
Chronique de vie parlementaire française et étrangère

Alexis Fourmont, Sarah Geiger, Louise Thompson, Miguel Pérez-Moneo, Philippe Bachschmidt et Nicola Lupo

🔗 <http://publications-prairial.fr/recp/index.php?id=727>

DOI : 10.35562/recp.727

Référence électronique

Alexis Fourmont, Sarah Geiger, Louise Thompson, Miguel Pérez-Moneo, Philippe Bachschmidt et Nicola Lupo, « Chronique de vie parlementaire française et étrangère », *Revue d'étude et de culture parlementaires* [En ligne], 2 | 2026, mis en ligne le 14 septembre 2026, consulté le 14 septembre 2026. URL : <http://publications-prairial.fr/recp/index.php?id=727>

Droits d'auteur

CC BY-SA 4.0

Chronique de vie parlementaire française et étrangère

Alexis Fourmont, Sarah Geiger, Louise Thompson, Miguel Pérez-Moneo,
Philippe Bachschmidt et Nicola Lupo

PLAN

Allemagne

- Le droit à l'égalité de traitement des groupes parlementaires
- Le vote d'une loi constitutionnelle par le Parlement dissous
- L'obligation de convocation du nouveau Bundestag
- La protection de l'opposition parlementaire

Espagne

- Le contexte politique et institutionnel en 2025
- Les réformes du Règlement du Sénat
- Les conflits de compétences introduits par le Sénat en 2025

Royaume-Uni

- Une Chambre recomposée : fragmentation partisane et modernisation parlementaire
- La Chambre des Lords entre réforme institutionnelle et inflation des amendements
- L'activation offensive des procédures par les *backbenchers*

France

- La poursuite du regain des sanctions disciplinaires
- Un examen chaotique des textes financiers
- L'innovation du « rejet préalable positif » à l'Assemblée nationale
- La liberté des parlementaires dans l'exercice de leur mandat
- Les variations du Conseil constitutionnel sur les « cavaliers organiques »

Italie

- Le référendum abrogatif de juin 2025
- Le référendum constitutionnel de mars 2026
- La réforme du Règlement de la Chambre des députés
- Le conflit d'attributions et la protection juridictionnelle des prérogatives parlementaires
- Les élections parlementaires en séance commune

NOTES DE LA RÉDACTION

Le comité éditorial souhaite saluer et remercier chaleureusement le travail de coordination assuré par Alexis Fourmont qui a permis la réalisation de cette chronique.

TEXTE

Allemagne

Par Sarah Geiger, Universités de Hambourg et de Rostock

- 1 La pratique du droit parlementaire allemand s'articule souvent autour de l'interprétation d'un article particulier de la Loi fondamentale (LF) : l'article 38, qui détermine les principes électoraux et le statut des parlementaires en disposant que les députés du *Bundestag* sont élus au suffrage universel, direct, libre, égal et secret (§ 1, 1^{re} phrase) et qu'ils sont les représentants de l'ensemble du peuple, ne sont liés ni par des mandats ni par des instructions et ne sont soumis qu'à leur conscience (§ 1, 2^{de} phrase). L'interprétation et l'application de l'article 38 LF reposent principalement sur la jurisprudence du second Sénat de la Cour constitutionnelle fédérale allemande (CCF), compétente pour les litiges qui touchent à l'équilibre institutionnel.
- 2 La première phrase du § 1 de l'article 38 LF a acquis une certaine notoriété car la Cour de Karlsruhe en déduit, d'une part, un « droit à la démocratie » (*Recht auf Demokratie*) qui confère à chaque citoyen le droit d'exiger que l'exercice de compétences des institutions de l'Union européenne soit fondé sur le transfert de compétences prévu par la Loi fondamentale, reposant ainsi sur une légitimation démocratique du peuple allemand ; et, d'autre part, que le « pouvoir d'action essentiel » – comme le pouvoir budgétaire – reste la prérogative du *Bundestag*. Cette interprétation permet à l'individu d'obtenir un contrôle *ultra vires* des institutions de l'Union par la Cour constitutionnelle fédérale, et a conduit à des arrêts connus autant que controversés, tel que l'arrêt PSPP en 2020¹.
- 3 Quant à la seconde phrase, la Cour de Karlsruhe en déduit des droits divers pour les députés et les groupes parlementaires (*Fraktionen*). Certains sont concrétisés par le Règlement du *Bundestag* (GOBT), qui forme le droit statutaire autonome dont le *Bundestag* se dote, en principe, au début de chaque législature dans le cadre de son autonomie organisationnelle².

Le droit à l'égalité de traitement des groupes parlementaires

- 4 L'étendue des droits statutaires est régulièrement réévaluée à la lumière des nouvelles réalités politiques. Ainsi, dans une décision de janvier 2026, la Cour de Karlsruhe a rejeté une requête du groupe AfD par laquelle celui-ci s'opposait à ce que l'une des deux plus grandes salles de réunion du Bundestag soit utilisée (depuis l'emménagement du Parlement dans le bâtiment du Reichstag à Berlin) par le groupe SPD³. Au sein du 21^e Bundestag, constitué après les élections anticipées de février 2025, les députés de l'AfD ont, pour la première fois, constitué le deuxième groupe parlementaire le plus important après celui de la CDU/CSU. Immédiatement après les élections, plusieurs membres du groupe AfD ont fait part, aux représentants de la presse, de leur intention de revendiquer ladite salle de réunion alors que le groupe SPD déclarait publiquement qu'il ne voulait pas « céder » la salle.
- 5 Cet échange politique animé dans les médias a donné lieu à un litige constitutionnel concret : le deuxième groupe parlementaire peut-il revendiquer la deuxième plus grande salle de réunion ? Dans le cadre d'un litige inter-organes (*Organstreitverfahren*), la Cour constitutionnelle fédérale était donc amenée à déterminer si l'article 38, § 1 LF conférait à l'AfD un tel droit. Elle y a répondu par la négative. Le statut constitutionnel des groupes parlementaires ne comprend pas le droit à une salle de réunion spécifique. Les droits statutaires garantis par la Loi fondamentale ne garantissent pas de « primes de réussite », mais assurent la possibilité de participer à la formation de la volonté au sein des organes de l'État⁴. À cette fin, chaque groupe parlementaire possède un « droit à un traitement égal », tiré d'une lecture commune des dispositions du GOBT, dont découle « un principe d'interprétation et d'application équitables et loyales » de ces mêmes dispositions. Or, l'attribution des salles en fonction de l'importance numérique des groupes parlementaires n'est pas une condition préalable à la « participation égalitaire » des groupes parlementaires « à la formation de la volonté parlementaire⁵ », seule protégée par l'égalité de traitement. Ce droit et ces principes visent, *in fine*, la garantie d'une opposition

« efficace » qui peut exercer sa fonction de contrôle de façon effective ; garantie protégée également par l'article 38 LF⁶.

Le vote d'une loi constitutionnelle par le Parlement dissous

- 6 Les élections de février 2025 ont donné lieu à une autre controverse parlementaire, impliquant également, entre autres, le groupe AfD en tant que requérant devant la Cour de Karlsruhe. Le fond concernait le vote d'un projet de loi constitutionnelle dans un domaine budgétaire délicat : l'exemption des dépenses de défense dépassant un certain seuil des règles du « frein à l'endettement » inscrit dans la Loi fondamentale et la création d'un fonds spécial de 500 milliards d'euros destiné aux investissements dans les infrastructures. Le vote d'un projet de loi constitutionnelle nécessite une majorité qualifiée de deux tiers et l'ancienne coalition entre la droite et les socialistes n'était pas sûre de trouver cette majorité, compte tenu du nouveau rapport de force résultant des élections anticipées. Après la dissolution du 20^e Bundestag par le Président de la RFA (article 68, § 1 LF) et après les élections anticipées, mais avant la constitution formelle du nouveau Bundestag (article 39, § 2 LF), la Présidente – socialiste – de l'ancienne Diète a convoqué, mi-mars 2025, les députés pour voter la loi constitutionnelle. Le problème juridique était inédit. Le Parlement, formellement dissous afin de permettre des élections législatives anticipées, pouvait-il alors être convoqué afin de voter une loi, avant que le nouveau Parlement se soit constitué ou le vote d'une telle loi – qui plus est constitutionnelle – relevait-il de la prérogative des nouveaux députés ?
- 7 Le litige inter-organes devant la Cour de Karlsruhe était mené par le groupe AfD du 20^e Bundestag ainsi que par le groupe Die Linke (gauche) en tant qu'« avant-groupe » (Vor-Fraktion) du 21^e Bundestag⁷, c'est-à-dire le regroupement préparatoire des élus d'un même courant entre l'élection fédérale et la séance constitutive du nouveau Bundestag. Statuant en mars 2025 dans une procédure en référé, la Cour constitutionnelle a laissé en suspens la question de savoir si la requête des futurs députés était recevable dès lors que ceux-ci invoquaient des droits découlant de leur statut de député. Il serait toutefois logique qu'elle l'autorise dans la mesure où

ceux-ci invoquent précisément le fait que la mesure litigieuse porterait atteinte à leurs droits statutaires à venir dès lors qu'ils seraient privés de la possibilité de les exercer.

- 8 Sur le fond, la Cour a souligné que seule la réunion du nouveau *Bundestag* – pour laquelle l'article 39, § 2 LF prévoit un délai de 30 jours – mettait fin à la législature et, partant, aux droits et obligations du précédent *Bundestag* (article 39, § 1 LF⁸). Certes, la convocation de l'ancien par sa Présidente n'empêche pas, en principe, la constitution du nouveau, qui a un « droit de se réunir » de plein droit⁹. Cet argument très formaliste prend toutefois peu en compte la réalité du droit parlementaire fortement influencé et marqué par la pratique politique, et ouvre ainsi la porte à un abus potentiel de ce type d'arguments. On peut se demander comment le nouveau *Bundestag* pourrait se constituer factuellement dans la salle plénière alors que c'est l'ancien Parlement qui a été convoqué par sa Présidente. Cela semble non seulement impossible d'un point de vue logistique, mais également du point de vue de la formation d'une volonté manifeste du nouveau *Bundestag* (de se réunir).

L'obligation de convocation du nouveau Bundestag

- 9 La Cour constitutionnelle fédérale ne s'est pas prononcée « de manière définitive » sur les éventuelles obligations constitutionnelles de la Présidente de l'assemblée envers le nouveau *Bundestag* lorsqu'elle convoque l'ancien¹⁰. Pour la Cour, même à supposer qu'il existe une obligation de donner la priorité à la constitution du nouveau *Bundestag*, la Présidente ne l'aurait pas violée : une obligation de convoquer le nouveau *Bundestag* avant l'expiration du délai de 30 jours suivant l'élection présupposerait que le nouveau *Bundestag* eût manifesté sa volonté de se réunir et se mît d'accord sur une date à cet effet. Cela n'était pas le cas, en l'espèce.
- 10 Or, la majorité relative des groupes CDU/CSU et SPD qui a conduit à ce que l'ancien *Bundestag* soit convoqué, empêchait *de facto* la manifestation de la volonté du nouveau *Bundestag* et la détermination d'une date pour se réunir. Ainsi, une majorité parlementaire peut bloquer, dans le délai constitutionnel de 30 jours, la réunion du nouveau *Bundestag* afin de voter des lois qui ne trouveraient plus de

majorité au sein du Parlement nouvellement élu. À la lumière de ces éléments, il serait plus convaincant d'affirmer une obligation constitutionnelle du Président de l'assemblée de convoquer le nouveau Bundestag *dès que possible*, soit dès les résultats officiels des élections¹¹.

