



Mai 2025

DIRECTION DE LA SÉANCE

LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
I. LE DÉPÔT ET L'ENVOI DU TEXTE À LA COMMISSION	3
A. LE DÉPÔT.....	3
B. L'ÉTUDE D'IMPACT : UNE ANNEXE AU PROJET DE LOI	3
1. La possibilité pour la Conférence des Présidents de constater que les règles relatives aux études d'impact sont méconnues.....	4
2. Les précisions apportées par la jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	6
C. L'AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT.....	8
D. L'ENVOI À UNE COMMISSION PERMANENTE OU SPÉCIALE.....	8
E. L'ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE	10
II. L'INSCRIPTION À L'ORDRE DU JOUR.....	11
A. LE PARTAGE DE L'ORDRE DU JOUR	11
B. LES RÈGLES SPÉCIFIQUES D'INSCRIPTION À L'ORDRE DU JOUR.....	12
1. Les délais constitutionnels et conventionnels d'inscription à l'ordre du jour.....	12
2. Le protocole social.....	13
III. LA DISCUSSION EN COMMISSION	17
A. L'ÉTABLISSEMENT DU TEXTE DE LA COMMISSION	17
1. La date de la première réunion de la commission	17
2. L'exercice du droit d'amendement en commission.....	17
3. Le contrôle de la recevabilité financière et sociale des amendements	18
4. Le contrôle des irrecevabilités législatives résultant de l'article 45 de la Constitution	19
5. Le compte rendu de la commission	19
6. La publication du rapport de la commission et du texte qu'elle propose au Sénat	20
B. L'EXAMEN EN COMMISSION DES AMENDEMENTS DE SÉANCE.....	21
1. L'avis de la commission saisie au fond.....	21
2. Le contrôle par la commission saisie au fond des irrecevabilités législatives au regard de l'article 45 de la Constitution.....	21
3. Le contrôle des autres irrecevabilités	23
IV. L'EXAMEN EN SÉANCE PLÉNIÈRE.....	25
A. LES INTERVENTIONS DU GOUVERNEMENT ET DES COMMISSIONS.....	27
B. LES MOTIONS DE PROCÉDURE.....	27
C. LE TEMPS DES GROUPES	30
1. L'ordre de passage des orateurs	30
2. L'organisation du temps des groupes.....	30

D. LA DISCUSSION DES ARTICLES ET DES AMENDEMENTS.....	31
1. <i>Le contrôle « ex post » des irrecevabilités</i>	31
2. <i>L'aménagement de la discussion commune des amendements</i>	33
3. <i>Les temps de parole dans la discussion des articles</i>	33
V. LE VOTE SUR L'ENSEMBLE DU TEXTE.....	34
A. LE VOTE SANS DÉBAT DES CONVENTIONS INTERNATIONALES OU FISCALES.....	34
B. LE VOTE SUR L'ENSEMBLE DES PROJETS ET PROPOSITIONS DE LOI EN SÉANCE PLÉNIÈRE	35
VI. LES ESPACES RÉSERVÉS AUX GROUPES D'OPPOSITION ET MINORITAIRES	36
A. LE NOMBRE ET LA DURÉE DES ESPACES RÉSERVÉS	36
B. LES SUJETS SUSCEPTIBLES D'ÊTRE INSCRITS À L'ORDRE DU JOUR D'UN ESPACE RÉSERVÉ	36
C. LES DÉLAIS APPLICABLES.....	36
D. LES GARANTIES APPORTÉES AU GROUPE AUTEUR DE LA DEMANDE D'INSCRIPTION	37
1. <i>L'examen des propositions de loi sénatoriales et des propositions de résolution européenne inscrites en première lecture dans les espaces réservés</i>	37
2. <i>L'examen des autres textes inscrits dans les espaces réservés</i>	38
VII. LA PROCÉDURE DE LÉGISLATION EN COMMISSION	38

Le présent guide a pour objet de présenter de façon aussi synthétique que possible la procédure d'examen des textes législatifs :

1. Le dépôt et l'envoi à une commission permanente ou spéciale ;
2. L'inscription à l'ordre du jour ;
3. La discussion en commission :
 - l'établissement par la commission de son texte ;
 - l'examen en commission des amendements déposés en vue de la séance ;
4. L'examen en séance plénière ;
5. Le vote sur l'ensemble du texte ;
6. Les espaces réservés aux groupes d'opposition et minoritaires ;
7. La procédure de législation en commission.

I. LE DÉPÔT ET L'ENVOI DU TEXTE À LA COMMISSION

A. LE DÉPÔT

Les textes déposés au Sénat (projet de loi, proposition de loi transmise par l'Assemblée nationale ou proposition de loi ou de résolution des sénateurs) sont enregistrés à la Présidence le jour de leur dépôt, que le Sénat tienne ou non séance (article 24, alinéa 1, du Règlement).

L'ensemble des opérations fait l'objet d'une insertion au *Journal officiel* afin de permettre la computation des délais d'examen en première lecture prescrits par l'article 42, alinéa 3, de la Constitution (sauf engagement de la procédure accélérée par le Gouvernement : six semaines entre le dépôt d'un projet ou d'une proposition de loi devant la première assemblée saisie et sa discussion en séance, quatre semaines entre la transmission du texte à la seconde assemblée saisie et sa discussion en séance).

Concrètement, le dépôt se fait auprès de la direction de la Séance - division des lois et de la légistique - à l'adresse électronique suivante : depots@senat.fr

Tout dépôt d'une proposition de loi ou de résolution doit nécessairement comporter trois éléments :

- un intitulé ;
- un exposé des motifs ;
- un dispositif.

L'absence de l'un de ces trois éléments ne permet pas d'assurer le dépôt du document. De même, le texte déposé doit modifier des dispositions de nature législative et non réglementaire.

B. L'ÉTUDE D'IMPACT : UNE ANNEXE AU PROJET DE LOI

L'article 39, alinéa 3, de la Constitution dispose que « *la présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique.* »

L'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 prévoit ainsi que **les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact** et que les documents rendant compte de cette étude d'impact sont déposés en même temps que le projet de loi auquel ils se rapportent.

Le contenu des études d'impact

Article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009

« Les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact. Les documents rendant compte de cette étude d'impact sont joints aux projets de loi dès leur transmission au Conseil d'État. Ils sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi auxquels ils se rapportent.

« Ces documents définissent les objectifs poursuivis par le projet de loi, recensent les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposent les motifs du recours à une nouvelle législation.

« Ils exposent avec précision :

« - l'articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration, et son impact sur l'ordre juridique interne ;

« - l'état d'application du droit sur le territoire national dans le ou les domaines visés par le projet de loi ;

« - les modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées, les textes législatifs et réglementaires à abroger et les mesures transitoires proposées ;

« - les conditions d'application des dispositions envisagées dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l'absence d'application des dispositions à certaines de ces collectivités ;

« - l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue ;

« - l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public ;

« - les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État ;

« - s'il y a lieu, les suites données par le Gouvernement à l'avis du Conseil économique, social et environnemental ;

« - la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires. »

1. La possibilité pour la Conférence des Présidents de constater que les règles relatives aux études d'impact sont méconnues

Aux termes de l'article 39, alinéa 4, de la Constitution, *« les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des Présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. »*

Si le projet de loi a été déposé en premier au Sénat, la Conférence des Présidents dispose, en application de l'article 9 de la loi organique du 15 avril 2009 et de l'article 29 du Règlement du Sénat, d'un **délaï de dix jours suivant le dépôt pour effectuer ce constat**. Lorsque le Parlement n'est pas en session, ce délai est suspendu jusqu'au dixième jour qui précède le début de la session suivante.

Pour la computation de ce délai, il n'est pas tenu compte du jour du dépôt (*dies a quo*) : soit un projet de loi déposé le mercredi 5 juin 2019, la Conférence des Présidents a jusqu'au samedi 15 juin 2019 pour constater la méconnaissance de la loi organique.

La Conférence des Présidents statue sur cette question selon les règles de vote prévues à l'article 29, alinéa 8, du Règlement : il est attribué à chaque président de groupe un nombre de voix égal au nombre des membres de son groupe, déduction faite de ceux qui sont membres de la Conférence des Présidents.

Si la Conférence des Présidents constate que les règles de la loi organique sur les conditions de présentation des projets de loi sont méconnues, le projet de loi ne peut être inscrit à l'ordre du jour du Sénat.

En cas de désaccord du Gouvernement sur ce constat, le Président du Sénat ou le Premier ministre saisit le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours (article 39, alinéa 4, de la Constitution). Le Premier ministre et les Présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale sont avisés de cette saisine. La décision du Conseil constitutionnel est motivée, notifiée aux Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat ainsi qu'au Premier ministre et publiée au *Journal officiel* (article 26-1 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel).

Si le Gouvernement se range à la décision de la Conférence des Présidents ou si cette décision est validée par le Conseil constitutionnel, le projet de loi ne peut être inscrit à l'ordre du jour du Sénat, sauf rectification de l'étude d'impact et, par voie de conséquence, du dépôt.

Les projets de loi non soumis à l'obligation d'une étude d'impact

Article 11 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009

« L'article 8 n'est pas applicable aux projets de révision constitutionnelle, aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale, aux projets de loi de programmation visés au vingt et unième alinéa de l'article 34 [sur les orientations pluriannuelles des finances publiques] ainsi qu'aux projets prorogeant des états de crise.

« Les dispositions des projets de loi par lesquelles le Gouvernement demande au Parlement, en application de l'article 38 de la Constitution, l'autorisation de prendre des mesures par ordonnances sont accompagnées, dès leur transmission au Conseil d'État, des documents visés aux deuxième à septième alinéas et à l'avant-dernier alinéa de l'article 8. Ces documents sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi comprenant les dispositions auxquelles ils se rapportent.

