe de députés, le Sénat dans son ensemble¹, le Gouvernement ou par un conseil régional. Les règles applicables à l'examen d'un projet de loi ne diffèrent pas en fonction de son auteur.

De fait, si les projets de loi d'origine gouvernementale représentent la majorité des textes adoptés, **les textes d'origine parlementaire occupent une**

1 Un projet de loi du Sénat peut être proposé par cinq sénateurs, une commission ou un comité. Adopté par le Sénat, il est immédiatement transmis à la Chambre des députés où débute à proprement parler la navette.

part importante de l'ordre du jour. Au cours de la quatrième législature (2002-2006), 740 projets de lois ont été déposés devant la Chambre des députés, dont 457 par le Gouvernement, 230 par les députés, 17 par le Sénat et 36 par les conseils régionaux ; 61 % de l'ensemble des projets de loi déposés ont été adoptés. Pour les projets de loi d'origine gouvernementale, ce taux s'élève à 75%.

Il faut noter également qu'il est fréquent que des projets de loi d'origine parlementaire soient co-signés par des députés appartenant à l'ensemble des groupes politiques.

3. Une procédure législative en trois temps à la Chambre des députés

Tous les projets de loi, y compris sénatoriaux, sont examinés en premier lieu par la Chambre des députés. Les projets de loi y font l'objet d'une **discussion générale** lors d'une **première lecture** au cours de laquelle la Chambre des députés peut rejeter le projet de loi, le renvoyer à son auteur pour modification ou le transmettre à la ou aux commissions compétentes.

Après examen par la ou les commissions compétentes au fond, le projet de loi est étudié en détail et peut être amendé sur le fond lors d'une **deuxième lecture**. Si le projet de loi est adopté à l'issue de cette nouvelle lecture, une **troisième lecture** est prévue au cours de laquelle seules des corrections techniques, grammaticales ou orthographiques sont possibles.

Au Sénat, une seule lecture est prévue en raison du délai très court – 30 jours – pour examiner les projets de loi adoptés par la Chambre des députés.

a) Une première lecture pour fixer les orientations générales du débat

Dès son dépôt devant la Chambre des députés, le projet de loi est transmis à la commission de l'organisation. L'auteur d'un projet de loi conserve le droit de le retirer sans l'assentiment de la Chambre des députés jusqu'à la clôture de l'examen du projet en deuxième lecture. La deuxième lecture terminée, l'auteur ne peut retirer le projet de loi qu'avec l'accord de la Chambre. S'il ne s'agit pas d'un projet du Gouvernement, ce dernier a trente jours pour donner son avis.

Après réception de l'avis du Gouvernement ou à l'issue des trente jours, la commission de l'organisation peut conseiller au président de la chambre de proposer l'inscription du texte à l'ordre du jour de la séance plénière. En même temps, la commission de l'organisation désigne un rapporteur en son sein pour présenter le projet de loi en première lecture. Elle désigne aussi la ou les commissions qui seront compétentes au fond après la première lecture.

Lors de la première lecture, l'auteur du projet de loi présente son texte. Cet exposé est suivi par celui du rapporteur désigné par la commission de l'organisation.

Après la discussion, dont la durée n'est pas limitée, la Chambre des députés peut rejeter le projet, le renvoyer pour finalisation à son auteur ou le renvoyer à la commission compétente au fond pour un examen ultérieur. Le cas échéant, le projet de loi est renvoyé à plusieurs commissions au fond.

b) Des délais garantis pour l'examen en commission

Si le projet de loi a été renvoyé en commission à l'issue de la première lecture, la commission compétente dispose d'un **délai de 60 jours pour examiner le texte avant la deuxième lecture en séance plénière**.

Ce délai légal peut toutefois être réduit à 30 jours au maximum si la Chambre des députés le décide. Il est possible de raccourcir le délai légal de plus de 30 jours, à la condition qu'au moins deux groupes politiques ou 50 parlementaires ne s'y opposent pas. Cette faculté est toutefois rarement utilisée.

A l'inverse, le délai légal de 60 jours peut être prolongé de 20 jours avec l'accord de l'auteur du projet de loi.

La commission saisie examine le projet de loi en débat général lequel est suivi par une analyse détaillée et l'examen des amendements. Elle peut proposer le rejet du projet de loi.

Outre les commissaires, peuvent assister aux réunions des commissions toutes les personnes autorisées à assister aux séances publiques. Ainsi, les députés non membres peuvent y assister avec voix consultative¹. Les membres du gouvernement peuvent se faire accompagner d'experts. Aux termes de l'article 64 de la Constitution tchèque, le Président de la République peut également participer aux débats des commissions.

c) L'examen des amendements au cours d'une deuxième lecture

L'examen du projet de loi en deuxième lecture s'ouvre à nouveau par l'exposé de l'auteur du projet de loi. Il est suivi par le ou les rapporteurs des commissions compétentes, voire par le contre-rapporteur désigné par l'opposition (voir C) 2.).

Le droit d'amendement est très peu réglementé au cours de la deuxième lecture. Les amendements peuvent être déposés au cours de la séance. Dans ce cas, la séance est suspendue et la commission se réunit pour les examiner. Les cavaliers législatifs sont désormais écartés à la suite de plusieurs décisions de la Cour constitutionnelle en février 2007. La Chambre des députés, et plus encore le Sénat, sont vigilants à ne pas laisser passer de tels amendements.

Si le projet de loi n'est pas renvoyé à la commission compétente ou rejeté, il est adopté ainsi modifié avant une troisième lecture.

1 Par ailleurs, un député peut être membre de trois commissions permanentes. Les députés qui sont membres du Gouvernement ne peuvent toutefois appartenir à une commission. Un sénateur ne peut être membre que de deux commissions.

d) Une troisième lecture technique

La troisième lecture peut commencer au plus tôt 72 heures après la deuxième lecture. La Chambre des députés peut toutefois réduire ce délai à 48 heures.

Au cours de cette ultime lecture, les députés ne peuvent proposer que des corrections techniques, rédactionnelles ou de coordination.

Il est procédé enfin à un vote final sur l'ensemble. Si le projet de loi est adopté, il est renvoyé sans délai au Sénat s'il s'agit d'un texte pour lequel le Sénat est compétent¹.

4. Une navette qui reflète l'inégalité des pouvoirs des deux chambres

Les textes adoptés par la Chambre des députés sont transmis au Sénat, qui dispose de **trente jours** pour les examiner. Ce dernier peut les adopter, les rejeter ou les amender. S'il ne se prononce pas dans le délai prévu, il est présumé les avoir adoptés sans modification.

Le second examen par la Chambre des députés n'a lieu que si le Sénat a amendé ou rejeté le texte adopté par la Chambre des députés.

Par un vote à la majorité de l'ensemble de ses membres, celle-ci ne peut plus alors que confirmer ou infirmer la position du Sénat, sans pouvoir présenter d'amendements. De ce fait, **le texte définitif est soit celui qui résulte du premier examen par la Chambre des députés, soit celui qui résulte des travaux du Sénat**. Il s'agit en quelque sorte d'un **vote bloqué**.

Avant de promulguer une loi, **le Président de la République peut, dans les quinze jours, exercer son veto suspensif** et demander à la Chambre des députés une nouvelle délibération. Aucun amendement n'est recevable et la Chambre des députés doit se prononcer à la majorité de l'ensemble de ses membres. Si le texte est à nouveau voté, la loi doit être promulguée. Dans le cas contraire, la loi est présumée ne pas avoir été adoptée.

La procédure est très rigoureuse pour le Sénat. Elle le contraint, d'une part, à travailler vite et, d'autre part, à proposer des modifications équilibrées, la Chambre des députés ne pouvant trier parmi les amendements adoptés par le Sénat.

Malgré tout, la part des modifications du Sénat acceptées par les députés est assez élevée. Selon Mme Jiřina Rippelová, présidente du comité permanent du Sénat sur la Constitution tchèque et les procédures parlementaires, environ les deux tiers des projets de loi modifiés par le Sénat² seraient adoptés par la Chambre des députés.

¹ La Chambre des députés est seule compétente en matière de lois de finances.

² Selon M. Přemysl Sobotka, président du Sénat, le Sénat modifie environ la moitié des textes qui lui sont transmis.

La sévérité de cette procédure de navette connaît quelques exceptions notables. En effet, à la différence de la procédure ordinaire, **l'accord du Sénat est nécessaire à l'adoption des révisions constitutionnelles, des projets de loi de ratification des traités relatifs aux droits de l'homme et des textes le concernant tout particulièrement** (loi électorale, loi sur les relations entre les deux assemblées et loi portant approbation de son propre règlement).

Les lois constitutionnelles doivent être adoptées par chacune des deux assemblées à la majorité des trois cinquièmes des présents. Le président de la République ne peut pas exercer son droit de veto.

Les traités concernant les droits de l'homme et les libertés fondamentales doivent également être adoptés par chacune des deux assemblées à la majorité des trois cinquièmes des présents. Les autres traités sont adoptés selon la procédure législative ordinaire.

En cas de dissolution de la Chambre des députés, le Sénat peut, s'il y a urgence, et sur proposition du Gouvernement, adopter des actes législatifs dans les matières requérant normalement le vote d'une loi, sauf en matière constitutionnelle, électorale, budgétaire, de lois de règlement et de traités internationaux relatifs aux droits de l'homme. Les actes doivent être approuvés par la Chambre des députés lors de sa première séance. A défaut, ils deviennent caducs.

En revanche, **les lois de finances ne sont examinées et adoptées que par la Chambre des députés.** Le gouvernement seul en a l'initiative. Le Sénat ne jouit donc pas de son autonomie financière. Son budget est imposé par le gouvernement et la Chambre des députés.

5. Une procédure législative simplifiée en cas d'urgence

La procédure normale pour l'examen d'un projet de loi, quel que soit son auteur, consiste en trois lectures à la Chambre des députés.

Toutefois, l'auteur d'un projet de loi peut proposer à la Chambre d'adopter la loi en procédure accélérée (sauf s'il s'agit d'un projet de loi constitutionnelle, d'un projet de loi de finances ou d'un traité international). Dans ce cas, il n'y a ni deuxième, ni troisième lectures.

A l'issue du débat général en première lecture, la proposition d'examen accélérée est débattue. Elle ne peut être appliquée si deux groupes politiques ou 50 députés s'y oppose. Si la procédure accélérée est adoptée, un débat détaillé s'engage sur le projet de loi au cours duquel seuls des amendements relatifs à la date d'entrée en vigueur de la loi ou corrigeant des erreurs grammaticales ou techniques sont acceptés.

A la fin de ce débat, la Chambre des députés vote sur le projet de loi. S'il n'est pas adopté, la procédure normale reprend ses droits.

Cette procédure accélérée a été beaucoup utilisée lors de l'étape préparatoire à l'adhésion de la République tchèque à l'Union européenne.

D'autres procédures accélérées existent mais leur usage demeure exceptionnel en raison même de leur objet : circonstances extraordinaires où les droits et libertés fondamentaux des personnes ou la sécurité de l'Etat sont menacés, état de guerre.

B. LES AFFAIRES EUROPÉENNES : UNE PLACE IMPORTANTE HÉRITÉE DU DÉFI DE L'ADHÉSION À L'UNION EUROPÉENNE

L'objectif de l'adhésion à l'Union européenne a naturellement favorisé un traitement efficace des affaires européennes par le Parlement tchèque. L'adhésion à l'Union européenne le 1^{er} mai 2004 a toutefois obligé à passer d'une logique de contrôle de la compatibilité des lois tchèques avec l'acquis communautaire à une logique de contrôle du Gouvernement dans le cadre de l'élaboration des normes européennes.

1. Le choix de commissions permanentes spécialisées dans les affaires européennes

Dans chacune des deux chambres, les affaires européennes relèvent plus particulièrement de la compétence d'une commission permanente spécialisée : la Commission des affaires de l'Union européenne (CUE)¹. Celle-ci est compétente pour les questions relevant du premier pilier. La Commission des affaires étrangères, de la défense et de la sécurité (CEDS) de chaque chambre reste en charge des questions touchant aux deuxième et troisième piliers.

Les autres commissions permanentes ne sont toutefois pas tenues à l'écart de l'examen des projets de textes européens. Ainsi, à la Chambre des députés, la Commission des affaires de l'Union européenne est autorisée à déléguer un projet d'acte à une autre commission compétente et à fixer la date à laquelle le projet doit être examiné.

Au Sénat, la Commission des affaires de l'UE et la Commission des affaires étrangères, de la défense et de la sécurité peuvent demander à une ou plusieurs commissions permanentes spécialisées de donner leur avis sur une question complexe relevant directement de leur domaine. Au cours des

¹ Avant l'adhésion à l'Union européenne, le cœur des activités européennes se trouvait dans la Commission de l'intégration européenne créée en 1998. Cette Commission avait été précédée par la Sous-commission de l'intégration européenne au sein de la Commission des affaires étrangères, de la défense et de la sécurité. La Commission de l'intégration européenne se consacrait à l'examen de compatibilité des règlements proposés avec l'acquis communautaire, au contrôle des négociations d'adhésion et aux contacts avec les organes parlementaires des autres Etats européens, par exemple au sein de la COSAC. Un amendement à la Constitution de la République tchèque, adoptée lors de l'entrée de la République tchèque dans l'Union européenne, prévoit la création d'une commission européenne commune aux deux chambres du Parlement. Une telle commission n'a toutefois jamais été constituée.

dernières années, la participation des commissions spécialisées a d'ailleurs augmenté.

Seuls les services du Sénat se sont dotés d'une représentation permanente à Bruxelles depuis le 1^{er} mai 2004.

Enfin, il faut noter qu'à la Chambre des députés et au Sénat, les députés tchèques au Parlement européen peuvent participer aux réunions de la CUE ou de la commission compétente par délégation. Ils ne peuvent toutefois prendre part aux votes. En pratique, ils sont très rarement présents.

2. La réserve d'examen parlementaire sur les textes communautaires

A l'exception des projets d'actes communautaires à caractère urgent, le Gouvernement ne prend pas de position définitive au sein du Conseil des ministres européens avant que la Chambre des députés et le Sénat n'aient examiné ces projets.

En outre, avant que les assemblées n'adoptent une position sur un texte européen, le Gouvernement est tenu de communiquer aux deux assemblées la position qu'il envisage de soutenir à ce stade.

Enfin, avant chaque réunion du Conseil et à la demande de la CUE de la Chambre des députés, le Gouvernement est tenu de présenter la position qu'il défendra et, le cas échéant, de répondre aux questions et aux critiques soulevées par la résolution adoptée par la Chambre. Le Gouvernement peut demander à ce que la réunion se tienne à huis clos.

Les deux chambres prennent position sur les projets d'actes européens par le biais de résolutions. Toutefois, les procédures d'adoption de ces résolutions ne sont pas identiques.

A la Chambre des députés, la Commission des affaires de l'Union européenne ou la commission compétente par délégation adopte une résolution. La commission peut alors demander au président de la Chambre des députés l'inscription de la résolution à l'ordre du jour de la prochaine séance. L'inscription de la résolution à l'ordre du jour peut être également requise par le Gouvernement.

Si la résolution n'est pas mise à l'ordre du jour de la séance, la résolution est considérée comme adoptée et devient l'avis de la Chambre des députés. Il s'agit de la seule exception au principe selon lequel seuls les députés réunis en séance plénière peuvent adopter des résolutions engageant la Chambre des députés dans son ensemble.

Au Sénat, les résolutions adoptées par la CUE ne peuvent jamais être considérées comme résolutions du Sénat dans son ensemble. Par conséquent, toutes les positions et recommandations prises sur les textes européens et sur les positions que le Gouvernement pense adopter sont examinées par le Sénat

en séance plénière. De manière générale, les questions européennes occupent de plus en plus de temps en séance publique.

Les résolutions prises par la Chambre des Députés ou le Sénat sont adressées au Gouvernement. **Ce dernier n'est toutefois pas lié** par celles-ci, même si politiquement il doit en tenir compte.

Selon M. Ondrej Liska, président de la Commission des affaires de l'Union européenne de la Chambre des députés, la commission parvient à examiner la quasi-totalité des textes européens qui lui sont transmis. Il a ajouté que **la commission des affaires européennes était compétente au fond sur tous les projets de loi portant transposition de directives**¹.

3. L'Institut parlementaire : des experts au service du Parlement

La Chambre des députés et le Sénat se partagent les services d'un organisme commun : l'Institut parlementaire.

Ce dernier est composé d'experts indépendants. Il a notamment pour tâche de vérifier la compatibilité des propositions de loi et des amendements avec le droit communautaire. Les parlementaires peuvent le saisir, de même que les commissions. Il est par ailleurs destinataire de droit de tous les amendements.

4. La consultation de la Chambre des députés sur certaines nominations européennes

Le gouvernement soumet pour avis à la Commission des affaires de l'Union européenne de la Chambre des députés les candidatures aux fonctions de commissaire européen, de juge à la Cour européenne des droits de l'homme et de représentants de la République tchèque à la Banque européenne d'investissement et à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement.

C. LA RECONNAISSANCE DE POUVOIRS DE BLOCAGE À LA MINORITÉ

Les droits de la minorité ne sont pas formalisés en tant que tels. Il n'existe pas de statut de l'opposition. Néanmoins, le fonctionnement des deux chambres ainsi que certaines règles de procédure permettent à des groupes politiques minoritaires d'influencer l'activité du Parlement. La succession au cours de la période récente de gouvernements soutenus par des majorités fragiles favorise également le respect de pratiques bienveillantes à l'égard de l'opposition.

¹ Les membres de la CUE sont également membres d'autres commissions, les députés pouvant être membre de trois commissions permanentes au maximum.

1. Une application modérée du fait majoritaire

La règle de la **représentation proportionnelle** des groupes politiques dans les différents organes (commissions et comités) de la Chambre des députés et du Sénat assure à l'opposition de participer aux travaux parlementaires.

En principe, le président et les vice-présidents de chaque assemblée, ainsi que les présidents de commission et de comité, sont désignés par l'assemblée plénière à la majorité absolue. En pratique, des accords politiques interviennent pour accorder à l'opposition plusieurs de ces fonctions.

Ainsi, à la Chambre des députés, **neuf des dix-huit commissions permanentes sont présidées par un député de l'opposition.**

Surtout, **la présidence de la Chambre des députés est traditionnellement confiée à un membre du principal parti d'opposition. Le président de la Chambre préside également la commission de l'organisation qui joue un rôle essentiel dans l'organisation des travaux et la fixation de l'ordre du jour.** Rappelons que l'ordre du jour est fixé par la Chambre des députés sur proposition de son président.

Au Sénat, l'opposition préside quelques organes, notamment des comités. Mais elle est moins associée qu'à la Chambre des députés, une part importante des sénateurs n'étant pas affiliée à un groupe politique. Les rapports majorité-opposition y sont donc moins prégnants.

2. La désignation d'un contre-rapporteur sur les projets de loi

A la Chambre des députés, un cinquième des membres d'une commission chargée de l'examen d'un projet de loi peut décider de joindre au rapport de la commission un contre rapport de la minorité. Au Sénat, un tiers des membres peut également le décider.

Le contre-rapporteur défend sa position en séance publique.

Cette faculté est toutefois très rarement utilisée.

3. Un pouvoir de blocage reconnu à deux groupes politiques ou cinquante députés

Le droit parlementaire tchèque n'accorde pas à la minorité de pouvoirs d'initiative particuliers. Ainsi, il n'existe pas de séances réservées pour l'examen des projets de loi présentés par l'opposition. Toutes les décisions de la Chambre des députés sont prises à majorité absolue (adoption d'un projet de loi, création d'une commission d'enquête, fixation de l'ordre du jour).

En séance publique, **le temps de parole est assez peu réglementé.** Il n'y a pas de répartition proportionnelle des temps de parole. Les députés et les

sénateurs souhaitant prendre la parole demandent leur inscription sur la liste des orateurs et interviennent par ordre d'inscription (les inscriptions écrites sont prioritaires). En général, les interventions des orateurs ne sont pas limitées en durée, néanmoins chaque chambre peut décider de la durée des interventions portant sur le point en cours de débat (le temps de parole ne peut toutefois être inférieur à dix minutes). Chaque assemblée peut également décider qu'un orateur ne peut prendre la parole que deux fois pour s'exprimer sur le même sujet. Cette faculté n'est toutefois pratiquement jamais mise en œuvre. En outre, ces diverses restrictions du temps de parole ne s'appliquent pas aux présidents de groupe ainsi qu'à l'orateur chargé de présenter l'avis d'un groupe politique. Cette disposition est une garantie forte pour le temps de parole des groupes minoritaires.

Si l'opposition ne détient pas de pouvoirs d'initiative en propre lui permettant d'impulser des projets de loi ou des travaux de contrôle, elle peut en revanche bloquer la mise en œuvre de certaines procédures.

En effet, à la Chambre des députés, **deux groupes politiques ou cinquante députés peuvent :**

- **s'opposer à une modification de l'ordre du jour** tel que proposé par le président de la Chambre. Les commissions, les groupes politiques et les députés peuvent proposer ultérieurement des modifications ;

- **s'opposer à la mise en œuvre de la procédure accélérée d'examen des projets de loi** à la Chambre des députés ;

- **s'opposer au raccourcissement, en deçà de 30 jours, du délai imparti à la commission permanente compétente** pour examiner un projet de loi entre la première¹ et la deuxième lecture en séance publique. Le délai normal de soixante jours peut déjà être réduit à trente jours si une majorité est d'accord. En deçà, des députés minoritaires peuvent s'y opposer.

D. DES PROCÉDURES CLASSIQUES ENTRE LES MAINS DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS POUR CONTRÔLER L'ACTION DU GOUVERNEMENT

Le gouvernement n'est responsable que devant la Chambre des députés. Un groupe de cinquante députés (soit un quart des membres) peut prendre l'initiative de proposer un vote sur une motion de censure. Pour être adoptée, la motion doit rassembler la majorité absolue de l'ensemble des députés.

Pour cette raison, la Chambre des députés a le quasi-monopole des moyens de contrôle spécifiques de l'action du gouvernement. Ainsi, **le Sénat ne peut ni constituer de commission d'enquête, ni organiser de séance de questions orales au Gouvernement.**

¹ La première lecture consistant en un débat d'orientation générale sur le texte.

1. Un droit d'information général

L'article 38 de la Constitution de la République tchèque du 16 décembre 1992 dispose qu'un membre du Gouvernement est tenu de se présenter personnellement à une séance de la Chambre des députés si celle-ci le demande aux fins d'obtenir des informations ou des explications. Il en va de même devant les commissions, les comités et les commissions d'enquête. Les autorités administratives sont soumises à la même obligation.

De manière plus générale, les commissions et chaque député individuellement peuvent exiger du Gouvernement et des autorités administratives les informations et les explications qu'ils jugent nécessaires. L'article 46 du règlement du Sénat reconnaît également cette faculté aux commissions et comités du Sénat. Cet article précise par ailleurs que le Gouvernement et les autorités administratives compétentes, y compris des autorités administratives locales, ont **l'obligation de répondre dans un délai de trente jours**, sauf si les demandes d'information sont couvertes par la confidentialité ou des règles de secret.

