

## PROPOS INTRODUCTIF - CONFÉRENCE DE PRESSE DU 9 MAI 2018

BONJOUR À TOUS, MERCI D'ÊTRE VENUS NOMBREUX.

Le Gouvernement vient de déposer en Conseil des ministres son projet de loi constitutionnelle.

C'est l'aboutissement d'un projet annoncé par le Président de la République au Congrès en juillet dernier.

Les assemblées ont accepté de répondre à la demande du Président de la République en lui remettant leurs contributions.

Leurs groupes de travail respectifs ont émis des propositions. Je vous avais présenté le 24 janvier les 40 propositions du groupe de travail du Sénat.

Nous attendons les projets de textes organique et ordinaire qui devaient être présentés ce matin qui finalement le seront le 23 mai.

Si cette conférence de presse est consacrée au texte relatif à la révision constitutionnelle qui a été présenté ce matin, je répondrai bien sûr aux questions sur les 2 autres volets, notamment le droit électoral et la juste représentation des territoires, mais les textes sont encore au Conseil d'État.

Devant le Parlement réuni en Congrès le Président de la République affirmait, je le cite : qu'il « n'est pas de République forte sans institutions puissantes ». Il assurait par ailleurs que la révision constitutionnelle ne pouvait avoir « pour but de nourrir cet antiparlementarisme ambiant ».

Je ne pouvais qu'être d'accord avec ces déclarations. C'est pourquoi je me suis toujours montré ouvert à la révision en y mettant notamment deux conditions : le respect des droits du Parlement et la juste représentation des territoires.

Si les dispositions qui concernent le CSM, la CJR, la présence des anciens présidents au Conseil Constitutionnel ne présentent pas de difficultés majeures, je constate que le texte qui nous est soumis ne correspond pas à l'esprit de la déclaration du Congrès et ce malgré l'alerte que j'ai adressée au Président de la République par courrier le 17 avril. Il ne correspond pas non plus à la tonalité des échanges que j'entretiens avec le Gouvernement depuis le Congrès.

Au-delà des mesures à forte visibilité qui ont focalisé l'attention (interdiction du cumul dans le temps, réduction du nombre de parlementaires, proportionnelle), pour la première fois dans l'histoire de la Vème République, un projet de révision constitutionnelle fait régresser les droits du Parlement. Il porte atteinte à des droits et principes essentiels et, par-là, à l'équilibre des pouvoirs :

- le droit d'amendement ;
- l'ordre du jour partagé ;
- le bicamérisme.

**Je crois à la nécessité d'un exécutif fort.**

**Et un Parlement fort est indispensable à un exécutif fort.**

C'est le fondement d'une démocratie représentative et le non-respect de ce principe conduirait à un déséquilibre démocratique :

- Un Gouvernement qui n'est pas attentif à la représentation nationale ;
- Un Gouvernement qui n'est pas canalisé dans la production législative ;
- Un gouvernement qui est moins soumis au contrôle du Parlement c'est un Gouvernement qui fragilise son action.
- 

Préserver les pouvoirs du Parlement c'est préserver les fondements de la démocratie représentative. Affaiblir le Parlement c'est risquer de déplacer le débat dans la rue.

**Quelles sont dans les dispositions proposées celles qui affaiblissent cet équilibre démocratique que j'évoquais ? Le sujet est un peu technique mais il est fondamental :**

- **Un parlementaire ne pourrait plus déposer d'amendement, sans lien direct avec le texte examiné, dès la première lecture [article 45 de la Constitution<sup>1</sup> – article 3 du PJLC]**

Une telle règle briderait de manière excessive le droit d'amendement des parlementaires.

Paradoxalement elle porterait également une atteinte excessive au droit d'amendement du Gouvernement, qui dispose aujourd'hui, en première lecture, d'un instrument lui permettant des ajustements ou des ajouts parfois utiles. Très vite, il serait conduit à multiplier les textes « fourre-tout », portant diverses dispositions pour garder une marge de manœuvre.

C'est exactement l'inverse de l'objectif que nous poursuivons : celui de l'efficacité des procédures et de la qualité de la loi.

