



**RECUEIL DES PROCÉDURES
ET DES PRATIQUES PARLEMENTAIRES**

.../

**LE FONCTIONNEMENT DU PARLEMENT
ET LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE**

CHAPITRES V ET VI

CHAPITRE V – LE FONCTIONNEMENT DU PARLEMENT.....	3
SECTION 1 – LES SESSIONS.....	3
<i>I. - La session ordinaire ou « session unique ».....</i>	<i>3</i>
<i>II. - Les sessions extraordinaires.....</i>	<i>4</i>
<i>III. - Les sessions de plein droit.....</i>	<i>4</i>
SECTION 2 – LA FIXATION DE L’ORDRE DU JOUR.....	4
<i>I. - Le principe : le Gouvernement est maître de l’ordre du jour prioritaire.....</i>	<i>5</i>
<i>II. – Les exceptions au principe.....</i>	<i>5</i>
<i>III. – La Conférence des présidents.....</i>	<i>6</i>
SECTION 3 – L’OUVERTURE AU PUBLIC DES SÉANCES PLÉNIÈRES ET DES COMMISSIONS....	8
<i>I. – La séance est publique.....</i>	<i>8</i>
<i>II. – La publicité des travaux des commissions.....</i>	<i>9</i>
CHAPITRE VI – LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE.....	10
SECTION 1 – DU DÉPÔT À L’INSCRIPTION À L’ORDRE DU JOUR.....	10
<i>I. - L’initiative gouvernementale : les projets de loi.....</i>	<i>10</i>
<i>II. - l’initiative parlementaire : les propositions de loi.....</i>	<i>11</i>
<i>III - Les restrictions de portée générale à l’initiative parlementaire.....</i>	<i>12</i>
SECTION 2 – L’EXAMEN EN COMMISSION.....	13
<i>I. – La détermination de la commission compétente.....</i>	<i>13</i>
<i>II. – La procédure d’examen.....</i>	<i>14</i>
SECTION 3 – LA DISCUSSION EN SÉANCE.....	16
<i>I. - Discussion générale.....</i>	<i>17</i>
<i>II. - Motions de procédure.....</i>	<i>17</i>
<i>III. - Discussion par article.....</i>	<i>18</i>
<i>IV. – Procédures particulières d’adoption.....</i>	<i>19</i>
SECTION 4 – LE DROIT D’AMENDEMENT.....	21
<i>I. - Nature.....</i>	<i>22</i>
<i>II. - Exercice.....</i>	<i>22</i>
<i>III. - Recevabilité.....</i>	<i>25</i>
SECTION 5 – LA NAVETTE.....	27
<i>I. – La transmission et les lectures successives.....</i>	<i>27</i>
<i>II. – Le recours à la procédure de conciliation : la commission mixte paritaire.....</i>	<i>28</i>
SECTION 6 – LES VOTES.....	29
<i>I. – Le caractère personnel du vote.....</i>	<i>29</i>
<i>II. – Le caractère public du vote.....</i>	<i>29</i>
<i>III. – La validité du vote.....</i>	<i>31</i>
SECTION 7 – DE L’ADOPTION À LA PROMULGATION.....	31
<i>I. - La promulgation.....</i>	<i>31</i>
<i>II. - La nouvelle délibération demandée par le Président de la République.....</i>	<i>32</i>
<i>III. - Le contrôle de constitutionnalité.....</i>	<i>32</i>

Chapitre V – Le fonctionnement du Parlement

Section 1 – Les sessions

Le régime des sessions parlementaires est fixé par les dispositions des titres IV (« Le Parlement ») et V (« Des rapports entre le Parlement et le Gouvernement ») de la Constitution, éventuellement des lois organiques qui en découlent et, en complément, par les règlements de chacune des assemblées.

Depuis la révision constitutionnelle de juillet 1995, le Parlement est réuni en une session ordinaire annuelle de neuf mois, appelée également « session unique ». Il peut, en outre, être réuni en session extraordinaire, dans les conditions prévues par la Constitution. Enfin, dans certaines circonstances exceptionnelles les assemblées parlementaires sont réunies de plein droit.

En dehors des périodes de session expressément prévues par la Constitution, les assemblées ne peuvent tenir de séance plénière et ne peuvent donc voter de loi. Il est toutefois possible à leurs organes internes, principalement les commissions permanentes, de se réunir en vue de préparer le travail législatif de la session suivante ou d'exercer leur action de contrôle sur l'activité du Gouvernement.

I. - La session ordinaire ou « session unique »

La durée ainsi que le début et la fin de la session ordinaire sont déterminées par l'article 28 de la Constitution qui dispose que « Le Parlement se réunit de plein droit en une session ordinaire qui commence le premier jour ouvrable d'octobre et prend fin le dernier jour ouvrable de juin » (al. 1) et que « Le nombre de jours de séance que chaque assemblée peut tenir au cours de la session ordinaire ne peut excéder cent vingt » (al. 2).

Bien que cela n'ait encore jamais été observé dans la pratique, l'une ou l'autre de ces deux limites – la date butoir du dernier jour ouvrable de juin et le nombre de 120 jours de séance – peut être franchie dans certaines circonstances particulières, déterminées par la Constitution, pour permettre aux assemblées parlementaires, ou à la seule Assemblée nationale, d'exercer pleinement leurs prérogatives constitutionnelles :

- La tenue de jours de séance supplémentaires peut être décidée par le Premier ministre, après consultation du Président de l'assemblée concernée, ou par la majorité des membres de chaque assemblée (article 28, al. 3) ;
- la clôture de la session en cours est retardée ou des séances supplémentaires sont de droit pour permettre la mise en cause par l'Assemblée nationale de la responsabilité du Gouvernement (article 51).

A l'intérieur de ce cadre général, la Constitution laisse chacune des deux assemblées libre de fixer les semaines de séance et renvoie à leur règlement respectif le soin de déterminer les jours et les horaires des séances, sauf à respecter les dispositions de l'article 48 qui prévoit qu'une séance par semaine, au moins, est réservée aux questions au Gouvernement et qu'une séance par mois est réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée (voir section 2 : la fixation de l'ordre du jour) .

La durée de la session ordinaire n'est pas affectée par l'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale, que ce soit à l'échéance normale de son mandat ou à la suite d'une dissolution prononcée par le Président de la République. Le Sénat pourrait en effet continuer à siéger même s'il est d'usage qu'il ajourne ses travaux jusqu'à l'installation de la nouvelle Assemblée.

II. - Les sessions extraordinaires

Le Parlement est réuni en session extraordinaire à la demande du Premier ministre ou de la majorité des membres composant l'Assemblée nationale, sur un ordre du jour déterminé. La session extraordinaire est ouverte et close par décret du Président de la République.

Lorsque la session extraordinaire a été convoquée à la demande de la majorité des députés, le décret de clôture intervient dès l'épuisement de l'ordre du jour et, en tout état de cause, douze jours au plus tard à compter de l'ouverture de la session.

La pratique institutionnelle fait du droit de convocation du Parlement en session extraordinaire un pouvoir discrétionnaire du Président de la République, qui n'est en effet pas tenu de suivre la proposition du Premier ministre ou de la majorité des députés.

Seul le Premier ministre peut demander une nouvelle session avant l'expiration du mois qui suit le décret de clôture.

En pratique, l'Assemblée nationale et le Sénat sont convoqués mais il est arrivé, pour achever l'examen de textes en cours de discussion, que l'ordre du jour d'une session extraordinaire ne concerne que l'une des deux chambres.

L'instauration du régime de la session unique n'a pas mis fin à la multiplication des sessions extraordinaires. C'est ainsi qu'au cours de la XII^e législature (2002-2007), des sessions extraordinaires ont été tenues immédiatement après la clôture des quatre premières sessions ordinaires et qu'une autre a été convoquée avant le début de la cinquième session ordinaire, toutes à la demande du Premier ministre.

III. - Les sessions de plein droit

Le Parlement est réuni de plein droit, s'il n'est pas déjà en session, dans trois circonstances prévues par la Constitution :

- l'article 16 prévoit la réunion de plein droit des deux assemblées lorsque le Président de la République décide de recourir aux pouvoirs exceptionnels qu'il lui confère ;
- l'article 18 prévoit que les deux assemblées sont réunies spécialement hors session pour entendre la lecture d'un message du Président de la République ;
- l'article 12 prévoit que l'Assemblée nationale, nouvellement élue à la suite d'une dissolution, se réunit à compter du deuxième jeudi suivant son élection, une session de droit de quinze jours étant ouverte (au cours de laquelle les deux assemblées peuvent se réunir) si cette première réunion a lieu en-dehors de la période prévue pour la session ordinaire. Si cette première réunion se tient à moins de quinze jours de la fin de la session ordinaire, celle-ci est prolongée d'autant par une session de droit.

Section 2 – La fixation de l'ordre du jour

A l'Assemblée nationale comme au Sénat, l'ordre du jour est, avant tout, régi par les dispositions de l'article 48 de la Constitution qui institue le principe d'un ordre du jour « prioritaire » (al. 1) et d'un ordre du jour « réservé » (al. 2 et 3).

Un ordre du jour « complémentaire », arrêté par chacune des assemblées, est possible mais cette possibilité est restée largement théorique.

L'ordre du jour est établi par la Conférence des présidents, à laquelle participe un membre du Gouvernement, mais celle-ci ne dispose pas de pouvoirs réels quant à son contenu.

I. - Le principe : le Gouvernement est maître de l'ordre du jour prioritaire

Afin de permettre l'application de l'article 20 de la Constitution, aux termes duquel « Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation », l'article 48 dispose que « L'ordre du jour des assemblées comporte, par priorité et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, la discussion des projets de loi déposés par le Gouvernement et des propositions acceptées par lui ».

Selon la Constitution, le Gouvernement a donc la faculté d'arrêter la liste des textes de loi – les projets mais aussi des propositions - qu'il désire voir figurer à l'ordre du jour, de fixer l'ordre dans lequel ils seront examinés et la durée accordée à leur examen. Sur cette liste de textes et sur cet ordre, ni les assemblées parlementaires, ni leurs conférences des Présidents n'ont à se prononcer. Cette faculté s'exerce néanmoins dans les limites des dispositions de l'article 28 (voir ci-dessus, section 1) et doit tenir compte de certaines limitations prévues par la Constitution.

Ayant le droit de fixer l'ordre du jour prioritaire, le Gouvernement est libre également de le modifier. Il suffit d'une lettre adressée au Président de l'Assemblée ou même - ce qui est beaucoup plus rare - d'une simple déclaration faite en séance publique par un membre du Gouvernement pour changer l'ordre des textes inscrits, retirer un texte de l'ordre du jour, voire, à titre exceptionnel, inscrire un texte qui n'était pas prévu. Ces modifications sont plus fréquentes en fin de session, lorsque la programmation est rendue plus difficile en raison du nombre de textes en navette et de la nécessité de coordonner les travaux de l'Assemblée avec ceux du Sénat.

II. – Les exceptions au principe

Venant atténuer la maîtrise totale de l'ordre du jour par le Gouvernement, la Constitution a prévu de réserver, selon une périodicité variable, quelques séances aux assemblées parlementaires, d'une part, pour leur permettre d'exercer leur prérogative de contrôle de l'action du Gouvernement et, d'autre part, pour laisser à l'initiative parlementaire les moyens de s'exprimer au cours de « séances réservées », dont le contenu est déterminé librement par chaque assemblée. Les séances de questions et les séances réservées ne peuvent avoir lieu que dans le cadre de la session ordinaire.

Par ailleurs, l'application de règles de procédure instituées par la Constitution limite la totale liberté du Gouvernement dans sa faculté de fixation de l'ordre du jour des assemblées parlementaires. Enfin, au delà de l'ordre du jour réservé, les assemblées ont la possibilité, même si cette faculté est largement théorique, de décider d'un ordre du jour complémentaire.

1. – Les séances réservées

a) - Les questions au Gouvernement

L'article 48, al. 2, de la Constitution, dispose que : « une séance par semaine au moins est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement ».

Les séances de questions sont organisées de manière différente à l'Assemblée nationale et au Sénat :

- à l'Assemblée nationale, les séances de questions ont lieu deux ou trois fois par semaine, en fonction du calendrier : deux fois par semaine, les mardi et mercredi après-midi, la première heure de séance est consacrée aux questions d'actualité au Gouvernement tandis que la séance du mardi matin est réservée aux questions orales sans débat, sauf lorsqu'elle est réservée à l'ordre du jour fixé par l'Assemblée nationale.

