

## *VIE DU PARLEMENT : 1<sup>ER</sup> OCTOBRE – 31 DECEMBRE 2025*

---

### *Avant-Propos*

JEAN-PHILIPPE DEROSIER

*Titulaire de la Chaire d'Études parlementaires*

Cette deuxième édition de la Chronique « Vie du Parlement » de la Chaire d'Études parlementaires porte sur une période d'une exceptionnelle richesse pour la vie parlementaire.

Alors que le refus de la confiance à l'égard du Gouvernement de François Bayrou lui imposant de démissionner fut voté au cours de la période précédente, nous avons connu, entre le 5 et le 6 octobre 2025, le Gouvernement le plus éphémère de la V<sup>e</sup> République : 14 heures. Renommé, le Premier ministre a partiellement réussi le pari qu'il s'est lancé le 3 octobre : faire adopter les budgets sans recourir à l'article 49, alinéa 3 de la Constitution. À force de négociation, un accord a pu être trouvé sur la suspension de la réforme des retraites conduisant à un vote favorable des Socialistes sur le projet de la loi de financement de la sécurité sociale, permettant qu'il soit adopté sans l'engagement de la responsabilité du Gouvernement. En revanche, la loi de finances n'a pas pu être adoptée dans les temps et une nouvelle loi spéciale a dû être déposée et adoptée avant le 31 décembre.

Si l'examen des budgets a constitué l'essentiel de l'activité du Parlement au cours de ce trimestre, d'autres événements ont marqué l'actualité et retenu l'attention des auteurs de la chronique, qui nous livrent leurs analyses toujours aussi riches d'enseignements.



## ***Le Parlement au jour le jour***

STEPHANIE GARNIER, CHLOE SOTTOVIA, JULIEN SOUPLET et CLEMENT DUGRAVOT  
*Administratrice du Sénat – Responsable de la Division de la Séance et du droit parlementaire*  
*Conseillère à la direction du contrôle et de l'évaluation de l'Assemblée nationale*  
*Adjoint au sous-directeur de la Commission des Affaires sociales de l'Assemblée nationale*  
*Administrateur du Sénat – Division de la Séance et du droit parlementaire*

### **1<sup>er</sup> octobre 2025 : Parlement – Ouverture de la session parlementaire ordinaire en séance publique**

La séance d'ouverture de la session ordinaire a lieu le 1<sup>er</sup> octobre 2025 afin de procéder au renouvellement des bureaux de l'Assemblée nationale et des commissions permanentes.

Conformément à un usage en vigueur depuis 2006, le Sénat a décidé de ne pas siéger en séance le jeudi 1<sup>er</sup> octobre pour ouvrir la session ordinaire, dans la mesure où aucun texte n'était inscrit à son ordre du jour. La session ordinaire a en conséquence été formellement ouverte le mardi 14 octobre 2025.

### **1<sup>er</sup> et 2 octobre 2025 : Assemblée nationale – Renouvellement des instances**

Le renouvellement du Bureau de l'Assemblée nationale voit la gauche perdre la majorité qu'elle détenait et le Rassemblement national retrouver deux vice-présidences. L'entente des groupes du « socle commun » leur permet de conquérir la totalité des présidences de commission permanente, à l'exception de la commission des Finances réservée à un député de l'opposition, et les deux postes de rapporteur général des Finances et des Affaires sociales.

### **2 octobre 2025 : Sénat – Colloque sur les 150 ans du Sénat de la République**

Organisation d'un colloque sur les 150 ans du Sénat de la République (1875-2025) en présence du Président du Sénat, de sénateurs, d'universitaires et d'étudiants afin d'analyser le rôle du Sénat aujourd'hui à la lumière de son histoire institutionnelle<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La vidéo du colloque est disponible ici : [https://videos.senat.fr/video.5565864\\_68dec341c83cd.colloque-des-150-ans-du-senat](https://videos.senat.fr/video.5565864_68dec341c83cd.colloque-des-150-ans-du-senat)

#### **5 et 6 octobre 2025 : Parlement – Nomination et démission du Gouvernement**

Vingt-six jours après le Premier ministre, les membres du Gouvernement de Sébastien Lecornu sont nommés par le Président de la République. Une déclaration de politique générale est prévue devant les députés le mardi 7 octobre. Elle n'aura jamais lieu : alors que Les Républicains menacent de retirer leur soutien, le Premier ministre présente dès le lundi 6 octobre la démission du Gouvernement. C'est le Gouvernement le plus éphémère de l'histoire de la République française, étant demeuré en fonction seulement 14 heures.

#### **6 octobre 2025 : Sénat – Arrivée au Sénat de Mme Marie-Pierre Bessin-Guérin**

À la suite de la démission de M. Joël Guerriau, sa suivante de liste, Mme Marie-Pierre Bessin-Guérin, a débuté son mandat sénatorial à compter du 6 octobre 2025 à 0 heure, en application de l'article L.O. 320 du code électoral.

#### **7 octobre 2025 : Sénat – Élection de M. Jérôme Durain à la présidence de la région Bourgogne – Franche-Comté**

Élu à la présidence de la région Bourgogne – Franche-Comté, le sénateur M. Jérôme Durain (Saône-et-Loire – SER), qui avait trente jours pour mettre fin à la situation d'incompatibilité résultant de son élection, a été remplacé, à compter du 7 octobre 2025 à 0 heure, par Mme Paulette Matray, en application des articles L.O. 151, L.O. 297 et L.O. 320 du code électoral.

#### **10 et 12 octobre 2025 : Parlement – Nomination du Gouvernement**

Le Président de la République nomme une seconde fois Sébastien Lecornu Premier ministre. Les ministres et ministres délégués sont nommés le 12 octobre.

#### **13 octobre 2025 : Sénat – Délais limite pour le dépôt des amendements de commission**

En raison de la nomination du Gouvernement de M. Sébastien Lecornu le 12 octobre et de la réunion le 14 octobre de la Conférence des Présidents chargée de fixer l'ordre du jour, les délais limite de dépôt des amendements de commission des textes législatifs examinés par les commissions la semaine du 13 octobre ont été fixés au mardi 14 octobre à 17 heures et, non comme il est d'usage, au lundi 13 octobre à 12 heures.

#### **14 octobre 2025 : Parlement – Dépôt des textes budgétaires**

Le Gouvernement dépose sur le Bureau de l'Assemblée nationale le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026, faisant courir à compter du 15 octobre à 0 heure le début des délais constitutionnels de 70 et 50 jours dans lesquels le Parlement doit se prononcer, en application des articles 47 et 47-1 de la Constitution, sur les dispositions de ces deux textes. Le dépôt du projet de loi de finances pour 2026 a donc lieu à une date tardive : l'article 39 de la loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances impose au plus tard le premier mardi d'octobre, mais le Conseil constitutionnel a déjà considéré qu'une « éventuelle méconnaissance

de ces dispositions ne saurait faire obstacle à l'examen du projet concerné. La conformité de la loi de finances à la Constitution doit alors être appréciée au regard tant des exigences de continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de finances pendant toute la durée de celui-ci »<sup>2</sup>.

