



Strasbourg, le 17 décembre 2008

Etude n° 446/2007

CDL-AD(2008)035
Or.ang.

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

RAPPORT
SUR
L'INITIATIVE LEGISLATIVE

Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 77^{ème} Session plénière
(Venise, 12-13 décembre 2008)

Sur la base des observations de:

M. Sergio BARTOLE (membre, Italie)
M^{me} Angelika NUSSBERGER (suppléante, Allemagne)
M^{me} Murielle MAUGUIN HELGESON (expert, France)

TABLE DES MATIERES

I.	INTRODUCTION.....	3
II.	CHAMP D'APPLICATION DE L'ETUDE.....	3
Chapitre 1 :	Les titulaires constitutionnels de l'initiative législative en Europe : vue d'ensemble	4
A.	Le principe de la séparation des pouvoirs	4
B.	Réglementation au niveau constitutionnel	4
C.	L'initiative législative du pouvoir exécutif	5
D.	L'initiative législative du pouvoir législatif	7
1.	Les titulaires du droit d'initiative législative	7
2.	Droit d'amendement	8
E.	L'initiative législative du pouvoir judiciaire.....	9
F.	L'initiative législative des citoyens	11
G.	L'initiative législative des éléments constitutifs d'une fédération et des entités autonomes.....	12
H.	Autres organes	13
Chapitre 2 :	L'exercice du droit d'initiative législative.....	13
A.	Règles de procédure	13
1.	Au niveau constitutionnel	14
2.	Au niveau infraconstitutionnel	15
a)	En ce qui concerne le dépôt de projets ou propositions de lois	15
b)	En ce qui concerne le droit d'amendement	16
c)	En ce qui concerne la multiplicité des initiatives législatives	17
B.	Conditions d'ordre rédactionnel	18
III.	CONCLUSIONS.....	20

I. INTRODUCTION

1. À l'occasion de la 70^e session plénière de la Commission de Venise, le ministre de la Justice de la Géorgie à l'époque a demandé à la Commission de Venise d'effectuer une étude sur l'« Initiative législative en Europe ».

2. Par la suite, un groupe de travail a été créé ; il était composé de M. Bartole, membre de la Commission de Venise au titre de l'Italie, de M^{me} Nussberger, membre suppléant au nom de l'Allemagne, et de M^{me} Helgeson en qualité d'expert¹.

3. La présente étude a été établie sur la base des commentaires des membres du groupe de travail. Lors de la 76^{ème} session d'octobre 2008, elle a été discutée à la Sous-commission sur les institutions démocratiques le 16 octobre et à la session plénière. Elle été finalement adoptée par la Commission de Venise à l'occasion de sa 77^{ème} session plénière (Venise, 12-13 décembre 2008).

II. CHAMP D'APPLICATION DE L'ETUDE

4. L'initiative législative doit être comprise ci-après comme étant le droit de soumettre au pouvoir législatif des projets ou propositions de lois en vue de leur adoption par le parlement.

5. Aux fins de la présente étude et conformément aux termes employés dans la majorité des Constitutions européennes, le mot « droit » doit être entendu dans un sens large. Il fait référence à la possibilité accordée à tout sujet, que le texte présenté constitue l'expression d'un pouvoir appartenant aux autorités publiques ou qu'il résulte, par exemple, du droit des citoyens ou de groupes de citoyens à la participation démocratique.

6. En outre, étant donné que toute initiative législative suppose le début d'une procédure législative, le droit d'initiative législative doit s'analyser dans le contexte de son exercice, aussi ne peut-il pas être séparé de l'ensemble de la procédure législative. Il a donc été jugé pertinent d'inclure aussi dans la présente étude une description de l'exercice du droit d'initiative législative et donc des principales caractéristiques des impératifs d'ordre rédactionnel ainsi que des étapes du processus d'élaboration législative.

7. L'accent a été mis délibérément sur l'initiative législative qui appartient à l'Etat et aux autorités publiques, et plus précisément au pouvoir exécutif et aux membres du parlement. Il s'agit, en effet, des principaux acteurs de l'exercice de la vie démocratique et plus précisément de l'initiative législative, ce qui constitue une caractéristique commune à toutes les Constitutions et démocraties d'Europe.

8. En ce qui concerne les mécanismes parlementaires et la procédure législative, une analyse détaillée et complète aurait nécessité une étude longue et exhaustive de l'ensemble des mécanismes internes et de la pratique des parlements en Europe. Cela mériterait en tant que tel une étude séparée et irait au-delà du sujet présent. Par conséquent, c'est une approche plus généraliste qui a été choisie et ce sont donc les principes les plus importants sur lesquels reposent les pratiques parlementaires qui ont été mis en évidence et décrits.

9. L'initiative législative a été analysée du point de vue du droit de proposer des lois au niveau national et non pas au niveau régional ou local où les dispositions peuvent varier considérablement.

¹M^{me} Helgeson est l'auteur de « L'élaboration parlementaire de la loi ; étude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni) », Ed. Dalloz, 2006.

10. Après avoir présenté dans le premier chapitre une vue d'ensemble des différents sujets auxquels les Constitutions européennes ont accordé le droit de proposer des lois en vue de leur examen et de leur adoption par les parlements, nous analyserons dans le second chapitre les principales caractéristiques et procédures liées à l'exercice du droit d'initiative législative et nous décrirons les impératifs d'ordre rédactionnel que l'on peut trouver.

Chapitre 1 : Les titulaires constitutionnels de l'initiative législative en Europe : vue d'ensemble

A. Le principe de la séparation des pouvoirs

11. C'est le principe de la séparation des pouvoirs qui détermine avant tout la réglementation de l'initiative législative. Il implique la division des organes de l'Etat en trois branches : législative, exécutive et judiciaire. Le législatif fait les lois ; l'exécutif applique les lois ; et le judiciaire interprète les lois. Ainsi divisé, le pouvoir doit empêcher l'absolutisme et la dictature qui concentrent toutes les branches dans une seule et unique autorité.

12. Une approche puriste du principe de la séparation des pouvoirs ne devrait laisser personne d'autre que l'organe législatif être à l'origine de l'adoption de lois nouvelles. Alors que cette restriction est respectée strictement dans la Constitution des Etats-Unis, la plupart des Etats européens accordent aussi par leur Constitution le droit d'initiative législative au pouvoir exécutif.

13. En revanche, le pouvoir judiciaire est généralement exclu d'emblée de la procédure législative. Dans son avis CDL-AD (2005) 022, paragraphe 37, la Commission de Venise estime par exemple que « la Cour suprême a pour tâche d'interpréter la législation à la suite de son adoption et ne doit pas participer à la procédure politique d'adoption de la législation ».

14. Au fil des siècles, les Etats ont élaboré des notions et méthodes diverses de séparation des pouvoirs. Les fonctions parlementaires ont même fait l'objet de toutes sortes de conceptions. Des systèmes et régimes différents ont été expérimentés, des régimes présidentiels aux régimes parlementaires qui ont des conséquences sur les titulaires de l'initiative législative et sur la procédure qui lui est applicable. Il y a cependant lieu de noter que, dans la pratique, la complexité du processus décisionnel dans les démocraties modernes et la multiplicité des acteurs de la vie démocratique ont tendance à brouiller la conception stricte du principe de la séparation des pouvoirs.

15. Bien que la conception générale du droit d'initiative législative soit analogue dans la plupart des pays d'Europe, la réglementation diffère en ce qui concerne certains aspects importants qui seront présentés ci-après.

B. Réglementation au niveau constitutionnel

16. En principe, le droit d'initiative législative est régi de façon incontestable par la Constitution. L'annexe 1 de la présente étude donne une vue d'ensemble d'extraits de Constitutions de pays européens en ce qui concerne le droit d'initiative législative².