« L'article 8 n'est pas applicable aux projets de loi présentés au titre de l'article 53 de la Constitution. Toutefois, le dépôt de ces projets est accompagné de documents précisant les objectifs poursuivis par les traités ou accords, estimant leurs conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, analysant leurs effets sur l'ordre juridique français et présentant l'historique des négociations, l'état des signatures et des ratifications, ainsi que, le cas échéant, les réserves ou déclarations interprétatives exprimées par la France. »

2. Les précisions apportées par la jurisprudence du Conseil constitutionnel

Dans sa décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009, le Conseil constitutionnel a apporté une triple précision :

– *« L'élaboration d'études particulières répondant à chacune des prescriptions de ces alinéas [de l'article 8 de la loi organique] ne saurait être exigée que pour autant que ces prescriptions ou l'une ou l'autre d'entre elles trouvent effectivement à s'appliquer compte tenu de l'objet des dispositions du projet de loi en cause. » ;*

– *« Si, par suite des circonstances, tout ou partie d'un document constituant l'étude d'impact d'un projet de loi venait à être mis à la disposition de la première assemblée saisie de ce projet après la date de dépôt de ce dernier, le Conseil constitutionnel apprécierait, le cas échéant, le respect des dispositions précitées de l'article 8 de la loi organique au regard des **exigences de la continuité de la vie de la Nation.** » ;*

- L'obligation d'annexer aux projets de loi tendant à autoriser la ratification ou l'approbation d'un traité ou d'un accord international les « réserves ou déclarations interprétatives exprimées par la France » « ne porte pas atteinte à la liberté du pouvoir exécutif, à l'occasion de la ratification d'un traité ou d'un accord, de déposer des réserves, de renoncer à des réserves qu'il avait envisagé de déposer et dont il avait informé le Parlement, ou, après la ratification, de lever des réserves qu'il aurait auparavant formulées. »

Dans sa décision n° 2010-603 DC du 11 février 2010, le Conseil constitutionnel a également précisé que rien n'interdisait « qu'une étude d'impact soit **commune à plusieurs projets de loi ayant un objet analogue** ».

Dans sa décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, il a rappelé que les dispositions relatives aux études d'impact « **ne s'appliquent qu'aux projets de loi et non aux amendements** »¹ : ainsi, est inopérant le grief selon lequel des modifications substantielles apportées par voie d'amendement à un projet de loi entraîneraient la méconnaissance de l'obligation de déposer une étude d'impact.

Dans sa décision n° 2014-12 FNR du 1^{er} juillet 2014, il a indiqué que, saisi d'un désaccord entre la Conférence des Présidents et le Gouvernement, il se prononçait exclusivement sur la conformité du projet de loi aux conditions prescrites par la loi organique du 15 avril 2009 et non à d'autres règles constitutionnelles.

Le Conseil constitutionnel a également considéré, dans sa décision n° 2015-718 DC du 13 août 2015, que des griefs tirés de la méconnaissance des exigences relatives au contenu de l'étude d'impact ne sauraient être examinés que si la Conférence des Présidents de la première assemblée saisie du projet de loi a été au préalable saisie de cette question. Comme le souligne le commentaire aux Cahiers : « **Selon cette nouvelle jurisprudence, un grief relatif au contenu d'une étude d'impact pourra être examiné dès lors que la question aura été évoquée devant la Conférence des Présidents de la première assemblée saisie.** »

Enfin, saisi par la Première ministre après que la Conférence des Présidents de l'Assemblée nationale s'est opposée à l'inscription à l'ordre du jour du projet de loi de programmation militaire 2024-2030 au motif que les règles fixées par la loi organique du 15 avril 2009 n'étaient pas respectées, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2023-13 FNR du 20 avril 2023, a tout d'abord rappelé que, lorsqu'il était saisi de ces dispositions, il ne pouvait statuer que sur la seule question de savoir si la présentation du projet de loi avait respecté les conditions fixées par la loi organique susmentionnée, « **lesquelles imposent que le projet de loi soit précédé d'un exposé des motifs et comporte une étude d'impact analysant les conséquences de ses dispositions** ». Il a ensuite vérifié que l'étude d'impact définissait les « **objectifs poursuivis** » par le projet de loi, recensait les « **options possibles** » et exposait « **les raisons des choix opérés par le**

¹ Commentaire aux cahiers de la décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010.

Gouvernement » et, d'autre part, que le contenu de l'étude d'impact répondait aux autres prescriptions de l'article 8 de la même loi organique du 15 avril 2009 pour conclure sur l'absence de méconnaissance des règles fixées par la loi organique.

C. L'AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

En application de l'article 39 de la Constitution, « *les **projets de loi** sont délibérés en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées.* »

Depuis le 19 mars 2015 et le projet de loi relatif au renseignement, la plupart des avis du Conseil d'État sont joints aux projets déposés et publiés sur le site Légifrance. Certains projets de loi ne sont pas accompagnés d'un avis du Conseil d'État, en particulier ceux tendant à ratifier une ordonnance ou une convention internationale. Les avis du Conseil d'État, lorsqu'ils sont joints, sont mis en ligne sur le site de la première assemblée saisie.

L'article 39 de la Constitution dispose également, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, que : « *Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une **proposition de loi** déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose.* »

Ces conditions sont fixées à l'article 4 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, aux termes duquel :

« *Le président d'une assemblée parlementaire peut saisir le Conseil d'État d'une proposition de loi déposée par un membre de cette assemblée, avant l'examen de cette proposition en commission.*

« *L'auteur de la proposition de loi, informé par le président de l'assemblée concernée de son intention de soumettre pour avis au Conseil d'État cette proposition, dispose d'un délai de cinq jours francs pour s'y opposer.*

« *L'avis du Conseil d'État est adressé au président de l'assemblée qui l'a saisi, qui le communique à l'auteur de la proposition. (...)* »

En pratique, l'avis du Conseil d'État sur une proposition de loi peut être publié, notamment en annexe au rapport de la commission saisie au fond, avec l'accord de l'auteur de la proposition.

D. L'ENVOI À UNE COMMISSION PERMANENTE OU SPÉCIALE

Le projet ou la proposition de loi est envoyé à l'une des commissions permanentes, dont le nombre maximum est limité à huit dans chaque assemblée, ou à une commission spéciale si le Gouvernement ou le Sénat le demande (article 43 de la Constitution).

Les sept commissions permanentes du Sénat	Nombre de membres
Commission des affaires économiques	51
Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées	49
Commission des affaires sociales	51
Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable	49
Commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport	49
Commission des finances	49
Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale	49

Le recours à une commission spéciale

Le Règlement du Sénat prévoit différentes procédures d'envoi d'un texte à une commission spéciale.

Le Sénat peut décider le renvoi :

- sur proposition du Président du Sénat (article 16 *bis*, alinéa 2) ;
- sur proposition de la Conférence des Présidents (article 16 *bis*, alinéa 2), en cas de pluralité de demandes d'avis (article 17, alinéa 2) ;
- à la demande d'un président de commission permanente ou de groupe¹ (article 16 *bis*, alinéa 3).

Le renvoi est ordonné d'office :

- sur demande du Gouvernement (article 16 *bis*, alinéa 1) ;
- si aucune commission permanente ne s'estime compétente ou s'il y a un conflit de compétence entre plusieurs commissions (article 16 *bis*, alinéa 5).

Il ne peut y avoir de commission spéciale pour :

- les projets de loi de finances, envoyés de droit à la commission des finances (article 16, alinéa 3) ;
- les projets de loi de financement de la sécurité sociale, envoyés de droit à la commission des affaires sociales (article 16, alinéa 4).

¹ Cette demande doit être présentée dans le délai de deux jours francs suivant la publication du texte ou d'un jour franc en cas d'engagement de la procédure accélérée.

E. L'ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE

L'engagement de la procédure accélérée (article 45, alinéa 2, de la Constitution), qui s'est substitué depuis le 1^{er} mars 2009 à la déclaration d'urgence, a un double effet :

- le Gouvernement peut convoquer une commission mixte paritaire après une seule lecture devant chaque assemblée ;

- les délais d'examen en première lecture prescrits par l'article 42, alinéa 3, de la Constitution (six semaines entre le dépôt d'un projet ou d'une proposition de loi devant la première assemblée saisie et sa discussion en séance, quatre semaines entre la transmission du texte à la seconde assemblée saisie et sa discussion en séance) ne s'imposent plus.

Lorsque le Gouvernement engage la procédure accélérée sur un projet de loi, il en informe le Président du Sénat, en principe lors du dépôt (article 24 *bis* du Règlement). Dans sa décision n° 2009-582 DC du 25 juin 2009, le Conseil constitutionnel a estimé que *« ces dispositions permettent au Gouvernement, postérieurement à ce dépôt, de faire part à tout moment de sa décision d'engager une telle procédure, dès lors que les deux Conférences des Présidents sont en mesure, avant le début de l'examen du texte en première lecture, d'exercer la prérogative que leur reconnaît l'article 45 de la Constitution »*.

Dans le cas d'une proposition de loi, le Gouvernement fait part de sa décision d'engager la procédure accélérée au plus tard lors de l'inscription de la proposition de loi à l'ordre du jour (article 24 *bis* du Règlement).

La Conférence des Présidents peut s'opposer à l'engagement de la procédure accélérée (article 45, alinéa 2, de la Constitution), ce droit d'opposition devant être exercé, selon le Conseil constitutionnel, avant le début de l'examen du texte en première lecture. La décision est prise selon les modalités de votation prévues à l'article 29, alinéa 8, du Règlement.

Si la Conférence des Présidents du Sénat s'oppose à l'engagement de la procédure accélérée, celle de l'Assemblée nationale est réunie sans délai par son Président. Elle peut décider de s'opposer également à l'engagement de la procédure accélérée, et ce jusqu'à la clôture de la discussion générale en première lecture devant le Sénat (article 102 du Règlement de l'Assemblée nationale). **À défaut d'opposition conjointe des Conférences des Présidents des deux assemblées, la procédure accélérée reste engagée** (article 45, alinéa 2, de la Constitution).

La procédure accélérée est de droit pour le projet de loi de finances de l'année et les projets de loi de finances rectificative - mais pas pour le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année, qui remplace le projet de loi de règlement depuis la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques -, pour les projets de loi de financement de la sécurité sociale de l'année et les projets de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, ainsi que pour les projets relatifs aux états de crise (article 42, dernier alinéa, de la Constitution).

Elle ne peut être engagée pour les projets ou propositions de révision de la Constitution (article 89, alinéa 2, de la Constitution).

II. L'INSCRIPTION À L'ORDRE DU JOUR

L'ordre du jour est fixé par le Sénat (article 48, alinéa 1, de la Constitution) sur la base des conclusions de la Conférence des Présidents (article 29 *bis*, alinéa 1, du Règlement), dans le cadre du partage des semaines de séance prévu par la Constitution et dans le respect de règles spécifiques d'inscription à l'ordre du jour.