Bien que le Sénat ne puisse contraindre des responsables gouvernementaux et administratifs à être entendus, l'article 144 de son règlement prévoit que le Sénat peut décider d'organiser des auditions publiques sur un thème à la demande d'un comité ou d'au moins cinq sénateurs. En pratique, les membres du Gouvernement participent à ces cycles d'audition.

2. Une institution originale : les comités

Mis à part leur droit à être informées (voir ci-dessus), les commissions permanentes thématiques se consacrent essentiellement au travail législatif. Elles n'ont pas de pouvoirs particuliers de contrôle pour vérifier l'action du Gouvernement. Ce travail de contrôle ou de suivi de l'action du gouvernement est en partie confié **aux comités**.

L'article 31 de la Constitution tchèque dispose en effet que les chambres créent des commissions et des comités et renvoie à la loi la définition de leurs missions respectives.

En réalité, les règlements de chaque chambre ménagent aux comités une place assez marginale, les commissions exerçant un rôle prééminent.

Ces textes prévoient que peuvent être établis de manière permanente ou provisoire des comités chargés d'une mission précise, qui doit rester dans les limites des compétences de chaque chambre et ne pas entrer en concurrence avec celle d'une commission.

Une comparaison avec le droit parlementaire français pourrait assimiler les comités à nos délégations et offices parlementaires, voire par certains aspects à nos missions d'information.

Exclus de la procédure législative, les comités ont-ils pour autant un rôle de contrôle important ?

Il faut tout d'abord relever qu'ils n'ont pas de pouvoirs particuliers de contrôle qui les distingueraient des commissions. En revanche, ils sont relativement spécialisés et peuvent ainsi développer une expertise et un suivi sur un domaine précis.

Ainsi, il existe au sein de la Chambre des députés douze comités parmi lesquels un comité permanent en charge du contrôle des services de renseignement et un comité permanent sur les médias publics.

Au Sénat, neuf comités ont été créés dont un en charge des Tchèques vivant à l'étranger. Il faut noter également la création de deux comités provisoires : un comité chargé d'étudier la légalité du parti communiste de Bohême-Moravie et un autre chargé de l'identification des personnes détenues, arrêtées ou persécutées par le régime biélorusse.

Mme Jiřina Rippelová, présidente du comité permanent du Sénat sur la Constitution tchèque et les procédures parlementaires, a expliqué que les comités n'intervenaient pas dans le déroulement de la séance publique mais émettaient simplement des avis et des recommandations sur les sujets de leur compétence. De manière générale, elle a indiqué que, par rapport aux commissions, les comités avaient pour fonction de développer une réflexion plus approfondie et prospective.

Cette fonction de réflexion et de suivi se traduit dans la composition et le fonctionnement des comités. En effet, en théorie, les comités sont composés de parlementaires et de personnalités extérieures. Toutefois, il semble que seuls certains comités du Sénat comportent des **personnalités extérieures**. Le comité permanent du Sénat sur la Constitution tchèque et les procédures parlementaires que la délégation a rencontré compte notamment parmi ses membres d'anciens sénateurs.

Les parlementaires membres des comités sont désignés à la représentation proportionnelle des groupes. Le président d'un comité est désigné à la majorité absolue par la chambre concernée. En pratique, bien que les textes ne prévoient rien, certaines présidences de comité sont accordées à un membre de l'opposition.

3. Des commissions d'enquête aux pouvoirs importants

En définitive, le véritable instrument pour vérifier et contrôler en profondeur l'action du gouvernement est la commission d'enquête, dont la création n'est possible qu'à la Chambre des députés.

En effet, sur l'initiative d'au moins un cinquième de ses membres, la Chambre peut décider la création d'une commission d'enquête pour examiner un sujet d'intérêt public. Le président et les membres de la commission d'enquête sont élus par la Chambre des Députés. Le député qui exerce en qualité de membre du Gouvernement ne peut être nommé membre d'une commission d'enquête.

La résolution de la Chambre des Députés ordonnant la création d'une commission d'enquête doit préciser son champ d'investigation, ainsi que le délai à l'issue duquel elle doit présenter les résultats de ses travaux et soumettre à la Chambre des Députés l'adoption d'une résolution (voir ci-dessous).

Les commissions d'enquête sont dotées de compétences particulières. Elles ont la possibilité d'interroger des témoins et de coopérer avec des experts et **des enquêteurs de la police nationale**. Dans certaines conditions, le secret de la défense nationale ne leur est pas opposable.

Il ne semble pas que des limites soient posées pour éviter qu'une commission d'enquête interfère avec une procédure judiciaire en cours. Toutefois, si la commission a connaissance de crimes ou délits, elle doit transmettre ces informations à l'autorité judiciaire. Les commissions d'enquête créées au cours des dernières années ont le plus souvent porté sur des scandales financiers ou politiques¹.

4. L'adoption de résolutions pour interpeller le gouvernement

Les deux chambres du Parlement tchèque peuvent adopter des résolutions sur tous les sujets. Le Sénat a pu ainsi adopter des résolutions sur le respect des droits de l'homme au Tibet ou sur la reconnaissance de la Shoah.

A la Chambre des députés, **chaque commission permanente** peut recommander, sous forme de résolution, au Gouvernement ou à l'un de ses membres d'adopter une position ou des mesures dans n'importe quelle affaire.

La commission peut alors demander à ce que la résolution soit examinée en séance plénière. Si la Chambre des députés l'adopte, le Gouvernement n'est pas tenu d'y donner suite, même si en pratique il lui est difficile de l'ignorer.

Les commissions d'enquête peuvent également conclure à l'adoption d'une résolution demandant au Gouvernement d'adopter certaines mesures ou exigeant la démission d'un de ses membres ou d'un haut fonctionnaire. Dans tous les cas cette proposition de résolution est examinée en séance plénière, puisque les conclusions des commissions d'enquête y sont systématiquement discutées.

5. Une procédure dynamique de questions orales et écrites

La Chambre des députés a le monopole des questions orales et écrites au Gouvernement.

La séance plénière est consacrée le jeudi après-midi aux questions orales au Premier ministre et aux membres du Gouvernement. Chaque député

¹ *Le recours à la commission d'enquête est toutefois modéré. Au cours d'une législature, trois commissions d'enquête sont créées en moyenne.*

transmet sa question par écrit au président de la Chambre le jeudi matin. Le Premier ministre est obligé de répondre personnellement à un certain nombre de ces questions.

Le député dispose de deux minutes pour poser sa question et d'une minute pour **poser éventuellement une question complémentaire**. Le Gouvernement répond par écrit aux questions qui n'ont pu être posées en séance publique faute de temps. Le délai de réponse est de trente jours.

Si le député n'est pas satisfait de la réponse écrite, il peut demander son examen en séance plénière lors de la séance de réponse aux questions écrites. Si la Chambre des députés estime que la réponse est toujours insuffisante, elle peut exiger du Gouvernement qu'il fournisse une nouvelle réponse écrite.

Compte tenu de la succession de gouvernements s'appuyant sur une majorité fragile, la pratique semble vouloir que la plus grande partie des questions soit posée par les membres de l'opposition.

VI. LE PARLEMENT AUTRICHIEN, UN FONCTIONNEMENT MARQUÉ PAR UNE PARTICIPATION ACTIVE AU PROCESSUS DÉCISIONNEL COMMUNAUTAIRE ET UN CONTRÔLE EFFICACE DU GOUVERNEMENT



Source : ministère des Affaires étrangères

Population : 8,1 millions d'habitants Superficie : 83.850 km²

Régi par la constitution de 1920, élaborée par le juriste Hans Kelsen, le système institutionnel autrichien reflète la relative centralisation de l'Etat fédéral autrichien. Le Conseil fédéral (ou Bundesrat), représentant les diètes régionales, n'y joue qu'un **rôle secondaire** par rapport au Conseil national (ou Bundestag).

A l'issue des élections du 1^{er} octobre 2006, le **SPÖ** (Parti social-démocrate) et l'**ÖVP** (Parti populaire autrichien) ont formé un gouvernement de grande coalition, dirigé par le Chancelier social-démocrate Alfred Gusenbauer. Wilhelm Molterer, président de l'ÖVP, a été nommé Vice-Chancelier et ministre des Finances ; l'ÖVP a obtenu le même nombre de ministres et de secrétaires d'Etat que le SPÖ. Cet accord entre les deux principaux partis autrichiens est conforme à la tradition politique du pays, marquée par la « *culture du compromis* ».

A. UNE PROCÉDURE LÉGISLATIVE MARQUÉE PAR UNE PROGRAMMATION ANTICIPÉE DES TRAVAUX ET UN BICAMÉRISME TRÈS DÉSÉQUILIBRÉ

1. Un ordre du jour fixé un an à l'avance

Le parlement autrichien suit un régime de **session unique** de dix mois, d'octobre à juillet.

Dans les deux assemblées, le calendrier législatif comme les jours et horaires des séances sont, en principe, **fixés par les Présidents des assemblées**. Ces derniers ont cependant l'obligation de consulter la Conférence des Présidents (Präsidialkonferenz), composée des Présidents des groupes politiques et vice-présidents des deux chambres.

Au terme de cette consultation, le calendrier parlementaire est établi **un an à l'avance pour une durée de plusieurs mois**, sous réserve de la tenue d'éventuelles **sessions extraordinaires**. Dans chacune des deux assemblées, les débats en séance publique ont lieu **une semaine par mois**, les mercredi, jeudi et éventuellement vendredi. Ils sont précédés de deux semaines de travail en commission et sont suivis d'une semaine en circonscription électorale. Le Conseil fédéral siège deux semaines après le Conseil national afin de permettre aux Länder de prendre connaissance du texte adopté par ce dernier et de préparer ainsi la position qui sera exprimée par la chambre fédérale.

Mme Susanne Bachmann, directrice du service législatif du Bundesrat, a indiqué à la mission que le Bundesrat examinait parfois **sept textes de loi en l'espace de huit ou neuf heures**.

Pour des raisons liées à la procédure parlementaire qui seront développées plus loin, **le Conseil fédéral siège nettement moins que le Conseil national**.

Les séances plénières au parlement autrichien			
Session	Conseil fédéral	Conseil national	
	Jours de séances	Jours de séances	Durée totale
2006	11	29	229 h 05
2005	12	42	283 h 30
2004	13	50	324 h 34

2. Une procédure législative marquée par la prééminence du Conseil national

Si, aux termes de l'article 24 de la Constitution, le pouvoir législatif de la Fédération appartient concurremment au Conseil national, élu au suffrage universel direct, et au Conseil fédéral, désigné par les diètes régionales¹, la pratique révèle un bicamérisme fortement inégalitaire.

- *Une initiative législative du Bundesrat très encadrée*

Le système institutionnel autrichien réserve une place très limitée au Bundesrat en matière d'initiative législative.

En effet, tandis que la signature de **cinq députés** suffit pour déposer une proposition de loi, il faut le tiers des membres du Conseil fédéral ou le vote d'une délibération à la majorité des conseillers fédéraux pour aboutir au même résultat.

En pratique, **seulement 1 %** des textes examinés proviennent du Conseil fédéral, contre **près de 30 % pour le Conseil national**.

Ce très faible pourcentage pour le Conseil fédéral trouve son explication dans le fonctionnement interne du Parlement. Les conseillers nationaux et les conseillers fédéraux se côtoient au sein de leurs groupes politiques², communs aux deux chambres, **la logique de groupe l'emporte sur la logique d'assemblée**. A cet égard, Mme Susanne Bachmann, citant l'exemple du Sénat français à l'origine de plusieurs initiatives législatives sur d'importants sujets de société (violences conjugales, législation funéraire...), a regretté le manque d'initiatives du Conseil fédéral.

En revanche, le Conseil national jouit en termes d'initiative parlementaire d'une situation relativement **favorable**, les propositions de loi constituant une alternative lorsque le gouvernement rencontre des difficultés pour présenter un texte. En effet, le gouvernement ne peut présenter un projet de loi que si le texte fait l'unanimité en son sein. Ainsi, un projet défendu par un ministre social-démocrate, mais rejeté par les ministres du parti populaire, ne sera pas présenté sous forme de projet de loi gouvernemental, mais a de bonnes chances de voir le jour sous forme d'une **proposition de loi** du groupe « SPÖ » au Conseil national. Toutefois, le recours à cette procédure augure mal du succès du texte.

¹ Ces diètes ou « Landtage » sont des assemblées régionales présentes dans chacun des 9 Länder. Elles envoient entre 3 et 12 conseillers au Conseil fédéral selon le poids démographique du Land.

² Les deux assemblées siègent dans les mêmes bâtiments.

- *Une procédure législative marquée par l'importance du travail en commission*

Le Conseil national examine systématiquement les textes de loi **en premier lieu**, qu'ils émanent du **gouvernement**, de ses propres rangs ou du **Conseil fédéral**.

Si le règlement du Conseil national prévoit **une première lecture** dont l'objet est de débattre des grandes orientations du texte proposé, l'assemblée peut, dans la plupart des cas, en faire l'économie. En pratique, à l'exception du projet de loi de finances initial qui fait l'objet d'un débat d'orientation, le texte est directement renvoyé à la **commission compétente** qui procède à un examen détaillé de ses dispositions.

Il n'existe pas moins de **32 commissions ou sous-commissions au Conseil national**, ce qui rapproche son fonctionnement du système parlementaire allemand (une commission par ministère). Les députés du Conseil national ont fait valoir que ce mode d'organisation favorisait la **spécialisation** de quelques parlementaires et enrichissait la **qualité des débats**. Ils ont ajouté que le Conseil national envisageait d'ailleurs la création prochaine de nouvelles commissions.

Commissions du Conseil national

1. Commission principale
2. Sous-commission permanente de la commission principale
3. Commission du travail et des affaires sociales
4. Commission des affaires étrangères
5. Commission de la construction
6. Commission du budget
7. Sous-commission permanente de la commission du budget
8. Commission de la famille
9. Commission des finances
10. Commission de l'ordre du jour
11. Commission de la santé
12. Commission de l'égalité des chances
13. Commission des immunités
14. Commission de l'industrie
15. Commission des affaires intérieures
16. Sous-commission permanente de la commission des affaires intérieures
17. Commission de la justice
18. Commission des affaires culturelles
19. Commission de la défense nationale
20. Sous-commission permanente de la commission de la défense nationale
21. Commission de l'agriculture et des forêts
22. Commission des pétitions et des initiatives populaires
23. Commission de la cour des comptes
24. Sous-commission permanente de la commission de la cour des comptes
25. Commission de l'environnement
26. Commission de l'enseignement
27. Commission des incompatibilités
28. Commission de la constitution
29. Commission des transports
30. Commission des affaires économiques
31. Commission de la science et de la recherche
32. Commission permanente conjointe au sens du paragraphe 9 de la loi constitutionnelle sur les finances de 1948

La commission désigne, après avoir débattu du texte, un rapporteur (Berichterstatter) **qui rédige un rapport résumant le résultat des délibérations et des amendements de la commission et contenant en annexe les amendements** non retenus par la commission. Ce rapport, cosigné par le rapporteur et le président de la commission, est ensuite imprimé et distribué à l'ensemble des parlementaires avant la discussion en séance plénière.

- *Les pouvoirs du Conseil fédéral : un droit de veto suspensif qui peut être aisément surmonté*

Toute décision du Conseil national doit être immédiatement transmise à une des **dix-sept commissions** compétentes du Conseil fédéral.

Commissions du Conseil fédéral

1. Commission du travail, de la santé et des affaires sociales
2. Commission des affaires étrangères
3. Commission de la femme et des consommateurs
4. Commission des affaires intérieures
5. Commission de l'agriculture et des forêts
6. Commission de l'environnement, de la jeunesse et de la famille
7. Commission de l'enseignement et des affaires culturelles
8. Commission de la constitution et des affaires fédérales
9. Commission des affaires économiques
10. Commission de la science et des transports
11. Commission des affaires européennes
12. Commission des finances
13. Commission de l'ordre du jour
14. Commission de la justice
15. Commission de la défense nationale
16. Commission permanente conjointe au sens du paragraphe 9 de la loi constitutionnelle sur les finances de 1948
17. Commission des incompatibilités

Le Bundesrat, sur les conclusions de la commission compétente, dispose de huit semaines pour :

- décider d'émettre un *veto* motivé (article 42 de la Constitution fédérale) ;
- décider de ne pas émettre de *veto* ;
- laisser courir le délai de huit semaines sans prendre de décision, ce qui revient à une **acceptation implicite du texte**.

Dans les deux dernières hypothèses, la procédure législative s'achève avec la signature de la loi par le Président fédéral.

En revanche, l'expression d'un *veto* conduit à un renvoi du texte au Conseil national. Ce dernier dispose alors de **trois possibilités** :

- s'il s'abstient de procéder à une nouvelle délibération sur le texte contesté, le processus législatif n'aboutit pas ;

- s'il modifie, ne serait-ce que sur un point, le texte d'origine, le nouveau texte est soumis à nouveau au Conseil fédéral ;

- s'il persiste dans son intention initiale, une décision de « *persévérance* » (Beharrungsbeschluss) du Conseil national peut être prise sous la seule condition d'une adoption à la majorité des députés et en présence d'au moins la moitié des membres du Conseil national.

En conséquence, le Conseil fédéral **dépourvu du droit d'amendement**, ne dispose que d'un droit de **veto** qui peut facilement être surmonté et ne peut, en toutes hypothèses, que retarder l'adoption d'une loi, mais jamais l'empêcher. C'est pourquoi on parle de « *veto suspensif* ».

Dans la pratique, les **vetos du Conseil fédéral sont rares**, eu égard à la prédominance de la logique partisane sur le sentiment d'appartenance à une assemblée. Les personnes rencontrées au cours du déplacement à Vienne ont mis en avant deux rares précédents. D'une part, en 1994, le Conseil fédéral s'était opposé à l'adoption d'une loi fédérale sur le chauffage de ville au motif que les Länder se voyaient refuser d'instituer des taxes écologiques. D'autre part, le veto a pu également être utilisé comme un moyen d'expression d'un désaccord politique - voire idéologique - en dehors de toute question de compétences ou de financement des Länder. C'est ce qui s'est produit dans les années 1970 lorsque l'opposition conservatrice manifesta son désaccord au projet de loi autorisant l'interruption volontaire de grossesse.

La Constitution fédérale a néanmoins prévu **deux séries de dérogations** au schéma ainsi défini :

Il existe tout d'abord des cas où le Conseil fédéral dispose d'un pouvoir accru sous la forme d'un **véritable droit d'approbation** lui conférant la faculté d'empêcher l'entrée en vigueur de lois (« *veto absolu* »). L'article 44, deuxième alinéa, de la Constitution prévoit ainsi que les dispositions constitutionnelles **restreignant le pouvoir législatif ou exécutif des Länder** requièrent l'approbation du Conseil fédéral exprimée en présence de la moitié au moins de ses membres et avec une majorité des deux tiers des voix exprimées.

A l'inverse, il existe des cas dans lesquels le **Conseil fédéral ne jouit d'aucune compétence** et ne peut donc mettre en œuvre son droit de veto suspensif. En application de l'article 42, cinquième alinéa, de la Constitution, le Conseil fédéral n'est pas appelé à intervenir dans les cas où les lois adoptées par le Conseil national concernent les finances de l'Etat fédéral ou le régime des biens appartenant à la Fédération.

B. DES DROITS DE L'OPPOSITION LIMITÉS PAR L'EXISTENCE D'UNE COALITION

1. Les effets de la représentation proportionnelle

L'élection à la représentation proportionnelle des deux assemblées parlementaires a conduit à l'émergence d'une « *culture du compromis* » et à la formation de gouvernements de coalition.

En effet, en application de l'article 26 de la Constitution fédérale, le Conseil national est élu à la représentation proportionnelle au suffrage universel direct.

Quant aux membres du Conseil fédéral, ils sont élus par les assemblées de chaque Land, au début de leur mandat et pour une durée identique. Cette désignation a lieu à la proportionnelle sur la base des résultats des dernières élections. Le parti qui est arrivé en deuxième position lors de ces élections a droit à au moins un siège de conseiller fédéral.

Ce mode d'élection a favorisé le développement d'une « *culture de compromis* » apparue dès la naissance de la première République autrichienne en 1920, avec un gouvernement réunissant toutes les forces politiques démocratiques. Elle explique la stabilité relative des grandes coalitions, comme celle qui a associé, de 1986 à 1999, la droite conservatrice de l'ÖVP et la gauche du SPÖ.

2. Des droits de l'opposition limités

Comme vos rapporteurs l'ont observé dans d'autres pays européens, les droits de l'opposition sont d'autant plus faibles que le pouvoir s'appuie sur une **coalition majoritaire**, la réalisation du programme de gouvernement défini de concert entre les partis alliés laissant alors une place réduite aux initiatives de la minorité. La « *culture du compromis* » joue en fait **au sein de la coalition** et non en faveur de l'opposition.

Certes, en application du système de la **Proporz** ou répartition proportionnelle, les groupes politiques (ou Klubs) sont équitablement représentés dans toutes les commissions. Par ailleurs, selon un usage désormais bien établi, le Président du Conseil national, le deuxième Président et le troisième Président appartiennent respectivement au groupe politique le plus important, au deuxième et au troisième groupe.

De même, il convient de noter qu'un seul commissaire peut exprimer une opinion divergente dans un rapport et que trois membres d'une commission peuvent même rédiger un **rapport de la minorité**. Cette dernière faculté est souvent mise en œuvre par l'opposition, notamment par le groupe parlementaire des Verts, qui compte quatre membres¹.

¹ Le règlement intérieur prévoit qu'un groupe ne peut être constitué que par 5 membres mais accepte qu'il soit exceptionnellement dérogé à ce principe.

Toutefois, les clés du pouvoir décisionnel appartiennent à la **majorité**, comme l'illustre le fait que les rapporteurs appartiennent pratiquement toujours aux partis de la coalition gouvernementale¹ et que la création de commissions d'enquête (cf infra) ne peut être décidée que par la majorité.

C. UNE PARTICIPATION ACTIVE AU PROCESSUS DÉCISIONNEL COMMUNAUTAIRE

Comme dans la plupart des pays européens, l'activité législative autrichienne est largement influencée par les actes juridiques communautaires. D'après les services du Parlement autrichien, **environ 40 % des lois** votées ont partiellement ou totalement pour objet de transposer des textes d'origine communautaire.

	Nombre de lois fédérales votées	Nombre de lois influencées totalement ou partiellement par le droit communautaire	Pourcentage
2003	106	43	40,5 %
2004	147	73	49,6 %
2005	139	64	46 %
2006	131	51	38,9 %

Source : Parlement autrichien

Partant de ce constat, le Parlement autrichien exerce un contrôle très actif sur l'activité normative de l'Union européenne.

