



LES DOCUMENTS DE TRAVAIL DU SÉNAT

Série LÉGISLATION COMPARÉE

LA PARTICIPATION DES CHAMBRES HAUTES À L'ÉLABORATION DE LA LOI

Ce document constitue un instrument de travail élaboré à l'intention des Sénateurs par la Division des études de législation comparée du Service des affaires européennes. Il a un caractère informatif et ne contient aucune prise de position susceptible d'engager le Sénat.



SERVICE DES
AFFAIRES
EUROPÉENNES

Le 2 octobre 2001

Division des Études de
législation comparée

LA PARTICIPATION DES CHAMBRES HAUTES À L'ÉLABORATION DE LA LOI

Sommaire

	Pages
NOTE DE SYNTHÈSE.....	1
DISPOSITIONS NATIONALES	
Allemagne	7
Autriche	13
Belgique	17
Espagne	23
France.....	27
Italie	31
Luxembourg	35
Pays-Bas.....	37
Pologne	41
Roumanie	45
Slovénie	49
Suisse.....	51
République tchèque	55



SERVICE DES
AFFAIRES
EUROPÉENNES

Division des Études de
législation comparée

LA PARTICIPATION DES CHAMBRES HAUTES À L'ÉLABORATION DE LA LOI

Dans la perspective de la prochaine réunion de l'Association des Sénats d'Europe à Bruxelles le 13 novembre 2001, il a paru intéressant d'examiner la participation des chambres hautes à l'élaboration de la loi.

Pour chacun des treize pays membres de l'association (l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la France, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Pologne, la Roumanie, la Slovénie, la Suisse et la République tchèque), on a donc décrit dans quelle mesure la chambre haute participait à la procédure législative ordinaire. Le cas échéant, on a également analysé la participation de la chambre haute aux procédures législatives spéciales, généralement applicables à l'adoption des lois constitutionnelles, des lois de finances et des lois de ratification des traités. Les procédures législatives spéciales n'ont été présentées que dans la mesure où elles s'appliquaient dans les chambres hautes. Ainsi, le fait que l'adoption d'une loi organique requiert, en Espagne, la majorité absolue au Congrès des députés n'a pas été évoqué.

La terminologie française a été utilisée. Ainsi, on a qualifié de «projets» les textes déposés par le gouvernement et de «propositions» ceux qui émanent des parlementaires.

L'examen des compétences législatives des chambres hautes permet de distinguer quatre groupes de pays :

- ceux où la chambre haute dispose exactement des mêmes prérogatives que la chambre basse ;
- ceux où la chambre haute peut amender les textes en discussion, mais où la chambre basse peut statuer définitivement ;
- ceux où la chambre haute examine, sans pouvoir les amender, les textes adoptés par la chambre basse et où elle peut leur opposer un veto, définitif ou seulement suspensif ;
- ceux où la chambre haute ne dispose que de pouvoirs consultatifs.

1) La chambre haute dispose exactement des mêmes prérogatives que la chambre basse en Italie, en Roumanie, en Suisse et, pour certaines matières, en Belgique

En Italie, en Roumanie et en Suisse, les deux assemblées disposent exactement des mêmes compétences : elles partagent le droit d'initiative et le droit d'amendement, et aucun texte ne peut être adopté définitivement sans l'accord des deux assemblées.

Cependant, si, en Italie, la navette peut se prolonger indéfiniment jusqu'à ce que les deux assemblées aient adopté des textes strictement identiques, il existe des mécanismes de conciliation en Roumanie et en Suisse :

- commission mixte paritaire en Roumanie, puis, en cas d'échec de celle-ci ou de rejet par l'une des deux assemblées des propositions de la commission paritaire, réunion des deux assemblées en séance commune, les députés étant plus nombreux que les sénateurs ;
- commission mixte paritaire en Suisse, au demeurant rarement convoquée.

En Belgique, pour certaines matières particulièrement importantes (révisions constitutionnelles, institutions, organisation des tribunaux, ratification des traités), la Constitution du 17 février 1994 attribue exactement les **mêmes pouvoirs au Sénat et à la Chambre des représentants**, et la procédure législative se poursuit aussi longtemps que les deux assemblées ne sont pas parvenues à adopter un texte identique.

2) En Espagne, en France, en Pologne, en République tchèque, ainsi qu'en Belgique pour la plupart des matières, la chambre haute intervient à tous les stades de la procédure législative, mais son opposition peut le plus souvent être surmontée par la chambre basse

Dans ces cinq pays, où la chambre basse peut statuer définitivement en cas de désaccord avec la chambre haute, il est fréquent que la chambre haute ne dispose pas des mêmes prérogatives que la chambre basse dans l'ensemble de la procédure législative.

- **Le Sénat dispose du droit d'initiative** dans ces cinq pays. Toutefois, en Pologne et en République tchèque, ce droit appartient à l'assemblée dans son ensemble, et une proposition de loi d'origine sénatoriale n'existe que si le Sénat le décide à l'issue d'une procédure *ad hoc*, qui se termine par la transmission du texte pour première lecture à la chambre basse.

- **La procédure législative proprement dite commence le plus souvent à la chambre basse.** En Pologne et en République tchèque, la procédure législative commence nécessairement à la chambre basse. Il en va de même en Belgique pour les projets de loi, dans la mesure où ils touchent des matières qui ne relèvent pas de la procédure « bicamérale obligatoire », analysée plus haut. En Espagne, le processus législatif ne commence au Sénat que pour certaines catégories de projets de loi concernant particulièrement les communautés autonomes. En France, elle peut, sauf cas particulier, comme celui de l'examen du projet de loi de finances, commencer au Sénat ; toutefois, en pratique, le gouvernement a tendance à déposer les projets de loi les plus importants à l'Assemblée nationale plutôt qu'au Sénat.

- **Le Sénat délibère sur presque tous les textes.** En effet, si le Sénat belge n'est pas saisi des quelques matières relevant de la procédure « monocamérale » et donc de la seule compétence de la Chambre des représentants et si le Sénat tchèque n'examine pas les projets de loi de finances, les Sénats espagnol, français et polonais sont saisis de tous les textes. Il convient également d'ajouter que, pour les matières qui ne relèvent pas de la procédure « bicamérale obligatoire », la compétence du Sénat belge n'est qu'optionnelle, puisque l'examen des textes transmis par la Chambre des représentants n'a lieu que si quinze sénateurs le demandent dans les quinze jours suivant la transmission.

- **Le Sénat dispose du même droit d'amendement que la chambre basse.** Toutefois, il est, sauf en France, enfermé dans des délais constitutionnels pour l'examen des textes adoptés par la chambre basse.

- **Enfin, différents mécanismes permettent à la chambre basse de statuer définitivement. La prééminence de la chambre basse n'est cependant pas absolue : l'accord de la chambre haute est partout nécessaire pour les révisions constitutionnelles. Il l'est également en Espagne, en France et en République tchèque pour certains sujets touchant particulièrement le Sénat** (« lois établissant les principes nécessaires à l'harmonisation des dispositions normatives des communautés autonomes » en Espagne ; lois organiques relatives au Sénat en France ; loi électorale, loi sur les relations entre les deux assemblées et loi portant règlement du Sénat en République tchèque).

3) En Allemagne, en Autriche et aux Pays-Bas, la chambre haute ne peut pas amender les textes en discussion, mais elle peut leur opposer un veto suspensif ou définitif

Dans ces trois pays, la chambre haute ne dispose pas du même **droit d'initiative** que la chambre basse. Elle ne le possède pas du tout aux Pays-Bas. En Allemagne et en Autriche, le droit d'initiative n'appartient pas aux membres du Bundesrat, mais à l'assemblée dans son ensemble, après un vote à la majorité. Cependant, en Autriche, une proposition de loi peut également être déposée par un tiers des membres du Bundesrat.

De plus, la procédure parlementaire commence nécessairement à la chambre basse, et la chambre haute ne peut pas amender les textes qui lui sont transmis. Elle peut seulement s'y opposer.

Ce veto est définitif aux Pays-Bas, où aucun texte ne peut être adopté sans l'accord de la chambre haute. Il est **suspensif en Autriche**, où la chambre basse peut, par un vote à la majorité qualifiée, surmonter l'opposition du Bundesrat. **En Allemagne, il est suspensif ou définitif selon que le texte concerne plus ou moins les Länder.** En pratique, comme la plupart des lois fédérales sont appliquées par les Länder, plus de la moitié d'entre elles requièrent l'approbation du Bundesrat, qui peut donc opposer un veto définitif ou décider d'entamer une procédure de conciliation entre les deux assemblées. En revanche, pour les textes qui ne requièrent pas son approbation, le Bundesrat ne peut qu'opposer un veto suspensif que le Bundestag peut surmonter à la majorité qualifiée.

4) La chambre haute ne dispose que de pouvoirs consultatifs au Luxembourg et en Slovaquie

Dans ces deux pays, la loi est adoptée par la seule chambre basse, mais la chambre haute participe à son élaboration.

Au Luxembourg, le Conseil d'Etat rend un avis préalable sur tous les projets et sur toutes les propositions de loi. Il est également saisi de tous les amendements.