- au Sénat, les questions d'actualité au Gouvernement se déroulent deux jeudi par mois, de 15 à 16 heures, et les questions orales sans débat, deux mardi par mois, généralement le matin.

b) - L'ordre du jour réservé

L'article 48, al. 3 de la Constitution dispose que : « une séance par mois est réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée ».

Inséré par la loi constitutionnelle du 4 août 1995, cet alinéa permet à chaque assemblée de disposer une fois par mois, au moins, d'une séance consacrée à un ordre du jour librement déterminé par elle-même et pouvant comporter des propositions de loi, des questions, des résolutions, des débats.

Dans chaque assemblée, la Conférence des Présidents arrête, au début de la session ordinaire, les dates de ces séances, en principe au nombre de 9 par session. Mais alors qu'au Sénat une séance est ouverte par journée siégée, à l'Assemblée nationale, une séance se tient le matin, l'après-midi ou le soir d'un jour de séance. Pour équilibrer les droits de chaque assemblée, l'Assemblée nationale a décidé, en accord avec le Gouvernement, que l'ordre du jour de chaque séance pourrait être poursuivi au cours d'une autre séance. Cette dernière décision permet à l'Assemblée de tenir, dans ce cadre, 18 séances par session réservées aux groupes politiques

Les dates des séances réservées sont fixées désormais par la conférence des présidents au début de chaque session ordinaire de même que la répartition entre les groupes, en fonction de leur importance numérique, chaque groupe étant assuré d'obtenir au moins une séance par session.

Chaque groupe est libre de proposer l'ordre du jour de son choix pour les séances qui lui ont été attribuées. En conséquence, l'ordre du jour de ces séances n'est pas soumis au vote des assemblées ; dès lors que certains ordres du jour sont fixés à l'initiative de l'opposition, on ne saurait demander à la majorité de les approuver.

Afin que cette réforme constitutionnelle puisse produire son plein effet, les présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale se sont engagés mutuellement à faire en sorte que leur assemblée examine les propositions de loi adoptées par l'autre chambre et que la navette ne soit pas interrompue.

2. - Les exceptions liées à l'application de règles de procédure

Aux termes de l'article 46, al. 2 de la Constitution, un délai de quinze jours doit s'écouler entre le dépôt d'un texte de caractère organique et sa discussion par la première assemblée saisie.

La discussion des motions de censure (article 49, al. 2 et 3 de la Constitution) doit avoir lieu au plus tard le troisième jour de séance suivant l'expiration du délai constitutionnel de quarante-huit heures consécutif au dépôt. Cette date est fixée par la Conférence des Présidents. Il s'agit du seul cas où, renversant la priorité du Gouvernement, l'ordre du jour est fixé par l'Assemblée nationale, et plus précisément, par l'opposition.

3. – L'ordre du jour complémentaire

En principe, les assemblées conservent la faculté d'inscrire des textes ou des débats à l'ordre du jour en complément de l'ordre du jour prioritaire et de l'ordre du jour réservé, dans la limite du temps restant disponible. En pratique, cette disposition n'a plus reçu d'application depuis de très nombreuses années, faute précisément de temps disponible.

III. – La Conférence des présidents

La Conférence des Présidents est, dans chacune des deux assemblées, l'organe compétent pour préparer l'organisation du travail en séance publique. Elle est réunie une fois par semaine à l'Assemblée nationale, généralement le mardi matin, et une ou deux fois par mois au Sénat.

1. - Composition

Dans chaque assemblée, la Conférence des Présidents est composée, outre le Président, des six vice-présidents, des six présidents des commissions permanentes et, le cas échéant, des présidents des commissions spéciales si un texte inscrit à l'ordre du jour leur a été renvoyé, du rapporteur général de la commission des finances, des présidents des groupes politiques et du président de la délégation pour l'Union européenne.

Le Gouvernement y est représenté par un de ses membres, généralement le ministre chargé des relations avec le Parlement qui transmet à la Conférence les prévisions du Gouvernement pour la semaine en cours et les deux semaines suivantes.

2. - Rôle

En raison de la priorité constitutionnelle qui est reconnue au Gouvernement dans la fixation de l'ordre du jour, la Conférence des Présidents n'a pas à statuer sur le programme de travail qui lui est présenté par le Gouvernement et qui constitue « l'ordre du jour prioritaire ». Cependant ces réunions sont l'occasion d'échanges de vues qui peuvent conduire le Gouvernement à des aménagements. Elles permettent aussi de décider de l'organisation de la discussion générale des textes ou des débats inscrits à l'ordre du jour, c'est-à-dire de fixer et de répartir les temps de parole qui seront accordés aux orateurs.

La Conférence des Présidents est également appelée à arrêter, pour la durée de la session, le calendrier des séances mensuelles réservées par priorité à un ordre du jour fixé par les assemblées et la répartition de ces séances entre l'ensemble des groupes politiques. Elle organise la discussion des textes ou les débats dont les présidents des groupes demandent l'inscription à l'ordre du jour de ces séances.

Les règlements des assemblées donne également compétence à la Conférence des Présidents pour :

- organiser les séances de questions orales, qu'il s'agisse des séances des questions orales sans débat ou des séances de questions au Gouvernement ;
- élaborer les conditions et la durée de la discussion de la loi de finances annuelle tant pour la première partie de cette discussion que pour l'examen des fascicules budgétaires de la deuxième partie. A l'Assemblée nationale, elle fixe en particulier la liste et les dates de réunion des commissions élargies qui procèdent à l'examen de certaines des missions de la seconde partie de la loi de finances de l'année ;
- décider qu'il sera procédé « au vote solennel », par scrutin public, à l'Assemblée nationale, ou au vote par scrutin public à la tribune, au Sénat, sur l'ensemble des textes importants et fixer à l'avance la date de ces votes ;
- fixer le jour d'examen, à l'Assemblée nationale, des motions de censure et organiser leur discussion.

Enfin, dans chacune des assemblées, la Conférence des Présidents est informée par le Gouvernement de ses prévisions indicatives à moyen terme ; à cet effet, le ministre des relations avec le Parlement lui communique, à l'ouverture de la session, début octobre, puis, au plus tard, le 1^{er} mars suivant, la liste des affaires dont le Gouvernement prévoit l'inscription à l'ordre du jour et la période envisagée pour leur discussion.

Section 3 – L’ouverture au public des séances plénières et des commissions

I. – La séance est publique

« Les séances des deux assemblées sont publiques. Le compte rendu intégral des débats est publié au *Journal officiel* » (article 33, al. premier de la Constitution).

La publicité du débat, sans laquelle le régime représentatif cesserait d'être véritablement démocratique, est une composante essentielle de la séance plénière, qui de ce fait est souvent appelée « séance publique », par opposition à la procédure rarissime du « comité secret ». C'est en effet dans l'hémicycle que les députés et les sénateurs exercent, dans leur plénitude, les pouvoirs qui leur sont dévolus par la Constitution : voter la loi et contrôler l'action du Gouvernement ; il est logique que les citoyens puissent contrôler la manière dont ils exercent leur mandat.

A l'exception de certains travaux des commissions ouverts à la presse, la séance est, à l'Assemblée nationale comme au Sénat, la seule phase de la procédure législative qui soit publique. Le principe posé par la Constitution se traduit d'abord par la faculté, pour le public, d'accéder aux tribunes dans la limite des places disponibles et d'assister aux délibérations. Au-delà, la publicité des débats en séance est assurée par la publication de comptes rendus, par la présence de la presse, qui dispose de facilités particulières pour se faire l'écho des travaux parlementaires, par la mise à disposition des chaînes de télévision des images de la séance publique, par l'existence de sites Internet et, enfin, par la création d'une chaîne parlementaire de télévision, tous moyens qui contribuent à étendre « la capacité des tribunes » à l'ensemble des citoyens.

1. - La présence du public

Les galeries et tribunes entourant l'hémicycle du Sénat ou de l'Assemblée nationale permettent au public d'assister à la séance.

A l'Assemblée nationale, 198 places sont attribuées aux journalistes de la presse française et étrangère et 273 places sont accessibles au public qui est composé, sous réserve de vérification de leur identité :

- des dix premières personnes qui se présentent au Palais avant le début de la séance ;
- des personnes munies d'un billet de séance, qui leur a été délivré par leur député, dans la limite de 162 billets répartis, à la proportionnelle entre les groupes politiques ;
- des groupes, de 50 personnes au plus, bénéficiaires d'une autorisation collective sur réservation d'un député et sous certaines conditions.

Le public admis dans les tribunes se tient assis, découvert et en silence ; il ne doit manifester aucune marque d'approbation ou d'improbation.

Au Sénat, les galeries ou tribunes du public, qui contiennent environ 400 places, sont réservées aux personnes qui souhaitent assister à la séance. Une partie est réservée aux journalistes accrédités de la presse parlementaire.

Une exception à la publicité des séances : le comité secret

L'article 33, al. 2 de la Constitution prévoit que chaque assemblée peut siéger en comité secret à la demande du Premier ministre ou d'un dixième de ses membres. Cette disposition a été appliquée pour la dernière fois le 19 avril 1940.

2. - Le compte rendu de la séance

Le droit du public d'accéder à la salle des séances étant limité par des contraintes de place, il s'accompagne de la possibilité pour tout citoyen de prendre connaissance des débats par l'intermédiaire du compte rendu écrit de la séance, qui est actuellement disponible sous deux formes :

- le compte rendu intégral, procès-verbal officiel de la séance, existe depuis 1848 ; il est, depuis 1869, publié au *Journal officiel* (Débats parlementaires) et disponible dans un délai moyen de trois jours. Ce délai ne correspondant plus vraiment aux exigences modernes de l'information, le compte-rendu intégral est également accessible sur les sites Internet des assemblées, dans un délai moyen de 24 heures.

- le compte-rendu analytique restitué, sous forme condensée, les propos des orateurs intervenus en séance. Il est disponible, page par page, et affiché à proximité de l'hémicycle, dans un délai très bref (2 à 3h), à l'attention des parlementaires, de la presse et des services. Il est également mis à la disposition du public sur les sites Internet parlementaires dans les trois heures, en moyenne, qui suivent la fin de la séance.

3. - La presse parlementaire

Les assemblées parlementaires sont largement ouvertes à la presse écrite et audiovisuelle. Plus de 350 journalistes français sont accrédités, en permanence, au Palais Bourbon ainsi qu'une quarantaine de leurs collègues étrangers, représentant plus de vingt pays.

Les sociétés de télévision, publiques et privées, retransmettent fréquemment les débats parlementaires et en diffusent régulièrement des extraits dans leurs émissions d'information. Depuis 1957, la télévision est devenue un élément familier de la vie parlementaire. En outre, depuis 1982, les questions au Gouvernement sont télévisées en direct sur France 3. Des images réalisées par les services des assemblées sont mises de façon permanente et directe à la disposition des chaînes.

4. – Les sites Internet

Les deux assemblées retransmettent en direct leurs séances sur leurs sites Internet respectifs, <http://www.assemblee-nationale.fr> et <http://www.senat.fr> .

5. – La « Chaîne parlementaire »

Créée par la loi du 30 décembre 1999 « La Chaîne Parlementaire » est une chaîne de télévision civique, commune à l'Assemblée nationale et au Sénat, dont le temps d'antenne est partagé à égalité entre deux sociétés juridiquement distinctes, « LCP-Assemblée nationale » et « Public Sénat ». Elles retransmettent, entre autres programmes de larges extraits de la séance publique, en direct ou en différé. Occupant 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24 le canal dévolu à la Chaîne parlementaire, LCP-AN et Public-Sénat sont diffusées sur l'ensemble des réseaux câblés, bouquets satellitaires et accès ADSL, les opérateurs étant tenus de mettre gratuitement leurs programmes à disposition de leurs abonnés. La chaîne est également retransmise sur Internet et, en réception hertzienne, sur la Télévision numérique terrestre (TNT).

II. – La publicité des travaux des commissions

Il est établi pour chaque réunion de commission, un compte rendu détaillé faisant état des débats et des votes de la commission. Ces comptes rendus sont désormais accessibles sur les sites Internet des assemblées, à la rubrique « Travaux en commission ».

Il est par ailleurs rappelé que les commissions ont la faculté d'organiser des auditions ouvertes à la presse ou au public.

* * *

Chapitre VI – La procédure législative

Section 1 – Du dépôt à l’inscription à l’ordre du jour

« L’initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement » (art. 39, al. 1 de la constitution). Les initiatives du Premier ministre sont appelées « projets de loi », celles des parlementaires sont dénommées « propositions de loi ». Plus de 90 % des lois adoptées en France sont d’origine gouvernementale.

