

*Juillet 2024*

- LÉGISLATION COMPARÉE -

**NOTE**

**sur**

**L'EXAMEN ET LE VOTE DES LOIS  
PAR LE PARLEMENT  
PERSPECTIVES COMPARÉES EN EUROPE**

---

*Allemagne - Espagne - Italie - Royaume-Uni - Pologne*

---

DIRECTION DE L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE  
ET DES DÉLÉGATIONS



## AVERTISSEMENT

Ce document constitue un instrument de travail élaboré à la demande des sénateurs, à partir de documents en langue originale, par la division de la Législation comparée de la direction de l'initiative parlementaire et des délégations. Il a un caractère informatif et ne contient aucune prise de position susceptible d'engager le Sénat.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>1. Synthèse</b> .....	5
<b>2. Tableau synoptique</b> .....	7
<b>3. Allemagne</b> .....	9
a) L'initiative des lois.....	9
b) Les grandes étapes de la procédure législative.....	9
c) La discussion et le vote des lois au Bundestag.....	10
(1) Première lecture.....	11
(2) Examen en commission.....	11
(3) Deuxième lecture.....	13
(4) Troisième lecture.....	14
d) Le droit d'amendement des députés.....	14
(1) Les titulaires du droit d'amendement.....	14
(2) La fréquence du recours au droit d'amendement.....	15
(3) Les règles de recevabilité matérielle.....	16
<b>4. Espagne</b> .....	17
a) L'initiative des lois.....	17
b) Les grandes étapes de la procédure législative.....	17
c) La discussion et le vote des lois au Congrès des députés.....	18
(1) Le débat préalable de « prise en considération ».....	18
(2) Le dépôt des amendements.....	18
(3) Le « débat sur la totalité » en cas de motion.....	19
(4) L'élaboration d'un rapport ( <i>debate en ponencia</i> ) et l'examen en commission.....	20
(5) Dans certains cas, l'examen en séance plénière.....	21
d) L'examen par le Sénat.....	21
e) Le droit d'amendement des députés et sénateurs.....	22
(1) Les titulaires du droit d'amendement.....	22
(2) La fréquence du recours au droit d'amendement.....	23
(3) Les règles de recevabilité matérielle.....	23
<b>5. Italie</b> .....	25
a) L'initiative des lois.....	25
b) Les grandes étapes de la procédure législative.....	25
c) La discussion et le vote des lois à la Chambre des députés.....	26
(1) L'examen en commission.....	26
(2) La discussion en séance plénière.....	28
(3) Les procédures d'examen abrégé.....	29
d) La discussion et le vote des lois au Sénat.....	30
e) Le droit d'amendement des députés et sénateurs.....	31
(1) Les titulaires du droit d'amendement.....	31
(2) La fréquence du recours au droit d'amendement.....	33
(3) Les règles de recevabilité matérielle.....	33

6. Pologne .....	35
a) L'initiative des lois.....	35
b) Les grandes étapes de la procédure législative.....	35
c) La discussion et le vote des lois à la Diète.....	36
(1) Première lecture.....	37
(2) Examen en commission.....	37
(3) Deuxième lecture.....	38
(4) Troisième lecture .....	39
d) L'examen par le Sénat .....	39
e) Le droit d'amendement des parlementaires.....	40
(1) Les titulaires du droit d'amendement .....	40
(2) La fréquence du recours au droit d'amendement .....	40
(3) Les règles de recevabilité matérielle .....	40
7. Royaume-Uni.....	43
a) L'initiative des lois.....	43
b) Les grandes étapes de la procédure législative.....	43
c) La discussion et le vote des lois à la Chambre des communes .....	44
(1) Première lecture.....	45
(2) Deuxième lecture.....	45
(3) Examen en commission.....	46
(4) Examen du rapport .....	47
(5) Troisième lecture .....	49
d) La discussion et le vote des lois à la Chambre des Lords.....	49
e) Le droit d'amendement des parlementaires.....	50
(1) Les titulaires du droit d'amendement .....	50
(2) La fréquence du recours au droit d'amendement .....	51
(3) Les règles de recevabilité matérielle .....	52
<i>Bibliographie</i> .....	55

## 1. Synthèse

La division de la Législation comparée a rédigé une étude sur **la procédure législative dans les Parlements de cinq grands pays européens bicaméraux** (Allemagne, Espagne, Italie, Pologne et Royaume-Uni).

Centrée sur la **phase parlementaire** de la procédure, cette étude présente successivement, pour chaque pays, les titulaires de l'initiative législative, une vue d'ensemble de la procédure législative - du dépôt d'un texte législatif à son entrée en vigueur -, les étapes et modalités d'examen d'un projet de loi ordinaire au sein de chaque assemblée<sup>1</sup> et les spécificités du droit d'amendement. Les procédures spéciales applicables aux textes budgétaires ou aux révisions constitutionnelles, ainsi que les procédures d'urgence ne sont pas comprises dans le champ de l'étude.

La terminologie utilisée repose sur les traductions officielles de la Constitution et des règlements des assemblées des pays étudiés, lorsqu'elles sont disponibles.

Parmi les cinq systèmes étudiés, le **modèle italien** est celui qui présente **le plus de similitudes avec le système français** (examen des textes législatifs en deux étapes - commission puis séance plénière -, droit d'amendement individuel et fréquent malgré un encadrement par des règles de recevabilité). Il se distingue toutefois par le caractère strictement égalitaire de son bicamérisme. À l'opposé, les systèmes allemand et britannique apparaissent plus éloignés des règles et pratiques françaises.

Seuls deux des cinq pays analysés reconnaissent le **droit d'initiative législative** à chaque parlementaire (en Italie, aux députés et aux sénateurs, et au Royaume-Uni uniquement pour les députés). En Allemagne, en Espagne et en Pologne, ce droit n'est reconnu qu'à un groupe de députés ou de sénateurs.

En Allemagne, en Pologne et au Royaume-Uni, un projet ou une proposition de loi fait, en règle générale, l'objet de **trois lectures en séance plénière** - même si la première et la troisième lecture sont des étapes formelles ou qui donnent lieu à peu de discussion - et d'un examen en commission (à la Diète polonaise, complété par un renvoi en commission en cas d'amendements déposés en plénière). La procédure législative au Parlement espagnol se décompose en principe en quatre à cinq étapes et, en Italie, en deux étapes (examen en commission, puis en séance plénière).

---

<sup>1</sup> L'examen des textes législatifs par le Bundesrat n'est toutefois pas analysé en détail, compte tenu de ses spécificités en tant qu'organe de représentation des Länder et du fait qu'il ne peut pas modifier lui-même la loi.

Dans l'ensemble des Parlements étudiés, **l'examen détaillé d'un projet ou d'une proposition de loi se déroule en commission** et cette étape constitue un moment crucial pour amender le texte. Le rôle des travaux en commission est particulièrement important au Bundestag, où l'examen en deuxième lecture par l'assemblée plénière vient très souvent entériner la position de la commission. Le Royaume-Uni se distingue quant à lui par le renvoi relativement courant de textes en commission plénière (*committee of the whole House*), permettant à tous les députés et Lords de participer. À l'inverse, certaines assemblées, après le renvoi à une commission au fond, prévoient la possibilité de confier l'élaboration du texte à des petits groupes de rapporteurs (*ponencia* en Espagne, *Comitato dei nove* à la Chambre des députés italienne, groupes de travail des groupes politiques au Bundestag) ou à des sous-commissions (Pologne).

Deux des cinq pays étudiés (Espagne et Italie) prévoient dans leur Constitution la possibilité de recourir à une **procédure d'examen abrégé des textes en commission**, semblable à la législation en commission utilisée en France. Au Congrès des députés espagnol, l'utilisation de la procédure de délégation de la compétence législative pleine aux commissions est devenue systématique, sauf pour les textes et domaines exclus par la Constitution. Au Sénat italien, depuis la réforme introduite en 2017, la procédure de rédaction en commission est très fréquente (environ 70 % des textes déposés et 45 % des textes adoptés). À la différence de la procédure espagnole, la procédure de rédaction en commission italienne conserve néanmoins un vote formel en séance plénière, avant transmission du texte à l'autre Chambre.

Enfin, le **droit d'amendement** est un droit essentiellement collectif, exercé par l'intermédiaire des groupes parlementaires, en Allemagne, en Espagne et, dans une moindre mesure, en Pologne. Ce droit est plutôt individuel en Italie et au Royaume-Uni. Mais dans ces deux pays, tous les amendements déposés ne sont pas nécessairement discutés, même s'ils respectent les règles de recevabilité matérielle. En effet, à la Chambre des communes, le *Speaker* (Président de la Chambre) et les présidents de commission disposent d'un pouvoir de « sélection » des amendements, exercé de façon plus stricte en séance plénière, tandis qu'à la Chambre des députés italienne s'applique une procédure de « signalement » des amendements que les groupes parlementaires souhaitent voir discutés et mis aux voix. Même si les statistiques disponibles sont souvent incomplètes, comparativement à la France, le droit d'amendement n'est utilisé que de manière mesurée dans les systèmes allemand, britannique, espagnol et polonais. Malgré une tendance à la baisse, le nombre d'amendements déposés demeure élevé en Italie.

## 2. Tableau synoptique

Pays	Parlement	Nombre de parlementaires	Procédure législative ordinaire	Procédure d'examen abrégé en commission*	Droit d'amendement
Allemagne	<i>Bundestag</i>	736	1) Première lecture. 2) Examen en commission. 3) Deuxième lecture. 4) Troisième lecture.	Non.	Droit individuel, exercé en pratique par les groupes parlementaires.
	<i>Bundesrat</i> (Conseil fédéral)	69	-	-	-
Espagne	<i>Congreso de los Diputados</i> (Congrès des députés)	350	1) Débat de « prise en considération ». 2) Dépôt des amendements. 3) Débat sur la totalité. 4) Examen par le groupe de rapporteurs ( <i>ponencia</i> ) et en commission. 5) Examen en séance plénière.	Oui. Délégation de la compétence législative pleine aux commissions automatiquement pour tous les textes (sauf ceux exclus par la Constitution).	Droit collectif, exercé par les groupes parlementaires.
	<i>Senado</i> (Sénat)	265	1) Dépôt des amendements et des propositions de vetos. 2) Examen par le groupe de rapporteurs et la commission. 3) Examen en séance plénière. Durée totale limitée à 2 mois.	Non (mais juridiquement possible). Pour les textes urgents ou simples, lecture unique en séance plénière (sans examen en commission).	En théorie, droit individuel, mais exercé en pratique par les groupes parlementaires.

<b>Italie</b>	<i>Camera dei Deputati</i> (Chambre des députés)	400	1) Examen en commission. 2) Examen en séance plénière.	Oui. Mais peu utilisée.	Droit individuel. Signalement des amendements effectivement discutés en commission et en séance par les groupes parlementaires.
	<i>Senato della Repubblica</i> (Sénat)	205	1) Examen en commission. 2) Examen en séance plénière.	Oui. Recours important à la procédure de rédaction en commission depuis la réforme de 2017.	Droit individuel.
<b>Pologne</b>	<i>Sejm</i> (Diète)	460	1) Première lecture. 2) Examen en commission. 3) Deuxième lecture. 4) Troisième lecture.	Non.	Droit individuel en commission, collectif en séance.
	<i>Senat</i> (Sénat)	100	1) Première lecture et réunion conjointe des commissions. 3) Deuxième lecture. 4) Troisième lecture. Durée totale limitée à 30 jours.	Non.	Droit individuel et collectif (commission).
<b>Royaume-Uni</b>	<i>House of Commons</i> (Chambre des communes)	649	1) Première lecture. 2) Deuxième lecture. 3) Examen en commission. 4) Examen du rapport. 5) Troisième lecture.	Non.	Droit individuel. Sélection des amendements par le président de commission et, en séance, le Président de la Chambre.
	<i>House of Lords</i> (Chambre des Lords)	785	1) Première lecture. 2) Deuxième lecture. 3) Examen en commission. 4) Examen du rapport. 5) Troisième lecture.	Non.	Droit individuel.

\* Procédure simplifiée ne nécessitant pas de passage en séance plénière ou uniquement un vote de confirmation.



### 3. Allemagne

#### a) L'initiative des lois

L'article 76 de la Loi fondamentale reconnaît le droit d'initiative législative au **Gouvernement fédéral**, à « *des membres du Bundestag* » et au **Bundesrat**.

Le Règlement du Bundestag (*Geschäftsordnung, GO*) précise qu'une proposition de loi peut être déposée par **un groupe parlementaire** (*Fraktion*) ou par **au moins 5 % des membres du Bundestag** (soit 37 membres en 2024)

En pratique, environ deux tiers des initiatives législatives sont présentés par le Gouvernement fédéral<sup>1</sup>.

Cependant, les propositions de loi déposées par le Bundestag ne devant pas être soumises préalablement au Bundesrat, il arrive que le Gouvernement fédéral présente les projets de loi particulièrement urgents par le biais de ses groupes parlementaires au Bundestag<sup>2</sup>.

#### b) Les grandes étapes de la procédure législative

Selon les articles 76 et 77 de la Loi fondamentale, les grandes étapes de la procédure législative au niveau fédéral sont les suivantes :

**1. premier passage au Bundesrat** : tout projet de loi du Gouvernement fédéral est d'abord soumis au Bundesrat, qui a le droit de prendre position dans un délai de six semaines<sup>3</sup>. La position du Bundestag prend la forme d'un rapport pouvant contenir des propositions détaillées de modification du texte. Le Gouvernement peut répondre à l'avis du Bundesrat dans une « contre-déclaration » ;

**2. dépôt et examen au Bundestag** : le projet de loi est ensuite déposé devant le Bundestag, accompagné de l'avis du Bundesrat et de la réponse du Gouvernement. En règle générale, **le Bundestag examine un projet de loi en trois lectures en séance plénière**. À la fin de la première délibération, le projet est transmis à une ou plusieurs commissions. L'examen en commission est suivi de la deuxième et de la troisième lecture. Alors que la deuxième lecture est principalement consacrée à l'adoption du texte de la commission et à la présentation d'éventuels amendements, la troisième lecture est réservée au vote final (voir détail *infra*) ;

---

<sup>1</sup> Lang, Wißmann, *So arbeitet der deutsche Bundestag*, 20. Wahlperiode, 2023, p. 106.

<sup>2</sup> [https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/gesetzgebung\\_neu/gesetzgebung/weg-255468](https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/gesetzgebung_neu/gesetzgebung/weg-255468)

<sup>3</sup> 3 semaines si le projet est qualifié de particulièrement urgent par le Gouvernement ou 9 semaines pour les projets de modification de la Loi fondamentale.

**3. second passage au Bundesrat** : pour les lois dites d'approbation, l'accord du Bundesrat est obligatoire. Dans ce cas, le Bundesrat peut approuver le texte dans son ensemble, refuser son accord ou faire appel à la commission de médiation. Pour les lois dites d'opposition, le Bundesrat peut, en cas de désaccord, uniquement faire appel à la commission de médiation. Dans les deux cas, le Bundesrat ne peut amender une loi adoptée par le Bundestag ;

**4. (éventuellement) commission de médiation** : composée d'un nombre égal de membres du Bundestag et du Bundesrat, la commission de médiation est chargée de faire des propositions en cas de désaccord entre les deux Chambres. Ces propositions doivent ensuite être approuvées par le Bundestag et le Bundesrat. En ce qui concerne les lois d'opposition, le Bundestag peut faire entrer une loi en vigueur même si aucun accord n'a été trouvé au sein de la commission de médiation. Dans tous les cas, **l'opposition du Bundesrat peut être levée par un vote du Bundestag**, selon les cas, à la majorité simple ou à une majorité des deux tiers de ses membres.