Si une telle règle existait, nous n'aurions jamais pu adopter :

- dans la loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, un amendement du Gouvernement visant à protéger l'identité des membres des forces spéciales et des membres des unités d'intervention spécialisées dans la lutte contre le terrorisme<sup>2</sup> ;
- dans la loi d'août 2017 pour la confiance dans l'action publique, un amendement du rapporteur du Sénat relatif au statut des collaborateurs parlementaires<sup>3</sup>.

- **Le Gouvernement porte atteinte à ce qui fait l'intérêt du bicamérisme : la navette parlementaire [article 5 du PJLC]**

La navette parlementaire est l'une des conditions de la qualité de la loi. Elle n'est pas du « temps perdu ». Son objectif est de permettre l'enrichissement des textes par une seconde lecture. Je constate que le Gouvernement est très satisfait de pouvoir compter sur la lecture au Sénat du texte sur la réforme de la SNCF (cf déclaration du Premier ministre le 7 mai).

---

<sup>1</sup> Article 45 de la Constitution : recevabilité des amendements ayant un lien, même indirect, avec le texte.

<sup>2</sup> Introduit par l'adoption par la commission des lois de l'Assemblée nationale d'un amendement du Gouvernement, l'article renforce la protection de l'identité des personnels militaires membres des forces spéciales et des personnels membres des unités d'intervention spécialisées dans la lutte contre le terrorisme. À cet effet, il tend à réprimer plus sévèrement la révélation et la divulgation de toute information susceptible de conduire à la découverte de l'identité de ces personnes.

<sup>3</sup> Introduit par l'adoption par la commission des lois du Sénat d'un amendement du rapporteur, l'article permet la reconnaissance, au niveau législatif, du travail des collaborateurs parlementaires et la possibilité, pour ces derniers, de bénéficier d'un accompagnement personnalisé de Pôle emploi afin de faciliter leur reconversion dans le secteur public ou privé.

Je tiens à rappeler que plus de 50 % des amendements du Sénat se retrouve dans la loi, c'est qu'ils doivent être utiles !

Mais selon la rédaction proposée, les députés ne se prononceraient à aucun moment de la procédure législative sur le texte adopté par le Sénat, sauf sur les textes relatifs aux collectivités territoriales. Il donnerait en réalité les pouvoirs législatifs à la seule Assemblée nationale et à sa majorité. Le fait majoritaire dominerait.

Et les députés ne disposeraient alors véritablement du droit d'amender qu'en première lecture, puisque lors de la lecture définitive, aucun sujet nouveau ne pourrait être amené dans le débat sans l'accord du Gouvernement. Conjugée à la restriction du droit d'amendement dès la première lecture, cette procédure ne peut être interprétée autrement que comme une forme de mise sous « tutelle » du pouvoir législatif.

- **Le 3ème sujet concerne l'ordre du jour [article 8 du PJLC]**

Comme le Gouvernement, je pense qu'il faut examiner les problèmes que soulève l'organisation de l'ordre du jour et nous y sommes ouverts.

Nous en avons d'ailleurs débattu avec François de Rugy et avons proposé des pistes pour une meilleure organisation.

Mais pas en sacrifiant le principe d'ordre du jour partagé qui est un acquis majeur de la révision constitutionnelle de 2008.

Le projet de loi crée une nouvelle super priorité gouvernementale sur l'ordre du jour parlementaire. Il lui permettrait de préempter arbitrairement l'ordre du jour réservé aux assemblées pour, dans les faits, 90 % des textes !

Même le Conseil d'État partage cette analyse !

Ce texte porterait atteinte également aux droits des groupes minoritaires et d'opposition puisque le temps dévolu à l'initiative parlementaire serait considérablement réduit.

De surcroît, le texte proposé permettrait l'immixtion du Gouvernement dans les semaines de contrôle.

## **Je résume :**

On conditionne le droit d'amendement, on vide de son utilité la navette parlementaire et on préempte l'ordre du jour du Parlement. Je ne vois pas comment on pourrait nous expliquer que ces dispositions ne vont pas dans le sens de l'affaiblissement du Parlement bicaméral et de la reconcentration du pouvoir par l'exécutif.