1. Le contrôle du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité

Le Parlement autrichien fait un usage actif de la faculté offerte depuis le 1^{er} septembre 2006 aux parlements nationaux d'adresser à la Commission européenne un avis justifié, lorsque les principes de subsidiarité et de proportionnalité lui paraissent menacés (système dit de l' « alerte précoce »).

2. Des séances plénières trimestrielles avant chaque Conseil européen

Avant chaque Conseil européen, le Conseil national se réunit en séance plénière (quatre fois par an), afin de débattre de l'actualité européenne. Chaque groupe parlementaire a, huit semaines avant la tenue de cette séance spécifique, dénommée « journée de l'Europe » (Europatag), la possibilité de proposer un thème européen complémentaire.

¹ Sauf si une proposition de loi proposée par l'opposition est acceptée par la majorité. Dans ce cas, le rapporteur est généralement l'auteur de la proposition.

3. Des prises de position contraignantes en matière de projets d'actes communautaires

Le Parlement autrichien bénéficie d'un **droit d'information** exhaustif en ce qui concerne l'élaboration de la législation communautaire.

L'article 23 de la Constitution fédérale, introduit en 1994 avant l'entrée de l'Autriche dans l'Union européenne, dispose, en effet, que le gouvernement informe sans délai le Conseil national et le Conseil fédéral de tous les **projets d'actes** de l'Union européenne et leur donne la possibilité d'émettre des **prises de positions contraignantes** (Stellungnahmen).

Les deux chambres exercent leurs compétences européennes par l'intermédiaire de commissions pour les affaires européennes¹. Dans un souci d'efficacité, celles-ci associent à leurs travaux les parlementaires appartenant aux différentes commissions sectorielles. Aux prises de position contraignantes, peu utilisées, se sont ajoutés, en pratique, des avis non impératifs.

a) *Les prises de position contraignantes*

- les prises de position du Conseil national

Lorsque le Conseil national est saisi d'un projet d'acte comportant des dispositions qui relèvent du domaine de la loi fédérale autrichienne, il peut émettre un avis qui **engage le membre du gouvernement fédéral compétent dans les négociations et votes** au sein de l'Union européenne.

Le gouvernement ne peut s'écarter de cet avis que pour des **raisons impératives** relevant de la politique étrangère et européenne. Dans ce cas, il doit à nouveau saisir le Conseil national pour s'en expliquer auprès des parlementaires. Toutefois, si le projet d'acte législatif communautaire implique une **modification du droit constitutionnel fédéral** en vigueur, le Conseil national peut s'opposer à ce qu'un ministre déroge à l'avis émis, sous peine d'être traduit devant la Cour constitutionnelle.

Par ailleurs, si le gouvernement a bien suivi l'avis du Nationalrat mais que le Conseil des ministres de l'Union en a décidé autrement, le ministre compétent doit en rendre compte au Conseil national.

- les prises de position du Conseil fédéral

Lorsque le Conseil fédéral est saisi d'un projet d'acte communautaire dont la mise en œuvre nécessite une loi fédérale soumise à son approbation, il peut émettre un **avis qui engage le gouvernement fédéral dans les négociations et les votes au sein de l'Union européenne**. Le gouvernement ne peut s'en écarter que pour des raisons impératives relevant de la politique étrangère et européenne.

¹ Le Conseil national possède en fait une commission principale et une sous-commission permanente.

Toutefois, le caractère contraignant de cette procédure doit être nuancé. En effet, à la différence des règles en vigueur au Conseil national, le ministre qui décide de s'écarter d'une recommandation du Conseil fédéral n'a **aucun compte à rendre** à l'assemblée. En outre, il n'existe aucun cas de figure où le Conseil fédéral peut s'opposer à ce qu'un ministre déroge à ses recommandations.

Bien que représentant les diètes régionales, le Conseil fédéral ne les consulte pas avant de rendre ses avis. Les Länder, informés directement par le gouvernement de tous les projets européens qui affectent leurs domaines de compétence, peuvent émettre des **avis d'ensemble** qui engagent la Fédération dans ses discussions avec la commission de Bruxelles (*article 23 d de la constitution fédérale*)¹.

Toutefois, les tentatives du Bundesrat pour mettre sur pied une procédure informelle d'examen des projets européens en commun avec les Länder ont jusqu'à présent échoué.

b) *Les avis non impératifs*

Outre les prises de position susmentionnées, les deux assemblées peuvent adopter **de simples avis** (Ausschussfeststellungen), généralement précédés, au Conseil national, de l'audition du ministre fédéral concerné et, au Conseil fédéral, des fonctionnaires du ministère compétent. Ces avis ne lient pas le gouvernement et ne l'obligent pas davantage à justifier devant le Parlement son action à Bruxelles.

Cette possibilité résulte d'un **usage** et non d'une disposition de la Constitution fédérale ou du règlement des assemblées.

Le fait majoritaire a conduit à privilégier la procédure des avis plutôt que celle, plus contraignante, des prises de position, comme l'illustre le tableau ci-dessous :

	Conseil national	Conseil fédéral
Avis (depuis 2002)	8	1
Prises de position contraignantes (depuis 2002)	2	0

Source : *Parlement autrichien*

¹ A l'instar de la procédure applicable devant le Conseil national, le gouvernement ne peut s'écarter de cet avis que pour des raisons impératives relevant de la politique étrangère et européenne. Il doit alors informer sans délai les Länder de ces raisons.

D. DES PROCEDURES DE CONTRÔLE DYNAMIQUES ET DIVERSIFIEES

1. Des moyens de contrôle traditionnels en régime parlementaire

a) Les questions orales

En application de l'article 52 de la Constitution fédérale, le Conseil national et le Conseil fédéral ont le droit d'interroger les membres du gouvernement sur toutes les affaires relevant de leur compétence.

Trois catégories de questions sont ainsi prévues :

- *Aktuelle Stunde* : Cette formule, qui n'existe qu'au Conseil national (article 97 a du Règlement du Conseil national), s'apparente aux questions orales avec débat des assemblées françaises. Elle consiste en un débat d'une heure sur un **thème d'actualité**.

Cet outil de contrôle permet **l'expression de l'ensemble des groupes représentés au Nationalrat**.

En effet, d'une part, l'initiative de ces questions est répartie entre les groupes politiques au cours de la session ordinaire, d'autre part, l'intervention liminaire de l'auteur de la question est suivie d'un débat auquel prennent part tous les groupes politiques.

- *Fragestunde* : ce procédé se rapproche des questions au gouvernement du Parlement français. A l'instar du « question time » britannique, les séances de « Fragesunde », qui durent une heure, ont lieu chaque jour à l'ouverture des débats. Après la réponse du ministre, l'auteur de la question peut exercer un **droit de réplique** sur le même sujet et chaque groupe politique peut également s'exprimer.

- *Dringliche Anfrage* : Cette formule, qui n'a pas d'équivalent en droit parlementaire français, est un procédé par lequel les parlementaires peuvent imposer au gouvernement un « **débat urgent** » lorsque l'actualité le justifie. Ce type de débat a lieu sur demande directe de parlementaires (mais un même parlementaire est limité dans le nombre de demandes qu'il peut faire au cours d'une même session) ou sur décision de l'assemblée sollicitée par plusieurs de ses membres (les parlementaires ne sont pas limités dans le nombre de résolutions qu'ils peuvent présenter en ce sens).

Seules quelques heures s'écoulent parfois entre la demande de débat et son organisation. Tous les groupes politiques y prennent part.

A la différence des autres procédures de contrôle, ces séances de « questions urgentes » peuvent se conclure par l'adoption de **résolutions** adressées au Gouvernement (voir infra).

a) Les questions écrites

Contrairement au système français, le droit de poser une question écrite n'est **pas un droit individuel** : l'auteur doit obtenir le contreseing de plusieurs de ses collègues (quatre au Conseil national, deux au Conseil fédéral) pour que sa question soit transmise au ministre compétent.

Les réponses à ces questions écrites peuvent faire l'objet, au Conseil national, de la procédure des « *courts débats* » (kurze Debatten). Dans le cadre d'un « *court débat* », seuls ont la parole l'auteur de la demande, puis un orateur par groupe.

b) Les commissions d'enquête

Contrairement au Conseil fédéral, le Conseil national peut décider, en application de l'article 53 de la constitution, d'instituer des **commissions d'enquête** (Untersuchungsausschüsse), afin d'examiner des faits relatifs à la gestion d'un service ministériel.

Sur demande de ces commissions d'enquête, les tribunaux sont **tenus de procéder à des actes d'instruction**. Tous les services publics doivent, présenter leurs dossiers à la commission d'enquête qui en fait la demande.

Les conclusions de la commission d'enquête, adoptées par le Conseil national en séance plénière, peuvent donner lieu au vote d'une motion de défiance contre le gouvernement fédéral ou un ministre, ainsi qu'à une mise en accusation d'un ministre devant la Cour constitutionnelle.

Deux commissions d'enquête ont été mises sur pied en 2007 : l'une relative à la surveillance des marchés financiers, l'autre concernant les avions d'interception Eurofighter. Ces deux commissions se réunissent en moyenne deux fois par semaine, une journée entière.

a) La mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement

Le Conseil national peut décider, à la majorité absolue de ses membres, de retirer sa confiance au gouvernement fédéral ou à un ministre isolément (article 74 de la Constitution fédérale). Ce vote de défiance (Mißtrauensvotum), qui requiert la présence de la moitié des députés, n'intervient jamais en pratique, compte tenu de la discipline des partis membres de la coalition majoritaire.

2. Des mécanismes de contrôle plus originaux

a) La participation à l'élaboration de certains actes administratifs

La Constitution fédérale prévoit, en son article 55 quatrième alinéa, la possibilité pour le Conseil national de participer à **l'élaboration d'actes administratifs**¹. Il suffit pour cela que la loi le prévoie expressément.

A titre d'exemple, le législateur autrichien a fixé le principe selon lequel les arrêtés ministériels régissant le statut des facultés ne peuvent être pris qu'en accord avec la commission plus importante du Conseil national, dénommée « commission principale » (Hauptausschuss), qui reçoit, à cette fin, tout document utile de nature à éclairer sa décision éventuelle d'approbation.

De même, la loi a prévu que l'envoi à l'étranger de personnels militaires ou civils pour prendre part à des dispositifs de maintien de la paix ou pour apporter une aide humanitaire dans des régions sinistrées, ne peut être décidé qu'après accord de la commission principale, ce qui constitue un mécanisme intéressant de contrôle parlementaire de la politique étrangère.

Pour rendre ces dispositions opérantes, il est prévu que la commission principale puisse être convoquée en dehors des sessions du Conseil national. Par ailleurs, le Règlement prévoit qu'une **sous-commission permanente**, élue par la commission principale, puisse se réunir ou être convoquée à tout moment, y compris en cas de dissolution.

b) Le droit de résolution

Le Conseil national et le Conseil fédéral ont le pouvoir d'exprimer sous forme de **résolutions** (Entschließungsanträge) des « *vœux quant à l'exercice du pouvoir exécutif* » (article 52 paragraphe 8 de la Constitution fédérale). Le gouvernement n'est cependant pas tenu d'y donner une suite favorable.

En pratique, les exigences des assemblées prennent la forme de résolutions demandant la présentation rapide **d'un projet de loi** ou le dépôt d'un rapport sur **l'application d'une loi**. Ces résolutions, dont le nombre progresse depuis quelques années, sont déposées autant par la majorité que par l'opposition.

Résolutions déposées par les deux chambres entre 2004 et 2006

	Conseil national	Conseil fédéral
2004	33	4
2005	53	7
2006	78	12

Source : Parlement autrichien

¹ Ces actes n'en demeurent pas moins juridiquement considérés comme des actes de l'exécutif.

VII. LE PARLEMENT SLOVAQUE, UN PARLEMENT MONOCAMÉRAL MARQUÉ PAR UN EXAMEN APPROFONDI DES LOIS ET UN CONTRÔLE ACTIF DU GOUVERNEMENT



Source : ministère des Affaires étrangères

Population : 5,4 millions d'habitants Superficie : 49.036 km²

Les élections de juin 2006 ont consacré la **forte progression de l'opposition sociale-démocrate (SMER)** de Robert Fico qui s'est imposée comme la **principale force politique du pays** avec plus de 29 % des voix (contre 13,5 % en 2002).

Le SMER a formé un **gouvernement de coalition**, dirigé par Robert Fico, avec l'appui du Parti national slovaque (SNS, de tendance nationaliste) et du Mouvement pour une Slovaquie démocratique (HZDS, de tendance populiste).

Ces 3 formations disposent d'une solide majorité de 85 sièges sur 150 au Parlement.

Configuration politique depuis les élections législatives de juin 2006

Partis	%	Sièges
Parti social-démocrate (Smer – <i>sociálna demokracia</i>)	29,14	50
Parti national slovaque (SNS - <i>Slovenská národná strana</i>)	11,73	20
Mouvement pour une Slovaquie démocratique (HZDS - <i>Hnutie za demokratické Slovensko</i>)	8,79	15
Union démocratique et chrétienne slovaque (<i>Slovenská demokratická a kresťanská únia</i>)	18,35	31
Parti de la coalition hongroise (<i>Strana maďarskej koalície - Magyar Koalíció Pártja</i>)	11,68	20
Mouvement démocratique chrétien (<i>Kresťanskodemokratické hnutie</i>)	8,31	14
Total		150

A. UN PROCESSUS LÉGISLATIF MARQUÉ PAR UN EXAMEN APPROFONDI ET ANTICIPÉ DES TEXTES

1. Un ordre du jour fixé six mois à l'avance

Le programme des réunions du Conseil national slovaque et de ses commissions est toujours établi **pour une période de six mois**. En vertu de l'article 17 du Règlement du Conseil national¹, le Président du Conseil national, en accord avec les groupes politiques représentés à l'assemblée, convoque les séances, détermine le lieu, le jour et l'heure de la séance ainsi que l'ordre du jour. Seul le Parlement donc, et non le Gouvernement, a la **maîtrise de l'ordre du jour**.

Ce calendrier peut être complété par des **séances exceptionnelles**, sur demande écrite d'au moins un cinquième des députés, pour un ordre du jour précis, généralement un texte de loi répondant à une préoccupation nouvelle qui ne figurait pas dans le programme législatif semestriel.

Le Conseil national siège habituellement **du mardi au vendredi**. La séance débute à 13 heures le mardi et à 9 heures les autres jours. En principe, elle prend fin au plus tard à 19 heures, et à 16 heures le vendredi. Les séances de nuit sont donc particulièrement rares.

2. Un système caractérisé par trois lectures successives

a) La procédure de droit commun

L'absence de seconde chambre est compensée par l'organisation, en principe, de **trois lectures** successives au sein du Conseil national.

• **La première lecture² est un débat d'orientation générale**. Deux règles ont été fixées pour en garantir la qualité.

D'une part, cette première lecture ne peut intervenir que **quinze jours** après la transmission aux députés du texte de loi³, ce qui en pratique se révèle très utile pour permettre aux députés et aux groupes parlementaires de préparer l'examen en séance plénière. Ce délai minimum est applicable également aux séances exceptionnelles susmentionnées⁴.

D'autre part, **la durée des débats ne peut être inférieure à douze heures** (article 29a du Règlement). Au delà, cette durée n'est limitée que si deux groupes politiques en font la demande, à l'exception des lois constitutionnelles pour lesquelles aucune restriction du temps de parole n'est admise.

¹ Ci-après désigné « le Règlement ».

² Articles 71 et suivants du Règlement.

³ Article 72 du Règlement.

⁴ L'article 17, alinéa 2 du Règlement, relatif aux séances exceptionnelles, renvoie au délai de quinze jours fixé à l'article 72 du Règlement.

Après un exposé général par l'auteur du projet ou de la proposition de loi, un **rapporteur**, désigné préalablement par la commission compétente, intervient. Des députés, appartenant à tous les groupes politiques, peuvent ensuite prendre la parole. A l'issue de ce débat, le Conseil national, sur les conclusions du rapporteur, a trois possibilités :

- renvoyer le texte de loi à son auteur pour qu'il prenne en considération les observations formulées par les députés ;

- ne pas donner suite au texte de loi ;

- transmettre le texte aux commissions compétentes en vue d'une deuxième lecture.

• **La deuxième lecture est composée de deux parties.** La première a lieu dans **les commissions** auxquelles le texte de loi a été renvoyé¹, la seconde en séance plénière.

Dans chaque commission, les débats commencent par l'intervention de l'auteur du texte de loi, suivie de celle du rapporteur désigné par la commission. S'ouvre alors un débat au cours duquel les députés ont la possibilité de s'exprimer sur les différentes dispositions du texte, de poser des questions à l'auteur et de déposer des amendements dénommés « **mentions dérogatoires ou complémentaires** ». Les rapports des commissions compétentes font état des modifications adoptées et sont examinés par un rapporteur commun à toutes les commissions en vue de l'élaboration d'un *rapport de synthèse*.

Un nombre élevé de commissions

1. Commission des mandats et des immunités
2. Commission pour l'incompatibilité des fonctions
3. Commission du droit constitutionnel
4. Commission pour les affaires européennes
5. Commission pour les finances, budget et monnaie
6. Commission pour la politique économique
7. Commission pour l'agriculture, l'environnement et la protection de la nature
8. Commission pour l'administration publique et le développement régional
9. Commission pour les affaires sociales et logement
10. Commission pour la santé
11. Commission pour la défense et la sécurité
12. Commission pour les affaires étrangères
13. Commission pour l'éducation, jeunesse, sciences et sport
14. Commission pour la culture et médias
15. Commission pour les droits de l'homme, les minorités et la situation des femmes
16. Commission spéciale pour le contrôle de l'Office national de la sécurité
17. Commission spéciale pour le contrôle des activités du Service slovaque de renseignements
18. Commission spéciale pour le contrôle des activités du Service de renseignements militaires
19. Commission pour la vérification des décisions de l'Office national de la sécurité

¹ Il est rare qu'une seule commission permanente soit saisie d'un texte de loi.

En application de l'article 74 du Règlement, la durée d'examen en commission ne peut être inférieure à **trente jours**, ce qui permet une **analyse sereine et approfondie** du texte ainsi que l'organisation de **nombreuses auditions**.

Le Parlement slovaque a appelé l'attention de vos rapporteurs sur le fait que ces commissions peuvent faire appel ponctuellement à des **experts extérieurs** (magistrats, militaires, inspecteurs des finances...) placés sous le contrôle du Président de la commission.

La seconde partie de la deuxième lecture a lieu en **séance plénière**. Le rapporteur commun informe les députés des résultats des débats en commission, justifie la position du rapport de synthèse. A ce stade, les députés peuvent encore proposer des mentions dérogatoires ou complémentaires, à condition toutefois que celles-ci aient été préalablement signées par **au moins quinze députés**. À la fin des débats, les députés votent sur les différentes propositions visant à modifier ou compléter le texte de loi, d'abord sur les mentions dérogatoires ou complémentaires du rapport commun, ensuite sur celles des députés.

• **Lors de la troisième lecture**, le Conseil national slovaque vote sur le projet de loi dans son ensemble. A ce stade, les députés ne peuvent que **corriger des erreurs législatives techniques ou grammaticales** qui se trouveraient dans les mentions dérogatoires ou complémentaires approuvées en deuxième lecture. S'il apparaît nécessaire d'envisager d'autres modifications, seul un groupe d'au moins 30 députés peut présenter des mentions dérogatoires ou complémentaires. Le même nombre de députés peut proposer de renvoyer le projet de loi en deuxième lecture.

b) Des dérogations relativement rares

Si le schéma ainsi défini s'applique à la très grande majorité des textes, le Règlement prévoit toutefois **certaines dérogations**.

En premier lieu, le Parlement connaît une **procédure d'urgence** qui permet de faire l'économie de la première lecture. Deux hypothèses sont ainsi visées dans le Règlement : les lois de finances (article 87) et les lois autorisant la ratification de conventions internationales (article 88). Toutefois, lorsque les traités portent sur des libertés fondamentales, une « *étude d'impact sur le droit national* » est obligatoirement présentée aux députés pour compenser l'absence de première lecture.

En second lieu, le Règlement prévoit une **procédure accélérée exceptionnelle** (article 89) qui permet, dans certaines « *circonstances extraordinaires* », non seulement de ne pas procéder à la première lecture, mais encore de ne pas appliquer les délais de la procédure parlementaire, en particulier le délai de trente jours d'examen en commission.

Trois hypothèses sont visées :

- menaces sur les Droits de l'homme et les libertés fondamentales ;
- situation où l'Etat pourrait être exposé à de graves préjudices économiques ;
- résolution du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies prise en application de l'article 41 de la Charte de l'ONU¹, qui requiert l'adoption immédiate d'une loi.

3. Une procédure législative complétée par deux mécanismes originaux

a) En amont : le rôle de la commission du droit constitutionnel

Composée de **douze députés**, tous juristes de haut niveau, la commission du droit constitutionnel est une particularité du système institutionnel slovaque.

Elle dispose de prérogatives particulièrement larges, définies à l'article 59 du Règlement :

- un rôle d'*aiguillon* : elle présente régulièrement des propositions destinées à « améliorer la législation ». En pratique, elle soumet au Conseil national des résolutions tendant à renforcer l'intelligibilité et à l'accessibilité de la loi ;

- un rôle d'*expertise juridique* : elle est la seule commission à examiner **tous les textes de lois** (soit 80 à 90 textes par an) afin d'en contrôler la conformité à la Constitution, aux engagements internationaux et au droit communautaire, et à en vérifier l'articulation avec l'ensemble des lois de la République slovaque, notion particulièrement large. Ce travail d'expertise constitue son activité principale. Rencontré par vos rapporteurs, M. Mojmir Mamojka, président de cette commission, a qualifié ce travail d'« *harassant mais passionnant* » ;

- une *compétence sectorielle* : outre son rôle d'expertise transversal, la commission du droit constitutionnel joue le rôle d'une **commission sectorielle** pour les textes de loi relevant des domaines pénal, pénitentiaire et judiciaire.

¹ L'article 41 de la charte de l'ONU dispose que le Conseil de sécurité peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions, et peut inviter les Membres des Nations Unies à appliquer ces mesures. Celles-ci peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radioélectriques et des autres moyens de communication, ainsi que la rupture des relations diplomatiques.

b) En aval : l'examen du Président de la République

Le Président de la République slovaque, élu pour cinq ans au suffrage universel direct au scrutin majoritaire à deux tours¹, dispose d'un droit de veto suspensif lui permettant de renvoyer une loi au Parlement, accompagnée de remarques, et ce dans un délai de **quinze jours** à compter de sa réception (article 90 du Règlement). Cette procédure, qui se rapproche de la demande de **nouvelle délibération** prévue par la Constitution française (article 10), s'en distingue par sa fréquence d'utilisation. Les personnes rencontrées par vos rapporteurs ont, en effet, souligné que le Président de la République faisait un usage actif de cette faculté.