La protection de l'opposition parlementaire

- 11 Dans le cadre du même litige¹², la Cour de Karlsruhe a rejeté l'argument des (futurs) députés, selon lequel leur droit « à une consultation et à une prise de décision en connaissance de cause » dans le processus législatif avant le vote de la loi – reconnu en 2023 comme découlant de l'article 38, § 1 LF¹³ – aurait été violé. Ce droit statutaire vise à assurer un temps suffisant pour les députés de l'opposition avant le vote d'un projet de loi. L'étendue d'un tel droit, d'importance sur le processus législatif dont la Loi fondamentale ne précise que vaguement le déroulement, reste floue. La Cour constitutionnelle aura bientôt à se prononcer sur cette question dans le cadre d'une procédure principale concernant la loi sur l'énergie dans les bâtiments, votée par l'ancien Bundestag¹⁴. Reste à observer quelle est la voie qu'elle choisira dans l'équilibre entre la protection de l'opposition contre l'abus du pouvoir, garantie par des critères constitutionnels, et la nécessaire retenue juridictionnelle vis-à-vis du processus politique.

Espagne

Par Miguel Pérez-Moneo, Université de Barcelone

- 12 Malgré la position structurellement déséquilibrée qui caractérise le parlementarisme espagnol depuis 1978, l'année 2025 – et plus largement l'ensemble de la XV^e législature – se distingue par une activité institutionnelle particulièrement intense du Sénat, visant à compenser les limites inhérentes à ce modèle constitutionnel. Cette chronique analyse les principaux instruments juridiques et institutionnels mobilisés à cette fin.

Le contexte politique et institutionnel en 2025

- 13 Depuis 2023, l'Espagne traverse une situation institutionnelle atypique qui ne se réduit pas à l'existence d'un gouvernement de coalition en minorité parlementaire. Si, depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 1978, plusieurs périodes de divergence entre les majorités du Congrès des députés et du Sénat ont pu être observées, la configuration issue des élections de 2023 présente une singularité notable : une majorité absolue du Partido Popular (PP) à la Chambre haute coexiste avec une majorité gouvernementale instable au Congrès, où plusieurs coalitions alternatives peuvent se former selon les initiatives législatives examinées. Par ailleurs, les partis composant le gouvernement – le PSOE et la coalition Sumar – conservent le contrôle du Bureau du Congrès des députés, à l'issue des négociations postélectorales.
- 14 Dans ce contexte, le Sénat – conçu constitutionnellement comme une chambre de « seconde lecture » – a souhaité renforcer ses instruments de contrôle parlementaire et affirmer son rôle institutionnel face au Congrès et au gouvernement. Pour ce faire, il a principalement mobilisé deux types de mécanismes juridiques : d'une part, la réforme de son Règlement ; d'autre part, le recours récurrent au conflit de compétences devant le Tribunal constitutionnel.

Les réformes du Règlement du Sénat

- 15 Depuis le début de la XV^e législature en 2023, cinq réformes du Règlement du Sénat ont été adoptées. Deux d'entre elles revêtaient un caractère essentiellement technique, portant sur l'adaptation de l'organisation interne de la Chambre à la composition du gouvernement et sur la réglementation de la Conférence des présidents. Ces réformes ont été adoptées sans opposition, un élément qui mérite d'être souligné.
- 16 Trois autres réformes présentent en revanche une portée substantielle plus marquée, en ce qu'elles affectent directement les relations entre le Sénat, le Congrès des députés et le gouvernement. Elles s'inscrivent dans une logique d'affirmation du groupe majoritaire

au Sénat en tant qu'opposition institutionnelle à la majorité politique ayant investi le gouvernement. Adoptées avec le vote contraire – ou l'abstention – d'une partie significative de la Chambre, ces réformes ont toutes fait l'objet de recours en inconstitutionnalité, dont le Tribunal constitutionnel a partiellement connu en 2025. Il s'agit des réformes du 18 novembre 2023, du 25 juin 2025 et du 14 novembre 2025¹⁵.

- 17 Les promoteurs de ces réformes soutenaient qu'elles visaient à améliorer la qualité de l'intervention du Sénat dans la procédure législative, en garantissant le temps nécessaire à une analyse juridique et technique rigoureuse. Dans cette perspective, il s'agissait de rééquilibrer la position du Sénat par rapport au Congrès. D'une part, de nouvelles compétences étaient confiées au Bureau du Sénat afin de vérifier la pertinence du recours à la procédure d'urgence. D'autre part, un nouveau cas de veto parlementaire était introduit, fondé sur le rejet d'un texte par le Plénum à la majorité absolue, aux fins de l'article 90.2 de la Constitution. Enfin, un mécanisme permettant la saisine du Tribunal constitutionnel en cas de retard injustifié du Congrès dans l'examen des propositions de loi adoptées par le Sénat était prévu.
- 18 S'agissant des relations avec le gouvernement, les modifications visaient à renforcer les mécanismes de contrôle parlementaire, afin d'éviter, selon leurs auteurs, la marginalisation institutionnelle du Sénat. Ont ainsi été instaurées l'obligation pour le président du gouvernement de répondre aux questions en séance plénière, ainsi que la réglementation de ses comparutions devant la Chambre haute. Les procédures individuelles de contrôle, telles que le droit d'accès à l'information ou le traitement des questions écrites, ont également été simplifiées.
- 19 Par ailleurs, la dernière réforme de 2025 vise également à améliorer l'efficacité et la clarté des règles régissant la Chambre haute. Ainsi, elle a modifié certaines dispositions relatives au statut des élus. De même, elle a porté sur des questions relatives au fonctionnement des organes de gouvernement de la Chambre. Enfin, des débats spécifiques sont prévus pour discuter des rapports présentés tant par le Consejo General del Poder Judicial que par le Defensor del Pueblo.

- 20 Les groupes parlementaires qui rejettent les réformes affirment que le PP s'est appuyé sur sa majorité absolue à la Chambre pour mener à bien son programme d'opposition au gouvernement, en instrumentalisant l'autonomie réglementaire à cette fin. Ils estiment qu'une partie des réformes, en 2023, visait à retarder l'examen de la loi d'amnistie (relative à la Catalogne). Mais ils soulignent surtout qu'une règle régissant un processus politique aussi important que le Règlement de l'assemblée doit être adoptée avec un consensus minimal et non par la contrainte de la majorité absolue. Ils critiquent également le fait que, par le biais de la réforme du Règlement de la Chambre, la majorité du Sénat tente de s'appropriier la compétence de décider ou de contrôler le traitement en urgence des procédures législatives. Quant à la nouvelle hypothèse de veto, le « veto présumé » est rejeté car il contredit directement l'article 90 de la Constitution, tout comme la délimitation stricte effectuée par le Tribunal constitutionnel des cas de divergence entre les deux chambres législatives.
- 21 Le Tribunal constitutionnel espagnol a eu l'occasion de se prononcer sur la première de ces réformes du Règlement du Sénat en 2025¹⁶. Plus précisément, cinquante sénateurs du groupe parlementaire socialiste ont contesté, par la voie d'un recours en inconstitutionnalité, la réforme de novembre 2023 qui attribuait au Bureau du Sénat la compétence de décider de l'application de la procédure d'urgence aux propositions de loi. En d'autres termes, cette réforme dissociait le Sénat de la procédure convenue par le Congrès dans le but de lui conférer une autonomie dans la procédure législative.
- 22 Le Tribunal constitutionnel a déclaré inconstitutionnel et nul le § 2 de l'article 133 du Règlement du Sénat. Il s'est fondé pour cela sur la configuration constitutionnelle du système parlementaire espagnol, qualifié de « bicaméralisme imparfait notoire¹⁷ ». Cela conduit à considérer le Sénat comme une chambre de deuxième lecture et, par conséquent, subordonnée à l'action du Congrès des députés : non seulement au début (le Sénat n'intervient qu'après l'examen au Congrès) ou à la fin de la procédure législative (le Congrès peut lever le veto du Sénat et rejeter les amendements approuvés par celui-ci) mais aussi dans le choix de celle-ci quelle que soit l'origine de l'initiative. Le Tribunal trace donc une limite quant au rôle du

Sénat : son autonomie parlementaire ne peut être utilisée pour redéfinir le positionnement qui est le sien et qui est fixé par la Constitution.

Les conflits de compétences introduits par le Sénat en 2025

- 23 Parmi les compétences du Tribunal constitutionnel, la loi organique, qui lui est relative (LOTG), inclut les conflits entre les organes constitutionnels de l'État. L'objet de cette procédure est de « préserver le champ des attributions de l'un des organes constitutionnels mentionnés à l'article 59.3 de la LOTG face à la décision d'un autre¹⁸ », que ce soit en raison d'un empiètement sur les compétences ou d'une omission qui entrave l'exercice de ses propres compétences.
- 24 Au cours de la XV^e législature, le Sénat a recouru à plusieurs reprises – jusqu'à dix fois – à la procédure de conflit de compétences pour tenter de faire face à ce que l'assemblée plénière considère comme une stratégie de « blocage et de mépris » de la part du gouvernement et du Congrès des députés¹⁹. En effet, l'un des aspects sur lesquels a porté la dernière réforme du Règlement du Sénat de 2025 était la possibilité pour la Chambre de soulever un conflit de compétences face à un retard prétendument injustifié du Congrès dans le traitement des initiatives du Sénat. Il faut souligner que le gouvernement et le Bureau du Congrès paralysent les initiatives sénatoriales en tirant parti des pouvoirs que leur confère l'ordre juridique, tels que le veto budgétaire dans le cas du gouvernement et les prolongations successives du délai de dépôt des amendements dans le cas du Bureau du Congrès.
- 25 Parmi les litiges soulevés, le Sénat a notamment contesté une rectification d'erreurs dans la publication d'une norme juridique approuvée par les Cortes Generales²⁰ ou la capacité du gouvernement à opposer son veto parlementaire aux amendements du Sénat et celle du Congrès à traiter les amendements du Sénat²¹. À cet égard, le Tribunal constitutionnel a statué en 2025 sur un conflit soulevé par le gouvernement contre le Sénat²². Le gouvernement a opposé son veto à un projet de loi visant à abroger les droits de donation et de succession. Il tentait une interprétation créative du

veto, en faisant valoir qu'il fallait tenir compte des objectifs pluriannuels de stabilité budgétaire et que, de plus, même si l'entrée en vigueur de la norme était reportée à l'année suivante, la publication de la proposition législative avait des effets économiques sur le budget en vigueur, car les citoyens adapteraient leurs décisions économiques et réduiraient les recettes fiscales. Le Tribunal n'a pas donné raison au gouvernement en insistant sur le fait que le pouvoir de veto prévu à l'article 134.6 de la Constitution espagnole doit exclusivement se référer au budget en vigueur au moment de la présentation de l'initiative et doit avoir une incidence réelle et effective sur le budget.