En Slovénie, le Conseil national peut proposer à l'Assemblée nationale l'adoption de textes et d'amendements. Il peut aussi, après que l'Assemblée nationale a achevé l'examen d'un texte, lui demander de délibérer une seconde fois.

* *

*

Du Sénat italien, représentatif du bicamérisme parfait, au Conseil d'Etat luxembourgeois, qui ne dispose que de pouvoirs consultatifs, les différents Sénats d'Europe illustrent toutes les situations intermédiaires.

LA PARTICIPATION DES CHAMBRES HAUTES À L'ÉLABORATION DE LA LOI

ALLEMAGNE

Aux termes de l'article 50 de la Loi fondamentale, « *les Länder concourent à l'élaboration de la législation fédérale (...) par l'intermédiaire du Bundesrat.* »

1) La Chambre haute a-t-elle le droit d'initiative ?

Le Bundesrat dans son ensemble partage le droit d'initiative législative avec le gouvernement et avec les membres du Bundestag : à la suite d'un vote à la majorité, il peut, par une résolution, décider de transmettre au gouvernement fédéral une proposition de loi.

2) La Chambre haute a-t-elle le droit d'amendement ?

Après avoir été adoptés par le Bundestag, tous les textes sont transmis au Bundesrat, qui peut s'y opposer, mais qui ne peut pas les amender.

3) La Chambre haute a-t-elle la possibilité de faire prévaloir sa position ?

L'accord du Bundesrat est nécessaire pour l'adoption :

– des lois constitutionnelles ;

– des lois fédérales dites d'approbation. Il s'agit essentiellement des lois fédérales qui touchent l'autonomie administrative des *Länder*, ainsi que de celles qui mettent en cause leurs recettes fiscales.

Pour les autres textes, le Bundestag peut surmonter l'opposition du Bundesrat.

LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE ORDINAIRE

La procédure législative *stricto sensu*, qui commence après l'examen préalable, repose sur le principe selon lequel seuls les textes adoptés par le Bundestag sont transmis au Bundesrat, qui peut manifester son opposition, mais qui ne dispose pas du droit d'amendement. Dans chaque assemblée, les textes sont examinés en commission puis en séance publique.

L'examen préalable

- Les projets du gouvernement sont transmis au Bundesrat, qui dispose de six semaines pour rendre un avis préalable. Ce délai peut être réduit à trois semaines, lorsque le gouvernement déclare l'urgence, ou porté à neuf semaines si le Bundesrat le demande, compte tenu de l'importance du texte.

L'avis préalable du Bundesrat n'influence pas le déroulement de la procédure. Il permet de renseigner le gouvernement sur les difficultés qu'il risque de rencontrer auprès des *Länder*, chargés de l'application de la plupart des lois.

L'avis préalable du Bundesrat donne lieu à une réponse du gouvernement, qui ne peut toutefois pas modifier son projet initial. S'il le fait, il doit à nouveau consulter le Bundesrat. Lorsqu'il transmet au Bundestag un projet, le gouvernement adresse également l'avis préalable du Bundesrat ainsi que la réponse qu'il a suscitée.

Le gouvernement peut échapper à l'examen du Bundesrat en faisant présenter par le Bundestag un texte préparé par ses services, car **les propositions du Bundestag ne sont pas soumises à l'examen préalable du Bundesrat.**

- Les propositions de loi du Bundesrat sont transmises au Bundestag par le gouvernement dans les trois mois. Le gouvernement doit également communiquer au Bundestag son propre avis sur ces propositions.

L'examen par le Bundestag

Quel qu'en soit le promoteur, **tout texte est d'abord examiné par le Bundestag**, où il fait l'objet de trois lectures :

– la première, qui constitue un débat d'orientation, est suivie de la transmission du texte aux commissions compétentes ;

– la deuxième est consacrée à l'examen article par article ;

– la troisième permet au Bundestag de se prononcer sur l'ensemble du texte et a en général lieu immédiatement après la deuxième.

L'examen par le Bundesrat et la suite de la procédure parlementaire

La fonction essentielle du Bundesrat consiste à veiller à ce que les lois fédérales ne portent pas atteinte aux intérêts des *Länder*.

C'est pourquoi le Bundesrat ne peut pas modifier les textes en discussion. Il ne peut qu'amener le Bundestag à réexaminer un texte, en utilisant son droit de veto ou en menaçant de le faire.

Selon que le texte requiert ou non l'approbation du Bundesrat, le droit de veto est définitif ou suspensif.

a) Le droit de veto définitif

Le Bundesrat ne peut s'opposer qu'aux lois pour lesquelles la Loi fondamentale requiert son approbation et qui sont dites d'approbation.

La Loi fondamentale comporte en effet de nombreux articles qui précisent que l'approbation du Bundesrat est nécessaire à l'adoption d'un texte dans un domaine donné. Les lois d'approbation sont celles qui concernent plus particulièrement les *Länder*, c'est-à-dire essentiellement celles qui touchent leur autonomie administrative et celles qui ont des répercussions sur leurs finances.

Comme la Loi fondamentale ne définit pas la notion de loi d'approbation et qu'elle ne définit pas non plus de procédure permettant de qualifier les textes, en cas de désaccord entre les deux assemblées, le Bundestag pourrait ne pas tenir compte de la décision du Bundesrat déclarant qu'un projet requiert son approbation. Dans cette hypothèse, le principal recours du Bundesrat consisterait à faire saisir le Tribunal constitutionnel par un *Land*.

Alors que l'on imaginait en 1949 que les lois d'approbation ne représenteraient que 10 % des lois fédérales, actuellement elles en constituent environ 60 %. Cette situation s'explique par le fait que la plupart des lois fédérales sont appliquées par les *Länder* et qu'il suffit qu'une seule disposition requière l'approbation du Bundesrat pour que la loi soit qualifiée de loi d'approbation. En outre, les modifications de lois comportant de telles dispositions requièrent à leur tour l'approbation du Bundesrat lorsqu'elles portent sur ces dispositions ou qu'elles introduisent de nouvelles règles qui ont des conséquences importantes pour les *Länder*.

Après adoption d'une loi d'approbation par le Bundestag, le Bundesrat a le choix entre trois possibilités :

– approuver, « *dans un délai raisonnable* » d'après la Loi fondamentale, le texte adopté par le Bundestag, ce qui équivaut à son adoption définitive ;

- le rejeter, ce qui entraîne l'échec de la procédure ;
- saisir la commission de conciliation dans les trois semaines qui suivent la réception du texte adopté par le Bundestag.

Organe permanent, la commission de conciliation est paritaire. Chaque *Land* y est représenté. Elle rassemble donc seize membres du Bundesrat et seize députés du Bundestag. Chargée de trouver un texte de compromis, elle peut proposer de maintenir le texte adopté par le Bundestag ou de le modifier. Dans cette hypothèse, le Bundestag doit approuver la modification avant que le texte ne soit à nouveau soumis au Bundesrat.

Celui-ci est donc saisi soit du texte initial soit du texte résultant des travaux de la commission de conciliation puis adopté par le Bundestag. L'approbation du texte par le Bundesrat équivaut à son adoption définitive, tandis que l'opposition du Bundesrat n'entraîne pas nécessairement l'échec définitif de la procédure.

En effet, dans ce cas, la commission de conciliation peut être à nouveau chargée de trouver un texte de compromis, puisque le Bundestag et le gouvernement ont alors la faculté de la saisir. En théorie, elle peut ainsi être conduite à s'occuper trois fois du même texte. Le texte de la commission de conciliation est toujours soumis au Bundestag puis au Bundesrat, chacune des deux assemblées devant l'approuver pour qu'il soit adopté définitivement.

Depuis 1949, la commission de conciliation a été saisie dans 13 % des procédures, presque toujours par le Bundesrat.

b) Le droit de veto suspensif

Pour les lois qui ne sont pas des lois d'approbation, le Bundesrat ne dispose que d'un veto suspensif. S'il souhaite l'exercer, il doit, dans les trois semaines qui suivent la réception du texte adopté par le Bundestag, demander la réunion de la commission de conciliation.

Si la commission de conciliation ne propose aucune modification au texte adopté par le Bundestag, le Bundesrat dispose de deux semaines pour opposer son veto.

Ce veto n'est que suspensif, le Bundestag peut le surmonter. Il doit pour cela réunir une majorité qualifiée, variable selon l'importance de l'opposition manifestée au Bundesrat. Si le veto du Bundesrat a été adopté à la majorité absolue, un vote de la majorité des membres constituant le Bundestag suffit pour lever l'opposition. Si le veto du Bundesrat a été adopté à la majorité des deux tiers, la décision du Bundestag doit recueillir les deux tiers des suffrages exprimés et l'approbation de la moitié de ses membres.

Si le Bundesrat n'utilise pas son droit de veto ou s'il ne s'oppose pas à la proposition de la commission de conciliation, le texte est définitivement adopté.

La promulgation

La procédure s'achève avec la promulgation par le président fédéral. La formulation de l'article 82 de la Loi fondamentale permet au président de vérifier la régularité de la procédure législative. Cet article dispose en effet que : « *Les lois définitivement adoptées conformément aux dispositions de la présente Loi fondamentale sont, après contreseing, signées par le président fédéral et publiées au Journal officiel fédéral.* »

Ainsi, le président fédéral peut refuser de promulguer une loi s'il estime qu'il s'agissait d'une loi d'approbation, qui aurait donc dû recueillir l'accord du Bundesrat, et que le Bundestag en a décidé autrement.