Si le Bundesrat a approuvé une loi adoptée par le Bundestag ou a renoncé à s'y opposer, ou si l'opposition du Bundesrat a été mise en minorité par le Bundestag, la phase parlementaire de **la procédure législative s'achève** ;

**5. signature, promulgation et entrée en vigueur** : la loi définitivement adoptée est d'abord imprimée et transmise au Chancelier fédéral ainsi qu'au ministre compétent pour contre-signature. Le **Président de la République fédérale** reçoit la loi pour approbation : il vérifie que son contenu n'est pas manifestement contraire à la Loi fondamentale, la signe et autorise sa publication au Journal officiel fédéral. La loi est ainsi promulguée. Si aucune date d'entrée en vigueur n'est mentionnée dans la loi, elle s'applique automatiquement à **partir du 14<sup>e</sup> jour suivant sa parution** au Journal officiel fédéral.

*c) La discussion et le vote des lois au Bundestag*

Conformément à la tradition constitutionnelle allemande, **le Bundestag est le principal titulaire du pouvoir législatif**<sup>1</sup>. La loi fondamentale ne reconnaît au Gouvernement fédéral aucune prérogative particulière lors de la discussion et du vote des lois et la procédure législative au Bundestag est entièrement définie dans le Règlement de l'assemblée.

Selon l'article 78 du Règlement du Bundestag, **un projet ou une proposition de loi doit, sauf exception**<sup>2</sup>, **faire l'objet de trois lectures** (aussi appelées délibérations) en séance plénière.

---

<sup>1</sup> Michel Fromont, *La procédure législative en République fédérale d'Allemagne*, Revue Pouvoirs, 1981, p. 146.

<sup>2</sup> À l'exception des projets de loi de ratification des traités internationaux qui font l'objet de deux lectures et des projets de loi de finances rectificative qui font l'objet d'une lecture unique.

(1) Première lecture

La date de la première lecture déclenche le déroulement de la procédure parlementaire. Le choix de cette date relève du Comité des doyens (*Ältestenrat*)<sup>1</sup>; le Gouvernement fédéral ne dispose d'aucune prérogative sur l'ordre du jour du Bundestag.

La première lecture n'implique pas automatiquement de débat en séance plénière. Aux termes de l'article 79 du Règlement, une discussion générale n'a lieu que si elle est **demandée par le Comité des doyens, par un groupe parlementaire ou par 5 % des membres du Bundestag**. Cela concerne généralement les projets ou propositions de loi controversés ou intéressant l'opinion publique.

S'il a lieu, le débat est un **débat d'orientation**, portant uniquement sur les points essentiels du texte. Aucune motion de fond et aucun amendement ne peuvent être présentés. Les propositions qui ne soulèvent pas de difficultés politiques font en général l'objet d'une simple information de la part du président de séance, suivie d'un renvoi aux commissions désignées.

Le principal objectif de la première lecture est en effet de **désigner**, sur la base des recommandations du Comité des doyens, **une ou plusieurs commissions chargées d'examiner le texte** et de le préparer pour la deuxième délibération.

Si plusieurs commissions sont désignées, l'une d'entre elles se voit attribuer le rôle de chef de file. Elle est donc responsable de l'avancement de la procédure. Les autres commissions ont une fonction consultative.

(2) Examen en commission<sup>2</sup>

Le **travail législatif sur le détail du texte** a lieu au sein des 20 commissions permanentes. Le président de la commission au fond désigne **un ou plusieurs rapporteur(s)**, sur proposition des groupes politiques (article 65 GO)<sup>3</sup>.

Le Règlement du Bundestag laisse aux commissions une **grande liberté dans l'organisation de leurs travaux**. Au cours de leurs réunions, les membres des commissions désignées se familiarisent avec le sujet et se concertent. Ils peuvent également inviter des parties prenantes et des experts à des auditions, généralement publiques (article 70 GO). En revanche, les

---

<sup>1</sup> Équivalent de la Conférence des Présidents, le Comité des doyens est composé de la Présidente du Bundestag, des vice-présidents et de 23 parlementaires parmi les plus influents. Il a le pouvoir de fixer l'ordre du jour et d'organiser les débats en séance.

<sup>2</sup> Par exception, à la demande d'un groupe parlementaire ou de 5 % des membres du Bundestag, le Bundestag peut décider, à la majorité des deux tiers des membres présents, de procéder à la deuxième lecture sans examen en commission (article 80 paragraphe 2 du RI). En pratique, cette procédure est utilisée très rarement et concerne les textes ne posant aucune difficulté politique.

<sup>3</sup> Le nombre de rapporteurs peut varier selon les commissions et les sujets. Il est fréquent de désigner un rapporteur par groupe parlementaire afin de faciliter l'atteinte d'un accord politique.

délibérations des commissions ne sont pas publiques, sauf décision contraire ; les réunions non publiques ne font l'objet ni d'une retransmission vidéo, ni d'un compte rendu détaillé (uniquement d'un procès-verbal).

Il n'existe **pas de délai d'examen** d'un texte législatif en commission mais, en application de l'article 62, paragraphe 2, du Règlement du Bundestag, si dix semaines après le renvoi en commission les travaux n'ont pas progressé, un groupe parlementaire peut exiger que le président de commission présente en séance plénière un rapport sur l'état d'avancement des travaux.

Parallèlement au travail en commission, **les groupes politiques créent des groupes de travail et des groupes d'étude** au sein desquels ils élaborent et définissent leurs propres positions sur le plan technique. Les « **porte-paroles** » des groupes politiques au sein de chaque commission (*Obleute*) jouent un rôle très important de coordination entre les responsables de leur groupe parlementaire et les membres des commissions. Ils contribuent à définir la ligne politique de leur groupe dans les différentes commissions et font office d'instances de conciliation en cas de conflit lors des négociations au sein de la commission.

Les membres et représentants du **Gouvernement fédéral** ainsi que ceux du **Bundesrat** ont accès à toutes les réunions de commission. Les fonctionnaires du Gouvernement fédéral doivent aussi fournir une **aide rédactionnelle** (*Formulierungshilfe*) : si la commission souhaite modifier une disposition sur le fond, elle ne doit pas nécessairement se lancer elle-même dans le travail juridique d'amendement du texte, mais peut demander aux fonctionnaires du ministère compétent de rédiger la modification souhaitée sous une forme juridiquement valable<sup>1</sup>.

Après une discussion générale et des auditions, la commission **examine le texte, article par article, lors de réunions se tenant généralement à huis clos**. Le ou les rapporteurs, les membres de la commission ainsi que les membres du Bundestag appartenant à d'autres commissions<sup>2</sup> peuvent s'exprimer et présenter des amendements rédactionnels ou de fond. Les amendements sont adoptés à la majorité des membres de la commission présents. Présentés par « paquets » de modifications et par plusieurs groupes politiques, les amendements sont **le résultat de discussions et de négociation en amont entre le président de commission, les rapporteurs et les porte-paroles des groupes politiques**. Ainsi, en pratique, le nombre d'amendements déposés en commission est très faible. Les services du Bundestag ne publient d'ailleurs aucune statistique en la matière.

---

<sup>1</sup> Ruth Lang und Olaf Wißmann, *So arbeitet der deutsche Bundestag*, 2023, p. 123.

<sup>2</sup> Les membres extérieurs à la commission ne peuvent participer qu'avec une voix consultative.

Une fois les débats terminés, la commission compétente au fond adopte<sup>1</sup> **un rapport en vue de la séance plénière** présentant le déroulement et le résultat de ses travaux (dont la mention des amendements déposés, leur sort et l'exposé des motifs des amendements adoptés), accompagné d'un exposé des motifs général, du **texte éventuellement modifié ainsi que des avis des groupes minoritaires et des autres commissions concernées**<sup>2</sup>.

La **recommandation de décision** de la commission au fond constitue la base de la discussion en deuxième lecture en séance plénière. Il existe quatre types de recommandations possibles :

- adoption du texte sans modifications ;
- adoption du texte tel que modifié en commission ;
- rejet du texte ;
- ou une déclaration indiquant qu'il n'y a plus lieu de statuer sur le texte (par exemple, car le problème qu'il entend résoudre a été traité par un autre texte).

Le rapport et la recommandation de la commission, formant un document unique, précisent les **résultats du vote en commission** (par exemple, « *adoption du projet de loi tel qu'amendé par les voix des groupes SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN et FDP contre les voix des groupes CDU/CSU et AfD* »).

Environ **la moitié des projets de loi** présentés par le Gouvernement fédéral sont **modifiés en commission**<sup>3</sup>.

### (3) Deuxième lecture

Conformément à l'article 81 du Règlement du Bundestag, la deuxième lecture en séance plénière s'ouvre **deux jours après la transmission du rapport et de la recommandation de décision** de la commission au fond à l'ensemble des députés.

Cette étape commence par une discussion générale (sur recommandation du Comité des doyens ou à la demande d'un groupe parlementaire ou de 5 % des membres).

Selon l'article 82 du Règlement du Bundestag, tout **député peut déposer des amendements à un projet ou une proposition de loi au stade de la deuxième délibération**, tant que la discussion de l'objet auquel ils se

---

<sup>1</sup> Après consultation du Comité des doyens, sur le rapport et la recommandation de la décision peuvent être adoptées dans le cadre d'une délibération publique élargie en commission (article 69a RI).

<sup>2</sup> La commission au fond est libre de prendre en compte ou non dans son rapport les positions et propositions de modification des commissions pour avis. Toutefois, lorsqu'un projet ou une proposition de loi à un impact budgétaire significatif, **un rapport sur les conséquences financières du texte est établi par la commission du budget du Bundestag et transmis directement à la séance, en vue de la deuxième lecture.**

<sup>3</sup> Ruth Lang und Olaf Wißmann, *op. cit.*, p. 130.

rapportent n'est pas terminée. En pratique, le nombre d'amendements déposés est très faible (généralement un ou deux sur l'ensemble du texte), en raison de la forte discipline exercée par les groupes parlementaires.

L'examen du texte, article par article, est possible mais, **si aucun amendement n'est déposé, le vote porte directement sur l'ensemble du projet de loi.**

Si la plénière adopte des amendements, la nouvelle version du projet de loi doit être imprimée et distribuée. Toutefois, avec l'accord des deux tiers des députés présents, cette procédure peut être abrégée et la troisième lecture peut commencer immédiatement.

Si l'ensemble d'un projet ou d'une proposition de loi a été rejeté en seconde lecture, le texte en cause est refusé et il n'est procédé à aucune délibération supplémentaire.

En principe, **la séance plénière du Bundestag suit les recommandations de la commission au fond** et les amendements déposés sont rejetés.

#### (4) Troisième lecture

Conformément à l'article 84 du Règlement de l'assemblée, si aucun amendement n'a été adopté en deuxième lecture, **la troisième lecture a lieu immédiatement** après celle-ci.

Si des amendements ont été adoptés en deuxième lecture, la troisième lecture s'ouvre le deuxième jour qui suit la distribution des amendements adoptés (ou plus tôt, avec l'accord des deux tiers des députés présents). Le Président du Bundestag peut décider du regroupement des amendements.

Un débat général est organisé en séance plénière seulement si la deuxième lecture n'a pas déjà donné lieu à une telle discussion et si un groupe parlementaire ou au moins 5 % des députés le demandent.

Les **amendements** ne peuvent plus être déposés par des députés individuels, mais uniquement **par un groupe parlementaire ou 5 % des membres du Bundestag**. Ils ne peuvent porter que sur les dispositions amendées en deuxième lecture. La discussion sur chaque article est limitée à ces dispositions.

**À l'issue de la troisième lecture, il est procédé au vote final** sur le projet ou la proposition de loi (par vote assis ou debout ou, pour les textes les plus importants, par scrutin nominatif). Si le texte a obtenu la majorité nécessaire, il est transmis au Bundesrat en tant que loi.

#### *d) Le droit d'amendement des députés*

##### (1) Les titulaires du droit d'amendement

Le droit d'amendement parlementaire n'est **pas consacré par la Loi fondamentale**.

Formellement, le Règlement du Bundestag accorde aux députés un droit d'amendement individuel au stade de la deuxième lecture (article 82) et un droit d'amendement collectif (un groupe parlementaire ou au moins 5 % des membres du Bundestag) durant la troisième lecture. Lors l'examen d'un texte en commission, les membres peuvent aussi présenter une « motion » (*Antragstellung*) (article 71) qui peut être une proposition de modification d'un texte. Dans les deux cas, **aucun délai de dépôt** n'est précisément indiqué.

Le droit d'amendement du Gouvernement fédéral au cours de la procédure n'est pas directement reconnu mais il dépose souvent des propositions de modifications par l'intermédiaire du groupe parlementaire majoritaire ou de l'un des groupes de la coalition, essentiellement au stade de l'examen en commission<sup>1</sup>.

Bien qu'il constitue l'un des rares droits individuels des membres du Bundestag, **en pratique**, le droit d'amendement est **essentiellement exercé par l'intermédiaire des groupes parlementaires**. Durant la deuxième lecture, les députés acceptent généralement de se soumettre aux positions décidées par leur groupe parlementaire au cours de l'examen en commission et de ne pas présenter d'amendement divergent<sup>2</sup>. Selon Lang et Wißman, la possibilité de déposer des amendements à titre individuel oblige les groupes parlementaires à prendre au sérieux les préoccupations et les idées divergentes de leurs membres et à les prendre en compte au cours des débats afin de ne pas apparaître divisés aux yeux de l'opinion publique<sup>3</sup>.

## (2) La fréquence du recours au droit d'amendement

Le **dépôt d'amendement en deuxième lecture est peu fréquent** et quasi exclusivement exercé par des groupes d'opposition ou des députés non-inscrits. Les amendements en troisième lecture sont encore plus rares.

Durant la **19<sup>e</sup> législature (2017-2021)**, tous textes confondus, **5 375 amendements** ont été déposés en deuxième et troisième lectures, ce qui représente tout de même une hausse significative par rapport à la 18<sup>e</sup> législature lors de laquelle 2 449 amendements avaient été déposés. **Depuis le début de la 20<sup>e</sup> législature** (novembre 2021-janvier 2024), seuls environ **425 amendements** ont été déposés sur des projets ou propositions de loi en deuxième et troisième lectures<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Basile Ridard, *L'encadrement du temps parlementaire dans la procédure législative : étude comparée*, 2016, p. 469.

<sup>2</sup> Basile Ridard, *op. cit.*, p. 467.

<sup>3</sup> Ruth Lang und Olaf Wißmann, *op. cit.*, p. 133.

<sup>4</sup> [https://dip.bundestag.de/suche?term=%C3%84nderungsantrag&f.wahlperiode=20&f.typ=Aktivit%C3%A4t&start=25&rows=25&sort=basisdatum\\_ab](https://dip.bundestag.de/suche?term=%C3%84nderungsantrag&f.wahlperiode=20&f.typ=Aktivit%C3%A4t&start=25&rows=25&sort=basisdatum_ab)

(3) Les règles de recevabilité matérielle

L'exercice du droit d'amendement est encadré par **peu de règles de recevabilité** au Bundestag. Concernant le resserrement progressif du débat, l'article 85 du Règlement du Bundestag restreint les amendements pouvant être déposés par les députés en troisième lecture aux propositions concernant des articles amendés en deuxième lecture.