- 26 En ce qui concerne les recours introduits par le Sénat, trois d'entre eux présentent un intérêt particulier.
- 27 Le premier porte sur la réforme réglementaire du Sénat relative à la définition du veto²³ : le Sénat a rejeté le texte de la loi sur les casiers judiciaires à la majorité absolue. Son président l'a présenté comme un veto, estimant que le rejet avait été obtenu à la même majorité que celle exigée par l'article 90.2 de la Constitution espagnole pour opposer un veto. Cependant, le Bureau du Congrès a rejeté cette qualification au motif qu'aucun veto n'avait été formellement adopté et a directement transmis la loi au *Boletín Oficial* (c'est-à-dire sans surmonter un éventuel veto sénatorial). Le Sénat estime qu'il dispose d'un pouvoir exclusif pour adopter et proclamer ses propres accords et résultats de vote par l'intermédiaire de son président, et considère comme une ingérence dans ses compétences le fait que le Bureau du Congrès réinterprète ce qui, selon lui, constitue – ou non – un veto pour le Sénat.
- 28 Le deuxième, qui remet en cause la décision du Bureau du Congrès des députés de prolonger les délais de dépôt des amendements des lois transmises par la Chambre haute, est particulièrement frappant et accentue les tensions existantes entre les deux assemblées²⁴. Le Sénat dénonce le fait que 36 propositions de loi approuvées et transmises au Congrès pour y être examinées ont été bloquées par pas moins de 71 prolongations successives du délai de dépôt des amendements. Il est ainsi avancé que l'utilisation par le Bureau du Congrès de ses pouvoirs d'organisation de la procédure législative

vide de son contenu l'initiative législative du Sénat, ce qui revient à un veto déguisé.

- 29 Un autre conflit important – et qui se justifie pour éviter que l'inaction du gouvernement ne vide les Cortes Generales de leurs compétences – est celui qui a été soulevé à propos du fait que le gouvernement n'a pas transmis au Parlement le budget général de l'État pour 2026²⁵. L'argument du Sénat est que cela compromet la capacité d'examiner, d'amender et d'approuver les comptes publics et ne permet pas non plus de débattre et de voter les objectifs de stabilité budgétaire. Il conviendra de suivre avec attention la décision que rendra le Tribunal constitutionnel à cet égard.
- 30 Cet ensemble de conflits illustre l'extension de la logique contentieuse à la gestion du calendrier parlementaire et à l'exercice du droit de veto gouvernemental, confiant au Tribunal constitutionnel le rôle d'arbitre de la loyauté institutionnelle et lui attribuant une fonction de contrôle de l'intégrité des procédures parlementaires. Cette possibilité de contrôler la régularité de la procédure législative, parallèlement au contrôle de constitutionnalité, est intéressante.

*

- 31 La tension politique et la polarisation en Espagne se sont nettement intensifiées au cours de l'année 2025. La coexistence de majorités divergentes entre les deux Chambres a provoqué des frictions institutionnelles, marquées par un usage intensif des marges procédurales et des mécanismes juridiques disponibles. Face à un modèle constitutionnel conçu pour un fonctionnement relativement pacifié, les limites de l'autonomie réglementaire et de la juridictionnalisation de la vie parlementaire ont été explorées.
- 32 Cette dynamique a placé le Tribunal constitutionnel en position de pivot de l'équilibre institutionnel, situant un organe de contrôle juridictionnel au centre d'un conflit politique interpartisan. Il ne s'agit pas uniquement d'un problème de conception institutionnelle, mais du résultat de l'activation répétée de mécanismes exceptionnels et de l'exploitation maximale des prérogatives parlementaires.

- 33 Dans une perspective comparée, le cas espagnol constitue ainsi un terrain d'observation particulièrement éclairant des risques qu'implique l'usage intensif d'instruments conçus pour des situations extraordinaires comme techniques ordinaires d'opposition parlementaire au sein d'un bicamérisme asymétrique. Il soulève également des interrogations quant à la résilience des modèles de bicamérisme asymétrique lorsqu'une logique de concurrence politique prend le pas sur celle de la loyauté institutionnelle.

Royaume-Uni

Par Louise Thompson, Université de Manchester

- 34 La session 2024-2026 du Parlement du Royaume-Uni a été marquée par plusieurs records parlementaires dans trois domaines notables. Le premier tient à l'évolution de sa composition, le deuxième aux propositions de réforme parlementaire et le troisième à certains textes législatifs controversés qui ont suscité un très grand nombre d'amendements de la part des parlementaires.

Une Chambre recomposée : fragmentation partisane et modernisation parlementaire

- 35 La composition du Parlement élu en 2024 était en soi inhabituelle. Elle a battu des records à deux égards : d'une part, par la taille de l'Opposition officielle, qui, avec 121 députés, constituait la plus petite de l'histoire politique contemporaine ; d'autre part, par le renouvellement des députés, qui a atteint un niveau sans précédent (52 % de la Chambre). Depuis lors, deux autres évolutions sont intervenues. À la Chambre des Communes, un nouveau groupe a été créé (Your Party), le nombre de députés indépendants est passé de six à treize, et Reform UK a perdu la moitié de ses députés d'origine tout en doublant presque simultanément de taille, le tout en l'espace de dix-huit mois (deux de ses députés initiaux ont perdu l'investiture du parti, quatre députés conservateurs ont fait défection pour rejoindre Reform UK et le parti a remporté un siège supplémentaire lors d'une élection partielle en mai 2025). Cela a suscité des difficultés quant à la répartition des droits des partis à la Chambre, notamment

une demande des députés indépendants tendant à former un « groupe technique », qui serait reconnu par le *speaker* et renforcerait leur participation aux commissions et aux débats, ainsi que des demandes du leader de Reform UK, Nigel Farage, afin d'obtenir, pour sa formation, une participation de droit lors des questions orales, en particulier celles adressées au Premier ministre. La demande des députés indépendants a été examinée par le Procedure Committee (PC), qui l'a rejetée : celui-ci a estimé qu'un *technical grouping* (regroupement technique) n'a aucun statut en droit britannique, contrairement à un parti enregistré, et qu'il ne supporte pas non plus les obligations de transparence et de contrôle financier imposées aux partis par l'Electoral Commission. Le PC a donc jugé qu'il serait prématuré de lui accorder les mêmes avantages procéduraux qu'à un groupe de plein exercice, ajoutant qu'une telle reconnaissance fragmenterait le temps de parole et les droits déjà limités des petits partis, tout en soulevant des difficultés pratiques pour la désignation en commission et la représentation du groupe. Le PC a aussi invité le gouvernement à organiser un débat sur les droits des partis politiques, mais celui-ci s'y est refusé²⁶.

- 36 La présence d'un si grand nombre de nouveaux députés à la Chambre a également nourri de nouveaux appels en faveur de réformes procédurales et culturelles. La création d'un nouveau Modernisation Committee (MC) pourrait constituer un vecteur pour ces réformes. Premier comité de ce type à fonctionner depuis plus de dix ans, le MC s'est donné pour mission d'examiner les réformes des pratiques parlementaires ; il faut toutefois noter que ce comité ne comprend que des députés issus des trois plus grands partis. L'absence de représentation des dix autres partis politiques n'est pas restée sans contestation²⁷. À ce jour, le comité a consacré ses travaux à des recommandations relatives à l'accessibilité au sein de la Chambre, dans un rapport majeur préconisant des modifications des bâtiments, des procédures et de la culture institutionnelle afin d'améliorer cette accessibilité pour les députés, le personnel et les visiteurs du domaine parlementaire²⁸. Fait notable, le rapport a été imprimé dans son format habituel parallèlement à des versions accessibles (gros caractères, braille, langue des signes britannique, version « facile à lire » et fichier audio), conformément à l'une de ses recommandations préconisant la publication d'un plus grand nombre de documents

parlementaires sous ces formes. Le comité examine désormais l'usage du temps parlementaire ainsi que la répartition entre les différents types de débats de l'opposition et des *backbenchers*.

La Chambre des Lords entre réforme institutionnelle et inflation des amendements

- 37 D'autres changements dans la composition du Parlement britannique sont attendus à mesure que le Hereditary Peers Bill approche de son terme. Ce texte supprime les derniers liens entre la pairie héréditaire et l'appartenance à la Chambre des Lords, entraînant ainsi la disparition des 84 pairs héréditaires. Ce bref projet de loi, de deux pages seulement, a néanmoins donné lieu à plus de 100 amendements émanant des Lords, qui ont cherché à maintenir les sièges des pairs héréditaires actuellement en fonction. Un nouveau comité spécial de la Chambre sur la retraite et la participation (*Lords select committee on retirement and participation*) a ouvert, en janvier 2026, une enquête sur l'éventuelle instauration d'âges obligatoires de départ à la retraite et d'exigences de participation pour les membres de la Chambre des Lords. Il doit rendre son rapport d'ici à juillet 2026.
- 38 Le Hereditary Peers Bill n'est pas le seul texte du gouvernement à avoir suscité, à la Chambre haute, un nombre controversé d'amendements. Le Terminally Ill Adults (End of Life) Bill a reçu plus de 1 000 amendements de la part des pairs au stade de l'examen en commission, alors même qu'il s'agit là encore d'un texte relativement bref. Présenté par la députée travailliste Kim Leadbeater, sélectionnée lors du tirage au sort des propositions de loi d'initiative parlementaire en septembre 2024²⁹, ce texte permettrait d'apporter une assistance à des adultes en phase terminale afin qu'ils mettent fin à leur propre vie. Une recherche menée par la Hansard Society a montré que ce texte avait fait l'objet, par page, de quatre fois plus d'amendements que le texte classé juste derrière lui au cours de cette session. En réalité, seuls sept textes depuis 2005 avaient fait l'objet de plus d'amendements³⁰. Il est probable que ce nombre augmente encore.