17. Une caractéristique commune à toutes les Constitutions se trouve dans l'énumération précise par la Constitution des différents titulaires du droit de proposer des lois³.

² L'annexe (CDL-DEM(2008)003add) a été élaborée à partir de la base de données CODICES 2007/02.

³ Cependant, la Constitution italienne peut être considérée comme une exception, car elle prévoit qu'une loi constitutionnelle pourrait accorder à des organes et instances non mentionnés par la Constitution le droit d'initiative législative. La Constitution suisse déclare à son article 160 que chaque canton a le droit de soumettre

18. En théorie, dans son énumération des titulaires du droit d'initiative législative, la Constitution met sur un pied d'égalité les différents sujets du droit, quel que soit le régime politique établi.

19. Il y a des différences inévitables dans le niveau de réglementation des différents systèmes.

C. L'initiative législative du pouvoir exécutif

20. Chaque Constitution d'Europe accorde au pouvoir exécutif le droit de déposer des projets de lois devant le parlement.

21. Au sein du pouvoir exécutif, on peut observer une distinction entre le gouvernement et le Président. Le gouvernement peut toujours déposer des projets de lois. Cela peut être accordé à l'ensemble du gouvernement qui peut être qualifié de Conseil des Ministres, comme en Albanie, ou de gouvernement, comme en Arménie, ou au chef du gouvernement, comme en France, où la Constitution confère directement au Premier ministre le droit de proposer des lois. À cet égard, la Constitution de la Norvège prévoit une procédure particulière car, selon ses dispositions, une loi doit être proposée par le gouvernement par l'intermédiaire d'un membre du Conseil d'Etat. Le droit de proposer des lois peut aussi être accordé individuellement aux membres du gouvernement, comme en Bulgarie, ou aux ministres, comme à Chypre.

22. Dans les démocraties parlementaires, l'exercice du pouvoir d'initiative législative par le pouvoir exécutif est considéré comme une manifestation nécessaire du leadership politique du gouvernement, à condition que ce dernier ait la confiance du parlement.

23. Cette situation, qui prévaut dans les régimes parlementaires, s'explique et se justifie généralement par le fait que la mise en œuvre de la politique gouvernementale doit être aussi efficace que possible et par la reconnaissance du gouvernement en tant que chef de la majorité parlementaire qui est censée soutenir l'action gouvernementale.

24. En outre, certaines Constitutions placent expressément le gouvernement dans une position plus favorable et accordent exclusivement au gouvernement le droit de présenter des projets de lois au parlement lorsque des questions particulières sont en jeu.

25. À cet égard, l'analyse révèle que les questions financières sont généralement réservées par la Constitution au gouvernement.

26. On peut observer cela en premier lieu dans le cas du budget de l'Etat. De nombreuses Constitutions⁴ désignent expressément le gouvernement comme seul auteur possible des projets de lois de finances. Cela est exprimé de façon très restrictive dans la Constitution d'Andorre qui dispose à son article 61 : « L'initiative du projet de loi de finances appartient exclusivement au gouvernement » ou en termes plus généraux, comme à l'article 87 de la Constitution de la Bulgarie, selon lequel « Le projet de loi sur le budget de l'Etat est élaboré et présenté par le Conseil des Ministres », l'article 110 de la Constitution de la Croatie selon lequel seul le gouvernement « propose le budget de l'Etat et [présente] le rapport financier annuel » et l'article 42 de la Constitution de la République tchèque selon lequel « les projets de lois relatifs au budget de l'Etat et aux comptes définitifs de l'Etat sont présentés par le gouvernement »⁵.

des initiatives au Parlement fédéral, mais elle ne détermine pas qui en détient la responsabilité au sein des cantons ; c'est la législation cantonale qui s'en charge.

⁴ Les Constitutions d'Andorre, de la Croatie, de la Bulgarie (article 87 paragraphe 2), de la République tchèque, de l'Estonie, de la France, de l'Allemagne, du Portugal, de l'Espagne (article 134).

⁵ Voir aussi l'article 87 de la Constitution de l'Estonie : « Les projets de lois relatifs au budget de l'Etat et aux comptes définitifs de l'Etat sont présentés par le gouvernement ».

27. L'exclusivité gouvernementale s'applique et s'étend généralement à toute législation financière pouvant instaurer de nouvelles dépenses, avoir une incidence sur le niveau de la fiscalité ou plus généralement à toute législation ayant des conséquences financières.

28. On peut observer une situation similaire en ce qui concerne les questions internationales. Le gouvernement a le droit exclusif de proposer l'adoption par le parlement de projets de lois concernant la ratification des traités internationaux par l'exécutif ou toute la réglementation concernant la mise en œuvre des directives de l'Union européenne (UE) ou de la Cour européenne de justice, pour les Etats membres de l'Union européenne ou en phase d'adhésion à celle-ci.

29. Les deux situations, qu'il s'agisse des aspects financiers ou internationaux des projets de lois, révèlent une finalité identique : que le gouvernement tend au monopole de l'initiative législative dans les domaines particuliers qui ont des conséquences non seulement sur la mise en œuvre de la politique pour laquelle tout gouvernement aurait besoin de la confiance du parlement dans un système parlementaire, mais aussi des conséquences sur les relations avec d'autres Etats ou des institutions internationales.

30. Dans de nombreux pays, le chef de l'Etat, le Président ou le roi, peut jouir en vertu de la Constitution d'un droit d'initiative législative. Ce droit peut coexister avec celui du gouvernement, comme en Hongrie⁶, ou moins fréquemment être le seul moyen existant pour le pouvoir exécutif, comme en Azerbaïdjan (article 96). Par ailleurs, au Liechtenstein, l'article 64 paragraphe 1 alinéa a de la Constitution dispose que « 1. Le droit d'initiative en ce qui concerne la législation, c'est-à-dire le droit de proposer des lois, appartient : a. au prince régnant, sous la forme de projets de lois gouvernementaux ; ».

31. Alors que le droit qu'a le Président de présenter des projets de lois au parlement s'applique généralement sans aucune limite comme en Pologne⁷, certaines Constitutions le restreignent à des cas particuliers. Par exemple, en Estonie, le Président a le droit de présenter des projets de lois uniquement pour modifier la Constitution (article 103 paragraphe 5). En Géorgie, le droit du Président est restreint à des « cas exclusifs » (article 67).

32. On pourrait cependant considérer que le fait de confier au Président le droit de présenter des projets de lois au parlement pourrait être à l'origine de problèmes dans les systèmes parlementaires. En effet, dans ces systèmes, le Président n'est pas aussi politiquement responsable devant le parlement que le gouvernement. En outre, l'initiative parallèle du Président et du gouvernement peut conduire à des controverses inutiles au sein du pouvoir exécutif ou avoir un impact négatif lorsque le Président n'a pas de fonctions exécutives mais exerce un rôle de garant du fonctionnement des organes constitutionnels de l'Etat et de leur respect de la Constitution. Cela peut même aboutir à une augmentation imprévue du pouvoir de l'administration présidentielle lorsqu'elle est distincte de l'administration qui soutient le gouvernement.

33. Enfin, dans certains pays, bien que le Président n'ait pas officiellement le droit de proposer des lois, il peut être habilité par la Constitution à exercer un contrôle sur l'initiative législative du gouvernement. C'est le cas à Malte où le Président peut donner l'élan nécessaire pour adopter une législation ou en Italie où la Constitution (article 87) prévoit que la présentation aux chambres du parlement de projets de lois à l'initiative du gouvernement nécessite l'autorisation du Président de la République – élu par le parlement.

⁶ Constitution de la Hongrie, article 25 ; Constitution de la Russie, article 104.