#### **14 octobre 2025 : Assemblée nationale – Discours de politique générale**

Le Premier ministre Sébastien Lecornu prononce un discours de politique générale, sans solliciter la confiance, sur le fondement de l'article 50-1 de la Constitution. Il admet la suspension de la réforme des retraites et annonce qu'il ne recourra pas à la procédure de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution.

#### **15 octobre 2025 : Sénat – Déclaration du Gouvernement**

Le Gouvernement a fait une déclaration suivie d'un débat, en application de l'article 50-1 de la Constitution, tenant lieu de déclaration de politique générale. La veille, la déclaration du Premier ministre Sébastien Lecornu avait été simultanément lue au Sénat.

#### **15 octobre 2025 : Sénat – PPLO Nouvelle-Calédonie**

Lors de la réunion de la Conférence des Présidents du 14 octobre 2025, le Gouvernement a inscrit, en urgence, à l'ordre du jour du lendemain, le 15 octobre, la proposition de loi organique visant à reporter le renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie pour permettre la mise en œuvre de l'accord du 12 juillet 2025, présentée de façon transpartisan par les présidents de groupe MM. Mathieu Darnaud, Patrick Kanner, Hervé Marseille, Claude Malhuret, François Patriat et Mme Maryse Carrère. Dès le mois d'août, cette proposition de loi avait fait l'objet d'une saisine préalable du Congrès de Nouvelle-Calédonie, qui avait émis un avis favorable sur ce texte le 15 septembre 2025.

La question se posait de savoir si ce texte aurait pu être examiné plus tôt et inscrit à l'ordre du jour parlementaire par un Gouvernement démissionnaire chargée d'expédier les affaires courantes, le Conseil d'État ayant notamment indiqué dans son avis qu'au regard du contexte en Nouvelle-Calédonie et des délais nécessaires à l'organisation de nouvelles élections, « il serait souhaitable que le déroulement de la procédure d'examen de la proposition de loi organique soit conduit de manière à permettre son entrée en vigueur avant le 17 novembre 2024 »<sup>3</sup>.

#### **16 octobre 2025 : Assemblée nationale – Motions de censure**

Discussion et rejet de deux motions de censure respectivement déposées par Mathilde Panot et 86 de ses collègues, pour l'une, et par Marine Le Pen et 57 de ses collègues, pour l'autre. Les groupes Socialistes et apparentés et Droite républicaine ne les soutiennent pas.

---

<sup>2</sup> Conseil constitutionnel, n° 2025-874 DC du 13 février 2025, Loi de finances pour 2025.

<sup>3</sup> Voir le lien vers le dossier législatif : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl24-876.html>

**20 octobre 2025 : Sénat – Arrivée au Sénat de Mme Marie-Pierre Mouton**

À la suite du décès de M. Gilbert Bouchet, sénateur de la Drôme, le 20 octobre 2025, ce dernier a été remplacé par sa suivante de liste, Mme Marie-Pierre Mouton, alors présidente du conseil départemental de la Drôme, à compter du 21 octobre 2025 à 0 heure.

**21 octobre 2025 : Parlement – Examen de la proposition du Président de la République de nommer Mme Marie-Ange Debon aux fonctions de présidente du conseil d'administration de La Poste**

Après avoir auditionné Mme Marie-Ange Debon, dont l'audition avait été retardée en raison de l'absence de Gouvernement de plein exercice depuis l'ouverture de la session parlementaire ordinaire, les commissions des affaires économiques de l'Assemblée nationale et du Sénat ont voté sur sa proposition de nomination, avec 33 votes « pour » et 36 votes « contre » sur 69 suffrages exprimés. Toutefois, conformément à l'article 13 de la Constitution, l'addition des votes négatifs n'ayant pas représenté au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions, le Président de la République a pu procéder à sa nomination à compter du 22 octobre 2025.

**22 octobre 2025 : Parlement – Examen de la proposition du Président de la République de nommer M. Jean Castex aux fonctions de président-directeur général de la SNCF**

Après avoir auditionné M. Jean Castex, dont l'audition avait été retardée en raison de l'absence de Gouvernement de plein exercice depuis l'ouverture de la session parlementaire ordinaire, les commissions de l'aménagement du territoire et du développement durable de l'Assemblée nationale et du Sénat ont voté sur sa proposition de nomination, avec 60 votes « pour » et 7 votes « contre » sur 67 suffrages exprimés. Conformément à l'article 13 de la Constitution, le Président de la République a pu procéder à sa nomination à compter du 3 novembre 2025.

**23 octobre 2025 : Parlement – Lettre rectificative du Gouvernement au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026**

Le Conseil des ministres adopte une lettre rectificative au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026. Selon une note du Secrétariat général du Gouvernement de 2024, dans le cas où le Parlement ne parviendrait pas à se prononcer dans le délai de 50 jours assigné par l'article 47-1 de la Constitution, seules les dispositions du projet initial pourraient être mises en œuvre par ordonnance. Or, la suspension de la réforme des retraites n'y figurait pas. Cette lettre rectificative a pour effet de refaire partir, à compter du 24 octobre à 0 heure et non plus à compter du 15 octobre à 0 heure, le délai de 20 jours attribué à l'Assemblée nationale et le délai de 50 jours dans lequel le Parlement doit se prononcer sur les dispositions du projet de loi de financement de la sécurité sociale (ci-après « La discussion du PLFSS pour 2026 : entre innovations et spéculations »).

**30 octobre 2025 : Sénat – Examen par le Bureau du Sénat de la situation de la sénatrice Mme Annick Petrus**

Lors de sa réunion, le Bureau du Sénat a examiné l'avis du Comité de déontologie parlementaire, préalablement saisi par le Président du Sénat, sur la situation de Mme Annick Petrus, qui avait reconnu avoir utilisé un bagage financé par le Sénat pour un tiers et avoir dû s'acquitter d'une contravention auprès des douanes au titre des 110 cartouches de cigarettes non déclarées qu'elle avait transportées. Tout en soulignant que ce comportement ne traduisait pas d'intention frauduleuse, le Bureau du Sénat, suivant l'avis du Comité, a néanmoins considéré que ces agissements constituaient une faute de nature à justifier le remboursement au Sénat de la valeur du bagage utilisé pour un tiers et une sanction pour manquement au principe déontologique de dignité. Sur proposition du Président du Sénat, il a prononcé un rappel à l'ordre à l'encontre de la sénatrice. Il s'agit de la première sanction pour des faits commis à l'extérieur de l'enceinte du Palais du Luxembourg.

**3 novembre 2025 : Assemblée nationale – Interruption des travaux du PLF 2026**

Contrairement au calendrier initialement retenu, les députés ne parviennent pas à examiner l'ensemble des amendements sur la première partie du projet de loi de finances avant d'être interrompus par les débats sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Les travaux reprendront une fois celui-ci achevé, et au plus tard le 13 novembre.