L'activation offensive des procédures par les *backbenchers*

- 39 Par ailleurs, la session 2024-2026 s'est distinguée par le recours soutenu et constant aux « questions urgentes » par les députés de l'arrière-ban pour contraindre les ministres à venir s'expliquer devant la Chambre. Plus de 180 questions urgentes ont été accordées par le *speaker* entre juillet 2024 et février 2026³¹. Deux évolutions procédurales intéressantes doivent également être relevées.
- 40 D'abord, le 9 décembre 2025, la *deputy speaker* a utilisé sa voix prépondérante sur une motion relevant de la procédure dite de la *Ten Minute Rule*, présentée par un député libéral-démocrate (Dr. Al Pinkerton), qui sollicitait l'autorisation de déposer un texte « imposant au Secretary of State l'obligation d'entrer en négociation avec l'Union européenne afin de conclure une union douanière³² ». La Chambre s'est divisée et le vote s'est soldé par une égalité parfaite, 100 voix contre 100. Caroline Nokes a alors exercé sa voix prépondérante en faveur des Ayes, conformément au précédent, « pour permettre un débat ultérieur³³ ». C'était la première fois que ce mécanisme était utilisé depuis avril 2019.
- 41 Ensuite, le 24 février 2026, la députée libérale-démocrate Munira Wilson a provoqué un vote sur une motion visant à avancer un texte destiné à prendre d'urgence des mesures relatives aux réseaux sociaux et à inscrire à l'ordre du jour du 9 mars la deuxième lecture de ce texte. Bien que la motion fût elle-même recevable, les députés ont été déconcertés par cet usage de la procédure par le groupe et s'y sont opposés au motif qu'on leur demandait d'accepter de débattre d'un texte qui n'avait pas encore été rédigé. Un député a observé :

Je n'ai jamais, en sept ans passés dans cette Chambre, été confronté à une situation dans laquelle une motion fixe le calendrier [...] y compris le déroulement des débats, les questions à mettre aux voix [...] et l'examen d'amendements de la Chambre des Lords [...] pour un texte que cette Chambre n'a pas vu³⁴.

- 42 En définitive, la motion a été massivement rejetée (69 contre 279).

- 43 Ces deux exemples montrent toutefois comment les *backbenchers* utilisent de plus en plus les procédures formelles en séance pour contraindre le gouvernement à engager une action législative.

France

Par Philippe Bachschmidt, Conseil d'État et Aix-Marseille Université

- 44 L'année 2025, comme l'année 2024 à la suite de la dissolution, a été marquée par les effets de l'absence de majorité à l'Assemblée nationale, ses conséquences parfois imprévisibles sur les débats et les votes des députés ainsi que sur la place du Sénat dans le processus législatif, conduisant à des configurations procédurales inhabituelles, voire inédites, notamment pour l'examen du projet de loi de finances.
- 45 L'année 2025 a aussi été marquée, le 8 septembre, lors de la seconde session extraordinaire de 2024-2025, convoquée à cette seule fin, par le rejet – attendu – d'une déclaration de politique générale par l'Assemblée nationale, pour la première fois sous la V^e République, entraînant, en application de l'article 50 de la Constitution, la démission du gouvernement Bayrou.
- 46 Sont à mentionner deux modestes réformes du Règlement de l'Assemblée nationale (RAN), par les résolutions des 12 mars et 4 juin ³⁵, ainsi qu'une réforme plus substantielle du Règlement du Sénat (RS), par une résolution du 8 avril ³⁶. Le Sénat a voulu, si un sénateur quitte son groupe, que ce dernier reste « propriétaire » des postes qui lui ont été attribués dans les commissions ou au bureau. Il a aussi notamment procédé à un nouveau toilettage de son règlement, après celui, d'ampleur, effectué par la résolution du 18 juin 2019, et codifié plusieurs règles coutumières, pour les conforter.
- 47 Dans ce contexte, la conférence des présidents de l'Assemblée nationale a pu décider, en juin, d'appliquer le temps législatif programmé à l'examen de la proposition de loi relative à la programmation énergétique, pour la première fois depuis décembre 2022 (projet de loi relatif aux énergies renouvelables). On peut aussi relever l'expérimentation par le Sénat, les 19 mars et 14 mai, d'un « espace transpartisan », dont l'ordre du jour est constitué par des textes soutenus par au moins six présidents de

groupe, inspiré de la pratique de « l'ordre du jour transpartisan » mis en œuvre depuis 2022 à l'Assemblée nationale.

La poursuite du regain des sanctions disciplinaires

- 48 Contrepartie des immunités parlementaires, le régime disciplinaire, un peu différent entre les deux assemblées, comporte quatre sanctions, assorties pour certaines de conséquences financières et pouvant être prononcées, selon le cas et le motif, par le président, le bureau ou l'assemblée elle-même : le rappel à l'ordre, le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal, la censure et la censure avec exclusion temporaire.
- 49 On constate depuis plusieurs années un regain des sanctions disciplinaires à l'Assemblée nationale, à base de rappels à l'ordre, avec ou sans inscription au procès-verbal, pour des faits de violence ou de comportement perturbateur dans l'hémicycle : plusieurs par an depuis 2007, encore plus depuis 2017, avec une explosion depuis 2022³⁷. Cette pratique correspond à une volonté constante des présidents successifs de l'Assemblée nationale depuis 2007. Toutefois, la censure avec exclusion temporaire reste rare : la première depuis 1958 a été prononcée en 2011 et la deuxième en 2022.
- 50 L'année 2025 se situe dans la continuité. Ainsi, par exemple, le 6 février, le président de séance a prononcé un rappel à l'ordre à l'encontre du rapporteur de la proposition de loi relative à l'accès à la nationalité française à Mayotte, en raison de ses propos.
- 51 Au Sénat, seuls des rappels à l'ordre, avec ou sans inscription au procès-verbal, ont été prononcés depuis 1958, à cinq reprises seulement, à l'encontre de six sénateurs, la dernière en 1997. La pratique des deux assemblées illustre une différence de climat dans les débats, en particulier dans l'hémicycle. On relève toutefois, le 25 mars 2025, un rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal à l'encontre d'un sénateur des Bouches-du-Rhône, en raison de propos injurieux en séance.
- 52 En outre, l'année 2025 a été marquée par l'émergence des sanctions disciplinaires prononcées pour des manquements déontologiques, suivant une procédure faisant intervenir l'organe chargé de la

déontologie pour apprécier le manquement, dans la suite du renforcement progressif des obligations déontologiques des parlementaires depuis une quinzaine d'années. Au cours des années précédentes, si les bureaux des deux assemblées avaient déjà été saisis de tels manquements, aucune sanction n'avait été prononcée.

- 53 Ainsi, le 7 mai, l'Assemblée nationale a voté la censure avec exclusion temporaire de deux députés, en raison d'un mauvais usage des frais de mandat, et le bureau du Sénat a prononcé, les 30 octobre et 18 décembre, un rappel à l'ordre, rendu public, en raison d'un manquement au principe de dignité, concernant une sénatrice d'outre-mer et un président de commission.

Un examen chaotique des textes financiers

- 54 Le budget pour 2025 a été adopté par le Parlement après le début de l'exercice 2025, une première sous la V^e République (hormis le précédent de 1980, en raison de la censure de la loi de finances par la décision n° 79-111 DC du 30 décembre 1979), alors qu'avaient été mises en place en 1958 des règles destinées à prévenir une telle situation, jusque-là fréquente, avec un strict calendrier d'examen du projet de loi de finances.
- 55 Au terme d'un processus chaotique, le projet de loi de finances pour 2025 a été définitivement adopté le 6 février, par vote du texte de la commission mixte paritaire par le Sénat, après engagement de la responsabilité du gouvernement sur ce texte, le 3 février, devant l'Assemblée nationale. Si la commission mixte paritaire a été conclusive, pour la première fois depuis 2010 sur le projet de loi de finances, le texte a connu quelques péripéties.
- 56 En raison de la démission du gouvernement Attal et des délais de composition du gouvernement Barnier, le texte a été déposé le 10 octobre 2024 et non, comme le prévoit l'article 39 de la LOLF, le premier mardi d'octobre, ce que le Conseil constitutionnel a admis, au nom des exigences de continuité de la vie nationale, « compte tenu des circonstances exceptionnelles ayant conduit à la formation tardive du Gouvernement », ce retard n'ayant pas porté une « atteinte

substantielle aux exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire³⁸ ».

- 57 En première lecture, après des débats très lents, l'Assemblée nationale a rejeté la première partie du projet de loi de finances, celui-ci ayant été considéré comme rejeté dans son ensemble, en application de l'article 119 RAN. Puis l'examen en première lecture par le Sénat a été interrompu par la démission du gouvernement Barnier, à la suite de l'adoption d'une motion de censure, pour la seconde fois sous la V^e République, le 4 décembre 2024. Cet examen n'a pu reprendre, après la formation du gouvernement Bayrou, qu'à la mi-janvier, dans un nouveau contexte conduisant à la réussite de la commission mixte paritaire.
- 58 En raison de l'impossibilité d'adopter le projet de loi de finances avant le 1^{er} janvier, un projet de loi spéciale, prévue par l'article 45 de la LOLF, autorisant en particulier à continuer de percevoir les impôts existants³⁹, pour assurer la continuité de l'État, a été présenté par le gouvernement démissionnaire le 11 décembre 2024, adopté par l'Assemblée nationale le 16 décembre, puis voté conforme par le Sénat le 18 décembre, sans saisine du Conseil constitutionnel, un décret ayant ensuite été pris, comme le prescrit l'article 45 de la LOLF, pour ouvrir les crédits à hauteur des services votés.
- 59 À son tour, le projet de loi de finances pour 2026 a connu des vicissitudes comparables : il a été déposé en retard, le 14 octobre, ce que le Conseil constitutionnel a admis⁴⁰, puis il a été considéré comme rejeté par l'Assemblée nationale, en raison du rejet de la première partie, le 21 novembre, après là encore des débats ralentis par l'obstruction. En revanche, l'échec de la commission mixte paritaire, le 19 décembre, a conduit à une nouvelle lecture dans chaque assemblée en janvier 2026, suivie par un 49.3, le 2 février 2026, au stade du « dernier mot » de l'Assemblée nationale. Comme l'année précédente, celle-ci a dû être saisie entre-temps d'un projet de loi spéciale, le 22 décembre 2025, définitivement adopté dès le 23 décembre, par vote conforme du Sénat en première lecture.
- 60 Par ailleurs, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 comme pour 2026 a aussi rencontré des difficultés et, pour la première fois, un projet de loi de financement de la sécurité sociale a été adopté après le début de l'exercice.

- 61 Après le rejet par l'Assemblée nationale du texte de la commission mixte paritaire – réussie – sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025, par l'adoption d'une motion de censure, le 4 décembre 2024, en réponse au 49.3 du gouvernement sur ce texte, la procédure a été interrompue du fait de la démission du gouvernement Barnier. Une nouvelle lecture dans chaque assemblée a eu lieu dans les premières semaines de 2025. Le 49.3 a dû être utilisé sur les trois premières parties, en février 2025. Le texte a été définitivement adopté, configuration rare, par un vote conforme du Sénat en nouvelle lecture, le 17 février.
- 62 Au total, le gouvernement a engagé quatre fois sa responsabilité sur un texte en 2025 (trois sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale et une sur le projet de loi de finances) et 28 fois depuis les élections législatives de 2022 (26 sur des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale et deux sur la loi de programmation des finances publiques 2023-2027).
- 63 S'agissant du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026, il a donné lieu au dépôt, le 23 octobre 2025, d'une lettre rectificative, en vue de « suspendre » la réforme des retraites de 2023. Cette rectification devait avoir pour effet, d'une part, de reporter le point de départ du délai de 50 jours prévu par l'article 47-1 de la Constitution pour l'examen du texte et, d'autre part, de modifier le texte pouvant être mis en œuvre par ordonnance en application du même article si le Parlement ne s'est pas prononcé dans ce délai, incluant cette « suspension⁴¹ ».
- 64 Comme l'année précédente, l'Assemblée nationale a été dessaisie du projet de loi de financement de la sécurité sociale par le gouvernement, le 12 novembre, en raison du dépassement du délai de vingt jours prévu pour son examen en première lecture par l'article 47-1 de la Constitution, le texte étant alors transmis au Sénat, le gouvernement faisant toutefois le choix de conserver toutes les modifications votées par les députés. Après l'échec de la commission mixte paritaire, le texte a été définitivement adopté le 16 décembre, par « dernier mot » de l'Assemblée nationale, suivant un calendrier plus habituel.