**Demandes de nouvelles délibérations
présentées par le Président de la République**

2003	25
2004	20
2005	11
2006	5

Le Parlement reprend alors la procédure au niveau de la deuxième lecture. S'il confirme sa position, la loi doit être promulguée, le chef de l'Etat ne disposant dans ce cas que d'une compétence liée.

B. DES DROITS DE L'OPPOSITION RELATIVEMENT RÉDUITS

1. Des droits de l'opposition limités

La question des droits de l'opposition apparaît sensible en Slovaquie. En effet, la Commission européenne a longtemps considéré que ce pays ne satisfaisait pas aux critères de Copenhague en matière de pluralisme et de liberté d'expression². Elle a ainsi estimé, dans un avis rendu en 1997, que « *le fonctionnement des institutions slovaques se caractérisait par le fait que le Gouvernement (...) méconnaissait trop souvent les droits de l'opposition* ».

Depuis lors, la Slovaquie a réalisé d'indéniables progrès en la matière³ et a pu ainsi entrer dans l'Union européenne le 1^{er} mai 2004.

Toutefois, les droits de l'opposition apparaissent encore relativement réduits. Si l'opposition préside traditionnellement certaines commissions du Conseil national slovaque, cette situation n'a pas d'incidence sur la désignation des rapporteurs, qui appartiennent toujours en pratique à la **coalition majoritaire**.

Par ailleurs, il n'y a pas de séance réservée pour l'examen en séance plénière des propositions de loi de l'opposition.

¹ L'actuel président de la République est M. Ivan Gašparovič, élu en 2004.

² Ces critères, énoncés en juin 1993, exigent des pays candidats à l'adhésion au sein de l'Union européenne la stricte observation du jeu démocratique et notamment des droits de l'opposition.

³ Notamment en termes de liberté d'expression en séance plénière des partis minoritaires.

2. Une limitation encore accentuée par l'existence d'une coalition majoritaire solide

Les représentants de l'opposition parlementaire slovaque ont indiqué à vos rapporteurs que les droits de l'opposition étaient largement **fonction de la solidité de la coalition majoritaire**.

Ainsi étaient-ils plus étendus sous la dernière législature (2002 – 2006), dominée par une fragile coalition démocrate-chrétienne, que sous l'actuelle, fondée sur une coalition de centre gauche disposant d'une large majorité au Conseil national. Cette observation conforte l'analyse de vos rapporteurs selon laquelle les droits de l'opposition sont d'autant plus faibles que le pouvoir s'appuie sur une solide **coalition majoritaire**, la mise en œuvre du programme de gouvernement élaboré par les partis alliés laissant alors une place réduite aux initiatives de l'opposition. Lorsqu'au contraire la coalition s'avère plus faible, elle est contrainte de composer davantage avec la minorité et de rechercher un **consensus le plus large possible**.

C'est ce qui explique que si l'opposition préside actuellement sept des dix-neuf commissions, elle en présidait **quatre de plus sous la précédente législature** et non des moindres : les commissions des affaires européennes, des affaires étrangères, du budget et de l'administration publique.

De même, quatorze lois issues de l'opposition ont été adoptées par le Conseil national entre 2002 et 2006. Depuis cette date, la seule loi adoptée à l'initiative de la minorité, relative à la circulation routière, a finalement été rejetée après une demande de nouvelle délibération du Président de la République.

L'opposition a ainsi regretté une forme de « *régression démocratique* ».

C. UNE PARTICIPATION ACTIVE AU PROCESSUS DÉCISIONNEL COMMUNAUTAIRE

Comme dans la plupart des pays européens, l'activité législative slovaque est largement influencée par les actes juridiques communautaires. Si les services du Parlement slovaque ne disposent pas de statistiques précises, il semble qu'**entre un tiers et la moitié des lois** votées ont pour objet, en tout ou partie, de transposer des textes d'origine communautaire.

Le Parlement slovaque est étroitement associé à la définition de la position officielle de l'Etat lors des négociations à Bruxelles.

1. Le rôle essentiel de la commission pour les affaires européennes

Une commission pour les affaires européennes a été créée en 2004 lors de l'entrée de la Slovaquie dans l'Union européenne, en remplacement du Comité du Conseil national slovaque pour l'intégration européenne.

Au terme de l'article 58a du Règlement, elle a pour mission :

- d'examiner les projets d'actes communautaires, transmis sans délai par le Gouvernement ;
- d'examiner les **avis préliminaires** fournis par le Gouvernement dans un délai de trois semaines après la réception des projets d'actes communautaires. Ces avis contiennent une brève explication du contenu et des objectifs du projet, une information quant au processus décisionnel et au calendrier prévisionnel d'examen par les instances communautaires, ainsi qu'une étude sur le droit national slovaque ;
- d'examiner et d'adopter, le cas échéant après modifications, les projets d' « avis communautaires » transmis par le Gouvernement. Ces avis **engagent** le Gouvernement dans les négociations et votes au sein de l'Union européenne. Le Gouvernement ne peut s'en écarter que dans des « *cas indispensables relevant de l'intérêt général* » ;
- de procéder à la transposition législative des actes communautaires, en liaison avec le « bureau de la transposition » du Gouvernement.

2. Un processus à géométrie variable

Le schéma défini ci-dessus est susceptible d'évoluer à la faveur du contexte politique et de la nature des textes européens. Le Règlement prévoit ainsi expressément que la commission pour les affaires européennes peut :

- ouvrir ses travaux au public et à la presse, ce qu'elle fait systématiquement en pratique. Cette **transparence** permet d'associer les citoyens et les journalistes aux enjeux communautaires ;
- demander aux **eurodéputés slovaques** de participer à ses réunions ;
- solliciter les commissions sectorielles pour recueillir une prise de position officielle ;
- demander l'adoption des avis communautaires en séance plénière du Conseil national afin de leur conférer une certaine solennité.

D. UN CONTRÔLE ACTIF DU GOUVERNEMENT

1. Des moyens de contrôle traditionnels en régime parlementaire

a) Le vote de défiance

Au début de chaque législature, le Conseil national se prononce par un vote sur la présentation par le Gouvernement de son programme¹.

Symétriquement, le Conseil national peut décider, à la majorité absolue de ses membres, de retirer sa confiance au Gouvernement ou à un ministre isolément. Ce vote de défiance, subordonné au dépôt d'une motion signée par au moins un cinquième des députés², n'intervient jamais en pratique compte tenu du fait majoritaire.

Les députés rencontrés par vos rapporteurs ont insisté sur le fait que les propositions de vote de méfiance envers les membres du Gouvernement constituaient un outil privilégié de « lutte politique » tout au long du mandat du Gouvernement.

b) Les demandes d'explications

Les commissions peuvent demander, par écrit, la production de tout rapport « *aux membres du Gouvernement, responsables des autres organismes centraux de l'administration publique ou hauts fonctionnaires d'État* ». Ces derniers sont tenus de répondre à cette requête dans un délai de **trente jours**.

Par ailleurs, les commissions sectorielles ont le droit d'inviter les membres du Gouvernement slovaque, les responsables des autres organismes centraux de l'administration publique et le procureur général de la Slovaquie³ à prendre part à leurs réunions et de leur demander **des explications, des rapports ou des documents**. Ces personnes sont obligées de prendre part à la réunion, d'y fournir les explications attendues ainsi que les rapports et documents demandés.

c) Les questions au Gouvernement

Une séance de questions au Gouvernement et au procureur général de la Slovaquie est organisée chaque semaine de session, le jeudi de 14h à 15h. Le temps de parole est réparti **entre les groupes** au prorata de leur importance politique.

¹ Article 86, lettre f) de la Constitution de la République slovaque et article 2 alinéa 3, lettre d) du Règlement.

² Article 88 de la Constitution de la République slovaque.

³ Le procureur général est un haut magistrat indépendant qui met en œuvre la politique pénale de la Nation. Il n'est pas membre du Gouvernement.

Cette séance, traditionnelle en régime parlementaire, présente toutefois quelques **particularités** :

- en premier lieu, la question n'est pas présentée oralement par son auteur mais **déposée par écrit**, au plus tard à midi le jeudi, avec une forte contrainte formelle puisqu'**elle ne peut excéder cinq lignes** ;

- en deuxième lieu, après la réponse orale du ministre ou du procureur général, le député qui a déposé la question est autorisé à prendre la parole afin de **poser une question complémentaire**, oralement cette fois, ce qui donne plus de spontanéité aux débats. La formulation de cette question ne peut cependant pas prendre plus de deux minutes ;

- en troisième lieu, dans un délai de trente jours, le Gouvernement ou le procureur général doivent apporter une réponse écrite aux questions qui n'auront pas été examinées durant cette séance (par exemple en raison de l'absence d'un membre du Gouvernement, d'un manque d'information ou d'un manque de temps).

- enfin, les quinze premières minutes sont toujours consacrées à des questions d'ordre général posées au **premier ministre**. Elles sont suivies soit de questions diverses, soit de questions relevant d'un thème d'actualité donné, si le Conseil national en décide ainsi, quinze jours avant la séance de questions.

2. Des mécanismes de contrôle plus originaux

a) Le droit d'interpellation

Le Conseil national dispose d'un mécanisme de contrôle assez original : **l'interpellation**, prévue à l'article 80 de la Constitution.

Tout député peut interpellier, **par écrit**, un membre du Gouvernement sur toute question relevant de sa compétence (application d'une loi, conduite d'une politique publique...). Le ministre est tenu de répondre dans un délai de **trente jours**, ou si le Conseil national déclare que l'interpellation est urgente, dans un délai plus court mais qui ne peut être inférieur à **quinze jours**.

Si le député n'est pas satisfait de la réponse apportée ou si aucune réponse ne lui a été faite dans le délai imparti, il peut demander la conversion de son interpellation en **discussion en séance plénière**. Il prend alors la parole en premier pour expliquer le sens de son interpellation et ses motifs d'insatisfaction. Le ministre intervient ensuite pour s'expliquer devant les députés. Le Conseil national conclut les débats par le vote d'une **résolution** tendant à approuver ou rejeter la position défendue par le Gouvernement. Dans le premier cas, la résolution peut être assortie d'un vote de confiance demandé par le Gouvernement si la question est politiquement sensible. Dans le second cas, elle peut conduire au dépôt d'une motion de censure.

b) Le droit d'adopter des résolutions

La seconde originalité du système parlementaire slovaque réside dans la possibilité, offerte au Conseil national, d'adopter des **résolutions non contraignantes** pour exprimer une **position politique particulière** en dehors de tout texte de loi.

En pratique, les résolutions interviennent principalement dans deux cas de figure :

- **après une proposition ou une observation d'un député qui n'ont pas reçu de réponse** : les députés peuvent, en effet, demander au Gouvernement de réagir à une proposition ou une observation, dans un délai de **trente jours** à compter de leur transmission (article 132 du Règlement), à moins que le ministre ne fournisse une réponse immédiate lors d'une réunion de commission. Il peut s'agir de propositions d'amélioration juridique dans un domaine particulier, d'une demande de clarification sur un point de droit précis...

Si le délai de trente jours n'est pas respecté par le Gouvernement ou si la réponse n'est pas jugée satisfaisante, le député peut demander l'organisation d'un débat en séance plénière qui peut aboutir au vote d'une **résolution**.

- **pour le contrôle de l'application des lois** : une des missions prioritaires des commissions consiste dans le suivi de l'application des lois. L'article 45 du Règlement dispose ainsi que les commissions « *surveillent la façon avec laquelle les lois sont respectées et exécutées, et vérifient également que les règlements adoptés pour leur exécution sont conformes aux lois afférentes* ».

Si la commission relève qu'une mesure réglementaire prescrite par la loi n'a pas été adoptée ou n'apparaît pas conforme à la loi, elle en informe le membre du Gouvernement compétent pour lui enjoindre de prendre immédiatement les dispositions qui s'imposent. En cas de carence persistante, la commission peut demander l'inscription à l'ordre du jour d'une séance exceptionnelle afin de proposer le vote d'une **résolution**.

EXAMEN EN COMMISSION DES LOIS

MERCREDI 25 JUILLET 2007

La commission a tout d'abord 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.

Rappelant que la mission d'information s'était rendue cette année dans les parlements luxembourgeois, belge, portugais, grec, slovaque, autrichien et tchèque, portant à treize le nombre de pays visités depuis 2006, M. Patrice Gélard, co-rapporteur, a indiqué que de nombreux constats dressés dans le premier rapport de la mission se trouvaient confirmés.

Il a relevé que la plupart des Etats visités avaient un régime parlementaire et que le cumul des mandats parlementaires et locaux était autorisé partout, sauf en Grèce et en Pologne. Soulignant que les commissions étaient, davantage que la séance plénière, le lieu essentiel du travail législatif, il a indiqué que les séances de nuit étaient rares ou inexistantes et que les parlements étudiés connaissaient les mêmes difficultés que les assemblées françaises pour exercer le contrôle du pouvoir exécutif.

Prenant l'exemple de la situation des parlementaires portugais, il a déploré l'existence d'un antiparlementarisme latent dans la plupart des pays visités, précisant que l'importance du montant du traitement des parlementaires révélait souvent la considération dont ils jouissaient dans l'opinion et que certains parlementaires rencontrés avaient appelé à une action européenne pour lutter contre ce phénomène.

M. Jean-Claude Peyronnet, co-rapporteur, estimant que, si les déplacements effectués en 2007 n'avaient pas révélé de nouveautés fondamentales, le fonctionnement des parlements des pays visités présentait un intérêt certain, a indiqué que l'absentéisme en séance publique concernait tous les pays visités, contrairement aux jugements exprimés par certains constitutionnalistes attribuant cette caractéristique au seul Parlement français. S'agissant de l'anti-parlementarisme, il a expliqué que son ampleur empêchait, par exemple, les parlementaires portugais d'évoquer la question de l'augmentation de leurs indemnités, les plus faibles de tous les pays visités. Partageant le constat dressé par M. Patrice Gélard, co-rapporteur, sur le caractère quasi systématique du cumul des mandats, il a souligné que le Parlement français était celui qui travaillait le plus en séance publique.

M. Patrice Gélard, co-rapporteur, a rappelé les quatre sujets de réflexion retenus par la mission d'information depuis 2006 : 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.

Concernant l'amélioration de la procédure législative, il a insisté sur l'intérêt de l'informatisation de la salle des séances de la Chambre des députés luxembourgeoise, permettant à chaque député de consulter en direct à sa place, sur un ordinateur personnel, l'ensemble des documents indispensables à sa participation aux travaux et d'échanger des messages électroniques avec son assistant. Il a rappelé qu'un dispositif similaire, limitant l'utilisation du papier en séance publique, avait attiré l'attention de la mission en 2006 en Espagne.

Constatant qu'à l'exception des parlements du Royaume-Uni et de l'Autriche, qui programmaient un an à l'avance l'examen des textes en séance plénière, la plupart des parlements visités planifiaient leurs travaux seulement entre une et trois semaines à l'avance, il a noté que le modèle de la session unique était le plus répandu pour l'organisation des travaux, le parlement grec assurant au-delà la permanence de son activité en divisant ses membres en trois sections de vacation comprenant chacune un tiers des députés et siégeant à tour de rôle en juillet, août et septembre pour exercer l'ensemble des prérogatives de la Chambre.

Il a constaté que dans les régimes mono-caméraux, un organisme parlementaire ou administratif offrait, en amont de l'adoption définitive d'un texte législatif, un second regard sur la conformité de ce texte à la Constitution, aux traités internationaux, voire sur son articulation avec les lois existantes, à l'exemple de la commission des lois du parlement slovaque, du Conseil d'Etat luxembourgeois, ou du Conseil scientifique du Service scientifique de la Chambre des députés grecque, composé de neuf professeurs de droit.

M. Patrice Gélard, co-rapporteur, a noté que dans la plupart des parlements étudiés, une procédure de débat d'orientation, en principe en séance plénière et destinée à évaluer l'intérêt et la recevabilité d'un texte législatif, précédait l'examen au fond par les commissions permanentes, et que l'examen des textes en séance publique portait sur les conclusions adoptées par la commission, et non sur le projet présenté par le gouvernement.

Soulignant que le temps en séance publique était partout considéré comme une ressource rare, il a insisté sur l'existence de procédures d'examen simplifié des textes législatifs dans la majorité des pays visités. Il a expliqué qu'au Portugal, en Belgique, en Grèce, en Allemagne, en Italie et en Espagne, les commissions pouvaient être investies du pouvoir d'adopter la loi par délégation de l'assemblée, ce qui permettait de libérer du temps de séance plénière pour les travaux de contrôle. Il a précisé que l'insertion éventuelle d'un tel dispositif au Parlement français nécessiterait une révision constitutionnelle.

Indiquant que dans les Etats visités, le droit d'amendement était généralement régulé, il a précisé que des usages internes ou le règlement des chambres encadraient avec souplesse la gestion du temps de parole des parlementaires. Dans les pays dont le gouvernement repose sur une coalition, toute proposition non prévue par le programme initial de cette dernière a peu de chance d'aboutir.

Evoquant la mise en œuvre des instruments de contrôle, M. Jean-Claude Peyronnet, co-rapporteur, a expliqué que l'ensemble des parlements visités recouraient à la fois à des procédures de questions et d'interpellations en séance publique et à des commissions temporaires spécialisées, le contrôle en séance publique constituant l'instrument privilégié dans la plupart des pays.

Rappelant que, seul, le Royaume-Uni disposait de commissions de contrôle permanentes suivant chacune un secteur de l'activité gouvernementale, il a précisé que le modèle dominant était celui des commissions d'enquête dont l'existence est limitée dans le temps et dont les travaux portent sur une question précise. Il a indiqué qu'au Portugal, il appartenait à l'Assemblée de fixer la date à laquelle la commission d'enquête devait rendre son rapport et que dans ce pays, comme au Luxembourg, en Grèce, en Italie et en Belgique, les commissions d'enquête disposaient des mêmes pouvoirs d'investigation que les autorités judiciaires.

Soulignant qu'en Belgique et en Grèce, ces commissions pouvaient en outre bénéficier de l'assistance de magistrats placés sous leur autorité, il a relevé qu'en République tchèque, elles pouvaient être assistées par des enquêteurs de la police nationale. Précisant que les commissions d'enquête du parlement belge pouvaient porter sur les affaires faisant l'objet de procédures judiciaires, il a déclaré qu'en l'absence de règles précises pour conjuguer les deux types de procédure, leur concurrence présentait des difficultés pratiques.

Il a déclaré que chaque pays organisait ses procédures de contrôle en séance plénière de façon à rendre le débat dynamique, citant à cet égard l'exemple du débat organisé la première semaine de chaque mois avec le premier ministre à l'Assemblée de la République du Portugal, au cours duquel les groupes parlementaires peuvent adresser au chef du gouvernement un nombre de questions en proportion de leur effectif. En République tchèque, lors de la séance hebdomadaire de questions au gouvernement, les députés disposent d'une minute pour poser, après la réponse ministérielle, une question complémentaire. Au Royaume-Uni, le député auquel la réponse du gouvernement

n'apporterait pas satisfaction peut demander l'inscription du sujet parmi les débats auxquels sont réservées, chaque soir, les trente dernières minutes de séance.

M. Jean-Claude Peyronnet, co-rapporteur, a souligné que plusieurs parlements permettaient à l'auteur de la question d'exercer un droit de réplique, comme cela avait été observé en 2006 en Espagne et en Italie et, en 2007, en Belgique, en Grèce et au Portugal. Il a indiqué que dans plusieurs pays, une question écrite pouvait être transformée en question orale ou en interpellation lorsque le gouvernement n'apportait pas de réponse dans le délai imparti (Espagne, Luxembourg, Grèce). Il a expliqué que le droit d'interpellation, moyen de contrôle largement répandu dans les pays visités, constituait souvent une déclinaison des questions orales et pouvait, notamment en Slovaquie et en Italie, conduire à un engagement de la responsabilité du gouvernement. Il a relevé que le Sénat belge organisait par ailleurs des débats prospectifs à l'issue desquels il pouvait adopter des motions de recommandation, tendant à orienter l'action des pouvoirs publics.

Soulignant que si tous les parlements visités n'exerçaient pas de suivi spécifique de l'application des lois, certains effectuaient en ce domaine un contrôle approfondi ; il a précisé qu'au Portugal toute loi faisait l'objet, six mois après son adoption, d'un rapport relatif à sa mise en œuvre, selon une procédure similaire à celle appliquée par l'Assemblée nationale française. Il a indiqué que le parlement autrichien pouvait adopter des résolutions demandant au gouvernement de dresser le bilan de l'application d'une loi et que la Chambre des députés du Luxembourg était étroitement associée à l'élaboration de certains textes réglementaires d'application.

S'agissant du suivi des affaires européennes, M. Patrice Gélard, co-rapporteur, a constaté que tous les parlements visités développaient de réels efforts pour intervenir plus tôt dans le processus d'élaboration des normes et que ce suivi était souvent la mission d'un organe spécial exerçant une fonction d'information et d'avis, sans limiter les compétences législatives des commissions permanentes, à l'exception de l'Italie, où les commissions des politiques de l'Union européenne des deux assemblées étaient chargées d'examiner une fois par an un projet de loi visant à transposer les directives communautaires.

Il a noté que l'organe parlementaire chargé des affaires européennes n'avait parfois qu'un rôle de veille et de coordination, comme au Luxembourg, au Portugal et en Grèce, mais que dans tous les pays visités, cet organe travaillait en permanence pour pouvoir réagir rapidement à l'actualité communautaire.

Il a indiqué qu'en Allemagne, en Belgique et au Luxembourg, les parlementaires européens élus dans le pays étaient régulièrement associés aux travaux de la commission des affaires européennes ou des commissions permanentes afin de mieux coordonner leurs positions.

Il a rappelé qu'en Allemagne, en Autriche ou en Finlande, le gouvernement devait suivre l'avis du parlement dans ses négociations communautaires et que dans d'autres pays, selon le principe de la réserve d'examen parlementaire, le parlement devait s'exprimer avant que le gouvernement ne puisse achever ces négociations (Royaume-Uni, République tchèque, Italie). En République tchèque, la commission des affaires européennes de la Chambre des députés exerce un pouvoir consultatif sur les nominations dans les organes européens.

M. Jean-Claude Peyronnet, co-rapporteur, dressant ensuite une synthèse des enseignements apportés par les déplacements de la mission d'information sur les droits de la minorité, a rappelé que les rapports entre la majorité et l'opposition structuraient l'organisation et le fonctionnement des parlements, même si l'opposition ne bénéficiait d'un statut officiel qu'à la Chambre des Communes britannique. Soulignant que l'application, dans la plupart des pays visités, de la règle de la représentation proportionnelle permettait à la minorité d'être un acteur essentiel de la vie parlementaire, il a indiqué que l'opposition était systématiquement présente dans les organes directeurs des assemblées.