LES PROCÉDURES LÉGISLATIVES SPÉCIALES

Les lois constitutionnelles

La procédure législative ordinaire s'applique, mais avec deux particularités :

– le Bundesrat dispose de neuf semaines pour rendre son avis préalable au gouvernement avant l'examen du projet par le Bundestag ;

– l'adoption de la révision constitutionnelle requiert une majorité des deux tiers dans chacune des deux assemblées.

Les lois de finances

Les projets de loi de finances sont déposés au Bundestag en même temps qu'ils sont transmis au Bundesrat. Celui-ci dispose de six semaines pour prendre position. Ce délai est réduit à trois semaines pour les projets de loi de finances rectificative.

Le Bundesrat ne dispose que d'un droit de veto suspensif à l'égard des lois de finances.

LA PARTICIPATION DES CHAMBRES HAUTES À L'ÉLABORATION DE LA LOI

AUTRICHE

D'après l'article 24 de la Constitution, « *le Conseil national et le Bundesrat exercent ensemble le pouvoir législatif de la Fédération.* »

1) La Chambre haute a-t-elle le droit d'initiative ?

Outre les membres du Conseil national, le gouvernement et le peuple (100 000 électeurs ou le sixième des électeurs de trois *Länder*), le Bundesrat dans son ensemble dispose du droit d'initiative législative, l'assemblée plénière pouvant décider de transformer en proposition de loi une motion tendant au dépôt d'une proposition de loi. Par ailleurs, une proposition de loi peut être directement présentée par au moins un tiers des membres du Bundesrat.

2) La Chambre haute a-t-elle le droit d'amendement ?

Après adoption par le Conseil national, tous les textes sont transmis au Bundesrat, qui peut s'y opposer, mais sans pouvoir les amender.

3) La Chambre haute a-t-elle la possibilité de faire prévaloir sa position ?

L'opposition du Bundesrat peut être surmontée par un vote du Conseil national à la majorité qualifiée.

Cependant, dans trois cas, l'accord du Bundesrat est nécessaire à l'adoption de la loi : pour les lois constitutionnelles relatives à la composition ou à l'élection du Bundesrat, pour les lois constitutionnelles limitant le pouvoir des *Länder*, ainsi que pour les lois de ratification des traités, lorsque ceux-ci portent sur les matières relevant de la compétence des *Länder*.

En outre, le Bundesrat doit donner son accord à la détermination du délai dans lequel les *Länder* doivent promulguer les lois d'application des lois fédérales lorsque lesdites lois établissent que ce délai est inférieur à six mois ou supérieur à un an.

LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE ORDINAIRE

Le dépôt

Tous les projets de loi sont, comme les propositions de loi du Conseil national, déposés au Conseil national. Quant aux propositions de loi du Bundesrat, elles sont transmises au Conseil national :

- immédiatement après leur dépôt, lorsqu'elles ont été présentées par un tiers des membres du Bundesrat ;
- après le vote de l'assemblée plénière, lorsqu'il s'agit de propositions de l'ensemble du Bundesrat.

L'examen par le Conseil national

Quel qu'en soit le promoteur, **tout texte est d'abord examiné par le Conseil national**, où il fait l'objet de trois lectures :

- la première constitue un débat d'orientation ;
- la deuxième, consécutive à l'examen en commission, permet l'examen détaillé du texte et se termine par un vote sur l'ensemble ;
- la troisième est consacrée à l'élimination d'éventuelles incohérences et à l'amélioration de la forme.

L'examen par le Bundesrat et la suite de la procédure parlementaire

Tout texte adopté par le Conseil national doit être transmis « *sans délai* » au Bundesrat, où il est d'abord examiné en commission avant d'être soumis à l'assemblée plénière.

Le Bundesrat peut, dans les huit semaines qui suivent la réception d'un texte adopté par le Conseil national, utiliser son droit de veto. Cependant, ce **veto, nécessairement motivé, n'est que suspensif**, car le Conseil national peut surmonter l'opposition du Bundesrat en confirmant sa décision précédente par un vote à la majorité absolue des suffrages exprimés, mais en présence de la moitié de ses membres. Si le Conseil national ne confirme pas sa décision précédente, mais adopte un nouveau texte, celui-ci doit être transmis au Bundesrat, qui peut, de nouveau, opposer son veto. Entre 1945 et 1998, le Bundesrat n'a utilisé son droit de veto que dans 2 % des procédures.

En outre, la Constitution prévoit que **le Bundesrat ne participe pas à la procédure législative lorsqu'elle concerne les finances de la Fédération** (lois de finances fédérales, dispositions relatives au patrimoine ou aux emprunts de la Fédération...).

En revanche, lorsque la loi fédérale détermine des principes fondamentaux dont les modalités d'application incombent aux *Länder*, et que cette loi fixe le délai dans lequel la législation des *Länder* doit être promulguée, ce délai, s'il est inférieur à six mois ou s'il dépasse un an, ne peut pas être établi sans l'accord du Bundesrat.

La promulgation

La procédure législative s'achève avec la signature du président fédéral et le contreseing du chancelier fédéral.

LES PROCÉDURES LÉGISLATIVES SPECIALES

Les lois constitutionnelles

L'adoption des lois constitutionnelles requiert l'obtention d'une majorité qualifiée au Conseil national: la moitié des membres et les deux tiers des suffrages exprimés. En outre, lorsqu'elles comportent des dispositions limitant le pouvoir législatif ou exécutif des *Länder*, l'accord du Bundesrat est également nécessaire, les règles de majorité qualifiée étant les mêmes qu'au Conseil national. De même, les dispositions constitutionnelles relatives au Bundesrat ne peuvent être modifiées sans l'accord de ce dernier, obtenu non seulement selon les mêmes règles de majorité qualifiée, mais aussi avec la majorité des voix des représentants d'au moins quatre *Länder*.

Par ailleurs, les modifications partielles de la Constitution sont soumises à référendum si un tiers des membres du Bundesrat ou si un tiers des membres du Conseil national le demande, les révisions complètes de la Constitution étant automatiquement soumises à référendum avant de devenir définitives.

Les lois de finances

Le Bundesrat ne participe pas à leur élaboration.

Les lois de ratification des traités

L'accord du Bundesrat est nécessaire pour les traités portant sur des questions relevant de la compétence des *Länder*.

LA PARTICIPATION DES CHAMBRES HAUTES À L'ÉLABORATION DE LA LOI

BELGIQUE

Aux termes de l'article 36 de la Constitution, « *le pouvoir législatif fédéral s'exerce collectivement par le roi, la Chambre des représentants et le Sénat.* »

1) La Chambre haute a-t-elle le droit d'initiative ?

Les sénateurs partagent le droit d'initiative avec le roi et avec les membres de la Chambre des représentants, sauf dans les domaines où le Sénat est totalement absent de la procédure législative :

- budgets et comptes de l'État, à l'exception de la dotation annuelle de fonctionnement du Sénat ;
- octroi des naturalisations ;
- responsabilité civile et pénale des ministres ;
- fixation de l'effectif annuel de l'armée.

2) La Chambre haute a-t-elle le droit d'amendement ?

Le Sénat, comme la Chambre des représentants, a le droit d'amender les textes qui lui sont soumis.

3) La Chambre haute a-t-elle la possibilité de faire prévaloir sa position ?

La Constitution du 17 février 1994 distingue les matières « bicamérales pures », où l'adoption d'un texte requiert l'accord des deux assemblées, des matières « bicamérales optionnelles », où l'intervention du Sénat est facultative.

Les premières, définies à l'article 77 de la Constitution, recouvrent essentiellement les questions suivantes :

- les révisions constitutionnelles ;
- les institutions de l'État fédéral ;
- les relations entre l'État fédéral, les régions et les communautés linguistiques ;
- l'organisation des cours et tribunaux ;
- la ratification des traités.

En règle générale, les textes mixtes, c'est-à-dire les textes qui comportent des matières appartenant aux deux catégories, font l'objet de deux dépôts séparés.

LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE ORDINAIRE

Si l'on excepte les domaines (voir page précédente) qui relèvent de la procédure monocamérale, le Sénat participe à la procédure législative, mais de façon différente selon que son accord est ou non nécessaire à l'adoption de la loi.

Le dépôt

Les matières « bicamérales pures »

Les projets du gouvernement sont déposés au Sénat ou à la Chambre des représentants, sauf les projets de loi de ratification des traités, qui sont toujours déposés au Sénat (1).

Les matières « bicamérales optionnelles »

Les projets du gouvernement sont toujours déposés à la Chambre des représentants.

Les **propositions de loi** sont déposées, selon leur promoteur, à la Chambre des représentants ou au Sénat. Avant d'être débattues dans l'assemblée où elles ont été déposées, elles font l'objet d'un **débat de principe portant sur l'opportunité de leur prise en considération** par l'assemblée en question.

La première lecture

Les matières « bicamérales pures »

Elle a lieu au Sénat ou à la Chambre des représentants selon l'assemblée où le texte a été déposé.

Les matières « bicamérales optionnelles »

Seules, les propositions de loi d'origine sénatoriales sont discutées en première lecture au Sénat.