⁷ Ainsi qu'en Azerbaïdjan, en Hongrie, en Lettonie, en Lituanie et en Russie.

34. Bien que la prédominance du pouvoir exécutif ne soit pas toujours observée dans les dispositions constitutionnelles, elle reste valable dans la réalité de la vie constitutionnelle et plus largement dans la vie politique. La prédominance du pouvoir exécutif est encore plus nette dans l'exercice du droit d'initiative législative qui est analysé plus en détail au chapitre 2 du présent document.

D. L'initiative législative du pouvoir législatif

1. Les titulaires du droit d'initiative législative

35. La Constitution place généralement sur un pied d'égalité théorique le parlement et les autres titulaires du droit d'initiative législative.

36. Il peut cependant exister différents systèmes pour déposer une proposition de loi. La structure du parlement (selon qu'il se compose d'une ou deux chambres) a une influence indéniable sur les dispositions constitutionnelles relatives au dépôt de propositions de lois par le parlement.

37. En effet, dans les systèmes bicaméraux, le droit d'initiative législative est en principe accordé aux membres de la première chambre ainsi que soit à la seconde chambre considérée comme un ensemble, comme dans la Constitution de l'Allemagne, de l'Espagne et de la Pologne, soit aux membres de la seconde chambre, comme en Italie ou en Russie, où chaque membre de la seconde chambre a le pouvoir de présenter une proposition de loi.

38. Lorsque la seconde chambre est un organe représentatif des différentes régions ou subdivisions régionales du pays, l'idée sous-jacente à l'octroi du droit d'initiative à la seconde chambre est de permettre aux intérêts régionaux d'être convenablement représentés dans la législation fédérale.

39. En outre, la Constitution peut prévoir des dispositions particulières en ce qui concerne le nombre de membres du parlement qui serait nécessaire pour soutenir ou déposer une proposition de loi.

40. Dans la plupart des pays européens, le droit d'initiative législative appartient expressément à chaque membre du parlement, pris isolément⁸. La grande majorité fait référence soit aux membres du parlement soit aux députés, en fonction de la formulation choisie dans la Constitution. Il n'y a que très peu de Constitutions qui fassent référence uniquement au parlement considéré dans son ensemble, comme à l'article 73, paragraphe 1 de la Constitution de la Grèce : « Le droit de déposer des projets ou propositions de lois appartient au parlement et au gouvernement »⁹.

41. En outre, certaines Constitutions peuvent exiger le soutien d'un certain nombre de voix au sein du parlement pour les initiatives législatives. Par exemple, l'article 65 de la Constitution lettone n'accorde le droit d'initiative législative qu'aux commissions de la Seima ou à au moins cinq membres de la Seima.

42. Certaines Constitutions précisent expressément que les groupes parlementaires et les commissions parlementaires ont aussi le droit d'initiative législative, comme la Constitution de l'Estonie ou celle de la Suisse.

⁸ Comme dans la Constitution de l'Albanie, de l'Arménie, de l'Autriche, de la Bulgarie et de Chypre.

⁹ Il en va de même dans la Constitution de Liechtenstein qui donne à la « Diète elle-même » le droit de déposer des propositions de lois, ainsi qu'à l'article 72 de la Constitution de Malte.

43. Ces restrictions peuvent être envisagées et interprétées comme un outil permettant au parlement de ne pas être submergé de propositions de lois de piètre qualité et, par conséquent, bloqué dans son travail.

44. Des quotas plus élevés peuvent être exigés pour les initiatives législatives qui concernent des amendements de la Constitution, comme dans la Constitution de l'Estonie où le soutien d'un cinquième des membres du parlement est nécessaire pour les amendements de la Constitution¹⁰.

45. Des restrictions peuvent aussi être prévues en ce qui concerne certaines lois ou la teneur de la loi. Par exemple, la Constitution de la France dispose expressément à son article 40 que « Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ».

46. Les Constitutions semblent cependant réticentes à aller plus loin pour réglementer l'exercice de l'initiative législative du parlement.

47. Il est vrai que, bien qu'il soit important que la Constitution désigne clairement les titulaires du droit d'initiative législative et que ce droit soit clairement reconnu par la Constitution, la mise en œuvre de ce droit relève de la législation ordinaire et, bien entendu, du règlement intérieur du parlement.

2. Droit d'amendement

48. Selon le droit parlementaire, le droit d'initiative législative recouvre à la fois le droit de présenter des propositions de lois et le droit de présenter et de faire adopter des propositions pendant les discussions y afférentes, ce qui est couramment désigné comme étant le droit d'amendement.

49. Le droit d'amendement est considéré comme la prérogative parlementaire par excellence. Etant donné que l'exercice de l'initiative législative est manifestement dominé en pratique par le gouvernement, le droit d'amendement est devenu le principal exercice par le parlement de son droit d'initiative législative.

50. Le droit d'amendement est généralement conçu comme un droit individuel appartenant à chaque membre du Parlement mais, en pratique, il est généralement exercé de manière collective. Le droit d'amendement peut aussi être accordé par la Constitution aux commissions parlementaires, aux groupes parlementaires, au gouvernement, aux ministres et aux représentants de l'Etat habilités par les ministres, ainsi que l'indique l'article 63 de la Constitution de la Lettonie¹¹.

51. Etant donné que le droit d'amendement s'exerce sur le fondement d'un texte préexistant, il est inévitablement lié à des conditions de fond, parfois particulières. En conséquence, le droit d'amendement peut être encadré constitutionnellement par des critères de recevabilité qui le restreignent.

¹⁰ Pour plus de renseignements, voir l'étude disponible prochainement concernant les dispositions constitutionnelles applicables à la réforme de la Constitution.

¹¹ Selon l'article 119, paragraphe 2 de la Constitution de la Pologne, « Le droit de présenter des amendements à un projet [ou une proposition] de loi lors de son examen par la Diète (*Sejm*) appartient à l'auteur du projet [ou de la proposition], aux députés et au Conseil des ministres ».

52. Dans des pays tels que, par exemple, la France, l'Allemagne, l'Espagne et le Portugal, où l'initiative législative est exclusivement réservée au gouvernement en matière budgétaire, de strictes limitations du droit d'amendement sont imposées aux membres du parlement¹². Ces restrictions visent à assurer la cohérence et l'équilibre de la loi de finances, mais aussi à empêcher les parlementaires de donner cours à des tentations démagogiques.

53. Certaines Constitutions interdisent expressément tout amendement parlementaire pouvant conduire à une augmentation des charges ou à une diminution des recettes de l'Etat, comme en France ou au Portugal¹³.

54. Les amendements parlementaires qui peuvent augmenter les dépenses publiques ou diminuer les recettes publiques sont soumis à l'agrément préalable du gouvernement, comme en Espagne ou en Moldova. En Grande-Bretagne, la création de charges financières supplémentaires ou de recettes supplémentaires doit être approuvée par une résolution de la Chambre des Communes et ne peut être présentée que par un ministre. Ces « résolutions financières », qui constituent le cadre financier du droit d'amendement des parlementaires fixent le niveau maximum de l'augmentation possible des dépenses publiques ou de la diminution possible des recettes publiques ; elles peuvent aussi définir leur affectation précise.

55. Plus généralement, le droit d'amendement est encadré constitutionnellement par l'objet du projet de loi qu'il est censé modifier. Tel est le cas en Grèce, où l'article 74, paragraphe 5 précise que « ... Aucune disposition additionnelle et aucun amendement n'est mis en discussion s'il est sans rapport avec l'objet principal du projet ou de la proposition de loi ».

56. Bien que les rédacteurs des Constitutions semblent réticents à réglementer les détails de l'activité législative et, par conséquent, le droit d'amendement, certaines Constitutions ont néanmoins placé le droit d'amendement dans un cadre très précis.