En revanche, le Règlement du Bundestag ne prévoit **pas explicitement l'exigence d'un lien entre l'amendement et le texte** de loi en discussion, ni la possibilité d'écarter l'examen d'un amendement sans lien. La situation est toutefois ambiguë, en l'absence de clarification de la Cour constitutionnelle fédérale.

Enfin, une règle de recevabilité financière est implicitement prévue par l'article 113 de la Loi fondamentale allemande, qui prévoit que les « *lois qui augmentent les dépenses budgétaires proposées par le Gouvernement fédéral ou qui impliquent des dépenses nouvelles ou qui en entraîneront pour l'avenir doivent être approuvées par le Gouvernement fédéral. Il en est de même des lois qui impliquent des diminutions de recettes ou qui en entraîneront pour l'avenir* ». Ainsi, le Gouvernement peut demander une nouvelle délibération au Bundestag ou refuser son approbation en présence de telles initiatives<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Sénat, Rapport n° 64 (2023-2024) fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi constitutionnelle visant à abroger l'article 40 de la Constitution.



#### 4. Espagne

Aux termes de l'article 66 de la Constitution espagnole, « *les Cortes generales (Parlement) exercent le pouvoir législatif de l'État [et] votent le budget (...)* ».

##### *a) L'initiative des lois*

L'article 87 de la Constitution attribue l'initiative législative au Gouvernement, aux deux Chambres du Parlement (Congrès des députés et Sénat), aux assemblées des communautés autonomes et aux citoyens.

Les textes d'initiative gouvernementale sont appelés « **projets de loi** » (*proyectos de ley*) ; les textes d'initiative parlementaire, des assemblées des communautés autonomes et des citoyens sont appelés « **propositions de loi** » (*proposiciones de ley*).

Le **Gouvernement** est l'acteur principal dans l'élaboration des lois et a une compétence exclusive dans certaines matières telles que les budgets généraux de l'État. Le Conseil des ministres approuve les projets de loi qui sont ensuite déposés au Congrès des députés.

Pour être déposée, une **proposition de loi du Congrès** doit être signée par au moins 15 députés ou par un groupe parlementaire. Une proposition de loi du Sénat doit être signée par 25 sénateurs ou par un groupe parlementaire.

**Les assemblées des communautés autonomes** peuvent également présenter une proposition de loi. Le cas échéant, une délégation de trois représentants de l'assemblée à l'initiative du texte peut défendre la proposition de loi lors de son examen par le Congrès.

L'article 87.3 de la Constitution espagnole reconnaît enfin un **droit d'initiative législative populaire**. La recevabilité du texte est conditionnée à la présentation de 500 000 signatures accréditées. L'initiative populaire ne peut porter sur certaines matières (lois organiques, fiscales, relatives au droit international ou tendant à accorder un droit de grâce). L'initiative populaire est encadrée par une loi organique<sup>1</sup>.

##### *b) Les grandes étapes de la procédure législative*

La Constitution espagnole est relativement muette sur la procédure législative. Ce sont les règlements des assemblées parlementaires qui définissent plus précisément les types de procédures et les modalités d'élaboration de la loi.

En règle générale, un projet ou une proposition de loi ordinaire suit le cheminement suivant :

1. **l'examen par le Congrès des députés**, organisé en trois ou quatre étapes : la « prise en considération », le dépôt des motions et amendements, l'examen des motions (débat sur la

---

<sup>1</sup> [Ley Orgánica 3/1984](#), de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular.

totalité) puis l'examen du texte à proprement parler (par le groupe de rapporteurs (*ponencia*), la commission et, éventuellement si la compétence législative n'a pas été entièrement déléguée à la commission, la séance plénière) ;

2. **l'examen par le Sénat**, organisé en deux étapes : le dépôt des amendements et des propositions de vetos puis l'examen du texte (par le groupe de rapporteurs (*ponencia*), la commission et la séance plénière) ;

3. éventuellement, un **second examen par le Congrès des députés** (en cas de désaccord entre les deux Chambres) ;

4. la **sanction et la promulgation par le Roi et la publication au Bulletin officiel de l'État**. Dans un délai de 15 jours, le Roi, en tant que chef d'État, doit sanctionner, promulguer et ordonner la publication de la loi. La publication au Bulletin officiel de l'État est une condition à l'entrée en vigueur de la loi. Celle-ci a lieu à la date fixée par le texte ou, si la date n'est pas établie, dans les 20 jours suivant sa publication, conformément au code civil.

*c) La discussion et le vote des lois au Congrès des députés*

Les projets et propositions de loi sont généralement examinés en premier lieu par le Congrès des députés.

(1) Le débat préalable de « prise en considération »

Cette première étape de « prise en considération » (*toma en consideración*) **concerne uniquement les propositions de loi**. Elle vise à **décider de l'engagement ou non de la procédure parlementaire**.

30 jours après la publication de l'initiative et si le Gouvernement ne s'y oppose pas, la proposition de loi est présentée **en séance plénière** par l'un de ses auteurs pour un **débat de prise en considération**. Les groupes parlementaires présentent leurs positions respectives sur le texte. Si une majorité simple de députés se prononce en faveur de la prise en considération, l'examen de la proposition de loi commence (article 126 du Règlement du Congrès).

Le débat de prise en considération sur les propositions de loi d'origine sénatoriale a lieu à la Chambre haute ; le cas échéant, le texte est ensuite soumis au Congrès des députés.

(2) Le dépôt des amendements

Après le dépôt et la publication du projet ou de la proposition de loi, un **délai de 15 jours** est ouvert pour le **dépôt des amendements** (*presentación de enmiendas*, articles 109 et 110 du Règlement du Congrès).

Le droit parlementaire espagnol distingue **deux catégories d'amendements** : les amendements portant sur l'ensemble du texte (*enmiendas a la totalidad*), d'une part, et les amendements dits « articulés » (*enmiendas al articulado*), d'autre part.

- Les amendements portant sur l'ensemble du texte (*enmiendas a la totalidad*) sont les équivalents des motions de procédure en droit parlementaire français ; il en existe deux types :

- **les amendements qui tendent à rejeter complètement le texte** (*enmiendas de devolución*), déposés par un groupe parlementaire qui juge l'examen du texte inopportun ou s'oppose totalement à son contenu ; si l'amendement est adopté, la proposition de loi est alors rejetée ;

- **les amendements tendant à proposer une version alternative complète au texte débattu** (*enmiendas de texto alternativo*) ; ces amendements ne sont pas recevables si le texte en discussion est un projet de loi gouvernemental.

- **Les amendements « articulés »** (*enmiendas al articulado*) visent à introduire une **modification partielle** du texte en discussion. Comme en France, il s'agit indifféremment d'amendement de **suppression** d'un article (*enmienda de supresión*), **modifiant** tout ou partie d'un article (*enmienda de modificación*) ou tendant à insérer un **article additionnel** (*enmienda de adición*).

(3) Le « débat sur la totalité » en cas de motion

Dans l'hypothèse où des **amendements portant sur l'ensemble du texte sont déposés** (amendements de rejet équivalant à une motion ou bien amendements proposant une version alternative complète), a lieu, avant même l'examen du texte proprement dit, un **débat en séance plénière appelé « débat sur la totalité »** (*debate de totalidad*, article 112 du Règlement du Congrès)<sup>1</sup>.

Il revient au ministre compétent de défendre un projet de loi du Gouvernement, dans un débat contradictoire avec le ou les groupes parlementaires ayant déposé des amendements portant sur l'ensemble du texte. Les autres groupes sont également invités à présenter leurs positions respectives.

Si un amendement de rejet est adopté, le texte est rejeté et, dès lors, la procédure s'interrompt. Si un amendement proposant un texte alternatif est adopté, l'examen se poursuit sur la base du nouveau texte proposé.

S'ouvre ensuite l'examen du texte à proprement parler par le Congrès des députés, qui comprend trois sous-étapes : l'élaboration du rapport (*debate en ponencia*), la discussion en commission et la discussion en séance publique.

---

<sup>1</sup> Cette phase, du moins pour l'examen des amendements de rejet, est comparable à l'examen des motions de procédure pendant la discussion générale en droit parlementaire français.

(4) L'élaboration d'un rapport (*debate en ponencia*) et l'examen en commission

À l'issue du débat sur la totalité ou, en l'absence d'un tel débat, du délai de dépôt des amendements, **la commission permanente** responsable de l'examen du texte **désigne en son sein un groupe de rapporteurs composé de députés de chaque groupe politique**<sup>1</sup>, appelé la *ponencia*, chargé d'établir un rapport dans un délai de 15 jours<sup>2</sup> (article 113 du Règlement du Congrès).

La *ponencia* débat à huis clos des amendements déposés et, à partir de ces amendements, rédige un rapport. Le rapport contient le texte en discussion ainsi que les amendements retenus par les rapporteurs de la *ponencia*, soit par consensus, soit par un système de vote pondéré.

Le **rapport de la ponencia est ensuite examiné par la commission compétente** en vue de son adoption (article 114 du Règlement du Congrès). La commission débat également des amendements non retenus dans le rapport de la *ponencia* et ne peut accepter le dépôt de **nouveaux amendements** déposés par des membres de la commission qu'à condition qu'ils ne visent à faciliter un accord ou à corriger des erreurs rédactionnelles ou techniques (article 114 du Règlement du Congrès).

À l'issue des débats, la commission adopte un **avis (dictamen)** qui complète le rapport de la *ponencia* avec les amendements adoptés en commission.

**Si la compétence législative est déléguée en totalité à la commission** (*competencia legislativa plena*, article 148 du Règlement du Congrès), et sous réserve que le Congrès ne s'y soit pas opposé, le texte adopté par la commission est **directement transmis au Sénat**, sans être discuté, ni voté en séance plénière. À défaut, le texte est ensuite discuté en séance plénière.

### **La délégation de la compétence législative pleine aux commissions**

L'article 75 de la Constitution espagnole donne aux deux Chambres du Parlement la possibilité de « *déléguer aux commissions législatives permanentes l'adoption de projets ou de propositions de loi* », sauf pour « *les révisions constitutionnelles, les questions internationales, les lois organiques, les lois-cadres ainsi que le budget général de l'État* ».

L'article 148 du Règlement du Congrès des députés va au-delà puisqu'il fixe **un principe de présomption** d'accord de l'assemblée plénière pour déléguer la compétence législative pleine aux commissions « *pour tous les projets et propositions de loi pouvant constitutionnellement faire l'objet d'une délégation* ». En cas de délégation, le début de la procédure d'examen est identique à la procédure ordinaire : **seule la dernière étape, le débat et le vote final en séance plénière, est supprimée.**

<sup>1</sup> Le Congrès comptant actuellement neuf groupes parlementaires, il n'est pas rare que la *ponencia* compte une quinzaine de députés.

<sup>2</sup> Ce délai peut être prolongé si la complexité du texte l'exige.

Conformément à la Constitution et à l'article 149 du Règlement du Congrès, l'assemblée plénière peut demander, durant le débat sur la totalité ou en l'absence d'un tel débat avant l'ouverture du débat en commission, le « renvoi » (*avocación*) en séance de tout projet ou proposition de loi présumé délégué aux commissions et l'application de la procédure d'examen ordinaire.

Outre les textes portant sur des matières exclues par la Constitution, cette procédure spéciale d'examen en commission ne peut s'appliquer aux projets ou propositions de loi ayant fait l'objet d'un veto ou d'un amendement du Sénat (cf. *infra*).

À l'origine conçue comme une procédure spéciale, la délégation de la compétence législative pleine aux commissions est donc devenue, **au Congrès des députés, la « véritable » procédure législative ordinaire**<sup>1</sup>. Durant la IX<sup>e</sup> législature (2008-2011), sur 141 lois adoptées par le Congrès, 101 l'avaient été dans le cadre de cette procédure simplifiée<sup>2</sup>.

(5) Dans certains cas, l'examen en séance plénière

En l'absence de délégation de la compétence législative pleine à la commission, le Congrès débat enfin en séance plénière, sur la base de **l'avis (dictamen) adopté par la commission** compétente (articles 117 à 119 du Règlement du Congrès). À ce stade, ne peuvent être examinés que les amendements retenus par la commission.

L'examen final en séance plénière est **obligatoire pour certains textes**, à savoir les projets de révision constitutionnelle, les projets de loi relatifs aux questions internationales, les projets de loi organique et de loi-cadre, et les projets de loi de finances.

Une fois adopté, le texte est transmis au Sénat.

d) *L'examen par le Sénat*

La procédure d'examen par le Sénat est similaire à la procédure d'examen ordinaire de la Chambre basse, sauf qu'elle est encadrée par un **délai de deux mois**, conformément à l'article 90 de la Constitution. Dans un premier temps, les sénateurs déposent des amendements qui sont directement débattus en *ponencia*, en commission puis en séance plénière. Ils peuvent également déposer des propositions de veto.

Pour les textes urgents ou de nature très simple, sur proposition du Bureau, il peut être décidé de procéder à une **lecture unique en séance**, sans passer par les phases de rapport de la *ponencia* et d'examen en commission. Dans ce cas, seules des propositions de veto peuvent être déposées et aucun

<sup>1</sup> Congreso de los diputados, *Commentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, p. 1052.

<sup>2</sup> *Ibid.*

amendement<sup>1</sup>. La **délégation de la compétence législative pleine aux commissions**, bien que juridiquement possible<sup>2</sup>, n'est généralement **pas utilisée au Sénat**<sup>3</sup>.

Au terme de la procédure, trois cas de figure sont possibles :

- le **Sénat adopte le texte sans le modifier**. Celui-ci est alors définitivement adopté et transmis à l'exécutif pour sanction et promulgation par le Roi ;

- le **Sénat oppose son veto au texte** (à la majorité absolue de ses membres). Le cas échéant, le Congrès des députés peut lever le veto du Sénat à la majorité absolue lors du premier vote ou à la majorité simple passé un délai de deux mois ;

- le **Sénat adopte un texte amendé**, ce qui est l'hypothèse la plus fréquente. Le texte est alors transmis au Congrès des députés qui examine les amendements du Sénat. Un ultime débat a lieu en séance plénière. **Le Congrès peut retenir ou rejeter tout ou partie des amendements adoptés par le Sénat** à la majorité simple de ses membres et détient le dernier mot.

*e) Le droit d'amendement des députés et sénateurs*

Comme indiqué précédemment, le **terme « amendement » revêt un sens plus large** en Espagne qu'en France. Il comprend à la fois les motions de procédure, les propositions de textes alternatifs et les amendements se référant directement au texte du projet ou de la proposition de loi.

(1) Les titulaires du droit d'amendement

En Espagne, et tout particulièrement au Congrès des députés, le droit d'amendement est essentiellement **un droit collectif, exercé par les groupes parlementaires**.

Même s'il prévoit que « *les députés et les groupes parlementaires ont un délai de quinze jours pour présenter des amendements* », l'article 110, paragraphe 1, du Règlement du Congrès exige la **signature de chaque amendement par le président du groupe auquel le député appartient**.

Au **Sénat**, le Règlement de la Chambre haute n'interdit pas formellement l'exercice individuel du droit d'amendement ; dans la pratique, ce sont les groupes parlementaires qui se chargent de déposer les amendements<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Règlement du Sénat, article 129.

<sup>2</sup> Règlement du Sénat, article 131.

