

[Rapports et avis du Parlement]

[DE SAINT SERNIN, Jean]

[Docteur en droit public de l'Université Paris II/Enseignant contractuel/Université de Lille]

Au sens large, l'avis désigne un acte préliminaire et préparatoire à un acte juridique. Au sens restreint, l'avis exprime une opinion émise à titre consultatif. Il est rendu par des organismes ou des autorités compétentes en réponse à une question posée par les décideurs. On distingue l'avis conforme, l'avis obligatoire et l'avis simple. L'avis conforme est celui que l'autorité doit à la fois demander et suivre. L'avis obligatoire doit obligatoirement être demandé par l'autorité, sans qu'elle soit tenue par le résultat. Enfin, l'avis est simple ou facultatif lorsque l'autorité reste libre non seulement de le recueillir, mais aussi de le suivre.

Lato sensu, le rapport désigne un exposé, un compte-rendu. Il se présente comme un document écrit ou un exposé oral, établi généralement par le rapporteur. Le rapport présente *stricto sensu* les conclusions d'une personne ou d'un organisme chargé par une autorité d'étudier une certaine question et de lui proposer, le cas échéant, une action appropriée.

En droit français et en droit comparé, le Parlement et les parlementaires sont constitutionnellement reconnus comme des autorités émettrices ou réceptrices d'avis. Déjà au XII^e et au XIII^e siècle, la Chambre des Lords donnait son avis avant la levée des impôts par la cour royale. L'avis du Parlement est tantôt obligatoire (avis des commissions compétentes sur les nominations présidentielles – art. 13 de la Constitution française du 4 octobre 1958), tantôt facultatif (avis du Conseil d'État à la demande des parlementaires sur les propositions de loi – art. 39 de la Constitution française du 4 octobre 1958), tantôt conforme (dissolution de la Chambre des députés sous la III^e République nécessitant l'avis du Sénat – art. 5 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 ; ratification par le Sénat d'un traité ou d'une nomination faite par le Président des États-Unis – art. 2 section 2 de la Constitution américaine du 17 septembre 1787). En raison de la « rationalisation » du parlementarisme, l'avis obligatoire du Parlement a été généralisé au détriment de l'avis conforme. Sous la IV^e République, le Conseil de la République émettait des avis sur les projets et propositions de loi votés en première lecture par l'Assemblée nationale (art. 20 de la Constitution française du 26 octobre 1946). Dans le même sens, la guerre ne pouvait être déclarée sans l'avis préalable du Conseil de la République (art. 7). L'avis obligatoire se retrouve dans la Constitution de la V^e République. Avant de dissoudre l'Assemblée nationale, le Chef de l'État doit consulter le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat, mais il n'est pas juridiquement lié par leur avis (art. 12). Il en va de même pour la mise en œuvre de l'article 16 par le Président de la République ou de la tenue des séances supplémentaires à l'initiative du Premier ministre (art. 29).

En droit parlementaire, le rapport est généralement un document préparatoire établi au nom d'une commission et présenté à l'assemblée.

Historiquement, il est arrivé que le rapport soit émis par l'une des chambres elle-même et non par une structure interne à celle-ci. L'article 30 de la Constitution du 14 janvier 1852 disposait que le Sénat pouvait « dans un rapport adressé au Président de la République, poser les bases de projets de loi d'un grand intérêt national ». Ce rapport remis au nom de l'institution comporte encore des survivances. Par exemple, sous la V^e République, l'article 29 RAN dispose que « les représentants de l'Assemblée nationale présentent au moins une fois par an un rapport écrit sur l'activité de l'assemblée dont ils font partie ».

Dans un sens plus actuel le rapport est « l'acte officiel par lequel une commission soumet à la Chambre le résultat de ses travaux et ses conclusions définitives » (E. Pierre, 1902, p. 930). Le rapport se rattache à la fonction législative du Parlement, mais également à la fonction de contrôle parlementaire de l'action gouvernementale. À l'occasion de l'élaboration de la loi, la commission en charge de l'instruction du texte est chargée de l'établissement d'un rapport avant que la discussion d'un texte s'engage en séance publique. Retraçant les travaux de la commission, le rapport analyse ce texte, retient les amendements qu'elle a approuvés et conclut à son adoption ou à son rejet. Dans le cadre de la fonction de contrôle, il existe également des rapports. Toutefois, ces rapports n'ont pas pour objet l'adoption d'un texte : ils rendent compte de l'activité d'une commission concernant un sujet entrant dans sa compétence.

Dans le cadre de la fonction législative du Parlement, tout projet de loi ou toute proposition de loi doit faire l'objet d'un rapport présenté par la commission compétente et, le cas échéant, la commission saisie pour avis (les rapports dits « pour avis » sont appelés « avis » et non « rapports »). Cette obligation résultait déjà de la Constitution française du 6 messidor an I (art. 56 et art. 57). Destinés à éclairer le suffrage des parlementaires, les rapports doivent être déposés, imprimés et distribués dans un délai tel que l'assemblée soit en mesure de procéder sereinement à la discussion du texte. Une fois le texte déposé sur le Bureau de l'assemblée, il est envoyé à la commission législative compétente (commission permanente ou commission spéciale). Il est fréquent, en raison de la variété des questions abordées dans un même texte, qu'une commission ne soit pas seule concernée et qu'une ou plusieurs autres commissions souhaitent être saisies pour avis (art. 87 RAN et art. 17 RS).