57. En ce qui concerne les conditions de procédure encadrant la présentation, l'examen et l'approbation de projets ou propositions de lois au parlement, les rédacteurs des Constitutions semblent réticents à réglementer l'ensemble de la procédure législative et, par là même, le droit d'amendement*. La procédure législative et, par voie de conséquence, le droit d'amendement se trouvent plus généralement dans des lois ordinaires et des textes réglementaires ainsi que dans le règlement intérieur du parlement.

58. Enfin, il faut souligner que la réglementation, au niveau constitutionnel, du droit d'amendement est une question délicate et complexe car toute restriction de ce droit, prérogative parlementaire essentielle, pourrait être interprétée comme une violation des droits des parlementaires. Cela explique peut-être pourquoi il n'est pas régi au niveau constitutionnel dans tous les pays.

E. L'initiative législative du pouvoir judiciaire

59. La stricte mise en œuvre du principe de séparation des pouvoirs empêcherait le pouvoir judiciaire de présenter des propositions de lois. Le pouvoir judiciaire est censé interpréter les lois et non pas les initier.

¹² Par exemple, selon l'article 40 de la Constitution française : « Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. » ; et selon l'article 134, paragraphe 6 de la Constitution de l'Espagne « Toute proposition de loi ou tout amendement qui suppose une augmentation des crédits ou une diminution des recettes budgétaires exige l'accord du gouvernement pour être examiné(e) ».

¹³ Voir aussi l'article 73, paragraphe 3 de la Constitution de la Grèce.

60. Il y a cependant en Europe quelques Constitutions qui accordent au pouvoir judiciaire la possibilité de présenter au parlement des propositions de lois. La Constitution de l'Azerbaïdjan, par exemple, à son article 96, paragraphe 1, accorde à la Cour suprême le droit d'initiative législative. Le droit d'initiative législative du pouvoir judiciaire peut aussi être limité à des circonstances particulières. A cet égard, la Constitution russe a limité ce droit aux questions qui relèvent du domaine de compétence de la juridiction à laquelle il est conféré. L'article 10, paragraphe 4, alinéa 1 dispose en effet expressément que « Le droit d'initiative législative appartient aussi, dans le cadre de leur mandat, à la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, à la Cour suprême de la Fédération de Russie et à la Cour supérieure d'arbitrage de la Fédération de Russie ». À cet égard, dans son avis CDL-AD (2005) 022, la Commission de Venise a estimé, en évaluant la réforme constitutionnelle de la République kirghize, que « l'octroi à la Cour suprême du droit d'initiative législative pour les questions qui relèvent de sa compétence fait naître des préoccupations quant à sa compatibilité avec le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire. La Cour suprême a pour tâche d'interpréter la législation après son adoption et elle ne doit pas participer au processus politique d'adoption de la législation ». (paragraphe 37).

61. Bien que l'implication directe du pouvoir judiciaire, comme dans les exemples mentionnés ci-dessus, soit rare, on ne saurait sous-estimer le rôle indirect du pouvoir judiciaire et, plus précisément, il y a lieu de tenir compte du rôle des Cours constitutionnelles dans la procédure législative.

62. L'influence des décisions des Cours constitutionnelles, notamment lorsqu'elles déclarent des lois inconstitutionnelles, est souvent qualifiée de forme indirecte d'initiative législative. Les décisions des Cours constitutionnelles influencent non seulement toute institution normative mais elles pourraient comprendre comme, par exemple, les décisions de la Cour constitutionnelle allemande, un ordre donné au législateur d'adopter une nouvelle réglementation et de remplacer dans un certain délai des dispositions inconstitutionnelles¹⁴.

63. Le pouvoir indirect de la Cour constitutionnelle en matière d'initiative législative est encore plus frappant lorsque l'on envisage la question de l'omission législative. La Cour constitutionnelle de Hongrie peut, par exemple, reconnaître une inaction en matière législative comme étant contraire à la Constitution – elle déclare alors que l'institution législative ne s'est pas acquittée des obligations qui lui incombent en tant que législateur. L'inaction de cette institution, c'est-à-dire le fait de ne pas adopter une certaine loi, est contraire à la Constitution. La Cour constitutionnelle oblige donc l'institution à s'acquitter de son obligation et elle fixe un délai pour cela.

64. Le rapport général et, plus précisément, les rapports nationaux qui ont été présentés à l'occasion du XIV^e Congrès de la Conférence des Cours constitutionnelles européennes sur « Les problèmes de l'omission législative dans la jurisprudence constitutionnelle » donnent une bonne vue d'ensemble du rôle des Cours constitutionnelles en la matière¹⁵.

65. Enfin, l'influence des décisions des Cours constitutionnelles sur la législation est indéniable ; l'exécution de leurs décisions est considérée comme un élément crucial du principe de la prééminence du droit. Il est donc fréquent que les Cours constitutionnelles envoient pour information au pouvoir législatif leurs décisions qui impliquent la prise de mesures par celui-ci. La Cour constitutionnelle de la Russie le fait deux fois par an avec la Douma.

¹⁴ Voir Schlaich, Koriath, Das Bundesverfassungsgericht. Stellung, Verfahren, Entscheidungen, 7^e édition, Munich 2007, page 238.

¹⁵ Le rapport et les réponses nationales au questionnaire se trouvent sur le site Internet de la conférence : http://www.lrkt.lt/Conference_Q.html

66. Plusieurs rapports nationaux du XIV^e Congrès des Cours constitutionnelles constatent, à l'instar de leur doctrine, que, bien qu'elles ne soient pas qualifiées de « législateurs positifs », les Cours constitutionnelles peuvent faire office de juridictions « activistes » tandis que d'autres doctrines, comme en Turquie, ne considéreraient pas une Cour constitutionnelle comme un « législateur », pas même un législateur négatif.

F. L'initiative législative des citoyens

67. Plusieurs Constitutions prévoient la possibilité pour les citoyens de déposer des propositions de lois devant le parlement¹⁶. Cette possibilité, qui constitue un droit reconnu aux citoyens ou à des groupes de citoyens, est en général clairement définie et réglementée par la Constitution.

68. Cette forme d'initiative législative est désignée dans les Constitutions par l'expression « initiative populaire », comme c'est le cas pour la Constitution de la Hongrie.

69. Les Constitutions précisent généralement qu'il s'agit d'un droit réservé aux citoyens qui ont le droit de vote. Par exemple, la Constitution de la Lituanie mentionne expressément les « citoyens de la République de Lituanie qui ont le droit de vote », la Constitution de la Pologne mentionne à son article 118 les « citoyens ayant le droit de voter aux élections au Sejms (parlement) », tandis que la Constitution de l'Albanie emploie à son article 81 le terme « électeurs », de même que la Constitution de l'Italie à son article 71 et celle de la Hongrie à son article 28.D.

70. Cette condition implique qu'une personne qui a été déchue de sa capacité juridique ou de son droit de vote n'est pas autorisée à participer à une initiative législative populaire¹⁷.

71. Seule la Constitution espagnole n'est pas explicite à cet égard. Elle définit comme condition préalable à l'exercice de l'initiative législative populaire (article 87, paragraphe 3) la réunion de 500 000 signatures valables et elle laisse à une loi organique le soin de réglementer sa forme et ses conditions.

72. Le nombre de citoyens nécessaire pour une initiative législative varie de 1 000 citoyens (Liechtenstein) à 5 000 électeurs (Slovénie), 10 000 électeurs (« l'ex-République yougoslave de Macédoine »), 20 000 électeurs (Albanie), 30 000 (Géorgie), 50 000 citoyens (comme en Lituanie, en Italie et en Hongrie), 100 000 comme en Pologne ou en Roumanie et 500 000 en Espagne. En Lettonie et en Andorre, le dixième de l'électorat est nécessaire.