Avant son examen par le Parlement, tout texte doit faire l’objet d’un dépôt subordonné à plusieurs formalités préalables :

I. - L’initiative gouvernementale : les projets de loi

Pour les projets de loi, le dépôt est précédé de la consultation pour avis du Conseil d’État, agissant en ce cas comme conseil du Gouvernement et non comme juridiction administrative. L’examen du texte par le Conseil d’État porte sur la forme et sur le fond.

Sur la forme, le Conseil d’État vérifie la structure du texte, sa compatibilité avec le droit existant et le respect des règles de procédure.

Sur le fond, le Conseil d’État examine les effets prévisibles du texte au regard de ses objectifs, ainsi que la compatibilité du texte avec la Constitution. Il vérifie, par ailleurs, que le projet de loi est conforme aux conventions internationales auxquelles la France est partie ainsi qu’au droit communautaire.

Le Gouvernement n’est pas lié par cet avis mais s’en écarter présente des risques juridiques pour lui, la jurisprudence du Conseil d’État se fondant largement sur celle du Conseil constitutionnel, notamment sur le plan de la constitutionnalité du texte.

Depuis 1996, l’avant-projet est à ce stade accompagné d’une étude d’impact visant à évaluer les effets administratifs, juridiques, sociaux, économiques et budgétaires.

Le texte issu du Conseil d’État est ensuite examiné en Conseil des ministres et devient un projet de loi au sens strict du terme. Généralement, le texte n’est plus modifié à ce stade.

Le projet est enfin déposé sur le Bureau de l’une des deux assemblées, c’est-à-dire transmis par le Secrétariat général du Gouvernement au service de la séance de l’assemblée concernée. Le choix de l’assemblée dépositaire est libre sauf pour les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale, qui doivent être prioritairement examinés par l’Assemblée nationale. A l’inverse, les lois ayant pour principal objet l’organisation des collectivités territoriales et les lois relatives aux instances représentatives des Français établis hors de France sont soumises en premier lieu au Sénat.

Le projet de loi se compose de trois éléments :

- l’exposé des motifs indique la raison d’être du projet et ses objectifs ; il peut contenir une brève explication par article ;
- le « dispositif » est le texte soumis au vote des assemblées ; dans le cas des lois-cadres et des lois de programmation, il est complété par des annexes explicatives ;
- l’étude d’impact.

Le projet est accompagné d'un décret de présentation au Parlement qui indique les organes qui ont délibéré, détermine l'assemblée devant laquelle le texte est déposé en premier lieu et désigne les membres du Gouvernement qui soutiendront le texte devant les assemblées. Ce décret est signé par le Premier ministre et contresigné par les ministres ainsi désignés. À ce stade, le Gouvernement ne peut plus modifier le projet de loi que par une lettre rectificative.

II. - l'initiative parlementaire : les propositions de loi

Les propositions de loi sont directement déposées par les parlementaires sur le bureau de l'assemblée à laquelle ils appartiennent.

À la différence des projets de loi, les propositions de loi, ne sont pas astreintes à la procédure d'examen par le Conseil d'État ni à la réalisation d'une étude d'impact.

Une proposition de loi comprend deux parties principales. L'« exposé des motifs » développe les arguments de l'auteur à l'appui de la modification législative ou des dispositions nouvelles qu'il propose. La partie normative proprement dite, que l'on qualifie de « dispositif », doit être rédigée sous forme d'articles.

L'initiative parlementaire appartient individuellement à chacun des membres du Parlement. C'est une prérogative normalement exercée de manière personnelle, dans leur assemblée respective, par chacun des députés et chacun des sénateurs. Cependant, rien ne s'oppose à ce que plusieurs députés - ou plusieurs sénateurs -, voire l'ensemble des membres d'un groupe ou de plusieurs groupes, se concertent pour déposer une seule proposition de loi ; en pratique, un même objet de législation sera souvent abordé, dans des termes plus ou moins différents, par plusieurs propositions distinctes. Dans ce cas, la cohérence peut être rétablie par la procédure d'examen conjoint de deux ou plusieurs propositions. Une procédure voisine peut être utilisée pour relier des discussions engagées parallèlement à l'Assemblée nationale et au Sénat sur des propositions de loi ayant des objets proches.

En application de l'article 40 de la Constitution, les propositions peuvent être déposées à la condition que leur adoption n'ait pas pour conséquence une diminution des ressources publiques ou la création ou l'aggravation d'une charge publique ; le Bureau de chaque assemblée parlementaire est chargé de vérifier la recevabilité financière des propositions de loi.

Ne font exception au principe d'égalité entre le droit d'initiative gouvernemental et le droit d'initiative parlementaire, que les textes pour lesquels le Gouvernement dispose, en droit ou en fait, d'un monopole de présentation. C'est d'abord le cas des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, en vertu respectivement des articles 47 et 47-1 de la Constitution. C'est aussi celui des lois de plan et des lois de programme. C'est enfin, par logique institutionnelle, celui des lois autorisant la ratification ou l'approbation de traités ou accords internationaux visés à l'article 53 de la Constitution.

Droit de retrait : Corollaire du droit d'initiative, le droit de retrait est ouvert au Gouvernement comme aux parlementaires. Les modalités d'exercice de ce droit sont fixées par les règlements des assemblées. A l'Assemblée nationale, l'auteur ou, s'ils sont plusieurs, le premier signataire d'une proposition de loi peut la retirer à tout moment, mais seulement jusqu'à son adoption en première lecture. Au Sénat, le retrait peut intervenir même si la discussion a commencé, mais avant que le Sénat se soit prononcé. Si un autre sénateur la reprend, la discussion peut continuer.

Caducité : les propositions de loi déposées par les sénateurs sur lesquelles le Sénat n'a pas statué deviennent caduques de plein droit à l'ouverture de la troisième session ordinaire qui suit celle au cours de laquelle elles ont été déposées. A l'Assemblée nationale, les propositions de loi déposées par les députés sur le bureau de l'Assemblée nationale et non inscrites à l'ordre du jour sont frappées de caducité à la fin de la législature. Les propositions de loi qui ont fait l'objet d'un examen devant une assemblée et qui ont été transmises à l'autre ne sont jamais caduques.

Cas particulier des propositions de résolution

Les résolutions sont des actes non législatifs adoptés par une seule assemblée parlementaire. Le Conseil constitutionnel s'est efforcé dès 1959 de limiter leur champ « à la formulation de mesures et de décisions d'ordre intérieur ayant trait au fonctionnement et à la discipline » de l'assemblée « en dehors des seuls cas expressément prévus par les textes constitutionnels et organiques ».

Les propositions de résolutions peuvent porter sur cinq types de sujets :

- la modification du Règlement ;
- la création d'une commission d'enquête ;
- la suspension des poursuites ou la suspension de détention d'un membre du Parlement en application de l'article 26 de la Constitution ;
- la mise en accusation du Président de la République devant la Haute Cour de justice conformément à l'article 68 de la Constitution (il s'agit de la seule proposition de résolution devant être adoptée dans les mêmes termes par les deux Chambres) ;
- les actes communautaires comportant des dispositions de nature législative conformément à l'article 88-4 de la Constitution.

La procédure d'adoption des propositions de résolution est identique au sein de chaque assemblée à celle appliquée pour les propositions de loi (à l'exception de celles portant sur les actes communautaires pour lesquelles le passage en séance publique n'est pas systématique).

III - Les restrictions de portée générale à l'initiative parlementaire

Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement sont soumis à deux restrictions de portée générale, l'irrecevabilité financière (article 40 de la Constitution) et l'irrecevabilité législative (article 41 de la Constitution). Les conditions d'application de ces dispositions dans la procédure législative présentent d'importantes différences.

1. - Les irrecevabilités financières

En application de l'article 40 de la Constitution, les initiatives parlementaires « 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 ». D'autres dispositions législatives, qui s'appliquent à tous les amendements quels que soient les textes sur lesquels ils portent, frappent d'irrecevabilité les amendements non conformes à l'ensemble des règles organiques relatives aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale.

Les initiatives présentées par les parlementaires donnent lieu, au moment de leur dépôt, à un contrôle d'office de leur recevabilité financière, exercé par le bureau de chaque assemblée. Dans la pratique, la proposition est considérée comme recevable et son dépôt accepté s'il y a eu « gage », c'est-à-dire si l'auteur a pris soin de proposer la création d'une recette nouvelle censée compenser la diminution de ressources ou l'aggravation de charge correspondante.

En cas de litige sur la recevabilité financière d'une proposition ou d'un amendement - en particulier lorsque le Gouvernement conteste la recevabilité affirmée par l'autorité parlementaire compétente -, c'est la décision de cette dernière qui prévaut. Elle ne peut plus être contestée que par la voie du recours devant le Conseil constitutionnel, présenté en application de l'article 61, al. 2 de la Constitution, après l'adoption de la loi.

2. - L'irrecevabilité « législative »

Le Gouvernement peut opposer l'irrecevabilité, en vertu de l'article 41 de la Constitution, lorsqu'une proposition – ou un amendement - n'est pas du domaine de la loi, ou intervient dans un domaine où le Parlement a autorisé le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance.

En pratique, cette irrecevabilité n'est pas systématiquement contrôlée au moment du dépôt des propositions, mais elle peut être invoquée au moment de l'inscription à l'ordre du jour ou lors de la discussion en séance plénière.

L'irrecevabilité est admise de droit lorsqu'elle est confirmée par le président de l'assemblée devant laquelle elle est invoquée, ce qui suffit à faire obstacle à la discussion ou à l'interrompre si elle est engagée. Dans le cas contraire, le Conseil constitutionnel peut être appelé à statuer, dans un délai de huit jours, sur saisine du Président de l'assemblée concernée ou du Gouvernement. Dans ce cas la discussion sur le texte est suspendue.

Le recours à l'article 41 est rare à l'encontre des propositions de loi car, même si le texte est inscrit à l'ordre du jour – ce qui est rare - il est plus facile, pour le Gouvernement, d'inviter sa majorité à rejeter le texte, plutôt que mettre en oeuvre à son encontre des artifices de procédure. De plus, le Gouvernement dispose toujours, en cas d'insertion d'une disposition de caractère réglementaire dans une loi, de la possibilité d'en demander le « déclassé » au Conseil constitutionnel, en application de l'article 37, al. 2 de la Constitution, et de recouvrer ainsi le pouvoir de la modifier par décret.

À la suite de son dépôt, qui fait l'objet d'une publicité officielle, tout texte est imprimé et renvoyé à l'examen d'une commission permanente ou spéciale.

Section 2 – L'examen en commission

I. – La détermination de la commission compétente

Les projets de loi et, après examen de leur recevabilité les propositions de loi, déposés sont envoyés à l'examen d'une commission saisie au fond. Le cas échéant, les commissions permanentes autres que celle saisie au fond ont la faculté de présenter un avis sur le texte concerné.

1. - La commission saisie au fond

Cette commission peut être, soit une commission spécialement constituée pour examiner un texte donné, soit une des six commissions permanentes de l'assemblée saisie en premier du texte concerné.

a) Constitution d'une commission spéciale : l'exception

À la lecture de l'article 43 de la Constitution, la création d'une commission spéciale semble être la règle et le renvoi à une commission permanente l'exception. En réalité, c'est une commission permanente qui est saisie dans la très grande majorité des cas, la formule de la commission spéciale étant généralement réservée aux textes ayant un objet par nature transversal.

D'un point de vue formel, il ressort des règlements des deux assemblées que la constitution d'une commission spéciale est de droit lorsqu'elle est demandée par le Gouvernement. Les procédures divergent ensuite légèrement quant à la création d'une commission spéciale sur demande des députés ou des sénateurs, les principaux acteurs restant néanmoins les présidents de groupe et les présidents de commissions permanentes.

b) Renvoi à une commission permanente : la règle

À l'Assemblée nationale, à défaut de constitution d'une commission spéciale, le texte est renvoyé à la commission permanente compétente. Au Sénat, les termes du Règlement sont différents mais le résultat concret est le même : « les commissions permanentes sont saisies (...) sauf lorsque le Gouvernement demande le renvoi à une commission spéciale ».

Le Président, de l'Assemblée nationale ou du Sénat, procède au renvoi du texte devant l'une des six commissions permanentes au vu de leurs compétences telles qu'elles sont fixées par les règlements des assemblées.

En cas de conflit de compétence - ou dans l'hypothèse où la commission saisie se déclarerait incompétente - le Président de l'Assemblée nationale propose par priorité la création d'une commission spéciale, mais si sa proposition est rejetée, le choix de la commission compétente est du ressort de l'Assemblée. Au Sénat la question est, en principe, réglée par la constitution d'une commission spéciale.