**6 novembre 2025 : Parlement – Conformité à la Constitution**

Dans sa décision n° 2025-897 DC du 6 novembre 2025, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution la proposition de loi organique visant à reporter le renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie pour permettre la mise en œuvre de l'accord du 12 juillet 2025. Sur le fond, il a indiqué que la durée totale du report des élections, désormais de 25 mois, ne saurait être étendue au-delà, indiquant ainsi clairement qu'un report supplémentaire serait contraire à la Constitution. En matière de procédure, il a considéré que l'adoption de la motion de rejet préalable et la convocation d'une commission mixte paritaire consécutive au rejet du texte par l'Assemblée nationale n'avaient méconnu ni le droit d'amendement garanti par l'article 44 de la Constitution, ni les exigences constitutionnelles de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

**6 novembre 2025 : Assemblée nationale – Démission de Mme Christelle Petex**

La députée (Les Républicains) élue dans la troisième circonscription de la Haute-Savoie, Christelle Petex, démissionne de son mandat. Elle évoque « trop de critiques, d'attaques, de tentatives de dissuasion, de menaces » qui la conduisent à mettre fin à son engagement. Une élection partielle sera organisée dans les prochains mois pour désigner son successeur.

### **12 novembre 2025 : Parlement – Examen du PLFSS 2026**

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale, les députés adoptent, à une large majorité, la suspension de la réforme des retraites jusqu'au 1er janvier 2028 (255 voix pour, 146 voix contre et 104 abstentions). Toutefois, pour la seconde année consécutive, l'Assemblée nationale n'est pas parvenue à examiner la totalité du projet dans le délai de 20 jours imparti par l'article 47-1 de la Constitution. En conséquence, le Gouvernement a transmis le 13 novembre 2025 au Sénat le projet de loi initial, modifié des amendements adoptés par l'Assemblée nationale et retenus par le Gouvernement (ci-après « La discussion du PLFSS pour 2026 : entre innovations et spéculations »).

### **13 novembre 2025 : Sénat – Reprise du mandat parlementaire de M. Bruno Retailleau**

Membre du premier Gouvernement de M. Sébastien Lecornu jusqu'au 12 octobre 2025, M. Bruno Retailleau a repris son mandat sénatorial le 13 novembre à 0 heure, conformément à l'article L.O. 320 du code électoral, mettant ainsi fin au mandat sénatorial de sa remplaçante Mme Brigitte Hybert, à compter du 12 novembre à minuit. Toutefois, le Secrétariat général du Gouvernement a considéré que les fonctions de M. Retailleau avaient pris fin le 13 octobre 2025, date de la publication au Journal officiel du décret de nomination du nouveau Gouvernement, alors qu'il était jusque-là de pratique constante que le délai d'un mois suivant la cessation de fonctions ministérielles prévu par l'article L.O. 320 du code électoral était calculé à partir de la date du décret de nomination d'un nouveau Gouvernement, et non de sa publication. Cette situation a conduit à un débat doctrinal, toujours ouvert, entre le bureau des élections du ministère de l'Intérieur, le Sénat et l'Assemblée nationale.

### **16 novembre 2025 : Sénat – Semaine des maires de France**

Au cours de la semaine, le Sénat a accueilli plus de 10 000 maires à l'occasion du Salon des Maires, organisé par l'Association des maires de France. Les maires ont notamment pu découvrir les travaux du Sénat menés en faveur des collectivités territoriales et être informés de la consultation consacrée aux 100 premiers jours du mandat de maire qui était proposée par la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur la plateforme de consultation entre le Sénat et les élus locaux.

### **19 novembre 2025 : Assemblée nationale – Réception d'élus locaux**

Des élus locaux ont été reçus à la Présidence de l'Assemblée nationale à l'occasion du 107e congrès des maires et des présidents d'intercommunalité de France.

### **20 novembre 2025 : Parlement – Conformité à la Constitution**

Dans sa décision n° 2025-896 DC du 20 novembre 2025 relative à la loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement, le Conseil constitutionnel a censuré 12 des 31 articles considérant qu'il s'agissait de cavaliers législatifs.



#### **20 novembre 2025 : Assemblée nationale – Propositions de la Présidente de l'Assemblée nationale**

Considérant que « ce budget doit être le dernier discuté de cette façon-là », la Présidente de l'Assemblée nationale propose, dans une interview au journal *Le Monde*, plusieurs pistes pour améliorer les conditions d'examen des textes budgétaires par les députés, dont notamment la possibilité de recourir à la procédure du « temps législatif programmé » qui limite la durée des débats à un nombre maximal d'heures réparties entre les groupes politiques, et le séquençage de l'examen de ces textes « par thématique » (le cas échéant, en revenant sur la règle constitutionnelle d'examen distinct et consécutif des parties « recettes » et « dépenses » du budget)<sup>4</sup>.

La Présidente invite également les députés à ne pas faire d'utilisation publique, en particulier sur les réseaux sociaux, de photographies prises à la dérobée de leurs homologues ou de personnes assistant aux séances publiques. Cette demande fait suite à une polémique fortement médiatisée née, le 5 novembre 2025, de la présence de jeunes filles voilées dans les tribunes de l'Assemblée nationale.

#### **20 novembre 2025 : Sénat – Calendrier d'examen du PLF 2026**

En raison des incertitudes sur la date d'organisation du vote de la première partie du projet de loi de finances pour 2026 à l'Assemblée nationale, la Conférence des Présidents, lors de sa réunion du 20 novembre 2025, a publié trois scénarios relatifs à la date de début d'examen du PLF : soit le jeudi 27 novembre, soit le vendredi 28 novembre, soit le lundi 1er décembre. Par une modification d'ordre du jour, il a été acté que cet examen débiterait le jeudi 27 novembre.

#### **20 novembre 2025 : Assemblée nationale – Duoday 2025**

L'Assemblée nationale participe au Duoday 2025 à l'occasion de la 29e semaine européenne pour l'emploi des personnes handicapées.

#### **21 novembre 2025 : Assemblée nationale – Rejet de la partie « recettes » du PLF 2026**

La partie « recettes » du projet de loi de finances pour 2026 est rejetée pour la deuxième année consécutive, de manière inédite sous la Ve République à la quasi-unanimité par les députés (404 voix contre, 1 voix pour et 84 abstentions).

#### **25 novembre 2025 : Parlement – Débats**

Le Premier ministre annonce la tenue prochaine à l'Assemblée nationale et au Sénat de plusieurs débats pouvant donner lieu à un vote, en application de l'article 50-1 de la Constitution, sur cinq sujets constituant des « priorités absolues » (à savoir, le déficit, la réforme de l'État, l'énergie, l'agriculture et la sécurité), dont l'Assemblée nationale n'a pas pu débattre dans le cadre de l'examen

---

<sup>4</sup> Voir le 1er épisode du Podcast Dans l'hémicycle, « Présider une Assemblée disloquée, chance ou cauchemar », avec Yaël Braun-Pivet et Jean-Philippe Derosier

des crédits budgétaires en raison du rejet de la partie « recettes » du projet de loi de finances pour 2026.