A. LE PARTAGE DE L'ORDRE DU JOUR

La **répartition des semaines de séance** (selon le rythme deux semaines gouvernementales/deux semaines sénatoriales, dont une consacrée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques) est **décidée par la Conférence des Présidents, après accord du Gouvernement** lequel peut, selon le Conseil constitutionnel, « *décider de la modification de son choix initial en ce qui concerne tant les semaines qui lui sont réservées que l'ordre des textes et des débats dont il demande par priorité l'inscription à l'ordre du jour* » (décision n° 2009-582 DC du 25 juin 2009).

En application de l'article 48, alinéa 5, de la Constitution, **une journée de séance par mois est réservée à un ordre du jour arrêté à l'initiative des groupes d'opposition et minoritaires.**

Pour l'application de ces dispositions, un espace réservé d'une durée de quatre heures est attribué aux groupes minoritaires et d'opposition selon une périodicité déterminée en fonction de leur importance numérique.

Les dates prévisionnelles de ces espaces réservés sont fixées chaque année, lors de l'établissement du calendrier de la session ordinaire, et réparties entre les groupes selon une rotation déterminée par tirage au sort. (*cf VI. – Les espaces réservés aux groupes d'opposition et minoritaires*).

Le **Gouvernement** peut :

- demander la discussion :

- de tout projet ou proposition de loi, pendant les deux semaines qui lui sont réservées ;
- d'un projet de loi de finances ou d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale, lors de n'importe quel type de semaine (hors espaces réservés) ;
- d'une proposition de loi transmise depuis six semaines au moins par l'Assemblée nationale, d'un projet de loi relatif aux états de crise, d'une autorisation de déclaration de guerre ou de prolongation d'une intervention des forces armées à l'étranger, lors de n'importe quel type de semaine (hors espaces réservés), les semaines de contrôle étant toutefois consacrées par priorité et dans l'ordre fixé par le Sénat au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques ;

Super-priorités du Gouvernement

- proposer à la Conférence des Présidents et au Sénat d'inscrire tout texte en complément de l'ordre du jour fixé par le Sénat pour la semaine de contrôle ou sénatoriale.

Le **Sénat** peut décider d'inscrire un texte :

- lors de la semaine sénatoriale (hors espaces réservés) ;

- en complément de l'ordre du jour fixé par le Gouvernement, lors des semaines gouvernementales, ou de l'ordre du jour des semaines sénatoriales de contrôle.

Les **groupes politiques** d'opposition ou minoritaires peuvent décider d'inscrire un texte (y compris un projet de loi) dans le cadre de leur espace réservé.

B. LES RÈGLES SPÉCIFIQUES D'INSCRIPTION À L'ORDRE DU JOUR

1. Les délais constitutionnels et conventionnels d'inscription à l'ordre du jour

a) Les délais constitutionnels

En application de l'article 42, alinéa 3, de la Constitution, la discussion en séance, en **première lecture**, d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir, devant la **première assemblée saisie**, qu'à l'expiration d'un délai de

six semaines après son dépôt puis, devant la **seconde assemblée saisie**, qu'à l'expiration d'un délai de **quatre semaines** à compter de sa transmission.

Ces délais ne s'appliquent pas si la procédure accélérée a été engagée. Ils ne s'appliquent pas non plus aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale et aux projets de loi relatifs aux états de crise (article 42, dernier alinéa, de la Constitution).

Si la procédure accélérée a été engagée sur un projet ou une proposition de loi organique, le texte ne peut être soumis à la délibération de la première assemblée saisie avant l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt (article 46, alinéa 2, de la Constitution).

b) Les délais conventionnels : la « culture des six semaines »

Lors de sa réunion du 13 janvier 2010, la Conférence des Présidents a en outre instauré un délai de **six semaines entre la demande d'inscription à l'ordre du jour et l'examen en séance d'une proposition de loi dans le cadre des espaces réservés** aux groupes politiques, afin que les commissions, le Gouvernement et les groupes puissent travailler dans de bonnes conditions. Pour les mêmes raisons, ce délai s'applique aux demandes d'inscription formulées par les groupes en dehors des espaces réservés.

c) La computation de ces délais

Lorsqu'un délai est exprimé en semaines, le jour d'échéance (*dies ad quem*) est le jour de la dernière semaine dont le nom correspond à celui du jour du point de départ : un délai de six semaines commençant un jeudi expire six semaines plus tard, le jeudi à minuit.

Exemple :

Pour un projet de loi déposé le mercredi 5 juin 2019, le délai de six semaines expire le mercredi 17 juillet à minuit. L'examen du texte peut donc commencer le lendemain, soit le jeudi 18 juillet 2019.

Pour un projet de loi transmis au Sénat le jeudi 6 juin 2019, le délai de quatre semaines expire le jeudi 4 juillet. L'examen du texte peut donc commencer le lendemain, soit le vendredi 5 juillet 2019.

2. Le protocole social

Le Bureau du Sénat a adopté, le 16 décembre 2009, un protocole social prévoyant une **concertation avec les partenaires sociaux sur toute proposition de loi à caractère social, préalablement à son inscription à l'ordre du jour**¹.

¹ Un protocole identique fut adopté par l'Assemblée nationale le 16 février 2010.

Le protocole concerne les propositions de loi déposées sur le Bureau du Sénat et portant sur « *les relations individuelles et collectives du travail, l'emploi et la formation* » dont l'inscription à l'ordre du jour est « *envisagée* ».

Le président de la commission des affaires sociales informe par écrit les partenaires sociaux en vue de recueillir leur avis sur la proposition ainsi que sur l'éventualité de l'ouverture d'une négociation. Les partenaires sociaux disposent alors de quinze jours¹ pour se prononcer ; à défaut, le texte peut être inscrit à l'ordre du jour par la Conférence des Présidents. S'ils transmettent simplement un avis, l'auteur de la proposition le reçoit et peut éventuellement modifier son texte en conséquence. S'ils souhaitent engager une négociation, le président de la commission des affaires sociales leur accorde un délai raisonnable, éventuellement prolongé.

En cas d'urgence reconnue par le Président du Sénat lors de la réunion de la Conférence des Présidents, cette procédure n'est toutefois pas applicable.

¹ Un délai de quinze jours commençant à courir le lundi 1^{er} juin 2015 expire le mardi 16 juin à minuit.

**Protocole organisant la concertation avec les partenaires sociaux
préalablement à l'examen, par le Sénat, des propositions de loi relatives
aux relations individuelles et collectives du travail,
à l'emploi et à la formation professionnelle**

(approuvé par le Bureau du Sénat du 16 décembre 2009)

Art. 1 - Le présent protocole s'applique aux propositions de loi portant réforme, au sens du premier alinéa de l'article L. 1 du code du travail, des relations individuelles et collectives du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle qui relèvent du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle.

Art. 2 - Lorsque l'inscription à l'ordre du jour du Sénat d'une proposition de loi entrant dans le champ du présent protocole est envisagée par la Conférence des Présidents, le Président de la commission des affaires sociales informe par écrit les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel, en vue de recueillir leur avis sur la proposition de loi ainsi que sur l'éventualité de l'ouverture d'une négociation. Une copie du présent protocole est jointe à cet envoi.

Art. 3 - Les organisations représentatives ont quinze jours pour faire part de leurs intentions.

Art. 4 - En l'absence de réponse dans le délai fixé à l'article 3, la proposition de loi peut être inscrite à l'ordre du jour par la Conférence des Présidents.

Si les organisations représentatives souhaitent donner leur avis sans solliciter l'ouverture d'une négociation, l'auteur ou le premier signataire de la proposition de loi reçoit leurs observations, puis modifie, le cas échéant, son texte. La proposition de loi, éventuellement corrigée, est ensuite instruite par la commission des affaires sociales selon la procédure habituelle, en vue de son examen en séance publique.

Lorsque les organisations représentatives font connaître leur intention d'engager une négociation, le Président de la commission des affaires sociales leur accorde un délai raisonnable pour sa conduite. Le cas échéant, il accepte la prorogation de ce délai, à la demande des organisations représentatives, pour permettre l'aboutissement de la négociation. Dans ce cas, il en informe la Conférence des Présidents et l'auteur ou le premier signataire de la proposition de loi.

Art. 5 - En cas de conclusion d'un accord national interprofessionnel, le Président de la commission des affaires sociales en informe l'auteur ou le premier signataire de la proposition de loi.

En l'absence d'accord, chaque organisation représentative a la faculté de faire connaître son point de vue.

Art. 6 - Les auditions de la commission visées au second alinéa de l'article 4, l'avis des organisations et, le cas échéant, le texte de l'accord national interprofessionnel sont annexés au rapport de la commission.

Art. 7 - En cas d'urgence reconnue par le Président du Sénat en Conférence des Présidents, la procédure de concertation prévue aux articles précédents n'est pas applicable. La décision de déclarer l'urgence est communiquée aux organisations représentatives dans un document qui en expose les motifs.

**L'information des sénateurs
sur le calendrier d'examen d'un texte**

Le document établi par la direction de la Séance et récapitulant l'ordre du jour des prochaines séances plénières du Sénat contient toutes les indications sur les différentes étapes de l'examen d'un texte :

- le délai limite pour le dépôt des amendements de commission (en principe fixé, sauf décision contraire du président de la commission, au plus tard l'avant-veille de la réunion de la commission) ;
- la date de la réunion de la commission consacrée au rapport et à l'établissement du texte (au moins deux semaines avant la discussion par le Sénat, sauf dérogation accordée par la Conférence des Présidents) ;
- le délai limite pour le dépôt des amendements de séance ;
- la date de la réunion de la commission consacrée à l'examen des amendements de séance ;
- les dates et les horaires de l'examen en séance plénière ;
- la durée globale des interventions des orateurs des groupes et le délai limite pour les inscriptions de parole dans la discussion générale.

III. LA DISCUSSION EN COMMISSION

A. L'ÉTABLISSEMENT DU TEXTE DE LA COMMISSION

1. La date de la première réunion de la commission

L'article 17 *bis*, alinéa 1, du Règlement, dispose que la commission saisie au fond se réunit « *deux semaines au moins avant la discussion par le Sénat d'un projet ou d'une proposition de loi, sauf dérogation accordée par la Conférence des Présidents* », en vue de l'élaboration d'un rapport et d'un texte.