Il a expliqué que les groupes de l'opposition pouvaient ainsi s'exprimer, au sein de la Conférence des présidents, sur l'organisation des travaux parlementaires, certains pays réservant en outre à l'opposition une partie de l'ordre du jour. Au Portugal, les groupes parlementaires ont ainsi la possibilité de contribuer à la programmation de l'ordre du jour des séances publiques en fonction de leur importance numérique ; au Royaume-Uni, une partie de l'ordre du jour de la Chambre des Communes est réservée aux initiatives de l'opposition et en Italie, si les présidents de groupe, représentant les trois quarts des députés, rejettent le programme des travaux, l'opposition peut décider d'un cinquième des points à examiner ou du temps de séance plénière.

Soulignant que des présidences de commissions permanentes législatives ou de commissions de contrôle étaient confiées à la minorité dans nombre de parlements, il a précisé que l'opposition présidait trois des dix-huit commissions de la Chambre des représentants belge, sept des dix-neuf commissions permanentes en Slovaquie, et la commission des finances des deux assemblées en Espagne.

Rappelant que les modalités de répartition du temps de parole en séance publique obéissaient en général à la règle de la représentation proportionnelle, M. Jean-Claude Peyronnet, co-rapporteur, a relevé que les groupes de l'opposition avaient largement accès aux instruments de contrôle en séance publique et pouvaient en outre, dans plusieurs pays, prendre l'initiative de débats d'interpellations ou de questions (Belgique, Allemagne). Estimant que le fait majoritaire empêchait généralement les initiatives législatives de l'opposition d'aboutir, il a souligné que la minorité pouvait néanmoins défendre ses positions en recourant au droit d'amendement et, dans certains parlements, en exprimant une opinion divergente dans le rapport de la commission (Autriche, Finlande), ou en publiant un contre-rapport joint à celui de la commission (République tchèque).

Indiquant que six nouvelles propositions communes aux co-rapporteurs étaient soumises à l'examen de la commission pour compléter celles qu'elle avait adoptées en 2006, M. Patrice Gélard, co-rapporteur, a précisé que la proposition n° 16 des co-rapporteurs tendait à autoriser le Parlement à adopter des résolutions afin d'exprimer son avis sur des domaines non normatifs et que la proposition n° 21 recommandait l'informatisation de l'hémicycle du Sénat pour permettre aux sénateurs d'avoir accès en temps réel pendant la séance publique, de leur place, à tous les éléments du dossier législatif et d'envoyer ou de communiquer par courrier électronique avec leurs assistants.

Il a ajouté qu'une formation spécifique devrait être offerte aux sénateurs pour favoriser leur maîtrise du dispositif.

Rejoignant les propos de M. Patrice Gélard, co-rapporteur, sur les avantages de l'informatisation de l'hémicycle, M. Jean-Jacques Hiest, président, s'est néanmoins inquiété de la possibilité qui serait offerte aux divers groupes de pression de communiquer par courrier électronique avec les parlementaires pendant les débats en séance publique.

M. Jean-Claude Peyronnet, co-rapporteur, a souligné que l'intérêt de la proposition était de dématérialiser les documents nécessaires à l'examen des textes en séance publique et de faciliter la tâche des sénateurs en leur donnant accès au site Intranet du Sénat et en garantissant un dialogue entre le parlementaire et son assistant, et non de permettre aux groupes de pression de contacter les parlementaires en séance publique.

Présentant les recommandations visant à renforcer le suivi des affaires européennes, M. Patrice Gélard, co-rapporteur, a précisé que la proposition n° 18 tendait à prévoir la désignation, au sein de chaque commission permanente, de deux membres de la délégation pour l'Union européenne, dont l'un appartenant à l'opposition, chargés d'assurer la veille et l'information de la commission sur les sujets européens relevant de sa compétence. Il a indiqué que la proposition n° 19 prévoyait en complément l'institutionnalisation d'un point sur l'actualité européenne devant chaque commission, qui serait effectué par les deux membres désignés pour assurer le suivi des dossiers européens.

Il a expliqué que la proposition de loi n° 20 visait à inciter les commissions permanentes à associer à leurs travaux les parlementaires européens élus en France et impliqués dans le suivi des matières relevant de leur compétence, lors des points européens ou lors de l'examen de propositions de résolution ou de projets de loi visant à transposer des directives.

M. Jean-Claude Peyronnet, co-rapporteur, a indiqué que la proposition n° 17 portait sur l'attribution aux rapporteurs des missions d'information de pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place similaires à ceux des rapporteurs spéciaux de la commission des finances, afin de leur permettre d'obtenir rapidement les informations nécessaires à leur travail de contrôle.

M. Jean-Jacques Hyest, président, s'interrogeant sur le rapprochement entre les pouvoirs renforcés des rapporteurs des missions d'information et les pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place des rapporteurs spéciaux de la commission des finances, a estimé qu'il conviendrait de faire référence aux pouvoirs de contrôle des commissions d'enquête, non limités aux questions financières.

M. Jean-Claude Peyronnet, co-rapporteur, a ensuite présenté ses propositions personnelles. Considérant que, dans l'hypothèse où un pouvoir législatif délégué serait attribué aux commissions permanentes, il serait souhaitable que cette faculté soit encadrée afin de soumettre la validité des votes à la participation d'un nombre suffisant de parlementaires et d'assurer l'exercice du droit individuel d'amendement, il a suggéré :

- de prévoir une procédure de vote à la majorité qualifiée lorsqu'une commission permanente exerce le pouvoir législatif délégué ;

- de permettre à un nombre limité de parlementaires, par exemple 10 % de l'effectif total du Sénat, de participer aux réunions d'une commission à laquelle ils n'appartiennent pas, lorsque celle-ci légifère par délégation de l'assemblée plénière. Les sénateurs autorisés à participer avec voie délibérative aux réunions de la commission seraient désignés par les groupes, selon la règle de la représentation proportionnelle.

Il a par ailleurs jugé que le Sénat n'assurait pas sa fonction de contrôle de l'activité gouvernementale dans des conditions véritablement satisfaisantes, les rapporteurs des commissions permanentes rencontrant parfois des difficultés pour obtenir les éléments nécessaires à l'exercice de leur mission. Aussi a-t-il suggéré que les présidents et rapporteurs des commissions autres que la commission des finances puissent exercer leur mission sur pièces et sur place, dans les matières relevant de leurs compétences, réserve faite des questions strictement financières et des sujets protégés par le secret de la défense nationale, par le secret de l'instruction ou par le secret médical.

M. Patrice Gélard, co-rapporteur, précisant qu'il partageait le souhait de M. Jean-Claude Peyronnet, co-rapporteur, de veiller à ce que les commissions, lorsqu'elles seront dotées d'un pouvoir législatif délégué, puissent l'exercer dans les meilleures conditions, a estimé que cette réforme appelait cependant une révision de la Constitution, une modification de la loi organique et du Règlement du Sénat, et devait s'inscrire dans une réflexion approfondie. Il a en outre émis des réserves sur l'octroi aux rapporteurs des commissions permanentes de pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place, considérant que cette réforme était susceptible de remettre en cause le principe de la séparation des pouvoirs en permettant au Parlement d'interférer avec le fonctionnement de l'autorité judiciaire et du pouvoir exécutif.

M. Jean-Pierre Sueur a déclaré soutenir la démarche de son collègue Jean-Claude Peyronnet estimant qu'il était en effet nécessaire d'avancer vers la possibilité, pour les commissions permanentes, de légiférer par délégation. Toutefois, il a jugé que l'idée consistant à permettre à un nombre limité de parlementaires, par exemple 10 % de l'effectif total du Sénat, de participer aux réunions d'une commission à laquelle ils n'appartiennent pas, lorsque celle-ci légifère par délégation de l'assemblée plénière était très complexe à

mettre en œuvre. Pour préserver le droit individuel d'amendement, il a proposé une solution plus simple : tout sénateur auteur d'un amendement aurait le droit de venir le défendre en commission, mais sans droit de vote.

Il a par ailleurs jugé absurde que les séances de questions au gouvernement n'aient lieu que pendant la session ordinaire, si bien qu'il peut s'écouler six mois, comme cette année-ci, sans qu'il ne soit organisé aucune séance de ce type. Il a donc proposé de compléter la proposition n°11 adoptée en 2006 par la commission des lois dans le cadre de sa mission d'information sur les parlements européens, afin d'autoriser les séances de questions au gouvernement pendant les sessions extraordinaires, voire en dehors des sessions.

M. Simon Sutour a exprimé un désaccord sur la méthode adoptée. Il a estimé prématuré de procéder à un vote sur les propositions conjointes des deux rapporteurs. Concernant notamment la proposition de désigner, au sein de chaque commission permanente, deux membres de la délégation pour l'Union européenne appartenant respectivement à la majorité et à l'opposition, chargés du suivi des projets de l'Union européenne intéressant les compétences de la commission, il a déclaré qu'elle allait à l'encontre de la position soutenue par le groupe socialiste du Sénat en faveur de la création d'une commission permanente chargée des affaires européennes. Il a également exprimé son désaccord avec la proposition de déléguer aux commissions permanentes le pouvoir de légiférer.

M. Jean-Jacques Hyest, président, a rappelé que la commission avait déjà donné son accord pour désigner en son sein deux rapporteurs, issus de la majorité et de l'opposition, pour suivre les projets de l'Union européenne intéressant les compétences de la commission. Il a ajouté que les propositions des co-rapporteurs avaient pour unique objectif de moderniser et d'améliorer les méthodes du travail du Parlement.

M. Jean-Claude Peyronnet, co-rapporteur, a souligné que ses propositions avaient pour but d'ouvrir et de nourrir les débats, notamment au sein de la Conférence des présidents.

Appuyant ces propos, M. Jean-Jacques Hyest, président, a déclaré que le rapport de la mission d'information était une contribution, parmi d'autres, aux débats en cours sur la modernisation du travail parlementaire. Il a indiqué que cette contribution n'engageait ni les membres de la commission individuellement, ni les groupes politiques.

M. Robert Badinter a souhaité savoir si, d'une part, les parlements visités étaient dotés de comités d'éthique et si, d'autre part, les débats en séance plénière étaient intégralement télévisés.

M. Patrice Gélard, co-rapporteur, a indiqué qu'en Autriche la séance plénière était télévisée dans son intégralité, la retransmission étant partielle dans la plupart des autres pays.

M. Robert Badinter a également demandé si, dans les pays visités, le chef de l'Etat avait la possibilité de s'exprimer devant le Parlement.

Tout en soulignant l'intérêt de cette question dans les circonstances actuelles, M. Jean-Jacques Hyest, président, a rappelé que la mission d'information avait étudié quatre thèmes très précis et qu'elle n'avait pas couvert, par conséquent, l'ensemble des questions institutionnelles.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat a salué la qualité du travail effectué, ainsi que l'utilité d'une meilleure connaissance des systèmes parlementaires européens. Elle a toutefois indiqué ne pas approuver l'ensemble des propositions formulées. Par ailleurs, elle a relevé que le contexte actuel différait de celui dans lequel cette mission avait été lancée il y a quelques mois. Elle a déclaré que les réflexions de la mission d'information ne pouvaient être examinées indépendamment de celles en cours, dans d'autres instances sur une réforme institutionnelle d'ensemble. De manière générale, elle a regretté le manque de vision globale et la cacophonie suscitée par ces initiatives diverses.

M. Jean-Jacques Hyest, président, a proposé que la commission donne son accord à la publication du rapport de la mission d'information, celui-ci devant être vu comme une contribution, parmi d'autres, aux réflexions du moment, la commission gardant entière sa liberté d'appréciation lors de l'examen d'éventuelles réformes constitutionnelles. Il a ajouté que certaines propositions des rapporteurs pouvaient être mises en œuvre sans modifier les textes, telles que l'informatisation de la séance publique.

M. Hugues Portelli a demandé si les déplacements de la mission d'information avaient révélé un recours particulier aux habilitations législatives. Il a ensuite déclaré que le travail de comparaison réalisé par la mission d'information n'avait de sens qu'entre des Etats de taille similaire comme le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et la Pologne.

Il a enfin relevé une particularité du système parlementaire français, notre pays étant l'un des seuls où les ministres ne peuvent être parlementaires.

Rappelant que l'objet de la mission d'information était de contribuer à améliorer le fonctionnement des procédures en vigueur au Sénat, M. Patrice Gélard, co-rapporteur, a précisé d'une part, que dans de nombreux pays visités, la distinction entre loi et règlement n'était pas effective, relativisant l'intérêt des interrogations relatives aux habilitations législatives, et, d'autre part, que dans certains Etats, les parlementaires étaient remplacés par des suppléants lorsqu'ils étaient amenés à entrer au gouvernement.

M. Jean-Jacques Hyest, président, a indiqué que le rapport de la mission d'information serait envoyé au comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République.

Après que M. Jean-Pierre Sueur eut salué la qualité et l'utilité du travail des deux rapporteurs, la commission a autorisé la publication du rapport de la mission d'information.

M. Jean-Jacques Hyest, président, a souligné la nécessité de conserver et de développer les relations tissées avec les Parlements européens visités à l'occasion de la mission d'information.

M. Hugues Portelli a souhaité que la commission réfléchisse au nouveau traité européen simplifié.

**PROPOSITIONS 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 préambule à ses propositions personnelles les observations suivantes :

- Dans l'hypothèse où les commissions se verraient reconnaître par une révision constitutionnelle la possibilité d'exercer un pouvoir législatif délégué, il paraîtrait souhaitable que cette faculté soit encadrée afin, d'une part, de soumettre la validité des votes à la participation d'un nombre suffisant de parlementaires et, d'autre part, d'assurer l'exercice du droit individuel d'amendement, y compris par les sénateurs n'appartenant pas à la commission.

- Le Sénat n'assure pas sa fonction de contrôle de l'activité gouvernementale dans des conditions véritablement satisfaisantes. En effet, les rapporteurs des commissions ne disposant pas des prérogatives particulières de la commission des finances rencontrent parfois des difficultés pour obtenir du gouvernement et des administrations les éléments nécessaires à leur travail. Aussi paraît-il souhaitable de renforcer, dans la loi organique, les pouvoirs de contrôle des commissions permanentes autres que la commission des finances, afin de permettre aux rapporteurs d'obtenir les informations et les documents nécessaires à l'exercice de leur mission (contrôle de l'application d'une loi, données statistiques...).

Pour assurer le respect des exigences constitutionnelles et un meilleur fonctionnement du Parlement il conviendrait donc :

1. De prévoir une procédure de vote à la majorité qualifiée, hors délégations de vote, lorsqu'une commission permanente exerce le pouvoir législatif délégué. Cette procédure permettrait d'assurer la participation d'un nombre important de membres de la commission quand elle modifie et adopte des textes au nom de l'assemblée tout entière. Une majorité qualifiée est ainsi requise en Grèce lorsque les sections ou les commissions du parlement mettent en œuvre un tel pouvoir.

2. De permettre à un nombre limité de parlementaires (par exemple 10 % de l'effectif total du Sénat) de participer aux réunions d'une commission à laquelle ils n'appartiennent pas, lorsque celle-ci légifère par délégation de l'assemblée plénière, afin d'assurer le respect du droit individuel d'amendement défini par la Constitution. Les sénateurs autorisés à participer avec voix délibérative aux séances de la commission seraient désignés par les groupes, selon la règle de la représentation proportionnelle.

Une autre solution, plus simple, consisterait à permettre à tout sénateur auteur d'un amendement de venir le défendre en commission lorsque celle-ci légifère par délégation de l'assemblée plénière.

3. D'inscrire dans la loi organique que les présidents et rapporteurs des commissions autres que la commission des finances peuvent exercer leur mission sur pièces et sur place dans les matières relevant de leur compétence, réserve faite des matières strictement financières, des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat et du respect du secret de l'instruction et du secret médical. Ce renforcement permettrait aux rapporteurs d'obtenir les informations et documents nécessaires à l'exercice de leur mission, sans empiéter sur les prérogatives de l'autorité judiciaire.

OBSERVATIONS DE M. PATRICE GÉLARD

sur les propositions présentées par M. Jean-Claude Peyronnet à titre personnel

Sur les remarques préalables :

Les remarques contenues dans le premier paragraphe sont acceptables. Mais le second soulève diverses objections, dont la plus importante découle du fait que la démonstration de l'inexistence de conditions favorables à l'exercice du droit de contrôle n'est pas avérée et que ce n'est pas là que se situe la cause essentielle de la faiblesse du contrôle parlementaire.

Sur les propositions :

La proposition relative à l'attribution d'un pouvoir législatif délégué aux commissions n'est actuellement que virtuelle. Dès lors, les deux premières propositions ici développées sont certes envisageables, mais elles ne peuvent pas être détachées de l'ensemble, qui exige une révision constitutionnelle, une loi organique et la refonte d'une partie importante du Règlement. Il semble donc prématuré d'envisager cette réforme sous un angle encore trop limité.

La dernière proposition est de nature à remettre en cause la séparation des pouvoirs. Le contrôle sur pièces et sur place de la commission des finances est d'une autre nature –plus restreinte- que celle ici envisagée qui risque de se substituer aux autorités judiciaires et administratives. En tout état de cause, il faudrait au moins une loi pour consacrer un tel principe comme ce fut le cas lors de la possibilité pour les parlementaires de visiter les prisons et les lieux de détention à tout moment. Il n'est d'ailleurs pas évident qu'une loi généralisant le contrôle sur place et sur pièces –ce qui serait unique dans le cadre des Parlements européens- serait conforme à la Constitution.

ANNEXES

ANNEXE 1

PROGRAMME DES DÉPLACEMENTS DE LA MISSION

Déplacement au Luxembourg

Membres de la délégation : MM. Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet, co-rapporteurs, MM. Christian Cointat et Pierre-Yves Collombat

Mardi 27 mars 2007

- Accueil par M. Jos Scheuer, vice-président de la Chambre des députés
- Réunion avec des membres de la **commission juridique** et des membres de la **commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle**, co-présidée par MM. Patrick Santer et Paul-Henri Meyers, présidents
- Déjeuner de travail à l'invitation de M. Jos Scheuer, vice-président de la Chambre des députés
- Réunion avec des membres de la **commission du Règlement** sous la présidence de M. Gast Giberyen et en présence de M. Claude Frieseisen, secrétaire général de la Chambre des Députés
- Réunion avec des membres de la **commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration**, sous la présidence de M. Ben Fayot

Déplacement en Belgique

Membres de la délégation : MM. Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet, co-rapporteurs, M. Pierre-Yves Collombat

Mardi 27 mars 2007

- Dîner de travail à la résidence de l'Ambassadeur de France à Bruxelles

Mercredi 28 mars 2007

- Entretien avec M. Herman de Croo, président de la Chambre des représentants, quelques députés et le secrétaire général
- Entretien et déjeuner de travail avec Mme Anne-Marie Lizin, présidente du Sénat, quelques sénateurs et le secrétaire général

Déplacement au Portugal

Membres de la délégation : Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois, MM. Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet, co-rapporteurs, MM. Jean-Patrick Courtois, Christian Cambon et Pierre-Yves Collombat

Mardi 3 avril 2007

- Réunion avec Mme Adelina Sá Carvalho, Secrétaire générale de l'Assemblée de la République, Mme Ana Vargas, directrice des services d'appui technique et du secrétariat, pour la **présentation des services et des réformes en cours**
- Visite de l'Assemblée de la République
- Déjeuner de travail à l'invitation de M. Osvaldo de Castro, député socialiste et président de la commission des Affaires constitutionnelles, des droits, des libertés et des garanties, avec Mme Odete Santos, député du groupe communiste et Mme Celeste Lopes da Silva Correia, député du groupe socialiste

- Réunion avec plusieurs membres du **groupe parlementaire social-démocrate** : M. Paulo Rangel, député, M. Montalvão Machado, vice-président de la commission des Affaires constitutionnelles, des droits, des libertés et des garanties, M. Guilherme Silva, vice-président de l'Assemblée de la République
- Réunion avec Mme Maria Carrilho (PS), présidente du **groupe parlementaire d'amitié Portugal-France**, et M. Carlos Gonçalves, vice-président
- Réunion avec des membres de la **commission des affaires constitutionnelles, des droits, des libertés et des garanties** : M. Osvaldo de Castro, député socialiste et président de la commission, M. Ricardo Rodrigues, député socialiste, M. António Filipe, député communiste, M. Luís Campos Ferreira, député social démocrate, M. Nuno Magalhães, président du groupe parlementaire du parti populaire (CDS-PP)
- **Présentation** par les services **des droits de l'opposition et des affaires européennes** avec : Mme Ana Vargas, directrice des services d'appui technique et du secrétariat, Mme Ana Paula Bernardo, juriste, Mme Cristina Neves Correia, fonctionnaire responsable de la commission des affaires européennes
- Séance publique
- Réunion avec des membres du **groupe socialiste** : M. Ricardo Rodrigues, vice-président, et M. Antonio José Seguro, député
- Dîner de travail à la Résidence de l'ambassadeur de France à Lisbonne, en présence de M. l'ambassadeur, M. Patrick Gautrat, Mme Maria Carrilho, présidente du groupe d'amitié Portugal-France, M. Carlos Gonçalves, M. Vitalino Canas, président de la commission Affaires européennes, M. Luis Miguel Pais Antunes, vice-président de la Commission des Affaires européennes, M. Paulo Rangel, député du groupe parlementaire social-démocrate (PSD), M. Antonio Filipe, député du groupe communiste (PCP), Monsieur Nuno Magalhães, président du groupe parlementaire du parti populaire (CDS/PP), Madame Adelina Sá Carvalho, Secrétaire générale de l'Assemblée de la République, Mme Rita Laranjinha, conseillère du ministre des affaires étrangères pour les affaires européennes, M. Guillaume Bazard, premier conseiller, M. Bernard Monot, deuxième conseiller, et Mme Natacha Rimbon, première secrétaire.

