

La séance plénière

Points-clés

La séance plénière constitue un temps fort de la vie parlementaire car c'est dans l'hémicycle que sont adoptées les lois et que peut être mise en cause la responsabilité du Gouvernement. Une semaine de séance sur quatre est par ailleurs dédiée, hors période budgétaire, au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques.

La séance plénière est aussi appelée « séance publique », ce qui témoigne de l'importance attachée à la publicité des débats, élément essentiel de toute démocratie parlementaire.

Le Règlement de l'Assemblée nationale assigne une place et un rôle particuliers aux acteurs de la séance plénière : Président, rapporteurs, députés, Gouvernement.

Il énonce également les règles générales relatives aux débats et aux votes en s'attachant à faciliter l'expression de toutes les opinions.

« *La séance est ouverte* ». Par ces mots, prononcés par le président de séance, commence, à l'Assemblée nationale, une phase essentielle de la vie parlementaire : la séance publique. C'est en effet dans l'hémicycle que les députés exercent, dans leur plénitude, les pouvoirs qui leur sont dévolus par la Constitution : voter la loi, contrôler l'action du Gouvernement, évaluer les politiques publiques.

Assurer la publicité du débat, sans laquelle le régime représentatif cesserait d'être véritablement démocratique, constitue la raison d'être de la séance plénière. Pour son bon déroulement, ses acteurs – Président, députés, Gouvernement – ont une place et un rôle strictement définis et les discussions elles-mêmes doivent respecter certaines règles.

I. – LA SÉANCE EST PUBLIQUE

« *Les séances des deux assemblées sont publiques. Le compte rendu intégral des débats est publié au Journal officiel* » (article 33, alinéa premier, de la Constitution).

Le principe posé par la Constitution se traduit d'abord par la faculté, pour le public, d'accéder aux tribunes dans la limite des places disponibles et d'assister aux délibérations. Il exige également la publication d'un compte rendu intégral au *Journal officiel*. La presse dispose, par ailleurs, de facilités particulières pour se faire l'écho des travaux parlementaires. Enfin, la mise à disposition des images de la séance publique aux chaînes de télévision depuis 1994, l'ouverture du site internet de l'Assemblée nationale et la création d'une chaîne parlementaire contribuent à étendre « la capacité des tribunes » à l'ensemble des citoyens.

1. – LA PRÉSENCE DU PUBLIC

a) Les tribunes et l'accès du public

Les galeries et tribunes entourant l'hémicycle permettent au public d'assister à la séance. 273 places sont disponibles à cet effet. En outre, 191 places sont réservées à certaines personnalités officielles ainsi qu'aux « corps constitués », le corps diplomatique et le corps préfectoral notamment. Enfin, 198 places sont attribuées aux journalistes de la presse française et étrangère.

L'accès du public aux tribunes est organisé, à l'Assemblée nationale, par le XII de l'article 26 de l'Instruction générale du Bureau. Peuvent assister à la séance publique, sous réserve d'une vérification de leur identité :

- les dix premières personnes inscrites en ligne trois jours avant une séance, ou les trente premières personnes pour les séances autres que celles comportant des questions au Gouvernement ;
- les personnes munies d'un billet de séance ;
- les groupes bénéficiaires d'une autorisation collective.

b) La tenue du public

Aux termes de l'article 8 de l'Instruction générale du Bureau, le public admis dans les tribunes « *doit porter une tenue correcte. Il se tient assis, découvert et en silence ; il peut consulter les documents parlementaires et prendre des notes* ». Par ailleurs, il ne doit montrer aucune marque d'approbation ou d'improbation.

c) Une exception à la publicité des séances : le comité secret

L'article 33, alinéa 2, de la Constitution prévoit que chaque assemblée peut siéger en comité secret à la demande du Premier ministre ou d'un dixième de ses membres. Cette disposition a été appliquée pour la dernière fois le 19 avril 1940.

2. – LE COMPTE RENDU DE LA SÉANCE

Le droit du public d'accéder à la salle des séances s'accompagne de l'établissement d'un compte rendu officiel des débats, dont tout citoyen peut prendre connaissance.

Depuis 1848, il existe un compte rendu officiel *in extenso*, inséré, à partir de 1869, au *Journal officiel*.

a) Les modalités de la publicité des débats : le compte rendu intégral et la retransmission vidéo

L'Assemblée assure aujourd'hui la publicité des débats de deux manières :

- le compte rendu intégral est le procès-verbal de la séance. Sa publication au *Journal officiel* (Débats parlementaires - Assemblée nationale) permet à tout citoyen d'être informé du déroulement des séances publiques ;

- la retransmission vidéo des débats sur le site internet de l'Assemblée nationale, en direct comme en différé (avec la mise à disposition de l'ensemble des vidéos à la demande sur le site internet de l'Assemblée). Les images, produites et diffusées dans des conditions définies par le Bureau, sont réalisées par le département audiovisuel de l'Assemblée nationale. Elles sont mises à la disposition de « La Chaîne Parlementaire - Assemblée nationale » (LCP-AN) ainsi que de l'ensemble des autres chaînes de télévision qui en font la demande.

b) L'établissement du compte rendu intégral

Ce document est établi par la direction des comptes rendus « *sous l'autorité du Président et du Secrétaire général de l'Assemblée et de la Présidence* ».