« *La rédaction retenue n'implique pas un décompte jour par jour du délai retenu ; elle suppose seulement que la commission se réunisse pendant la deuxième semaine précédant celle au cours de laquelle sera discuté en séance publique le texte dont elle est saisie* »¹.

2. L'exercice du droit d'amendement en commission

Les amendements peuvent être déposés en commission par le rapporteur, par tout sénateur, à titre individuel ou au titre de membre d'un groupe, qu'il soit membre ou non de la commission, et par le Gouvernement. **Depuis octobre 2010, le dépôt de ces amendements de commission est effectué sur la base AMELI-Commissions.**

Le président de la commission fixe un délai limite pour ce dépôt, en principe au plus tard l'avant-veille de la réunion de la commission. Ce délai figure sur la convocation adressée aux membres de la commission, communiquée aux groupes et publiée au *Journal officiel*, et est aussi mentionné sur l'ordre du jour des prochaines séances du Sénat, au même titre que la date des deux réunions de la commission (celle consacrée à l'examen du rapport et des amendements de commission en vue de l'établissement du texte de la commission et celle relative à l'examen des amendements de séance). Conformément à l'article 17 *bis*, alinéa 1, du Règlement, ce délai s'applique aux amendements du rapporteur mais pas à ceux du Gouvernement, ni aux sous-amendements, et peut être ouvert de nouveau sur décision du président de la commission².

¹ Rapport n° 427 (2008-2009) présenté par M. Patrice GÉLARD au nom de la commission des lois, p. 41.

² Dans sa décision n° 2015-712 DC du 1^{er} juin 2015, le Conseil constitutionnel a considéré que la faculté reconnue au président de la commission saisie au fond de fixer un autre délai [que l'avant-veille de la réunion de la commission] pour le dépôt des amendements doit permettre de garantir le caractère effectif de l'exercice de droit d'amendement conféré aux membres du Parlement par l'article 44 de la Constitution ; qu'il appartiendra au président de la commission de concilier cette exigence avec les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire (considérant 12).

Après contrôle de leur recevabilité financière et sociale, les amendements déposés sont mis en distribution auprès des membres de la commission, qui peuvent ainsi prendre connaissance de la liasse d'amendements avant d'entrer en commission.

Les amendements adoptés en commission et intégrés au texte adopté en séance en nouvelle lecture peuvent être repris par l'Assemblée nationale en lecture définitive. En effet, dans sa décision n° 2014-709 DC du 15 janvier 2015 sur la loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, le Conseil constitutionnel a considéré que l'Assemblée nationale pouvait reprendre, en lecture définitive, toutes les modifications apportées en nouvelle lecture au Sénat, qu'elles proviennent d'amendements adoptés en commission ou en séance publique¹.

3. Le contrôle de la recevabilité financière et sociale des amendements

En application de l'article 17 *bis*, alinéa 2, du Règlement, le **président de la commission saisie au fond** contrôle la recevabilité financière et sociale des amendements et sous-amendements au regard de l'article 40 de la Constitution et des dispositions organiques relatives aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. En cas de doute sur leur recevabilité, il peut transmettre les amendements au président de la commission des finances qui lui rend un **avis écrit**.

Les amendements déclarés irrecevables ne sont ni distribués ni mis en discussion, encore moins soumis au vote. Le Conseil constitutionnel considère que « *le respect de l'article 40 de la Constitution exige qu'il soit procédé à un examen systématique de la recevabilité, au regard de cet article, des propositions et amendements formulés par les sénateurs et cela antérieurement à l'annonce de leur dépôt et par suite avant qu'ils ne puissent être publiés, distribués et mis en discussion, afin que seul soit accepté le dépôt des propositions et amendements qui, à l'issue de cet examen, n'auront pas été déclarés irrecevables ; qu'il impose également que l'irrecevabilité financière puisse être soulevée à tout moment non seulement à l'encontre des amendements, mais également à l'encontre des modifications apportées par les commissions aux textes dont elles ont été saisies* » (décision n° 2009-582 DC du 25 juin 2009). Autrement dit, pour le Conseil constitutionnel, **le contrôle de recevabilité financière doit s'effectuer préalablement à la mise en distribution de la liasse des amendements au profit des membres de la commission**, ce que précise l'article 17 *bis*, alinéa 2, du Règlement.

¹ Voir le Vademecum sur la possibilité de reprise par l'Assemblée nationale, en lecture définitive, des amendements adoptés en commission et/ou en séance par le Sénat en nouvelle lecture.

En outre, le Conseil constitutionnel a jugé que « *les dispositions de l'article 28 ter¹ ne sauraient avoir pour objet ou pour effet de faire obstacle à ce que l'irrecevabilité financière des amendements et des propositions de loi puisse être soulevée à tout moment lors de leur examen en commission* » (décision n° 2015-712 DC du 11 juin 2015).

Un amendement déclaré recevable en commission pourra être déclaré irrecevable par la commission des finances ou celle des affaires sociales au moment du redépôt en vue de la séance plénière, ou faire l'objet d'une exception d'irrecevabilité à la demande de tout sénateur ou du Gouvernement. C'est la commission des finances ou celle des affaires sociales qui tranchera et, en cas de déclaration d'irrecevabilité, l'amendement ne sera pas diffusé ou tombera, c'est-à-dire ne pourra demeurer en discussion.

Comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel, l'irrecevabilité peut être soulevée non seulement à l'encontre des amendements mais également à l'encontre des modifications apportées par la commission au texte dont elle a été saisie. L'alinéa 2 de l'article 45 du Règlement donne compétence à la commission des finances pour contrôler la recevabilité financière de telles modifications.

4. Le contrôle des irrecevabilités législatives résultant de l'article 45 de la Constitution

La **commission saisie au fond** est compétente pour statuer sur les **irrecevabilités législatives** des amendements de commission résultant de l'article 45 de la Constitution comme elle l'est, d'après le Règlement, pour celles des amendements de séance (*cf. ci-après l'examen en commission des amendements de séance*). À cet effet, elle définit au stade de l'établissement du texte de la commission un périmètre indicatif du texte en discussion adressé à tous les sénateurs.

5. Le compte rendu de la commission

Pour chaque réunion de commission un compte rendu détaillé (article 15 *ter*, alinéa 1, du Règlement) faisant état des débats et des votes est établi dans les meilleurs délais. Les directions des Comptes rendus et de la Législation et du Contrôle sont chargées de sa rédaction.

Accessible sur le site internet du Sénat, ce compte rendu assure la traçabilité des interventions et des amendements des sénateurs en commission, grâce à un dispositif informatique spécialement conçu à cet effet.

Est ainsi remplie l'exigence formulée par le Conseil constitutionnel « *qu'il soit précisément rendu compte des interventions faites devant les commissions,*

¹ Devenu l'article 17 bis en application de l'article 8 de la résolution du 18 juin 2019.

des motifs des modifications proposées aux textes dont elles sont saisies et des votes émis en leur sein » (décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009).

6. La publication du rapport de la commission et du texte qu'elle propose au Sénat

Aux termes de l'article 17 bis, alinéa 3, du Règlement : « *Le rapport de la commission présente le texte qu'elle propose au Sénat et les opinions des groupes. Le texte adopté par la commission fait l'objet d'une publication séparée.* »

En application de ces dispositions, le texte de la commission fait l'objet d'une publication séparée avec un numéro et un document distincts du rapport proprement dit, lequel peut même être publié postérieurement, l'essentiel étant que les sénateurs, les groupes et le Gouvernement puissent prendre connaissance le plus rapidement possible du texte de la commission pour, le cas échéant, préparer leurs interventions ou leurs amendements.

Lorsque la commission n'adopte pas de texte, un document intitulé « *Résultat des travaux de la commission* » fait également l'objet d'une publication séparée. Il précise que la commission n'a pas adopté de texte et qu'en conséquence, la discussion en séance portera, en application de l'article 42, alinéa 1, de la Constitution, sur le texte initial ou sur le texte adopté par l'Assemblée nationale.

Le redépôt en séance des amendements déposés en commission : un nouveau dépôt auprès de la direction de la Séance

Les amendements non intégrés dans le texte de la commission ou non satisfaits par celui-ci peuvent faire l'objet d'un dépôt auprès de la direction de la Séance en vue d'un examen par le Sénat.

Pour être reçus par la direction de la Séance, ces amendements doivent impérativement porter sur le texte de la commission.

Cela suppose :

- d'attendre le dépôt du texte établi par la commission ;

- de veiller à **adapter les amendements de commission aux modifications introduites dans le texte de la commission.**

Exemple typique : un amendement supprimant un article supprimé par la commission ne sera pas reçu.

Le dépôt des amendements est effectué et leur diffusion assurée sur la base **AMELI-Séance.**

B. L'EXAMEN EN COMMISSION DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

L'article 44, alinéa 2, de la Constitution, transposé à l'alinéa 4 de l'article 46 bis du Règlement du Sénat permet au Gouvernement, après l'ouverture du débat, de « s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission ».

1. L'avis de la commission saisie au fond

La commission saisie au fond doit se réunir pour déterminer son avis (favorable, défavorable, demande de retrait, avis du Gouvernement, sagesse) sur les amendements déposés auprès de la direction de la Séance sur le texte qu'elle a proposé (article 17 bis, alinéa 4, du Règlement).

Elle publie cet avis au moyen de l'outil de gestion des amendements en ligne (AMELI) (chapitre VI *quater* de l'Instruction générale du Bureau).

La réunion peut se tenir jusqu'« avant le début de leur discussion [des amendements] par le Sénat. » La commission bénéficie donc d'une grande latitude et peut se réunir avant l'ouverture du débat, par exemple au cours de la semaine précédente, ou avant le passage à la discussion des articles, ou même pendant la discussion des articles. Le choix de la date de la réunion dépend en fait du **délai limite pour le dépôt des amendements de séance** et du nombre de ceux-ci, étant entendu que le délai limite ne s'impose ni aux amendements du Gouvernement, ni à ceux de la commission saisie au fond, ni aux sous-amendements (article 44 *ter* du Règlement).