Je vous invite à revoir la dernière séquence de l'examen du projet de loi « asile et immigration » débattu à l'Assemblée nationale : pas un seul amendement de l'opposition repris, exclusion du groupe majoritaire du seul député ayant voté contre le texte. Ça promet !

\*\*\*

Bien sûr que la procédure parlementaire doit être plus fluide.

Bien sûr que le Parlement doit mieux travailler. Au Sénat nous avons déjà engagé des réformes : irrecevabilité au titre de l'article 41 (caractère réglementaire ou non normatif d'une disposition), mise en œuvre sans concession de l'article 45, procédure de législation en commission, mise en place du dispositif « BALAI » (Bureau d'annulation des lois anciennes et inutiles) qui supprime les lois obsolètes ou inutiles.

Bien sûr qu'on peut aller plus loin.

C'est le sens des propositions que les deux assemblées ont formulées pour mieux faire la loi et mieux contrôler le Gouvernement et je parlerai du Sénat. Pour n'en citer que quelques-unes :

- Renforcer le contenu des études d'impact ;
- S'appuyer sur des moyens d'expertises indépendants ;
- Doter le Parlement de la capacité de saisir le juge administratif lorsque le Gouvernement tarde à publier les décrets d'application ;
- Renforcer le contrôle parlementaire des nominations faites par l'exécutif.

Nous avons également fait des propositions concernant l'exécutif :

- Obligation d'une composition paritaire du Gouvernement
- Diminution du nombre de ministres
- Encadrement du recours aux ordonnances
- Limitation du temps de parole du Gouvernement et encadrement de son droit d'amendement.

Rationaliser la procédure ne doit pas conduire à détériorer la qualité de la loi ou réduire les activités de contrôle indispensable à freiner la toute-puissance de l'exécutif.

\*\*\*

Je demeure ouvert à une réforme utile pour la France.

Le temps du débat parlementaire est maintenant arrivé. Le pouvoir constituant appartient au Parlement. Le débat qui s'engage démontrera que le Sénat et l'Assemblée nationale sont force de propositions pour faire évoluer la Constitution avec, comme seuls objectifs, l'amélioration de la loi, de la procédure législative et du contrôle. Mais jamais au détriment des droits du Parlement et de la démocratie représentative.

Et cela n'est pas négociable.



Avant vos éventuelles questions, je voudrais vous dire un mot des avant-projets de texte ordinaire et organique, même s'ils sont toujours en cours d'examen au Conseil d'État. Même si j'évoquerai ce sujet plus précisément après la présentation du texte définitif en Conseil des ministres (*a priori* le 23 mai).

Ces textes seront essentiels pour le Sénat, et plus largement, déterminants pour le pays car ils touchent à l'équilibre des territoires et l'équilibre des pouvoirs.

Le Sénat ne s'inscrit pas dans le fait majoritaire et ne répond pas aux mêmes logiques institutionnelles et électorales que l'Assemblée nationale. Alors que le Président et l'Assemblée sont élus et le Gouvernement nommé en quelques mois et pour une durée identique ; le Sénat, lui, est élu, par moitié, à une autre période, pour un mandat de six ans, et par un électorat différent, ce qui induit sa singularité.

C'est cette singularité qui lui permet de jouer un rôle stabilisateur dans les institutions.

Les avant-projets de texte remettent en cause plusieurs éléments fondamentaux :

- L'ancrage départemental des sénateurs. Aujourd'hui garanti dans la loi organique, les textes le rétrogradent en loi ordinaire. Pourtant le département c'est la clé du maintien du lien avec les territoires à l'heure du non-cumul.

Le Sénat proposera donc de l'inscrire dans la Constitution.

- Le renouvellement partiel.

Depuis la IIIème République le Sénat est renouvelé partiellement pour garantir sa stabilité et son rôle modérateur.

Le Gouvernement s'apprête à contrevenir cette règle en prévoyant un renouvellement intégral en 2021. Pour ce faire, il modifie par trois fois le calendrier des élections sénatoriales.

C'est contraire à la Constitution qui prévoit un renouvellement partiel à ses articles 25, 32 et 68-2. La loi organique le précise également à l'article LO 276 du code électoral.