<sup>3</sup> Mario Hernández Ramos, *Legislation in Spain*, p. 460, in : *Legislation in Europe, A country by country guide*, Edited by Ulrich Karpen and Helen Xanthaki, 2020

<sup>4</sup> Basile Ridard, *L'encadrement du temps parlementaire dans la procédure législative : étude comparée : Allemagne, Espagne, France, Royaume-Uni (Thèse)*, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2021.

Par ailleurs, ni la Constitution, ni les règlements des assemblées ne reconnaissent formellement au Gouvernement le droit d'amendement. Il ne l'exerce qu'indirectement, par le biais du ou des groupes parlementaires qui le soutiennent.

Cette impossibilité d'exercer le droit d'amendement de manière individuelle limite donc les opportunités pour les parlementaires d'en déposer un grand nombre. Le filtre exercé par le groupe régule naturellement la « volumétrie » des amendements<sup>1</sup>.

### (2) La fréquence du recours au droit d'amendement

Le droit d'amendement est **utilisé de manière mesurée** dans les deux Chambres du Parlement espagnol.

L'usage du droit d'amendement est concentré au début de la procédure, lors de la phase de dépôt des amendements de quinze jours (au Congrès) ou de dix jours (au Sénat) à compter du dépôt ou de la transmission du texte. Au stade de l'examen en commission, de nouveaux amendements ne peuvent être déposés que s'il s'agit d'amendements de compromis ou rédactionnels. Aucun nouvel amendement ne peut être proposé lors de l'examen final en séance plénière.

Les rapports d'activité du Congrès des députés et du Sénat ne présentent pas de statistiques sur le nombre total d'amendements présentés. À titre d'exemple, en février 2023, le projet de loi sur le droit au logement, comprenant une trentaine d'articles et dont le contenu a suscité d'importants débats en Espagne, a donné lieu au dépôt d'environ 600 amendements au Congrès des députés<sup>2</sup>.

### (3) Les règles de recevabilité matérielle

Même si les cas d'irrecevabilité sont peu fréquents, chaque assemblée confie au Bureau la compétence (déléguée au Président au Sénat) d'apprécier **l'exigence de lien des amendements avec le texte de loi** en cours d'examen (respectivement les articles 31 et 36 des Règlements du Congrès et du Sénat). À l'occasion de deux décisions de 2011<sup>3</sup>, le Tribunal constitutionnel espagnol a rappelé que l'article 90.2 de la Constitution de 1978 doit être compris en ce qu'il limite le pouvoir d'amendement aux propositions de modification présentant **un lien minimal ou une « homogénéité matérielle » avec le texte initial**.

---

<sup>1</sup> *Ibid.*

<sup>2</sup> [https://www.congreso.es/es/busqueda-de-iniciativas?p\\_p\\_id=iniciativas&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&\\_iniciativas\\_mode=mostrarDetalle&\\_iniciativas\\_legislatura=XIV&\\_iniciativas\\_id=121%2F000089](https://www.congreso.es/es/busqueda-de-iniciativas?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_iniciativas_mode=mostrarDetalle&_iniciativas_legislatura=XIV&_iniciativas_id=121%2F000089)

<sup>3</sup> STC 119/2011, 5 juillet 2011, BOE, 2 août 2011 et STC 136/2011, 13 septembre 2011, BOE, 11 octobre 2011.

En matière de **recevabilité financière**, l'alinéa 6 de l'article 134 de la Constitution espagnole prévoit que « *toute proposition ou tout amendement qui entraînerait une augmentation des crédits ou une réduction des recettes budgétaires devra recevoir l'accord du Gouvernement pour suivre son cours* ». Les rapporteurs de la *ponencia* doivent transmettre au Gouvernement, par l'intermédiaire du Président du Congrès, les amendements coûteux qu'ils comptent retenir dans leur rapport. Le Gouvernement transmet un avis motivé dans un délai de 15 jours ; son silence vaut accord (article 111 du Règlement du Congrès).



## 5. Italie

Le système parlementaire italien se caractérise par son bicamérisme égalitaire, nécessitant l'adoption des textes législatifs dans les mêmes termes par les deux Chambres. Ainsi, selon l'article 70 de la Constitution italienne, « *la fonction législative est exercée collectivement par les deux Chambres* », à savoir la Chambre des députés et le Sénat.

### *a) L'initiative des lois*

L'article 71 de la Constitution prévoit que l'initiative des lois appartient :

- au **Gouvernement** ;
- à **chacun des membres des deux Chambres** du Parlement ;
- aux organes et institutions auxquels une loi constitutionnelle a conféré ce pouvoir, c'est-à-dire au **Conseil national économique et social** (CNEL, *Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*) et aux **conseils régionaux** (*Consigli regionali*) ;
- et au peuple, si au **moins 50 000 électeurs** présentent une proposition (*leggi d'iniziativa popolare*).

Les textes présentés par le Gouvernement sont appelés projets de loi (*disegni di legge*) et ceux présentés par d'autres entités, propositions de loi (*proposte di legge*).

Durant la XVIII<sup>e</sup> législature (2018-2022), 6 054 initiatives législatives ont été présentées, dont 5 506 propositions de loi d'origine parlementaire (3 253 de la Chambre des députés et 2 253 du Sénat), 383 projets de loi du Gouvernement, 97 propositions de loi des régions, 26 propositions de loi d'initiative populaire et 46 propositions de loi du CNEL<sup>1</sup>.

### *b) Les grandes étapes de la procédure législative*

La procédure législative ordinaire est régie par les articles 70 à 74 de la Constitution, complétés par les règlements de chaque assemblée.

Tout projet ou proposition de loi peut être déposé en premier lieu indifféremment à la Chambre des députés ou au Sénat. Un projet ou une proposition de loi suit, en règle générale et sauf application d'une procédure spéciale<sup>2</sup>, le parcours suivant :

---

<sup>1</sup> <https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Statistiche/Iniziativa//DDLPerIniziativa.html>

<sup>2</sup> Les principales procédures législatives spéciales concernent les projets de loi constitutionnelle, de loi d'amnistie, de loi de ratification de traités internationaux, de conversion des décrets-lois, de loi de finances.

**1. dépôt du texte et examen par l'une des deux Chambres :** quelle que soit la Chambre, le texte est d'abord examiné en commission puis par la séance plénière, qui doit adopter le texte article par article, puis par un vote final. Des procédures d'examen abrégé en commission existent cependant dans les deux assemblées (cf. *infra*) ;

**2. transmission du texte et examen par l'autre Chambre** (examen en commission, puis en séance plénière) ;

**3. en cas de modifications, poursuite de la navette :** le texte est examiné successivement par les deux Chambres jusqu'à son adoption dans les mêmes termes. **La navette peut se prolonger sans que l'une puisse l'emporter sur l'autre.** Cependant, chaque Chambre ne peut se prononcer en deuxième lecture que sur les dispositions modifiées par l'autre et seuls les amendements en rapport avec ces modifications sont recevables. Lorsque le texte est adopté dans les mêmes termes, la procédure s'arrête ;

**4. promulgation par le Président de la République, publication au Journal officiel (*Gazzetta Ufficiale*) et entrée en vigueur :** sauf urgence, la loi est promulguée par le Président de la République dans un délai d'un mois à partir de son adoption. Sauf mention contraire dans le texte, la loi entre en vigueur le quinzième jour suivant sa publication au Journal officiel.

Avant de promulguer la loi, le Président de la République peut, par message motivé adressé aux deux Chambres, demander une nouvelle délibération.

*c) La discussion et le vote des lois à la Chambre des députés*

Selon l'article 72 de la Constitution italienne, tout projet ou proposition de loi doit être, dans les deux Chambres, d'abord examiné **en commission, puis en séance plénière.**

Un projet ou une proposition transmis par le Sénat à la Chambre des députés est examiné selon la même procédure que les textes commençant leur parcours à la Chambre basse.

(1) L'examen en commission<sup>1</sup>

Le Président de la Chambre des députés attribue chaque projet ou proposition de loi à l'une des 14 commissions permanentes qui devient alors compétente pour son examen au fond (*commissione in sede referente*). Des commissions pour avis (*commissione in sede consultativa*) sont fréquemment désignées. En particulier, l'avis des commissions dites « filtres », disposant de compétences transversales dans certains domaines, est

---

<sup>1</sup> Règlement de la Chambre des députés, chapitre XVI.

obligatoire (principalement les commissions du budget, des affaires constitutionnelles et des politiques de l'Union européenne).

La commission au fond est chargée d'**élaborer un rapport** (*relazione*) **et un texte**, en vue de la discussion en séance plénière. Ses travaux se décomposent en trois temps :

- **la phase d'acquisition des connaissances nécessaires sur le texte** : l'objectif de ces travaux préparatoires est de vérifier la « *qualité et l'efficacité de l'intervention législative* ». Pour ce faire, la commission procède à des auditions et peut ordonner des missions d'information. À la demande d'au moins trois de ses membres, elle peut demander au Gouvernement de lui fournir les données, informations et rapports techniques qu'elle juge nécessaires ;

- **l'élaboration du texte de base et l'examen article par article** : durant cette phase, la commission peut désigner un « comité restreint », chargé d'instruire le texte et de formuler des propositions de modification. L'une des particularités italiennes est la possibilité donnée à la commission au fond d'**instruire ensemble deux ou plusieurs projets ou propositions de loi inscrits à son ordre du jour et traitant d'un sujet identique**, en vue de présenter un seul rapport et un seul texte à la séance – les textes sont alors dits « combinés » (*abbinati*)<sup>1</sup>. En pratique, ceci consiste à choisir un texte de base (généralement le projet de loi du Gouvernement ou le texte transmis par le Sénat) et à y adjoindre des articles provenant d'une ou plusieurs propositions de loi connexes.

Ce texte unifié sert de fondement pour la discussion et le **dépôt des amendements** en commission. L'examen des articles et des amendements ne suit pas de règles procédurales très strictes<sup>2</sup> : privilégiant « *des principes d'économie procédurale* », le Règlement de la Chambre des députés autorise le président de commission à mettre aux voix **uniquement les amendements signalés par les groupes politiques**, en veillant cependant à ce que pour chaque article au moins deux amendements signalés par chaque groupe soient mis aux voix (cf. *infra*)<sup>3</sup>.

Ce n'est qu'à l'issue de l'examen du texte article par article et des amendements qu'intervient la **nomination d'un rapporteur et d'un « comité des neuf »** (*Comitato dei nove*). Le comité des neuf est composé du rapporteur et de représentants des groupes parlementaires, de façon à garantir la représentation des groupes minoritaires. Il est chargé de représenter la commission durant l'examen du texte en séance plénière et d'y exprimer l'avis de la commission ;

---

<sup>1</sup> Règlement du Congrès des députés, article 77.

<sup>2</sup> Luigi Giannitti, Nicola Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, 2023, p. 281.

<sup>3</sup> Règlement du Congrès des députés, article 79.

- la troisième et dernière phase est celle du **vote sur le mandat donné au rapporteur en vue de la séance plénière**. Le rapport du rapporteur comprend le texte préparé par la commission et les avis des autres commissions ; des rapports minoritaires (*relazione di minoranza*) peuvent être présentés par des députés, au nom de leur groupe parlementaire, s'ils ne sont pas d'accord avec le résultat des travaux de la commission.

En principe, le rapport de la commission sur un projet législatif inscrit au programme de travail de l'assemblée plénière doit être présenté dans les **deux mois** suivant le début de l'examen. L'examen en commission doit se conclure au moins 48 heures avant la date fixée dans le calendrier des travaux, en vue de l'inscription du texte à l'ordre du jour de la séance plénière.

(2) La discussion en séance plénière<sup>1</sup>

Le débat en séance plénière prend la forme d'une **discussion générale**, commençant par l'intervention du rapporteur, puis du représentant du Gouvernement, suivi de députés représentant chaque groupe parlementaire. Elle se conclut par l'examen des éventuelles questions préjudicielles. Selon le professeur de droit public, Nicola Lupo, et le praticien, Luigi Giannitti, ces discussions assez formelles attirent peu de parlementaires, l'examen des articles et des amendements constituant le cœur de la discussion<sup>2</sup>.

Les différents articles du projet ou de la proposition de loi sont ensuite examinés, en votant sur les **amendements** déposés sur le texte préparé par la commission au fond, et leurs éventuels sous-amendements. Un délai limite de dépôt des amendements est fixé un à plusieurs jours avant le début de la discussion. Mais la commission et le Gouvernement peuvent déposer des amendements en séance jusqu'au vote sur l'article. Le rapporteur (ou un membre du comité des neuf) et le Gouvernement donnent leur avis sur chaque amendement.

L'article 86 du Règlement fixe le principe selon lequel **seuls les amendements portant sur des sujets déjà examinés en commission** peuvent être déposés en séance plénière. De plus, comme en commission, **seuls les amendements « signalés » par les groupes parlementaires sont mis aux voix**. Selon l'article 85 *bis* du Règlement, le nombre d'amendements signalés par chaque groupe est « *au moins égal, en moyenne, pour chaque article, à un dixième des membres du groupe* » (cf. encadré *infra*)<sup>3</sup>.

En séance, la participation et le temps de parole des députés sont limités puisque « *chaque député ne peut intervenir qu'une seule fois dans le débat pour une durée maximale de vingt minutes, même s'il est à l'origine de plusieurs amendements, sous-amendements ou articles additionnels* » (article 85 du Règlement).

---

<sup>1</sup> Règlement de la Chambre des députés, chapitre XVII.

<sup>2</sup> Luigi Giannitti, Nicola Lupo, *op. cit.*, p. 284.

<sup>3</sup> Cette règle ne s'applique pas aux projets de loi constitutionnelle et à ceux portant sur la justice.

Enfin, après l'examen des éventuels « ordres du jour » (les *ordini del giorno* sont des documents adressés au Gouvernement sur les modalités d'application de la future loi) et les dernières explications de vote, a lieu le **vote sur l'ensemble du texte**, généralement au scrutin public.

(3) Les procédures d'examen abrégé

L'article 72, paragraphe 3, de la Constitution italienne a longtemps fait figure de précurseur, en autorisant les règlements des assemblées à « *prévoir dans quels cas et sous quelles formes l'examen et l'adoption des projets ou propositions de loi sont envoyés à des commissions, même permanentes* ».

Outre la procédure ordinaire - qui, pour certains types d'initiatives législatives indiquées par la Constitution et le Règlement de la Chambre doit nécessairement être suivie (notamment les projets ou propositions de loi en matière constitutionnelle et électorale, ceux portant délégation législative, autorisant à ratifier des traités internationaux et les projets de loi de finances) - il existe, à la Chambre des députés, **deux procédures d'examen abrégé** :

- **l'examen et l'approbation du projet de loi en commission réunie selon la procédure de délibération.** (*commissione in sede legislative*<sup>1</sup>, également appelée *commissione in sede deliberante* au Sénat). Dans le cadre de cette procédure, une commission permanente est chargée de l'examen final et de l'approbation d'un projet ou d'une proposition de loi, **sans qu'il soit nécessaire de passer par la séance plénière**. Le texte peut toutefois être renvoyé à la procédure ordinaire si le Gouvernement, un dixième des députés ou un cinquième de la commission le demandent ;

- **l'examen par la commission réunie selon la procédure de rédaction** (*commissione in sede redigente*)<sup>2</sup>. Dans ce cas, la commission mandatée à cet effet prépare un texte qu'elle soumet à la séance plénière pour son adoption finale, sans que cette dernière ne puisse l'amender.