Chargés du compte rendu, les rédacteurs des débats sont assis au pied de la tribune de l'orateur. Ils se relaient toutes les quinze minutes. Ils prennent des notes aussi complètes que possible sur l'intervention de l'orateur principal, sans négliger les interruptions, ni les mouvements de séance. Puis, de retour dans leur bureau, ils établissent un compte rendu en s'aidant d'un enregistrement numérique. La transposition en langage écrit de propos souvent improvisés doit respecter la pensée de l'orateur, mais nécessite une remise en forme pour éliminer les scories, imprécisions et maladroites de l'expression orale. Pour la partie législative des débats, le compte rendu doit aussi se conformer aux règles de procédure.

Le travail des rédacteurs est relu et éventuellement corrigé par des chefs de séance qui ont à tour de rôle la responsabilité du compte rendu de la séance à laquelle ils ont assisté. Les orateurs peuvent prendre connaissance de leurs interventions, avant publication, et y apporter des modifications purement formelles.

Le compte rendu intégral d'une séance est mis en ligne au fur et à mesure de son établissement sur le site internet de l'Assemblée, à la rubrique « Travaux parlementaires – Séance publique », où il est complet environ six heures après la fin des séances du matin et de l'après-midi, et le lendemain pour les séances de nuit. Une fois qu'il est définitivement établi, le compte rendu intégral définitif d'une séance est transmis et imprimé par des moyens internes pour être immédiatement distribué et adressé (en moyenne dans un délai de vingt-quatre heures) par voie informatique au *Journal officiel* qui en assure l'impression officielle.

3. – LA PRESSE PARLEMENTAIRE

L'Assemblée est largement ouverte à la presse écrite et audiovisuelle. Plus de 370 journalistes français sont accrédités, en permanence, au Palais Bourbon, ainsi qu'une vingtaine de leurs collègues étrangers, représentant plus d'une dizaine de pays. Des espaces de travail ainsi qu'une tribune de l'hémicycle sont à leur disposition.

Les sociétés de télévision, publiques et privées, retransmettent fréquemment les débats parlementaires et en diffusent régulièrement des extraits dans leurs programmes. Depuis 1957, la télévision est devenue un élément familier de la vie parlementaire. En outre, depuis 1982, les questions au Gouvernement sont retransmises en direct.

Une étape a été franchie par la loi du 30 décembre 1999 qui a créé « La Chaîne Parlementaire », véritable chaîne de télévision citoyenne, commune à l'Assemblée nationale et au Sénat tout en étant composée de deux sociétés juridiquement distinctes : LCP-AN et Public Sénat. La Chaîne Parlementaire est disponible, depuis le 31 mars 2005, en réception hertzienne sur le bouquet gratuit de la télévision numérique terrestre (TNT). Elle est également diffusée sur l'ensemble des réseaux câblés, bouquets satellitaires et accès ADSL ou fibre en vertu d'une disposition de la loi qui fait obligation aux opérateurs de mettre gratuitement les programmes de la chaîne à disposition de leurs abonnés.

Les diverses formations politiques doivent naturellement faire l'objet d'un traitement équitable de la part des moyens de communication audiovisuelle. Le Bureau de l'Assemblée a institué en son sein une délégation chargée de la communication et de la presse qui veille plus particulièrement à cette question.

II. – LES ACTEURS DU DÉBAT

L'hémicycle est avant tout un lieu de travail, c'est aussi une sorte de « sanctuaire » ; outre les députés et certains fonctionnaires de l'Assemblée, seuls les membres du Gouvernement et leurs collaborateurs sont admis à y pénétrer.

Le Président de la République lui-même n'a pas accès à la salle des séances, conformément au principe de la séparation des pouvoirs. Il communique avec les deux assemblées par des messages qu'il fait lire (article 18, alinéa premier, de la Constitution). Il ne peut prendre la parole que devant le Parlement réuni à cet effet en Congrès (article 18, alinéa 2, de la Constitution, issu de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008).

Depuis 1993, plusieurs personnalités étrangères, le plus souvent des chefs d'État ou de gouvernement, mais aussi parfois des responsables d'institutions internationales, ont été reçues dans l'hémicycle. Ces réceptions ne donnent généralement pas lieu à un échange entre la personnalité invitée et les députés, mais il est parfois arrivé que celle-ci, après son intervention liminaire, réponde à une question posée par un représentant de chaque groupe politique ¹.