L'innovation du « rejet préalable positif » à l'Assemblée nationale

- 65 Aux termes de l'article 91 RAN, la motion de rejet préalable, seule motion de procédure ordinaire subsistant aujourd'hui, a pour objet de « faire reconnaître que le texte proposé est contraire à une ou plusieurs dispositions constitutionnelles ou de faire décider qu'il n'y a pas lieu à délibérer ». Son adoption entraîne le rejet du texte.
- 66 Le 26 mai 2025, pour la première fois, sur la proposition de loi visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur, à l'initiative de son rapporteur, la *majorité* de l'Assemblée nationale a adopté une motion de rejet préalable. Cette manière de procéder visait à accélérer l'examen du texte, non à s'y opposer, en se dispensant de discuter les amendements déposés, dans un contexte d'obstruction, puisque la motion est mise aux voix avant le passage à la discussion des articles. Formellement, l'Assemblée nationale a donc rejeté ce texte, alors que la majorité le soutenait. Le même procédé a été utilisé le 2 juin 2025 pour la proposition de loi de validation de l'autoroute A69, en votant la motion présentée par des députés de gauche, puis le 22 octobre 2025 pour la proposition de loi organique visant à reporter les élections provinciales en Nouvelle-Calédonie, en votant la motion présentée à cette fin par des députés de la majorité. Il a été critiqué par l'opposition comme un détournement de procédure et un « 49.3 parlementaire ».
- 67 Dans les trois cas, il s'agissait de propositions de lois sénatoriales, pour lesquelles le gouvernement avait engagé la procédure accélérée, de sorte que la commission mixte paritaire s'est réunie ensuite, sans discussion du texte par les députés, illustrant la possibilité pour le gouvernement de s'appuyer davantage sur le Sénat pour légiférer.
- 68 Dans la configuration actuelle de l'Assemblée nationale, cette pratique nouvelle, pour faire face à l'obstruction, alors que le recours au 49.3 est restreint depuis 2008, peut se prévaloir d'une pratique similaire ancienne au Sénat, dite de la « question préalable positive », suggérant par analogie la qualification de « rejet préalable positif ». L'adjectif *positif* traduit le fait que la majorité adopte la motion parce qu'elle soutient le texte, alors même que cela conduit à son rejet par l'assemblée. Dans les deux cas, le texte est rejeté par une

majorité qui le soutient, sans passage à la discussion des articles et des amendements.

- 69 Depuis les années 1980, il est arrivé plusieurs fois à la majorité sénatoriale, dans un contexte d'obstruction, de présenter et d'adopter une question préalable, dont l'objet est de faire décider que le Sénat s'oppose à l'ensemble du texte ou qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération et dont l'adoption entraîne le rejet du texte, alors même qu'elle le soutenait. Le but était de gagner du temps, en rejetant le texte sans passer à la discussion des articles, pour permettre plus rapidement la poursuite de la navette ou la réunion de la commission mixte paritaire. Ce procédé a pu être qualifié de « 49.3 sénatorial ». Le Conseil constitutionnel l'a admis, dans sa décision n° 86-218 DC du 18 novembre 1986 ⁴², y compris combiné avec le recours au « 49.3 » devant l'Assemblée nationale, conduisant à ce qu'aucune des deux assemblées ne discute réellement du texte ⁴³.
- 70 Dans le prolongement de ses décisions bienveillantes sur la question préalable positive et dans les mêmes termes, le Conseil a admis, au vu des conditions du débat, le rejet préalable positif, dans sa décision n° 2025-891 DC du 7 août 2025 ⁴⁴.
- 71 Reprenant une formulation habituelle pour caractériser un contexte d'obstruction ⁴⁵, le Conseil a rappelé que

[L]e bon déroulement du débat démocratique et, partant, le bon fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels, supposent que soit pleinement respecté le droit d'amendement conféré aux parlementaires par l'article 44 de la Constitution, et que parlementaires comme gouvernement puissent utiliser sans entrave les procédures mises à leur disposition [mais que] cette double exigence implique qu'il ne soit pas fait un usage manifestement excessif de ces droits ⁴⁶.

- 72 Il a ensuite considéré :

Au regard des conditions générales du débat, l'adoption de la motion de rejet préalable en première lecture à l'Assemblée nationale n'a méconnu ni le droit d'amendement, ni les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire ⁴⁷.

- 73 Le Conseil a validé à nouveau ce procédé dans sa décision n° 2025-897 DC du 6 novembre 2025, ajoutant que la présentation de la motion « faisait clairement apparaître que son vote était souhaité non pas pour marquer une opposition de fond au texte mais en vue d'accélérer sa procédure d'adoption par le Parlement »⁴⁸.
- 74 Dans la configuration actuelle de l'Assemblée nationale, il faut bien sûr distinguer le rejet préalable positif, à l'initiative de la majorité, de l'adoption d'une telle motion par une coalition des oppositions, comme par exemple le 30 juin 2025, de façon imprévue, sur la proposition de loi relative à la réforme de l'audiovisuel public.

La liberté des parlementaires dans l'exercice de leur mandat

- 75 Par sa décision n° 2018-767 DC du 5 juillet 2018 sur la résolution relative aux obligations déontologiques et à la prévention des conflits d'intérêts des sénateurs, le Conseil constitutionnel a dégagé, sur le fondement de l'article 6 de la Déclaration de 1789 et des articles 3, 26 et 27 de la Constitution, le principe de liberté des membres du Parlement dans l'exercice de leur mandat. Le commentaire précise que le Conseil a reconnu une « nouvelle exigence constitutionnelle » et qu'il a ainsi « consacré un principe régulateur du droit parlementaire », dans un domaine relevant normalement du principe d'autonomie réglementaire des assemblées⁴⁹. Le Conseil va donc plus loin que la simple vérification de la conformité des règlements des assemblées à la Constitution, ce qui rend compte de la manière dont il conçoit son contrôle sur ces règlements. Ce principe a été rappelé, dans un contexte différent, dans la décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020 sur la loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire⁵⁰.
- 76 La première décision insiste sur la liberté d'opinion et de vote des sénateurs, nonobstant le principe de laïcité, dans un contexte de renforcement régulier des obligations déontologiques des parlementaires, et la seconde, dans le contexte de la crise sanitaire, alors que la conférence des présidents de l'Assemblée nationale avait décidé de limiter le nombre de députés dans l'hémicycle, sur la liberté des députés de participer aux débats et aux votes en séance publique et de défendre leurs amendements.

- 77 Ce principe protège ainsi les parlementaires eux-mêmes, au nom du mandat qu'ils tiennent de la nation, à l'égard de règles trop rigoureuses pouvant être édictées par les assemblées auxquelles ils appartiennent. Il limite donc, d'une autre manière, l'autonomie parlementaire.
- 78 Ces deux décisions concernaient des questions bien circonscrites. À l'occasion de sa décision n° 2025-880 DC du 7 mai 2025 sur une modification du Règlement du Sénat⁵¹, le Conseil a consacré ce principe de façon plus générale, au titre des normes de référence de son contrôle des règlements. Cette troisième invocation, certes appliquée pour contrôler un renforcement des obligations déontologiques des sénateurs, accentue son caractère de principe régulateur du droit parlementaire, auquel le Conseil entend donner une portée plus significative.

Les variations du Conseil constitutionnel sur les « cavaliers organiques »

- 79 La jurisprudence constitutionnelle a quelque peu fluctué depuis le début des années 2010 sur la notion de *cavalier* dans les lois organiques, c'est-à-dire les dispositions introduites par voie d'amendement dans un texte organique sans présenter de lien avec les dispositions initiales de ce texte, sans qu'on puisse être sûr, au vu des décisions plus récentes du Conseil, qu'elle soit aujourd'hui stabilisée.
- 80 Pendant plusieurs décennies, on a pensé qu'il n'y avait, par nature, jamais de cavalier dans une loi organique, comme dans une loi constitutionnelle. Puis, par une décision n° 2011-637 DC du 28 juillet 2011⁵², le Conseil a censuré pour la première fois des « cavaliers organiques », en appliquant les critères de sa jurisprudence traditionnelle en matière de « cavaliers législatifs », avant de se raviser quelques mois plus tard, dans le commentaire officiel de la décision n° 2012-646 DC du 9 février 2012⁵³, en qualifiant la décision précédente d'« exception jurisprudentielle » et en insistant sur la liberté d'appréciation du législateur organique : « De jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel juge que le législateur organique a une liberté d'appréciation très grande quant

au lien d'une disposition avec la loi organique », invoquant à l'appui de cette affirmation des décisions antérieures à 2011⁵⁴.

- 81 Nouveau revirement quatre ans plus tard, par la décision n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016, avec une deuxième censure, sur le fondement d'une jurisprudence nouvelle et plus rigoureuse que pour les lois ordinaires. Sont des cavaliers organiques les dispositions prises sur un fondement constitutionnel autre que ceux sur la base desquels a été présenté le texte initial, c'est-à-dire sur un autre article de la Constitution renvoyant à une loi organique, sans que soit prise en compte l'existence d'un lien avec les dispositions du texte initial.
- 82 Cette jurisprudence rigoureuse s'est ensuite peu à peu assouplie, en particulier en prenant en compte le besoin de coordinations, réelles ou supposées, notamment outre-mer⁵⁵, puis en combinant le critère formel du fondement constitutionnel avec une analyse matérielle de l'existence d'un lien avec les dispositions du texte initial, inspirée de la jurisprudence classique sur les cavaliers législatifs (décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020⁵⁶, dont le commentaire indique : « les dispositions introduites par amendement doivent non seulement avoir le même fondement constitutionnel que les dispositions du texte initial, mais aussi présenter une proximité suffisante avec l'objet de ces dernières⁵⁷ »), suivant ensuite une ligne de plus en plus souple, qui n'a plus été commentée⁵⁸.
- 83 Dans sa décision n° 2025-882 DC du 15 mai 2025 sur la loi organique visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales⁵⁹, le Conseil a relevé que cette loi organique « a été prise sur le fondement de l'article 88-3 de la Constitution », relatif au droit de vote et d'éligibilité des citoyens européens aux élections municipales, et « comporte également des dispositions introduites en cours de discussion relevant de son article 25 », concernant les incompatibilités parlementaires, malgré un fondement constitutionnel différent et une absence de lien évident des dispositions introduites par amendement. La décision indique seulement que les dispositions relatives aux incompatibilités parlementaires ont été introduites « à des fins de coordination » : on pourrait y voir une coordination avec la loi ordinaire visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales, qui a étendu aux communes de moins de 1 000 habitants le mode de

scrutin qui s'appliquait aux communes de 1 000 habitants et plus, ce qui serait un nouvel assouplissement. Le commentaire étant muet sur cette question, on pourrait aussi y voir une nouvelle inflexion de cette jurisprudence fluctuante, paraissant abandonner le critère formel, retenu en 2016, du fondement constitutionnel des dispositions introduites en cours de discussion.