73. Le droit d'initiative législative pourrait aussi être accordé à des associations, des organisations de citoyens, des syndicats. On peut, par exemple, trouver une disposition en ce sens à l'article 71 de la Constitution de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » selon lequel « L'initiative de l'adoption d'une loi peut être confiée aux instances compétentes par tout citoyen, groupe de citoyens, institution ou association ».

74. Il est possible de penser que, si l'on accorde aux citoyens le droit d'initiative législative, tout en offrant la possibilité d'une plus grande participation publique à la procédure législative, cela peut être à l'origine de quelques problèmes pour la démocratie représentative dans certains Etats. En outre, il pourrait y avoir le risque que les propositions présentées par des citoyens, des groupes de citoyens ou des associations et des organisations puissent être subordonnées à des intérêts corporatistes et exercer des pressions sur le parlement pour trouver des compromis délicats ne pouvant pas toujours prendre en compte l'intérêt général national.

¹⁶ Albanie, Andorre, Autriche, Bélarus, Géorgie, Hongrie, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Espagne, « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

¹⁷ Voir dans CODICES, POL-2007-2-004, Décision de la Cour constitutionnelle.

75. Des dispositions constitutionnelles peuvent limiter expressément le contenu des propositions aux intérêts sociaux soutenus par les associations ou groupes de citoyens concerné(e)s.

76. Certains domaines de la législation peuvent être exclus de l'exercice de l'initiative populaire. Selon la Constitution espagnole, l'initiative populaire « ne s'applique pas aux questions relevant de lois organiques, du droit fiscal ou des relations internationales ni en ce qui concerne le droit de grâce » (article 87).

77. Des conditions de forme peuvent en outre être exigées : en Italie, les citoyens sont tenus de soumettre un projet déjà élaboré sous la forme d'articles (article 71), ce qui est également le cas en Lettonie (article 78). En Albanie, l'initiative populaire, comme toute autre proposition, « doit toujours s'accompagner d'un rapport justifiant le coût financier de sa mise en œuvre ».

78. Des délais peuvent être prévus par la Constitution, comme en Hongrie dont la Constitution prévoit à son article 28E que les signatures doivent être réunies dans le délai de deux mois en cas d'initiative populaire.

79. L'initiative législative de citoyens est souvent présentée et considérée comme un élément de la démocratie directe. En effet, dans une certaine mesure, il est vrai qu'elle inclut les citoyens dans la procédure législative.

80. En outre, contrairement à ce qui se passe dans le cas des référendums, les citoyens se voient ici donner la possibilité d'être à l'origine de lois et, par conséquent, de porter directement à l'attention du parlement et d'inscrire directement à l'ordre du jour de celui-ci leur propre contribution et leurs propres idées, et non pas seulement de consentir ou non à un projet de loi déjà tout fait.

81. D'un autre côté, on ne peut pas la présenter comme une institution de démocratie directe en tant que telle, car le dernier mot et la décision en dernier ressort concernant le destin de cette initiative restent du ressort des élus, c'est-à-dire du parlement.

82. Néanmoins, dans les débats actuels qui ont lieu dans toute l'Europe en ce qui concerne le déficit démocratique des institutions et l'intérêt croissant d'une plus grande participation de la société démocratique et des citoyens à la procédure démocratique, l'initiative législative des citoyens est de plus en plus considérée comme un correcteur digne d'intérêt des inévitables imperfections de la démocratie indirecte.

83. À cet égard, il y a lieu de citer l'article 11, paragraphe 4 du Traité de Lisbonne qui dispose que « Des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'Etats membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission européenne, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités ».

G. L'initiative législative des éléments constitutifs d'une fédération et des entités autonomes

84. Dans les Etats fédératifs ainsi que dans les Etats ayant des unités autonomes, la deuxième chambre, en tant qu'organe représentatif des sous-unités régionales de l'Etat, a en principe le droit d'initiative législative au niveau fédéral.

85. En outre, les autorités régionales peuvent aussi bénéficier du droit de proposer des lois. Par exemple, selon la Constitution suisse, chaque canton a le droit de présenter des initiatives au Parlement fédéral, tandis que l'organe responsable au sein des cantons est désigné par une loi ordinaire. La Constitution de l'Italie, à son article 121, confère à l'organe exécutif de la région (le Conseil régional) le pouvoir de proposer des lois au parlement.

86. La Constitution de la Fédération de Russie donne aux organes législatifs des sujets de la Fédération le droit de présenter des propositions de lois (article 66, paragraphe 3 de la Constitution de la Fédération de Russie).

87. La réglementation établie par la Constitution espagnole est encore plus détaillée. Les assemblées des communautés autonomes peuvent demander au gouvernement d'adopter une proposition de loi ou envoyer une proposition de loi à la Chambre des représentants. Selon la Constitution de la Géorgie, les plus hautes instances représentatives de la République autonome d'Adjarie ont le droit d'initiative législative (article 67 de la Constitution de la Géorgie). De la même manière, en Azerbaïdjan, la République autonome du Nakhitchevan a le droit de proposer des lois à l'Ali Majlis (parlement).

88. Ces dispositions peuvent être comprises comme renforçant le statut des régions ou des entités autonomes au sein du pays car elles bénéficient d'un moyen direct de faire connaître leurs idées et leurs propositions à l'organe législatif au niveau fédéral.

89. Comme dans le cas de l'initiative législative présentée par des citoyens ou des groupes de citoyens, il serait peut-être souhaitable que des dispositions constitutionnelles limitent clairement le contenu de l'initiative législative à la dimension territoriale de la compétence des collectivités locales.

H. Autres organes

90. La Constitution de l'Ukraine, en accordant à la « Banque nationale d'Ukraine » le droit de présenter des lois au parlement, fait figure d'exception dans le paysage constitutionnel européen.

Chapitre 2 : L'exercice du droit d'initiative législative

91. Le droit d'initiative législative marque le début d'une procédure législative par laquelle un projet ou une proposition de loi est déposé(e) devant le parlement en vue de son adoption.

92. Pour finir par se concrétiser en un projet ou une proposition de loi, toute initiative législative a besoin de suivre les règles de procédure qui encadrent l'ensemble de la procédure législative dans laquelle entrent en jeu les prérogatives parlementaires.

93. Les règles de procédure, notamment du parlement, et les impératifs rédactionnels d'une initiative législative constituent les conditions préalables les plus importantes d'un exercice réussi du droit d'initiative législative.

A. Règles de procédure

94. La procédure législative est encadrée par des règles de procédure qui ouvrent la voie à la présentation, à l'examen et à l'approbation de tout projet, proposition ou amendement au parlement.

95. Le niveau de réglementation de l'ensemble de la procédure législative et des étapes parlementaires diffère considérablement en Europe.

1. Au niveau constitutionnel

96. Bien que les auteurs des Constitutions semblent réticents à réglementer l'ensemble de la procédure législative au niveau constitutionnel, on peut trouver quelques dispositions en la matière.

97. Certaines Constitutions, telle celle de la Grèce, décrivent de manière très détaillée la procédure législative tandis que d'autres laissent les détails de la procédure ou des conditions à d'autres lois et plus précisément au Statut du parlement.

98. Les Constitutions mettent généralement l'accent sur des impératifs spécifiques en raison de l'objet de la loi, ou bien elles fixent des règles particulières en ce qui concerne les délais. L'initiative populaire peut aussi faire intervenir une procédure spéciale, notamment en ce qui concerne la collecte des signatures et le dépôt ultérieur du document au parlement, comme dans la Constitution de l'Italie.