1. – LES DÉPUTÉS

Le 17 juin 1789, les députés du tiers état se constituèrent en Assemblée nationale, invitant leurs collègues de la noblesse et du clergé à se joindre à eux. Cet acte eut une portée immense. La souveraineté se partageait désormais entre le Roi et les représentants de la Nation assemblés.

Aujourd'hui, l'Assemblée nationale compte 577 députés (effectif maximum en vertu du troisième alinéa de l'article 24 de la Constitution, dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008). Sous l'autorité du Président de l'Assemblée

¹ M. José-Luis Zapatero, Président du Gouvernement du Royaume d'Espagne, en mars 2005, et M. José Manuel Barroso, Président de la Commission européenne, en janvier 2006.

nationale, les présidents de groupe procèdent, en début de législature, à la division de l'hémicycle en secteurs. Une fois cette division effectuée, chaque président affecte une place à chacun des membres de sa formation à l'intérieur du secteur qui lui est attribué.

C'est de sa place que le député vote à main levée ou par assis et levé selon les procédures de droit commun ou par procédé électronique lorsqu'il y a lieu à scrutin public.

Après autorisation du président de séance, le député peut prendre la parole depuis les travées. La tribune est réservée aux interventions les plus importantes.

2. – LE PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Dominant l'hémicycle, le Président – ou le vice-président qui le supplée – occupe, au-dessus de la tribune de l'orateur, le fauteuil (le « perchoir ») qui fut celui de Lucien Bonaparte lorsqu'il présidait le Conseil des Cinq Cents. L'article 52 du Règlement prévoit que « *le Président ouvre la séance, dirige les délibérations, fait observer le Règlement et maintient l'ordre ; il peut, à tout moment, suspendre ou lever la séance* ».

Il a pour règle d'exercer ses fonctions en dehors de toute considération partisane. La séance exige de celui qui la dirige une attention constante, afin de concilier deux conditions indispensables au déroulement régulier des procédures : faire respecter le Règlement et permettre à toutes les opinions de s'exprimer.

Le nombre des séances exclut que le Président de l'Assemblée en assure en permanence la présidence. Six vice-présidents alternent avec lui au fauteuil. La répartition de ces postes est effectuée au sein du Bureau de façon à tenir compte de la composition politique de l'Assemblée.

3. – LE PRÉSIDENT DE SÉANCE

Conformément au Règlement, le Président ouvre la séance. Cette procédure n'est pas purement formelle. Tant que les mots sacramentels « *la séance est ouverte* » n'ont pas été prononcés, nul n'a le droit de prendre la parole.

a) Les annonces, avant l'examen des affaires à l'ordre du jour

Avant d'aborder l'ordre du jour, le président de séance fait part à l'Assemblée des informations qui la concernent (par exemple, la démission ou le remplacement d'un député), puis des communications officielles adressées par le Premier ministre (par exemple, la convocation du Parlement en session extraordinaire). Le président de séance peut aussi adresser le salut de l'Assemblée à une délégation de parlementaires étrangers présents dans les tribunes, officiellement invités par l'un de ses organes, exprimer l'émotion de l'Assemblée à la suite d'un événement particulièrement dramatique ou rendre hommage à la mémoire d'un député décédé pendant son mandat.

b) La direction des débats

En vertu de l'article 52 du Règlement, le Président fait observer le Règlement et maintient l'ordre. Il donne la parole à l'orateur qu'il peut inviter à conclure lorsqu'il estime l'Assemblée suffisamment informée, lui retirer la parole s'il s'écarte de la question à débattre ou, au contraire, l'autoriser, dans l'intérêt du débat, à poursuivre son intervention au-delà du temps qui lui a été initialement attribué.

Le Président lève la séance et peut la suspendre si nécessaire.

Afin de l'aider dans sa tâche, en particulier dans le cadre de la procédure du temps législatif programmé (voir *infra*), le Président dispose de renseignements sur le temps de parole écoulé fournis par un dispositif de chronométrage. En cas de désordre, il peut couper les micros de la salle. Si l'ordre ne revient pas, il suspend la séance.

L'examen des textes législatifs (qui peuvent s'accompagner d'un nombre élevé d'amendements) nécessite une très grande vigilance de la part du Président ; il est assisté dans cette tâche par les fonctionnaires du secrétariat général de l'Assemblée et de la Présidence et de la direction de la Séance qui se tiennent derrière lui. De l'ordre d'appel des amendements et de leur compatibilité peuvent dépendre, en effet, la qualité de la rédaction, sinon la cohérence interne, des lois adoptées.

4. – LES PRÉSIDENTS ET LES RAPPORTEURS DES COMMISSIONS

Les présidents des commissions et les rapporteurs qu'elles désignent ont un rôle essentiel en séance publique. Une place leur est spécialement réservée au premier rang, le « banc des commissions ».