2. - La saisine pour avis

L'une ou plusieurs des commissions permanentes non saisies au fond ont néanmoins la possibilité de se saisir pour avis de tout ou partie d'un projet de loi ou d'une proposition de loi

L'usage, consacré par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, est que le projet de loi de finances, du fait qu'il concerne l'ensemble des départements ministériels, soit renvoyé au fond à la commission des finances et pour avis aux cinq autres commissions permanentes.

En bonne logique, il n'y a, en revanche, pas de saisine pour avis possible en cas de constitution d'une commission spéciale.

Il peut arriver dans les faits que la commission saisie au fond accepte de sous-traiter à la commission saisie pour avis une partie du texte : dans cette hypothèse, la première ne dépose pas d'amendement sur cette partie et adopte ceux de la seconde. En l'absence d'un tel accord, les amendements de la commission pour avis viennent en concurrence avec ceux de la commission au fond.

II. – La procédure d'examen

1. - La préparation du rapport

Toute commission saisie d'un texte, qu'elle soit permanente ou spéciale, saisie au fond ou pour avis, procède d'abord à la désignation, en son sein, d'un rapporteur, dont le rôle est d'éclairer les travaux de la commission en lui présentant un rapport dans lequel il expose ses vues sur le texte et, le cas échéant, fait des propositions d'amendement.

Assisté par le secrétariat de sa commission, le rapporteur doit tout d'abord se livrer à un important travail préparatoire : Il étudie le texte et s'entoure de tous les avis qu'il juge nécessaires. Il peut notamment rencontrer les membres des cabinets ministériels et les hauts fonctionnaires concernés. Il peut proposer l'organisation d'auditions de personnalités compétentes, auxquelles le bureau de la commission peut accorder une certaine publicité, notamment en permettant à la presse ou au public d'y assister.

Les rapporteurs spéciaux de la commission des finances sont les seuls à bénéficier, vis-à-vis de l'exécutif, de pouvoirs d'investigation juridiquement définis, qui leur permettent de procéder à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles. Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent doivent leur être fournis, réserve faite 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. Dans la pratique, les autres rapporteurs ne rencontrent généralement pas de difficultés pour obtenir les informations demandées

2. - L'examen du rapport

Une fois ces travaux préparatoires achevés, l'examen du texte est inscrit à l'ordre du jour d'une séance de la commission concernée, à laquelle peuvent participer, outre ses membres, les membres du Gouvernement intéressés, ainsi que les membres d'autres commissions, en particulier les auteurs

d'amendements et l'auteur de la proposition examinée, et les rapporteurs des commissions saisies pour avis.

Après une discussion générale ouverte par l'exposé du rapporteur, la commission examine les articles du texte, assortis des amendements présentés par le rapporteur, les autres membres de la commission ainsi que, si le dépôt a eu lieu à temps, par des députés extérieurs à la commission ou par le Gouvernement. Chaque amendement est adopté ou rejeté par un vote de la commission, qui conclut ses travaux par un vote sur l'ensemble du texte.

Ce dernier a une portée différente selon la nature des textes soumis à son examen :

- dans le cas d'une proposition émanant de l'assemblée à laquelle appartient l'auteur, les amendements adoptés par la commission sont immédiatement intégrés au texte qui sera examiné en séance publique sous cette forme modifiée ;
- dans le cas d'un projet de loi, ou d'un texte transmis par l'assemblée saisie en premier, les amendements adoptés par la commission ne sont pas intégrés au texte ; ils sont soumis aux mêmes règles de recevabilité financière et aux mêmes conditions d'examen que ceux des groupes ou des députés individuels.

En principe, les règles de procédure suivies dans les commissions sont, *mutatis mutandis*, les mêmes que celles applicables dans l'hémicycle, mais dans la réalité, elles s'y appliquent cependant avec beaucoup plus de souplesse. Les discussions se déroulent en général dans un climat serein, et les décisions sont prises avec un formalisme minimal ; le vote par scrutin n'est pratiquement jamais demandé et le « quorum », c'est-à-dire la présence de la majorité des commissaires, est très rarement invoqué.

Le travail préparatoire du rapporteur, ainsi que les délibérations de la commission, sont synthétisés dans un rapport, mis en distribution avant le débat public, qui constitue le principal instrument de travail des parlementaires et qui contient :

- une analyse globale du texte, de sa place dans la législation qu'il modifie et des comparaisons internationales qu'il suggère, ainsi qu'un jugement politique d'ensemble ;
- une analyse du contenu de chaque article et des débats dont chacun a fait l'objet ;
- un tableau comparatif dans lequel apparaissent, en colonnes juxtaposées, la législation applicable avant l'intervention du projet (ou les textes de référence), le texte du projet initial (ou celui transmis par l'autre assemblée), et les amendements adoptés par la commission ;
- le « sommier », recueil des amendements non adoptés par la commission ;
- le cas échéant, deux annexes d'information : l'une sur le droit européen applicable ou en cours d'élaboration et rappelant les positions prises par l'Assemblée par voie de résolution ; l'autre établissant la liste des textes susceptibles d'être abrogés ou modifiés à l'occasion de l'examen de la nouvelle législation.

3. - L'examen des amendements après l'adoption du rapport

Les amendements qui n'ont pu être déposés à temps pour être examinés en même temps que le rapport doivent néanmoins être examinés par la commission saisie au fond, la veille ou le jour de la séance publique, dans le cadre d'une ou plusieurs réunions.

Au cours de ces réunions, le rapporteur peut déposer des amendements ; en cas d'adoption, ils seront cependant considérés comme des amendements déposés à titre individuel par un député et non comme des amendements de la commission.

Si cela s'avère nécessaire, une ultime réunion d'examen des amendements peut avoir lieu avant l'ouverture de la discussion des articles.

4. – Réexamen du texte en Commission

La commission peut être amenée à réexaminer un texte, en cours de discussion, dans trois circonstances :

- l'adoption d'une motion de renvoi en commission : la commission doit alors présenter un nouveau rapport dans un délai fixé par le Gouvernement s'il s'agit d'un texte inscrit à l'ordre du jour prioritaire, ou par l'Assemblée dans le cas contraire ;

- l'adoption d'une demande de renvoi pour coordination (au Sénat) ou de renvoi dans l'intérêt de la discussion, et, le cas échéant, à la demande de la commission saisie au fond (à l'Assemblée nationale), le président de séance peut décider le renvoi à cette commission d'un ou plusieurs articles et des amendements qui s'y rapportent ;

- l'adoption, avant les explications de vote, d'une demande de seconde délibération de tout ou partie du texte à la demande du Gouvernement ou de la commission. La commission présente alors un nouveau rapport - généralement verbal - sur les dispositions renvoyées.

5. - Une particularité du débat budgétaire à l'Assemblée nationale : Les commissions élargies

En vue d'accélérer l'examen des rapports spéciaux sur les crédits de la seconde partie du projet de loi de finances de l'année et d'alléger le calendrier de la séance publique, très chargé lors de la session budgétaire de l'automne, la Conférence des Présidents peut décider, sur proposition de la commission des finances, que l'examen de certaines missions budgétaires ait lieu au cours d'une réunion commune de la commission des finances, de l'économie générale et du plan et de la ou des commissions saisies pour avis.

La réunion, désignée sous l'appellation de « commission élargie » est coprésidée par les présidents des commissions concernées : les crédits des missions sont examinés en présence du Gouvernement et dans des conditions de publicité analogues à celles de la séance publique ; ils ne font ensuite l'objet, en séance publique, que d'un très bref débat suivi de l'examen des éventuels amendements et du vote des crédits. Le compte rendu des commissions élargies est publié au *Journal officiel* à la suite du compte rendu intégral de la séance au cours de laquelle la mission est discutée.

Cette pratique, initiée sous la XI^e législature, a été consacrée dans le Règlement de l'Assemblée nationale en juin 2006. Au cours du débat budgétaire consacré à l'examen du projet de loi de finances pour 2008, dix commissions élargies ont été réunies pour l'examen des crédits de dix missions.

Section 3 – La discussion en séance

La discussion en séance publique s'articule en deux phases : la phase d'examen général et la phase d'examen détaillé.

- La phase d'examen général ou discussion générale dans laquelle interviennent le ministre intéressé puis le rapporteur de la commission saisie au fond, puis le cas échéant le rapporteur de la commission saisie pour avis, et enfin les parlementaires inscrits selon un ordre de passage prédéterminé ; à ce stade, peut intervenir l'examen des éventuelles motions de procédure

- la phase d'examen détaillé qui comprend la discussion des articles et des amendements qui s'y rattachent, les éventuels retours devant la commission lorsque celle-ci l'estime nécessaire ou, le cas échéant, lorsque l'Assemblée ordonne de procéder à une seconde délibération de tout ou partie du texte, et les explications de vote

C'est alors qu'intervient le vote final sur le texte, modifié ou complété par les amendements votés.

Cependant, le temps limité dont disposent les assemblées pour examiner les nombreux textes qui leur sont proposés les a conduites à adopter des procédures d'examen rapide.

Par ailleurs, le Gouvernement dispose, en vertu de la Constitution, de la faculté de recourir à des procédures particulières pour accélérer l'examen des textes en séance publique : la procédure du vote unique, souvent appelé « vote bloqué » et celle de l'engagement de sa responsabilité sur le vote d'un texte.

I. - Discussion générale

La discussion générale d'un texte inscrit à l'ordre du jour, est ouverte par le Gouvernement, représenté par le ministre concerné par la discussion, auquel succède le rapporteur de la commission saisie au fond et, éventuellement, le ou les rapporteurs pour avis. Pour la discussion des propositions, la parole est d'abord donnée au rapporteur.

Les interventions d'ordre général des autres orateurs inscrits se déroulent dans les conditions suivantes :

- les débats sont organisés par la Conférence des Présidents, qui en fixe la durée globale, en fonction de l'importance du sujet et des observations des présidents de groupe. Cette durée est répartie entre les groupes selon un système proportionnel corrigé de façon à garantir un temps minimum aux groupes les moins importants ;
- chaque président de groupe fait ensuite connaître, dans le délai imparti par la présidence, le nom des orateurs qu'il désigne pour le débat considéré et le temps de chacun d'entre eux. En règle générale, chaque groupe réserve une partie substantielle de son temps à un porte-parole qu'il inscrit, le plus souvent, en tête de ses intervenants ;
- à la diligence de la présidence, l'ordre des orateurs est ensuite déterminé de façon à permettre une alternance entre les groupes. Ainsi, à mesure que se succèdent les débats, chaque groupe est assuré de bénéficier, à son tour, de la place recherchée de « premier orateur ».
- enfin, lorsque le Conseil économique et social a examiné un projet ou une proposition de loi avant sa discussion parlementaire, un de ses membres peut venir exposer l'avis du Conseil (art. 69, alinéa 2 de la Constitution) ;

Le Président est chargé de veiller au respect par chaque intervenant du temps qui lui est attribué. A cet effet, les intervenants à la tribune sont tenus informés en permanence du temps disponible qui leur reste.

II. - Motions de procédure

Dans cette phase d'examen peut s'intercaler la discussion de motions de procédure, dont l'adoption, d'ailleurs exceptionnelle, a pour effet d'entraîner le rejet du texte ou la suspension du débat avant même que ne s'engage son examen détaillé.

Les principales motions de procédure, sont :

- l'**exception d'irrecevabilité**, qui a pour objet de faire reconnaître que le texte proposé est contraire à une ou plusieurs dispositions constitutionnelles (AN), constitutionnelles, légales ou réglementaires (S) et pour effet, en cas d'adoption, d'entraîner le rejet du texte à l'encontre duquel elle a été soulevée ;
- la **question préalable**, qui a pour objet de faire décider qu'il n'y a pas lieu de délibérer ; son adoption entraîne le rejet du texte à l'encontre duquel elle a été soulevée ;
- la **motion de renvoi en commission**, qui a pour effet, en cas d'adoption, de suspendre le débat jusqu'à présentation par la commission d'un nouveau rapport.

L'exception d'irrecevabilité et la question préalable sont mises en discussion avant le début de la discussion générale alors que la motion de renvoi en commission l'est après la clôture de la discussion générale.

Le règlement du Sénat prévoit en outre la possibilité de voter des motions préjudicielles ou incidentes, dont l'objet est de subordonner un débat à une ou plusieurs conditions en rapport avec le texte en discussion et dont l'effet, en cas d'adoption, est de faire renvoyer le débat jusqu'à réalisation de la ou desdites conditions ; ne pouvant être présentées au cours de la discussion des projets de loi et des propositions de loi inscrits à l'ordre du jour prioritaire, elles ne concernent que les propositions de loi présentées par des sénateurs.