Très largement utilisée par le passé (jusqu'à 78 % des lois adoptées durant la V<sup>e</sup> législature de 1968 à 1972), **la procédure de délibération en commission est tombée en désuétude à partir du début des années 1990**<sup>3</sup>. Aujourd'hui, elle n'est que rarement utilisée à la Chambre des députés (seulement six lois adoptées avec cette procédure durant la XVIII<sup>e</sup> législature (2018-2022) et aucune depuis le début de la législature actuelle, en octobre 2022<sup>4</sup>).

---

<sup>1</sup> Règlement de la Chambre des députés, articles 92 à 95.

<sup>2</sup> Règlement de la Chambre des députés, article 96.

<sup>3</sup> Luigi Giannitti, Nicola Lupo, *op. cit.*, p. 288.

<sup>4</sup> <https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Statistiche/Commissioni//DDLPrimaAssegnazione.html>

d) *La discussion et le vote des lois au Sénat*

La procédure d'examen des textes législatifs au Sénat est très semblable à celle applicable à la Chambre des députés. Conformément à la Constitution, **la procédure législative ordinaire** au Sénat comprend en principe deux phases : **l'examen en commission, puis la discussion en séance plénière**. Dans ce cadre, les différences avec la Chambre des députés sont relativement mineures : par exemple, le Sénat ne désigne pas de « comité des neuf » en vue de la discussion en séance plénière, le « signalement » des amendements par les groupes politiques y est pratiqué de façon moins systématique et les règles de recevabilité matérielle des amendements sont appliquées de façon plus stricte (cf. *infra*).

Toutefois, la **réforme du Règlement du Sénat de 2017** marque une césure importante, avec le développement de la **procédure de rédaction en commission** (*commissione in sede redigente*). Comme à la Chambre des députés, la procédure de rédaction en commission est **une procédure intermédiaire** entre la procédure ordinaire (*commissione in sede referente*) et la procédure de délibération en commission (*commissione in sede legislativa / deliberativa*) qui réserve à la commission l'élaboration du texte et la faculté de l'amender mais exige que la séance plénière vote sur les articles et l'ensemble du texte (avec des explications de vote). Tandis qu'à la Chambre des députés la décision de renvoyer un texte en commission législative ou rédactionnelle relève du Président, l'article 34 du Règlement du Sénat, tel que modifié en 2017, dispose que **les projets et propositions de loi sont attribués en règle générale aux procédures d'examen abrégé** que sont les procédures de délibération ou de rédaction en commission. Ce principe ne s'applique pas aux textes pour lesquels la Constitution exige un vote en séance plénière. De plus, le retour à la procédure d'examen ordinaire en séance plénière est possible à tout moment à la demande du Gouvernement, d'un dixième des sénateurs ou d'un cinquième des membres de la commission.

Désormais, **la procédure de rédaction en commission est très fréquente au Sénat**, sans toutefois entièrement remplacer la procédure d'examen ordinaire, qui demeure obligatoire pour un grand nombre de textes. Au cours de la XVIII<sup>e</sup> législature (2018-2022), **1 714 textes législatifs ont été assignés à la procédure de rédaction en commission (70 % du total), dont 227 lois définitivement adoptées** contre 380 lois adoptées en procédure normale<sup>1</sup>. Depuis le début de la XIX<sup>e</sup> législature, en octobre 2022, 86 projets ou propositions de loi ont été définitivement adoptés selon la procédure de rédaction en commission et 112 selon la procédure normale.

En revanche, la procédure de délibération en commission demeure peu utilisée au Sénat (12 lois adoptées selon cette procédure pendant la XVIII<sup>e</sup> législature et une seule depuis le début de la XIX<sup>e</sup> législature)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> <https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Statistiche/Commissioni//DDLPrimaAssegnazione.html>

<sup>2</sup> *Ibid.*

e) *Le droit d'amendement des députés et sénateurs*

(1) Les titulaires du droit d'amendement

En Italie, le droit d'amendement des parlementaires est **un droit essentiellement individuel**, reconnu « à chaque membre des Chambres » conformément à l'article 71 de la Constitution.

La Cour constitutionnelle a confirmé cette interprétation à l'occasion de deux arrêts, en 2019<sup>1</sup> et en 2022<sup>2</sup>. Elle a ainsi rappelé : « *comme cela a été souligné depuis longtemps, la Constitution identifie une sphère de prérogatives propres au parlementaire en tant qu'individu, différentes et distinctes de celles auxquelles il a droit en tant que membre de l'assemblée, qu'il appartient au contraire à chaque chambre de protéger (arrêt n° 379 de 1996). En général, il s'agit de la faculté, nécessaire à l'exercice du mandat parlementaire libre (article 67 de la Constitution), de participer aux discussions et aux délibérations en exprimant des « opinions » et des « votes » (à laquelle se réfère l'article 68 de la Constitution, bien que dans un but différent d'identification du droit de vote), et du droit de vote (article 68 de la Constitution). En particulier, dans la fonction législative en cause dans le présent conflit, les prérogatives du représentant individuel s'expriment également dans le pouvoir d'initiative, textuellement attribué « à chaque membre des Chambres » par l'article 71, premier alinéa, de la Constitution, y compris le pouvoir de proposer des amendements, exerçable tant en commission qu'en assemblée (article 72 de la Constitution). En outre, c'est précisément par la présentation d'initiatives législatives et d'amendements par les parlementaires, sur la base d'une discipline procédurale renvoyée au règlement parlementaire, que se réalise l'attribution constitutionnelle de la fonction législative aux Chambres (article 70 de la Constitution), qui serait autrement réduite à une simple fonction d'entérinement de choix faits ailleurs.* »<sup>3</sup>.

Les Règlements de la Chambre des députés et du Sénat indiquent que « *chaque député* » ou « *tous les sénateurs* » peuvent déposer des amendements en commission et en séance plénière. Ils reconnaissent également cette faculté au **Gouvernement**.

La pratique, codifiée dans le Règlement de la Chambre des députés, du « signalement » des amendements par les groupes parlementaires tend néanmoins à accroître le rôle des groupes dans le processus législatif.

---

<sup>1</sup> Corte costituzionale, Ordinanza n.17 del 2019.

<sup>2</sup> Corte costituzionale, Ordinanza n. 56 del 2022.

<sup>3</sup> Corte costituzionale, Ordinanza n.17 del 2019.

### **Le « signalement » des amendements par les groupes parlementaires**

« La réforme du Règlement de la Chambre des députés de 1997 a permis, pour la première fois dans le droit parlementaire italien, de **dissocier le droit de déposer des amendements**, qui incombe à chaque député, ainsi qu'au gouvernement et (au stade de sa réunion plénière) à la commission, **du droit pour l'Assemblée [ie. la séance plénière] de voter sur chaque amendement déposé** ; ce dernier droit était traditionnellement considéré comme découlant automatiquement du premier [Traversa 2006 ; Piccirilli 2008a].

« Si le **droit de déposer des amendements a traditionnellement été et reste sans limites quantitatives**, même lorsqu'un grand nombre de propositions d'amendement proviennent d'un seul député, le droit de faire voter l'Assemblée sur chaque amendement a été modifié. En particulier, dans l'hémicycle, cela s'est fait **en codifiant la pratique du « signalement » des amendements par les groupes** (également connue sous le nom de « quotas d'amendements » [Lasorella 2008 ; Lippolis 2008]).

« La manière dont cette exception a été introduite dans le Règlement de la Chambre, par le biais de l'institution du « signalement » des groupes parlementaires, apparaît en effet assez singulière. L'innovation réglementaire, consistant en l'introduction de l'article 85 bis - selon lequel, par rapport à l'ensemble du projet de loi, **le vote d'une série d'amendements « signalés » par chaque groupe en nombre « non inférieur, en moyenne, pour chaque article, à un dixième des membres » du groupe doit en tout état de cause être garanti** - a en effet été formulée comme une garantie apparente pour les groupes individuels, bien qu'en réalité, elle ait fini par entériner le caractère systématique de la limitation du vote de l'Assemblée sur les seuls amendements « signalés ».

« En fait, la pratique au cours des décennies qui ont suivi l'entrée en vigueur de l'article 85 bis du Règlement de la Chambre des députés a vu, dans l'hémicycle **l'application systématique et presque généralisée de la limitation des amendements mis aux voix de l'Assemblée par le recours au « signalement » des groupes** - à la seule exception des projets de loi constitutionnelle (comme prévu par l'article 85 bis, alinéa 4), mais pas de ceux qui portent sur des questions électorales ; et avec une certaine extension (limitée) du seuil numérique décidé de temps à autre « par équité », par le Président de l'Assemblée (surtout dans le cas des projets constitués de maxi-articles, qui ont évidemment pour effet de limiter drastiquement le nombre d'amendements qui peuvent être signalés par chaque groupe). **Elle s'est aussi progressivement étendue au Sénat**, bien qu'en l'absence de toute disposition réglementaire, et donc seulement **sur la base d'accords spécifiques entre les groupes**, conclus de temps à autre [Nardini 2021]. »

« Enfin, il convient de noter que, puisque le nombre d'amendements pouvant être rapportés par chaque groupe est déterminé non seulement par la taille du groupe lui-même, mais aussi par le nombre d'articles du projet de loi auxquels les amendements se réfèrent, une incitation supplémentaire (petite, mais non négligeable) à formuler le texte en maxi-articles et, par conséquent, à développer la pratique des maxi-amendements a donc été introduite dans le Règlement de la Chambre - probablement de manière non intentionnelle (voir ci-dessus, section 4.5). »



(2) La fréquence du recours au droit d'amendement

Même si une tendance à la baisse est observée depuis la fin des années 2010, le **volume des amendements déposés** dans chacune des Chambres du Parlement italien **est significatif, en particulier en commission** où environ 69 400 amendements et 78 600 amendements ont été déposés lors de la XVIII<sup>e</sup> législature, respectivement à la Chambre des députés et au Sénat.

La part des amendements du Gouvernement est marginale, même si ce dernier est régulièrement critiqué pour présenter des « maxi-amendements », particulièrement longs et portant sur l'ensemble du texte. Entre 2018 et 2022, le Gouvernement a présenté, à la Chambre des députés 233 amendements en commission et deux en séance et, au Sénat, 142 amendements en commission et 82 en séance.

**Nombre d'amendements déposés au Parlement italien**

	Chambre des députés		Sénat	
	Séance	Commission	Séance	Commission
XVII <sup>e</sup> législature (du 15/03/2013 au 22/03/2018)	58 874	84 476	125 636	129 645
XVIII <sup>e</sup> législature (du 23/03/2018 au 12/10/2022)	35 207	69 377	64 876	78 622
XIX <sup>e</sup> législature (du 13/10/2022 au 01/02/2024)	9 694	19 191	11 678	22 028

Source : <https://www.camera.it/CDD-SearchWeb/index2.jsp> et <https://www.senato.it/ric/emend/nuovaricerca.do?params.gruppi=true&params.legislatura=19>

Tous ces amendements ne sont pas nécessairement examinés, soit en raison de la sélection opérée par l'intermédiaire des groupes parlementaires à la Chambre des députés ou des règles d'irrecevabilités.

(3) Les règles de recevabilité matérielle

En Italie, le droit d'amendement est encadré par **différentes règles de recevabilité matérielle, même si les pratiques diffèrent d'une assemblée à une autre.**

Les règlements des deux Chambres établissent le principe selon lequel **les amendements portant sur des sujets sans rapport avec l'objet de ce texte ne sont pas recevables**<sup>1</sup> et indiquent qu'il revient au président de chaque commission de statuer sur la recevabilité. Le contrôle de ces irrecevabilités semble toutefois appliqué de façon plus poussée au Sénat qu'à la Chambre des

<sup>1</sup> Règlement de la Chambre des députés, article 89 et Règlement du Sénat, article 97.

députés<sup>1</sup>. « Il s'agit d'un pouvoir très délicat, souvent contesté, mais dont l'utilisation efficace conditionne en grande partie l'homogénéité et la cohérence de la production législative ; il est cependant d'autant plus difficile à utiliser que le projet de loi est déjà né avec un contenu varié et hétérogène »<sup>2</sup>.

De plus, au Sénat, les amendements sont expressément considérés comme irrecevables s'ils sont « **dépourvus de toute portée modificative réelle** »<sup>3</sup> et les amendements, y compris gouvernementaux, qui entraînent des dépenses sans comporter de rapport technico-financier sont irrecevables<sup>4</sup>. À la Chambre des députés, pour sauvegarder le rôle de la commission en tant que garante de travaux préparatoires adéquats, seuls les amendements portant sur des sujets déjà examinés en commission sont recevables en séance plénière<sup>5</sup>.

En cohérence avec l'article 81 de la Constitution, selon lequel « toute autre loi [ie. que la loi d'adoption du budget] portant création ou aggravation d'une charge publique doit indiquer les moyens d'y pourvoir », les **amendements coûteux** déposés dans les deux assemblés doivent obligatoirement **recevoir l'avis de la commission en charge du budget**. Cependant, seul le Sénat prévoit qu'un avis négatif de la commission du budget empêche l'amendement d'être mis aux voix (à moins que dix sénateurs ne fassent appel)<sup>6</sup>.

Enfin, **les possibilités d'amendement se restreignent au cours de la navette parlementaire**. Lorsqu'un projet ou une proposition de loi a déjà été approuvé par l'une des Chambres, l'autre ne peut délibérer que sur les modifications apportées précédemment.

---

<sup>1</sup> De fin mars 2018 à novembre 2021, au Sénat, 1 899 amendements ont été déclarés irrecevables sur la base de l'article 97.1 (improponibile) au stade de la commission et 2 820 en séance.

<sup>2</sup> Luigi Giannitti, Nicola Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, 2023, p. 290.

<sup>3</sup> Règlement du Sénat, article 100.

<sup>4</sup> Règlement du Sénat, article 76.

<sup>5</sup> Règlement de la Chambre des députés, article 86. Luigi Giannitti, Nicola Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, 2023, p. 290.

<sup>6</sup> Luigi Giannitti, Nicola Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, 2023, p. 291.

## 6. Pologne

L'article 95 de la Constitution polonaise dispose que « *le pouvoir législatif en République de Pologne est exercé par la Diète (Sejm) et le Sénat* ». Le système polonais se caractérise par un **bicamérisme très inégalitaire**, dans lequel les textes législatifs sont en premier lieu examinés à la Diète, puis au Sénat avant un retour à la Diète, qui a « le dernier mot ».

### a) L'initiative des lois

L'article 188 de la Constitution autorise cinq catégories d'acteurs à déposer un projet ou une proposition de loi ordinaire<sup>1</sup> :

- les **membres de la Diète** : plus précisément, un groupe d'au moins 15 députés, pas nécessairement du même groupe parlementaire. Une commission parlementaire peut également présenter un projet de loi sur la base de cette disposition<sup>2</sup> ;

- le **Sénat**, agissant en tant qu'organe. Un vote à la majorité de l'ensemble de la Chambre est nécessaire pour présenter officiellement une proposition de loi à la Diète. **Dix sénateurs ou une commission** du Sénat sont habilités à entamer la procédure ;

- le **Président de la République** ;

- le **Conseil des ministres** ;

- au moins **100 000** citoyens ayant le droit de vote aux élections de la Diète.

### b) Les grandes étapes de la procédure législative

La procédure législative est régie par les articles 119 à 122 de la Constitution et, de manière plus détaillée, par les Règlements de la Diète et du Sénat.