Pivot de la procédure législative, le rapporteur est investi d'une double fonction : étudier le texte en vue de son examen par la commission et, en séance, présenter le texte adopté par celle-ci ou les positions prises par la commission s'agissant des textes pour lesquels la discussion porte encore sur le texte du Gouvernement ou sur le texte transmis par l'autre assemblée (révisions constitutionnelles, projets de loi de finances et projets de loi de financement de la sécurité sociale). Ses interventions permettent d'éclairer l'ensemble des députés sur la teneur du texte en discussion. En plus de son exposé général, le rapporteur donne l'avis de la commission sur chacun des amendements présentés.

Le président et le rapporteur de la commission disposent de nombreuses prérogatives. Ainsi un droit inconditionnel de parole leur est reconnu ; leurs interventions ne sont pas décomptées du temps de leur groupe dans le cadre de la procédure du temps législatif programmé ; les suspensions de séance, les votes par division, les votes par scrutin public, la réserve ou la priorité, qui modifient l'ordre de la discussion, et les secondes délibérations, dont l'objet est de demander à l'Assemblée une ultime modification du texte en discussion, sont de droit à leur demande ; ils sont assistés par des fonctionnaires de l'Assemblée.

Les rapporteurs des commissions pour avis bénéficiaient par le passé de plusieurs prérogatives en séance publique comparables à celles du rapporteur de la commission au fond. La résolution du 4 juin 2019 a néanmoins recentré leur rôle sur les travaux en commission, justifiant la suppression de ces prérogatives – à l’exception des saisines pour avis sur les projets de loi de finances, qui continuent de s’exercer selon les règles antérieures. Ainsi, sauf lorsque la commission saisie au fond a délégué l’examen de certains articles à une commission pour avis en application de l’article 87, alinéa 2, du Règlement, les rapporteurs pour avis ne disposent plus de temps de parole spécifique en séance publique ; en outre, leurs interventions sont décomptées du temps de leur groupe quand est appliqué le temps législatif programmé.

5. – LES PRÉSIDENTS DE GROUPE

Avant le débat dans l’hémicycle, les présidents de groupe réunissent les députés de leur formation pour déterminer la position que celle-ci défendra publiquement, définir la tactique qui sera suivie et arrêter le sens de leurs votes, notamment au moment du scrutin final.

Pendant la séance, ils peuvent obtenir, de droit, des suspensions de séance pour réunir leur groupe ou des scrutins publics sur les décisions qu’ils jugent les plus importantes. En cas d’absence, ils confient le soin d’exercer ces compétences à un membre de leur groupe désigné par eux. En revanche, ils doivent impérativement être présents en personne dans l’hémicycle s’ils veulent demander, avant un scrutin, la vérification du *quorum*, c’est-à-dire de la présence dans l’enceinte de l’Assemblée nationale de la majorité absolue des membres de l’Assemblée (procédure qui requiert, depuis la réforme du Règlement du 27 mai 2009, la présence dans l’hémicycle de la majorité des députés qui constituent le groupe à l’origine de la demande).

Dans le cadre du temps législatif programmé, les présidents de groupe disposent de prérogatives particulières (voir *infra*).

6. – LE GOUVERNEMENT

Au premier rang des travées, à côté de celui des commissions, se trouve le « banc des ministres ».

Le Gouvernement est systématiquement représenté par l’un de ses membres durant les séances. Les exceptions sont rares (les seuls cas ont pu concerner la discussion de propositions de résolution). Présent, le Gouvernement peut intervenir en toute circonstance. Mais quelle que soit l’importance des pouvoirs dont il dispose, il doit en user dans le respect des règles et des usages en vigueur au sein du Parlement.

Les textes d’origine gouvernementale, déposés par le Premier ministre en application de l’article 39 de la Constitution, sont présentés par un ministre chargé d’en exposer les motifs et d’en soutenir la discussion. Dans la plupart des débats législatifs, ce ministre siège seul au banc du Gouvernement.

Le Premier ministre engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou, éventuellement, sur une déclaration de politique générale. Il peut également engager la responsabilité du Gouvernement sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale ou, une fois par session, sur un autre projet ou une autre proposition de loi. Enfin, dans les cas où est mise en cause la responsabilité du Gouvernement par le dépôt d'une motion de censure, c'est au Premier ministre qu'il appartient de défendre la politique de son Gouvernement. Il peut aussi présenter les projets de loi les plus importants. De même, il répond aux questions au Gouvernement dont la portée politique lui semble l'exiger.

Le ministre ou secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement représente le Gouvernement auprès de l'Assemblée. Il est informé du déroulement de l'ensemble des débats et s'assure qu'il sera compatible avec l'ordre du jour établi. Il est l'interlocuteur permanent des organes de l'Assemblée et participe aux travaux hebdomadaires de la Conférence des présidents.