Conformément à l'article 13 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009, les amendements des membres du Parlement cessent d'être recevables après le début de l'examen du texte en séance publique mais ce délai limite peut être (et est généralement) fixé à une date antérieure, à la demande de la commission saisie au fond, par la Conférence des Présidents. **Le jour et l'heure ainsi décidés figurent sur l'ordre du jour du Sénat, consultable notamment sur le site internet du Sénat.** Ce délai limite est néanmoins automatiquement reporté au début de la discussion générale si le rapport de la commission saisie au fond n'a pas été publié, c'est-à-dire mis en ligne sur le site du Sénat, la veille du début de la discussion en séance publique (article 44 *ter* du Règlement).

2. Le contrôle par la commission saisie au fond des irrecevabilités législatives au regard de l'article 45 de la Constitution

Selon l'article 17 bis, alinéa 4, du Règlement : « La commission saisie au fond est compétente pour se prononcer sur leur recevabilité [des amendements], sans préjudice de l'application des articles 40 et 41 de la Constitution, des dispositions organiques relatives aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale, ainsi que de l'article 45 du présent Règlement. »

Cette compétence de la commission porte sur le contrôle de la recevabilité des amendements¹ :

- en première lecture, au regard de l'exigence **d'un lien direct ou même indirect** avec le texte déposé ou transmis (article 45, alinéa 1, de la Constitution) - c'est la question des « *cavaliers législatifs* » ;

- après la première lecture, au regard de la règle dite de **l'entonnoir**, héritée de la tradition parlementaire et consacrée par le Conseil constitutionnel (sur le fondement de l'article 45, alinéa 1, de la Constitution), en vertu de laquelle **la discussion des articles est limitée à ceux pour lesquels les deux assemblées n'ont pas encore adopté un texte identique** et « *les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées à un projet ou une proposition de loi, après la première lecture, par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion, c'est-à-dire qui n'a pas été adoptée dans les mêmes termes par l'une et l'autre assemblées* », sauf si elles sont destinées à « *assurer le respect de la Constitution ; effectuer une coordination avec d'autres textes en cours d'examen ou avec un texte promulgué depuis le début de l'examen du texte en discussion ; ou procéder à la correction d'une erreur matérielle dans le texte en discussion* » (article 44 bis, alinéas 5 à 8, du Règlement et jurisprudence du Conseil constitutionnel, par exemple décision n° 2014-690 DC du 13 mars 2014).

Pour le dépôt d'amendements portant article additionnel, la Conférence des Présidents a prévu qu'après la première lecture, en vertu de la règle de l'entonnoir, **les amendements portant article additionnel rejetés par le Sénat et l'Assemblée nationale ne peuvent être représentés et que tout autre amendement portant article additionnel doit comporter dans l'exposé des motifs la justification de sa relation directe avec une disposition restant en discussion ou, à défaut, faire référence à l'une des trois exceptions précitées** (assurer le respect de la Constitution, opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou corriger une erreur matérielle). Dans le cas contraire, l'amendement ne peut être reçu par la direction de la Séance. La pertinence de cette justification est appréciée par la commission.

Les modalités de mise en œuvre de ces règles sont développées dans un *vademecum* sur la procédure de déclaration des irrecevabilités en application de l'article 45 de la Constitution et un *vademecum* « pour une bonne pratique de la règle de l'entonnoir ».

L'irrecevabilité est admise de droit et sans débat lorsqu'elle est affirmée par la commission au fond (article 44 bis, alinéa 9, du Règlement).

¹ Voir également le *guide pratique* sur les irrecevabilités de nature constitutionnelle.

Deux observations :

- les amendements déclarés irrecevables par la commission au titre de l'absence de lien direct ou indirect ou de la règle de l'entonnoir demeurent déposés et publiés sur la base AMELI avec l'exposé sommaire de leurs motifs, à la différence des amendements frappés d'irrecevabilité financière ou sociale ;
- le contrôle de la commission s'exerce sans préjudice de la possibilité pour tout sénateur et le Gouvernement de soulever en séance plénière une exception d'irrecevabilité pour absence de lien (première lecture) ou de relation directe (lectures ultérieures) avec les dispositions restant en discussion (article 44 bis, alinéa 9, du Règlement).

3. Le contrôle des autres irrecevabilités

a) *L'article 40 de la Constitution et la LOLF*

Le contrôle de la recevabilité des amendements de séance au regard des dispositions de l'article 40 de la Constitution¹ et de la loi organique relative aux lois de finances ressortit à la compétence du président de la commission des finances (irrecevabilité financière).

Conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel², ce contrôle est assuré dès le dépôt de l'amendement ; s'il est déclaré irrecevable, l'amendement n'est ni publié ni mis en distribution. Il n'est donc pas appelé en séance. Mention de la déclaration d'irrecevabilité en est faite sur AMELI. Ce régime s'applique également aux amendements qui ne peuvent figurer que dans une loi de finances, en application de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (irrecevabilité « LOLF »).

L'exception d'irrecevabilité financière ou d'irrecevabilité « LOLF » sur un amendement ou sur le texte élaboré par la commission peut être soulevée en séance plénière par tout sénateur ou le Gouvernement. Elle est admise de droit, sans débat, si elle est affirmée par la commission des finances (article 45, alinéa 4, du Règlement).

¹ *Aux termes desquelles* : « Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ».

² *Voir décision n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006, qui souligne que le Sénat ne disposait pas d'une procédure de « contrôle de recevabilité effectif et systématique au moment du dépôt » des amendements au regard de l'article 40 de la Constitution.*

b) L'article 41 de la Constitution

Seuls le Gouvernement ou le Président du Sénat peuvent soulever l'irrecevabilité d'un amendement étranger au domaine de la loi ou contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38 de la Constitution (habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement des domaines de la loi)¹.

Afin de faciliter l'exercice de ce contrôle, le président de la commission saisie au fond adresse au Président du Sénat, avant leur examen en séance publique, la liste des propositions ou des amendements dont la commission estime qu'ils ne relèvent manifestement pas du domaine de la loi ou qu'ils sont contraires à une délégation accordée en vertu de l'article 38 de la Constitution (article 45, alinéa 6, du Règlement).

c) La loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale

Le président de la commission des affaires sociales a compétence pour examiner la recevabilité des amendements déposés en vue de la séance publique au regard des dispositions organiques relatives aux lois de financement de la sécurité sociale (irrecevabilité sociale).

L'exception d'irrecevabilité sociale sur un amendement ou sur le texte élaboré par la commission peut être soulevée en séance plénière par tout sénateur ou le Gouvernement. Elle est admise de droit, sans débat, si elle est affirmée par la commission des affaires sociales (article 45, alinéa 4, du Règlement).

d) L'irrecevabilité de tout amendement au texte d'une commission mixte paritaire n'ayant pas reçu l'accord du Gouvernement

Aucun amendement n'est recevable, sauf accord du Gouvernement, à l'occasion de l'examen par le Sénat d'un texte élaboré par une commission mixte paritaire (article 42, alinéa 12, du Règlement). En pratique, la direction de la Séance prend contact avec l'auteur de l'amendement pour l'informer de l'impossibilité du dépôt.

e) L'irrecevabilité d'un amendement portant sur un projet ou une proposition de loi ordinaire et modifiant la Constitution, une loi organique ou une disposition réglementaire

Un amendement portant sur un projet ou une proposition de loi ordinaire mais s'appliquant formellement à un article de la Constitution, une loi organique ou une disposition réglementaire (par exemple le code de procédure civile) ne peut être reçu. En pratique, la direction de la Séance prend contact avec l'auteur de l'amendement pour l'informer de l'impossibilité du dépôt.

¹ Voir le *vademecum* sur la procédure de déclaration des irrecevabilités en application de l'article 41 de la Constitution.

f) *L'irrecevabilité d'un amendement parlementaire tendant à accorder au Gouvernement une délégation à prendre des ordonnances en application de l'article 38 de la Constitution, à rétablir ou à étendre une telle délégation*

Le Conseil constitutionnel estime contraires à la Constitution les propositions de loi ou les amendements d'origine parlementaire tendant à accorder au Gouvernement une délégation pour prendre des ordonnances en application de l'article 38 de la Constitution, à étendre le champ d'une habilitation, ou à rétablir une habilitation préalablement supprimée.

De tels amendements peuvent donc être déclarés irrecevables par la commission saisie au fond, en application de l'article 44 *bis*, alinéa 3 *bis*, du Règlement.

g) *L'irrecevabilité des amendements aux articles du traité annexé à un projet de loi de ratification*

L'article 47 du Règlement du Sénat organise une irrecevabilité absolue des amendements aux articles du traité annexé à un projet de loi de ratification. Un amendement portant, directement ou indirectement, sur les articles du traité ne saurait être ni imprimé, ni distribué ; il est *de jure* irrecevable. En pratique, la direction de la Séance prend contact avec l'auteur de l'amendement pour l'informer de l'impossibilité du dépôt.

IV. L'EXAMEN EN SÉANCE PLÉNIÈRE

Conformément à l'article 42, alinéa 1, de la Constitution, l'article 42, alinéa 6, du Règlement du Sénat énonce que « *la discussion des articles des projets ou propositions porte sur le texte adopté par la commission* ».

Le principe ne s'applique pas (article 42, alinéa 7, du Règlement) :

- en l'absence d'adoption d'un texte par la commission saisie au fond ;
- pour les projets de révision constitutionnelle, les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale.

Dans ces cas, la discussion en séance porte sur le texte initial ou sur le texte transmis par l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, « *si le Sénat est saisi des conclusions d'une commission mixte paritaire, la discussion porte sur le texte élaboré par la commission mixte paritaire* » (article 42, alinéa 8, du Règlement), y compris pour les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale.

**Le délai limite pour le dépôt et les rectifications
des amendements et sous-amendements de séance**

*Article 13 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009,
article 44 ter du Règlement du Sénat et chapitre V de l'Instruction générale du Bureau*

1° Le délai limite pour le dépôt

En règle générale, il est **fixé par la Conférence des Présidents** et indiqué dans l'ordre du jour du Sénat, accessible sur le site internet. À défaut ou si le rapport de la commission saisie au fond n'a pas été publié la veille du début de la discussion en séance plénière, les amendements cessent d'être recevables après le début de l'examen du texte en séance plénière.

La commission saisie au fond et le Gouvernement ne sont pas tenus par ce délai.