Cela ne serait pas acceptable !

## Le renouvellement partiel du Sénat, une règle à valeur constitutionnelle, visant à contribuer à la stabilité et à la continuité des institutions

Le principe du renouvellement partiel du Sénat a valeur constitutionnelle.

Cette règle a été instaurée en 1875. Associée au principe selon lequel la Haute assemblée ne peut être dissoute, elle lui confère une continuité dont ne bénéficie pas l'Assemblée nationale et contribue à sa fonction modératrice.

Trois articles de la Constitution consacrent le caractère partiel du renouvellement du Sénat :

- L'article 25 indique que « Une loi organique (...) fixe les conditions dans lesquelles sont élues les personnes appelées à assurer, en cas de vacance du siège, le remplacement des députés ou des sénateurs **jusqu'au renouvellement général ou partiel** de l'assemblée à laquelle ils appartenaient ou leur remplacement temporaire en cas d'acceptation par eux de fonctions gouvernementales.
- L'article 32 précise que le « Président du Sénat est élu **après chaque renouvellement partiel** ».
- L'article 68-2 évoque le renouvellement des membres de la Cour de Justice de la République « **après chaque renouvellement partiel** » du Sénat.

**Il n'est donc pas envisageable de contrevenir à ce principe, même à titre transitoire, sans modifier la Constitution.**

Les spécificités du régime électoral sénatorial en font une institution stabilisatrice (impossibilité de sa dissolution, durée du mandat, renouvellement partiel) assurant avec l'Assemblée nationale, une représentation différenciée et complémentaire de la Nation.

Renouvelé par moitié à un rythme différent du Président de la République et de l'Assemblée nationale, et jamais entièrement renouvelé, le Sénat assure ainsi la continuité des institutions de la République.

L'article L.O. 276 du code électoral met en œuvre le respect de cette règle constitutionnelle du renouvellement partiel en prévoyant son renouvellement par moitié tous les trois ans.

## LA PROCEDURE DE LEGISLATION EN COMMISSION

Expérimentale entre mai 2015 et octobre 2017, cette procédure originale est, depuis la révision du règlement du Sénat de décembre 2017, devenue définitive.

Le Sénat s'est ainsi doté d'un outil innovant permettant que le droit d'amendement s'exerce uniquement au stade de l'examen en commission. La séance publique est alors réservée aux explications de vote et au vote sur l'ensemble.

Elle peut s'exercer sur l'ensemble d'un texte ou sur une partie d'un texte seulement.

Cette procédure est respectueuse des droits des parlementaires :

- ✓ Elle respecte le droit d'amendement : tout sénateur, y compris celui qui n'est pas membre de la commission saisie au fond, est autorisé à assister à la réunion de la commission et à déposer des amendements lors de l'examen du texte en commission. Cette réunion est publique.
- ✓ Elle permet l'expression du pluralisme des opinions en séance publique : lors de la séance en hémicycle, le Sénat se prononce directement sur le texte adopté par la Commission après explication de vote de chacun des groupes politiques. Le débat est restreint et simplifié.
- ✓ Elle doit être décidée dans le consensus : le gouvernement, le président de la commission saisie au fond ou tout président de groupe peut s'opposer au recours à cette procédure.

**Cette procédure qui ne nécessitait aucune modification de la Constitution pour être mise en œuvre illustre ce que peut être un Parlement moderne.**

Elle est utile pour des textes techniques, qui ne posent pas de problème politique majeur.

Dès lors qu'elle peut être déclenchée sur une partie d'un texte, elle aussi de simplifier l'examen des projets de loi touffus ou « fourre-tout », en concentrant la séance publique sur les sujets les plus essentiels.

Elle permet de gagner en efficacité et d'éviter de refaire en séance ce que l'on a déjà fait en commission.

**APPLICATION DES ARTICLES 41 et 45 DE LA CONSTITUTION :  
MIEUX LEGIFERER TOUT EN PRESERVANT LE DROIT D'AMENDEMENT DES  
PARLEMENTAIRES**

Le Sénat place la qualité de la loi au cœur de ses préoccupations.