La discussion d'un projet ou d'une proposition est l'occasion d'un dialogue constant entre les députés et le Gouvernement. Au cours de ce dialogue, le Gouvernement obtient la parole quand il la demande et dispose des prérogatives que le Règlement lui reconnaît, comme aux commissions ; à sa demande sont de droit : les suspensions de séance, les scrutins publics, la réserve ou la priorité, la seconde délibération. Mais surtout, il peut recourir aux procédures qui lui ont été reconnues par la Constitution de 1958 : adoption d'un texte sans vote dans les conditions évoquées ci-dessus (article 49, alinéa 3), opposition de l'irrecevabilité législative (article 41), opposition à la discussion des amendements qui n'ont pas été préalablement soumis à la commission (article 44, alinéa 2), « vote bloqué » sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par lui (article 44, alinéa 3).

III. – LE DÉROULEMENT DES DÉBATS

La date et l'heure de séance sont déterminées par des dispositions constitutionnelles et réglementaires. La physionomie du débat dépend de la nature de la mission exercée par les députés : dans l'hémicycle, l'Assemblée vote la loi, mais aussi contrôle l'action du Gouvernement et évalue les politiques publiques.

1. – LE VOTE DE LA LOI

La discussion en séance d'un texte législatif s'organise en plusieurs phases : la présentation du texte par le Gouvernement et la commission ; l'examen d'une éventuelle motion de rejet préalable ; la discussion générale ; la discussion des articles et des amendements qui s'y rattachent. Les règles ne sont pas les mêmes selon qu'il est fait usage ou non de la procédure du temps législatif programmé.

a) *La présentation du texte par le Gouvernement et la commission*

La discussion d'un projet ou d'une proposition de loi en séance s'engage par la présentation de celui ou celle-ci par le Gouvernement et la commission. Dans la plupart

des cas, c'est le Gouvernement qui s'exprime le premier. Le rapporteur de la commission n'intervient en premier que dans deux cas : la discussion en première lecture d'une proposition de loi déposée à l'Assemblée et la lecture des conclusions d'une commission mixte paritaire.

Le temps de parole du Gouvernement n'est pas limité. L'intervention du rapporteur de la commission est quant à elle généralement limitée à 10 minutes, sauf décision contraire de la Conférence des présidents et sauf pour les lectures des textes d'une commission mixte paritaire et pour les lectures définitives, pour lesquelles le temps d'intervention est de 5 minutes.

Les rapporteurs des commissions saisies pour avis qui bénéficient d'une délégation au fond peuvent intervenir après le rapporteur au fond, pour une durée de généralement cinq minutes.

Le président de la commission au fond, de droit, ou d'une commission saisie pour avis, si celle-ci a reçu une délégation au fond, peut s'exprimer après l'intervention des rapporteurs. La durée de l'intervention du président d'une commission, en tout état de cause au plus égale à celle du rapporteur, est en général fixée à 5 minutes.

b) La motion de rejet préalable

La motion de rejet préalable, dont l'objet est de faire reconnaître que le texte est contraire à une ou plusieurs dispositions constitutionnelles ou de faire décider qu'il n'y a pas lieu à délibérer, et dont l'adoption entraîne le rejet du texte, est examinée avant la discussion générale.

Une motion de rejet préalable ne peut cependant pas être déposée sur deux catégories de textes : ceux faisant l'objet d'une procédure d'examen simplifiée et les propositions de résolution déposées en application de l'article 34-1 de la Constitution. Tel est également le cas sur les textes inscrits dans le cadre d'une journée réservée à l'opposition ou à un groupe minoritaire depuis une décision de la Conférence des présidents prise dans le prolongement de la résolution modifiant le Règlement du 4 juin 2019.

Les réformes successives du Règlement, notamment en 2006, 2009 puis 2019, se sont traduites par une diminution progressive du nombre des motions de procédure et de la durée de leur présentation. La résolution du 27 mai 2009 a ainsi fusionné les anciennes « exception d'irrecevabilité » (visant à démontrer la contrariété à une ou plusieurs dispositions constitutionnelles) et « question préalable » (tendant à faire décider qu'il n'y a pas lieu à délibérer) en une unique motion dite de « rejet préalable » ayant ce double objet. La résolution du 4 juin 2019 a quant à elle supprimé la motion de renvoi en commission, dont l'effet était, en cas d'adoption, de suspendre le débat jusqu'à la présentation par la commission d'un nouveau rapport.

Depuis cette même réforme de juin 2019, la durée de la défense d'une motion de rejet préalable est limitée à quinze minutes en première lecture et dix minutes à partir de

la deuxième, sauf décision contraire de la Conférence des présidents. Cette durée est de cinq minutes dans le cas où l'Assemblée statue définitivement sur un texte.

b) La discussion générale

Jusqu'à la réforme du Règlement du 4 juin 2019, la Conférence des présidents organisait la discussion générale d'un texte en fixant sa durée globale, répartie ensuite entre les groupes politiques en tenant compte de leurs effectifs.