Pour les sous-amendements, aucun délai ne s'applique, quel que soit leur auteur. Pour autant, à l'instar des amendements, ils doivent être présentés par écrit et sommairement motivés. Il n'est par ailleurs pas permis à un auteur d'amendement de sous-amender son propre amendement.

2° Le délai limite pour les rectifications

- pour les rectifications portant sur le dispositif des amendements ou sous-amendements, **aucun délai limite** n'est opposable, à moins que la rectification s'apparente à un nouvel amendement (les rectifications portant sur l'objet de l'amendement ou du sous-amendement ne sont pas admises) ;

- pour les adjonctions de signataires à un amendement, le délai limite est fixé à **l'ouverture de la discussion générale** (aucun délai limite n'est opposable pour les rectifications de signataires de sous-amendements ou pour les retraits de signataires d'un amendement). En application de l'article 44 bis, alinéa 2, du Règlement, « *un sénateur ne peut être signataire de plusieurs amendements ou sous-amendements identiques ; un sénateur ne peut être signataire d'un sous-amendement à un amendement dont il est signataire.* ». S'il apparaît, après l'ouverture de la discussion générale, qu'un sénateur est cosignataire d'amendements identiques, sa signature est maintenue sur le premier amendement déposé ou, le cas échéant, sur celui dont il est le premier signataire.

A. LES INTERVENTIONS DU GOUVERNEMENT ET DES COMMISSIONS

La discussion générale est ouverte par :

- l'intervention du ou des membres du Gouvernement pour les projets de loi (déposés ou transmis) et les propositions de loi transmises par l'Assemblée nationale, sans limitation de durée ;

- l'intervention de l'auteur pour les propositions de loi d'origine sénatoriale (en première lecture uniquement), dans la limite de 10 minutes (article 42, alinéa 2, du Règlement).

Vient ensuite la présentation du rapport de la commission, pour une durée maximale de 10 minutes, sauf décision contraire de la Conférence des Présidents (article 42, alinéa 3, du Règlement). Elle est suivie, le cas échéant, par l'intervention du ou des rapporteur(s) de la ou des commission(s) saisie(s) pour avis (5 minutes).

Pour les propositions de loi d'origine sénatoriale, le membre du Gouvernement intervient après le ou les rapporteurs de la commission saisie au fond.

B. LES MOTIONS DE PROCÉDURE

Le Règlement prévoit trois principales motions de procédure : l'exception d'irrecevabilité, la question préalable et le renvoi en commission.

La présentation par la **commission saisie au fond** d'une motion de procédure tendant au rejet du texte en discussion (exception d'irrecevabilité ou question préalable) ou à son renvoi en commission suppose que ladite commission n'ait pas élaboré de texte. En cas de rejet de cette motion, la discussion en séance plénière porte, en conséquence, sur le texte déposé ou transmis au Sénat (article 42, alinéa 7, du Règlement).

Si la commission a adopté un texte, la question préalable ou l'exception d'irrecevabilité, qui peut être présentée par **tout sénateur**, porte sur le texte de la commission :

- en cas d'adoption, l'ensemble du texte est rejeté (y compris le texte initial) ;

- en cas de non-adoption, le Sénat peut passer à la discussion des articles du texte de la commission et des amendements.

L'exception d'irrecevabilité, la question préalable ou le renvoi en commission ne peuvent être opposés à un texte qu'une fois par lecture (sauf adoption d'une motion de renvoi en commission, s'agissant de l'exception d'irrecevabilité et de la question préalable) après l'intervention du Gouvernement et des rapporteurs. Lorsqu'elles émanent de la commission saisie au fond ou du Gouvernement, ces motions peuvent être présentées soit

après l'intervention du Gouvernement et des rapporteurs soit avant la discussion des articles, au choix de l'auteur, ce choix devant être précisé au moment du dépôt de la motion, dans l'objet de la motion (article 44, alinéas 2, 3 et 5, du Règlement).

Une demande de renvoi en commission n'émanant ni du Gouvernement ni de la commission saisie au fond est irrecevable lorsqu'un vote est déjà intervenu sur une demande de renvoi portant sur l'ensemble du texte (article 44, alinéa 5, du Règlement).

Le Règlement prévoit également une quatrième forme de motions de procédure : les motions préjudicielles ou incidentes, dont l'objet est de subordonner le débat à une ou plusieurs conditions en rapport avec le texte en discussion. En cas d'adoption, celui-ci est renvoyé à la réalisation de ces conditions. Toutefois, de telles motions ne peuvent être présentées sur des projets ou propositions de loi inscrits par priorité à l'ordre du jour sur décision du Gouvernement.

En cas de dépôt de plusieurs motions de procédure identiques, priorité est accordée à la motion déposée par un groupe ou, à défaut, par le plus grand nombre de signataires. Les groupes politiques sont informés par mail du dépôt d'une motion.

L'article 44 du Règlement du Sénat ne prévoit pas de délai limite pour le dépôt d'une motion. En l'absence de disposition expresse, ce délai est fixé au plus tard au moment où la motion est discutée.

Pour la discussion des motions portant sur l'ensemble d'un projet ou d'une proposition de loi, l'auteur de la motion intervient pour 10 minutes, puis un orateur d'opinion contraire pour la même durée, avant l'intervention éventuelle de la commission et du Gouvernement. Le temps des deux premiers orateurs est ramené à 3 minutes quand l'auteur de l'initiative n'est ni le Gouvernement, ni la commission saisie au fond, ni un groupe politique.

Avant le vote sur les motions peut intervenir un représentant de chaque groupe pour explication de vote.

La question préalable, les motions préjudicielles ou incidentes et les motions tendant au renvoi en commission ne sont pas recevables à l'occasion de l'examen d'un texte élaboré par une commission mixte paritaire, en application de l'alinéa 12 de l'article 42 du Règlement du Sénat.

Délai limite pour déposer une motion

L'article 44 du Règlement du Sénat précise l'ordre de discussion des motions.

En conséquence, les délais pour déposer des motions applicables à l'ensemble d'un texte sont les suivants :

- s'agissant de l'**exception d'irrecevabilité** :

. pour les sénateurs, au plus tard après les interventions du Gouvernement, des rapporteurs ;

. pour le Gouvernement ou la commission saisie au fond, au plus tard avant la discussion des articles et avant, le cas échéant, la discussion d'une question préalable, d'une motion préjudicielle ou incidente ou d'une motion de renvoi en commission ;

- s'agissant de la **question préalable** :

. pour les sénateurs, au plus tard après les interventions du Gouvernement et des rapporteurs ou, le cas échéant, après la discussion d'une exception d'irrecevabilité ;

. pour le Gouvernement ou la commission saisie au fond, au plus tard avant la discussion des articles et avant, le cas échéant, la discussion d'une motion préjudicielle ou incidente ou d'une motion de renvoi en commission ;

- s'agissant de la **motion préjudicielle ou incidente** : au plus tard avant la discussion des articles et avant, le cas échéant, la discussion d'une motion de renvoi en commission ;

- s'agissant du **renvoi en commission** :

. pour les sénateurs, au plus tard après les interventions du Gouvernement et des rapporteurs ou, le cas échéant, après la discussion d'une exception d'irrecevabilité, d'une question préalable ou d'une motion préjudicielle ou incidente ;

. pour le Gouvernement ou la commission saisie au fond, au plus tard avant la discussion des articles.

Les motions partielles portant sur un article doivent être déposées au plus tard avant le début de l'examen dudit article.

C. LE TEMPS DES GROUPES

1. L'ordre de passage des orateurs

Les orateurs interviennent **selon l'ordre du tirage au sort** qui a lieu au début de la session ordinaire. Lors de chaque débat, cet ordre est décalé d'un rang, de sorte que chaque groupe soit classé au rang immédiatement supérieur, le groupe placé antérieurement en tête prenant la dernière place.

L'ordre de passage des orateurs pour un débat donné, appelé le « tourniquet », est envoyé par la direction de la Séance aux groupes politiques et à la réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe, en général la semaine précédant la tenue du débat.

2. L'organisation du temps des groupes

La Conférence des Présidents peut décider d'organiser la discussion générale, avec une triple conséquence :

- un délai limite pour les inscriptions de parole (au plus tard la veille du jour de l'ouverture du débat) ;
- la détermination d'une durée globale maximale ;
- l'inscription des orateurs par les seuls présidents des groupes (et le délégué de la réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe), avec l'indication de l'ordre et de la durée des interventions.

Si la Conférence des Présidents ne fixe pas expressément une durée globale maximale pour les orateurs des groupes, celle-ci s'établit à une heure (article 29 *ter*, alinéa 5, du Règlement).

Lorsque le temps global est égal à une heure, un temps de base de cinq minutes est accordé à chaque groupe et de trois minutes pour les sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe (article 29 *ter*, alinéa 5, du Règlement). Le temps restant disponible est réparti entre les groupes en proportion de leurs effectifs.

Pour autant, la Conférence des Présidents a toute latitude pour procéder à une organisation différente. Elle peut par exemple déroger à la règle du tourniquet ou accorder un temps identique à chaque groupe. Elle peut également, en application de l'article 29 *ter*, alinéa 3, du Règlement, décider l'intervention dans la discussion générale, pour des temps qu'elle détermine, d'un seul orateur par groupe et d'un seul sénateur ne figurant sur la liste d'aucun groupe.

D. LA DISCUSSION DES ARTICLES ET DES AMENDEMENTS

1. Le contrôle « *ex post* » des irrecevabilités

En séance plénière et avant même la discussion des amendements en cause, la commission, tout sénateur ou le Gouvernement peut soulever une exception d'irrecevabilité fondée :

- à tous les stades de la procédure, sur l'article 40 de la Constitution (irrecevabilité financière) ou l'une des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances (irrecevabilité « LOLF ») ;

- à tous les stades de la procédure, sur l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale (irrecevabilité sociale) ;

- en première lecture, sur l'**absence de lien** direct ou même indirect avec le texte en discussion qui caractérise les « cavaliers législatifs » (article 45, alinéa 1, de la Constitution et article 44 *bis*, alinéa 3, du Règlement) ;

- à partir de la deuxième lecture, sur l'**absence de relation directe** avec les dispositions restant en discussion, c'est-à-dire sur le non-respect du **principe de l'entonnoir**, hérité de la tradition parlementaire et consacré par la jurisprudence du Conseil constitutionnel (article 44 *bis*, alinéas 5 à 7, du Règlement).