Pendant longtemps utilisées comme une technique d'obstruction, du fait de l'absence de limitation du temps de parole de l'orateur chargé de les défendre, les motions de procédure ne permettent plus de retarder, avec autant d'efficacité, les débats depuis que le Règlement de l'Assemblée nationale a limité la durée de cette intervention à trente minutes, au maximum, en première et deuxième lectures et à un quart d'heure au cours des lectures ultérieures, sauf décision contraire de la Conférence des Présidents.

Dans la discussion de chacune d'elles, peuvent seuls intervenir, outre l'un des signataires de la motion, le Gouvernement et le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond. Avant le vote, la parole est accordée, pour une explication de vote, à un orateur de chaque groupe qui dispose de cinq minutes.

De plus, il ne peut être mis en discussion et aux voix qu'une seule exception d'irrecevabilité et une seule question préalable sur un texte en discussion. Il reste cependant possible de présenter successivement chacune des trois motions de procédure à l'occasion de l'examen d'un même texte sauf, lors des séances réservées à un ordre du jour décidé par chaque assemblée, au cours desquelles seule une exception d'irrecevabilité peut être présentée.

Enfin, les projets et propositions pour lesquels la procédure d'examen simplifiée est demandée ne peuvent faire l'objet d'une motion de procédure.

Au Sénat, ont droit à la parole l'auteur de l'initiative ou son représentant, un orateur d'opinion contraire, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement, éventuellement un orateur par groupe. Les interventions faites par l'auteur de l'initiative ou son représentant et l'orateur d'opinion contraire ne peuvent excéder chacune quinze minutes pour les débats portant sur l'ensemble du projet ou de la proposition de loi en discussion et cinq minutes pour les autres débats. Avant le vote d'une exception d'irrecevabilité, la parole peut être accordée pour explication de vote pour une durée n'excédant pas cinq minutes à un représentant de chaque groupe.

III. - Discussion par article

Le président de séance appelle les articles dans l'ordre de leur numérotation. La discussion porte sur chaque article et sur tous les amendements qui s'y rapportent.

Chaque député ou chaque sénateur peut s'inscrire pour une durée de cinq minutes au maximum, dans la discussion d'un article. En l'absence d'inscrit et d'amendement, l'article est directement mis aux voix.

Pour la bonne organisation des travaux, les amendements, exceptés ceux présentés par le Gouvernement ou la commission, doivent avoir été déposés dans certains délais et, au plus tard, avant l'ouverture de la discussion générale.

Le président de séance passe ensuite à la discussion des amendements portant sur l'article. Peuvent alors prendre la parole, pour cinq minutes, l'auteur de l'amendement, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond, le président ou le rapporteur de la commission saisie pour avis, le Gouvernement (dont le temps n'est pas limité) et un orateur contre l'amendement.

En cas de sous-amendements à un amendement, leur discussion est ouverte après celle de l'amendement ; chaque sous-amendement est discuté puis mis aux voix selon les mêmes modalités pratiques et les mêmes règles qu'un amendement principal ; une fois la discussion et le vote des sous-amendements terminés, l'amendement principal est mis aux voix.

L'ordre d'appel des amendements présente une grande importance pour le déroulement du débat, ne serait-ce que parce que l'adoption d'une solution entraîne automatiquement l'élimination des solutions concurrentes. Les principes de base de la mise en discussion des amendements conduisent à aller du général au particulier : une suppression d'article est appelée avant la suppression d'un alinéa, la suppression d'un alinéa avant celle d'une phrase incluse dans cet alinéa, etc. Lorsque plusieurs amendements ont la même portée, ils sont appelés en fonction de leur plus ou moins grand éloignement du texte initial. Les amendements sont mis en discussion puis aux voix, un par un, en suivant l'ordre découlant de ces principes. Au Sénat, chaque sénateur peut, s'il le souhaite, expliquer son vote pendant cinq minutes.

Toutefois cet ordre d'appel peut être modifié s'il est fait application de la procédure de « réserve », qui est de droit à la demande du Gouvernement ou de la commission. La réserve a pour effet de reporter la discussion et le vote d'un article, et des amendements qui s'y rapportent, jusqu'à une phase ultérieure de la discussion, soit après la discussion et le vote d'un article suivant dont la rédaction finale a des incidences sur celle de l'article réservé, soit à la fin de l'examen des articles.

En outre, avant de passer aux explications de vote et au vote sur l'ensemble du texte, une seconde délibération peut être demandée sur un ou plusieurs des articles adoptés en première délibération. La seconde délibération est de droit à la demande du Gouvernement ou de la commission. Si les amendements déposés sur ces articles sont adoptés, il est procédé à un vote sur l'article ainsi modifié. En revanche le rejet de ces amendements vaut confirmation du texte de l'article adopté en première délibération.

A l'issue de la discussion par article, le président de séance met aux voix l'ensemble du texte, éventuellement modifié par les amendements précédemment adoptés. Ce dernier vote peut être précédé d'explications de vote, qui sont accordées, pour une durée de cinq minutes, à un orateur par groupe.

Les modalités de vote sont examinées ci-dessous (section 6)

IV. – Procédures particulières d'adoption

1. - Les procédures d'examen rapide

Les assemblées ne disposent que d'un temps limité pour la tenue de leurs séances. Or, le Parlement est couramment saisi de textes qui exigent, certes, l'intervention du législateur, mais n'en présentent pas moins un intérêt plus technique que politique.

C'est essentiellement pour la discussion de ces textes que les assemblées ont introduit dans leur règlement des dispositions autorisant le recours à des « procédures abrégées » (Sénat) ou à une « procédure d'examen simplifié » (Assemblée nationale). Ces procédures ont pour point commun de raccourcir la phase de discussion générale ou, le cas échéant, de la reporter en amont, devant la commission saisie au fond.

Les procédures abrégées au Sénat

L'application de l'une ou l'autre des procédures abrégées, « le vote sans débat » et « le vote après débat restreint », est décidée en conférence des présidents, sur proposition du président du Sénat, du président de la commission saisie au fond, d'un président de groupe ou du Gouvernement. Elle doit recueillir l'approbation de tous les présidents des groupes politiques.

La procédure de **vote sans débat en séance publique** a pour effet de reporter l'examen du texte et des amendements qui s'y rapportent devant la commission saisie au fond, qui ne peut se réunir avant un délai de soixante-douze heures suivant l'expiration du délai limite pour le dépôt des amendements. Le ou l'un des signataires de chaque amendement peut participer aux débats de la commission. La participation du Gouvernement est de droit.

Les amendements, ou les sous-amendements, rejetés par la commission peuvent avant la clôture de la discussion générale être repris par leur auteur, qui dispose de cinq minutes pour les présenter ; il est ensuite procédé au vote sur ces amendements, sur ceux adoptés par la commission lorsqu'il en existe, ainsi que sur l'article auquel ils se rapportent.

Le Président met enfin aux voix l'ensemble du texte, y compris, pour les articles autres que ceux adoptés en application de l'alinéa précédent, les amendements retenus par la commission. Avant le vote sur l'ensemble, la parole peut être accordée, pour cinq minutes, à un représentant de chaque groupe.

Le vote sans débat est converti de plein droit en vote après débat restreint à la demande du Gouvernement formulée au plus tard quatre jours avant la date prévue pour le vote du texte en séance publique. Il en est de même lorsque le Gouvernement a déposé un ou plusieurs amendements après que la commission ait statué.

En cas d'utilisation de la procédure de **vote après débat restreint**, le débat se déroule en séance publique. Seuls peuvent intervenir le Gouvernement, le président et le rapporteur de la commission, les auteurs d'amendements et, sur chaque amendement, un orateur d'opinion contraire. Les interventions autres que celles du Gouvernement, sont limitées à cinq minutes. Avant le vote sur l'ensemble, la parole peut être accordée pour cinq minutes à un orateur de chaque groupe.

Enfin, il ne peut être fait usage de ces procédures pour les projets ou propositions de loi ayant un caractère constitutionnel, organique ou budgétaire ni pour ceux ayant trait à certaines matières, considérées comme fondamentales, telles que les lois d'amnistie, les lois d'habilitation visant à autoriser le Gouvernement à légiférer par ordonnance, le régime électoral des assemblées parlementaires ou le régime des libertés publiques.

La procédure d'examen simplifié à l'Assemblée nationale

La procédure d'examen simplifié est décidée en conférence des présidents, à la demande du Président de l'Assemblée nationale, du Gouvernement, du président de la commission saisie au fond ou d'un président de groupe. L'adoption de cette procédure doit recueillir l'agrément de tous les participants. Le Gouvernement, le président de la commission saisie au fond ou un président de groupe peuvent encore s'y opposer jusqu'à la veille de la discussion. En cas d'opposition manifestée dans ces conditions le texte concerné est examiné suivant la procédure de droit commun.

Une autre garantie du respect des droits d'expression des députés, notamment de l'opposition, est apportée par la disposition selon laquelle le dépôt par le Gouvernement d'un amendement postérieurement à l'expiration du délai d'opposition entraîne automatiquement le retrait du texte de l'ordre du jour de l'Assemblée et le retour à la procédure de droit commun pour sa discussion ultérieure.

La procédure d'examen simplifié comporte :

- une brève discussion générale au cours de laquelle ne peuvent intervenir que le Gouvernement, le rapporteur de la commission saisie au fond, celui ou ceux des commissions saisies pour avis et un orateur par groupe politique. Les interventions, sauf celles du Gouvernement, sont limitées : dix minutes pour le rapporteur de la commission saisie au fond et cinq minutes pour le rapporteur de la ou des commissions saisies pour avis et les représentants des groupes.

- une discussion abrégée des articles : ceux sur lesquels il n'est pas présenté d'amendements ne sont ni appelés, ni mis aux voix ; les amendements et les articles auxquels ils se rapportent sont seuls discutés, étant observé qu'il n'y a pas d'intervention sur les articles, ni droit de réponse à la commission et au Gouvernement pour les amendements.

Par ailleurs, l'article 107 du Règlement institue une procédure encore plus rapide pour les projets de loi autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord international : ceux-ci sont en effet directement mis aux voix, sauf décision contraire de la Conférence des Présidents.

En outre, la procédure d'examen des crédits budgétaires dans le cadre des commissions élargies (voir section 2 ci-dessus) constitue, de fait, une autre procédure d'examen rapide.

2. - Le vote unique ou « vote bloqué »

Le vote bloqué, procédure inscrite à l'article 44, al. 3 de la Constitution, permet au Gouvernement de demander à l'une ou l'autre assemblée de se prononcer par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion, en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par lui.

Le Gouvernement dispose d'une grande latitude pour mettre en oeuvre cette procédure. Il est libre de choisir le moment où il annonce son intention de faire usage de cette procédure. Il lui appartient de définir le texte qui fait l'objet du vote unique : une partie du texte en discussion - un article ou un groupe d'articles - ou l'ensemble du texte ; il décide également des amendements qui seront retenus.

La mise en oeuvre de cette procédure a pour effet de supprimer le vote sur les amendements et les articles faisant l'objet du vote unique. Elle ne permet pas de faire obstacle à la discussion de tous les articles et des amendements qui s'y rapportent, y compris des amendements non retenus par le Gouvernement.

3. - L'engagement de responsabilité du Gouvernement sur le vote d'un texte

La Constitution autorise le Premier ministre, après délibération en Conseil des ministres, à engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte. Cette procédure ne peut pas être mise en oeuvre devant le Sénat, le Gouvernement n'étant pas responsable devant cette assemblée.

Comme dans le cas du vote bloqué, le Gouvernement est libre de choisir le moment où il engage sa responsabilité et de décider du contenu du texte sur lequel il l'engage. Mais, à la différence du vote bloqué, l'engagement de responsabilité a pour effet de suspendre immédiatement la discussion du texte sur lequel il porte.

À compter de l'engagement de responsabilité s'ouvre un délai de 24 heures pendant lequel des députés peuvent déposer une motion de censure.

Une motion de censure n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée nationale. Si une motion de censure est déposée, il est pris acte de son dépôt. Cette motion est ensuite discutée et mise aux voix dans des délais et des conditions fixées par la Constitution et le Règlement de l'Assemblée (voir ci-après, chapitre VIII, section 1). La motion n'est adoptée que si elle recueille la majorité des voix des membres composant l'Assemblée, seuls les députés favorables à son vote participant au scrutin.

Si aucune motion de censure n'est déposée dans le délai de 24 heures ou si la motion n'est pas adoptée, le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité est considéré comme adopté. Cependant, l'engagement de responsabilité ne vaut que pour la lecture au cours de laquelle il a été mis en oeuvre et n'a donc aucune incidence sur le déroulement de la navette.