En vue de son adoption définitive, un projet ou une proposition de loi ordinaire suit un parcours en quatre étapes :

**1. Examen par la Diète** : tout texte législatif est déposé en premier lieu à la Chambre basse. Elle examine le texte en **trois lectures** (cf. *infra*) puis le transmet à la Chambre haute ;

---

<sup>1</sup> Le Conseil des ministres détient le monopole de l'initiative concernant les projets de loi budgétaire et seuls le Conseil des ministres, le Sénat, le Président de la République ou un groupe d'au moins 92 députés de la Diète sont habilités à présenter des projets de loi de révision de la Constitution.

<sup>2</sup> Jacek K. Sokolowski, *Legislating in Europe*, in : *Legislation in Europe, A country by country guide*, Edited by Ulrich Karpen and Helen Xanthaki, 2020, p. 375.

**2. Examen par le Sénat :** le Sénat doit se prononcer dans un délai de 30 jours à compter de la transmission du texte par la Diète. Il peut adopter le texte sans modification, l'amender ou le rejeter en totalité (veto). Si, dans un délai de 30 jours suivant le dépôt, le Sénat n'adopte pas de résolution, le projet de loi est considéré comme adopté dans sa version présentée par la Diète. Si le Sénat adopte une résolution, celle-ci est transmise à la Diète qui dispose du « dernier mot » ;

**3. Examen de la résolution du Sénat par la Diète :** la Diète peut rejeter les amendements du Sénat ou son veto à la majorité absolue des voix (avec un *quorum* d'au moins la moitié des députés). Après avoir examiné la position du Sénat et procédé à un vote, le Président de la Diète soumet le projet de loi à la signature du Président de la République ;

**4. Intervention finale du Président de la République, promulgation et entrée en vigueur :** le Président de la République doit signer l'acte adopté dans un délai de 21 jours à compter de la date de présentation par le Président de la Diète ; il ordonne ensuite sa publication au Journal officiel (*Dziennik Ustaw*).

Le Président a le droit de refuser de signer un projet de loi (**veto législatif**)<sup>1</sup> et de le soumettre à la Diète pour réexamen, avec une demande motivée. La Diète peut, à la majorité des trois cinquièmes des voix, en présence d'au moins la moitié des députés, rejeter le veto du Président.

En cas de doute juridique sur une loi adoptée par le Parlement, le Président a également le droit de la **déférer au Tribunal constitutionnel** afin qu'il statue sur sa conformité à la Constitution<sup>2</sup>. Si le Tribunal considère que la loi est conforme à la Constitution, le Président ne peut pas refuser de la signer.

#### *c) La discussion et le vote des lois à la Diète*

En application de l'article 119 de la Constitution, la Diète polonaise procède à l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi en **trois lectures**.

À titre liminaire, il peut être souligné que le **Président de la Diète** (*Marszałek Sejmu*) joue un rôle particulièrement important tout au long de la procédure<sup>3</sup> car :

- il exerce un **contrôle initial de chaque projet ou proposition de loi** portant sur des aspects formels et sur la conformité avec le droit existant, y compris le droit de l'Union européenne. En cas de vice de forme, le Président est habilité à renvoyer le projet de loi à son auteur ;

---

<sup>1</sup> Ces dernières années, le Président de la République, Andrzej Duda, a utilisé à plusieurs reprises son droit de veto sur des projets de loi controversés et, dernièrement, sur le projet de budget pour 2024 en raison d'un désaccord concernant le financement des médias publics.

<https://www.pap.pl/en/news/polish-president-vetoes-budget-related-bill-over-public-media-changes>

<sup>2</sup> Constitution polonaise, article 122.

<sup>3</sup> Jacek K. Sokolowski, *Legislating in Europe*, op. cit., p. 375.

- il contrôle l'**ordre du jour de la Diète** : le Président approuve l'ordre du jour de chaque session parlementaire et décide des projets ou propositions de loi qui seront présentés ;

- il détermine le moment de la **première lecture** : cette prérogative du Président n'est limitée par aucune disposition (la pratique consistant à retarder la première lecture est communément appelée « gel des Présidents »)<sup>1</sup> ;

- enfin, il contrôle le nombre d'amendements en séance : le Président peut empêcher que des amendements qui n'ont pas été présentés préalablement par écrit à la commission compétente soient mis aux voix.

#### (1) Première lecture

La première lecture vise à **évaluer l'intérêt d'un projet ou d'une proposition de loi**. Elle comprend la présentation du texte par son auteur, suivie d'un **débat général** en séance plénière.

Une **motion de rejet** de l'ensemble du texte peut être présentée par au moins 15 députés (seuil minimal pour constituer un groupe parlementaire).

En l'absence de motion ou si celle-ci n'est pas adoptée, le texte est renvoyé à une ou plusieurs commissions permanentes pour son examen au fond.

#### (2) Examen en commission

Après la désignation d'une ou plusieurs commissions permanentes<sup>2</sup> au fond et pour avis, un rapporteur est nommé. Le travail ultérieur est généralement effectué au sein d'une **sous-commission** (composée d'au moins cinq députés), avec la participation d'experts et de représentants du gouvernement. Les commissions sont indépendantes dans l'organisation de leurs travaux.

Après ces travaux préparatoires, le texte est examiné de façon plus approfondie. Les **amendements** peuvent être déposés oralement en réunion de commission ou de sous-commission, puis sont soumis par écrit au Président. Les amendements doivent également exposer leurs conséquences pour le projet de texte. Les commissions peuvent déléguer la rédaction des amendements acceptés à leur président ou à un groupe parlementaire désigné à cet effet, qui présente le résultat de ses travaux à la commission pour approbation. Les amendements approuvés par la commission au fond sont intégrés dans la nouvelle version du projet de loi.

---

<sup>1</sup> Il est possible de retarder indéfiniment la première lecture de cette manière, bien que de tels cas soient extrêmement rares. Le plus souvent, le Président utilise ses compétences en matière de contrôle de l'ordre du jour pour fixer la première lecture à un moment politiquement opportun. La position du Président est donc hautement politisée et il est toujours nommé par le groupe parlementaire le plus important en nombre. Le Président est donc plutôt un membre du parti majoritaire au sein de la coalition qu'il n'est pas neutre vis-à-vis des autres députés. Jusqu'en 2005, certaines caractéristiques de neutralité semblaient être considérées comme un élément nécessaire du comportement du Président, mais en raison de la polarisation croissante de l'ère PiS-PO, le rôle du Président est devenu de plus en plus partisan. Jacek K. Sokolowski, *Legislating in Europe*, op. cit., p. 375.

<sup>2</sup> En 2024, la Diète polonaise comptait 29 commissions permanentes.

À l'issue de ses travaux, la commission au fond adopte **un rapport accompagné soit d'une recommandation d'adoption du texte, avec ou sans modifications, soit d'une motion de rejet.**

Les auteurs des amendements rejetés par la commission peuvent demander que leurs propositions soient incluses dans un rapport sous la forme de « motions de minorité ».

Selon le site internet de la Diète « *Les députés respectent généralement les priorités politiques [de leur groupe parlementaire]. Il est courant que les projets de loi soient amplement amendés lors de cette étape* »<sup>1</sup>.

### (3) Deuxième lecture

La deuxième lecture a lieu en séance plénière, dans un délai minimal de sept jours suivant l'adoption du rapport de la commission. Elle commence par la **présentation du rapport de la commission** au fond et est suivie d'une discussion, puis de la présentation **des amendements** portant sur le texte de la commission.

Même si des amendements peuvent être présentés jusqu'à la fin de la discussion, le **droit d'amendement est plus restreint qu'en commission**. Seuls les auteurs du projet ou de la proposition de loi, la commission des pétitions, un groupe d'au moins 15 députés, les présidents de groupe parlementaire et le Gouvernement, peuvent déposer des amendements. La possibilité d'introduire de nouveaux amendements en deuxième lecture devait à l'origine être exceptionnelle, mais elle est devenue une pratique courante<sup>2</sup>.

Le **temps de parole est strictement encadré** : les interventions liminaires ne peuvent durer plus de 15 minutes et les interventions des députés lors de la discussion sont limitées à 10 minutes (sauf les présidents de groupe parlementaire qui disposent de 20 minutes). À l'exception du rapporteur de la commission au fond et du représentant de la commission des lois, un député ne peut prendre la parole que deux fois au cours d'un débat sur un même sujet. La seconde intervention d'un député sur le même sujet ne peut excéder 5 minutes. Le dépôt d'un ou plusieurs amendements ne donne pas droit à un temps de parole.

Si de nouveaux amendements sont présentés, le projet de loi est **renvoyé à la commission compétente** au fond pour qu'elle émette une recommandation additionnelle concernant ces nouveaux amendements.

Si aucun amendement n'a été déposé en deuxième lecture, le texte n'est pas renvoyé en commission, et la troisième lecture peut se tenir dans la foulée.

---

<sup>1</sup> <https://www.sejm.gov.pl/english/prace/lp3.htm>

<sup>2</sup> Jacek K. Sokolowski, *op. cit.*, p. 376

(4) Troisième lecture

En troisième lecture, après la présentation de l'éventuel rapport additionnel de la commission au fond, les députés votent sur :

- la motion de rejet, si une telle motion est déposée ;
- les amendements rejetés par la commission au fond ;
- et, enfin, sur l'ensemble du texte.

L'adoption du projet de loi requiert un **vote à la majorité simple en présence d'au moins la moitié des députés**, sauf dans le cas où la Constitution prévoit une majorité différente. Le Président de la Diète transmet ensuite le texte au Sénat.

*d) L'examen par le Sénat*

Au Sénat, l'examen des projets de loi se déroule également en **trois lectures** mais selon des modalités légèrement différentes, qui s'expliquent notamment par le **délai constitutionnel de 30 jours** dont dispose le Sénat pour adopter sa position.

Les **délais d'examen** au Sénat sont **particulièrement contraints**. En principe, tout projet examiné par la Diète est ensuite transmis au Sénat, qui doit se prononcer sur ce texte dans un délai de 30 jours, dont 18 jours sont réservés à l'examen en commission. Si les délais prévus ne sont pas respectés, le projet de loi est considéré comme adopté dans la forme voulue par la Diète (sauf pour les textes constitutionnels).

La **première lecture** prend la forme d'une **réunion conjointe des commissions thématiques compétentes et de la commission législative** (qui examine tous les projets et propositions de loi). Les commissions préparent ensuite un rapport commun dans lequel elles présentent une proposition de position du Sénat (adoption du projet de loi sans amendements, adoption avec amendements et présentation d'un texte consolidé ou rejet du projet de loi).

La **deuxième lecture** a lieu en séance plénière. Elle comprend la présentation au Sénat du rapport de la commission, la discussion sur le rapport et, éventuellement, la présentation d'amendements. Si des amendements sont déposés, le texte est renvoyé en commission afin que celle-ci donne son avis. Si aucune proposition d'amendement n'est faite au texte de la commission, le Sénat procède immédiatement à la troisième lecture.

Durant la **troisième lecture**, la commission au fond présente son rapport additionnel et le Sénat procède au vote sur l'ensemble du texte. Si le Sénat adopte une résolution de modification du projet de loi, le Président du Sénat la transmet au Président de la Diète (avec le projet de loi modifié). La résolution indique le représentant du Sénat autorisé à représenter la Chambre haute dans le cadre des négociations avec la Diète.

Les **prérogatives du Sénat sont limitées**. Les amendements sénatoriaux au projet de loi peuvent être rejetés par la Diète, à la majorité absolue des voix et en présence d'au moins la moitié des députés. La Constitution polonaise ne précisant pas dans quel délai la Diète doit se prononcer sur la résolution du Sénat, les amendements qui ne sont pas rejetés par la Diète, ne sont pas automatiquement intégrés au texte. Un vote de la Diète sur la résolution du Sénat est toujours nécessaire. En pratique, une large part des amendements du Sénat, généralement à caractère technique, sont repris par la Diète.

*e) Le droit d'amendement des parlementaires*

(1) Les titulaires du droit d'amendement

L'article 119 de la Constitution polonaise dispose que le droit de déposer des amendements à un projet de loi au cours de son examen par la Diète appartient à **l'auteur du texte, aux députés et au Conseil des ministres**.

Le Règlement de la Diète opère toutefois une distinction entre les amendements déposés au stade de l'examen en commission et ceux introduits en deuxième lecture. Si tout député peut présenter un amendement en commission<sup>1</sup>, en deuxième lecture, le droit d'amendement parlementaire est restreint à un groupe d'au moins 15 députés et aux présidents et vice-présidents des groupes parlementaires<sup>2</sup>. **Individuel en commission**, le droit d'amendement est donc essentiellement **collectif en séance plénière**. L'auteur du texte et le Gouvernement peuvent, quant à eux, proposer des amendements tout au long de la procédure.

**Au Sénat, les commissions et les sénateurs** ont le droit de déposer des amendements.

A la Diète comme au Sénat, en séance, le dépôt des amendements est autorisé jusqu'à la fin du débat de la deuxième lecture.

(2) La fréquence du recours au droit d'amendement

Les sites internet de la Diète et du Sénat ne présentent pas de statistiques sur le nombre d'amendements déposés sur des textes législatifs.

(3) Les règles de recevabilité matérielle

Les principales règles de recevabilité applicables dans les deux Chambres du Parlement polonais découlent du resserrement de la discussion au cours de l'examen d'un projet de loi. Le champ des amendements admis est **d'autant plus limité que le projet de loi est avancé dans la procédure**. Selon cette logique, le Président de la Diète peut empêcher que des amendements qui n'ont pas été présentés préalablement par écrit à la commission compétente soient mis aux voix.

---

<sup>1</sup> Règlement de la Diète, article 38.

<sup>2</sup> Règlement de la Diète, article 45.



En outre, au **Sénat**, le Règlement prévoit que la Chambre haute ne peut adopter d'amendements dépassant le périmètre du projet de loi adopté précédemment par la Diète<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Règlement du Sénat, article 69.



## 7. Royaume-Uni

Le Parlement britannique, formé par la Chambre des communes et la Chambre des Lords, détient la suprématie législative : il est seul compétent pour adopter les lois (*Acts of Parliament*), qui constituent la législation primaire au Royaume-Uni<sup>1</sup>. « Contrairement aux assemblées législatives de nombreux autres pays, il n'est lié par aucune charte fondamentale ou constitution, mais **dispose lui-même du seul droit constitutionnel d'établir et de modifier les lois** »<sup>2</sup>.

### a) L'initiative des lois

**Tout député élu à la Chambre des communes** peut présenter un projet de loi.

Les projets de loi reflétant la politique du Gouvernement sont présentés au Parlement par **les ministres (Government bills)** - ces derniers étant obligatoirement membres de l'une des Chambres du Parlement.

Les autres projets de loi sont connus sous le nom de **projets de loi d'initiative parlementaire (Private members' bills)**<sup>3</sup>.

### b) Les grandes étapes de la procédure législative

La plupart des projets de loi de portée générale (*public bills*) peuvent commencer à être examinés **soit à la Chambre des communes, soit à la Chambre des Lords**. Le Gouvernement prend cette décision en fonction de la nécessité de s'assurer que chaque Chambre dispose d'un programme législatif équilibré lors de chaque session<sup>4</sup>.

Toutefois, certains projets de loi doivent obligatoirement commencer à la Chambre des communes, comme ceux dont l'objectif principal est de lever une ou plusieurs taxes (par exemple, le projet de loi de finances annuel). Les projets de loi d'importance constitutionnelle majeure commencent également leur parcours à la Chambre des communes.