**25 novembre 2025 : Assemblée nationale – Poursuites contre M. Pierre-Édouard Stérin**

M. Pierre-Edouard Stérin est auditionné par la brigade de la répression de la délinquance faite aux personnes (BRDP) suite à la requête de la commission d'enquête sur l'organisation des élections en France de le poursuivre pour ses refus répétés de déférer à ses convocations.

**25 novembre 2025 : Assemblée nationale – Saisine du Conseil d'État**

Le Conseil d'État est saisi pour avis de la proposition de loi visant à protéger les mineurs des risques auxquels les expose l'utilisation des réseaux sociaux.

**25 novembre 2025 : Assemblée nationale – Éloge funèbre en hommage à Olivier Marleix**

La Présidente de l'Assemblée nationale prononce un éloge funèbre en hommage à Olivier Marleix, ancien député d'Eure-et-Loir et président du groupe Les Républicains de l'Assemblée nationale, décédé le 7 juillet 2025.

**25 novembre 2025 : Sénat – DuoDay 2025**

Dans le cadre du DuoDay2025, les sénateurs ainsi que les personnels et collaborateurs du Sénat ont accueilli plus de 80 personnes en situation de handicap pour leur faire découvrir le fonctionnement de l'institution et les métiers qui lui sont attachés.

**26 novembre 2025 : Parlement – Commission mixte paritaire : échec**

La commission mixte paritaire réunie pour examiner le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026 ne parvient pas à un accord.

**27 novembre 2025 : Parlement – Commission mixte paritaire : accord**

Députés et sénateurs parviennent à un accord en commission mixte paritaire sur le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025.

**1<sup>er</sup> décembre 2025 : Sénat – Temps de parole lors de l'examen du PLF 2026**

Face à un nombre exceptionnellement élevé d'amendements déposés et afin de tenir les délais impartis pour l'examen du projet de loi de finances pour 2026, les présidents de groupe, sur proposition du président de la commission des finances, se sont, de façon singulière, mis d'accord pour que le Sénat fixe à 1 minute les temps de parole de présentation des amendements et d'explications de vote sur les amendements de la première partie. Le Sénat a reconduit cette décision au cas par cas lors de l'examen des missions de la deuxième partie, au regard du nombre d'amendements à examiner et de

l'impossibilité d'achever l'examen de la mission dans le temps prévu, y compris en utilisant les marges ménagées dans le calendrier.

**2 décembre 2025 : Assemblée nationale – Adoption du projet de loi de finances en fin de gestion pour 2025**

L'Assemblée nationale adopte de justesse le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025 (217 voix pour, 213 voix contre et 84 abstentions).

**3 décembre 2025 : Assemblée nationale – Maintien des séances de nuit**

Les présidents des groupes politiques s'opposent à la suggestion de la Présidente de l'Assemblée nationale de réaménager les horaires de la séance publique afin que les députés ne siègent plus la nuit, ni les vendredis, en contrepartie d'un allongement des séances de l'après-midi.

**9 décembre 2025 : Assemblée nationale – Groupe de travail sur la réforme du règlement**

La Présidente de l'Assemblée nationale réunit les Présidents des groupes parlementaires pour évoquer les pistes de réflexion en cours sur la réforme du règlement de l'Assemblée nationale. Elle charge également les présidents et rapporteurs généraux des commissions des finances et des affaires sociales de travailler à des pistes d'amélioration de l'organisation des débats budgétaires.

**10 décembre 2025 : Assemblée nationale – Vote**

A l'issue du débat sur la politique de défense est appliquée pour la première fois la nouvelle rédaction des articles 65 et 132 du Règlement issue de la résolution du 4 juin 2025. Pour les votes fondés sur l'art. 50-1 de la Constitution, il est désormais prévu, à titre de simplification, un vote par scrutin public ordinaire (donc par voie numérique et en séance publique), plutôt qu'un vote à l'urne dans les salons voisins de l'hémicycle. Cette innovation fut d'ailleurs signalée en séance publique.

**15 décembre 2025 : Sénat – Motions déposées sur la PPRE relative au Mercosur**

Le Sénat a examiné deux motions, une exception d'irrecevabilité et une question préalable, déposées par le sénateur M. Olivier Cadic, sur une proposition de résolution européenne visant à demander au

Gouvernement français de saisir la Cour de justice de l'Union européenne pour empêcher la ratification de l'accord avec le Mercosur.

**16 décembre 2025 : Assemblée nationale – Questions orales sans débat**

La Conférence des présidents décide que les questions orales sans débat se tiendront, de manière expérimentale, non plus dans l'Hémicycle mais en salle Lamartine.

**16 décembre 2025 : Assemblée nationale – Hommage à M. Pierre Bérégovoy**

Une plaque en hommage à Pierre Bérégovoy, Premier ministre d'avril 1992 à mars 1993, est apposée dans l'hémicycle.

**18 décembre 2025 : Assemblée nationale – Communiqué de la Présidente**

Dans un communiqué, la Présidente de l'Assemblée nationale regrette le « nombre de critiques malheureusement grandissant » adressées aux commissions d'enquête, « notamment du fait de différents incidents pouvant émailler leur déroulement ». Elle souligne que, depuis 2024, cinq rappels à l'ordre ont déjà été adressés aux présidents et rapporteurs de différentes commissions d'enquête, et qu'en juin 2025, un rappel général a également été adressé aux présidents de groupe afin de préserver l'intégrité des travaux de ces commissions. Ce communiqué intervient alors que les travaux de la commission d'enquête sur l'audiovisuel public font l'objet de critiques de la part de certains députés, amenant son président à annoncer, le 22 décembre, suspendre les auditions jusqu'à une réunion de son bureau prévue le 6 janvier.

**18 décembre 2025 : Sénat – Examen par le Bureau du Sénat de la situation du sénateur M. Philippe Mouiller**

Lors de sa réunion, le Bureau du Sénat a examiné l'avis du Comité de déontologie parlementaire, préalablement saisi par le Président du Sénat, à la suite de la mise en cause dans la presse du comportement du sénateur M. Philippe Mouiller sur la voie publique, ainsi qu'envers les forces de sécurité et de secours. Suivant l'avis du Comité, le Bureau a considéré que le comportement du sénateur constituait une faute de nature à justifier une sanction pour manquement au principe déontologique de dignité. Tenant compte du caractère isolé de cet incident, des circonstances particulières que le sénateur a fait valoir en portant plainte pour vol avec violence et des regrets que ce dernier a publiquement exprimés, le Bureau a prononcé, sur la proposition du Président du Sénat, un rappel à l'ordre à l'encontre du sénateur.