Si la motion de censure est adoptée, le Premier ministre doit remettre la démission de son Gouvernement et, de manière subsidiaire, le texte sur lequel portait l'engagement de responsabilité est considéré comme rejeté.

Section 4 – Le droit d'amendement

Corollaire de l'initiative législative reconnue aux membres du Parlement, le droit d'amendement est le droit de proposer des modifications au dispositif des projets et propositions de loi. A ce titre, il est

reconnu, à égalité, aux parlementaires et au Gouvernement par la Constitution (article 44, al. Premier : « les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement »).

Son exercice est lié à l'observation de règles relatives à son contenu, sa présentation matérielle, son dépôt et les délais qui s'y appliquent.

L'importance reconnue au droit d'amendement, véritable initiative législative « secondaire », entraîne l'application de nombreuses règles quant à sa recevabilité.

I. - Nature

Le droit d'amendement est le droit de soumettre au vote des assemblées parlementaires des modifications aux textes dont elles sont saisies, qu'il s'agisse de projets de loi d'initiative gouvernementale, de propositions de loi ou de propositions de résolution d'initiative parlementaire. Il peut être considéré comme un « prolongement » du droit d'initiative législative.

Le droit d'amendement est un droit individuel reconnu à tous les parlementaires qui peut être exercé de manière collective, les amendements pouvant être co-signés, contrairement aux questions, par exemple. A l'Assemblée nationale, les amendements examinés par la commission saisie au fond et la ou les commissions saisies pour avis, et adoptés par elle(s) deviennent des « amendements de la commission » lors de la discussion en séance.

La faculté d'amender les articles du projet ou de la proposition en discussion est étendue également aux amendements qui s'y rapportent : tel est l'objet des sous-amendements, dont la présentation sous des modalités spécifiques est « *indissociable du droit d'amendement* », ainsi que l'a expressément reconnu le Conseil constitutionnel.

Le droit d'amendement comporte non seulement la faculté de proposer la suppression, totale ou partielle, ou la modification, globale ou ponctuelle, d'articles d'un projet ou d'une proposition, mais aussi celle d'en compléter le texte par des dispositions nouvelles. Ces adjonctions prennent généralement la forme d'amendements portant articles additionnels : ils peuvent ne pas se distinguer, par leur objet, de propositions ou de projets de loi et auraient pu, dans certains cas, être présentés sous cette forme. Il n'est pas exceptionnel de voir reprendre, sous forme d'amendement à un autre texte, le contenu de tout ou partie d'une proposition de loi, voire d'un projet, antérieurement déposés.

En théorie illimité, le droit d'amendement fait, dans la pratique, l'objet d'un encadrement assez strict par la Constitution, dans l'esprit du « parlementarisme rationalisé » qui a présidé à son élaboration. Néanmoins, eu égard à l'influence primordiale du Gouvernement en matière d'initiative législative, l'exercice de ce droit constitue aujourd'hui en France l'outil privilégié d'intervention des parlementaires dans les débats législatifs.

II. - Exercice

En toute logique, alors que le Gouvernement peut déposer des amendements devant l'une et l'autre des assemblées, les parlementaires ne peuvent le faire que devant l'assemblée à laquelle ils appartiennent.

L'efficacité du droit d'amendement est garantie par une réglementation minutieuse qui s'efforce de concilier la nécessaire liberté d'expression et le bon ordonnancement des débats

1. - Présentation matérielle

Dans la mesure où le débat législatif s'organise autour des amendements déposés, il est indispensable à la clarté et à la loyauté des débats que la portée de chaque amendement puisse être exactement mesurée par tous. D'où les règles suivantes :

- l'amendement doit être formulé par écrit, de façon à prévenir toute incertitude sur son contenu exact ;
- sa rédaction doit se suffire à elle-même et s'appliquer directement au texte qu'il vise ;
- l'amendement doit être signé par son ou ses auteurs ;
- l'amendement doit être sommairement motivé de façon que chacun puisse apprécier les motifs et la portée de la modification qu'il propose.

2. - Objet

Les Règlements des deux assemblées énoncent que les amendements et les sous-amendements ne sont recevables que s'ils s'appliquent effectivement au texte qu'ils visent ou, s'agissant d'articles additionnels, s'ils sont proposés dans le cadre du projet ou de la proposition de loi concernée ou, au minimum, s'ils ne sont pas dépourvus de tout lien avec l'objet du texte en discussion. Dans les cas litigieux, la question de leur recevabilité est soumise, avant leur discussion, à la décision de l'assemblée concernée. Seuls l'auteur de l'amendement, un orateur contre, la commission et le Gouvernement peuvent intervenir à l'occasion de cette discussion.

En pratique, cette procédure est très rarement mise en œuvre ; en revanche, le Conseil constitutionnel censure régulièrement des dispositions qu'il juge « dépourvues de tout lien avec l'objet du texte soumis au Parlement », refusant par-là d'accepter la pratique dite des « cavaliers législatifs ».

En ce qui concerne les sous-amendements, ils doivent également ne pas contredire le sens de l'amendement et ne peuvent être eux-mêmes sous-amendés.

3. - Dépôt et diffusion de l'amendement

Pour permettre une discussion ordonnée et cohérente des articles d'un projet de loi et des amendements qui s'y rapportent, la formalité du dépôt et le respect de la date limite qui s'y applique sont des conditions impératives de sa mise en discussion. En effet, ne sont mis en discussion que les amendements et les sous-amendements déposés sur le bureau des assemblées.

Le dépôt de l'amendement peut se faire, en fonction des circonstances, soit directement devant la commission, saisie au fond ou pour avis, soit devant le service de la séance, qui les centralise, les numérote, en harmonise la présentation. Au Sénat, une application informatique spécifique permet directement le dépôt en ligne des amendements. Chaque amendement est ensuite imprimé, distribué et mis en ligne sur les sites Internet des assemblées ; la collection complète de tous les amendements déposés sur un texte déterminé, qui constitue la « liasse », est ainsi disponible pour tous ceux qui le souhaitent le jour où s'ouvre le débat en séance plénière.

Concernant le délai de dépôt, les règlements des deux assemblées divergent légèrement ;

A l'Assemblée nationale, les amendements des députés doivent être déposés au plus tard la veille de la discussion du texte à 17 heures, sauf décision contraire de la Conférence des Présidents ; en cas de défaut de mise à disposition du rapport par voie électronique quarante-huit heures avant le début de la discussion, les amendements peuvent être déposés jusqu'au au début de la discussion générale.

Des délais particuliers sont prévus pour l'examen de la deuxième partie des projets de loi de finances : les amendements rattachés à l'examen des crédits doivent être déposés au plus tard l'avant-veille de la discussion à 17 heures, ceux présentés aux articles non rattachés au plus tard la veille à 17 heures.

Après l'expiration des délais susvisés, restent recevables les sous-amendements, les amendements du Gouvernement et ceux des commissions saisies au fond ou pour avis, les amendements portant sur les articles modifiés ou ajoutés par un amendement du Gouvernement ou de la commission au fond déposé hors délais.

Au Sénat, une date limite pour le dépôt des amendements est fixée, soit de façon globale et par le Règlement dans les quatre jours ouvrables suivant la distribution du rapport, soit au coup par coup, en fonction des caractéristiques du débat et par la Conférence des Présidents au Sénat. En général, il s'agit de la veille du débat à 17 heures.

4. - Discussion des amendements en commission

Le principe est que chaque amendement doit avoir été examiné par la commission saisie du projet, ou de la proposition, sur lequel il porte avant l'ouverture du débat en séance plénière.

Le Gouvernement peut d'ailleurs s'opposer à la discussion des amendements qui n'ont pas été soumis à la commission saisie au fond, en application de l'article 44, al. 2 de la Constitution. Cette arme de procédure n'est généralement utilisée qu'en cas d'obstruction manifeste, à l'égard d'amendements déposés après la dernière réunion de la commission.

Cependant, dans la pratique, un très grand nombre d'amendements sont examinés en séance sans l'avoir été auparavant en commission ; dans cette hypothèse, le plus souvent, le rapporteur exprime son avis personnel sur l'amendement.

5. - Discussion des amendements en séance

L'Assemblée nationale, comme le Sénat, ne délibère pas sur les amendements qui ne sont pas soutenus en séance, c'est-à-dire hors la présence de l'un au moins des signataires.

L'ordre d'appel des amendements en séance publique est rigoureusement déterminé par les Règlements des assemblées : ils sont examinés au fur et à mesure que viennent en discussion les articles sur lesquels ils portent et, lorsqu'il y a plusieurs amendements en concurrence sur un même article, par ordre d'éloignement décroissant de cet article. Un «dérouleuseur», document établi par le service de la Séance, donne l'ordre d'intervention des parlementaires lors de la discussion générale et l'ordre d'examen des amendements, article par article.

A l'Assemblée nationale, Les amendements présentés par le Gouvernement ou par la commission saisie au fond ont priorité de discussion sur les amendements des députés ayant un objet identique. Dans ce cas, la parole est donnée à tous les auteurs d'amendements et il est procédé à un seul vote sur l'ensemble de ces amendements.

Au Sénat, un amendement retiré par son auteur, après que sa discussion a commencé, peut être immédiatement repris par un sénateur qui n'en était pas signataire. La discussion se poursuit à partir du point où elle était parvenue.

Les interventions sur chaque amendement sont également limitées de façon stricte dans leur nombre et leur durée. Peuvent être successivement entendus : l'auteur de l'amendement ou son représentant, le président ou le rapporteur de la commission, le Gouvernement, le cas échéant le président ou le rapporteur de la commission saisie pour avis (à l'Assemblée nationale) et, éventuellement, un orateur d'opinion contraire.

Sur chaque amendement, le temps de parole des intervenants est limité à cinq minutes, sauf celui du Gouvernement et, au Sénat, celui du rapporteur de la commission.

Aucune **explication de vote** sur les amendements n'est admise à l'Assemblée nationale, le Sénat les autorisant en revanche sans limitation de nombre et pour une durée de cinq minutes pour chaque intervenant.

III. - Recevabilité

En plus du respect des conditions de fond et de forme examinées ci avant, les amendements, tout comme les propositions de lois, doivent également satisfaire à des strictes conditions de recevabilité déterminées par la Constitution dans le cadre du « parlementarisme rationalisé » qu'elle a institué.

Ces conditions portent sur la recevabilité financière et la recevabilité législative, identiques dans leurs principes à celle des propositions de loi, ainsi que sur la recevabilité au regard de la procédure législative, spécifique aux amendements.

1. - La recevabilité financière des amendements

La recevabilité financière des amendements est, à l'instar de celle des propositions de loi, régie par l'article 40 de la Constitution, en vertu duquel ils « 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 ».

La rédaction employée permet de présenter un amendement diminuant une ressource publique, sous réserve qu'il soit gagé par l'augmentation à due concurrence d'une autre ressource publique.

La jurisprudence constitutionnelle a précisé la portée de l'irrecevabilité financière. Elle a ainsi décidé qu'elle s'appliquait non seulement aux dépenses de l'État mais aussi à celles des autres personnes publiques et que l'incidence des mesures proposées se jugeait par rapport au texte examiné ou au droit existant, s'il est plus favorable (ce qui autorise les parlementaires à refuser par exemple la création d'un impôt nouveau).

La recevabilité financière des amendements aux projets de loi de finances et aux projets de loi de financement de la sécurité sociale obéit à des règles particulières qui sont exposées ci-dessous (voir chapitre VII, section 4).

Le contrôle de la recevabilité financière des amendements est exercé *a priori* par les autorités des deux assemblées. Seules diffèrent légèrement les modalités pratiques de ce contrôle :

- à l'Assemblée nationale, ce contrôle s'exerce, au moment du dépôt des amendements en vue de la séance publique par le Président de l'Assemblée nationale qui peut refuser le dépôt d'un amendement s'il le juge non conforme aux prescriptions constitutionnelles ; dans le doute, il peut consulter le président ou le rapporteur général de la commission des finances ; dans la pratique, ces pouvoirs sont délégués au président de la commission des finances qui juge de la recevabilité des amendements ; les amendements jugés irrecevables ne sont ni distribués, ni, en conséquence, discutés.

- au Sénat, l'irrecevabilité d'un amendement est de droit lorsqu'elle est affirmée par la commission des finances ; *a contrario*, l'amendement est mis en discussion lorsqu'elle ne reconnaît pas l'irrecevabilité ; en cas de doute sur la recevabilité d'un amendement, la commission peut entendre les explications du Gouvernement et de l'auteur de l'amendement, qui dispose de la parole pendant cinq minutes. En cas de doute persistant, l'amendement et l'article sont réservés et la commission doit faire connaître son avis avant la fin du débat, autrement l'irrecevabilité sera admise tacitement.