La commission saisie d'un texte désigne parmi ses membres un rapporteur (art. 164 RS) qui a la charge de l'instruction du texte. Après avoir entendu les représentants des ministères et des différents spécialistes et organisations (syndicats, associations...), il établit un rapport exposant les apports du texte et proposant les modifications qu'il juge utiles au droit positif. Le rapport comprend ordinairement un exposé général qui rappelle les principaux points du texte en discussion, en souligne la portée, présente le droit en vigueur et retrace la discussion au sein de la commission. Vient ensuite l'examen des articles. Il permet, pour chacun d'eux, d'apporter des explications plus techniques et plus précises et de justifier les amendements proposés par la commission. Enfin, dans la conclusion, le rapport résume la position de la commission sur l'ensemble du texte. Celle-ci peut décider l'adoption sans modification, le rejet ou, ce qui est le plus fréquent, l'adoption du texte sous réserve des amendements qu'elle a proposés. Le rapport comprend également un tableau comparatif qui intègre les propositions de la commission. Le rapport est éventuellement complété par des annexes utiles à l'information des parlementaires, telle que l'étude d'impact transmise par le Gouvernement ou le compte rendu des principales auditions. Le même dispositif est applicable aux travaux des commissions saisies pour avis sous

la réserve que leur rapport ne comporte pas de tableau comparatif, mais la liste des amendements proposés par elle. Au Sénat comme à l'Assemblée nationale, le rapport exprime le point de vue de la commission (art. 17 bis RS), qui l'adopte en vue de la discussion du texte en séance publique. Lors du débat en séance publique, l'avis de la commission est exposé par le rapporteur au cours de l'examen des articles avant le vote sur chaque amendement. Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le débat en séance publique s'engage sauf exception (art. 42 de la Constitution française du 4 octobre 1958) sur le texte et le rapport votés par la commission. À l'occasion de la navette, chaque commission saisie à nouveau du texte élabore un rapport sur les dispositions restant en discussion, c'est-à-dire celles n'ayant pas fait l'objet d'un consensus entre les deux assemblées. La réunion d'une commission mixte paritaire donne également lieu à un rapport à l'achèvement de ses travaux (art. 112 RAN et art. 70 RS).

Lors de l'exercice de la fonction non législative, le Parlement a été souvent amené à émettre des rapports en vue de contrôler l'exécutif. Les articles 43 et 44 de l'acte additionnel aux Constitutions de l'Empire du 22 avril 1815 disposaient qu'avant de prononcer la mise en accusation d'un ministre, la Chambre des représentants devait déclarer « qu'il y a lieu à examiner la proposition d'accusation ». Cette déclaration ne pouvait se faire qu'après « le rapport d'une commission de soixante membres tirés au sort ». La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a réhabilité le vote des résolutions parlementaires, dont l'émission donne lieu également à un rapport (art. 73 *quinquies* RS).

Dans le contrôle visant l'information des parlementaires, les commissions s'informent dans le cadre ou en dehors de la procédure législative. À cet effet, elles organisent des colloques et engagent des travaux d'information et de contrôle. Ces travaux donnent lieu à des rapports par les structures parlementaires de contrôle (commission d'enquête – art. 144-2 RAN, mission d'information – art. 145 RAN, délégation, office...). Ces rapports se retrouvent en droit comparé, par exemple pour les commissions d'enquêtes allemandes (art. 44 de la Loi fondamentale allemande du 8 mai 1949) et belges (art. 56 de la Constitution du 17 février 1994). Ces organismes de contrôle font connaître leur position sur les questions dont ils sont saisis en publiant régulièrement des rapports qui comportent des recommandations. Ces derniers sont déposés au Bureau de l'assemblée dont les organismes relèvent, puis transmis aux autres structures du Parlement et aux parlementaires. Ils sont rendus publics. Les organismes de contrôle sont également auteurs de rapports d'information. Ils y formulent des propositions concrètes, qui peuvent être reprises dans des projets ou propositions de lois. Ces propositions peuvent également donner lieu à un débat sans vote ou à une séance de questions.

Références bibliographiques : BECANE J.-C., COUDERC M., HERIN J.-L., *La loi.*, Dalloz, Paris, 2010 ; BERGOUIGNOUS G., « L'avis des commissions permanentes sur les nominations à certains emplois et fonctions : entre élargissement et approfondissement », *Constitutions* 2013 pp. 50-54 ; CAHOVA P., « Les commissions, lieu du travail législatif », *Pouvoirs* n° 34, 1985, pp. 37-49 ; CHAMUSSY D., « Le travail parlementaire a-t-il changé ? Le point de vue d'un praticien », in *Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire, Jus Politicum*, 2012, pp. 47-61 ; COLLIARD J.-C., « Le débat des projets de loi sur le texte adopté en commission », in *La révision de 2008 : une nouvelle Constitution ?*, LGDJ, 2011, pp. 197-209 ; COUDERC M., « Les travaux préparatoires de la loi ou la remontée aux enfers », *D.* 1975, chr. pp. 249-268 ;

DELCAMP A., « L'importance du travail en commission au Sénat », in *Mélanges Patrice Gélard*, Montchrestien, 2000, pp. 171-176 ; GEORGE H., « Les pouvoirs des rapporteurs des commissions parlementaires », in *Mélanges G. Burdeau*, 1977, pp. 440-453 ; PIERRE E., *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris Librairies-Imprimeries réunies, 2^{ème} éd., 1902 ; VALLET E., « Les commissions d'enquêtes parlementaires sous la V^e République », *RFDC*, 2003, pp. 249-278.

Renvoi à d'autres notions du dictionnaire : commission permanente, dissolution, documents parlementaires, information du Parlement et des parlementaires, législation en commission, président d'assemblée, publicité des travaux, procédure et processus législatif, rapporteur, travail législatif des commissions et de la séance

Mots à faire figurer dans l'index : acte, conseil, constat, consultation, pouvoirs exceptionnels, recommandation, vœu