Mercredi 4 avril 2007

- Réunion avec des membres de la commission des Affaires européennes : **M. Vitalino Canas**, président de la commission et porte-parole du groupe socialiste, M. Maximiano Martins, député socialiste, M. Elísio da Costa Amorim, député socialiste; M. Mário David, coordinateur du groupe parlementaire social-démocrate (PSD) pour les affaires internationales, Mme Maria de Lurdes Ruivo, député socialiste, M. Luís Pais Antunes, député social-démocrate et vice-président de la commission
- Entretien avec **M. Jaime Gama**, président de l'Assemblée de la République
- Entretien avec **Mme Heloísa Apolónia**, présidente du groupe parlementaire « Os Verdes » (« Les Verts »)
- Entretien avec **M. Bernardino Soares**, président du groupe parlementaire communiste (PCP)
- Réunion avec des membres du groupe parlementaire du parti populaire (CDS-PP) : **M. Joao Rebelo** et **Mme Patricia Mera**, députés

Déplacement en Grèce

Membres de la délégation : MM. Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet, co-rapporteurs, MM. Bernard Saugey, Simon Sutour, François Zocchetto, Pierre Fauchon, Nicolas Alfonsi et Pierre-Yves Collombat

Mercredi 25 avril 2007

- Déjeuner à l'invitation de M. Kostas Mavrias, président du **Conseil scientifique du Service scientifique du Parlement hellénique**, en présence de M. Maisonnave, premier conseiller, et Mme Renard, premier secrétaire
- Réunion de travail au Parlement hellénique avec Mmes Sophia Voultepsi, députée de la Nouvelle Démocratie (parti gouvernemental), représentante de la **commission des affaires européennes** ; Elena Kountoura, députée de la N.D., membre du **groupe parlementaire d'amitié Grèce-France**, M. Constantin Kiltidis, député de la N.D., membre du groupe parlementaire d'amitié Grèce-France, Mme Cryssa Arapoglou, députée du Pasok (parti socialiste) et vice-présidente du groupe parlementaire d'amitié Grèce-France, M. Savvas Eminidis, député du Pasok, membre du groupe parlementaire d'amitié Grèce-France
- Dîner offert par le Parlement hellénique. Invités : Mmes Sophia Voultepsi et Cryssa Arapoglou, MM. Savvas Eminidis, Kostas Mavrias, Mmes Vicky Apostolou (directrice des relations européennes du Parlement hellénique), Elina Kypraiou (direction de la communication du Parlement hellénique), M. l'Ambassadeur, M. Frédéric Béreyziat, deuxième conseiller, Mme Sophie Renard, premier secrétaire, Mme Anne-Marie Fanouraki, traductrice-interprète.

Jedi 26 avril 2007

- Réunion de travail au Parlement hellénique avec MM. Kostas Mavrias, président du **Conseil scientifique du Parlement hellénique, chargé de répondre au questionnaire**, Athanassios Theodoropoulos, directeur de la direction de l'œuvre législative, Constantin christopoulos, chef du service du fonctionnement législatif, Mmes Catherine Panourgia-Stamadianou, directrice de la direction des commissions parlementaires, Kyriaki Dimitraki-Koutouvou, chef du service de la section A' des commissions parlementaires, Martha Kaberou, chef du service de la section B' des commissions parlementaires, M. Ioannis Zografos, directeur de la direction du contrôle parlementaire, Mme Catherine Georga, chef du service des interpellations, M. Constantin Massouras, directeur de la direction des comptes rendus du Parlement
- Visite guidée du Parlement et des tribunes de l'Assemblée lors de la séance parlementaire
- Déjeuner à la Résidence de l'ambassadeur de France à Athènes, avec M. l'Ambassadeur, M. Frédéric Béreyziat, Mme Sophie Renard, Mme Anne-Marie Fanouraki, MM. Nicolas Durand et Hervé Le Boucher, membre de l'Assemblée des Français de l'étranger, Mmes Nelly Muller, membre de l'Assemblée des Français de l'étranger et Mme Chantal Picharle, membre de l'Assemblée des Français de l'étranger

Déplacement en République tchèque

Membres de la délégation : MM. Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet, co-rapporteurs, M. Marcel-Pierre Cléach, Mme Catherine Troendle et M. François Zocchetto

Mardi 15 mai 2007

- Entretien avec Mme Alena Venhodova, vice-présidente de la **commission des affaires de l'Union européenne du Sénat** et plusieurs sénateurs de cette commission
- Déjeuner de travail au Sénat offert par M. Jaroslav Kubera, président de la **commission des lois du Sénat**
- Entretien avec Mme Jirina Rippelova, présidente du **comité permanent pour la Constitution et les procédures parlementaires**
- Réunion avec plusieurs fonctionnaires parlementaires chargés des affaires européennes et des procédures parlementaires
- Entretien avec le **président du Sénat, M. Premysl Sobotka**
- Visite du Sénat
- Dîner à la Résidence de l'Ambassadeur de France à Prague.

Mercredi 16 mai 2007

- Entretien avec M. Ondrej Liska, président de la **commission des affaires européennes de la Chambre des députés**, et d'autres membres de la commission : Mme Sona Markova, MM. Peter Krill et Pavel Vanousek
- Entretien avec Mme Jindriska Syllova, directrice de l'**Institut parlementaire**, et d'autres responsables de cet institut : Mme Lenka Pitrova et M. Frantisek Cakrt
- Déjeuner à l'initiative de M. Marek Benda président de la **commission des affaires juridiques et constitutionnelles de la Chambre des députés**.

Déplacement en Autriche

Membres de la délégation : MM. Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet, co-rapporteurs, MM. Nicolas Alfonsi, Pierre-Yves Collombat et Yves Détraigne

Mardi 29 mai 2007

Vienne

- **Visite du Parlement** en présence de Mme Karen Rochet, première secrétaire de l'Ambassade de France en Autriche
- Entretien sur le **règlement du Parlement** Mme Susanne Bachmann, chef du service législatif du Bundesrat
- Dîner à la Résidence de France, à l'invitation de M. l'Ambassadeur

Mercredi 30 mai 2007

- Entretien avec des membres de la **commission du Règlement** du Bundesrat, sous la direction de Mme Anna Elisabeth Haselbach (SPÖ), vice-présidente du Bundesrat et membre de la commission du Règlement intérieur du Bundesrat
- Entretien avec des membres de la **commission de l'Union européenne** du Bundesrat, sous la direction de M. Albrecht Konecny (SPÖ), membre du Bundesrat, vice-président de la commission des Affaires étrangères et de la commission de l'Union Européenne du Bundesrat
- Entretien avec des membres de la **sous-commission permanente des Affaires européennes** du Nationalrat, sous la direction de M. Michaël Spindelegger (ÖVP),

deuxième président du Nationalrat, président de la commission du Règlement intérieur et de la sous-commission permanente des Affaires européennes du Nationalrat

- Déjeuner au Parlement, à l'invitation de M. Spindelegger et de Mme Haselbach
- Entretien avec M. Alexis Wintoniak, chef du **Service européen et international** du Parlement

Déplacement en Slovaquie

Membres de la délégation : MM. Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet, co-rapporteurs, MM. Pierre-Yves Collombat et Yves Détraigne

- Dîner offert par M. Henry Cuny, Ambassadeur de France en Slovaquie, à la **Résidence de France** en présence de MM. Slafkovsky, président du groupe parlementaire d'amitié Slovaquie-France, Ciz, vice-président du Parlement, Mamojka, président de la commission des Lois, Urbani, président de la commission des Affaires européennes, et des députés MM. Csaky et Brocka

Jeudi 31 mai 2007

- Réunion avec des **membres de l'opposition** : MM. Milan Hort, vice-président (SDKU), Slafkovsky, Mme Cibulkova (SDKU), M. Brocka (KDH), ancien ministre des Affaires sociales, Mme Sarkozy (SMK), en présence de MM. Henry Cuny et Xavier Rouard, premier conseiller à l'Ambassade de France en Slovaquie.
- Entretien avec des membres de la **commission des Lois** sur les **méthodes de travail en matière d'examen des lois et de contrôle du gouvernement** : M. Mamojka, président, Mme Tothova, MM. Petrak, Misik, Mme Cibulkova, M. Gal, Mme Suchanova, administratrice de la commission, en présence de MM. Henry Cuny et Xavier Rouard, premier conseiller à l'Ambassade de France en Slovaquie.
- Entretien avec des membres de la **commission des Affaires européennes** sur le **rôle du Parlement slovaque en matière européenne** : Mmes Nachtmanova et Mullerová, M. Slafkovský, Mmes Vášáryová, ancien secrétaire d'Etat au ministère des Affaires étrangères et Kroslakova, administratrice de la commission.
- Déjeuner au Parlement à l'invitation de M. Ciz
- Visite du Parlement

ANNEXE 2

**LA SÉANCE PUBLIQUE DEPUIS 2000 EN FRANCE, AU
LUXEMBOURG, EN BELGIQUE, AU PORTUGAL, EN GRÈCE,
EN RÉPUBLIQUE TCHÈQUE, EN AUTRICHE
ET EN SLOVAQUIE**

FRANCE				
Session	Assemblée nationale		Sénat	
	Jours de séances	Durée moyenne d'une séance	Jours de séances	Durée moyenne d'une séance
2005-2006	110	8 h 45	120	7 h 40
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

BELGIQUE				
Session	Chambre des représentants		Sénat	
	Nombre de séances	Durée moyenne d'une séance	Nombre de séances	Durée moyenne d'une séance
2006-2007	56	3 h 05	38	3 h 25
2005-2006	72	3 h 00	54	3 h 45
2004-2005	74	3 h 14	49	4 h 10
2003-2004	71	3 h 05	64	3 h 00
Session extraordinaire 2003	13	2 h 33	12	2 h 00
2002-2003	89	3 h 00	62	3 h 15
2001-2002	109	3 h 03	85	3 h 45
2000-2001	88	3 h 16	74	3 h 30

LUXEMBOURG		
Session	Chambre des députés	
	Nombre de séances	Durée moyenne d'une séance
2006-2007	29 (au 7 mai 2007)	3h 04min
2005-2006	51	3h 12min
2004-2005	49	3 h 09 mn
2004-2004 1 ^{ère} session extraordinaire	1	1h
2004-2004 2 ^{ème} session extraordinaire	4	1 h 30 mn
2003-2004	67	3h 48min
2002-2003	75	3h 30min
2001-2002	66	3h 32min
2000-2001	72	3h 20min

PORTUGAL		
Session	Assemblée de la République	
	Jours de séances	Durée moyenne d'une séance
2005-2006	145	3 h 13
2004-2005	21	4 h 00
2003-2004	107	3 h 32
2002-2003	141	3 h 58
2001-2002	30	3 h 51
2000-2001	105	3 h 53

GRÈCE		
Session	Chambre des députés	
	Nombre de séances (Assemblée plénière et Section de vacation)	Durée moyenne d'une séance
2005	248	4 h 37
2004*	110	4 h 12
2003	179	4 h 28
2002	193	3 h 45
2001	212	4 h 44
2000*	171	3 h 88

* Année d'élection.

RÉPUBLIQUE TCHÈQUE*		
Sessions	Chambre des députés	
	Nombre de semaines de séances	Durée moyenne par périodes de séance**
2006-2007	13	4,75 jours
2005-2006	12	6,75 jours

* Données non communiquées pour le Sénat.

** Chaque période de séance s'étend sur six semaines.

AUTRICHE				
Session	Conseil fédéral	Conseil national		
	Jours de séances	Jours de séances	Durée totale	Durée moyenne d'une séance
2006	11	29	229 h 05	7 h 90
2005	12	42	283 h 30	6 h 74
2004	13	50	324 h 34	6 h 48

<i>SLOVAQUIE</i>		
Sessions	Nombre de séances	Durée moyenne d'une séance
2006-2007	55	6 h 24
2005-2006	40	5 h 05
2004-2005	63	6 h 06
2003-2004	74	5 h 51
2002-2003	46	5 h 29

ANNEXE 3

**LE CADRE INSTITUTIONNEL
DES SEPT PARLEMENTS ETUDIÉS**

LES INSTITUTIONS DU LUXEMBOURG

- Le régime institutionnel et les fondements constitutionnels du régime

Monarchie constitutionnelle régie par la Constitution du 17 octobre 1868, le Grand-Duché du Luxembourg est un « *Etat démocratique, libre, indépendant et indivisible* »¹. La Couronne du Grand-Duché est héréditaire dans la famille de Nassau.

- Le pouvoir exécutif

Le Grand-Duc (aujourd'hui le Grand-Duc Henri) est chef de l'Etat et exerce en principe le pouvoir exécutif. Il sanctionne et promulgue les lois. Toutefois, en pratique, il délègue ce pouvoir au gouvernement : tout acte qu'il signe doit avoir été soumis au préalable à une délibération du gouvernement réuni en conseil et toute mesure qu'il prend doit être contresignée par le ministre responsable.

Le gouvernement, qui résulte d'une coalition entre plusieurs formations (depuis 2004, entre le parti chrétien social et le parti ouvrier socialiste luxembourgeois), est responsable devant la Chambre des députés. Il est dirigé depuis 1995 par M. Jean-Claude Juncker.

- Un Parlement monocaméral

La Chambre des députés, qui comprend **60 membres**, est élue en un tour « *sur la base du suffrage universel pur et simple, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle* »². Le vote est obligatoire. **La Chambre peut mettre en cause la responsabilité du gouvernement mais les modalités de cette mise en cause ne sont formalisées par aucun texte.**

- Un « conseiller » omniprésent

Le Conseil d'Etat n'a plus de fonction juridictionnelle depuis 1996. Il exerce une mission de conseil du gouvernement et de la Chambre, consulté sur tous les projets de textes législatifs et réglementaires grands-ducaux ainsi que sur les amendements parlementaires.

- L'existence d'une justice administrative autonome

Le Luxembourg connaît deux ordres de juridictions, l'ordre judiciaire (justices de paix ; tribunaux d'arrondissement ; Cour de justice supérieure) et l'ordre administratif (tribunaux administratifs ; Cour administrative). S'y ajoute la Cour constitutionnelle, qui statue sur la conformité des lois à la Constitution par voie préjudicielle.

- 118 communes

Le Grand-Duché compte 118 communes, administrées par un conseil communal élu pour six ans et dirigé par un bourgmestre.

¹ Article 1^{er} de la Constitution.

² Article 51 de la Constitution.

LES INSTITUTIONS DE LA BELGIQUE

- Le régime institutionnel et les fondements constitutionnels du régime

La Belgique est une monarchie constitutionnelle. Depuis l'adoption de la Constitution du 5 mai 1993, elle est en outre un **Etat fédéral**.

L'article 1^{er} actuel de la Constitution belge fixe que « *la Belgique est un Etat fédéral qui se compose des communautés et des régions* ».

Etat fédéral, communautés et régions sont juridiquement égaux mais sont compétents dans des domaines distincts. Par ailleurs, communautés et régions disposent du prolongement international de leurs compétences. Communautés et régions disposent aussi de leurs propres assemblées législatives et gouvernements.

Organisation institutionnelle belge

Institutions	Nombre	Compétences
Etat fédéral		Affaires étrangères, défense nationale, justice, finances, sécurité sociale et grandes lois de protection sociale, police fédérale, dette publique, nucléaire, entreprises publiques (société nationale des chemins de fer belges SNCB...).
Communautés	3	Culture, enseignement, politique de santé (médecine préventive et curative), aide à la personne (protection de la jeunesse ; aide sociale ; aide aux familles ; accueil des immigrés). Tout comme les régions, les communautés peuvent établir des relations avec des collectivités étrangères dans leur domaine de compétences.
Régions	3	Economie, emploi, agriculture, politique de l'eau, travaux publics, logement, énergie, environnement, transport (sauf la SNCB), commerce extérieur, tutelle sur les provinces et les communes.
Provinces	10	Les provinces sont des institutions autonomes mais agissant sous tutelle d'autorités supérieures (Etat fédéral ; communautés ; régions). Elles ont développé des initiatives en matière d'enseignement, d'infrastructures sociales et culturelles, de travaux publics...
Communes	589	Les communes disposent d'une large autonomie mais exercent leurs compétences sous la tutelle des régions.

Communautés et régions

Institutions Communautés et régions	Pouvoir législatif	Pouvoir exécutif
Communauté flamande	Parlement flamand : 124 membres, soit 118 issus de la région flamande et les 6 premiers élus néerlandophones du Parlement de la région Bruxelles-Capitale	Gouvernement flamand (dix ministres au moins) sous l'autorité d'un Ministre Président
Communauté française	Parlement de 94 membres, soit les 75 membres du Parlement wallon et 19 membres francophones du Parlement de la région Bruxelles-Capitale	Gouvernement de la communauté française (huit membres au plus dont le Ministre-Président)
Communauté germanophone	Parlement de 25 membres	Gouvernement (deux ministres et un Ministre-Président)
Région flamande	Institutions de la communauté flamande. Les élus bruxellois ne prennent pas part aux votes relatifs aux compétences régionales. Le Parlement est élu pour cinq ans au suffrage universel direct	
Région wallonne	Parlement wallon (75 membres élus directement au suffrage universel pour cinq ans)	Gouvernement wallon (neuf ministres au plus dont le Ministre-Président). Ces ministres peuvent être aussi ceux du Gouvernement de la communauté française
Région Bruxelles-Capitale	Parlement de 89 membres élus au suffrage universel direct pour cinq ans	Gouvernement composé d'un Ministre-Président, de quatre ministres (deux francophones et deux néerlandophones) et de trois secrétaires d'Etat (dont au moins un néerlandophone)

- Le pouvoir exécutif fédéral

La Nation belge s'incarne en la personne du **roi des Belges** (aujourd'hui, Albert II), qui exerce formellement une partie du pouvoir législatif fédéral et le pouvoir exécutif. Il prend les règlements d'exécution des lois.

Mais, comme au Luxembourg, la réalité du pouvoir exécutif est exercée par le **gouvernement fédéral** (en cours de constitution. Il devrait être dirigé par M. Yves Leterme, président du parti chrétien-démocrate flamand, vainqueur des élections fédérales de juin dernier) et aucun des actes royaux n'a d'effet s'il n'est pas contresigné par le ministre compétent.

- Un bicamérisme inégalitaire

Le pouvoir législatif belge relève de la **Chambre des représentants**, composée de 150 membres élus en un tour au suffrage universel direct, à la représentation proportionnelle, et du **Sénat de Belgique**, qui comprend 71 membres élus ou nommés.

Le bicamérisme belge, avant 1993, conférait aux deux assemblées des prérogatives voisines. La révision constitutionnelle a donné la prééminence à la **Chambre**, qui seule peut mettre en cause la responsabilité du gouvernement fédéral (par des motions) et voter certains projets de loi (budget fédéral), les députés disposant également du droit d'interpellation.

Le Sénat demeure sur un pied d'égalité avec la Chambre pour l'adoption des textes législatifs les plus importants mais est exclu de l'examen de certains textes ou n'a pas le dernier mot. Il a développé une activité de réflexion prospective sur les grands thèmes de société.

-Un pouvoir judiciaire qui reconnaît la spécificité du contentieux de l'administration

Indépendant, le pouvoir judiciaire se scinde en un ordre judiciaire (tribunaux de première instance ; cours d'appel ; Cour de Cassation) et un ordre administratif à la tête duquel se trouve le Conseil d'Etat. En outre, la Cour d'arbitrage règle les conflits entre normes, saisie « *par toute autorité que la loi désigne, par toute personne justifiant d'un intérêt ou, à titre préjudiciel, par toute juridiction* »¹.

¹ Article 142 de la Constitution.

LES INSTITUTIONS DU PORTUGAL

- Le régime institutionnel

Démocratie de type semi-présidentiel, le Portugal est régi par une constitution adoptée le 2 avril 1976, suite à la « Révolution des Œillets » de 1974, et révisée sept fois depuis (la dernière révision constitutionnelle a eu lieu en 2005).

Le Portugal compte actuellement deux régions autonomes dotées d'un statut dérogatoire : les archipels de Madère et des Açores. Elles disposent d'une Assemblée élue au suffrage universel direct et d'un gouvernement régional.

- Le Gouvernement

Le Président de la République –actuellement M. Aníbal Cavaco Silva (parti social-démocrate) depuis le 22 janvier 2006– est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois consécutive. Investi devant l'Assemblée de la République, il représente la République du Portugal, garantit l'indépendance nationale, l'unité de l'État et le fonctionnement régulier des institutions démocratiques. Il est également Commandant suprême des forces armées. Il ne peut s'absenter du pays sans l'autorisation de l'Assemblée de la République, sauf en cas de voyage privé de cinq jours maximum.

Nommé par le Président de la République, après consultation des partis politiques représentés à l'Assemblée de la République, le Premier ministre –actuellement M. José Sócrates, membre du parti socialiste portugais– détermine et conduit la politique du Gouvernement. Responsable de la politique menée par le Gouvernement devant le Président de la République et le Parlement, il dispose du droit de proposer au Président de la République la nomination des ministres et secrétaires d'État formant son gouvernement –le Président de la République étant ensuite libre d'approuver ou non ses propositions.

- Un parlement monocaméral

L'Assemblée de la République est composée de 230 députés, élus au suffrage universel direct pour quatre ans. Elle est chargée de l'exercice du pouvoir législatif dans toutes les matières autres que celles réservées au Gouvernement par la Constitution. Elle peut toutefois autoriser le Gouvernement à légiférer dans certaines matières par voie d'ordonnances.

Le Parlement dispose du droit de contrôler les actes du gouvernement et de l'administration publique et peut déposer des motions de censure ayant pour but de destituer le Gouvernement. Le programme du gouvernement doit d'ailleurs être approuvé par l'Assemblée de la République.

- Le pouvoir judiciaire

Indépendantes du pouvoir politique, les instances juridictionnelles doivent être distinguées selon :

- l'ordre judiciaire, composé de tribunaux de première et de seconde instance, ainsi que de tribunaux d'appel, placés sous le contrôle de la Cour suprême ;
- l'ordre administratif, composé de tribunaux administratifs, de tribunaux fiscaux, de tribunaux militaires et d'une Cour des comptes.

Une Cour constitutionnelle, plus haute juridiction du Portugal, est également chargée des litiges entre les organes politiques et du contentieux constitutionnel.

LES INSTITUTIONS DE LA GRÈCE

- Le régime institutionnel

La Constitution de 1975, appelée Charte de l'État, donne à la Grèce un régime de démocratie parlementaire. Le gouvernement est responsable devant le Parlement. Le Parlement élit le Président à bulletin secret, au cours d'une session spéciale, pour un mandat de cinq ans, renouvelable une seule fois.

Sur le plan administratif, la Grèce est divisée en 13 régions et 51 départements, 900 municipalités et 133 communes.

- Le Gouvernement

L'article 37 de la Constitution dispose que doit être nommé Premier ministre le chef du parti qui détient la majorité absolue des sièges à la Chambre des députés. Dans un délai de quinze jours suivant la nomination du Premier ministre, le gouvernement doit obtenir du Parlement un vote de confiance. Il peut ensuite demander un nouveau vote de confiance à tout moment au cours de son mandat.

Le Parlement peut retirer sa confiance au gouvernement, dans sa globalité, ou seulement à l'un de ses membres, par le vote d'une motion de censure. Celle-ci doit être signée par au moins un sixième des députés et être votée à la majorité absolue des députés présents, dont le nombre ne peut en aucun cas être inférieur aux deux cinquièmes du nombre total des députés. Aussi le Président de la République peut-il dissoudre la Chambre des députés si deux gouvernements ont démissionné ou ont été désapprouvés par elle et que sa composition n'assure pas la stabilité gouvernementale.

- Un parlement monocaméral

Le Parlement, constitué par la Chambre des députés, vote les lois que le Président de la République promulgue dans un délai d'un mois. Le Président de la République dispose d'un droit de veto sur le projet de loi voté par le Parlement, s'il estime que ce texte est anticonstitutionnel. Le projet de loi doit alors à nouveau être examiné en session plénière. S'il est adopté à la majorité absolue des membres de la Chambre, le Président de la République est tenu de promulguer la loi dans un délai de dix jours suivant le vote.