**23 décembre 2025 : Parlement – Loi spéciale**

Consécutivement à l'échec de la commission mixte paritaire chargée d'élaborer un texte commun sur le projet de loi de finances pour 2026 qui s'était réunie le 19 décembre, le Gouvernement a déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale un projet de loi spéciale, en application de l'article 45 de la loi

organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, qui a été successivement adopté par l'Assemblée nationale et par le Sénat le 23 décembre puis promulgué par le Président de la République le 26 décembre (ci-après « Une loi spéciale faute de budget de l'État : un air de déjà-vu »).

**30 décembre 2025 : Parlement – Décision du Conseil constitutionnel relative au PLFSS 2026**

Dans sa décision n° 2025-899, le Conseil constitutionnel a validé la quasi-totalité de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2026, mais a censuré neuf cavaliers sociaux ainsi que l'article 83.

La loi est promulguée le même jour.



## *La discussion du PLFSS pour 2026 : entre innovations et spéculations*

SEBASTIEN MILLER et GERALD SUTTER

*Chef du service de la commission des lois du Sénat*

*Chef de division à la direction de la Séance de l'Assemblée nationale*

En 2024, l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2025 avait provoqué la démission du Gouvernement de Michel Barnier. L'Assemblée nationale l'avait censuré le 4 décembre, en réponse à la mise en œuvre de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. Il avait alors fallu attendre le mois de février 2025 pour que la loi de financement soit finalement adoptée.

- <sup>2</sup> Au contraire, à l'automne 2025, la discussion du PLFSS pour 2026 est parvenue à son terme avant l'échéance de la fin d'année : le 16 décembre, l'Assemblée nationale a définitivement adopté la loi, qui a pu être promulguée le 30 décembre. Pourtant, loin d'un retour à la normale, la procédure d'adoption de ce texte a été riche d'innovations et source de spéculations.
- <sup>3</sup> En premier lieu, après avoir été déposé le 14 octobre – en retard, comme l'année précédente, par rapport à l'exigence du premier mardi d'octobre fixée à l'article L.O. 111-6 du code de la sécurité sociale (CSS), le PLFSS a été modifié par voie de lettre rectificative du Premier ministre le 23 octobre, afin d'y ajouter une mesure de suspension de la réforme des retraites de 2023.
- <sup>4</sup> Outre qu'une telle mesure n'aurait pu, compte tenu de l'article 40 de la Constitution, être introduite par amendement parlementaire, le recours à une lettre rectificative, plutôt qu'à un amendement gouvernemental, avait pour objet de garantir la possibilité que ces dispositions soient reprises dans l'hypothèse d'un dépassement du délai de 50 jours alloué au Parlement par l'article 47-1, alinéa 3, de la Constitution. Cet alinéa pourrait en effet être interprété comme excluant toute intégration d'amendements au texte initial du Gouvernement en cas de mise en œuvre du PLFSS par ordonnance. Une lettre rectificative permet d'esquiver cette difficulté, dès lors que, selon le Conseil constitutionnel, elle « *constitue non un amendement apporté par le Gouvernement à un projet de loi sur le fondement de l'article 44, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution, mais la mise en œuvre du pouvoir d'initiative des lois que le Premier ministre tient du premier alinéa de l'article 39 de la Constitution* » (décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990, *Loi de finances pour 1991*, cons. 5). L'utilisation de cet instrument a également eu pour effet de faire repartir « de zéro » les délais constitutionnels d'examen du PLFSS, à partir du lendemain du dépôt de la lettre rectificative.
- <sup>5</sup> En deuxième lieu, comme en 2024, l'Assemblée nationale n'a pas, en première lecture, pu aller jusqu'au bout de l'examen du PLFSS, les députés en ayant été dessaisis par le Gouvernement à l'expiration du

délai « couperet » de 20 jours, le mercredi 12 novembre 2025 à minuit, en application de l'article 47-1, alinéa 2, de la Constitution.

- 6 Le Sénat a alors examiné le texte initial du PLFSS tel que modifié par la lettre rectificative, mais aussi par les amendements adoptés par l'Assemblée nationale, le Gouvernement ayant choisi de les retenir tous, comme le lui permet l'article L.O. 111-7 du CSS. Le « couperet » implique aussi que lorsque le Sénat n'apporte aucune modification à un article, celui-ci ne peut être considéré comme adopté « conforme » et donc exclu du champ de la navette, faute que l'ensemble du projet de loi ait été adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.
- 7 En troisième lieu, et non sans lien avec le point précédent, la discussion du PLFSS pour 2026 a donné lieu à de nouveaux records de temps d'examen à l'Assemblée nationale et au Sénat.
- 8 Plus de 66 heures de séance publique y ont été consacrées en première lecture au Palais Bourbon, soit à peu près le double de la durée observée, en moyenne, au cours des dix années précédentes. Ce temps n'a pourtant pas permis de terminer l'examen des plus de 2 700 amendements déposés, 240 amendements restant encore à discuter lors du dessaisissement de l'Assemblée nationale. Un record a également été établi en nouvelle lecture (après l'échec de la commission mixte paritaire) : plus de 38 heures de séance – contre rarement plus de 10 heures les années précédentes – ont été nécessaires pour achever la discussion de 906 amendements, nombre lui-même sans précédent en nouvelle lecture d'un PLFSS.
- 9 Le Sénat a, quant à lui, consacré près de 68 heures de séance à l'examen du texte en première lecture, achevant la discussion des 1 857 amendements déposés. La nouvelle lecture a, quant à elle, été raccourcie par le rejet du texte après l'adoption d'une question préalable.
- 10 En dernier lieu, l'incertitude politique quant à l'adoption ou non du texte a été l'occasion de mettre en évidence une singularité procédurale des PLFSS.
- 11 À l'issue de la nouvelle lecture, le 9 décembre 2025, l'Assemblée nationale devait successivement voter sur la *troisième* et dernière partie du PLFSS, relative aux dépenses de l'année à venir (ancienne quatrième partie, avant la réforme organique du 14 mars 2022), puis sur l'*ensemble* du projet de loi. Ce qui constitue généralement une formalité a conduit, dans le contexte politique actuel, à poser la question des conséquences d'un éventuel rejet de la troisième partie. Or, autant le rejet de la deuxième partie, relative aux recettes et à l'équilibre général de l'année à venir, interdit de passer à la discussion de la troisième partie et vaut donc rejet de cette dernière (dernier alinéa du I de l'article L.O. 111-7-1 du CSS), autant les textes sont muets sur les implications d'un rejet de la troisième partie. Par conséquent, après un tel rejet, le scrutin sur l'ensemble du PLFSS aurait quand même dû avoir lieu, ce qui, en cas de vote positif, aurait abouti à l'adoption d'un texte dépourvu de troisième partie – sans aucune garantie de pouvoir la restaurer au cours des dernières étapes de la navette.
- 12 S'il y a matière à sérieusement douter de la constitutionnalité de dispositions relatives à l'année à venir qui porteraient seulement sur les recettes et l'équilibre général sans rien prévoir pour les dépenses (c'est-à-dire sans aucune des dispositions obligatoires énoncées à l'article L.O. 111-3-5 du CSS), cette lacune



n'emporterait pas nécessairement l'inconstitutionnalité de la totalité de la LFSS. Il serait en effet possible de considérer que sa première partie, qui comporte les dispositions rectificatives pour l'année en cours, peut prospérer seule. Autrement dit, en cas de déclaration d'inconstitutionnalité par le Conseil constitutionnel faute de troisième partie, celui-ci pourrait choisir de ne censurer que la deuxième partie de la LFSS et ainsi permettre la promulgation de sa seule première partie, le texte amputé s'apparentant alors matériellement à une loi de financement rectificative pour l'année en cours.