2. - La recevabilité législative des amendements

L'article 41 de la Constitution permet au Gouvernement d'écarter les amendements qui relèvent du domaine du règlement et non du domaine de la loi. Cette irrecevabilité peut être opposée avant ou pendant la discussion de l'amendement en séance publique. La décision revient formellement aux autorités de chacune des assemblées. En cas de désaccord entre le Gouvernement et les assemblées, le Conseil constitutionnel est appelé à trancher le litige.

Dans la pratique, cette irrecevabilité a connu un réel déclin, étant rappelé que le Gouvernement a la possibilité, lorsqu'une disposition réglementaire a été adoptée dans un texte de forme législative, d'en

demander le déclassement au Conseil constitutionnel (article 37, al. 2 de la Constitution). Il semble cependant qu'elle soit susceptible d'être remise à l'ordre du jour, puisque, conformément à la volonté du Président de l'Assemblée nationale affirmée alors, plusieurs cas d'application ont été constatés depuis 2005.

On rappellera que, compte tenu de leur nature, ne peuvent être amendés le texte des accords internationaux annexés aux projets de loi autorisant leur ratification, les motions visant à soumettre à référendum certains projets de lois, ainsi que les propositions de la Conférence des Présidents relatives à l'ordre du jour.

3. - La recevabilité au regard de la procédure législative

Elle concerne trois étapes particulières de la procédure législative : la navette, le vote du texte issu de la commission mixte paritaire et la mise en oeuvre des procédures d'adoption contraignantes.

a) la navette

La procédure législative, fondée sur un système de navette entre les deux assemblées (voir ci-après, section 5), vise à rapprocher progressivement leurs points de vue respectifs en vue de l'adoption d'un texte identique. Dès lors, le principe général, affirmé par le Conseil constitutionnel, est que le droit d'amendement s'exerce librement au stade de la première lecture. Au cours des lectures suivantes, les amendements ne peuvent porter que sur les dispositions restant en discussion, principe dit de « l'entonnoir », ce qui exclut les amendements introduisant des dispositions nouvelles ou portant sur des articles adoptés dans les mêmes termes par les deux assemblées. █

Sont également prohibés les amendements qui remettraient en cause des dispositions adoptées conformes en introduisant dans le texte des additions incompatibles. Il peut seulement être fait exception aux règles qui viennent d'être exposées pour assurer la coordination avec d'autres dispositions du projet ou de la proposition, ou pour rectifier une erreur matérielle.

b) le texte issu de la commission mixte paritaire

Le texte issu des délibérations de la commission mixte paritaire fait également l'objet de restrictions particulières à l'exercice du droit d'amendement, qui se justifient par la nécessité de ne pas dénaturer l'accord sur un texte commun qui a pu être trouvé entre les deux assemblées. L'article 45, al. 3 de la Constitution prévoit à cet effet que seuls sont recevables les amendements du Gouvernement et les amendements parlementaires dont le Gouvernement a accepté le dépôt.

Le Conseil constitutionnel considère en outre que le texte soumis à la délibération des assemblées après la réunion de la commission mixte paritaire - que celle-ci ait ou non abouti - ne peut faire l'objet d'adjonctions, et que les dispositions adoptées en termes identiques avant la réunion de la commission mixte paritaire ne peuvent être modifiées que par des amendements qui, soit sont en relation directe avec une disposition restant en discussion, soit sont dictés par la nécessité d'assurer le respect de la Constitution, d'assurer une coordination avec d'autres textes en cours d'examen ou de corriger une erreur matérielle.

Le juge constitutionnel a ensuite étendu le champ de cette jurisprudence en censurant des dispositions entièrement nouvelles introduites par la commission mixte paritaire elle-même.

Plus récemment encore, le Conseil constitutionnel, revenant sur une jurisprudence antérieure, a annoncé son intention d'écarter, dès la deuxième lecture, les amendements qui ne seraient pas en relation directe avec une disposition restant en discussion, avec les mêmes exceptions que celles déjà prévues pour les textes soumis aux assemblées après la réunion de la commission mixte paritaire.

Enfin, lorsque le Gouvernement décide, en application de l'article 45, al. 4 de la Constitution, de donner le dernier mot à l'Assemblée nationale par le biais d'une ultime lecture dite « lecture définitive », les seuls amendements recevables au dernier texte voté par l'Assemblée nationale sont ceux précédemment adoptés par le Sénat en nouvelle lecture.

c) la mise en œuvre de procédures d'adoption contraignantes

Les restrictions dont il est ici question sont la conséquence logique de l'existence de procédures d'adoption contraignantes exprimant le « parlementarisme rationalisé » voulu par les pères de la Constitution de 1958 :

- L'article 44, al. 3 de la Constitution autorise le Gouvernement à demander à l'assemblée saisie de se prononcer par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion, les seuls amendements alors retenus étant ceux proposés ou acceptés par le Gouvernement.

- L'article 49, al. 3 de la Constitution, permet au Gouvernement d'obtenir l'adoption sans vote d'un texte par l'Assemblée nationale s'il engage sa responsabilité à cet effet. En pratique, le Gouvernement détermine là encore librement les amendements qu'il entend incorporer au texte sur lequel il engage sa responsabilité.

Section 5 – La navette

« Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique » (art. 45, al. 1 de la Constitution). Cela signifie que pour aboutir au texte de loi définitif, un projet, ou une proposition, doit avoir été adopté en termes identiques par les deux assemblées..

La procédure conduisant à l'adoption définitive d'un texte consiste en un mouvement de va-et-vient du texte entre les deux assemblées, d'où le nom de navette, chacune étant appelée à examiner et, éventuellement, à modifier le texte adopté par l'autre ; seuls les articles sur lesquels demeure une divergence, restent en discussion. Chaque examen par une assemblée est appelé « lecture ».

La navette prend fin lorsqu'une assemblée adopte sans modification, pour chacun de ses articles, le texte précédemment adopté par l'autre.

I. – La transmission et les lectures successives

Le texte adopté par la première assemblée saisie est transmis sans délai à l'autre assemblée qui l'examine à son tour, en première lecture, selon les mêmes modalités : examen par une commission, inscription à l'ordre du jour, discussion en séance publique.

Si la seconde assemblée adopte tous les articles du texte qui lui a été transmis sans modification, ce texte est définitivement adopté. Dans le cas contraire, la navette se poursuit entre les deux assemblées.

À partir de la deuxième lecture, les articles précédemment votés en termes identiques par l'une et l'autre assemblée ne sont pas remis en discussion : dits « conformes » ils sont exclus du champ de la navette, qu'il s'agisse d'articles du texte initial ou d'articles additionnels introduits en cours d'examen, et ils ne figurent plus dans le texte des transmissions. Seuls restent en discussion les articles du texte pour lesquels les deux assemblées ne sont pas parvenues à l'adoption d'un texte identique, sous les réserves suivantes :

- jusqu'au vote final dans la dernière assemblée, l'intitulé des projets et propositions, ainsi que les subdivisions internes (titres, chapitres, sections, etc.), ne sont jamais considérés comme conformes ;
- les articles déjà adoptés conformes peuvent être modifiés pour le seul motif de coordination avec d'autres dispositions du texte.

La navette se poursuit en deuxième, troisième, voire quatrième lecture et plus, tant que tous les articles n'ont pas été adoptés dans les mêmes termes. Toutefois, la Constitution de 1958 a institué des procédures permettant au Gouvernement d'accélérer le vote définitif d'un texte en interrompant le cours normal de la navette.

II. – Le recours à la procédure de conciliation : la commission mixte paritaire

« Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou, si le Gouvernement a déclaré l'urgence, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre a la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion. » (art. 45, al. 2 de la Constitution).

Pour abrégé encore la procédure de conciliation, le Gouvernement peut déclarer l'urgence, qui limite la navette à une seule lecture dans chaque assemblée, mais il doit dans ce cas le faire impérativement avant la clôture de la discussion générale par une communication adressée au Président, qui la porte immédiatement à la connaissance de l'assemblée devant laquelle le texte est en cours d'examen. La procédure d'urgence est applicable de droit au vote des projets loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale.

La commission mixte paritaire (CMP) réunie à la demande du Gouvernement doit son nom au fait qu'elle est composée de 7 députés et de 7 sénateurs (auxquels s'ajoutent autant de membres suppléants). Le président de la CMP est traditionnellement le président de la commission saisie au fond de l'assemblée où se tient la commission mixte, le vice-président étant le président de la commission saisie au fond de l'autre assemblée. Le bureau comprend également deux rapporteurs, un député et un sénateur, qui seront chargés de rendre compte de ses travaux devant leur assemblée respective. En règle générale, ce sont les rapporteurs de chaque commission saisie au fond qui occupent ces postes.

Lors de la réunion de la CMP, ses membres cherchent à trouver un texte de compromis pour tous les articles qui restent encore en discussion. Ils peuvent décider de retenir la rédaction précédemment adoptée par l'une ou l'autre assemblée ou bien d'élaborer, pour certains articles, une rédaction nouvelle de transaction. Il n'existe pas de règles encadrant impérativement les débats en CMP et les votes, qui sont rares puisqu'une disposition mise aux voix n'est, par définition, pas consensuelle et qui ont généralement lieu à main levée, doivent respecter à la fois l'équilibre politique majorité - opposition et l'équilibre Assemblée nationale - Sénat. Les suppléants ne votent que pour maintenir la parité entre les deux chambres.

Les travaux de la CMP sont consignés dans un rapport. Si elle a réussi à élaborer et à adopter un texte de compromis, ce dernier est reproduit dans le rapport. Dans la grande majorité des cas, la CMP établit un texte commun qui est ensuite approuvé par chaque assemblée. Dans le cas contraire, le rapport expose les raisons pour lesquelles la conciliation n'a pas pu se faire.

À l'issue de la CMP, quel qu'en soit le résultat, différentes hypothèses se présentent, avec des conséquences elles-mêmes différentes, sur la suite de la procédure d'adoption du texte.

1.- La commission mixte paritaire est parvenue à établir un texte de compromis

Dans ce cas, le Gouvernement peut soumettre ce texte à l'approbation de l'une puis de l'autre assemblée. Mais il peut également, notamment si le texte de compromis ne lui convient pas, renoncer à faire statuer les assemblées sur ce texte. Dans ce cas, la navette reprend au stade où elle avait été interrompue et doit se poursuivre jusqu'à l'adoption du texte en termes identiques par les deux assemblées.

La discussion, en séance publique, des conclusions du rapport de la commission mixte paritaire s'ouvre par l'exposé du rapporteur de la commission mixte, suivi des interventions du Gouvernement et des orateurs inscrits dans la discussion générale. La discussion des articles se limite à la discussion et au vote des amendements. Pour cette lecture, seuls les amendements du Gouvernement ou ceux acceptés par lui peuvent être déposés. Chaque assemblée procède ensuite au vote sur l'ensemble du texte, compte tenu de la rédaction retenue par la CMP, éventuellement modifiée par les amendements.

Si chaque assemblée adopte l'ensemble d'un projet ou d'une proposition de loi, compte tenu du texte élaboré par la CMP, éventuellement modifié par les mêmes amendements, la procédure de conciliation a réussi et le texte est définitif.

2. - L'échec de la procédure de conciliation : possibilité de donner le dernier mot à l'Assemblée nationale

Si la CMP n'est pas parvenue à établir un texte de compromis ou si le texte de compromis est rejeté par l'une ou l'autre assemblée ou, enfin, si des amendements au texte de la CMP adoptés par une assemblée ne le sont pas par l'autre, il y a échec de la procédure de conciliation. Dans ces différents cas, le Gouvernement a la possibilité de donner le dernier mot à l'Assemblée nationale.

Cette procédure comporte trois étapes se déroulant dans l'ordre suivant : la nouvelle lecture par l'Assemblée, la nouvelle lecture par le Sénat et la lecture définitive par l'Assemblée nationale.

Lors de la nouvelle lecture, l'Assemblée nationale délibère sur le dernier texte adopté avant que ne s'engage la procédure de conciliation. Ceci signifie que dans le cas d'un texte déposé en première lecture au Sénat, l'Assemblée nationale réexamine le texte qu'elle a adopté en dernier lieu. Ce texte fait l'objet d'un examen en commission et est discuté selon la procédure ordinaire. Le texte adopté par l'Assemblée nationale est transmis au Sénat qui l'examine également selon la procédure ordinaire. Si le Sénat l'adopte sans modification, le texte est définitivement adopté. Dans le cas contraire, il est transmis à l'Assemblée nationale en vue de la lecture définitive.