Un projet de loi doit en règle générale obligatoirement passer par les étapes suivantes avant de devenir une loi :

**1. Examen à la Chambre des communes ou à la Chambre des Lords :** dans les deux Chambres, la discussion est organisée en **cinq temps** : première lecture, deuxième lecture, examen en commission, examen du rapport et troisième lecture (cf. *infra*) ;

---

<sup>1</sup> La législation déléguée ou secondaire (*delegated legislation*) est quant à elle élaborée par le gouvernement, en vertu des pouvoirs conférés par le Parlement.

<sup>2</sup> Erskine May, *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 1st Edition, 1844, in : Nicolas Besly, Tom Goldsmith, *How Parliament works*, 9th edition, 2023, p. 179.

<sup>3</sup> À ne pas confondre avec les « *private bills* » (projets de loi privés) qui visent à modifier la loi pour un ensemble limité d'intérêts tels qu'une seule organisation ou un individu.

<sup>4</sup> <https://www.gov.uk/guidance/legislative-process-taking-a-bill-through-parliament>

**2. Examen dans l'autre Chambre** : selon les mêmes étapes que dans la première Chambre ;

**3. Considération des amendements et accord entre les deux Chambres** : en principe, les deux Chambres doivent parvenir à un accord sur le texte afin que le projet de loi puisse être définitivement adopté<sup>1</sup>. Si le texte est amendé par la seconde Chambre, il doit revenir devant la première Chambre pour que ces amendements soient examinés. La première Chambre peut rejeter les amendements, les modifier ou proposer des alternatives. Un projet de loi peut faire l'objet de plusieurs allers-retours entre les deux Chambres avant qu'un accord ne soit trouvé, c'est pourquoi cette étape est souvent appelée « *ping-pong* ». En l'absence de compromis, le projet de loi tombe<sup>2</sup>. En cas d'accord, le projet de loi est soumis à la sanction royale ;

**4. Sanction royale (*royal assent*) et entrée en vigueur** : un projet de loi adopté par les deux Chambres devient une loi lorsqu'il a reçu la sanction royale<sup>3</sup> et que celle-ci a été signifiée au Parlement. La plupart des dispositions d'une loi entrent en vigueur soit dans un délai déterminé après la sanction royale (**généralement deux mois plus tard**) et inscrit dans la loi, soit à une date fixée par le Gouvernement (*via* la législation secondaire). En l'absence de disposition inscrite dans la loi, la loi entre en vigueur à minuit, le jour de la sanction royale.

La durée totale de la procédure législative dépend de la longueur du projet de loi, de son caractère controversé ou non et de son degré d'urgence. Un projet de loi d'urgence peut être adopté en quelques jours, tandis qu'un projet de loi plus long peut être présenté au début de la session et n'être adopté qu'à la fin de celle-ci, un an plus tard<sup>4</sup>.

*c) La discussion et le vote des lois à la Chambre des communes*

Dans les deux Chambres du Parlement, un projet de loi est normalement **examiné** en **cinq étapes** (première lecture, deuxième lecture, examen en commission, examen du rapport et troisième lecture). Les règles générales ainsi que les spécificités de la discussion à la Chambre des communes sont présentées ci-après.

---

<sup>1</sup> Les lois du Parlement de 1911 et 1949 offrent la possibilité, dans certaines circonstances, de passer outre un désaccord de la Chambre des Lords et de faire définitivement adopter un texte par la Chambre des communes mais sont très rarement utilisées.

<sup>2</sup> Ceci n'est arrivé qu'à de rares occasions pour le projet de loi sur la distribution des sièges à la Chambre des communes (1969), le projet de loi sur les syndicats et les relations de travail et les industries aéronautiques et navales (1976, redéposé et finalement adopté en 1977) et le projet de loi sur la chasse (2002-2003, redéposé et finalement adopté en 2004).

<sup>3</sup> La sanction royale est automatique et n'est plus effectuée par le roi en personne. Le dernier monarque à avoir refusé la sanction royale est la reine Anne en 1707.

<sup>4</sup> <https://www.gov.uk/guidance/legislative-process-taking-a-bill-through-parliament>

(1) Première lecture

La première lecture en séance plénière est une étape **purement formelle** au cours de laquelle les titres, long et court, du projet de loi sont lus par le Secrétaire général de la Chambre et où **une date de deuxième lecture** est décidée. Pour les projets de loi du Gouvernement, la deuxième lecture a lieu le jour de séance suivant et généralement au moins deux semaines après le dépôt du texte ; pour les propositions de loi, une date est choisie parmi les sept jours dédiés à ce type d'initiative au cours d'une session parlementaire<sup>1</sup>. Il n'y a pas de débat sur le texte à ce stade de la procédure.

(2) Deuxième lecture

La deuxième lecture est le moment où un **projet de loi est débattu pour la première fois**. Cette discussion porte sur les grands principes du texte et a lieu en séance plénière.

Dans le cas d'un projet de loi gouvernemental, un ministre ouvre le débat en présentant les arguments en faveur du texte et en expliquant ses dispositions. L'opposition répond, puis les autres députés sont libres de prendre part à la discussion. Le Gouvernement clôt le débat en répondant aux points soulevés. À la fin de la discussion, la Chambre vote sur le projet de loi.

**Aucun amendement modifiant le texte** ne peut être déposé et adopté à ce stade de la procédure. Mais un député peut déposer un « **amendement motivé** » (*reasoned amendment*) **s'opposant au projet de loi dans son ensemble** - équivalent à une motion de rejet préalable ou question préalable en droit parlementaire français. Si le Président de la Chambre sélectionne l'amendement motivé, il est mis aux voix avant le vote en deuxième lecture.

Si un amendement motivé est adopté ou si le Gouvernement perd le vote en deuxième lecture sur le projet de loi, le texte est rejeté et ne peut être réintroduit au cours de la même session parlementaire. Il est très rare que des projets de loi gouvernementaux soient rejetés en deuxième lecture, le dernier cas remontant à 1986.

Pour un projet de loi gouvernemental relativement important, la discussion en deuxième lecture dure généralement une journée de séance (soit environ six heures)<sup>2</sup>.

Après le vote en deuxième lecture, la Chambre peut approuver sur proposition du Gouvernement une « **motion de programme** » (*programme motion*) qui fixe le calendrier des prochaines étapes d'examen du texte, ainsi que, si nécessaire, une motion pour autoriser des dépenses publiques prévues par le texte (*money resolution*) ou une motion autorisant la levée d'une taxe ou d'un impôt (*ways and means resolution*).

---

<sup>1</sup> Nicolas Besly, Tom Goldsmith, *op. cit.*, p. 212.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 196.

(3) Examen en commission

L'examen en commission (*committee stage*) est généralement l'étape la plus longue et celle où l'examen d'un texte est le plus approfondi. À la Chambre des communes, un projet de loi peut être renvoyé dans l'une des trois catégories de commission suivantes<sup>1</sup> :

- en **commission législative ad hoc** (*public bill committee*, auparavant appelé *standing committee*)<sup>2</sup>. Pour la plupart des projets de loi, une commission est spécialement créée, composée de 16 à 30 députés reflétant la composition de la Chambre. Elle procède à des **auditions** (*oral evidence sessions*) des parties prenantes, puis **examine le texte article par article** et les amendements. Les réunions sont ouvertes au public et donnent lieu à des comptes rendus détaillés ;

- en **commission plénière** (*committee of the whole House*). Comme son nom l'indique, tous les députés en sont membres (même si généralement un nombre restreint est effectivement présent) et l'examen a lieu en séance plénière<sup>3</sup>. Largement utilisée par le passé, cette procédure est désormais plus rare et concerne quatre types de textes : les **projets de loi consensuels**, pour lesquels la création d'une commission législative est inutile et serait une perte de temps ; les **projets de loi particulièrement urgents** (par exemple, la loi sur le Covid-19 en 2020) ; les **projets de loi revêtant une importante constitutionnelle majeure** mais ceux-ci ne sont pas définis précisément (par exemple, la loi ratifiant l'accord de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne ou les lois de décentralisation en faveur de l'Écosse et du pays de Galles) et, enfin, les **projets de loi de finances** (*Finance Bills*, portant uniquement sur les recettes du budget de l'État) ;

- en **commission spéciale** (*select committee*). Les *select committees* sont de petits groupes d'au moins onze députés, créés pour examiner en détail une question spécifique liée aux dépenses, à une politique publique ou à l'administration<sup>4</sup>. Ils sont normalement dédiés au contrôle parlementaire mais, dans de rares cas, des projets de loi peuvent leur être renvoyés après la deuxième lecture (par exemple, la loi quinquennale sur les forces armées est examinée par la commission de la défense).

---

<sup>1</sup> Nicolas Besly, Tom Goldsmith, *op. cit.*, pp. 197 et suivantes.

<sup>2</sup> À la différence des *select committees*, les *public bill committees* n'ont pas de secrétariat administratif propre, disposant d'une expertise dans le domaine du projet de loi examiné ; le membre de l'administration de la Chambre des communes présent s'assure uniquement du bon déroulement de la procédure, tandis que le ministre a quant à lui toute une équipe de fonctionnaires du ministère compétents. Ceci conduit Nicolas Besly et Tom Goldsmith à s'interroger sur l'effectivité du contrôle exercé par les *public bill committees* (cf. p. 205).

<sup>3</sup> La principale différence avec une séance plénière normale de la Chambre est que les débats ne sont pas présidés par le Président de la Chambre (*Speaker*) mais par le président des voies et moyens (*Chairman of Ways and Means*).

<sup>4</sup> <https://www.parliament.uk/about/how/committees/select/#jumplink2>

Quel que soit le type de commission choisie, **les députés procèdent à un examen détaillé article par article**. Tout député, même s'il n'est pas membre de la commission compétente, peut déposer des amendements mais seuls les membres peuvent les présenter. Le **président a le pouvoir de sélectionner et de regrouper les amendements** en vue du vote (cf. encadré *infra*). Le Gouvernement est à l'origine d'une large part des amendements déposés en commission (notamment des amendements de précision ou de compromis) et il est rare que des amendements de l'opposition soient adoptés.

Lorsque l'examen en commission est terminé, un rapport formel est publié et, si le projet de loi a été amendé, il est réimprimé en vue de l'étape suivante.

#### (4) Examen du rapport

Cette étape de la discussion dénommée *report stage* (ou également *consideration* à la Chambre des communes) a lieu **en séance plénière**. Elle vise à **examiner le texte établi par la commission dans son ensemble** (et non article par article) ainsi que **les nouveaux amendements** déposés sur celui-ci. La principale différence avec l'examen en commission est que tous les députés peuvent être présents et prendre la parole sur les amendements. Si le texte a été discuté précédemment en commission plénière (*committee of the whole House*) et n'a pas été amendé, cette étape est ignorée.

Les **amendements** (qui peuvent encore proposer de nouveaux articles additionnels) sont **sélectionnés par le Président de la Chambre selon les mêmes principes** que lors de l'examen en commission. À ce stade, les amendements débattus sont généralement moins nombreux qu'en commission.

Cette étape prend fin lorsque tous les amendements sélectionnés ont été discutés ou quand le temps alloué par la motion de programme expire. L'examen du rapport nécessite pour la plupart des projets de loi une journée de séance (voire deux pour les plus controversés).

#### **La guillotine et la procédure de programmation à la Chambre des communes**

*« Il existe plusieurs façons de limiter la durée du débat à la Chambre des communes. (...) Un pouvoir draconien a été introduit à la Chambre des Communes au 19<sup>e</sup> siècle à la suite de la perturbation des débats pendant plusieurs sessions par des députés irlandais faisant campagne pour l'autonomie. Il était généralement admis que les droits de la majorité devaient être préservés et, en dépit de réserves considérables à l'époque, la « guillotine » ou « arrêté d'attribution de temps » a été introduite. En substance, cela permet à la Chambre de convenir, à n'importe quel stade de la procédure d'examen d'un projet de loi, de délais stricts pour le reste de sa discussion. S'il est accepté, les tactiques dilatoires sont inutiles ; l'examen en commission et l'examen du rapport se terminent après une période déterminée, que tous les amendements sélectionnés par le président aient été discutés ou non, parfois sans que de nombreux articles d'un projet de loi n'aient été débattus du tout.*

« Il fut un temps où les guillotines étaient considérées comme tout à fait exceptionnelles et pouvaient susciter l'indignation, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'hémicycle. La procédure a été utilisée un peu plus de 70 fois en 90 ans, de 1881 à 1970. Toutefois, à partir de la fin des années 1970, son utilisation s'est accrue sous les gouvernements des deux partis, et il était courant que plusieurs projets de loi soient « guillotines » au cours d'une même session. Le nombre le plus élevé a été enregistré en 1988-89 (10 guillotines sur 37 projets de loi adoptés par le gouvernement), en 1998-99 (11 sur 27) et en 1999-2000 (13 sur 39). (...)

« En 1997, le comité de modernisation nouvellement créé est revenu sur la question. Il a recommandé **une solution intermédiaire entre l'accord informel et la guillotine, connue sous le nom de programmation**. Lorsqu'un projet de loi est sélectionné pour être programmé, des discussions doivent avoir lieu afin de prendre en compte les représentants de tous les groupes parlementaires, y compris les députés de l'arrière-ban. À la lumière de ces discussions, le gouvernement présente une motion immédiatement après la deuxième lecture, spécifiant le type de commission à laquelle le projet de loi devrait être envoyé et le jour où il doit être rapporté. La commission décide alors de l'utilisation de ce temps.

« La procédure de programmation diffère d'une guillotine en ce qu'elle intervient immédiatement après la deuxième lecture plutôt que plus tard, lorsque le rythme de progression (ou l'ampleur du retard) est connu. (...)

« Lorsque, en vertu d'une motion de programme, le temps alloué à une partie d'un projet de loi expire, seules certaines questions spécifiques peuvent être posées à la commission (public bill committee) ou à la Chambre ; en particulier, sur l'amendement déjà en discussion, sur tout amendement sélectionné par la présidence pour un vote séparé (en pratique, les amendements déjà débattus sur lesquels les partis d'opposition veulent particulièrement enregistrer leur position) ; ensuite, les amendements du gouvernement et les nouveaux articles peuvent être pris en bloc.

« Lorsqu'une motion de programme s'applique aux travaux d'une commission, le nombre de séances et la répartition du temps sont proposés par une sous-commission composée du président de la commission et de sept de ses membres. (...)

« Depuis son introduction au début de la législature 1997-2001, **la programmation a fonctionné sur une base assez consensuelle**, même lorsqu'elle s'applique à des projets de loi controversés. Bien qu'elle ait parfois été âprement contestée, **elle est devenue une règle établie, voire largement acceptée**, du monde législatif de la Chambre des Communes. Ici, l'exception confirme la règle : (...). En octobre 2019, la Chambre des communes a voté contre la motion de programme du gouvernement pour son projet de loi sur l'accord de retrait de l'Union européenne, après la deuxième lecture, précipitant la décision de demander des élections générales anticipées.