- <sup>13</sup> Ces questions – qui ne se posent pas pour les lois de finances, dont la structure bipartite conduit à procéder à un vote sur la première partie puis à un vote sur l'ensemble, qui vaut donc également vote sur la seconde partie – n'ont finalement pas trouvé de réponse, les députés ayant, en nouvelle lecture, adopté la troisième partie avant d'adopter l'ensemble du PLFSS pour 2026.



## *Une loi spéciale faute de budget de l'État : un air de déjà-vu*

SEBASTIEN MILLER et GERALD SUTTER

Chef du service de la commission des lois du Sénat

Chef de division à la direction de la Séance de l'Assemblée nationale

Pour la deuxième fois consécutive sous la V<sup>e</sup> République, l'État a terminé l'année 2025 sans disposer d'un budget pour l'année suivante. L'Assemblée nationale a de nouveau rejeté la première partie du projet de loi de finances, ce qui a valu rejet de l'ensemble du texte à l'issue de sa première lecture.

- 2 Comme en 2024, faute d'aboutissement dans les temps de la discussion budgétaire, le Parlement a dû adopter une loi spéciale dans les derniers jours de décembre. Cette catégorie de lois de finances est prévue au 2<sup>o</sup> de l'article 45 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), qui met en œuvre l'article 47, alinéa 4, de la Constitution, selon lequel : « *Si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés* ». La loi spéciale du 26 décembre 2025 a ainsi eu pour objet d'autoriser le Gouvernement, jusqu'à l'adoption de la loi de finances pour 2026, à continuer de percevoir les ressources de l'État et des impositions de toutes natures affectées à des tiers. Elle a ensuite permis au Premier ministre de prendre un décret du 29 décembre portant répartition des crédits relatifs aux services votés pour 2026, soit le minimum de crédits indispensable à la poursuite de l'exécution des services publics, dans la limite des crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2025. Quoique les textes soient muets sur ce point, la loi spéciale a aussi autorisé l'État à continuer de recourir à l'emprunt, dès lors que « *cette autorisation conditionne la possibilité même pour le Gouvernement d'ouvrir par décret les crédits se rapportant aux services votés* » comme l'avait estimé, non sans réalisme, le Conseil d'État dans son avis du 9 décembre 2024 relatif à l'interprétation de l'article 45 de la LOLF.
- 3 Comme en 2024, les conditions de recours à la loi spéciale n'étaient pas exactement celles décrites par la loi organique et la Constitution. L'article 45 de la LOLF prescrit un dépôt du projet de loi spéciale avant le 19 décembre, alors qu'en l'espèce, le Gouvernement l'a déposé le 22 décembre 2025, après l'échec de la commission mixte paritaire réunie – précisément – le 19 décembre. Quant au dépôt du projet de loi de finances pour 2026, certes effectué avec une semaine de retard par rapport au délai prévu à l'article 39 de la LOLF (le 14 octobre au lieu du 7 octobre), il est bien intervenu « *en temps utile* » pour que la loi soit en mesure d'être promulguée avant le début de l'exercice, le Parlement ayant pu disposer du délai de 70 jours prévu à l'article 47 de la Constitution.

- <sup>4</sup> Comme en 2024, l'adoption d'une loi spéciale n'en fut pas moins jugée indispensable par le Gouvernement « *pour assurer la continuité de la vie nationale* », comme le Conseil constitutionnel l'avait admis en 1979 dans un autre cas non prévu par les textes (décision n° 79-111 DC du 30 décembre 1979, cons. 2), exigence de continuité constamment réaffirmée depuis, notamment dans la décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 relative à la LOLF et dans la décision n° 2021-831 DC du 23 décembre 2021 sur la loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques. S'appuyant sur cette jurisprudence dans son avis du 9 décembre 2024, le Conseil d'État, après avoir observé que ni la Constitution ni la LOLF « *n'ont expressément prévu la procédure à suivre* » dans les circonstances d'alors (marquées notamment par l'adoption d'une motion de censure le 4 décembre), avait considéré qu'il appartenait au Gouvernement de « *s'inspirer* » des règles prévues par l'article 45 de la LOLF et que celui-ci était donc fondé à recourir à un projet de loi spéciale. Le Conseil constitutionnel n'ayant pas été plus saisi en 2025 qu'en 2024 de la loi spéciale, on ne peut savoir si les circonstances d'alors (un Gouvernement qui n'était pas démissionnaire au moment où il a décidé de passer par une loi spéciale) étaient bien de nature à justifier le recours à cette procédure particulière.
- <sup>5</sup> Comme en 2024, des amendements parlementaires proposant des mesures fiscales – comme l'indexation sur l'inflation des tranches du barème de l'impôt sur le revenu – ont, contre l'avis du président de la commission des finances, été déclarés irrecevables par la Présidente de l'Assemblée nationale, au motif que leurs dispositions étaient étrangères au domaine de la loi spéciale. L'avis précité du Conseil d'État avait d'ailleurs indiqué que de telles mesures « *ne sont pas au nombre des dispositions ayant leur place en loi spéciale dès lors qu'elles constituent des modifications affectant les règles de détermination des impôts existants et excèdent ainsi l'autorisation de continuer à percevoir ces impôts* ». Des amendements similaires avaient également été déclarés irrecevables au Sénat en décembre 2024.
- <sup>6</sup> Comme en 2024, députés et sénateurs ont pris leurs responsabilités pour faire en sorte que le texte soit examiné dans les plus brefs délais – en l'occurrence en un seul jour pour les deux assemblées, le 23 décembre – et puisse ainsi être promulgué avant la fin de l'année.
- <sup>7</sup> Comme en 2024, la discussion du projet de loi de finances a été mise entre parenthèses afin de la reprendre au début de l'année suivante, sans qu'il soit recouru à la faculté ouverte par l'article 47, alinéa 3, de la Constitution de mettre en œuvre la loi de finances par ordonnance.
- <sup>8</sup> Comme en 2024, l'année 2025 s'est terminée sans que les assemblées ne sachent ni quand ni dans quelles conditions la loi de finances pourrait être finalement adoptée.