Lors de la lecture définitive, l'Assemblée nationale délibère dans un cadre strictement délimité. Elle statue, sur proposition de la commission, soit sur le texte établi par la commission mixte paritaire, s'il y en a un, soit sur le texte qu'elle a adopté au cours de la nouvelle lecture. Dans ce dernier cas, elle ne peut adopter d'autres amendements que ceux adoptés par le Sénat lors de sa nouvelle lecture.

Section 6 – Les votes

Que ce soit en commission ou en séance plénière, les votes interviennent tout au long de la procédure ; chaque amendement, chaque article, chaque projet ou proposition, dans son ensemble, doit, après sa discussion, être soumis au vote des membres du Parlement dont les deux fondements sont le caractère personnel et le caractère public.

I. – Le caractère personnel du vote

L'article 27 de la Constitution proclame le caractère personnel du vote des parlementaires et proscrit tout mandat impératif ; il limite la délégation de vote en interdisant à tout parlementaire de recevoir plus d'un mandat. L'ordonnance du 7 novembre 1958 complète ce dispositif en énumérant les cas dans lesquels les membres du Parlement sont autorisés à déléguer leur droit de vote.

Longtemps détournée à l'Assemblée nationale par la technique du vote électronique (chaque député disposant d'une clef personnelle qu'il laissait en fait sur son pupitre), la limitation à une seule délégation de vote par député est désormais strictement appliquée.

La délégation de vote n'a de raison d'être et ne peut être utilisée qu'en cas de vote par scrutin public, jamais à l'occasion des votes à main levée où seule est prise en compte la position du parlementaire présent.

II. – Le caractère public du vote

Hormis le cas des votes portant sur des nominations personnelles (élection du Président de l'Assemblée nationale en début de législature, ou du Président du Sénat après chaque

renouvellement, par exemple), tous les scrutins sont publics au Parlement. Ils se déroulent alors soit à main levée, soit par scrutin public ordinaire ou à la tribune.

1. - Le vote à main levée

C'est la procédure de vote la plus couramment utilisée, sauf pour les désignations personnelles et lorsqu'il y a recours au scrutin public. En cas de doute, il est fait procéder par assis et levé. Si le doute persiste, le président de séance peut décider qu'il sera procédé par scrutin public ordinaire.

La position des parlementaires exprimée lors des votes à main levée n'est ni enregistrée ni publiée au *Journal officiel*.

2. - Le vote par scrutin public ordinaire

Au Sénat, il y est recouru obligatoirement lors des votes sur la première partie de la loi de finances de l'année, sur l'ensemble des autres lois de finances, sur les lois organiques, sur les projets ou propositions de révision de la Constitution et sur les propositions conjointes des deux assemblées tendant à demander au président de la République de soumettre au référendum un projet de loi

En dehors de ces cas, le scrutin public peut être demandé par le Gouvernement, le Président, un ou plusieurs présidents de groupe politique, la commission saisie au fond, ou par trente sénateurs dont la présence doit être constatée par appel nominal.

Les sénateurs mettent leur bulletin de vote dans trois urnes différentes, selon qu'il est blanc (Pour), bleu (Contre) ou rouge (Abstention).

A l'Assemblée nationale, le vote par scrutin public ordinaire est de droit :

- sur décision du président de séance ou de la Conférence des Présidents. Celle-ci n'utilise cette prérogative que pour le vote sur l'ensemble des textes les plus importants. Elle en profite d'ailleurs pour reporter généralement le scrutin à un moment favorable à la participation des députés, en particulier à la reprise de la séance qui suit les questions au Gouvernement ;
- sur demande du Gouvernement ou de la commission saisie au fond ou du président d'un groupe ou de son délégué, dont il a préalablement notifié le nom au Président ;

Le vote par scrutin public ordinaire a lieu par procédé électronique. Chaque député, à partir de son pupitre à touches, exprime son vote qui est immédiatement enregistré par l'ordinateur ; dès la clôture du scrutin, le président de séance en annonce le résultat qui est affiché sur des tableaux lumineux dans l'hémicycle.

Dans les deux assemblées, la liste des parlementaires qui se sont prononcés pour ou contre, se sont abstenus ou n'ont pas pris part au vote, est affichée à l'entrée de la salle des séances et publiée au *Journal officiel*, en annexe du compte rendu de la séance.

3. - Le vote par scrutin public à la tribune

Empreint d'une plus grande solennité mais aussi d'une lenteur certaine, le vote par scrutin public à la tribune est réservé à quelques rares occasions.

Au Sénat, il intervient lors du vote sur l'ensemble d'un projet ou d'une proposition de loi lorsque la Conférence des présidents l'a décidé et il est de droit lors du vote sur l'ensemble, en première lecture, du projet de loi de finances de l'année, ou si l'approbation d'une déclaration de politique générale est demandée par le Gouvernement.

A l'Assemblée nationale, le vote par scrutin public à la tribune est de droit :

- lorsque la Constitution exige une majorité qualifiée (adoption en dernière lecture des lois organiques, mise en accusation pour haute trahison du Président de la République) ; la majorité absolue est alors calculée sur le nombre de sièges effectivement pourvus ;

- pour le vote d'une motion de censure, lorsque la responsabilité du Gouvernement a été engagée en application de l'article 49, al. 2 de la Constitution ; c'est au contraire la majorité absolue des membres composant l'Assemblée qui est requise, seuls les votes en faveur de la motion étant recensés.

Son déroulement est identique dans les deux assemblées à une différence près : les parlementaires sont appelés nominalement par les huissiers dans l'ordre alphabétique en commençant par une lettre tirée au sort avant l'ouverture du scrutin et introduisent un bulletin blanc (Pour), bleu (Contre) ou rouge (Abstention) et, éventuellement, un bulletin pour leur délégant, dans une urne. A la suite du dépouillement, le résultat est proclamé et l'analyse du scrutin est publiée au *Journal officiel*.

Alors qu'au Sénat, les bulletins sont déposés dans une urne différente en fonction de leur couleur, à l'Assemblée nationale, les bulletins, dotés d'un « code barres » dont la lecture permet d'identifier le député et le sens de son vote, sont déposés dans une seule urne électronique

En outre, la lenteur de ces opérations a conduit l'Assemblée nationale à modifier son Règlement en 2003. Désormais, la Conférence des Présidents peut décider que le scrutin se déroulera « dans les salles voisines de la salle des séances » où plusieurs postes de vote sont installés. Cette procédure est également utilisée au Sénat pour les nominations qui ont lieu au scrutin secret.

III. – La validité du vote

Sauf exceptions recensées ci-dessus, les votes ont lieu à la majorité des suffrages exprimés. Après la clôture du scrutin, le résultat est proclamé par le président de séance et les votes ne peuvent plus être modifiés ; en revanche, le détail nominatif des votes publié au Journal Officiel peut être accompagné de mises au point.

La présence, dans l'enceinte de l'une ou l'autre assemblée, de la majorité de ses membres est nécessaire pour la validité des votes. Cette présence n'est pas systématiquement vérifiée sauf s'il en fait la demande, avant l'ouverture du scrutin, par un président de groupe à l'Assemblée nationale, ou par trente sénateurs au moins, dont la présence doit être constatée par appel nominal, au Sénat.

Le quorum désigne alors la présence, dans l'enceinte d'une assemblée, de la majorité absolue des députés ou des sénateurs, calculée sur la base du nombre de sièges effectivement pourvus.

Lorsqu'un vote ne peut avoir lieu, faute de quorum, la séance est suspendue et le scrutin est reporté d'au moins une heure. Le vote est alors valable quel que soit le nombre de présents.

Section 7 – De l'adoption à la promulgation

A l'issue de son parcours au Parlement, un texte de loi est devenu définitif mais il doit, pour devenir exécutoire, être promulgué par le Président de la République, qui dispose de la faculté de demander une nouvelle délibération au Parlement, et avoir subi, le cas échéant, un contrôle de conformité à la Constitution par le Conseil constitutionnel.

I. - La promulgation

L'adoption définitive d'un projet ou d'une proposition de loi clôt, en principe, la phase parlementaire de la procédure législative et débouche normalement sur la promulgation de la loi.

Le texte définitif est transmis au secrétariat général du Gouvernement, qui est notamment chargé de présenter le texte à la signature du Président de la République qui détient seul la compétence de

promulguer la loi (c'est-à-dire de lui donner force exécutoire). Le Président de la République dispose d'un délai de quinze jours pour le faire. La loi est ensuite publiée au *Journal officiel* de la République française.

Cependant, la promulgation d'une loi peut être retardée ou empêchée dans deux cas : une nouvelle délibération de la loi, à la demande du Président de la République, et le contrôle de sa constitutionnalité, automatique ou facultatif selon les cas.

II. - La nouvelle délibération demandée par le Président de la République

Dans le délai de quinze jours, le Président de la République peut demander une nouvelle délibération de la loi, notamment pour remédier à une déclaration d'inconstitutionnalité.

Cette procédure, qui n'a été utilisée que trois fois depuis 1958, est ouverte par un décret du Président de la République contresigné par le Premier ministre. Le délai de promulgation est suspendu. Une phase complémentaire de la procédure législative s'ouvre alors puisqu'il va être demandé au Parlement de reprendre, en tout ou partie, l'examen du texte qu'il vient d'adopter : cette phase complémentaire suit les règles de la procédure législative ordinaire précédemment décrites (dépôt du texte, navette et, le cas échéant, procédure de conciliation, adoption définitive enfin).

III. - Le contrôle de constitutionnalité

Le contrôle de conformité des lois à la Constitution a pour objet de faire respecter la hiérarchie des normes : la loi n'est reconnue constitutionnelle que si elle respecte les principes supérieurs posés par la Constitution et si elle a été adoptée selon une procédure régulière.

Le Conseil constitutionnel est notamment chargé de contrôler la conformité à la Constitution des lois votées par le Parlement. Seules les lois votées par le Parlement sont concernées, le Conseil constitutionnel s'étant déclaré deux fois incompétent en ce qui concerne les lois adoptées par référendum.

1. - La saisine du Conseil constitutionnel

Les lois organiques avant leur promulgation et les Règlements des assemblées (Assemblée nationale, Sénat, Congrès) font l'objet d'une saisine obligatoire, par le Premier ministre, du Conseil constitutionnel qui doit vérifier la conformité à la Constitution de l'ensemble du texte.

Pour les autres lois, dites ordinaires, ce contrôle n'est effectué qu'à la demande de certaines autorités : le Président de la République, le Premier ministre, le Président du Sénat, le Président de l'Assemblée nationale et, depuis une révision de la Constitution de 1974, soixante députés ou soixante sénateurs.

La saisine doit avoir lieu dans le délai de promulgation ; elle suspend ce délai. Le Conseil constitutionnel, lorsqu'il est saisi, dispose d'un mois pour rendre sa décision ou d'une semaine si le Gouvernement en fait la demande. Ses décisions s'imposent à tous et ne peuvent faire l'objet d'aucun recours.

Pour les traités et engagements internationaux, dont le Parlement est appelé à autoriser la ratification, le Conseil Constitutionnel est saisi dans les mêmes conditions que pour les lois ordinaires.

2. - Les effets des décisions du Conseil constitutionnel

Lorsque le Conseil constitutionnel déclare la loi conforme à la Constitution, celle-ci peut être promulguée.

À l'inverse, une décision déclarant la totalité d'une loi contraire à la Constitution fait obstacle à sa promulgation. La procédure législative qui a conduit à l'adoption d'une telle loi se trouve anéantie et il

n'y a d'autre solution que de la reprendre dès l'origine, sauf si le motif de non conformité constitue un obstacle déterminant supposant, par exemple, une modification préalable de la Constitution elle-même.

Enfin, le Conseil constitutionnel peut décider qu'une loi – ou le règlement d'une assemblée - est en partie conforme à la Constitution. Dans cette hypothèse, la loi peut être promulguée – ou le règlement mis en application - à l'exception de ses articles ou parties d'articles déclarés contraires à la Constitution et, éventuellement, sous certaines réserves d'interprétation. Le Conseil constitutionnel s'est, en effet, reconnu la faculté de déclarer des dispositions législatives conformes tout en précisant la manière dont elles doivent être interprétées (interprétation neutralisante), ou en les complétant (interprétation constructive), ou, enfin, en précisant la manière dont elles doivent être appliquées (interprétation directive).

En outre, s'agissant des lois de ratification des traités et autres engagements internationaux, si le Conseil constitutionnel a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution. Cette procédure a été utilisée plusieurs fois au cours des dernières années pour permettre à la France de ratifier des traités qui la lient à ses partenaires européens.

* * *