Les textes sont examinés en commission avant d'être débattus en séance publique puis transmis à l'autre assemblée, éventuellement amendés.

(1) Dans une note du 14 mai 1996, le bureau du Sénat avait émis le souhait que les projets de loi portant sur des matières « bicamérales pures » fussent « dans le cadre d'une répartition équilibrée des tâches entre les deux chambres et autant que faire se peut » déposés au Sénat.

La seconde lecture

Les matières « bicamérales pures »

La seconde assemblée se prononce selon une procédure identique à celle qui prévaut dans la première. Si elle modifie le texte, il est renvoyé à la première assemblée. Sinon, il est adopté définitivement.

Les matières « bicamérales optionnelles »

- Les propositions de loi d'origine sénatoriale sont examinées par la Chambre des représentants dans les soixante jours. En cas d'amendement, elles sont renvoyées au Sénat. Sinon, elles sont adoptées ou rejetées définitivement.

- Pour les autres textes, la seconde lecture se déroule au Sénat, mais elle est facultative et n'a lieu que si au moins quinze sénateurs (soit environ 20 % de l'effectif) en font la demande dans les quinze jours suivant la transmission. C'est le « **droit d'évocation** ». Le Sénat dispose de soixante jours pour amender ou non le texte transmis. S'il ne délibère pas dans ce délai, le texte est réputé adopté.

Si, lors du dépôt d'un projet, le gouvernement fédéral a demandé l'urgence, une commission parlementaire de concertation, composée de onze députés et de onze sénateurs, détermine le délai dans lequel le Sénat doit se prononcer. À défaut d'accord au sein de cette commission, le Sénat dispose d'un délai de sept jours pour demander l'examen de ce projet et de trente jours pour se prononcer.

La suite de la procédure parlementaire

Les matières « bicamérales pures »

La procédure se poursuit aussi longtemps que les deux assemblées ne sont pas parvenues à adopter un texte identique.

Les matières « bicamérales optionnelles »

- Les propositions de loi d'origine sénatoriale auxquelles le Sénat apporte des amendements lors de son second examen sont transmises à la Chambre des représentants, qui statue définitivement dans les quinze jours.

- Les autres textes sont, dans la mesure où le Sénat les a amendés lors de son premier examen, transmis à la Chambre des représentants.

Si elle accepte les amendements du Sénat, le texte est adopté définitivement.

La Chambre des représentants peut, par des « contre-amendements », supprimer les amendements du Sénat et rétablir le texte qu'elle l'avait adopté précédemment. Il est alors adopté définitivement.

Elle peut également adopter de nouveaux amendements. Dans ce cas, le texte amendé est à nouveau transmis au Sénat, qui dispose de quinze jours pour délibérer sur ces amendements. Si le Sénat les modifie, la Chambre des représentants statue définitivement dans les quinze jours.

Le nombre maximum de lectures est ainsi limité à cinq.

La promulgation

Le texte adopté est transmis par la Chambre des représentants au Roi, qui le signe et le promulgue.

LES PROCÉDURES LÉGISLATIVES SPÉCIALES

Les lois constitutionnelles

Les révisions constitutionnelles constituent une matière « bicamérale pure ». En outre, les chambres ne peuvent délibérer que si les deux tiers au moins de leurs membres sont présents, et les modifications proposées doivent recueillir au moins les deux tiers des suffrages.

Les lois modifiant les limites des collectivités fédérées

Les limites des quatre « régions linguistiques » (2) « ne peuvent être changées ou rectifiées que par une loi adoptée à la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des chambres, à condition que la majorité des membres de chaque groupe soit réunie et pour autant que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les deux tiers des suffrages exprimés ».

L'adoption des lois modifiant la composition des trois « régions » (2) requiert la même majorité.

Les lois de finances

L'adoption des lois de finances relève uniquement de la compétence de la Chambre des représentants. Le rôle du Sénat est limité à l'adoption de son propre budget de fonctionnement.

(2) L'État fédéré belge se compose de deux ensembles de collectivités fédérées : les « régions », au nombre de trois (les régions wallonne, flamande et bruxelloise), et les « communautés », au nombre de trois (les communautés française, flamande et germanophone). Le territoire des deux communautés française et flamande se recouvrant en partie à Bruxelles, la Belgique comprend également quatre « régions linguistiques » : la région bilingue de Bruxelles-capitale, et les régions de langue française, néerlandaise et allemande.

LA PARTICIPATION DES CHAMBRES HAUTES À L'ÉLABORATION DE LA LOI

ESPAGNE

Aux termes de l'article 66-2 de la Constitution, «*Les Cortes generales exercent le pouvoir législatif de l'État* », les *Cortes* étant composés du Congrès des députés et du Sénat.

1) La Chambre haute a-t-elle le droit d'initiative ?

Le Sénat partage le droit d'initiative législative avec le gouvernement, le Congrès des députés, les assemblées des communautés autonomes et le peuple (au moins 500 000 citoyens). Les propositions de loi sénatoriales peuvent être présentées par un groupe politique ou par vingt-cinq sénateurs.

2) La Chambre haute a-t-elle le droit d'amendement ?

Après adoption par le Congrès des députés, les textes sont transmis au Sénat qui peut les adopter, les amender ou leur opposer son veto.

3) La Chambre haute a-t-elle la possibilité de faire prévaloir sa position ?

Aucune révision constitutionnelle ne peut être adoptée si elle ne recueille pas la majorité absolue des suffrages exprimés au Sénat. Par ailleurs, l'accord du Sénat est nécessaire pour l'adoption «*des lois établissant les principes nécessaires à l'harmonisation des dispositions normatives des communautés autonomes* ».

Pour les autres textes, le Congrès des députés a le dernier mot.

LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE ORDINAIRE

Le dépôt

Les propositions de loi d'origine sénatoriale et les projets de loi relatifs aux accords de coopération entre les communautés autonomes ou concernant le Fonds de compensation interterritorial (3) sont déposés au Sénat. Tous les autres textes sont déposés au Congrès des députés.

Le débat sur l'opportunité

Il n'a lieu que pour les propositions de loi et se déroule dans l'assemblée de dépôt. Il constitue un filtre, puisqu'il permet d'éliminer les propositions qui ne recueillent pas l'assentiment de la majorité.

L'examen par le Congrès des députés

À l'exception des deux catégories de projets de loi qui sont nécessairement déposés au Sénat, tous les textes, y compris les propositions de loi d'origine sénatoriale, sont d'abord examinés par le Congrès des députés.

Les députés, à titre individuel, ainsi que les groupes parlementaires peuvent déposer, dans les quinze jours suivant la transmission du texte, des amendements portant sur les articles.

Des amendements à l'ensemble du texte (4) peuvent également être présentés, mais seulement par les groupes. Dans ce cas, un premier débat a lieu en séance plénière. Ce débat est suivi d'un vote. Si l'assemblée rejette le texte, la procédure prend fin, car le texte n'est pas transmis au Sénat. Elle peut aussi adopter le texte tel qu'il a été déposé, ou dans une nouvelle rédaction. Le texte adopté en séance plénière est alors transmis à la commission compétente.

L'examen en commission est suivi d'un débat en séance plénière, à moins que, comme le prévoit la Constitution, l'assemblée n'ait délégué à la commission (5) l'adoption du texte. Le texte adopté par l'assemblée en séance plénière est ensuite transmis au Sénat.

(3) Prévus par l'article 158 de la Constitution, ce fonds de compensation est alimenté par le budget de l'État. Il permet de financer des dépenses d'investissement et de corriger les déséquilibres économiques entre les communautés autonomes.

(4) Il s'agit notamment des amendements qui préconisent le renvoi du texte au gouvernement ou qui constituent une reformulation complète du texte.

(5) Cette délégation n'est pas possible pour les textes les plus importants (révisions constitutionnelles, lois organiques, lois de finances...).

L'examen par le Sénat

Après transmission du texte par le Congrès des députés, le Sénat dispose d'un **délai de deux mois** (vingt jours si l'urgence est déclarée) pour l'examiner.

La commission compétente peut proposer des amendements ou manifester son opposition totale au texte, qui est ensuite débattu en séance plénière.

Le Sénat peut alors :

- approuver le texte sans modifications;
- adopter des amendements ;
- opposer son veto, à la majorité absolue.

Le second examen par le Congrès des députés

Il n'a lieu que si le Sénat a amendé le texte ou s'il lui a opposé son veto.

Lorsque des amendements ont été adoptés par le Sénat, ils peuvent être approuvés ou rejetés par le Congrès des députés à la majorité simple, et le texte ainsi adopté par le Congrès des députés devient le texte définitif.

Lorsque le Sénat a opposé son veto, les députés peuvent passer outre par un vote à la majorité absolue. Si cette majorité n'est pas obtenue, une nouvelle délibération peut être organisée au moins deux mois après que le Sénat a opposé son veto. Celui-ci peut alors être surmonté par un vote à la majorité simple.

La promulgation

Les textes adoptés sont signés par le roi dans le délai de quinze jours de leur approbation, puis promulgués et publiés.