Les députés sont élus au scrutin universel direct, à bulletin secret, pour un mandat de quatre ans. L'exercice du droit de vote est rendu obligatoire par l'article 51 de la Constitution. Les candidats à l'élection législative doivent avoir au minimum vingt-cinq ans.

- Le pouvoir judiciaire

Le pouvoir judiciaire est exercé par trois catégories de tribunaux : les tribunaux civils et pénaux, les tribunaux administratifs¹ et le tribunal exceptionnel. Ce dernier comprend les présidents du Conseil d'État, de la Cour suprême et de la Cour des comptes, quatre membres du Conseil d'État, quatre membres de la cour des comptes et, lorsqu'il statue sur les conflits entre juridictions ou en matière constitutionnelle, deux professeurs de droit. Tous les tribunaux d'État ont le pouvoir d'apprécier la constitutionnalité d'une disposition législative et de la déclarer anticonstitutionnelle, ce qui interrompt son application. En revanche, seul le tribunal exceptionnel peut annuler irrévocablement une disposition anticonstitutionnelle.

¹ L'ordre juridique grec fait en effet une distinction importante entre, d'une part, le droit public, qui comprend le droit constitutionnel, le droit administratif, le droit international, le droit pénal et le droit de la procédure civile et pénale, d'autre part, le droit privé.

LES INSTITUTIONS DE LA RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

- Le régime institutionnel

République parlementaire démocratique, unitaire et pluraliste, la République tchèque est régie par la constitution de décembre 1992. Elle est divisée en 13 régions (kraje, au singulier kraj) ; Prague, la capitale du pays, a également le statut de région.

- Le pouvoir exécutif

Le président de la République –actuellement M. Vaclav Klaus (parti civique démocrate) qui a succédé en mars 2003 à Vaclav Havel- est élu pour cinq ans par les deux chambres du Parlement lors d'une session commune. La fonction de président ne peut être exercée au cours de plus de deux mandats consécutifs. Sa candidature doit être proposée par au moins 10 députés ou sénateurs.

Chef des forces armées, il peut dissoudre la Chambre des députés ou renvoyer au Parlement une loi adoptée pour son réexamen. Il nomme les juges à la Cour constitutionnelle. Surtout, c'est lui qui nomme et renvoie le Premier ministre ainsi que les autres membres du Gouvernement.

Nommé par le président de la République, le Gouvernement est responsable devant la Chambre des députés. Dans les trente jours qui suivent sa nomination, le gouvernement se présente devant la Chambre des députés et lui demande de lui exprimer sa confiance. S'il n'obtient pas la confiance, le président de la République nomme un nouveau gouvernement. Si ce dernier n'obtient pas lui non plus la confiance, le président de la République nomme un nouveau Premier ministre sur proposition du président de la Chambre des députés. Si ce nouveau gouvernement n'obtient toujours pas la confiance, le président de la République peut dissoudre la Chambre des députés.

- Un parlement bicaméral

Le Parlement se compose de deux chambres élues au suffrage universel direct. La Chambre des députés, ou *Snemovna* (200 membres élus pour quatre ans) est élue au scrutin proportionnel dans le cadre des régions. Le Sénat (81 membres élus pour six ans et renouvelés par tiers tous les deux ans) est élu au scrutin majoritaire uninominal.

Le bicaméralisme tchèque est très déséquilibré au profit de la Chambre des députés. L'accord du Sénat est toutefois nécessaire pour réviser la constitution. La Haute assemblée détient également le pouvoir exclusif pour la mise en accusation du président de la République pour haute trahison (jugement par la Cour constitutionnelle).

- Le pouvoir judiciaire

Le système judiciaire comprend la Cour suprême, la Cour administrative suprême, les tribunaux supérieurs, les tribunaux régionaux et les tribunaux de district.

La Cour constitutionnelle comprend quinze juges nommés pour dix ans par le président de la République avec l'accord du Sénat. Elle statue notamment sur la constitutionnalité et la conformité aux traités intéressant les libertés fondamentales des lois et des actes réglementaires. Elle statue également sur l'accusation de haute trahison que le Sénat peut formuler à l'encontre du Président de la République.

LES INSTITUTIONS DE L'AUTRICHE

- Le régime institutionnel

Régi par la Constitution de 1920, préparée par le juriste Hans Kelsen, le système institutionnel autrichien est un **régime parlementaire**.

- Le pouvoir exécutif

Le Président de la République, bien qu'élu au suffrage universel direct pour une durée de six ans (Heinz Fischer depuis 2004), exerce des **fonctions essentiellement protocolaires**. Il incarne l'unité et la continuité de l'Etat fédéral.

Le gouvernement, dirigé par un **chancelier** (le social-démocrate Alfred Gusenbauer depuis 2006) est **responsable** devant le Conseil national. Ce dernier se trouve en situation de nette supériorité par rapport au Conseil fédéral, ce qui reflète la relative centralisation de l'Etat fédéral autrichien.

- Un bicamérisme inégalitaire

Si aux termes de l'article 24 de la Constitution, le pouvoir législatif de la Fédération appartient concurremment au Conseil national et au Conseil fédéral, la pratique révèle un bicamérisme fortement inégalitaire.

- Le Conseil national (*Nationalrat*) est la **chambre basse**, composée de 183 députés élus au suffrage universel direct pour une durée de quatre ans (cette durée va passer à cinq ans à la prochaine législature). Le Conseil national examine systématiquement les textes de loi en premier lieu, qu'ils émanent du gouvernement, de ses propres rangs ou du Conseil fédéral.
- Le Conseil fédéral, (*Bundesrat*) est la **chambre haute**, désignée par les diètes des Länder. Le Conseil fédéral est une assemblée permanente qui fait l'objet de renouvellements partiels, au gré des élections des diètes, organisées selon un calendrier échelonné. Le Bundesrat est actuellement composé de 62 membres, chaque Land envoyant, en fonction de sa taille, entre 3 et 12 représentants. Le Bundesrat ne dispose en principe que d'un droit de veto suspensif sur les textes de loi adoptés par le Conseil national. Ce veto peut être surmonté par ce dernier sous la seule condition d'une adoption à la majorité des députés et en présence d'au moins la moitié des membres du Conseil national.

- Le pouvoir judiciaire

Le système judiciaire s'appuie sur des tribunaux cantonaux et régionaux qui statuent en première instance (respectivement pour les litiges d'une valeur inférieure à 10.000 euros et supérieure à ce montant), des tribunaux régionaux supérieurs compétents en appel et une Cour suprême en dernière instance.

La Cour suprême, qui ne peut être saisie que d'affaires particulièrement importantes impliquant des questions juridiques difficiles, ne se prononce que sur des questions de droit et se trouve ainsi liée aux faits constatés antérieurement.

LES INSTITUTIONS DE LA SLOVAQUIE

- Le régime institutionnel

La Slovaquie est une République parlementaire dont la Constitution a été adoptée le 1^{er} septembre 1992, après la chute du régime communiste. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1993 lors de la déclaration d'indépendance de la République Slovaque.

- Le pouvoir exécutif

Un **Président de la République**, élu tous les cinq ans au suffrage universel direct au scrutin majoritaire à deux tours (aujourd'hui M. Ivan Gašparovič, élu en 2004), n'exerce qu'une fonction de **représentation** ainsi qu'un rôle original d'examen des lois votées par le Parlement qui peut le conduire à demander une **nouvelle délibération**. Il dispose ainsi d'un droit de veto suspensif lui permettant de renvoyer une loi au Parlement, accompagnée de remarques, et ce dans un délai de quinze jours à compter de sa réception. Cette procédure, qui se rapproche de la demande de nouvelle délibération prévue par la Constitution française, s'en distingue par sa fréquence d'utilisation, le Président de la République faisant un usage actif de cette faculté.

Le pouvoir exécutif est exercé principalement par le **Premier ministre**, nommé par le Président de la République, habituellement le chef du parti ou de la coalition majoritaire au Parlement. Les autres membres du Gouvernement sont nommés par le Président sur proposition du premier ministre.

- Un parlement monocaméral

Le pouvoir législatif est constitué par le Conseil national de la République slovaque, parlement monocaméral comprenant 150 membres, élus au suffrage universel direct à la proportionnelle pour une durée de quatre ans. L'absence de seconde chambre est compensée par l'organisation, en principe, de **trois lectures successives** au sein du Conseil national. La **première lecture** est un débat d'orientation générale, la deuxième fait suite aux débats organisés en commissions, la troisième permet de corriger d'éventuelles erreurs législatives techniques ou grammaticales.

- Le pouvoir judiciaire

Le système judiciaire repose sur une organisation à trois niveaux : des cours de districts, compétentes en première instance, des cours régionales statuant en appel et une Cour suprême qui vérifie la bonne application des règles de droit par les juridictions.

Par ailleurs, un Procureur général de la Nation met en œuvre la politique pénale slovaque. Bien que n'appartenant pas au gouvernement, il participe aux séances parlementaires de questions d'actualité.

Enfin, une Cour constitutionnelle examine la conformité des lois à la Constitution, aussi bien avant qu'après leur promulgation.

ANNEXE 4

**LA PROCÉDURE PARLEMENTAIRE
AU LUXEMBOURG**

- La composition de la Chambre des députés
- Le processus législatif.....
- Les textes déposés et adoptés par la Chambre des députés (2005-2006)....
- Les modèles de temps de parole en séance publique.....

La composition de la Chambre des députés

Les 60 députés luxembourgeois sont élus en un tour pour cinq ans au scrutin de liste et à la représentation proportionnelle¹, selon la méthode du plus petit quotient électoral². Leur élection a lieu le même jour que celle des six représentants du Luxembourg au Parlement européen.

En pratique, le Grand Duché est divisé en **4 circonscriptions électorales** pour les élections législatives (Sud, Centre, Nord et Est), où sont pourvus respectivement 23, 21, 9 et 7 députés.

Une fois élus, les députés prêtent le serment suivant : « *Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'Etat* ».

Depuis les élections du 13 juin 2004, la composition de la Chambre des députés est la suivante :

- . Parti chrétien social (PCS/CSV) : 24 sièges ;
- . Parti ouvrier socialiste luxembourgeois (POSL/LSAP) : 14 sièges ;
- . Parti démocratique (DP), formation libérale : 10 sièges ;
- . Les Verts (Déi Greng) : 7 sièges ;

. Parti démocrate réformateur (ADR) : 4 sièges. Créée en 1987 sous la forme d'un comité d'action pour les pensions luttant pour la fin des différences en matière de régimes de retraite dans les secteurs privé et public, l'ADR souhaite soumettre à référendum chaque grande décision publique, et se veut le « *porte-parole des citoyens luxembourgeois contre les dysfonctionnements de l'Etat et l'injustice sociale* » ;

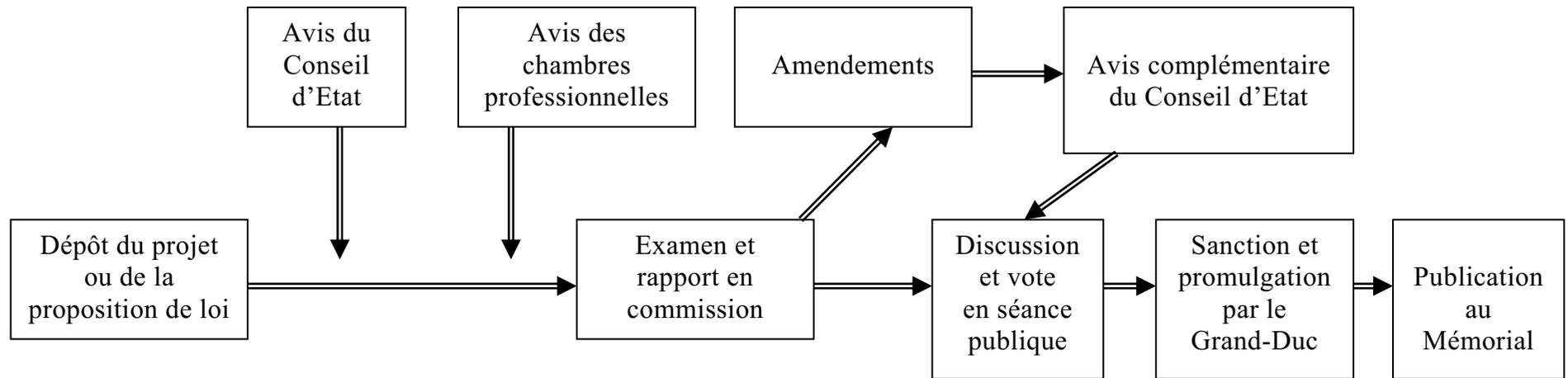
- . Non inscrits : un siège.

20% des députés luxembourgeois sont des femmes.

¹ Le vote est obligatoire. Les électeurs peuvent attribuer tous leurs suffrages à la même liste (vote « en case de tête »), exercer un droit de panachage entre les listes ou voter deux fois au maximum pour un ou plusieurs candidats d'une liste (« votes doublés »).

² Article 51 de la Constitution et loi électorale du 18 février 2003.

La procédure législative au Luxembourg



Source : Rapport d'activité 2006 du service central de la législation du ministère d'Etat du Luxembourg.

**Textes déposés et adoptés par la Chambre des députés
(session ordinaire 2005-2006)**

Textes	Nombre de textes
Propositions de révision de la Constitution	
- déposées	4
- évacuées	3
Projets de loi déposés	86
Propositions de loi déposées	2
Projets de loi évacués	83
- adoptés en premier vote constitutionnel	81
- adoptés en second vote constitutionnel	2
Projets de règlement grand-ducal	
- déposés	21
- évacués	25

Source : Chambre des députés

Les modèles de temps de parole en séance publique

Modèle de base

Le temps de parole est de 5 minutes pour chaque groupe comptant plus de 10 membres, de 2 minutes pour chaque autre groupe politique et d'1 minute pour chaque sensibilité politique.

En sus du temps de parole arrêté pour les groupes et sensibilités politiques, le rapporteur d'un projet ou d'une proposition de loi dispose d'un temps de parole supplémentaire de 10 minutes.

Sans préjudice de l'article 80 de la Constitution, le temps de parole du Gouvernement est en principe de 5 minutes.

Ce temps de parole englobe la discussion des motions et résolutions.

Modèle 1

Le temps de parole de chaque groupe politique est de 10 minutes, augmenté d'1 minute par membre que comporte le groupe.

Le temps de parole de chaque sensibilité politique est de 5 minutes, augmenté d'1/2 minute par membre que comporte la sensibilité.

Pour la discussion de toutes les motions et résolutions, il est attribué à chaque groupe politique et au Gouvernement un temps de parole supplémentaire de 5 minutes et à chaque sensibilité politique un temps de parole supplémentaire de 2 ½ minutes.

En sus du temps de parole arrêté pour les groupes et sensibilités politiques, le rapporteur d'un projet ou d'une proposition de loi dispose d'un temps de parole supplémentaire de 10 minutes et l'interpellateur ou l'auteur d'un débat, d'un temps de parole supplémentaire de 20 minutes.

Sans préjudice de l'article 80 de la Constitution, le temps de parole du Gouvernement est de 10 minutes ; en cas d'interpellation ou de débat, le Gouvernement dispose du même temps de parole que l'interpellateur ou l'auteur du débat.

Modèle 2

Le temps de parole de chaque groupe politique est de 20 minutes, augmenté de 2 minutes par membre que comporte le groupe.

Le temps de parole de chaque sensibilité politique est de 10 minutes, augmenté d'1 minute par membre que comporte la sensibilité.

Pour la discussion de toutes les motions et résolutions, il est attribué à chaque groupe politique et au Gouvernement un temps de parole supplémentaire de 10 minutes et à chaque sensibilité politique un temps de parole supplémentaire de 5 minutes.

En sus du temps de parole arrêté pour les groupes et sensibilités politiques, le rapporteur d'un projet ou d'une proposition de loi dispose d'un temps de parole supplémentaire de 20 minutes et l'interpellateur ou l'auteur d'un débat, d'un temps de parole supplémentaire de 40 minutes.

Sans préjudice de l'article 80 de la Constitution, le temps de parole du Gouvernement est de 20 minutes ; en cas d'interpellation ou de débat, le Gouvernement dispose du même temps de parole que l'interpellateur ou l'auteur du débat.

Modèle 3

Le temps de parole de chaque groupe politique est de 30 minutes, augmenté de 3 minutes par membre que comporte le groupe.

Le temps de parole de chaque sensibilité politique est de 15 minutes, augmenté d'1 ½ minute par membre que comporte la sensibilité.

Pour la discussion de toutes les motions et résolutions, il est attribué à chaque groupe politique et au Gouvernement un temps de parole supplémentaire de 15 minutes et à chaque sensibilité politique un temps de parole supplémentaire de 7 ½ minutes.

En sus du temps de parole arrêté pour les groupes et sensibilités politiques, le rapporteur d'un projet ou d'une proposition de loi dispose d'un temps de parole supplémentaire de 30 minutes et l'interpellateur ou l'auteur d'un débat, d'un temps de parole supplémentaire de 60 minutes.

Sans préjudice de l'article 80 de la Constitution, le temps de parole du Gouvernement est de 30 minutes ; en cas d'interpellation ou de débat, le Gouvernement dispose du même temps de parole que l'interpellateur ou l'auteur du débat.

Modèle 4

Le temps de parole de chaque groupe politique est de 40 minutes, augmenté de 4 minutes par membre que comporte le groupe.

Le temps de parole de chaque sensibilité politique est de 20 minutes, augmenté de 2 minutes par membre que comporte la sensibilité.

Pour la discussion de toutes les motions et résolutions, il est attribué à chaque groupe politique et au Gouvernement un temps de parole supplémentaire de 20 minutes et à chaque sensibilité politique un temps de parole supplémentaire de 10 minutes.

En sus du temps de parole arrêté pour les groupes et sensibilités politiques, le rapporteur d'un projet ou d'une proposition de loi dispose d'un temps de parole supplémentaire de 40 minutes et l'interpellateur ou l'auteur d'un débat, d'un temps de parole supplémentaire de 80 minutes.

Sans préjudice de l'article 80 de la Constitution, le temps de parole du Gouvernement est de 40 minutes ; en cas d'interpellation ou de débat, le Gouvernement dispose du même temps de parole que l'interpellateur ou l'auteur du débat.

ANNEXE 5

LA PROCÉDURE PARLEMENTAIRE EN BELGIQUE

- La composition de la Chambre des représentants et du Sénat
- Les procédures législatives
- Un pouvoir de nomination important

Les membres de la Chambre des représentants et du Sénat

1. Le mode de désignation des membres de la Chambre des représentants et des sénateurs

La durée du mandat des membres de la Chambre des représentants et des sénateurs est de **quatre ans**. Représentants et sénateurs sont élus le même jour¹. La Chambre et le Sénat actuels ont été **élus le 18 mai 2003** et doivent être renouvelés en juin prochain.

Une fois élus, députés et sénateurs belges doivent prêter le serment suivant : « *Je jure d'observer la Constitution* ».

a) *Les membres de la Chambre des représentants :*

Au nombre de 150, les membres de la Chambre des représentants sont élus directement en un seul tour à la représentation proportionnelle². La répartition des sièges entre les 11 circonscriptions électorales, qui correspondent aux provinces sauf pour celles de Bruxelles-Hal-Vilvorde et de Louvain, est la suivante : Bruxelles-Hal-Vilvorde : 22 sièges ; Brabant Wallon : 5 sièges ; Hainaut : 19 sièges ; Liège : 15 sièges ; Luxembourg : 4 sièges ; Namur : 6 sièges ; Anvers : 24 sièges ; Flandre Orientale : 20 sièges ; Flandre Occidentale : 16 sièges ; Louvain : 7 sièges ; Limbourg : 12 sièges.

Le code électoral belge laisse aux électeurs la possibilité de soutenir plus particulièrement un candidat membre d'une liste : « *s'il [l'électeur] adhère à l'ordre de présentation de la liste de son choix, il exprime son vote en marquant exclusivement la case placée en tête de celle-ci. S'il veut modifier cet ordre, il marque un ou plusieurs votes nominatifs dans la case placée à côté du nom de celui ou de ceux des candidats de cette liste à qui il entend donner par préférence son suffrage* »³.

Les sièges sont attribués à chaque liste en fonction de l'ensemble des votes (en tête de liste et nominatifs) obtenus par elle.

Le mandat de membre de la Chambre des représentants est strictement incompatible avec celui de sénateur.

¹ Comme au Luxembourg, le vote est obligatoire. Les Belges âgés de dix-huit ans accomplis peuvent élire les parlementaires nationaux. En revanche, l'âge d'éligibilité requis pour devenir parlementaire est de vingt et un ans.

² Le nombre des membres de la Chambre et son mode de scrutin sont prévus aux articles 61 à 65 de la Constitution.

³ Article 144 du code électoral belge.

b) Les sénateurs :

Le Sénat belge comprend « **septante et un** » **membres élus ou nommés**¹, qui soulignent son rôle de représentation des territoires du Royaume : **40 sénateurs** (25 sénateurs néerlandophones et 15 sénateurs francophones) sont **élus au suffrage universel direct**, au **scrutin de liste à un tour** (selon la méthode d'Hondt).

Les électeurs peuvent utiliser le vote en tête de liste ou le vote nominatif en faveur d'un ou de plusieurs candidats d'une liste.

Pour l'élection des sénateurs, la Belgique est divisée en **trois circonscriptions électorales** distinctes (Flandre ; Wallonie ; Bruxelles-Hal-Vilvorde). Les électeurs de Flandre forment le **collège électoral néerlandais** avec les électeurs de Bruxelles-Hal-Vilvorde votant pour un parti néerlandophone. Les électeurs de Wallonie et ceux de Bruxelles-Hal-Vilvorde votant pour un parti francophone constituent le **collège électoral francophone**.

Les partis déposent des listes de candidats dans les circonscriptions où ils souhaitent concourir et doivent, pour y être autorisés, recueillir le soutien (sous forme de signatures) de deux sénateurs sortants ou de 5.000 électeurs. **Depuis 2002, une obligation paritaire existe pour la formation des listes** puisque la différence entre le nombre de candidats de chaque sexe ne peut excéder un au sein de chaque liste.

Les formations politiques qui n'atteignent pas 5% du nombre total des voix émises n'ont droit à aucun siège dans la circonscription ;

- 21 sénateurs sont élus au sein des parlements des communautés, dont ils restent membres une fois entrés au Sénat (10 sénateurs sont élus au sein du parlement de la communauté flamande, 10 sénateurs sont élus au sein du parlement de la communauté française et 1 sénateur est élu au sein du parlement de la communauté germanophone) ;

-10 sénateurs sont « cooptés » par les deux premières catégories de sénateurs : 6 sénateurs sont ainsi désignés par l'ensemble des autres sénateurs néerlandophones et 4 par les sénateurs francophones.

La Constitution garantit en outre une représentation minimale des électeurs bruxellois au Sénat : au moins 1 sénateur néerlandophone et 6 sénateurs francophones doivent être domiciliés dans la région bilingue de Bruxelles-capitale lors de l'élection.