En dehors des cas où il est décidé de recourir à la procédure du temps législatif programmé (voir *infra*), la Conférence des présidents attribue désormais, selon les textes, un temps de parole de cinq ou dix minutes à chaque groupe. Un député n'appartenant à aucun groupe peut s'exprimer pour une durée qui est toujours égale à cinq minutes. La Conférence conserve néanmoins la possibilité de retenir une durée et un nombre d'orateurs différents pour un texte déterminé. Enfin, lors de la discussion des textes inscrits dans une « niche », l'orateur du groupe d'opposition ou minoritaire qui en est à l'initiative dispose d'une durée de dix minutes.

L'ordre des orateurs est déterminé de façon à permettre une alternance entre les groupes. Ainsi, à mesure que se succèdent les débats, chaque groupe est assuré de bénéficier, à son tour, de la place recherchée de « premier orateur ».

Pendant la séance, le Président est chargé de veiller au respect par chaque intervenant du temps qui lui a été attribué. Les députés qui s'expriment à la tribune disposent d'un chronomètre placé à côté des micros. Un voyant lumineux rouge situé au même endroit clignote quand le temps de parole est épuisé.

c) Les interventions sur les articles et les amendements

L'examen des articles des projets et des propositions de loi ainsi que des amendements qui s'y rattachent donne lieu à des interventions plus ponctuelles et plus techniques.

Sur les articles proprement dits, chaque député peut, de sa propre initiative, s'inscrire pour une durée de deux minutes, dans la limite d'un orateur par groupe et d'un député n'appartenant à aucun groupe. L'Assemblée passe ensuite à la discussion des amendements. Peuvent alors prendre la parole pour deux minutes : l'auteur de l'amendement ; le Gouvernement (dont le temps n'est pas limité) ; le président, le rapporteur de la commission saisie au fond ou le rapporteur de la commission saisie pour avis en cas de délégation d'articles en application de l'article 87, alinéa 2 ; deux orateurs, dont un au moins d'opinion contraire.

Cette phase du débat, bien que très réglementée, engendre fréquemment de vifs échanges. Dans l'intérêt de la discussion, les présidents de séance admettent souvent les interruptions qui permettent la confrontation des arguments. Certains amendements importants donnent ainsi lieu à de larges discussions.

d) Le recours au temps législatif programmé

La procédure du temps législatif programmé, prévue par les articles 49 et 55 du Règlement, permet à la Conférence des présidents de fixer la durée non seulement de la discussion générale mais de l'ensemble d'un texte, y compris l'examen de ses articles. Il s'agit d'une faculté. Le temps législatif programmé n'est pas applicable aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale, ni aux lois constitutionnelles.

La Conférence des présidents fixe le temps alloué aux groupes et aux députés non-inscrits. Le temps de parole des commissions au fond ainsi que du Gouvernement n'est pas limité.

La fixation du temps s'opère selon des principes qui figurent dans le Règlement et qui sont destinés à préserver le droit d'expression des groupes en général et des groupes d'opposition en particulier (lesquels se voient attribuer environ 60 % du temps des groupes).

Les présidents des groupes disposent de prérogatives qui leur permettent, le cas échéant, d'obtenir que le temps alloué aux groupes soit augmenté (temps législatif programmé dit allongé ou exceptionnel), voire de s'opposer à la mise en œuvre du temps législatif programmé.

La résolution du 4 juin 2019 a en outre donné aux présidents de groupe la faculté de bénéficier d'un allongement du temps de parole alloué à leur seul groupe, une fois par session, dans une limite maximale fixée par la Conférence des présidents. Cet allongement n'est toutefois pas cumulable avec celui dont bénéficie l'ensemble des groupes au titre du temps législatif programmé exceptionnel.

La réforme du Règlement de juin 2019 a également consacré la pratique permettant à un président de groupe de transférer la moitié de son temps de parole personnel, fixé à une heure, à un membre de son groupe.

Le temps étant globalisé, la plupart des interventions ne sont soumises à aucune limite de durée (c'est le cas, par exemple, des interventions sur la motion de rejet préalable, sur un article ou sur un amendement).

Toutes les interventions des députés sont décomptées du temps des groupes, sauf celles du président et du rapporteur de la commission saisie au fond, ainsi que celles des présidents des groupes dans la limite d'une heure.

Lorsqu'un groupe a épuisé le temps qui lui a été attribué, la parole est refusée à ses membres. Dès lors, tout amendement déposé par un député appartenant à ce groupe est mis aux voix sans débat. Le président du groupe ne peut plus demander de scrutin public, excepté sur l'ensemble du texte. Toutefois, le président de séance demande l'avis de la commission et du Gouvernement sur les amendements déposés par les membres de ce groupe afin d'éclairer le vote de l'Assemblée.