La commission compétente est :

- la commission des finances pour l'application de l'article 40 de la Constitution et de la loi organique relative aux lois de finances ;

- la commission des affaires sociales pour l'application de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale) ;

- la commission saisie au fond pour les « **cavaliers législatifs** » (absence de lien direct ou même indirect) et pour le respect du **principe de l'entonnoir**.

La procédure est la même pour tous les cas d'irrecevabilité.

En application de l'article 45, alinéa 4, du Règlement, « *l'irrecevabilité est admise de droit et sans débat lorsqu'elle est affirmée* » par la commission, soit la commission des finances, soit la commission des affaires sociales, soit la commission saisie au fond.

La même procédure s'applique aux sous-amendements, y compris pour l'exception d'irrecevabilité fondée sur le fait que le sous-amendement « *contredit le sens de l'amendement auquel il s'applique* » (article 44 *bis*, alinéa 4, du Règlement).

L'**article 40 de la Constitution** peut également être invoqué à l'encontre du **texte de la commission** : comme l'a estimé le Conseil constitutionnel, l'irrecevabilité financière peut être soulevée « *à tout moment non seulement à l'encontre des amendements, mais également à l'encontre des modifications apportées par les commissions aux textes dont elles ont été saisies* » (décision précitée n° 2009-582 DC).

Ainsi, le contrôle des recevabilités s'effectue à un double stade : en commission (au moment de l'établissement du texte ou de l'examen des amendements de séance) ou en séance plénière.

Ce mécanisme à double détente s'explique notamment par le fait que le Gouvernement et la commission saisie au fond ont le droit de présenter à tout moment des amendements, de même que les sous-amendements peuvent être déposés après la réunion de la commission.

En revanche, l'**irrecevabilité tirée de l'article 41 de la Constitution** (méconnaissance des domaines législatif et réglementaire) relève de la compétence du Gouvernement ou du Président du Sénat, qui peut l'opposer avant le commencement de la discussion de la proposition ou de l'amendement en séance plénière (article 45, alinéas 7 et 8, du Règlement).

À cet effet, l'article 45, alinéa 6, du Règlement prévoit que le président de la commission saisie au fond adresse au Président du Sénat, avant leur examen en séance publique, la liste des propositions ou des amendements dont la commission estime qu'ils ne relèvent manifestement pas du domaine de la loi ou qu'ils sont contraires à une délégation accordée en vertu de l'article 38 de la Constitution. Lorsque l'irrecevabilité est opposée en séance publique, par le Gouvernement ou le Président du Sénat, à l'encontre d'une proposition de loi, la séance est, s'il y a lieu, suspendue jusqu'à ce que le Président du Sénat ou le Gouvernement ait statué. Si l'exception vise un amendement, la discussion de celui-ci et, le cas échéant, de l'article sur lequel il porte est réservée jusqu'à la décision du Président du Sénat ou du Gouvernement. L'irrecevabilité est admise de droit en cas d'accord entre le Président du Sénat et le Gouvernement. En cas de désaccord, le Conseil constitutionnel est saisi à la demande du Président du Sénat ou du Gouvernement et la discussion est suspendue jusqu'à la notification de la décision du Conseil constitutionnel, laquelle est communiquée sans délai au Sénat par le Président.

Dans les cas autres que ceux visés à l'article 44 *bis* et à l'article 45 du Règlement, « *la question de la recevabilité des amendements ou sous-amendements est soumise, avant leur discussion, à la décision du Sénat. Seul l'auteur de la demande d'irrecevabilité, un orateur d'opinion contraire, la commission et le Gouvernement peuvent intervenir. Aucune explication de vote n'est permise* » (article 44 *bis*, alinéa 10, du Règlement).

2. L'aménagement de la discussion commune des amendements

En application de l'article 46 *bis*, alinéa 2, du Règlement, lorsqu'ils viennent en concurrence, les amendements font l'objet d'une discussion commune. Afin d'éviter des discussions communes trop longues, nuisibles à la clarté des débats, les amendements de suppression d'un article font l'objet d'un examen séparé, de même que les amendements de rédaction globale qui font l'objet d'une discussion commune uniquement entre eux. En outre, la Conférence des Présidents ou le Sénat, sur proposition de la commission saisie au fond, peut décider la discussion séparée d'un ou plusieurs amendements afin de supprimer une discussion commune.

3. Les temps de parole dans la discussion des articles

De manière générale, en application de l'article 35 *bis* du Règlement, sous réserve de dispositions spécifiques de celui-ci et à l'exclusion des interventions dans les débats organisés par la Conférence des Présidents, la durée d'une intervention en séance plénière ne peut excéder deux minutes.

Parole sur article (y compris commission)	2 minutes
Présentation d'un amendement (y compris commission)	2 minutes
Explication de vote sur un amendement, un article ou l'ensemble du texte (y compris commission)	2 minutes
Présentation de l'avis de la commission sur un amendement	2 minutes

Pour les prises de parole et les explications de vote sur chaque article, la Conférence des Présidents peut attribuer aux groupes et aux sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe soit un temps forfaitaire soit un temps minimal et un temps à la proportionnelle. Elle peut également prévoir l'intervention, pour des temps qu'elle détermine, d'un seul orateur par groupe et d'un seul sénateur ne figurant sur la liste d'aucun groupe (article 42, alinéa 10, du Règlement).

Dans sa décision n° 2015-712 DC du 11 juin 2015, le Conseil constitutionnel a formulé une réserve d'interprétation classique selon laquelle « *les temps de parole ainsi déterminés par la Conférence des Présidents ne sauraient être fixés de telle manière qu'ils privent d'effet les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire* ». Comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2021-820 DC du 1^{er} juillet 2021, l'article 35 *bis* du Règlement dispose d'ailleurs qu'« *il appartient au Président de séance d'appliquer [la] limitation*

du temps de parole en veillant au respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire ».

L'article 38 du Règlement permet au président de séance, à un président de groupe ou au président de la commission saisie au fond de proposer la clôture de la discussion lorsqu'au moins deux orateurs d'avis contraire sont intervenus sur l'ensemble d'un article ou dans les explications de vote portant sur un amendement, un article ou l'ensemble du texte en discussion. La parole est donnée sur cette proposition, à sa demande, à un orateur par groupe et un sénateur non-inscrit (pour deux minutes chacun). Puis la proposition est mise aux voix.

La vérification du quorum en séance plénière

Le quorum désigne la présence dans l'enceinte du Palais de la majorité absolue du nombre des sénateurs.

Il est nécessaire pour la validité des votes, sauf en matière de fixation de l'ordre du jour (article 51, alinéa 1, du Règlement).

Le Sénat est en revanche toujours en nombre pour délibérer et régler son ordre du jour (article 33, alinéa 1, du Règlement).

Trente sénateurs au moins, dont la présence effective doit être constatée par appel nominal, peuvent demander la vérification du quorum **à l'occasion et avant l'ouverture d'un scrutin** (article 51, alinéa 3, du Règlement).

Le quorum doit être constaté par le président de séance, assisté de deux secrétaires du Sénat (article 51, alinéa 3, du Règlement).

Si le quorum n'est pas constaté, la séance est suspendue pour une heure ; elle reprend ensuite sans condition de quorum (article 51, alinéa 4, du Règlement). Une seule demande peut être présentée par jour de séance.

V. LE VOTE SUR L'ENSEMBLE DU TEXTE

A. LE VOTE SANS DÉBAT DES CONVENTIONS INTERNATIONALES OU FISCALES

L'examen d'une convention internationale peut se faire en forme simplifiée : le projet de loi de ratification ou d'approbation est alors directement mis aux voix, sans débat (article 47 *decies* du Règlement).

La décision d'examiner une convention en forme simplifiée est prise par la Conférence des Présidents, à la demande du Président du Sénat, du président de la commission saisie au fond, d'un président de groupe ou du

Gouvernement, à moins que l'une de ces autorités ne s'y oppose. En cas d'urgence, cette décision peut être prise par le Sénat.

Un président de groupe, le président de la commission saisie au fond et le Gouvernement peuvent demander le retour à la procédure normale, dans un délai fixé par la Conférence des Présidents ou, selon le cas, par le Sénat. Ce délai est indiqué dans l'ordre du jour du Sénat. Dans ce cas, le temps attribué aux orateurs des groupes est de 30 minutes.

B. LE VOTE SUR L'ENSEMBLE DES PROJETS ET PROPOSITIONS DE LOI EN SÉANCE PLÉNIÈRE

L'examen des projets et propositions de loi donne lieu à un vote sur l'ensemble. Celui-ci se déroule à main levée ou, s'il y a doute, par assis et levé, conformément à l'article 54 du Règlement. Lorsqu'un sénateur se trouve dans l'incapacité physique, permanente ou temporaire, d'exprimer son vote selon la modalité applicable, il fait connaître son vote par toute manifestation compatible avec cette incapacité, à l'invitation du Président de séance.

Le vote a lieu au scrutin public dans les cas suivants :

- en cas de doute sur une épreuve de vote par assis et levé (article 54, alinéa 3, du Règlement) ;

- sur demande du Gouvernement, du Président, d'un président de groupe, de la commission saisie au fond ou de trente sénateurs dont la présence est constatée par appel nominal (article 60 du Règlement) ;

- de droit, pour la première partie de la loi de finances de l'année, les lois de finances (sauf pour le vote en première lecture sur l'ensemble du projet de loi de finances de l'année qui a lieu au scrutin public à la tribune), les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir (deuxième partie) de la loi de financement de la sécurité sociale, les lois de financement de la sécurité sociale, les lois organiques, les projets ou propositions de révision de la Constitution, les propositions mentionnées à l'article 11 de la Constitution (article 59 du Règlement) ;

- de droit et sur décision de la Conférence des Présidents, sur l'ensemble d'un projet ou d'une proposition de loi ou de résolution (scrutin solennel) (article 59 du Règlement).

Il est procédé à un scrutin public à la tribune, lors du vote sur l'ensemble d'un projet ou d'une proposition de loi, lorsque la Conférence des Présidents l'a décidé. Ce scrutin est de droit lors du vote en première lecture sur l'ensemble du projet de loi de finances de l'année (article 60 *bis* du Règlement)¹.

¹ Pour plus de détails sur les modalités du vote, voir guide « L'initiative et le contrôle ».