En sus de ces sénateurs, le Sénat comporte des membres de droit : les enfants du Roi sont de droit sénateurs à l'âge de dix-huit ans. Ils obtiennent voix délibérative à l'âge de vingt et un ans. Cependant, ils ne sont pas pris en

¹ Article 67 de la Constitution.

compte pour la détermination du quorum des présents lors des votes¹ et ne participent, en pratique, qu'aux séances solennelles du Sénat.

2. La composition actuelle des chambres

a) *Composition de la Chambre des représentants élue en juin 2007 :*

- CD et V NVA : 30 sièges ;
- MR : 23 sièges ;
- PS : 20 sièges ;
- open VLD : 18 sièges ;
- Vlaams Belang : 17 sièges ;
- SPA-spirit : 14 sièges ;
- ECOLO et GROEN ! : 12 sièges ;
- CDH : 10 sièges ;
- Lijst Dedecker : 5 sièges.
- FN : 1 siège ;

b) *Composition du Sénat à l'issue des élections de juin 2007 :*

40 sénateurs ont été élus au suffrage universel direct (juin 2007). Les 21 sénateurs des communautés et les 10 sénateurs cooptés ont ensuite été désignés (juillet 2007).

- CD et V NVA : 14 sièges ;
- MR : 11 sièges ;
- open VLD : 9 sièges ;
- Vlaams Belang : 8 sièges ;
- PS : 8 sièges ;
- SPA-spirit : 7 sièges ;
- CDH : 5 sièges ;
- ECOLO : 5 sièges ;
- GROEN ! : 2 sièges ;
- Lijst Dedecker : 1 siège.
- FN : 1 siège ;

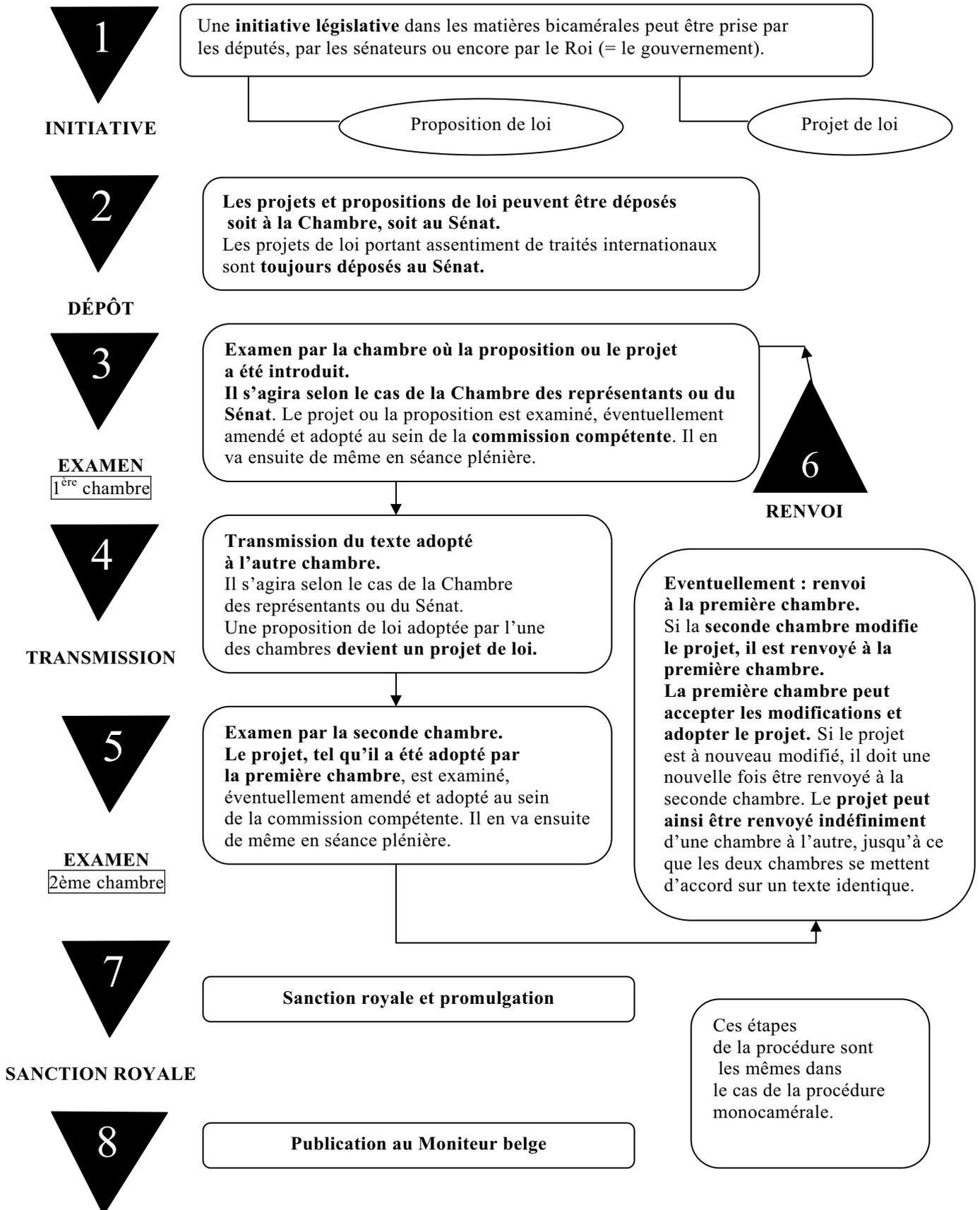
Ces sénateurs ont prêté serment le 28 juin, le 5 et le 12 juillet. Depuis cette date, le Sénat est définitivement constitué.

Et 3 sénateurs de droit : la princesse Astrid et les princes Philippe et Laurent de Belgique.

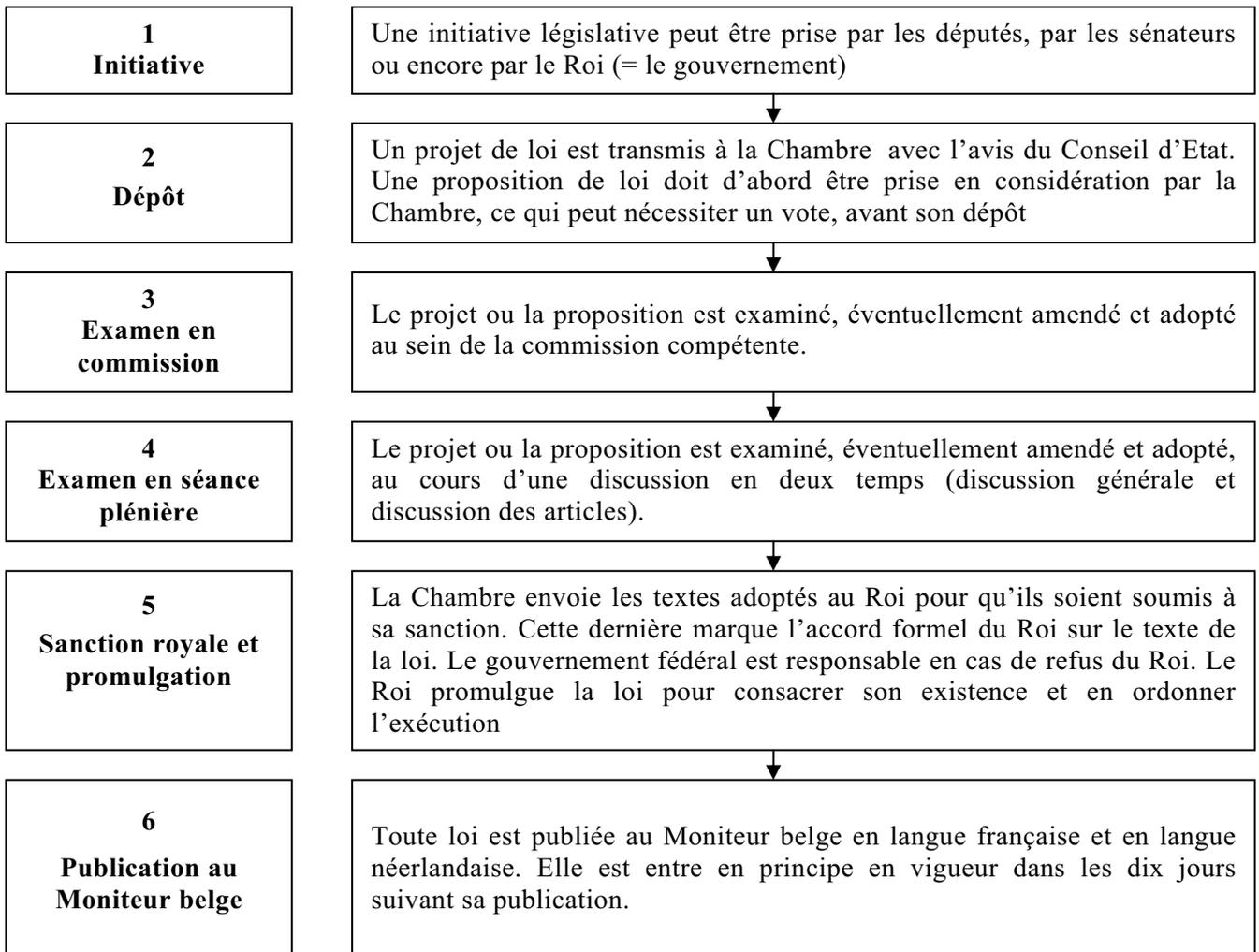
¹ Article 72 de la Constitution.

Les procédures législatives

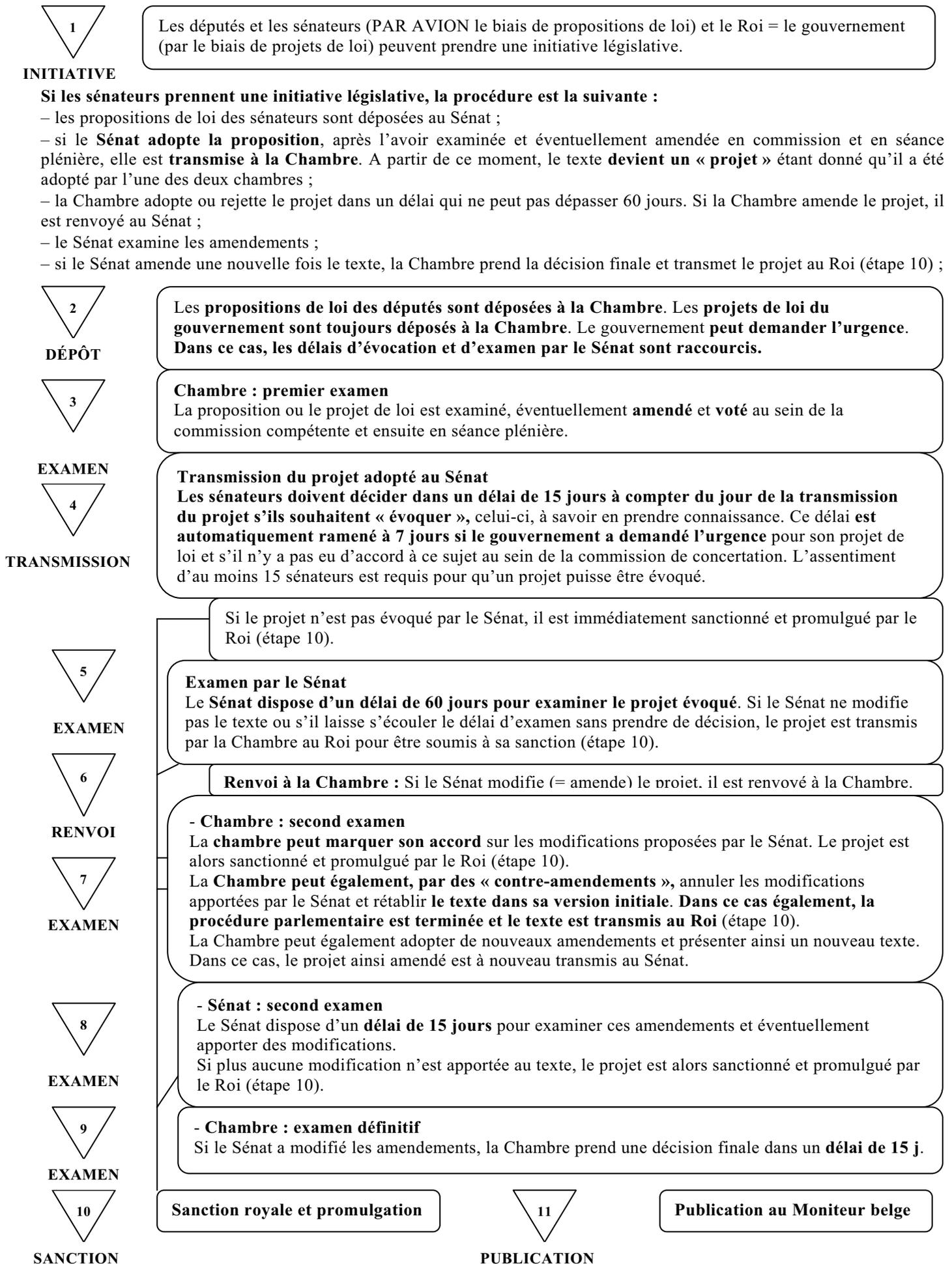
• La procédure bicamérale



• **La procédure monocamérale**



PROCÉDURE BICAMÉRALE OPTIONNELLE



Les chambres fédérales participent à la nomination des hauts magistrats

Si le Roi nomme les fonctionnaires, il convient de souligner que les chambres fédérales interviennent dans la nomination :

- **des douze juges de la Cour d'arbitrage** (qui doivent être âgés d'au moins quarante ans), nommés à vie (jusqu'à soixante-dix ans en fait) par le Roi sur une liste de deux noms établie alternativement par la Chambre des représentants et le Sénat. En pratique, sont nommés des juristes qualifiés et d'anciens parlementaires. Les nominations doivent respecter la parité linguistique ;

- **des trente six conseillers d'Etat** (âgés d'au moins trente sept ans), nommés par le Roi sur listes doubles, l'une du Conseil d'Etat, l'autre de la Chambre des représentants et du Sénat alternativement ;

- **des 22 membres non magistrats du Conseil supérieur de la Justice**¹ équivalent du Conseil supérieur de la magistrature français, élus par le Sénat à la majorité des deux tiers des voix émises ;

- **des membres de la Cour des comptes**, nommés par la seule Chambre des représentants (article 180 de la Constitution).

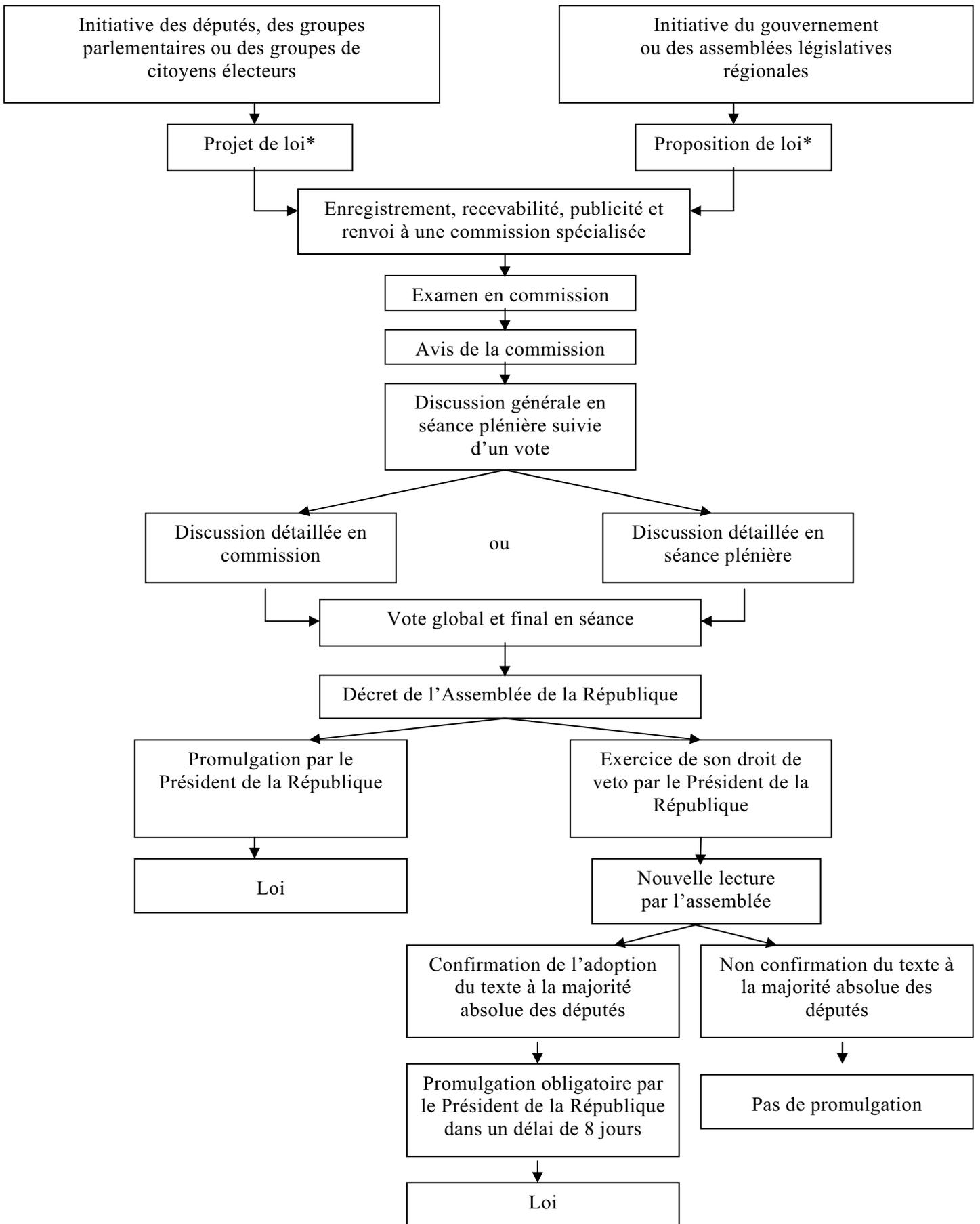
¹ *Le Conseil supérieur de la justice est composé de 44 membres et scindé en un collège francophone et un collège néerlandophone.*

ANNEXE 6

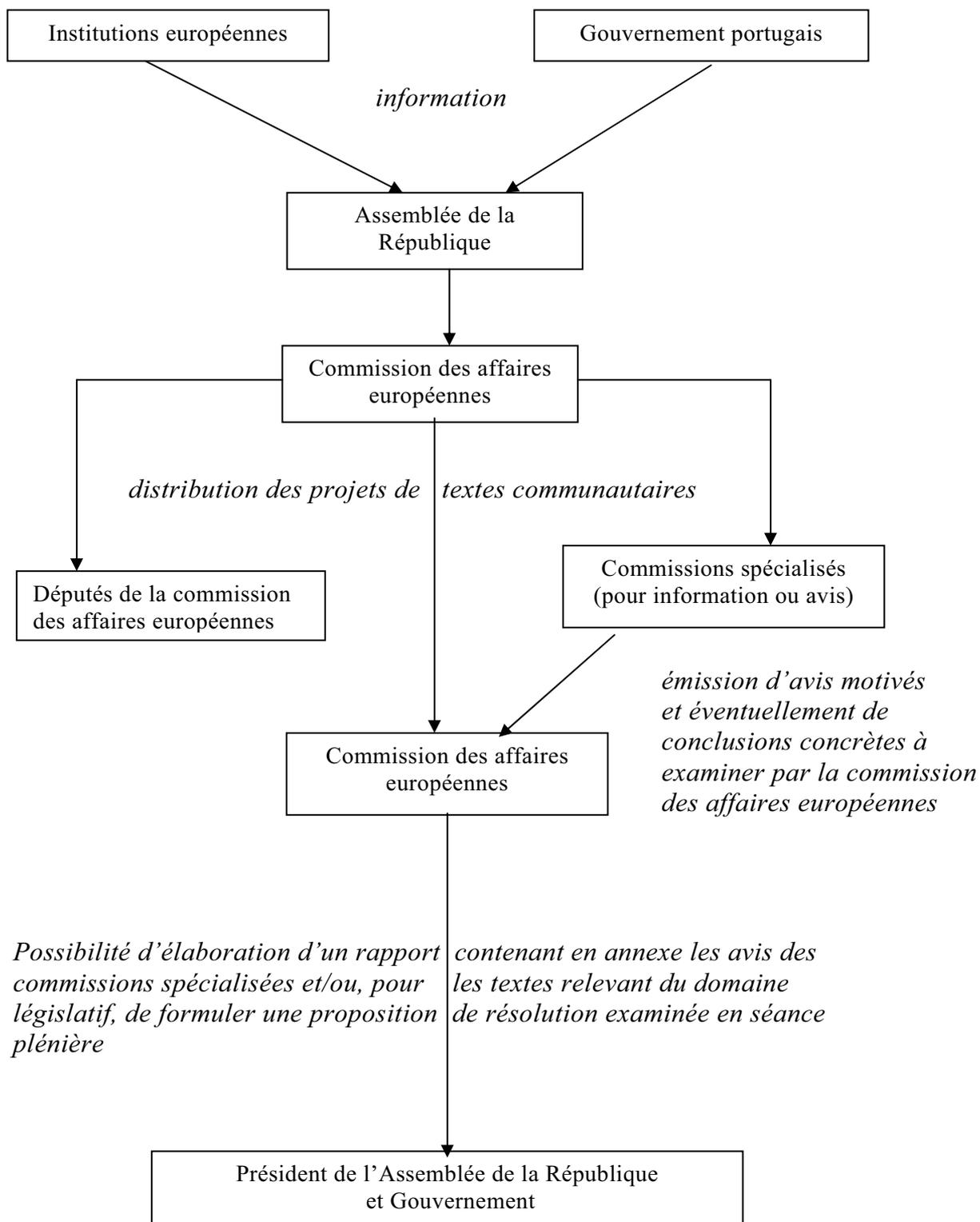
LA PROCÉDURE PARLEMENTAIRE AU PORTUGAL

- Le processus législatif
- La procédure d'examen des textes communautaires
- Les grilles de temps applicables dans la discussion générale

Le processus législatif portugais



La procédure d'examen des textes communautaires



**Les grilles de temps applicables dans la discussion générale
pour la législature en cours (en minutes)**

	Groupes parlementaires						
	PS	PSD	PCP	PP	BE	PEV	Temps total
Grille A	50	40	12	12	10	7	131
Grille B	40	34	11	11	9	6	111
Grille C	30	25	10	10	8	6	89
Grille D	20	16	9	9	7	6	67
Grille E	12	11	8	8	6	6	51

Note : Les rappels à l'ordre, les questions au bureau, les motions de procédure, les appels et les réactions contre les propos offensants ne sont pas déduits des temps attribués à chaque groupe parlementaire.

Source : Assemblée de la République portugaise.