99. Ainsi que cela a été exposé plus haut¹⁸, une initiative législative qui pourrait avoir des répercussions financières est souvent encadrée précisément par la Constitution et des conditions particulières sont prévues. Par exemple, selon la Constitution de la Pologne, il peut être nécessaire que les personnes à l'origine d'une nouvelle loi ou d'un amendement indiquent les conséquences financières de sa mise en œuvre (article 118 paragraphe 3). Une résolution gouvernementale peut être nécessaire avant l'adoption de toute loi ayant une incidence sur le budget, comme dans la Constitution de la Russie (article 104 paragraphe 3).

100. Certaines Constitutions peuvent aussi exiger l'avis ou l'accord préalable d'une entité concernée par l'initiative législative. Tel est le cas en Allemagne, où la Constitution dispose que, chaque fois qu'une loi n'émane ni du gouvernement ni de la deuxième chambre du parlement, l'avis de l'entité concernée est nécessaire. Certains délais sont fixés pour les avis en question. Ils sont plus longs pour les modifications de la Constitution ainsi que pour les lois aboutissant au transfert de pouvoirs à une organisation supranationale ou internationale. En France, tout projet de loi (c'est-à-dire toute proposition de loi émanant du gouvernement) doit, avant d'être déposé devant le parlement, faire l'objet d'un avis du Conseil d'Etat (article 39 de la Constitution).

101. Un agrément particulier peut aussi être prévu par la Constitution une fois que la procédure législative a commencé et que le projet ou la proposition de loi est en cours de discussion au parlement. En général, une fois que le droit d'initiative législative a été exercé avec succès et a abouti à l'examen de la proposition de loi par le parlement, ceux qui ont engagé la procédure législative n'ont plus de droits particuliers.

102. On peut cependant trouver des exceptions à ce principe dans quelques Constitutions. Des amendements de la proposition de loi ne seraient possibles qu'avec le consentement de l'entité qui a exercé le droit d'initiative législative, comme dans la Constitution de l'Azerbaïdjan. La Constitution polonaise prévoit que seul l'auteur d'une proposition de loi peut la retirer au cours de la procédure législative au Sejm jusqu'à la conclusion de la deuxième lecture.

103. La prédominance gouvernementale dans la procédure législative est particulièrement notable dans les quelques Constitutions qui contiennent des dispositions concernant le calendrier des travaux du parlement. Par exemple, la Constitution prévoit une priorité automatique pour une initiative gouvernementale dans l'ordre du jour du parlement. On peut observer cela dans la Constitution de l'Espagne, ainsi que dans la celle de la France avant la réforme constitutionnelle de juillet 2008. La domination gouvernementale sur l'ordre du jour du parlement pourrait aboutir à un affaiblissement de l'initiative législative du parlement.

¹⁸ Aux paragraphes 25, 26, 27, 52, 53, 76.

104. Pour contrebalancer cet avantage gouvernemental et garantir un exercice minimum d'initiative législative parlementaire, quelques jours dans l'année peuvent être expressément réservés par la Constitution aux propositions législatives d'origine parlementaire. Par exemple, la Constitution de la Grèce dispose à son article 74 paragraphe 6 : « Une fois par mois, un jour fixé par le Règlement intérieur, les propositions de lois en instance sont inscrites en priorité à l'ordre du jour et font l'objet d'un débat ». L'ordre du jour du parlement peut être divisé entre une priorité gouvernementale de principe et des séances consacrées à l'initiative parlementaire ou à des discussions (ancien article 48 paragraphe 3 de la Constitution de la France).

105. Ces dispositions constitutionnelles garantissent indéniablement dans le calendrier des travaux une périodicité qui n'est pas décidée systématiquement par le gouvernement. Cependant, cela ne bénéficie généralement qu'aux initiatives législatives émanant de la majorité parlementaire.

106. La protection du droit d'initiative législative de la minorité parlementaire n'est quant à elle garantie que si des séances annuelles relativement nombreuses sont expressément consacrées à leur examen. La réforme récente de la Constitution française, qui avait notamment pour but de renforcer les pouvoirs du parlement, prévoit expressément à son article 48 paragraphe 3 qu'un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque « assemblée » (chambre) à l'initiative des groupes d'opposition de l'« assemblée » (chambre) intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires. A cet égard, la principale innovation de la révision de la Constitution de la France, en juillet 2008, consiste en une révision complète des dispositions concernant l'ordre du jour du parlement afin que celui-ci soit fixé en principe par le président de chacune des chambres (ou « assemblées ») et non pas en principe par le gouvernement.

107. Il faut absolument souligner que des dispositions constitutionnelles telles que celles exposées ci-dessus quant à l'ordre du jour du parlement sont très rares. Bien que les objectifs et les effets soient tout à fait semblables, ces questions sont généralement traitées dans le cadre du Règlement intérieur du parlement ainsi que cela sera exposé au point 2 ci-dessous.

108. Enfin, dans leur grande majorité, les Constitutions d'Europe fixent des conditions procédurales particulières en ce qui concerne l'initiative législative ayant pour but un amendement ou une révision de la Constitution. A cet égard, l'étude à paraître prochainement de la Commission de Venise sur les dispositions constitutionnelles concernant la réforme de la Constitution donnera une vue d'ensemble très détaillée¹⁹.

2. Au niveau infraconstitutionnel

a) En ce qui concerne le dépôt de projets ou propositions de lois

109. L'analyse des Constitutions européennes montre que la mise en œuvre des dispositions constitutionnelles relatives au droit d'initiative législative se fait généralement par le biais de lois ordinaires et du Règlement intérieur du parlement. C'est, par exemple, une disposition réglementaire du Bundestag qui donne tout son sens à l'article 76 de la Constitution allemande, lequel prévoit simplement que les projets ou propositions de lois sont déposés au Bundestag [notamment] « par des membres du Bundestag » (littéralement, « *aus der Mitte des Bundestages* »). Selon la disposition réglementaire en question, ces propositions de lois doivent être signées par un groupe parlementaire constitué de 5 % des membres du Bundestag.

¹⁹ Projet de rapport sur les dispositions constitutionnelles concernant la modification de la Constitution, CDL-DEM (2008) 002.

110. Une initiative législative n'est effective qu'une fois que la proposition est inscrite à l'ordre du jour du parlement pour examen et vote à l'occasion de séances publiques et plénières de ce dernier.

111. L'examen d'une initiative législative dépend de son inscription à l'ordre du jour du parlement. Or, dans la grande majorité des régimes, l'inscription d'une initiative législative n'est pas automatique²⁰.

112. Conformément au principe de l'autonomie parlementaire dans le domaine de l'organisation interne du parlement, les chambres ont généralement la maîtrise de leur ordre du jour. Certaines d'entre elles ont cependant décidé de prévoir la priorité du gouvernement en ce qui concerne l'ordre du jour.

113. La priorité ainsi donnée aux initiatives gouvernementales, qui est analogue aux dispositions constitutionnelles susmentionnées²¹, permet indéniablement au gouvernement, qui est à la tête de la majorité parlementaire, de mettre en œuvre le programme approuvé par cette majorité pour lequel il a reçu la confiance du parlement. C'est pourquoi certaines dispositions du Règlement intérieur du parlement prévoient des procédures spéciales pour privilégier l'approbation rapide des projets soumis par le Conseil des Ministres.

114. L'intérêt de voir le programme de la majorité parlementaire exécuté l'emporte sur l'intérêt de la minorité parlementaire. Cependant, afin de contrebalancer la suprématie du gouvernement, le Règlement intérieur du parlement peut réserver expressément des parties de l'ordre du jour, c'est-à-dire une partie du temps de travail du parlement, à l'examen de propositions émanant des parlementaires, voire de l'opposition. Par exemple, l'article n° 14 du Règlement intérieur de la Chambre des Communes (Royaume-Uni), réserve vingt jours à l'opposition dans le cadre de chaque session (« journée de l'opposition », (« Opposition Day »)) et treize vendredis à l'initiative législative parlementaire, par un système de tirage au sort (« Ballot »).