Pour les explications de vote sur l'ensemble, la Conférence des Présidents peut attribuer aux groupes et aux sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe soit un temps forfaitaire soit un temps minimal et un temps à la proportionnelle. Elle peut également prévoir l'intervention, pour des temps qu'elle détermine, d'un seul orateur par groupe et d'un seul sénateur ne figurant sur la liste d'aucun groupe (article 42, alinéa 16, du Règlement).

VI. LES ESPACES RÉSERVÉS AUX GROUPES D'OPPOSITION ET MINORITAIRES

A. LE NOMBRE ET LA DURÉE DES ESPACES RÉSERVÉS

En application de l'article 48, alinéa 5, de la Constitution, **une journée de séance par mois est réservée à un ordre du jour arrêté à l'initiative des groupes d'opposition et minoritaires.**

Pour l'application de ces dispositions, la Conférence des Présidents a décidé de répartir entre les groupes d'opposition et minoritaires des espaces réservés d'une durée de quatre heures pour l'ensemble de la session.

Elle fixe chaque année, lors de l'établissement du calendrier de la session ordinaire, le nombre de ces espaces réservés, leur répartition par groupe, les dates prévisionnelles de ces espaces réservés puis les répartit entre les groupes selon une rotation déterminée par tirage au sort.

B. LES SUJETS SUSCEPTIBLES D'ÊTRE INSCRITS À L'ORDRE DU JOUR D'UN ESPACE RÉSERVÉ

Tout sujet est susceptible d'être inscrit à l'ordre du jour d'un espace réservé : projet ou proposition de loi, proposition de résolution ou débat.

Selon une décision prise par la Conférence des Présidents lors de sa réunion du 11 mars 2015, sur proposition du groupe de réflexion sur les méthodes de travail du Sénat constitué en novembre 2014, un groupe ne peut pas demander l'inscription de plus de deux sujets à l'ordre du jour d'un même espace réservé.

C. LES DÉLAIS APPLICABLES

Sans préjudice des délais constitutionnels, un délai de six semaines doit être respecté entre la demande d'inscription à l'ordre du jour et l'examen en séance d'un projet ou d'une proposition de loi, afin que les commissions, le Gouvernement et les groupes puissent travailler dans de bonnes conditions.

D. LES GARANTIES APPORTÉES AU GROUPE AUTEUR DE LA DEMANDE D'INSCRIPTION

Selon un accord conclu en 2009 entre les présidents de groupe et de commission, confirmé en 2013 et clarifié en 2016¹ pour préserver l'initiative sénatoriale, les groupes minoritaires ou d'opposition ont le droit à l'examen, jusqu'à leur terme, des textes dont ils sont les auteurs et qui sont inscrits dans leur espace réservé.

D'où la **distinction** entre, d'une part, **les propositions de loi sénatoriales examinées en première lecture** et, d'autre part, **les projets de loi déposés sur le Bureau du Sénat et les textes transmis de l'Assemblée nationale**, qu'il s'agisse de projets de loi, de propositions de loi de députés ou de propositions de loi sénatoriales.

1. L'examen des propositions de loi sénatoriales inscrites en première lecture dans les espaces réservés

Pour les **propositions de loi sénatoriales inscrites en première lecture dans les espaces réservés** et **sauf accord du groupe auteur de la demande d'inscription** :

- la commission ne peut modifier le texte de la proposition de loi (et, à défaut, elle ne peut que le rejeter pour permettre son examen article par article en séance publique) ;

- la commission et les sénateurs s'abstiennent de déposer :

- ✓ l'exception d'irrecevabilité même si, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, doit être préservée la possibilité effective, pour les parlementaires, de contester la conformité à la Constitution des dispositions d'un texte ;
- ✓ la question préalable ;
- ✓ la motion de renvoi en commission ou la motion préjudicielle, qui ont pour effet de suspendre la navette et pourraient être considérées comme contradictoires avec le droit des groupes à voir discuter en séance les sujets qu'ils proposent dans leur espace réservé ;

- pour permettre le débat en séance publique, le texte est examiné article par article.

¹ Réunions de la Conférence des Présidents des 24 mars et 29 avril 2009, du 11 décembre 2013 et du 9 mars 2016.

2. L'examen des autres textes législatifs inscrits dans les espaces réservés

Pour tous les **autres textes législatifs inscrits dans les espaces réservés** :

- commissions et sénateurs peuvent exercer la plénitude de leur droit d'amendement ;

- exception d'irrecevabilité et question préalable sont recevables à chaque stade de la procédure. Elles peuvent être discutées après la discussion générale si le groupe auteur de la demande d'inscription le souhaite ;

- la commission et les sénateurs s'abstiennent, sauf accord du groupe auteur de la demande d'inscription, de déposer la motion de renvoi en commission ou la motion préjudicielle, qui ont pour effet de suspendre la navette et pourraient être considérées comme contradictoires avec le droit des groupes à voir discuter en séance les sujets qu'ils proposent dans leur espace réservé.

VII. LA PROCÉDURE DE LÉGISLATION EN COMMISSION

La résolution du 14 décembre 2017 a pérennisé et adapté la procédure de législation en commission qui avait été instituée, à titre expérimental, par la résolution du 13 mai 2015 réformant les méthodes de travail du Sénat.

En application de l'article 47 *ter* du Règlement, à la demande du Président du Sénat, du président de la commission saisie au fond, du président d'un groupe ou du Gouvernement, la Conférence des Présidents peut décider que le droit d'amendement des sénateurs et du Gouvernement s'exerce uniquement en commission¹, dans les conditions mentionnées aux alinéas 1 et 2 de l'article 17 *bis*.

Cette procédure de législation en commission ne peut être décidée en cas d'opposition du Gouvernement, du président de la commission saisie au fond ou d'un président de groupe.

Elle peut porter sur certains articles seulement d'un projet de loi ou d'une proposition de loi ou de résolution (législation en commission partielle).

Sur les dispositions faisant l'objet de la procédure de législation en commission, sont seuls recevables en séance les amendements visant à assurer le respect de la Constitution, opérer une coordination avec une autre disposition du texte en discussion, avec d'autres textes en cours d'examen ou avec les textes en vigueur ou procéder à la correction d'une erreur matérielle (article 47 *quater*, alinéa 1, du Règlement).

¹ Sauf pour les projets de révision constitutionnelle, les projets de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale (article 47 *ter*, alinéa 2, du Règlement).

Sur la proposition du président de la commission saisie au fond, la Conférence des Présidents fixe la date de la réunion consacrée à l'examen des amendements en commission et à l'établissement du texte de la commission ainsi que le délai limite pour le dépôt des amendements en commission. Elle fixe également le délai limite pour le dépôt des amendements au texte de la commission en application de l'alinéa 1 de l'article 47 *quater* précité. Enfin, lorsque la procédure de législation en commission ne s'applique qu'à certains articles seulement, la Conférence des Présidents fixe le délai limite pour le dépôt des amendements en séance sur les autres articles du texte.

Les sénateurs et le Gouvernement sont immédiatement informés de la date de la réunion et des délais limite.

Le Gouvernement, le président de la commission saisie au fond ou un président de groupe peut demander le retour à la procédure normale, le cas échéant sur certains articles seulement du texte, au plus tard le vendredi précédant la semaine au cours de laquelle est examiné le texte en séance, sauf décision contraire de la Conférence des Présidents.

En cas de retour à la procédure normale, le délai limite pour le dépôt des amendements en séance est celui que la Conférence des Présidents a fixé pour les amendements recevables en application de l'article 47 *quater*, alinéa 1, du Règlement, sauf si elle a déterminé à cet effet un délai spécifique.

Le Gouvernement et l'ensemble des sénateurs peuvent participer à la réunion de commission consacrée à l'examen des amendements et à l'élaboration du texte de la commission selon la procédure de législation en commission.

Les règles de publicité et de débat en séance sont applicables à cette réunion de commission. Toutefois, seules les motions tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité et la question préalable peuvent être présentées. Leur adoption entraîne le rejet du texte et le retour à la procédure normale pour sa discussion en séance.

Dans sa décision n° 2017-757 du 16 janvier 2018, le Conseil constitutionnel a précisé qu'« *il appartient au président de la commission d'appliquer les différentes limitations du temps de parole en veillant au respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire* ».

À la fin de la réunion, la commission statue sur l'ensemble du texte. Son rejet entraîne le retour à la procédure normale pour sa discussion en séance.

Lorsque la procédure de législation en commission s'applique sur l'ensemble du texte, aucune des motions mentionnées à l'article 44 du Règlement ne peut être présentée en séance, sauf l'exception d'irrecevabilité.

Lors de la séance¹, le Président met aux voix l'ensemble du texte adopté par la commission. Seuls peuvent intervenir le Gouvernement, les représentants des commissions pour une durée ne pouvant excéder cinq minutes et, pour explication de vote, un représentant par groupe pour une durée ne pouvant excéder quatre minutes chacun, ainsi qu'un sénateur ne figurant sur la liste d'aucun groupe pour une durée ne pouvant excéder trois minutes, sauf décision contraire de la Conférence des Présidents.

Lorsque la procédure de législation en commission s'applique sur certains articles seulement du texte, il ne peut être reçu en séance aucun amendement qui remettrait en cause les dispositions faisant l'objet de cette procédure (article 47 *quater*, alinéa 2, du Règlement).

Par ailleurs, le vote sur l'ensemble des articles faisant l'objet d'une procédure de législation en commission est réservé et intervient, en bloc, avant le vote sur l'ensemble du texte. Seuls peuvent alors intervenir le Gouvernement, les représentants des commissions pour une durée ne pouvant excéder cinq minutes et, pour explication de vote, un représentant par groupe et un sénateur ne figurant sur la liste d'aucun groupe pour une durée ne pouvant excéder deux minutes chacun, sauf décision contraire de la Conférence des Présidents.

Le Conseil constitutionnel a formulé, dans sa décision précitée, une réserve d'interprétation précisant qu'« *il appartient au président de séance d'appliquer ces différentes limitations du temps de parole et à la Conférence des présidents d'organiser, le cas échéant, les interventions des sénateurs en veillant au respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire* », et rappelant que la Conférence des présidents ne peut limiter le temps de parole du Gouvernement.

¹ Et sous réserve de l'examen d'éventuels amendements déposés en application de l'article 47 *quater*, alinéa 1, du Règlement.