LES PROCÉDURES LÉGISLATIVES SPÉCIALES

Les lois constitutionnelles

Les projets de révision constitutionnelle doivent être adoptés par chacune des chambres à la majorité des trois cinquièmes. À défaut d'accord, une commission mixte paritaire est nommée pour élaborer un texte, qui est soumis au vote de chacune des deux assemblées. Si le Sénat n'adopte la révision qu'à la majorité absolue, au lieu des trois cinquièmes requis, le Congrès peut l'approuver à la majorité des deux tiers. Ensuite, la révision peut être soumise à référendum si un dixième des députés ou un dixième des sénateurs le demande.

Les révisions totales de la Constitution et les révisions partielles considérées comme particulièrement importantes (celles qui concernent le titre préliminaire, ainsi que celles qui modifient les dispositions relatives aux droits fondamentaux et à la Couronne), sont adoptées selon une procédure spécifique dans laquelle le Sénat joue le même rôle que le Congrès des députés. Après les avoir approuvées à la majorité des deux tiers, les deux assemblées sont dissoutes, et les assemblées nouvellement élues doivent également les approuver à la majorité des deux tiers. Elles ne deviennent définitives qu'après avoir été ratifiées par référendum.

Les lois faisant l'objet de l'article 74-2 de la Constitution

Les textes concernant les accords de coopération entre les communautés autonomes et ceux relatifs au Fonds de compensation interterritorial, ainsi que les projets de ratification des traités et accords internationaux doivent être adoptés à la majorité de chacune des deux chambres.

À défaut d'accord, une commission mixte, composée d'un nombre égal de députés et de sénateurs, est nommée pour élaborer un texte qui doit être voté par les deux chambres. En cas d'échec, le Congrès statue définitivement, à la majorité absolue.

Les lois faisant l'objet de l'article 150-3 de la Constitution

Il s'agit des «*des lois établissant les principes nécessaires à l'harmonisation des dispositions normatives des communautés autonomes*». Leur adoption requiert la majorité absolue dans chaque assemblée, sans qu'aucune procédure de conciliation ne soit prévue.

LA PARTICIPATION DES CHAMBRES HAUTES À L'ÉLABORATION DE LA LOI

FRANCE

D'après l'article 34 de la Constitution, « *la loi est votée par le Parlement* », le Parlement comprenant l'Assemblée nationale et le Sénat.

1) La Chambre haute a-t-elle le droit d'initiative ?

Les sénateurs partagent, avec les députés et avec le Premier ministre, le droit d'initiative législative.

2) La Chambre haute a-t-elle le droit d'amendement ?

Les sénateurs disposent du même droit d'amendement que les députés.

3) La Chambre haute a-t-elle la possibilité de faire prévaloir sa position ?

En cas de désaccord persistant entre les deux assemblées, le gouvernement peut, après qu'une tentative de conciliation en commission mixte paritaire a été entreprise, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement.

Cependant, dans le cas des révisions constitutionnelles et des lois organiques relatives au Sénat, le gouvernement ne peut pas faire prévaloir le point de vue de l'Assemblée nationale.

LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE ORDINAIRE

La procédure législative repose sur le principe de la «navette». Comme l'indique l'article 45 de la Constitution, «*tout projet de loi ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique.*»

Le dépôt

Les projets de loi ordinaire sont, au choix du gouvernement, déposés à l'Assemblée nationale ou au Sénat. En pratique, le gouvernement a cependant tendance à déposer les projets les plus importants à l'Assemblée nationale plutôt qu'au Sénat.

La première lecture

C'est le premier examen par les deux assemblées qui constitue la première lecture. Celle-ci commence dans l'assemblée où le texte est déposé, c'est-à-dire :

- à l'Assemblée nationale ou au Sénat pour les projets de loi ;
- à l'Assemblée nationale pour les propositions de loi déposées par les députés ;
- au Sénat pour les propositions de loi déposées par les sénateurs.

Après examen en commission, l'assemblée plénière se prononce, puis le texte est transmis à l'autre assemblée, qui délibère dans les mêmes conditions sur le texte qui lui a été transmis.

La deuxième lecture

Elle a lieu dans les mêmes conditions que la première lecture : dans l'assemblée où le texte a été déposé, puis dans l'autre.

La deuxième lecture peut ne pas avoir lieu : lorsque le gouvernement a déclaré l'urgence, il peut en effet provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire, chargée de proposer un texte sur les seules dispositions restant en discussion.

La commission mixte paritaire

Seul le gouvernement a la pouvoir de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire. Il peut le faire après deux lectures dans chaque assemblée, et après une seule lorsqu'il a déclaré l'urgence. Si le gouvernement ne demande pas la constitution d'une commission mixte paritaire, les lectures se poursuivent au sein des deux assemblées jusqu'à ce qu'elles adoptent un texte identique, sans que l'Assemblée nationale puisse surmonter l'opposition du Sénat.

Composée de sept députés et de sept sénateurs, la commission mixte paritaire est spécialement constituée pour chaque texte en débat. Il ne s'agit donc pas d'un organe permanent.

Si la commission mixte paritaire parvient à élaborer un texte, celui-ci est soumis à chacune des deux assemblées et la procédure s'achève si les propositions de la commission mixte paritaire sont adoptées.

La nouvelle lecture

Si la commission mixte paritaire n'est pas parvenue à établir un texte de compromis, ou si le texte de la commission mixte paritaire est rejeté par l'une des assemblées, une nouvelle lecture a lieu dans chacune des deux assemblées.

La dernière lecture

Après cette nouvelle lecture dans chacune des deux assemblées, le gouvernement peut demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement.

LES PROCÉDURES LÉGISLATIVES SPÉCIALES

Les lois constitutionnelles

Les projets ou propositions de révision constitutionnelle doivent d'abord être **votés par les deux assemblées dans les mêmes termes**.

Ils sont ensuite soumis à référendum. Toutefois, au lieu de les soumettre à référendum, le président de la République peut décider de présenter au Parlement convoqué au Congrès les projets (qui émanent de l'exécutif). Ils doivent alors être adoptés à la majorité des trois cinquièmes.

Les lois de finances

Les projets de loi de finances sont déposés à l'Assemblée nationale, celle-ci disposant de **quarante jours** pour examiner le texte, tandis que le Sénat dispose de **vingt jours**.

Le texte est examiné selon la **procédure d'urgence** : la commission mixte paritaire est réunie après une seule lecture dans chaque assemblée.

Les lois de financement de la sécurité sociale

Les projets de loi de financement de la sécurité sociale sont examinés selon la même procédure que les projets de loi de finances, mais, en première lecture, l'Assemblée nationale dispose de **vingt jours** pour les examiner, et le Sénat de **quinze**.

Les lois organiques

La première assemblée saisie dispose d'un délai d'au moins quinze jours avant de commencer à délibérer.

La procédure législative ordinaire s'applique. Toutefois, si le gouvernement demande à l'Assemblée nationale de statuer définitivement, elle ne peut le faire qu'à la majorité absolue de ses membres.

En outre, l'accord des deux assemblées est nécessaire pour ce qui concerne les lois organiques relatives au Sénat.

LA PARTICIPATION DES CHAMBRES HAUTES À L'ÉLABORATION DE LA LOI

ITALIE

L'article 70 de la Constitution précise que : « *La fonction législative est exercée collectivement par les deux chambres.* »

1) La Chambre haute a-t-elle le droit d'initiative ?

Les sénateurs, à titre individuel, partagent l'initiative législative avec les députés, le gouvernement, les conseils régionaux, le Conseil national de l'économie et du travail, et le peuple (au moins 50 000 électeurs).

2) La Chambre haute a-t-elle le droit d'amendement ?

Le Sénat, comme la Chambre des députés, a le droit d'amender les textes qui lui sont soumis.

3) La Chambre haute a-t-elle la possibilité de faire prévaloir sa position ?

Les lois ne peuvent résulter que de l'adoption d'un texte identique par les deux chambres. Aucune chambre n'a la prééminence sur l'autre.

LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE ORDINAIRE

Les deux assemblées ont les mêmes pouvoirs, et les textes qui leur sont soumis doivent être adoptés en termes identiques. La procédure législative repose sur le principe d'une « navette » illimitée.

Le dépôt

Les projets de loi sont déposés soit à la Chambre des députés, soit au Sénat, le gouvernement veillant à déposer un nombre égal de textes dans les deux assemblées. En règle générale, les projets les plus importants sont présentés dans l'assemblée où le gouvernement dispose de la plus forte majorité.

La première lecture

Elle a lieu dans l'assemblée où le texte a été déposé. C'est le président de l'assemblée qui attribue les textes aux commissions et qui choisit la procédure d'examen.

- La commission siège généralement comme organe de préparation (*sede referente*) : elle examine les textes et les amende. L'assemblée délibère ensuite en séance plénière sur les textes qui résultent des travaux de la commission.

Au cours des travaux, la commission peut, à l'unanimité, demander au président à changer de procédure pour siéger comme organe législatif à part entière ou comme organe de rédaction.

- Lorsque la commission siège comme organe de rédaction (*sede redigente*), elle rédige un texte qui est soumis à l'assemblée en séance plénière, selon une procédure simplifiée, sans examen des amendements.

Cette procédure peut être choisie au Sénat dès le début de la procédure et à la Chambre des députés, seulement après la discussion générale. Elle est très peu utilisée.