À l'issue de l'examen des articles, les députés ont la possibilité d'effectuer une explication de vote personnelle d'une durée de deux minutes maximum, y compris si le temps attribué à leur groupe – ou, le cas échéant, aux députés non-inscrits – est épuisé.

e) Les votes

Au cours de l'examen en séance d'un texte législatif, tous les votes sont publics et s'expriment :

- à main levée (ou par assis et levé en cas de doute sur le décompte des mains levées) ;
- par scrutin public ordinaire (ce vote est de droit sur décision du Président ou sur demande du Gouvernement, de la commission saisie au fond ou du président d'un groupe politique ; il peut également être décidé par la Conférence des présidents lorsque celle-ci souhaite organiser, en pratique pour le vote sur l'ensemble des textes les plus importants, un vote « solennel ») ; il a lieu par procédé électronique.

2. – LE CONTRÔLE ET L'ÉVALUATION

Les députés peuvent également exercer dans l'hémicycle leur mission constitutionnelle de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques.

D'ailleurs, l'article 48 de la Constitution, dans sa rédaction en vigueur depuis le 1^{er} mars 2009, consacre une semaine de séance sur quatre au contrôle et à l'évaluation, sous réserve de l'examen des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour lequel le Gouvernement dispose d'une priorité.

En outre, aux termes du dernier alinéa de l'article 48 de la Constitution, « *une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires (...), est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement* ».

Ces activités de contrôle et d'évaluation peuvent prendre, en séance, des formes diverses.

a) La mise en cause de la responsabilité du Gouvernement

Le pouvoir de mettre en cause par un vote l'existence même du Gouvernement, qui constitue la caractéristique première des régimes parlementaires, s'exerce dans l'hémicycle.

L'article 20 de la Constitution dispose que le Gouvernement est « *responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50* ».

L'article 49 de la Constitution définit trois procédures de mise en cause de la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale : l'engagement de la

responsabilité du Gouvernement sur son programme ou une déclaration de politique générale (alinéa 1), la motion de censure à l'initiative des députés (alinéa 2), l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le vote d'un texte (alinéa 3). Conformément à l'article 50, cette mise en cause peut aboutir à la démission du Gouvernement, remise par le Premier ministre au Président de la République.

Les débats sont organisés par la Conférence des présidents. Le vote a lieu par scrutin public à la tribune. Pour en accélérer le déroulement, il peut être organisé dans les salons voisins de l'hémicycle, ce qui permet d'ouvrir plusieurs bureaux de vote. Cette pratique est devenue systématique depuis quelques années.

b) La semaine de contrôle

L'ordre du jour de la semaine de contrôle et d'évaluation est fixé par l'Assemblée, sur proposition de la Conférence des présidents. L'Assemblée peut cependant décider d'y inscrire des textes législatifs.

Cette semaine peut être consacrée à débattre de déclarations faites par le Gouvernement, à examiner des résolutions ou à tenir des séances de questions (voir *infra*). Des débats peuvent également être organisés à l'initiative d'une commission ou d'un groupe. L'article 48 du Règlement prévoit que chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire obtient de droit l'inscription d'un sujet d'évaluation ou de contrôle à l'ordre du jour de cette semaine.

Certains de ces débats d'initiative parlementaire sont susceptibles de s'appuyer sur les rapports des missions d'information ou des commissions d'enquête ou encore sur les rapports des commissions portant sur l'application d'une loi.

Une séance est réservée par priorité aux questions européennes.

Le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques peut faire des propositions à la Conférence des présidents concernant l'ordre du jour de la semaine de contrôle. Il peut, en particulier, proposer l'organisation, en séance publique, de débats sans vote ou de séances de questions portant sur les conclusions de ses rapports ou sur celles des rapports des missions d'information.

Depuis la XIII^e législature, certains débats de contrôle sont organisés en salle Lamartine. Ces débats délocalisés permettent d'accueillir des personnalités extérieures et suscitent des échanges spontanés. Ils bénéficient des mêmes conditions de publicité que les débats dans l'hémicycle.

c) Les déclarations suivies d'un débat

L'article 50-1 de la Constitution permet à un groupe parlementaire de demander au Gouvernement de faire, devant l'une ou l'autre des assemblées, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à débat. Le Gouvernement peut également prendre l'initiative d'une telle déclaration. Il peut décider que celle-ci fera l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité.

Pour le débat auquel donne lieu la déclaration du Gouvernement, la Conférence des présidents fixe le temps global attribué aux groupes et aux députés n'appartenant à aucun groupe. Le temps imparti aux groupes est attribué pour moitié aux groupes d'opposition. Chaque moitié est ensuite répartie entre les groupes d'opposition, d'une part, et les autres groupes, d'autre part, en proportion de leur importance numérique. Chaque groupe dispose d'un temps minimum de dix minutes, et un temps minimum de cinq minutes est attribué à un député n'appartenant à aucun groupe.