## *La délégation au fond de certains articles : une illustration de l'inventivité du droit parlementaire*

SEBASTIEN MILLER et GERALD SUTTER

*Chef du service de la commission des lois du Sénat*

*Chef de division à la direction de la Séance de l'Assemblée nationale*

Depuis la rentrée parlementaire d'octobre, trois textes ont déjà donné lieu à un examen parlementaire selon la procédure de la délégation d'articles au fond : au Sénat, la proposition de loi pour la sécurisation juridique des structures économiques face aux risques de blanchiment<sup>5</sup> ; à l'Assemblée nationale, le projet de loi relatif à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2030<sup>6</sup> ; dans les deux assemblées, le projet de loi relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales<sup>7</sup>. De quoi s'agit-il ?

- <sup>2</sup> Lorsqu'un texte de loi est déposé sur le bureau d'une assemblée, il est renvoyé à la commission permanente compétente sur le sujet, qui en est saisie au fond. D'autres commissions peuvent se saisir pour avis, si elles estiment que certains articles intéressent également leur champ de compétence : elles pourront adopter des amendements, mais devront les présenter, le cas échéant, à la commission saisie au fond lorsqu'elle établira le texte qui sera débattu en séance. S'ils n'y sont pas intégrés, elles pourront les défendre en séance.
- <sup>3</sup> Le Gouvernement ou l'assemblée peut également décider, notamment si le texte intéresse plusieurs commissions, qu'il sera renvoyé à une commission spéciale. Aucune autre commission ne peut alors s'en saisir, mais il est habituel que la composition de la commission spéciale emprunte aux effectifs des différentes commissions qui auraient pu, à un titre ou un autre, revendiquer la compétence sur certaines dispositions du texte.
- <sup>4</sup> Entre ces deux procédures expressément consacrées par l'article 43 de la Constitution (cette dernière n'évoque pas la saisine pour avis d'autres commissions) et les règlements des assemblées (article 85 du Règlement de l'Assemblée nationale et articles 16 et 16 *bis* du Règlement du Sénat), une troisième est

---

<sup>5</sup> Voir le lien vers le dossier législatif du Sénat : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl24-877.html>

<sup>6</sup> Voir le lien vers le dossier législatif de l'Assemblée nationale : <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/dossiers/DLR5L17N52100#AN1>

<sup>7</sup> Voir le lien vers le dossier législatif du Sénat : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl25-024.html>

Voir le lien vers le dossier législatif de l'Assemblée nationale : <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/dossiers/DLR5L17N52985>

apparue qui repose sur un usage et tient le milieu entre elles deux. Il s'agit de la procédure évoquée ci-dessus permettant à la commission saisie au fond de déléguer certains articles du texte, au fond, à une commission pour avis. Cette procédure permet ainsi de répartir le travail d'instruction sur les différents articles du texte en fonction des champs d'expertise propres aux différentes commissions.

- 5 Ceci peut conduire à une mobilisation particulièrement importante de plusieurs commissions, comme l'illustre l'exemple, déjà cité, du projet de loi relatif à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2030 (JOP 2030). Au Sénat, la commission compétente au fond était la commission des lois, qui a donné délégation au fond, sur la moitié des articles du texte initial (18 sur 37), à quatre commissions pour avis : la commission des affaires économiques, celle des affaires sociales, celle de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport ainsi que celle de l'aménagement du territoire et du développement durable. À l'Assemblée nationale, la commission compétente au fond était celle des affaires culturelles et de l'éducation. Elle a également délégué au fond, 19 articles sur les 43 du texte qui lui a été transmis, à quatre autres commissions : la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, celle des finances, celle des affaires économiques et celles des lois. Au total, entre les deux chambres, 13 rapporteurs se sont penchés sur le texte (6 au Sénat et 7 à l'Assemblée nationale).
- 6 La doctrine fait souvent remonter cette pratique de la délégation d'articles au fond à l'examen, en 2008, du projet de loi de modernisation de l'économie<sup>8</sup>. S'il est vrai que cet examen a donné lieu à une explicitation particulièrement éclairante de la procédure<sup>9</sup>, la pratique lui est cependant bien antérieure : elle existait en réalité en germe toutes les fois qu'une commission au fond décidait de s'en remettre, sur un article donné, à l'expertise d'une autre commission. C'est ainsi par exemple qu'en 1978, saisie au fond du projet de loi relatif à l'orientation de l'épargne vers le financement des entreprises, la commission des finances de l'Assemblée nationale s'en était expressément remise, pour la discussion de certains articles, à la position de la commission des lois, qui en était saisie pour avis. Le rapporteur général Fernand Icart déclara ainsi en séance que la commission des finances acceptait un amendement « *comme elle acceptera tous ceux que présentera la commission des lois [...]. Nous avons [...] préféré ne pas intervenir pour les dispositions concernant le droit des sociétés, faisant confiance à la commission des lois, dont nous reconnaissons la compétence en la matière* »<sup>10</sup>. De même, en 1998, Bernard Seillier, rapporteur de la commission des affaires sociales du Sénat sur le projet de loi d'orientation relatif à la lutte contre l'exclusion, indiquait à ses collègues que « *[la] commission vous proposera d'adopter le projet de loi modifié par les amendements qu'elle a déposés mais également par les propositions formulées par les différentes commissions saisies pour avis, notamment par la commission*

---

<sup>8</sup> Jean-François Kerléo, « La délégation d'articles en droit parlementaire, une troisième voie entre commissions permanentes et spéciales », *Politeia*, n° 29, 2016, pp. 63-76. ; Pierre Avril, Jean Gicquel, Jean-Éric Gicquel, *Droit parlementaire*, 6<sup>e</sup> éd., LGDJ, 2021, n° 286.

<sup>9</sup> Le compte rendu de la réunion de la commission des affaires économiques du 21 mai 2008 précise ainsi « *que les présidents des commissions concernées par le projet de loi s'étaient accordés sur le principe d'une délégation, par la commission saisie au fond, d'une partie des articles du texte aux commissions saisies pour avis, évitant de la sorte la création d'une commission spéciale* » (<https://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cpro/07-08/c0708053.asp>).

<sup>10</sup> JOAN, 1<sup>re</sup> séance du 22 juin 1978, p. 3303.