115. Ces « créneaux parlementaires » constituent une occasion d'obtenir l'examen de certaines initiatives législatives mais, en fin de compte, leur adoption dépend du choix de la majorité parlementaire. Bien que ces dispositions ne garantissent pas l'approbation finale des initiatives législatives, elles garantissent au moins une certaine visibilité de l'activité des parlementaires qui n'entrerait pas dans le cadre du programme du gouvernement.

116. Cependant, la procédure parlementaire étant organisée en plusieurs étapes successives, les initiatives parlementaires ne peuvent avancer que si elles obtiennent un soutien politique supplémentaire et, dans un système bicaméral, une étroite coopération entre les deux chambres du parlement.

117. Or la pratique révèle que, dans leur grande majorité, les initiatives législatives ne sont pas examinées, par manque de volonté politique et/ou de temps. Cette situation est particulièrement vraie en ce qui concerne les initiatives parlementaires, surtout lorsqu'elles émanent de membres du parlement qui n'appartiennent pas à la majorité gouvernementale.

b) En ce qui concerne le droit d'amendement

118. En plus des restrictions constitutionnelles mentionnées ci-dessus²² en ce qui concerne le contenu financier et l'incidence sur le budget de l'Etat, on trouve généralement deux conditions supplémentaires de recevabilité dans le Règlement intérieur du parlement.

²⁰ Le Règlement intérieur du Parlement espagnol prévoit une certaine automaticité : une initiative législative d'origine parlementaire est inscrite automatiquement à l'ordre du jour si, dans le délai de trente jours à compter de son dépôt, le gouvernement n'a pas fait part de son opposition.

²¹ Aux paragraphes 25, 26, 50 (**à vérifier **).

²² Aux paragraphes 25, 26, 50, 95 (**à vérifier).

119. Le texte de l'amendement doit être en rapport avec le texte qui est censé être amendé. Les règlements intérieurs des parlements de la France, de la Grèce, de la Belgique et de la Grande-Bretagne ont fait de cette condition un préalable au dépôt et donc à l'examen de l'amendement.

120. Cette condition préalable vise à éviter l'adoption de dispositions sans aucun rapport avec l'objet de la loi dans laquelle elles sont incluses et qui sont généralement qualifiées de « cavalier législatif ».

121. Les motifs de la pratique du « cavalier législatif » peuvent être de toutes sortes mais, en général, ils visent à éviter les conditions encore plus strictes relatives au dépôt et à l'examen de l'initiative principale. Les « cavaliers législatifs » peuvent aussi être utilisés par le gouvernement et donc constituer une menace pour les garanties de la liberté de délibération du parlement. En pratique, le contrôle de la pertinence du texte des amendements par rapport au texte à modifier est effectué par les autorités législatives et dépend de l'interprétation de la notion imprécise de « pertinence par rapport à l'objet du projet ou de la proposition de loi ».

122. Le droit d'amendement ne peut pas être exercé à n'importe quel moment de la procédure législative. Il doit s'inscrire dans le processus logique des délibérations parlementaires. Le Règlement intérieur du parlement régit donc de manière temporelle l'exercice de ce droit.

123. Le droit d'amendement est considéré comme un outil par excellence de l'examen des projets de textes en commissions ou en séance plénière de l'Assemblée. Il n'est généralement pas autorisé pendant les discussions générales relatives au projet (ou à la proposition) de loi qui ont pour but d'examiner les grandes lignes du texte.

124. En outre, l'exercice du droit d'amendement ne doit pas perturber les efforts destinés à resserrer la procédure législative. A cet effet, de nombreux parlements refusent tout amendement qui remettrait en question des décisions adoptées antérieurement au cours des débats parlementaires²³.

125. De plus, afin de faciliter la tâche des divers organes parlementaires, en particulier des commissions, certaines chambres, comme au Danemark, en Espagne et en France, imposent des délais précis pour le dépôt des amendements²⁴. Des dérogations et des délais supplémentaires peuvent être prévus.

c) En ce qui concerne la multiplicité des initiatives législatives

126. En pratique, il est fréquent qu'un même thème fasse l'objet de plusieurs propositions de lois présentées par différents parlementaires ou différents groupes politiques, ou éventuellement par différentes chambres. Pour traiter cette multiplicité d'initiatives législatives, il est possible de procéder à un examen commun des projets concurrents – généralement, deux ou trois d'entre eux ; la solution choisie vise à garantir une certaine cohérence dans les débats ainsi que le droit d'initiative des différents auteurs des amendements.

127. Le règlement intérieur du Parlement donne en principe des indications générales concernant le mécanisme à suivre en pareil cas. Sinon, c'est l'usage constitutionnel qui donne une indication. Par exemple, selon l'article 24 du Règlement intérieur du Bundestag, il peut être décidé à tout moment d'examiner conjointement des questions de nature identique. Le règlement intérieur du Sénat espagnol prévoit que, dans le délai de quinze jours à compter du dépôt d'un projet, d'autres projets en rapport avec celui-ci peuvent être présentés et seront inscrits automatiquement à l'ordre du jour du Sénat. En Italie, lorsque le parlement doit traiter

²³ A cet égard, voir l'article 82 du Règlement intérieur du Parlement allemand.

²⁴ Afin de faciliter le dépôt des amendements, le Sénat français a mis au point une application internet appelée « AMELI ».

plus d'une initiative législative sur le même sujet, la commission parlementaire concernée en choisit un qui servira de base de discussion. Les autres initiatives législatives serviront ensuite de base pour des amendements.

128. La question de la multiplicité des initiatives législatives se pose encore plus en ce qui concerne les amendements. L'examen de tous les amendements peut aboutir à une obstruction parlementaire. Chaque parlement ou chambre a ses propres solutions pour faire face à ce problème. Certaines chambres préfèrent examiner les amendements par ordre chronologique (comme en Grèce), d'autres préfèrent choisir l'ordre d'examen en fonction des critères de pertinence par rapport au texte initial²⁵.

129. Le droit parlementaire a la tâche difficile de concilier, d'une part, l'efficacité de la procédure législative et, d'autre part, la protection des droits des parlementaires. Au stade de l'examen des initiatives législatives, les Règles doivent promouvoir une progression rationnelle des débats parlementaires jusqu'à la décision tout en permettant l'exercice des droits des membres de l'assemblée en matière d'initiative législative et de leur droit d'amendement.

130. Au Bundestag, tous les amendements déposés font l'objet de délibérations en séance plénière, par ordre de pertinence par rapport au texte initial. L'une des chambres peut aussi décider la jonction des débats concernant plusieurs amendements sur le même sujet. A la Chambre des Communes, conformément à l'article 32 du Règlement intérieur, le président peut choisir les amendements à examiner. Il dispose par conséquent d'une large marge d'appréciation, et cela constitue une procédure efficace pour éviter les pratiques obstructionnistes. Afin de laisser place à la libre expression de toute opinion divergente, la neutralité du président est obligatoire.

131. La complexité de la gestion de la procédure réside ici encore dans la difficulté de concilier la progression des projets de lois émanant du gouvernement, la qualité de la fonction législative et la protection des droits des parlementaires, notamment de ceux qui appartiennent à la minorité.

132. Bien que le Règlement intérieur du parlement et les règles très complexes des chambres visent à encadrer efficacement la procédure de dépôt et d'examen, l'usage qui s'est développé au fil des ans et au sein de chaque chambre ainsi que la sagesse politique et la maturité des parlementaires restent à cet égard importants.