Lorsque le Gouvernement a décidé que sa déclaration donnerait lieu à un vote, la Conférence des présidents peut autoriser des explications de vote. Dans ce cas, la parole est accordée, pour cinq minutes, après la clôture du débat, à un orateur de chaque groupe. Le vote a lieu par scrutin public à la tribune.

d) Les résolutions

L'article 34-1 de la Constitution, issu de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, permet aux assemblées de voter des résolutions, lesquelles peuvent être présentées par les députés individuellement ou au nom d'un groupe par son président.

La résolution est l'acte par lequel une assemblée émet un avis sur une question déterminée : son objet n'est pas de mettre en jeu la responsabilité du Gouvernement et celui-ci peut la déclarer irrecevable lorsqu'il estime que tel est le cas.

Les résolutions sont débattues en séance : elles ne sont pas renvoyées en commission ; elles ne peuvent faire l'objet d'aucun amendement. Leur inscription à l'ordre du jour peut être demandée par les présidents des groupes, les présidents des commissions, voire par le Gouvernement.

Cette inscription ne peut intervenir moins de six jours francs après le dépôt du texte ; elle ne peut concerner une proposition de résolution dont le Président aura constaté qu'elle a le même objet qu'une proposition antérieure inscrite à l'ordre du jour de la même session ordinaire.

e) Les questions

La tenue de séances de questions au Gouvernement chaque semaine, y compris durant les sessions extraordinaires depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, est un élément marquant du rythme de travail de l'Assemblée. Cet exercice a été profondément rénové par la réforme du Règlement du 4 juin 2019 et des décisions prises par la Conférence des présidents le 23 juillet suivant.

La résolution du 4 juin 2019 a modifié l'article 133 du Règlement qui dispose désormais que « la moitié au moins », et non plus seulement « la moitié », des questions au Gouvernement est posée par des députés membres d'un groupe d'opposition. En pratique, la Conférence des présidents du 23 juillet 2019 a décidé que les deux tiers des 26 questions seraient posées par les groupes d'opposition. Le Règlement prévoit par ailleurs qu'au cours de chaque séance, chaque groupe pose au moins une question, et que la première question est de droit attribuée à un groupe d'opposition ou minoritaire,

ou à un député n'appartenant à aucun groupe. Afin de donner plus de vivacité aux échanges et de favoriser le dialogue entre les députés et le Gouvernement, la Conférence du 23 juillet 2019 a en outre mis en place à compter du 1^{er} octobre 2019 un « droit de réplique » pour l'auteur de la question, et un droit de contre-réplique par le ministre interrogé. Le temps de parole global de l'auteur d'une question comme celui du ministre est limité à deux minutes, incluant l'éventuelle réplique.

La Conférence des présidents du 23 juillet 2019 avait réduit de deux à une le nombre de séances consacrées chaque semaine de session ordinaire aux questions au Gouvernement : cette séance durait deux heures environ et se tenait le mardi en début d'après-midi. La Conférence des présidents du 14 novembre 2023 a décidé de rétablir, à titre expérimental, à compter du mardi 21 novembre 2023, deux séances de questions au Gouvernement par semaine, sans modifier le nombre, ni la répartition, ni la durée des questions. Elles se tiennent le mardi à 15 heures et le mercredi à 14 heures. En outre, la Conférence des présidents du 2 avril 2024 a décidé de réserver, de nouveau à titre expérimental, cinq séances du mercredi à des questions au Premier ministre. À l'issue de ces expérimentations, la Conférence des présidents statuera sur la question de la pérennisation de cette nouvelle organisation.

Les séances de questions orales sans débat permettent, quant à elles, d'obtenir une réponse ministérielle précise sur un sujet donné, lequel est souvent d'intérêt local. Elles trouvent naturellement place dans les semaines de contrôle, le mardi matin et le jeudi matin, mais des mardis matins de semaines de l'Assemblée ou du Gouvernement ont pu leur être également consacrés. La moitié des questions est posée par des députés d'opposition et il est tenu compte de l'effectif des groupes pour leur répartition. Le temps disponible par question est fixé à six minutes : il comprend la question elle-même, la réponse du Gouvernement et, éventuellement, la réplique par l'auteur de la question.

Enfin, des séances de questions à un ministre peuvent être organisées dans le cadre des semaines de contrôle. Les groupes disposent d'une grande liberté dans le choix du ou des ministres interrogés et ces séances ne se fondent pas nécessairement sur des travaux parlementaires préalables. Les questions peuvent porter sur l'ensemble du champ de compétences d'un ministère ou sur un thème prédéterminé. La Conférence des présidents arrête les modalités de ces séances.

Juillet 2024