Italie

Par Nicola Lupo, LUISS Guido Carli, Rome et Alexis Fourmont, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

- 84 Entre janvier 2025 et avril 2026, pendant une période de stabilité du gouvernement Meloni, les Italiens ont connu deux consultations référendaires : la première, abrogative, les 8-9 juin 2025, a échoué faute d'avoir atteint le quorum, tandis que la seconde, constitutionnelle, les 22-23 mars 2026, a pleinement produit ses effets en aboutissant au rejet de la révision proposée par le gouvernement et adoptée par le Parlement sans aucun amendement. Durant cette période, l'autre réforme constitutionnelle, toujours à l'initiative du gouvernement Meloni, visait à faire élire directement le président du conseil des ministres par le corps électoral. Ce projet a certes été approuvé par le Sénat le 18 juin 2024, mais son examen n'a pas avancé à la Chambre des députés. Par ailleurs, une réforme de la loi électorale a été déposée à la Chambre des députés par la majorité en février 2026 : elle vise à supprimer les collèges uninominaux et à réintroduire un bonus pour la gouvernabilité (de 35 sénateurs et de 70 députés) pour la coalition obtenant au minimum 40 % des suffrages exprimés, ce qui suscite de nombreuses polémiques.

Le référendum abrogatif de juin 2025

- 85 Les 8-9 juin 2025, cinq référendums abrogatifs ont eu lieu sur le fondement de l'article 75 de la Constitution, dont quatre visaient l'abrogation de dispositions relatives au travail et un cinquième tendait à modifier le régime de l'acquisition de la citoyenneté italienne, en réduisant notamment de dix à cinq ans la durée de résidence légale requise pour l'étranger majeur.

- 86 La procédure référendaire italienne en matière abrogative obéit à une double condition de validité : la participation de la majorité des électeurs inscrits et la majorité des suffrages valablement exprimés. Cette exigence de quorum explique à elle seule l'échec de la consultation : la participation est demeurée en effet très inférieure au seuil requis, s'établissant autour de 30 % seulement de l'ensemble du corps électoral. Dès lors, même lorsqu'une majorité de votants se dégage sur le fond des questions posées, le référendum reste sans effet juridique. L'épisode confirme, une fois encore, un trait classique du système italien : en matière de référendum abrogatif, l'abstention constitue souvent une véritable stratégie politique, puisqu'elle suffit à empêcher toute modification normative. Le scrutin des 8-9 juin 2025 l'illustre nettement : avec une participation trop faible, les cinq référendums ont été neutralisés avant même que le sens politique du vote majoritaire des participants puisse générer un quelconque effet juridique.
- 87 Si l'on replace l'épisode dans la longue durée, il faut distinguer entre l'inscription du référendum abrogatif dans la Constitution et sa pratique effective. Prévu par l'article 75 de la Constitution, le mécanisme n'a véritablement pu fonctionner qu'après l'adoption de la loi n° 352 du 25 mai 1970, qui en a organisé la procédure ; le premier référendum abrogatif n'a donc eu lieu qu'en 1974, sur le divorce, avec une participation de 87,7 %. Durant les premières décennies de la République, le quorum n'a pas constitué un obstacle structurel : il a encore été franchi en 1978 (81,2 %), en 1981 (79,4 %), en 1991 (62,5 %), en 1993 (autour de 77 %) et en 1995 (environ 57,2 à 58,1 % selon les questions).
- 88 La pratique s'est transformée, en revanche, à partir de la fin des années 1990. Le quorum devient alors le véritable point de bascule du référendum abrogatif : la participation tombe à 30,2 % en 1997, à 49,6 % en 1999 – de sorte qu'un scrutin pourtant massivement approuvé par les votants échoue juridiquement –, puis à 32,2 % en 2000, à 25,5 % en 2003, à 25,7 % en 2005 et à 24,0 % en 2009. L'année 2011 a constitué une exception, avec 54,87 % de participation, mais les consultations de 2025 ont confirmé le retour à une logique d'invalidation par l'abstention, avec une participation s'élevant à 30,58 % seulement. Dans la pratique contemporaine, le référendum

abrogatif italien tend ainsi moins à opposer le *oui* au *non* qu'une logique de mobilisation à une stratégie d'abstention.

- 89 La comparaison avec la Suisse fait ressortir, par contraste, l'originalité – et les effets pratiques – du modèle italien. En Suisse, le référendum facultatif contre une loi fédérale n'est pas soumis à un quorum de participation : les actes soumis au seul vote du peuple sont acceptés à la majorité des votants. L'abstention n'y a donc pas la même fonction institutionnelle qu'en Italie, car elle ne permet pas, à elle seule, de faire tomber le scrutin. En revanche, lorsqu'est en cause une révision de la Constitution fédérale, le système suisse exige non un quorum de participation, mais une double majorité du peuple et des cantons. Là où l'Italie conditionne l'efficacité du référendum abrogatif à une mobilisation minimale du corps électoral, la Suisse privilégie donc une logique de majorité décisionnelle, simple pour le référendum facultatif, renforcée pour la révision constitutionnelle.

Le référendum constitutionnel de mars 2026

- 90 Le 18 septembre 2025, après un parcours parlementaire commencé le 13 juin 2024 avec une initiative présentée par la présidente du Conseil Meloni et du ministre de la Justice, Carlo Nordio, puis l'approbation en première délibération par les deux branches du Parlement, sans y apporter aucune modification, la Chambre a approuvé en seconde délibération, à la majorité absolue (mais inférieure aux deux tiers) de ses membres, le projet de loi constitutionnelle portant dispositions en matière d'organisation juridictionnelle et d'institution de la Cour disciplinaire.
- 91 Le 30 octobre 2025, le même texte est approuvé définitivement par le Sénat, en seconde délibération, à la majorité absolue (mais inférieure aux deux tiers) de ses membres. Dans les jours suivants, la tenue du référendum constitutionnel a été demandée, en application de l'article 138 de la Constitution, tant par un cinquième des députés et des sénateurs favorables à la réforme que par un cinquième des députés et des sénateurs qui y sont opposés. Par la suite, le même référendum a également été demandé par plus de 500 000 électeurs.

- 92 Les 22-23 mars 2026 s'est tenu le référendum constitutionnel sur la loi de révision des articles 87, 102, 104, 105, 106, 107 et 110 de la Constitution, portant dispositions en matière d'organisation juridictionnelle et d'institution de la Cour disciplinaire. Cette consultation relève de l'article 138 de la Constitution, qui soumet les lois de révision constitutionnelle à une procédure particulière : double délibération de chaque Chambre à intervalle d'au moins trois mois entre les deux, approbation à la majorité absolue lors de la seconde délibération, puis possibilité, si le seuil des deux tiers n'a pas été atteint, d'une demande de référendum émanant d'un cinquième des membres d'une Chambre, de cinq cent mille électeurs ou de cinq conseils régionaux (en trois mois, si personne ne demande le référendum, la réforme est approuvée).
- 93 Contrairement au référendum abrogatif de l'article 75, il n'y a aucun contrôle d'admissibilité par la Cour constitutionnelle et aucun quorum de participation n'est ici exigé : la loi est approuvée ou rejetée à la seule majorité des suffrages valablement exprimés. Selon les résultats officiels, la participation a atteint 58,93 % des électeurs inscrits en Italie ; le *non* l'a emporté avec 53,75 % des suffrages valides. Le résultat entraîne donc le rejet de la révision constitutionnelle.
- 94 Le contraste avec la consultation de juin 2025 est particulièrement significatif : l'une échoue faute de quorum, l'autre produit pleinement ses effets, ce qui illustre avec netteté la différence de logique entre le référendum abrogatif et le référendum constitutionnel dans l'ordre constitutionnel italien.
- 95 Le soir du 23 mars 2026, à la suite du résultat du référendum, le sous-secrétaire à la justice, Delmastro, et la directrice de cabinet du ministre de la Justice, Bartolozzi, ont présenté leur démission. Dans le communiqué officiel du gouvernement, qui exprime son appréciation pour ce choix et les remercie pour le travail accompli, la présidente du Conseil Meloni forme également le vœu que, « dans la même ligne de sensibilité institutionnelle, un choix analogue⁶⁰ » soit effectué par la ministre du tourisme, Garnerò Santanchè, confirmant ainsi l'absence de pouvoir de révocation des ministres.
- 96 Le lendemain, la ministre du Tourisme Santanchè démissionne et est remplacée par intérim par la présidente du Conseil Meloni.

- 97 Pendant les mois précédents, le 26 mars 2025, la Chambre a rejeté la motion de défiance individuelle présentée par les oppositions à l'encontre du ministre de la justice, Nordio. Et, le 25 février 2025, elle a rejeté la motion de défiance individuelle présentée par les groupes d'opposition à l'encontre de la ministre du tourisme, Garnero Santanchè ⁶¹.

La réforme du Règlement de la Chambre des députés

- 98 La seule réforme institutionnelle achevée a concerné le Règlement de la Chambre des députés. Le 17 février 2026, celle-ci a approuvé, par 249 voix pour, aucune contre et l'abstention de 39 députés du Mouvement 5 étoiles, un important paquet de réformes du Règlement. Celui-ci est le fruit d'un travail pluriannuel conduit au sein de la Giunta per il Regolamento (Commission du Règlement), sous l'impulsion du Président Fontana et avec la coordination de trois rapporteurs, F. Fornaro, I. Iezzi et A. Rossi, auquel s'est largement agrégée une initiative sur les procédures européennes présentée par le président et par de nombreux membres de la XIV^e Commission, Politiques de l'Union européenne ⁶².
- 99 Il s'agit du troisième paquet de réformes du Règlement de la Chambre approuvé au cours de cette législature, et de loin du plus étendu et du plus ambitieux quant aux objets traités. Le paquet désormais approuvé n'entrera toutefois en vigueur qu'à compter de la XX^e législature, conjointement avec d'autres modifications approuvées en novembre 2022, au début de la XIX^e législature, relatives aux seuils minimaux requis pour la constitution des groupes parlementaires.
- 100 La réforme porte sur le régime des groupes parlementaires constitués par dérogation au seuil ordinaire, dont la création peut être autorisée par le Bureau de la Chambre lorsqu'ils ne réunissent pas le nombre minimal de députés requis. Elle actualise et rend plus générique la référence aux conditions électorales (en abrogeant celles qui sont actuellement rattachées à la loi proportionnelle antérieure à la loi électorale de 1993 et qui ont donné lieu à des interprétations variées), ainsi qu'à la possibilité de constituer, à l'instar de ce qui existe au Sénat, un groupe pour les minorités linguistiques (au lieu

d'une composante du groupe mixte). Elle introduit certaines mesures destinées à limiter la mobilité parlementaire, parmi lesquelles la déchéance automatique, en cas de passage à un autre groupe, pour les membres des bureaux de présidence de la Chambre et des commissions permanentes.