- La commission en tant qu'organe législatif (*sede deliberante* au Sénat et *sede legislativa* à la Chambre des députés) peut adopter seule un projet, sans discussion ni vote par l'assemblée plénière. Toutefois, à tout moment, le texte peut être renvoyé en séance plénière à la demande du gouvernement, d'un dixième des membres de l'assemblée ou d'un cinquième des membres de la commission.

Cette procédure n'est choisie en principe que pour des textes urgents, très techniques, ou de portée mineure. Elle ne peut concerner les lois constitutionnelles, électorales, budgétaires, la ratification des traités...

La deuxième lecture

Après adoption par la première chambre, le texte est transmis à l'autre chambre.

La deuxième lecture a lieu pratiquement dans les mêmes conditions que la première.

Si le texte est modifié, il est à nouveau transmis à la première chambre.

La navette

Le texte est transmis d'une chambre à l'autre jusqu'à l'adoption d'un texte en termes strictement identiques, car il n'existe aucun organe de conciliation.

La promulgation

Les lois sont promulguées par le président de la République dans le mois qui suit leur adoption, à moins que les chambres aient fixé un délai inférieur.

Le président de la République a la possibilité d'adresser un message motivé aux chambres pour demander une nouvelle délibération avant de promulguer la loi. Si les chambres adoptent de nouveau la loi, celle-ci doit être promulguée.

LES PROCÉDURES LÉGISLATIVES SPÉCIALES

Les lois constitutionnelles

Dans chaque chambre, les lois constitutionnelles doivent faire l'objet de deux délibérations, séparées par au moins trois mois. Lors de la seconde délibération, la majorité absolue des membres de chaque chambre doit être obtenue.

Les lois constitutionnelles sont soumises à référendum lorsque, dans les trois mois qui suivent leur publication, le cinquième des membres d'une chambre, 500 000 électeurs ou cinq conseils régionaux le demandent. Si elles ne recueillent pas la majorité des suffrages exprimés, elles ne sont pas promulguées.

Il n'y a pas de référendum si, lors de la seconde délibération, elles ont été approuvées par chacune des deux chambres à la majorité des deux tiers de leurs membres.

Les lois de finances

Pour respecter l'égalité des deux chambres, les projets de loi de finances sont déposés alternativement à la Chambre des députés et au Sénat.

Ils doivent être examinés dans le délai de quarante-cinq jours à partir de la distribution du projet.

Les lois d'amnistie

Elles sont adoptées par un vote sur chaque article et par un vote final à la majorité des deux tiers des membres de chaque chambre.

**LA PARTICIPATION DES CHAMBRES HAUTES
À L'ÉLABORATION DE LA LOI**

LUXEMBOURG

Même si la Chambre des députés est seule compétente pour voter la loi, le Conseil d'État participe à son élaboration.

Il rend un avis préalable sur tous les projets de loi et sur toutes les propositions de loi, sauf en cas d'urgence, reconnue d'un commun accord entre le gouvernement et la Chambre des députés. Toutefois, même dans ce cas, la Chambre des députés ne peut pas procéder au vote sur l'ensemble sans avoir pris connaissance de l'avis du Conseil d'État.

Il est saisi de tous les amendements apportés aux textes qui lui ont été soumis, aucune modification ne pouvant être adoptée par la Chambre des députés sans avoir fait l'objet d'un avis de sa part.

Il statue sur les demandes de dispense de seconde délibération. En effet, l'article 59 de la Constitution impose à la Chambre des députés une seconde délibération de toutes les lois, à moins que le Conseil d'État n'exprime son accord avec la décision de dispense prise par les députés. Lorsque ce n'est pas le cas, la Chambre des députés doit réexaminer le texte.

LA PARTICIPATION DES CHAMBRES HAUTES À L'ÉLABORATION DE LA LOI

PAYS-BAS

D'après l'article 81 de la Constitution, «*les lois sont établies en commun par le gouvernement et les États généraux* ». Ceux-ci comprennent la Première chambre, qui compte 75 sénateurs, et la Seconde chambre, qui compte 250 députés.

1) La Chambre haute a-t-elle le droit d'initiative ?

La Première chambre des États généraux ne dispose pas de l'initiative législative, qui est réservée à la Seconde chambre et au gouvernement.

2) La Chambre haute a-t-elle le droit d'amendement ?

La Première chambre ne peut pas amender les textes qui lui sont soumis. Elle peut seulement les approuver ou les rejeter en bloc, après les avoir examinés en commission.

3) La Chambre haute a-t-elle la possibilité de faire prévaloir sa position ?

Aucun texte ne peut être adopté définitivement sans l'accord de la Première chambre.

LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE ORDINAIRE

Le dépôt

Les projets de loi du gouvernement sont nécessairement déposés à la Seconde chambre. Comme par ailleurs les membres de la Première chambre ne disposent pas du droit d'initiative, aucun texte n'est déposé à la Première chambre, de sorte que la procédure législative commence toujours à la Seconde chambre.

L'examen par la Seconde chambre

Après examen par la commission compétente, les textes sont soumis à l'assemblée plénière. Des amendements peuvent être présentés aussi bien par les députés que par les membres du gouvernement. Chaque texte fait l'objet d'une seule lecture, l'examen en séance publique n'ayant lieu que lorsque la commission estime qu'il a été suffisamment préparé.

L'examen par la Première chambre

Après adoption par la Seconde chambre, les textes sont transmis à la Première chambre, où ils sont examinés par la commission compétente avant d'être soumis à l'assemblée plénière. **Le débat en séance publique ne peut avoir lieu que si la commission estime qu'il a été suffisamment préparé et qu'elle a reçu du gouvernement tous les éclaircissements souhaités, ce qu'elle manifeste par la publication d'un « rapport définitif ».**

Après avoir étudié le texte transmis par la Seconde chambre, la commission de la Première chambre dispose de trois possibilités.

- Elle peut émettre un « rapport définitif », ce qui signifie qu'elle n'a ni remarques ni questions. Dans cette hypothèse, elle peut cependant se réserver le droit de revenir sur le contenu du texte lors de la délibération en séance publique. Le rapport définitif peut également être un rapport « en blanc », ce qui permet au texte d'être adopté sans délibération en séance publique et sans vote.
- La commission peut rédiger un rapport dans lequel elle transmet ses observations au gouvernement et auquel ce dernier réagit par une « note en réponse au rapport ». Cette procédure ne requiert pas la poursuite des travaux en commission, le débat en séance publique pouvant se tenir dès réception de la note.
- Lorsqu'elle souhaite pouvoir examiner la réponse du gouvernement, la commission élabore un « rapport provisoire », qui exige que le gouvernement réponde par un mémoire.

À la réception du mémoire, la commission prend la décision de publier soit un rapport définitif, ce qui permet à l'assemblée plénière de se prononcer sur le texte, soit un

deuxième rapport provisoire. Pour cela, il suffit qu'un seul commissaire réclame, dans les dix jours suivant la réception du mémoire, la tenue d'une réunion de la commission.

À la réception du deuxième mémoire, seul un rapport définitif peut être établi, à moins que l'assemblée plénière ne se prononce sur la rédaction d'un troisième rapport provisoire, ce qui ne s'est jamais produit.

L'assemblée plénière délibère sur l'ensemble du texte puis se prononce par un vote. **La Première chambre adopte ou rejette en bloc les textes qui lui sont transmis par l'autre assemblée. Il n'existe aucune procédure de conciliation entre les deux assemblées.** Entre 1945 et 1999, la Première chambre a utilisé son droit de veto une quarantaine de fois. Elle en fait un usage plus intensif depuis le début des années 80. En pratique, la Première chambre concentre de plus en plus son examen sur les aspects juridiques, palliant ainsi l'absence d'une cour constitutionnelle.

La promulgation

Après avoir été adopté par la Première chambre, les textes sont adressés au Roi, qui les signe, puis au ministre compétent, qui les contresigne. Ils sont ensuite promulgués au journal officiel.

LES PROCÉDURES LÉGISLATIVES SPÉCIALES

Les lois constitutionnelles

Dans un premier temps, les projets et les propositions de loi constitutionnelle suivent la procédure législative ordinaire. Après leur adoption, la Seconde chambre est dissoute et des élections législatives ont lieu.

Après les élections, les nouveaux élus de la Seconde chambre et les membres de la Première chambre se réunissent pour délibérer et statuer ensemble sur la révision constitutionnelle. Celle-ci est adoptée si elle obtient une majorité des deux tiers des suffrages exprimés.

LA PARTICIPATION DES CHAMBRES HAUTES À L'ÉLABORATION DE LA LOI

POLOGNE

Aux termes de l'article 95 de la Constitution, «*la Diète et le Sénat exercent en République de Pologne le pouvoir législatif.*»

1) La Chambre haute a-t-elle le droit d'initiative ?

Le Sénat dans son ensemble dispose du droit d'initiative législative. À l'origine d'une proposition de loi d'origine sénatoriale, il y a une motion, émanant d'une commission ou d'au moins dix sénateurs. Si la motion est adoptée par le Sénat à la suite d'une procédure d'examen *ad hoc* comportant trois lectures et similaire à la procédure législative suivie à la Diète (voir page suivante), la proposition est transmise à la Diète.