B. Conditions d'ordre rédactionnel

133. La rédaction de textes de loi nécessite assurément des connaissances et une expérience techniques.

134. Statistiquement, dans la plupart des pays d'Europe, la plupart des projets de lois sont élaborés dans les ministères²⁶. La prédominance de l'exécutif dans l'exercice du droit d'initiative législative implique que, dans la pratique, la plupart des lois émanent du gouvernement. En conséquence, les ministères ont les ressources humaines et les compétences nécessaires pour élaborer des projets de lois.

135. La procédure d'élaboration peut être centralisée ou décentralisée au sein des ministères où existent des services spécialisés dans l'élaboration des lois. Les impératifs rédactionnels de la transformation en loi de la politique gouvernementale ont fréquemment conduit à l'adoption de guides de rédaction, qui sont des recueils de recommandations de techniques

²⁵ Le Bundestag examine les amendements en séance plénière par ordre de pertinence tandis que la Chambre des Communes évalue la pertinence des amendements.

²⁶ Haller, Kölz, Allgemeines Staatsrecht, 4^e édition, Bâle, Genève, Munich, 2008, p. 254. Pour des chiffres détaillés, voir aussi les pages Internet des parlements nationaux, accessibles sur le site : http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Links/APCE_LinksnationalParliaments.htm).

136. Les impératifs rédactionnels ont un impact indéniable sur la participation démocratique en ce qui concerne l'exercice du droit d'initiative législative, surtout lorsque le droit d'initiative législative des citoyens est en jeu. À cet égard, les rédacteurs des Constitutions ont le choix entre, au moins, deux options. La Constitution italienne, par exemple, exige que toute initiative législative présentée au parlement par les citoyens ait déjà la forme d'un projet rédigé en articles (article 71). L'autre option consiste à demander seulement aux citoyens de fournir un document résumant les finalités de la législation proposée et les modalités pratiques de sa mise en œuvre, en laissant au parlement et à ses organes internes le soin de la transformer en projet rédigé en articles.

138. L'objet de l'initiative législative peut parfois aussi entraîner des impératifs particuliers d'ordre rédactionnel. En effet, des conditions spéciales peuvent être prévues par la Constitution pour toute initiative législative touchant à des questions financières. Par exemple, selon l'article 118, paragraphe 3 de la Constitution polonaise, « 3. Les auteurs de la proposition de loi soumise à la Diète (Sejm) doivent indiquer les conséquences financières de son application ».

139. La procédure normative constitue un véritable défi dans toute démocratie mais encore plus dans les pays en phase de transition. Afin d'améliorer la qualité et l'efficacité de leur législation, plusieurs organisations internationales ont mis au point des programmes d'assistance. L'Union européenne et l'Organisation de coopération et de développement économiques ont conçu dans le cadre du programme SIGMA un recueil de pratiques rédactionnelles en matière législative dans certains pays²⁷. Le Conseil de l'Europe a, pour sa part, lancé un « Projet sur la rédaction des lois » afin de soutenir les efforts des nouvelles démocraties en la matière. Le projet sur la « Rédaction des lois », mis en œuvre dans le cadre du programme de coopération du Conseil de l'Europe, vise à soutenir les administrations des Etats membres dans leurs efforts pour améliorer la qualité de la législation²⁸. Le BIDDH de l'OSCE a lui aussi lancé un programme d'assistance consistant en une évaluation, à la demande des autorités intéressées, de l'élaboration des lois et de la gestion des activités normatives dans leur pays²⁹.

²⁹ Jusqu'à présent, la Géorgie et « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ont bénéficié de cette évaluation ; les rapports à ce sujet se trouvent sur le site www.legislationline.org.

III. CONCLUSIONS

140. La présente analyse montre que le droit d'initiative législative est un élément décisif de la détermination des rôles respectifs des différents organes de l'Etat dans le processus démocratique.

141. L'analyse de différentes Constitutions d'Europe montre des similitudes et des différences dans le droit d'initiative législative. Bien que la conception générale du droit d'initiative législative soit analogue dans la plupart des pays d'Europe, la réglementation peut différer en ce qui concerne certains aspects importants.

142. Une caractéristique commune à toutes les Constitutions a pu être observée : le gouvernement et le parlement jouissent du droit d'initiative législative.

143. Dans les Etats fédératifs ainsi que dans les Etats qui ont des entités autonomes, les éléments constitutifs d'une fédération ou les entités autonomes bénéficient aussi d'un droit direct d'initiative législative au niveau fédéral.

144. Les tribunaux ont parfois le droit de proposer des lois. Selon la Commission de Venise, cela constitue une atteinte non négligeable au principe important de la séparation des pouvoirs.

145. Dans certains cas, les citoyens ont le droit d'être à l'origine de propositions de lois, et l'Union européenne semble aller dans ce sens.

146. Il existe une certaine primauté gouvernementale en vertu de plusieurs Constitutions. Cela est particulièrement notable pour les initiatives législatives qui concernent le budget de l'Etat ou les questions internationales ou ont un rapport avec eux. En la matière, l'initiative législative est parfois même attribuée exclusivement au pouvoir exécutif.

147. Dans plusieurs Constitutions le gouvernement a la responsabilité exclusive ou principale de l'initiative législative, surtout pour les questions qui concernent le budget de l'Etat ou les affaires internationales, deux domaines qui se prêtent particulièrement bien au contrôle exercé par l'exécutif.

148. Les cultures politiques sont, bien entendu, différentes. Néanmoins, quel que puisse être le régime politique, c'est normalement le gouvernement qui domine la procédure législative, ne serait-ce que parce que le pouvoir exécutif, associé à la confiance indispensable de la majorité parlementaire, a tendance à apporter son soutien aux propositions du gouvernement. Lorsque le gouvernement et le président ont tous deux parallèlement le droit d'initiative législative, cela peut poser des problèmes dont il faut tenir compte.

149. Dans un contexte de prédominance gouvernementale, le droit d'initiative législative des parlementaires est plus important en ce qui concerne le droit d'amendement, prérogative par excellence des parlementaires.

150. Le droit d'amendement peut être encadré par la Constitution, surtout en ce qui concerne des questions particulières telles que le budget de l'Etat, mais il est plus généralement déterminé par le Règlement intérieur du parlement.

151. L'encadrement du droit d'amendement est une question délicate et complexe. En effet, toute restriction de cette prérogative essentielle des parlementaires peut être interprétée comme une atteinte à l'exercice de leur droit d'initiative législative.

152. En ce qui concerne l'ensemble de la procédure législative et la réglementation des conditions de procédure liées au dépôt de propositions ou projets de lois devant le parlement, les Constitutions laissent en général ces questions aux lois ordinaires et au Règlement intérieur du parlement.

153. On peut cependant trouver au niveau constitutionnel, dans quelques Constitutions, des dispositions relatives à la procédure législative, le plus souvent en ce qui concerne des questions particulières notamment financières, et toujours en ce qui concerne les révisions constitutionnelles.

154. Des impératifs d'ordre rédactionnel peuvent aussi parfois être prévus par la Constitution, notamment en ce qui concerne les questions relatives au budget de l'Etat ou les initiatives législatives n'émanant ni de l'exécutif ni du pouvoir législatif.

155. Les dispositions au niveau constitutionnel sont importantes en ce qui concerne des facteurs décisifs tels que la détermination des titulaires du droit d'initiative législative ainsi que certains aspects d'ordre procédural. Ces dispositions sont complétées par d'autres règles.

156. Le droit et l'exercice de l'initiative législative dépend dans une large mesure de la culture politique.

157. Enfin, l'analyse du droit d'initiative législative ainsi que de son exercice souligne l'importance de combiner l'efficacité de la procédure législative avec la garantie d'une participation et d'une protection aussi larges que possible des minorités parlementaires en ce qui concerne leur droit de participer à cette procédure.