- 101 D'un poids politique considérable, l'abolition de la suspension de l'intervalle d'au moins 24 heures entre la présentation et le vote de la question de confiance est destinée à supprimer un des obstacles aux recours fréquents à ce mécanisme. Il est également procédé à une réforme du vote à date certaine, en généralisant, après vote de la Chambre, un mécanisme jusqu'ici prévu uniquement pour certains textes financiers. La réforme étend surtout aux projets de loi de conversion des décrets-lois, lorsque le gouvernement ne pose pas la question de confiance, l'organisation programmée des temps de discussion entre les différents groupes parlementaires, jusque-là écartée dans cette matière.
- 102 Une série de dispositions vise également à enrichir le statut de l'opposition, manifestement appelées à contrebalancer les innovations qui viennent d'être rappelées et qui, elles, profitent au gouvernement et à sa majorité : les présidences du Comité des élections et du Comité des autorisations sont confiées à des députés appartenant à des groupes d'opposition ; la convocation de la Commission du Règlement est rendue possible à la demande d'une minorité (ici un quart des députés, contre un tiers des sénateurs au Sénat) ; enfin, l'examen des textes inscrits à l'ordre du jour dans le cadre du quota réservé à l'opposition est rendu plus efficace. La réforme revient aussi sur l'instruction législative, également à la lumière de l'expérience d'application de la discipline introduite en 1997, et insère quelques références à l'évaluation des politiques publiques, tant pour le Comité de la législation que pour les comités permanents des commissions.
- 103 Enfin, d'autres éléments concernent : l'approbation du procès-verbal, supprimée manifestement afin d'empêcher des usages obstructionnistes ; le traitement procédural des propositions de loi d'initiative populaire et d'initiative régionale ; la publicité des travaux en commission ; l'institution d'un Comité consultatif sur la conduite des députés, à composition paritaire entre majorité et opposition et

avec une garantie de représentation de genre ; les procédures européennes développant les pouvoirs attribués aux Parlements nationaux par le Traité de Lisbonne ; les délais de présentation des amendements du gouvernement ; ainsi que l'examen des actes d'orientation.

Le conflit d'attributions et la protection juridictionnelle des prérogatives parlementaires

- 104 Le 1^{er} décembre 2025, par son ordonnance n° 178 de 2025⁶³, la Cour constitutionnelle a déclaré irrecevable le conflit d'attributions soulevé par le député Riccardo Magi contre le gouvernement au sujet du décret-loi n° 48 de 2025, dit « décret sécurité », dont il contestait la très large reprise de dispositions déjà contenues dans un projet de loi ordinaire approuvé par la Chambre et alors pendant devant le Sénat.
- 105 Sans équivalent en droit français, la procédure du conflit d'attributions entre pouvoirs de l'État, régie notamment par l'article 37 de la loi n° 87 du 11 mars 1953, a pour fonction de préserver les sphères de compétences constitutionnellement garanties entre organes appelés à exprimer de manière définitive la volonté du pouvoir auquel ils appartiennent. Elle comporte une phase préliminaire d'admissibilité, examinée en chambre du conseil et sans contradictoire, au cours de laquelle la Cour vérifie l'existence des conditions subjectives et objectives du conflit ; ce n'est qu'en cas d'admission qu'un véritable jugement au fond peut s'ouvrir.
- 106 En l'espèce, la Cour arrête le litige dès le premier stade : elle juge qu'un parlementaire pris individuellement ne saurait agir contre le gouvernement pour la sauvegarde de prérogatives attribuées par la Constitution à la Chambre tout entière à laquelle il appartient.
- 107 La comparaison avec l'*Organstreit* allemand est éclairante, quoique limitée. Dans les deux cas, il s'agit bien d'un contentieux constitutionnel de délimitation des compétences entre organes ; mais, en Allemagne, ce contentieux est plus systématiquement structuré autour des droits des organes constitutionnels et de leurs parties, notamment les groupes parlementaires. L'ordonnance

italienne rejoint partiellement cette logique en refusant qu'un député isolé se substitue contentieusement à son assemblée. Elle s'en distingue toutefois en maintenant une frontière particulièrement stricte entre les prérogatives individuelles du parlementaire et les attributions institutionnelles de la Chambre.

- 108 L'apport de cette décision au droit parlementaire est important. Elle confirme que le conflit d'attributions peut protéger le statut constitutionnel du parlementaire, mais seulement lorsqu'est en cause une atteinte directe, manifeste et personnelle à ses droits de parole, de proposition ou de vote, et non lorsqu'il s'agit, sous couvert d'un recours individuel, de contester plus largement l'équilibre entre gouvernement et Parlement dans l'usage de la législation d'urgence.
- 109 Traditionnellement, l'apport du conflit d'attributions au droit parlementaire italien est considérable. Cette procédure a d'abord permis à la Cour constitutionnelle de soumettre à un contrôle juridictionnel certaines délibérations internes des Chambres, notamment celles par lesquelles une assemblée reconnaît à un parlementaire le bénéfice de l'irresponsabilité prévue à l'article 68 de la Constitution pour les opinions exprimées et les votes émis dans l'exercice de ses fonctions. Dès la décision n° 1150 de 1988⁶⁴, la Cour a admis qu'un tel usage du pouvoir parlementaire peut être contesté par cette voie. La décision n° 10 de 2000 précise que son office ne consiste pas seulement à vérifier la motivation de la délibération, mais à déterminer si le Parlement est resté dans les limites de ses attributions constitutionnelles face à l'autorité judiciaire⁶⁵. Dans le même mouvement, les décisions n° 289 de 1998 et n° 221 de 2014 ont resserré les conditions de cette protection : des propos tenus par un parlementaire en dehors de l'enceinte parlementaire ne sont couverts par l'article 68 que s'ils présentent un lien réel, concret et identifiable avec l'exercice de ses fonctions parlementaires⁶⁶. La Cour refuse ainsi que l'ensemble de l'activité politique ou médiatique d'un élu soit automatiquement assimilé à l'exercice de la fonction parlementaire.
- 110 Plus récemment, le conflit d'attributions a aussi contribué à mieux définir la protection juridictionnelle des prérogatives propres du parlementaire individuel. Par l'ordonnance n° 17 de 2019, la Cour reconnaît qu'un député ou un sénateur peut, en principe, défendre les droits constitutionnels attachés à son mandat, en particulier ses

droits de parole, de proposition et de vote⁶⁷. Mais cette ouverture a été immédiatement encadrée de manière très stricte : les ordonnances n° 188 de 2021, n° 80 de 2022 et n° 151 de 2022 exigent qu'apparaisse une atteinte grave, évidente et directement portée aux prérogatives personnelles du parlementaire et refusent, en revanche, qu'un parlementaire isolé puisse se prévaloir, sous couvert d'un recours individuel, des attributions de l'assemblée tout entière ou contester de manière générale les rapports entre le gouvernement et le Parlement⁶⁸. Cette orientation a encore été confirmée par l'ordonnance n° 178 de 2025⁶⁹.

- 111 Le conflit d'attributions apparaît ainsi comme un instrument essentiel, mais étroitement canalisé, de juridictionnalisation du droit parlementaire : il protège le statut constitutionnel du parlementaire et garantit le respect des frontières entre pouvoirs, sans transformer pour autant la Cour en juge ordinaire du fonctionnement politique des assemblées ni en arbitre général des rapports entre gouvernement et Parlement.

Les élections parlementaires en séance commune

- 112 Le Parlement réuni en séance commune a désigné, le 13 février 2025, comme membres de la Cour constitutionnelle : les professeurs Massimo Luciani, Maria Alessandra Sandulli et Francesco Saverio Marini, et l'avocat Roberto Nicola Cassinelli. Le 5 août 2025, le Parlement réuni en séance commune a élu, au troisième tour de scrutin, comme membre du Conseil supérieur de la magistrature le professeur Daniele Porena, en remplacement de Rosanna Natoli, démissionnaire (et déjà suspendue par le CSM lui-même).

NOTES

1 CCF, 5 mai 2020, BVerfGE 154/17, § 101 et s. Voir S. Geiger, « Une mise en perspective de l'arrêt PSPP de la Cour constitutionnelle allemande : mobilisation du citoyen allemand contre l'intégration européenne ou défense légitime des valeurs constitutionnelles ? », *Revue trimestrielle de droit européen*, vol. 56, n° 4, 2020, p. 831.

- 2 CCF, 6 mars 1952, 2 BvE 1/51, § 27.
- 3 CCF, 16 janvier 2026, 2 BvE 14/25.
- 4 *Ibid.*, § 35.
- 5 *Ibid.*, § 46 et 50.
- 6 *Ibid.*, § 46.
- 7 CCF, 13 mars 2025, 2 BvE 2/25, 2 BvE 3/25, 2 BvE 5/25.
- 8 *Ibid.*, 2 BvE 3/25, § 12 et s.
- 9 *Ibid.*, § 12 et 13.
- 10 *Ibid.*, § 15.
- 11 Voir L. Michael, dans : Martin Morlok, Utz Schliesky et Dieter Wiefelspütz (dir.), *Parlamentsrecht, Nomos, Baden-Baden*, § 49, n° 17.
- 12 CCF, 2 BvE 2/25.
- 13 CCF, 2 BvF 2/18, § 90 et s. et 2 BvE 4/23, § 88.
- 14 CCF, 2 BvE 4/23.
- 15 BOE-A-2023-23340 ; BOE-A-2025-12859 ; BOE-A-2025-23055.
- 16 STC 63/2025.
- 17 *Ibid.*
- 18 STC 234/2000, FJ 5.
- 19 Voir art. 73 de la *Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional* ; art. 188 du *Reglamento del Senado* ; *Diario de Sesiones del Senado*, Pleno, XV Legislatura, n° 122, 22 avril 2026, p. 139-140, mentionnant les « diez conflictos de atribuciones » et l'adoption de la motion relative au « bloqueo sistemático » de l'exercice de sa compétence législative par le Sénat.
- 20 BOE-A-2025-9914 et BOE-A-2025-9915.
- 21 BOE-A-2025-14596 ; BOE-A-2025-18302 ; BOE-A-2025-26355 ; BOE-A-2026-3732.
- 22 STC 135/2025.
- 23 BOE-A-2025-23830.
- 24 BOE-A-2026-3731.
- 25 BOE-A-2026-4670.