À la Diète, le droit d'initiative législative peut être exercé par une commission ou par au moins quinze députés. Par ailleurs, le président de la République, le conseil des ministres et le peuple (100 000 électeurs) disposent de ce droit.

2) La Chambre haute a-t-elle le droit d'amendement ?

Le Sénat peut amender les textes qui lui sont transmis par la Diète.

3) La Chambre haute a-t-elle la possibilité de faire prévaloir sa position ?

Sauf pour les révisions constitutionnelles, qui doivent être adoptées par les deux assemblées dans les mêmes termes, la Diète peut surmonter l'opposition du Sénat. Lorsque le Sénat a rejeté ou amendé un texte qu'elle a adopté, la Diète peut rétablir ce texte par une décision prise à la majorité absolue des voix, la moitié des députés étant présents.

LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE ORDINAIRE

Le dépôt

Les projets de loi du gouvernement doivent être déposés à la Diète. Les propositions de loi d'origine sénatoriale sont transmises à la Diète dès que la motion dont elles sont issues a été adoptée, sans que la Diète soit tenue par aucun délai pour les examiner.

L'examen par la Diète

Quel qu'en soit le promoteur, tout texte est d'abord examiné par la Diète, où il fait l'objet de trois lectures.

La première lecture, consacrée à une présentation générale du texte, a lieu en commission ou, pour les textes les plus importants, en séance publique. Dans cette hypothèse, elle peut se solder par un rejet définitif du texte. En général, elle se poursuit par le renvoi en commission. Après un examen détaillé, la commission recommande le plus souvent l'adoption du texte, mais amendé.

La deuxième lecture commence avec la présentation du rapport de la commission devant l'assemblée plénière. De nouveaux amendements peuvent être déposés, en particulier par le représentant du Sénat lorsque le texte discuté est une proposition de loi d'origine sénatoriale.

Pendant la deuxième lecture, le président peut refuser les amendements qui n'ont pas été soumis préalablement à la commission, ce qui rend une troisième lecture nécessaire.

La troisième lecture permet l'examen du rapport additionnel de la commission, qui porte sur les amendements et les motions présentés au cours de la deuxième lecture. La troisième lecture s'achève par le vote sur l'ensemble. L'adoption requiert la majorité simple et la présence d'au moins la moitié des députés.

L'examen par le Sénat

Il a lieu dans les **trente jours** qui suivent la transmission, faute de quoi le Sénat est réputé approuver le texte tel qu'il résulte des délibérations de la Diète. Ce délai est ramené à quatorze jours pour les projets de loi que le conseil des ministres a qualifiés d'urgents.

Le Sénat peut :

– adopter le texte sans aucune modification ;

- l'amender ;
- le rejeter.

Les votes ont lieu à la majorité simple, mais en présence de la moitié au moins des sénateurs.

Le second examen par la Diète

Il n'a lieu que si le Sénat a amendé ou rejeté le texte.

Par un vote à la majorité absolue, la moitié des députés devant être présents, la Diète décide de confirmer ou d'infirmier la position du Sénat.

Le texte définitif est donc soit celui qui résulte du premier examen par la Diète, soit celui qui résulte des travaux du Sénat.

La promulgation

Le président de la République signe la loi que lui transmet la Diète dans un délai de vingt et un jours (sept lorsque l'urgence a été déclarée). Il peut saisir le Tribunal constitutionnel avant d'ordonner la promulgation. Il peut également opposer un veto motivé, que la Diète peut surmonter à la majorité des trois cinquièmes et en présence de la moitié de ses membres

LES PROCÉDURES LÉGISLATIVES SPÉCIALES

Les lois constitutionnelles

Elles doivent être adoptées en termes identiques par les deux assemblées, le Sénat disposant d'un délai de soixante jours pour examiner le texte qui lui est transmis par la Diète.

Lorsqu'elles portent sur les principes fondamentaux de la République, les droits de l'homme ou la procédure de révision constitutionnelle, ces lois peuvent, dans les soixante jours qui suivent leur adoption par le Sénat, être soumises à référendum à la demande du Sénat. Une telle demande peut également être présentée par un cinquième des députés ou par le président de la République.

Les lois de finances

Elles sont adoptées selon la procédure ordinaire. Le Sénat dispose de vingt jours pour se prononcer sur les projets de loi de finances.

L'organisation des référendums

Des référendums « *sur les affaires d'une importance particulière pour l'État* » peuvent être organisés à l'initiative de la Diète ou du président de la République. Lorsque l'initiative émane du président de la République, le Sénat doit l'approuver à la majorité absolue et en présence de la moitié de ses membres.

LA PARTICIPATION DES CHAMBRES HAUTES À L'ÉLABORATION DE LA LOI

ROUMANIE

D'après l'article 72 de la Constitution, « *le Parlement adopte des lois constitutionnelles, des lois organiques et des lois ordinaires* », le Parlement étant formé par la Chambre des députés et par le Sénat.

1) La Chambre haute a-t-elle le droit d'initiative ?

Les sénateurs partagent le droit d'initiative législative avec les députés, le gouvernement et le peuple (250 000 électeurs).

2) La Chambre haute a-t-elle le droit d'amendement ?

Les sénateurs disposent du même droit d'amendement que les députés.

3) La Chambre haute a-t-elle la possibilité de faire prévaloir sa position ?

Les deux assemblées jouissent des mêmes pouvoirs en matière législative.

LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE ORDINAIRE

Le dépôt

Les projets de loi sont, au choix du gouvernement, déposés dans l'une ou l'autre assemblée.

La première lecture

Elle a lieu dans l'assemblée où le texte est déposé, c'est-à-dire :

- à la Chambre des députés ou au Sénat pour les projets de loi ;
- à la Chambre des députés pour les propositions de loi déposées par les députés ;
- au Sénat pour les propositions de loi déposées par les sénateurs.

Les textes sont adoptés à la majorité des membres présents. Après adoption par une assemblée, ils sont transmis à l'autre. Si la Chambre des députés et le Sénat adoptent le même texte, celui-ci devient définitif.

La deuxième lecture

Elle a lieu lorsque la deuxième assemblée saisie a rejeté le texte adopté par la première. Celui-ci est alors à nouveau transmis à la première puis, le cas échéant, à la deuxième. Tout rejet du texte est alors définitif.

La commission mixte paritaire

Lorsque les deux assemblées adoptent des textes différents, après que la première lecture a eu lieu dans chaque assemblée, leurs présidents convoquent une commission mixte paritaire. Composée de sept députés et de sept sénateurs, elle doit proposer un texte de compromis, dont chacune des assemblées est ensuite saisie.

La réunion des deux assemblées en séance commune

Lorsque la commission mixte paritaire ne parvient pas à un accord ou lorsque le texte de la commission mixte paritaire est rejeté par l'une des assemblées, les dispositions restant en

discussion sont soumises aux deux assemblées réunies en séance commune (6). Leur adoption requiert la majorité des membres présents.

La promulgation

Le texte adopté est transmis pour promulgation au président de la République, qui peut, dans le délai de vingt jours, demander au Parlement une nouvelle délibération.

(6) Les députés sont plus nombreux que les sénateurs. En effet, les premiers sont élus au suffrage universel direct à raison d'un député pour 70 000 habitants, tandis que les sénateurs, également élus au suffrage universel direct, représentent chacun 160 000 habitants.

LES PROCÉDURES LÉGISLATIVES SPÉCIALES

Les lois constitutionnelles

La procédure législative ordinaire s'applique. Cependant :

- lorsqu'elle est d'origine parlementaire, l'initiative de la révision doit émaner d'au moins un quart des députés ou d'au moins un quart des sénateurs ;
- l'adoption dans chaque chambre requiert la majorité des deux tiers des membres ;
- en cas d'échec de la commission mixte paritaire, les députés et les sénateurs, réunis en Congrès, doivent approuver la révision à la majorité des trois quarts des membres ;
- pour devenir définitive, la révision doit être approuvée par référendum.

Les lois organiques

La procédure législative ordinaire s'applique, mais l'adoption d'une loi organique requiert l'approbation de la majorité des membres de chaque assemblée.

L'organisation des référendums

Le président de la République ne peut prendre l'initiative d'organiser un référendum qu'après avoir consulté les deux assemblées.

LA PARTICIPATION DES CHAMBRES HAUTES À L'ÉLABORATION DE LA LOI

SLOVÉNIE

La Constitution prévoit que les lois sont adoptées par la seule Assemblée nationale et limite la compétence législative du Conseil national.

Le Conseil national peut :

- suggérer à l'Assemblée nationale d'adopter des lois ou des amendements ;
- exiger de l'Assemblée nationale la tenue d'un référendum législatif ;

- demander à l'Assemblée nationale de délibérer une seconde fois sur une loi avant sa promulgation. Il dispose d'un délai de sept jours après l'adoption d'un texte pour demander à l'Assemblée nationale de le réexaminer. L'Assemblée nationale peut confirmer sa position par un vote de la majorité de ses membres, à moins qu'il ne s'agisse d'un texte dont l'adoption requiert une majorité qualifiée. De décembre 1992, date de son institution, à janvier 2000, le Conseil national a opposé son veto suspensif cinquante et une fois et, dans dix cas, l'Assemblée nationale ne l'a pas surmonté.