**1/ L'irrecevabilité tirée de l'art. 41 de la Constitution**

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a permis aux Présidents de chacune des deux assemblées d'opposer l'irrecevabilité d'une proposition de loi ou d'un amendement qui n'est pas du domaine de la loi (qu'il soit non normatif ou d'un niveau infra-législatif). Cette prérogative était réservée jusque-là au seul Gouvernement.

Cette innovation fait ainsi du Président du Sénat et de celui de l'Assemblée nationale les gardiens de la qualité de la loi aux côtés de l'Exécutif.

Cette irrecevabilité peut également être opposée aux amendements du Gouvernement.

Le Sénat s'est pleinement saisi de cette possibilité en insérant dans l'Instruction générale du Bureau une procédure qui a été utilisée depuis 2015 avec efficacité, mesure et discernement.

Le groupe de travail sénatorial sur la révision constitutionnelle a formulé, parmi ses 40 propositions, celle de rénover l'irrecevabilité de l'art. 41 de la Constitution, aux fins d'une harmonisation des pratiques entre le Sénat et l'Assemblée nationale au service d'une amélioration de la qualité de la loi en :

- Étendant expressément son champ aux propositions et amendements dépourvus de portée normative ;
- Attribuant à cette irrecevabilité un caractère absolu.

Le Gouvernement reprend cette proposition du Sénat dans son projet de loi constitutionnelle.

## **2/ L'irrecevabilité tirée de l'art. 45 de la Constitution**

### *a) Une pratique désormais établie au Sénat*

L'art. 45 de la Constitution autorise :

- le dépôt, en première lecture, de tout amendement présentant un lien direct ou indirect avec le texte déposé. Ceux qui sont dépourvus de lien, même indirect, sont alors qualifiés de « cavaliers législatifs » ;
- le dépôt, lors des lectures ultérieures, des seuls amendements présentant un lien direct avec le texte en discussion. Tout autre amendement peut être alors déclaré irrecevable. C'est la procédure dite de l' « entonnoir ».

Constatant que le Conseil constitutionnel avait une jurisprudence sévère concernant les cavaliers législatifs, le Président du Sénat a décidé de renforcer l'effectivité de la mise en œuvre de cette irrecevabilité.

Désormais, les commissions saisies au fond, sont chargées de déclarer irrecevables les amendements relevant de l'article 45 de la Constitution.

Depuis 2015, 274 amendements ont été déclarés irrecevables par les commissions au titre de l'article 45, alinéa 1, de la Constitution (cavaliers) et 37 amendements ont été déclarés irrecevables par les commissions au titre de l'article 48, alinéas 5 et 6, du Règlement du Sénat (entonnoir) soit **311 amendements**.

Cette pratique contribue à la qualité de la loi et au recentrage de l'activité législative.

Le Conseil constitutionnel a systématiquement confirmé l'analyse du Sénat.

### *b) Le PJLC du Gouvernement vise cependant à élargir le champ de l'irrecevabilité et porte une atteinte excessive au droit d'amendement*

Le PJLC envisage d'interdire le dépôt en première lecture d'amendements qui ne présenteraient pas de lien direct avec le texte discuté. Ainsi, les amendements présentant seulement un lien indirects seraient à l'avenir irrecevables.

Cette proposition porte **une atteinte excessive au droit d'amendement des parlementaires mais aussi à celui du Gouvernement** qui ne disposerait plus d'un instrument de souplesse pourtant utile à la conduite des politiques publiques.

Si le lien indirect n'avait pas été admis en première lecture, certaines dispositions récentes importantes n'auraient pu être adoptées aussi rapidement que nécessaires, comme par exemple :

- dans la loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, un amendement du Gouvernement visant à **protéger l'identité des membres des forces spéciales et des membres des unités d'intervention spécialisées dans la lutte contre le terrorisme** ;
- dans la loi d'août 2017 pour la confiance dans l'action publique, un amendement du rapporteur du Sénat relatif au **statut des collaborateurs parlementaires** ;
- dans la loi de février 2017 relative à la sécurité publique, un amendement permettant d'expérimenter d'un dispositif de **protection électronique des victimes de violences conjugales**.