*des Lois et la commission des Finances à l'avis desquelles votre commission s'est référée sur de nombreux articles qui relèvent plus particulièrement du champ de leurs compétences »<sup>11</sup>.*

- 7 Il est vrai que la révision constitutionnelle de 2008 a changé le cadre d'exercice de cette pratique. Auparavant, toutes les commissions défendaient leurs amendements en séance : il était facile pour la commission au fond de s'en remettre, en séance ou dès son rapport, à l'avis qu'exprimerait une autre commission. Or, la révision de 2008 a donné compétence à la commission au fond pour établir, lors de ses travaux, le texte appelé à être discuté en séance<sup>12</sup>.
- 8 Pour éviter que la délégation d'articles à une commission pour avis ne contrevienne à cette exigence, il a été décidé que la commission pour avis se prononcerait systématiquement, sur les articles qui lui ont été délégués, avant que la commission compétente au fond ne se réunisse, ce qui permet à cette dernière, lors de sa propre réunion, d'adopter formellement les amendements de sa délégataire. Au Sénat, lors de la réunion sur les amendements de séance, la commission au fond renvoie, dans l'avis qu'elle adopte pour chaque amendement sur un article délégué, à celui de la commission délégataire.
- 9 À la différence du Sénat, qui recourt à cette procédure sans l'évoquer dans son Règlement, l'Assemblée nationale a franchi le pas en 2019. L'article 87, al. 2, de son Règlement dispose ainsi qu'une « *commission permanente peut également solliciter l'avis d'une autre commission permanente sur une partie d'un projet ou d'une proposition de loi qui lui a été renvoyé* ». Le rapporteur de cette révision du règlement a défendu cette modification dans des termes qui montrent bien que la procédure visée est, dans son essence, celle de la délégation d'articles au fond, dans laquelle une commission s'en remet, pour sa décision, à une autre : « *la commission saisie au fond pourra aussi, de son propre chef, saisir pour avis une autre commission, notamment lorsqu'un titre relève davantage de la compétence de cette dernière. Dans ce cas, le rapporteur de la commission saisie pour avis pourra intervenir en séance, à la fois pour faire part des travaux de la commission lors de la présentation du texte et pour donner son avis lors de l'examen des articles dont elle aura été saisie* »<sup>13</sup>. Le Conseil constitutionnel a validé la modification<sup>14</sup>. Même s'il ne l'a pas examinée spécifiquement, on peut en conclure qu'il n'a pas vu d'objection de principe à cette procédure particulière.
- 10 Il y a deux moments sensibles, dans cette procédure.
- 11 Le premier est celui de la définition du périmètre de la délégation : il suit en principe les champs de compétence respectifs des différentes commissions et s'il y a concurrence, la commission au fond conserve la main sur l'article. Au Sénat, la validation de ce périmètre est formalisée par un courrier du président de la commission saisie du texte, aux commissions délégataires. Il en est parfois fait mention

---

<sup>11</sup> Rapport n° 450 (Sénat - 1997-1998) de Bernard Scillier, fait au nom de la commission des affaires sociales du Sénat, tome I, déposé le 27 mai 1998.

<sup>12</sup> En dehors des projets de loi constitutionnelle et des textes budgétaires ou de financement de la sécurité sociale.

<sup>13</sup> Compte rendu de l'Assemblée nationale de la séance du mercredi 29 mai 2019, XVe législature, Session ordinaire de 2018-2019 : <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/seance/session-ordinaire-de-2018-2019/seance-du-mercredi-29-mai-2019#1739477>

<sup>14</sup> Conseil constitutionnel, n°2019-785 DC du 4 juillet 2019, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*.

lors de la réunion de commission au cours de laquelle le rapporteur est nommé ou le principe d'une saisine pour avis décidé. L'article 87, al. 2, du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit, quant à lui, que la commission permanente « *informe le Président de l'Assemblée* » de la délégation et que cette décision est publiée au *Journal officiel*.

- <sup>12</sup> Le deuxième moment sensible de cette procédure est celui de l'adoption formelle, par la commission au fond, des amendements portés par la commission délégataire. La logique de la délégation voudrait que cette adoption entérine purement et simplement ce qui est proposé par la délégataire. Il arrive cependant que ce ne soit pas le cas.
- <sup>13</sup> L'examen du texte sur les JOP 2030, à l'Assemblée nationale, en fournit un exemple. L'article 18 *bis* du texte portait sur une question débattue, la non prise en compte, au titre des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols, des aménagements olympiques. La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire (CDDAT), délégataire au fond de l'article, avait adopté - contre l'avis de sa propre rapporteure - un amendement de suppression de l'article. Lors de la réunion d'établissement du texte, la commission compétente au fond, celle des affaires culturelles et de l'éducation, s'est cependant opposée à cet amendement et l'a rejeté, adoptant conforme l'article<sup>15</sup>.
- <sup>14</sup> Lors de l'examen en séance le 18 décembre 2025, plusieurs rappels au Règlement ont eu lieu, pour dénoncer ce vote de la commission délégante, contraire à la position de la commission délégataire. La présidente de la CDDAT a ainsi fait valoir que « *[l]es délégations au fond permettent de confier l'examen de certaines parties d'un texte à des députés experts en la matière, qui travaillent les sujets en question – c'est ce qui se passe dans ma commission ; leurs travaux doivent être respectés* ». Le président de la commission délégante a répondu que « *[t]ous les collègues de la commission des affaires culturelles et de l'éducation le savent, nous avons rejeté la suppression de l'article 18 bis sans débat. Je n'ai pas émis d'avis sur les votes des uns et des autres – je me tourne vers tous les collègues ici présents –, j'ai respecté les votes des députés de ma commission* ». Le président de séance a conclu en indiquant qu'« *[e]n droit, seule une commission a été saisie au fond* »<sup>16</sup>, suggérant ainsi que la logique qui anime la délégation d'articles au fond ne peut prévaloir sur le fait que c'est bien la commission compétente au fond qui doit formellement adopter - ou pas - l'ensemble des amendements déposés sur le texte.

---

<sup>15</sup> Comme l'indique le rapport : « *Ce projet de réécriture globale n'a toutefois pas pu être examiné puisque la commission [du développement durable et de l'aménagement du territoire] a estimé que le principe même d'une exemption en matière d'artificialisation des sols de l'ensemble des aménagements olympiques viendrait nuire à l'image écologique des JOP 2030, sans que l'utilité de la mesure soit véritablement démontrée pour les organisateurs au regard du faible nombre d'hectares de surface artificialisée. Par conséquent, elle a adopté, malgré un avis défavorable de la rapporteure pour avis, trois amendements de suppression du présent article de M. Jean-François Coulomme (LFI-NFP), M. Denis Fégny (SOC) et Mme Marie Pochon (EcoS). Ces amendements de suppression n'ont toutefois pas été repris par la commission des affaires culturelles et de l'éducation, lors de l'examen au fond du présent article, malgré la pratique institutionnelle applicable en matière de délégation au fond de l'examen d'une partie du texte à une autre commission* » (Rapport n° 2233 [XVII<sup>e</sup> législature] de Mme Béatrice Bellamy, MM. Christophe Proença et Bertrand Sorre, fait au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation, déposé le 10 décembre 2025).

<sup>16</sup> JOAN, 2<sup>e</sup> séance du 18 décembre 2025, p. 11337, <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/comptes-rendus/seance/session-ordinaire-de-2025-2026/deuxieme-seance-du-jeudi-18-decembre-2025#3980299>.



- <sup>15</sup> De telles exceptions sont toutefois rares. Et l'usage de la délégation d'articles au fond montre bien que le droit parlementaire n'est pas qu'un droit de l'application des normes supérieures : c'est aussi un droit de l'invention, dans le respect du cadre que ces normes organisent.