LA PARTICIPATION DES CHAMBRES HAUTES À L'ÉLABORATION DE LA LOI

SUISSE

Aux termes de l'article 163 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (7), « *L'Assemblée fédérale édicte les dispositions fixant des règles de droit sous la forme d'une loi fédérale ou d'une ordonnance.* » L'Assemblée fédérale se compose de deux chambres, le Conseil national, qui comprend 200 députés élus au suffrage universel direct, et le Conseil des États, constitué de 46 députés des cantons.

L'article 148 de la Constitution fédérale précise que le Conseil national et le Conseil des États sont dotés des mêmes compétences.

1) La Chambre haute a-t-elle le droit d'initiative ?

Le Conseil des États dispose du même droit d'initiative que le Conseil national : une proposition du Conseil des États peut émaner d'un de ses membres, d'un groupe politique ou d'une commission. Par ailleurs, le Conseil fédéral, c'est-à-dire l'exécutif fédéral, et chacun des cantons, disposent également de ce droit. En revanche, l'initiative populaire ne peut porter que sur les dispositions constitutionnelles.

2) La Chambre haute a-t-elle le droit d'amendement ?

Le Conseil des États, comme le Conseil national, a le droit d'amender les textes qui lui sont soumis.

3) La Chambre haute a-t-elle la possibilité de faire prévaloir sa position ?

Tous les textes doivent être adoptés en termes identiques par les deux conseils.

(7) Cette nouvelle Constitution est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000.

LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE ORDINAIRE

Elle repose sur le principe de **l'adoption des textes en termes strictement identiques par les deux assemblées.**

Le dépôt

Les projets de loi du Conseil fédéral sont transmis soit au Conseil national, soit au Conseil des États, les présidents des deux assemblées se concertant pour la priorité d'attribution. À défaut d'accord, l'assemblée saisie la première est tirée au sort. Il en va de même pour les initiatives des cantons.

L'examen préalable

Seules, les initiatives parlementaires et celles des cantons y sont soumises. Cette procédure permet à l'assemblée saisie de prendre une décision sur la suite à donner à l'initiative.

L'examen par le premier conseil

Les textes sont étudiés par une commission, puis soumis à l'assemblée plénière. La délibération en séance publique comporte trois phases :

– l'« entrée en matière », qui consiste en une discussion générale suivie d'une délibération sur le passage à l'examen détaillé du texte ;

– la discussion par articles, qui porte sur le texte proposé par la commission, et qui comprend l'examen et le vote des amendements ;

– le vote sur l'ensemble.

Le texte est transmis au deuxième conseil même si le premier conseil refuse l'« entrée en matière ».

L'examen par le deuxième conseil

Il a lieu dans les mêmes conditions que dans le premier conseil.

La suite de la procédure parlementaire

La procédure se poursuit aussi longtemps que les deux assemblées n'ont pas adopté les textes en termes strictement identiques.

Pour limiter le nombre des navettes, une procédure de conciliation a été adoptée en 1902 : après trois délibérations dans chaque conseil, une **conférence de conciliation**, composée de treize membres de chacun des deux conseils, est chargée d'élaborer un texte de compromis. Si elle y parvient, ce texte est soumis aux deux assemblées. Elles peuvent l'accepter ou le rejeter. Si l'une d'elles le rejette, le texte est repoussé.

La conférence de conciliation n'a été convoquée qu'une vingtaine de fois depuis 1902.

En cas de divergence entre les deux conseils sur l'« entrée en matière », il faut que l'un des deux la refuse deux fois pour que le texte soit définitivement rejeté.

Le vote final

Après que chaque conseil a adopté le même texte, ce dernier est examiné par la **commission de rédaction**. Commune aux deux conseils, cette commission procède aux corrections de forme.

Le texte est ensuite soumis au **vote final : les deux conseils doivent se prononcer une dernière fois pour confirmer ou infirmer leur vote précédent. En cas de rejet par l'un des deux conseils, le texte est repoussé définitivement.**

La promulgation

Après le vote final, le texte est transmis par le conseil qui l'a examiné en premier au Conseil fédéral « *pour qu'il en assure la publication et l'exécution* ».

Le référendum

Toutes les lois fédérales peuvent être soumises à référendum à la demande de 50 000 électeurs ou de huit cantons.

En pratique, les lois plus importantes sont ratifiées par le peuple.

LES PROCÉDURES LÉGISLATIVES SPÉCIALES

Les lois constitutionnelles

En matière constitutionnelle, le peuple détient également le droit d'initiative.

Après avoir été adoptées par les deux conseils selon la procédure législative ordinaire, les révisions constitutionnelles sont nécessairement soumises à référendum.

Les lois de ratification des traités

Lorsqu'elles comportent l'adhésion à une organisation de sécurité collective ou à une communauté supranationale, elles doivent être soumises à référendum.

LA PARTICIPATION DES CHAMBRES HAUTES À L'ÉLABORATION DE LA LOI

RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Aux termes de l'article 15 de la Constitution, le pouvoir législatif est exercé par le Parlement, qui se compose de la Chambre des députés et du Sénat.

1) La Chambre haute a-t-elle le droit d'initiative ?

Le Sénat dans son ensemble partage le droit d'initiative avec les députés, qui l'exercent individuellement, avec les groupes politiques de la Chambre des députés, avec le gouvernement et avec les conseils régionaux.

2) La Chambre haute a-t-elle le droit d'amendement ?

Le Sénat partage le droit d'amendement avec la Chambre des députés.

3) La Chambre haute a-t-elle la possibilité de faire prévaloir sa position ?

La Chambre des députés peut surmonter l'opposition du Sénat : lorsque celui-ci a rejeté ou amendé un texte qu'elle a adopté, elle peut le rétablir par une décision prise à la majorité de l'ensemble de ses membres.

Cependant, l'accord du Sénat est nécessaire à l'adoption des révisions constitutionnelles, des projets de loi de ratification des traités relatifs aux droits de l'homme et des textes le concernant tout particulièrement (loi électorale, loi sur les relations entre les deux assemblées et loi portant approbation de son propre règlement).

LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE ORDINAIRE

Le dépôt

Tous les projets de loi sont déposés à la Chambre des députés.

Les propositions de loi que le Sénat décide de présenter sont immédiatement transmises à la Chambre des députés, de sorte que la procédure législative commence toujours à la Chambre des députés.

L'examen par la Chambre des députés

Chaque texte fait l'objet de trois lectures :

– la première lecture consiste en un débat général, à la suite duquel l'assemblée peut rejeter définitivement le texte ou le renvoyer à la commission compétente ;

– la seconde lecture correspond à l'examen détaillé et se termine par l'adoption d'un texte amendé, à moins que l'assemblée ne décide de renvoyer le texte à la commission ;

– la troisième lecture est réservée aux corrections purement techniques et formelles.

L'examen par le Sénat

Les textes adoptés par la Chambre des députés sont transmis au Sénat, qui dispose de **trente jours** pour les examiner. Il peut les adopter, les rejeter ou les amender. S'il ne se prononce pas dans le délai prévu, il est présumé les avoir adoptés sans modification.

Le second examen par la Chambre des députés

Il n'a lieu que si le Sénat a amendé ou rejeté le texte adopté par la Chambre des députés.

Par un vote à la majorité de l'ensemble de ses membres, celle-ci ne peut plus alors que confirmer ou infirmer la position du Sénat, sans pouvoir présenter d'amendements. De ce fait, le texte définitif est soit celui qui résulte du premier examen par la Chambre des députés, soit celui qui résulte des travaux du Sénat.

La promulgation

Avant de promulguer une loi, le président de la République peut, dans les quinze jours, exercer son veto suspensif et demander à la Chambre des députés une nouvelle délibération.

Aucun amendement n'est recevable et la Chambre des députés doit se prononcer à la majorité de l'ensemble de ses membres. Si le texte est à nouveau voté, la loi doit être promulguée. Dans le cas contraire, la loi est présumée ne pas avoir été adoptée.

LES PROCÉDURES LÉGISLATIVES SPÉCIALES

Les lois constitutionnelles

Les lois constitutionnelles doivent être adoptées par chacune des deux assemblées à la majorité des trois cinquièmes des présents. Le président de la République ne peut pas exercer son droit de veto.

Les lois de finances

Elles sont examinées et adoptées seulement par la Chambre des députés.

Les lois de ratification des traités

Les traités concernant les droits de l'homme et les libertés fondamentales doivent être adoptés par chacune des deux assemblées à la majorité des trois cinquièmes des présents.

Les autres traités sont adoptés selon la procédure législative ordinaire.

Les lois faisant l'objet de l'article 40 de la Constitution

Il s'agit de la loi électorale, des lois sur les relations entre les deux assemblées et sur les relations entre les assemblées et les autres organes, ainsi que de la loi portant règlement du Sénat. L'adoption de ces lois requiert l'accord du Sénat.

SÉNAT : 15, rue de Vaugirard - 75291 PARIS Cedex 06
Espace Librairie du Sénat : Tél. 01.42.34.21.21 - Fax 01.42.34.35.26
Service des Affaires européennes : Tél. 01.42.34.22.30 - Fax 01.42.34.38.40
Internet : <http://www.senat.fr/europe>

ISSN 1263-1760

Prix: 15 F
2,29 €