- 26 House of Commons, Procedure Committee, *Status of independent Members of Parliament*, HC 534, 22 juillet 2025, URL : <https://publications.parliament.uk/pa/cm5901/cmselect/cmproced/534/report.html> [consulté le 30 avril 2026].
- 27 Voir par exemple HC Deb, 25 juillet 2024, vol. 752, col. 860.
- 28 House of Commons, Modernisation Committee, *Access to the House of Commons and its Procedures*, HC 590. Voir aussi Modernisation Committee, « Accessibility must become priority for House of Commons », Communiqué, 11 décembre 2025, URL : <https://committees.parliament.uk/committee/736/modernisation-committee/news/210870/accessibility-must-become-priority-for-house-of-commons/> [consulté le 30 avril 2026].
- 29 UK Parliament, *Terminally Ill Adults (End of Life) Bill*, Parliamentary Bills, Bill 3774, session 2024-26, URL : <https://bills.parliament.uk/bills/3774> [consulté le 30 avril 2026] ; HC Library, *Terminally Ill Adults (End of Life) Bill* 2024-25, CBP-10123, 22 novembre 2024, URL : <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-10123/> [consulté le 30 avril 2026].
- 30 Ruth Fox et Tom Fleming, « The assisted dying bill: is the number of Lords amendments a parliamentary record? », *Hansard Society*, 20 novembre 2025, URL : <https://www.hansardsociety.org.uk/blog/assisted-dying-bill-lords-amendments-parliamentary-record> [consulté le 30 avril 2026]. La référence « *England, 2025* » vise l'analyse statistique de la Hansard Society sur le nombre d'amendements par page.
- 31 Sur la procédure, voir URL : <https://www.parliament.uk/about/how/business/urgent-questions/> [consulté le 30 avril 2026]. Pour le décompte par session, voir House of Commons, *Sessional Returns*, Session 2024-2025 et relevés *Hansard* jusqu'à février 2026.
- 32 HC Deb, 9 décembre 2025, vol. 777, col. 198.
- 33 *Ibid.* : la *deputy speaker* applique la règle du *speaker* Denison, qui conduit, en cas d'égalité, à voter de manière à permettre la poursuite du débat lorsqu'une décision ultérieure de la Chambre reste possible.
- 34 HC Deb, 24 février 2026, vol. 781, col. 243.
- 35 Cons. const., n° 2025-877 DC, 10 avril 2025, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale afin de supprimer le vote par assis et levé* et n° 2025-888 DC, 1^{er} juillet 2025, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale afin de simplifier l'organisation de certains scrutins et l'examen des lois organiques*.

36 Cons. const., n° 2025-880 DC, 7 mai 2025, *Résolution tendant à renforcer les moyens de contrôle des sénateurs, conforter les droits des groupes politiques, et portant diverses mesures de clarification et de simplification.*

37 Par exemple, 79 sanctions ont été prononcées à l'occasion des débats du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, réformant les retraites, concernant essentiellement, mais pas exclusivement, des députés du groupe *La France insoumise*.

38 Cons. const., n° 2025-874 DC, 13 février 2025, *Loi de finances pour 2025.*

39 Voir le précédent de la décision Cons. const., n° 79-111 DC du 30 décembre 1979, *Loi de finances pour 1980.*

40 Cons. const., n° 2026-901 DC, 19 février 2026, *Loi de finances pour 2026.*

41 Voir la notion de lettre rectificative dans la décision Cons. const., n° 90-285 DC du 28 décembre 1990, *Loi de finances pour 1991.*

42 Voir aussi Cons. const., n° 2012-662 DC, 29 décembre 2012, *Loi de finances pour 2013.*

43 Cons. const., n° 95-370 DC, 30 décembre 1995, *Loi autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à réformer la protection sociale.*

44 Cons. const., n° 2025-891 DC, 7 août 2025, *Loi visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur.*

45 Voir les décisions n° 95-370 DC du 30 décembre 1995 (*op. cit.*), et n° 2023-849 DC du 14 avril 2023, *Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.*

46 Cons. const., n° 2025-891 DC, 7 août 2025, *Loi visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur.*

47 *Ibid.*

48 Cons. const., n° 2025-897 DC, 6 novembre 2025, *Loi organique visant à reporter le renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie afin de permettre la poursuite de la discussion en vue d'un accord consensuel sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie.*

49 Cons. const., Commentaire de la décision n° 2018-767 DC du 5 juillet 2018, URL : https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2018767dc/2018767dc_ccc.pdf [consulté le 30 avril 2026].

50 Cons. const., n° 2020-800 DC, 11 mai 2020, *Loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions*.

51 Cons. const., n° 2025-880 DC, 7 mai 2025, *Résolution tendant à renforcer les moyens de contrôle des sénateurs, conforter les droits des groupes politiques, et portant diverses mesures de clarification et de simplification*.

52 Cons. const., n° 2011-637 DC, 28 juillet 2011, *Loi organique relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française*.

53 Cons. const., n° 2012-646 DC, 9 février 2012, *Loi organique portant diverses dispositions relatives au statut de la magistrature*, URL : https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2012646dc/ccc_646dc.pdf [consulté le 30 avril 2026].

54 *Ibid.*

55 Cons. const., n° 2017-753 DC, 8 septembre 2017, *Loi organique pour la confiance dans la vie politique*, URL : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2017/2017753DC.htm> [consulté le 10 juillet 2026] et n° 2019-779 DC, 21 mars 2019, *Loi organique relative au renforcement de l'organisation des juridictions*, URL : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-decisions/decision-n-2019-779-dc-du-21-mars-2019-lettre-de-transmission> [consulté le 10 juillet 2026].

56 Cons. const., n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020, *Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France*, URL : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-decisions/decision-n-2020-802-dc-du-30-juillet-2020-references-doctrinales> [consulté le 10 juillet 2026].

57 *Ibid.*

58 Cons. const., n° 2020-811 DC du 21 décembre 2020, *Loi organique relative aux délais d'organisation des élections législatives et sénatoriales partielles*, URL : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2020/2020811DC.htm> [consulté le 10 juillet 2026] et n° 2021-827 DC du 21 octobre 2021, *Loi organique modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution*, URL : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2021/2021827DC.htm> [consulté le 10 juillet 2026].

59 Cons. const., n° 2025-882 DC, 15 mai 2025, *Loi organique visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales afin de garantir la*

vitalité démocratique, la cohésion municipale et la parité, URL : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2025/2025882DC.htm> [consulté le 10 juillet 2026].

60 Communiqué, 24 mars 2026, cité par Sky TG24, « Governo, lasciano Delmastro e Bartolozzi. Meloni auspica dimissioni Santanchè », Sky, 24 mars 2026, <https://tg24.sky.it/politica/2026/03/24/governo-dimissioni-del-mastro-bartolozzi> [consulté le 30 avril 2026].

61 Camera dei deputati, « Mozioni di sfiducia al Governo o a singoli Ministri », fiche institutionnelle : motion Santanchè rejetée le 25 février 2025 ; motion Nordio rejetée le 26 mars 2025, URL : <https://conoscere.camera.it/mozioni-di-sfiducia-al-governo-o-singoli-ministri> [consulté le 10 juillet 2026]. Voir aussi Camera dei deputati, séance du 26 mars 2025, communiqué « Respinta mozione sfiducia Nordio », URL : <https://comunicazione.camera.it/archivio-prima-pagina/19-48217> [consulté le 30 avril 2026].

62 *Gazzetta Ufficiale*, n° 47, 26 février 2026, 26A00920, URL : https://www.gazzettaufficiale.it/gazzetta/serie_generale/caricaDettaglio?dataPubblicazioneGazzetta=2026-02-26&numeroGazzetta=47 [consulté le 10 juillet 2026].

63 Corte costituzionale, *ordinanza* n° 178/2025, 1^{er} décembre 2025.

64 Corte costituzionale, *sentenza* n° 1150/1988, 15 décembre 1988.

65 Corte costituzionale, *sentenza* n° 10/2000, 11 janvier 2000.

66 Corte costituzionale, *sentenza* n° 289/1998, 7 juillet 1998 et *sentenza* n° 221/2014, 9 juillet 2014.

67 Corte costituzionale, *ordinanza* n° 17/2019, 10 janvier 2019.

68 Corte costituzionale, *ordinanza* n° 188/2021, 8 juillet 2021 et *ordinanza* n° 151/2022, 27 avril 2022.

69 Corte costituzionale, *ordinanza* n° 178/2025, 1^{er} décembre 2025. Sur l'absence de légitimation du parlementaire isolé lorsqu'il agit pour des prérogatives de la Chambre entière, voir notamment la *massima* n° 47068 liée à l'ordonnance n° 178/2025 du 1^{er} décembre 2025.

RÉSUMÉS

Français

Cette chronique présente les évolutions récentes du droit parlementaire dans plusieurs démocraties européennes. En Allemagne, elle souligne le rôle de la Cour constitutionnelle fédérale dans la protection des droits des

députés et des groupes. En Espagne, elle analyse les tensions entre Sénat, Congrès et gouvernement dans un bicamérisme asymétrique. Au Royaume-Uni, elle étudie la fragmentation partisane, la réforme de la Chambre des Lords et l'usage offensif des procédures par les *backbenchers*. En France, elle revient sur les effets de l'absence de majorité, notamment sur les textes financiers. En Italie, elle traite des derniers référendums et de la réforme du Règlement de la Chambre des députés. L'ensemble souligne la centralité des règles parlementaires dans les conflits institutionnels.

English

This chronicle presents recent developments in parliamentary law in several European democracies. In Germany, it highlights the role of the Federal Constitutional Court in protecting the rights of MPs and parliamentary groups. In Spain, it analyzes tensions between the Senate, Congress and Government within an asymmetric bicameral system. In the United Kingdom, it examines party fragmentation, reform of the House of Lords and the assertive use of parliamentary procedures by backbenchers. In France, it considers the effects of the absence of a parliamentary majority, particularly on financial legislation. In Italy, it addresses the most recent referendums and the reform of the Rules of Procedure of the Chamber of Deputies. Taken together, these developments underline the centrality of parliamentary rules in institutional conflicts.

INDEX

Mots-clés

droit parlementaire, bicamérisme, opposition parlementaire, procédure législative, juridictionnalisation, référendum

Keywords

parliamentary law, bicameralism, parliamentary opposition, legislative procedure, judicialisation, referendum

AUTEURS

Alexis Fourmont

Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
IDREF : <https://www.idref.fr/160632218>

Sarah Geiger

Universités de Hambourg et de Rostock
IDREF : <https://www.idref.fr/283967366>

Louise Thompson

Université de Manchester

IDREF : <https://www.idref.fr/227054970>

ORCID : <http://orcid.org/0000-0003-0676-9622>

Miguel Pérez-Moneo

Université de Barcelone

IDREF : <https://www.idref.fr/118571729>

ORCID : <http://orcid.org/0000-0001-9531-3437>

ISNI : <http://www.isni.org/0000000051249130>

Philippe Bachschmidt

Conseil d'État et Aix-Marseille Université

IDREF : <https://www.idref.fr/076896544>

ISNI : <http://www.isni.org/0000000431105307>

Nicola Lupo

LUISS Guido Carli, Rome

IDREF : <https://www.idref.fr/116500158>

ISNI : <http://www.isni.org/0000000035618303>

BNF : <https://data.bnf.fr/fr/16772670>