« Un aspect de la programmation a suscité des **critiques** : lorsque le délai imparti par la décision de programmation est écoulé, de nombreux amendements proposés ne sont pas débattus (comme dans le cas d'une guillotine). Diverses commissions parlementaires ont souligné ce problème, en particulier au stade de l'examen du rapport et, en réponse, la période de préavis pour le dépôt des amendements a été étendue à trois jours. Cela signifie que les décisions de programmation rédigées par le gouvernement peuvent refléter les amendements déposés et sélectionnés pour le débat par le Président, en vue de réduire le nombre de groupes d'amendements qui n'ont pas ou peu été débattus. »



(5) Troisième lecture

La troisième lecture est la dernière occasion de débattre d'un projet de loi et a généralement lieu **immédiatement après l'examen du rapport** en séance plénière. D'une durée maximale d'une heure, elle prend la forme d'une discussion générale avec le ministre et les députés les plus impliqués. À la Chambre des communes, aucun amendement modificatif ne peut être déposé lors de cette dernière étape (seulement des « amendements motivés » portant rejet du texte mais ceci est extrêmement rare).

À l'issue de la discussion, **les députés votent sur l'ensemble du projet de loi**. Le dernier rejet d'un projet de loi gouvernemental à ce stade remonte à 1977. S'il a été discuté en premier lieu à la Chambre basse, le texte est ensuite transmis à la Chambre des Lords.

*d) La discussion et le vote des lois à la Chambre des Lords*

À la Chambre des Lords, les projets de loi gouvernementaux ou parlementaires suivent les **mêmes étapes de discussion** qu'à la Chambre des communes - première lecture, deuxième lecture, examen en commission, examen du rapport et troisième lecture - mais **la procédure d'examen diffère de façon substantielle sur plusieurs points** :

- la Chambre des Lords « s'autorégule » et **le temps consacré aux débats sur les textes législatifs n'est pas limité** en amont de la discussion par une « guillotine » ou une procédure de programmation. En règle générale, les intervalles suivants entre les différentes étapes de la procédure législative doivent être respectés *a minima* : deux week-ends entre l'introduction d'un projet de loi et la deuxième lecture, 14 jours entre la deuxième lecture et la commission, 14 jours entre la commission et l'examen du rapport pour les projets de loi importants et complexes, et trois jours de séance entre le rapport et la troisième lecture. Au total, le passage d'un projet de loi à la Chambre des Lords prend au moins deux mois ;

- le Président de la Chambre des Lords **ne sélectionne pas les amendements**. À condition qu'ils soient en lien avec le projet de loi, tous les amendements déposés peuvent être en principe discutés ;

- au cours de **l'examen en commission**, le projet de loi n'est pas renvoyé à une commission, mais est généralement **débatu en séance plénière** (*Committee of the whole House*) ou, dans le cas de projets de loi mineurs, en « **grande commission** » (*Grand Committee*). Tous les membres qui le souhaitent peuvent participer. Bien que des amendements soient déposés, il est rare qu'ils soient votés à ce stade à la Chambre des Lords - ils le sont généralement au stade du rapport ;

- en **troisième lecture, un texte peut être amendé** si les amendements portent sur un point qui n'a pas été décidé lors d'une étape précédente ou s'ils sont de nature rédactionnelle ou technique. En général, cette étape sert à « mettre de l'ordre » dans le projet de loi, plutôt qu'à y apporter des changements majeurs.

De façon générale, les procédures d'examen des textes législatifs à la Chambre des Lords sont considérées comme « *plus flexibles et moins contraignantes* »<sup>1</sup> et laissent davantage d'opportunités à leurs membres de présenter leurs points de vue qu'à la Chambre des communes.

Cependant les **pouvoirs des Lords sont limités** par plusieurs règles et conventions :

- premièrement, en vertu du **privilège financier accordé à la Chambre basse** par une résolution de 1637, les membres de la Chambre des Lords ne peuvent pas amender les projets de loi de finances portant sur les recettes (*Finance bill*) et les dépenses de l'État (*Supply and Appropriations Bill*). En outre, les amendements ayant des implications financières peuvent être rejetés par la Chambre des communes<sup>2</sup> ;

- deuxièmement, les **lois du Parlement de 1911 et de 1949** permettent à un gouvernement disposant de la majorité à la Chambre des communes de faire adopter une loi, sans l'accord de la Chambre des Lords (par exemple, pour les lois en matière financière (*money bills*) ou, en cas de rejet d'un texte par les Lords, en permettant à la Chambre des communes de déposer un nouveau projet de loi identique un an plus tard et de le soumettre à la sanction royale sans être discuté à la Chambre haute). Ces dispositions ont toutefois essentiellement un effet dissuasif et sont peu utilisées<sup>3</sup> ;

- troisièmement, en vertu de la **Convention de Salisbury**, les Lords ne doivent pas rejeter, en deuxième lecture, les projets de loi qui font partie des engagements du programme gouvernemental.

#### e) *Le droit d'amendement des parlementaires*

##### (1) Les titulaires du droit d'amendement

Au Royaume-Uni, **tous les membres de la Chambre haute et de la Chambre basse, ainsi que les membres du Gouvernement**, disposent du droit de déposer et de présenter des amendements sur les textes de loi, principalement aux stades de l'examen en commission et de l'examen du rapport en séance plénière. Il s'agit essentiellement d'un droit individuel. Ce droit n'est pas énoncé de façon absolue mais reconnu indirectement par diverses dispositions des règlements (*Standing orders*) des deux assemblées<sup>4</sup>.

Dans les faits, dans les deux assemblées, la plupart des amendements déposés et finalement adoptés sont des amendements gouvernementaux.

---

<sup>1</sup> Nicolas Besly, Tom Goldsmith, *op. cit.*, p. 217.

<sup>2</sup> <https://erskinemay.parliament.uk/section/5861/restrictions-on-the-lords-right-to-amend-bills/>

<sup>3</sup> Nicolas Besly, Tom Goldsmith, *op. cit.*, p. 223.

<sup>4</sup> Par exemple, l'article 32 du Règlement de la Chambre des communes sur la sélection des amendements.

(2) La fréquence du recours au droit d'amendement

Le droit d'amendement est employé de façon mesurée dans les deux Chambres du Parlement britannique, même si **le nombre d'amendements déposés est tendanciellement plus élevé à la Chambre des Lords**<sup>1</sup>.

La Chambre des communes ne publie pas de statistiques concernant le nombre d'amendements déposés, contrairement à la **Chambre haute** qui indique que lors de la **session 2019-2021, 4 166 amendements ont été déposés et présentés** durant les différentes phases de la procédure législative<sup>2</sup>, 1 171 amendements ont été adoptés et 106 amendements ont été adoptés ou rejetés contre l'avis du Gouvernement<sup>3</sup>. Par contraste, à la Chambre des communes, les défaites du Gouvernement sur des amendements sont extrêmement rares.

Des statistiques plus anciennes établies sur la base de 12 projets de loi adoptés entre 2005 et 2015, indiquent qu'au total 1 889 amendements avaient été déposés à la Chambre des communes et 2 472 à la Chambre des Lords<sup>4</sup>.

Tous les amendements déposés ne sont pas nécessairement présentés, en particulier à la Chambre des communes où le **président** de commission ou de séance a le pouvoir de **sélectionner et de regrouper les amendements** en vue de leur discussion.

**La sélection des amendements à la Chambre des communes**

Le *Standing order* n° 32 de la Chambre des communes confère au Président, et lors de l'examen d'un texte en commission plénière (*committee of the whole House*), au Président des voies et moyens ou à l'un des vice-présidents, « **le pouvoir de choisir les amendements, les nouveaux articles ou les nouvelles annexes à proposer** » **sur toute motion ou projet de loi** en cours d'examen. Le président d'une commission législative (*public bill committee*) détient également un pouvoir de sélection et de regroupement des amendements.

---

<sup>1</sup> Basile Ridard, *op. cit.*, p. 489.

<sup>2</sup> Ce chiffre ne comprend pas les amendements déposés mais irrecevables ou qui n'ont pas été présentés par leur auteur.

<sup>3</sup> <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/publications-records/house-of-lords-publications/records-activities-and-membership/public-bill-statistics/hl-public-bill-stats-2019-21.pdf>

<sup>4</sup> M. Russel, D. Gover et K. Wollter, *Does the Executive dominate the Westminster legislative process ? Six reasons for doubt*, *Parliamentary affairs*, 2016, p. 292.

Dans leur ouvrage sur le fonctionnement du Parlement britannique, Nicolas Besly et Tom Goldsmith décrivent le processus de sélection et de regroupement (ici au stade de l'examen en commission) de la façon suivante :

« Le processus de sélection et de regroupement sur lequel le président est conseillé par l'administrateur de la commission (clerk), commence par **l'élimination des amendements irrecevables** (out of order). Les amendements irrecevables comprennent ceux qui ne sont pas pertinents ou qui sortent du champ du projet de loi (ou de l'article au titre duquel ils ont été déposés), qui sont incompatibles avec une décision que la commission a déjà prise (ou que la séance plénière a prise en approuvant la deuxième lecture - ce que l'on appelle les « amendements de démolition »), qui sont inefficaces ou incomplets, qui sont déposés au mauvais endroit dans le projet de loi ou dans une partie du projet de loi que la commission a déjà examinée, qui sont « vagues, insignifiants ou présentés dans un esprit de dérision », ou qui imposeraient des charges en dehors du champ d'application des résolutions financières ou des résolutions sur les voies et moyens adoptées en séance plénière. Ces règles sont parfois complexes dans leur application, mais elles constituent **un moyen de bon sens et courant d'éliminer les amendements non pertinents ou inefficaces**.

« Commence alors le **processus de sélection** des amendements qui seront débattus, parmi ceux restants. La **sélection en commission est assez généreuse** et, à moins qu'un amendement ne soit insignifiant ou qu'il ne fasse partie d'une série d'amendements portant sur le même point, il a de fortes chances d'être sélectionné. Les amendements proposés par le membre responsable d'un projet de loi, qu'il s'agisse d'un ministre ou d'un député, sont normalement sélectionnés automatiquement, à condition qu'ils soient recevables. Un amendement qui a été déposé la veille ou l'avant-veille, au lieu du délai minimum de trois jours, ne sera généralement pas sélectionné, bien que la présidence ait le pouvoir de sélectionner un amendement manuscrit proposé dans les minutes précédentes si les circonstances le justifient.

« Dans le même temps, le président et l'administrateur de la commission recherchent **des thèmes permettant de regrouper les amendements**. Les amendements groupés sont débattus ensemble. Il y a trois façons principales de décider des regroupements : la première est de regrouper les **amendements qui offrent des propositions alternatives sur le même point**. (...) La deuxième méthode consiste à **regrouper les amendements interdépendants**. (...) La troisième méthode consiste à **regrouper les amendements par thème**. (...) Si les amendements n'étaient pas ainsi regroupés, il en résulterait une série de débats très similaires au fur et à mesure que la commission aborderait chacun des articles [liés à ce thème].

« Il en résulte une liste de sélection, dont une nouvelle édition paraît pour chaque jour de réunion. **La présidence ne motive pas ses décisions de sélection et il n'y a pas de recours auprès du Président de la Chambre.** »

Source : Nicolas Besly, Tom Goldsmith, *How Parliament works*, 2023, pp. 201-203.

### (3) Les règles de recevabilité matérielle

À la **Chambre des communes**, un amendement peut être considéré comme irrecevable (*out of order*) pour **plusieurs motifs** prévus par les *Standing orders* ou par la pratique parlementaire : s'il a été déposé en dehors du délai limite, s'il est en dehors du champ du projet de loi, s'il n'a pas de sens, s'il rend le projet de loi inapplicable ou contradictoire (*wrecking amendment*), s'il a été déposé dans la mauvaise partie du projet de loi ou s'il est trop vague.

Une **règle de recevabilité financière** stricte est également prévue par le *Standing order* n° 48 en vertu de laquelle tout amendement impliquant des dépenses ou des augmentations d'impôts doit être autorisé par le Gouvernement, en vertu du principe de **l'initiative financière de la Couronne**. En pratique, une résolution définissant le champ des charges financières couvertes est adoptée à la fin de la deuxième lecture.

Les présidents de commission et de la Chambre sont responsables de l'application de ces règles, à travers la procédure de sélection des amendements.

À la **Chambre des Lords**, il n'y a pas de sélection des amendements mais le guide de procédure de l'assemblée indique que **les amendements doivent avoir un lien avec l'objet du texte** discuté. Les amendements ne respectant pas cette exigence sont signalés par le Bureau de la Législation au Président qui peut appeler l'attention de ses collègues sur ce point lors de la discussion<sup>1</sup>. Les *Standing Orders* de la Chambre haute prévoient également une exigence de cohérence des amendements : un amendement à un projet de loi ne doit pas être incompatible avec une décision antérieure prise lors de la même étape d'examen du projet de loi<sup>2</sup>.

Enfin, comme mentionné précédemment, les Lords n'ont **pas le pouvoir d'amender les projets de loi de finances**, ceci étant considéré comme une atteinte au privilège financier des Communes. Sur les autres projets de loi, la Chambre basse peut tolérer des amendements des Lords ayant une incidence financière.

---

<sup>1</sup> CERDP, *Réponse de la Chambre des Lords*.

<sup>2</sup> *Règlement de la Chambre des Lords*, article 46.



## Bibliographie

### Général

Basile Ridard, L'encadrement du temps parlementaire dans la procédure législative : étude comparée : Allemagne, Espagne, France, Royaume-Uni, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2016

Sénat, Rapport d'information n° 43 (2006-2007), déposé le 25 octobre 2006, fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale par la mission d'information sur les Parlements de pays européens.

### Allemagne

Site internet du Bundestag et du Bundesrat

Règlement du Bundestag, version officielle traduite en français disponible à l'adresse suivante : <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80062000.pdf>

Michel Fromont, La procédure législative en République fédérale d'Allemagne, Revue Pouvoirs, 1981

Ruth Lang und Olaf Wißmann, So arbeitet der deutsche Bundestag, 2023 (ouvrage de référence rédigé par deux fonctionnaires du Bundestag)

### Espagne

Sites internet du Congrès des députés et du Sénat

Règlement du Congrès des députés

Règlement du Sénat

Congreso de los diputados, Commentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados, 1<sup>ère</sup> édition.

Mario Hernández Ramos, Legislation in Spain, in : Legislation in Europe, A country by country guide, Edited by Ulrich Karpen and Helen Xanthaki, 2020

## **Italie**

Sites internet de la Chambre des députés et du Sénat

Règlement de la Chambre des députés

Règlement du Sénat

Luigi Giannitti, Nicola Lupo, Corso di diritto parlamentare, 2023

## **Pologne**

Sites internet de la Diète et du Sénat

Règlement de la Diète

Règlement du Sénat

Chancellerie de la Diète, Przewodnik Poselski, 2023

Chancellerie du Sénat, Przewodnik senatora Procedura legislacyjna, 2023

Jacek K. Sokolowski, Legislating in Europe, in : Legislation in Europe, A country by country guide, Edited by Ulrich Karpen and Helen Xanthaki, 2020

## **Royaume-Uni**

Sites internet de la Chambre des Communes et de la Chambre des Lords

Règlement de la Chambre des Communes

Règlement de la Chambre des Lords

Chambre des Communes, MPs' Guide to Procedure. Practical, clearly written information on the Chamber and committees, Janvier 2024

Erskine May, Traité sur le droit, les privilèges, les procédures et les usages du Parlement, 25<sup>e</sup> édition, 2019

Nicolas Besly, Tom Goldsmith, How Parliament works, 9th edition, 2023 (ouvrage de référence, rédigé par un haut fonctionnaire de la Chambre des Lords et l'actuel Secrétaire général de la Chambre des communes)