

N° 754

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 juillet 2016

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

visant à un exercice plus efficace du droit d'amendement en séance publique,

PRÉSENTÉE

Par MM. Pierre CHARON, Abdourahamane SOILIHI, Gérard CORNU, Michel VASPART, Alain MILON, Jacques GROSPERRIN, Mmes Colette GIUDICELLI, Christiane HUMMEL, MM. René DANESI, Antoine LEFÈVRE, Christian CAMBON, Mme Marie-Annick DUCHÊNE, MM. Michel HOUEL, Alain GOURNAC, Éric DOLIGÉ, Michel SAVIN, Marc LAMÉNIÉ, Loïc HERVÉ, Christophe-André FRASSA, Louis PINTON, Jean-Paul FOURNIER, Jackie PIERRE et Michel RAISON,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames Messieurs,

La possibilité d'amender un projet de loi ou une proposition de loi, à l'exception des projets de loi constitutionnelle, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la Sécurité sociale, permet de mener un travail efficace en amont de la séance publique. Ainsi, des dispositifs controversés ou litigieux ont pu être évacués par cette discussion sereine que garantit le travail en commission. La séance publique est alors consacrée à des points sensibles ou à l'égard desquels aucune majorité n'a pu être dégagée en commission.

Sans exagération, la révision constitutionnelle de 2008, initiée dans le cadre d'une modernisation, a apporté, sur ce point, un véritable acquis constitutionnel, pour recourir à un terme utilisé dans le cadre d'autres avancées adoptées par le législateur. Cet acquis de la révision du 23 juillet 2008 est incontestable, et nul ne songe à le remettre en cause. La nouvelle majorité désignée au printemps 2012 n'a procédé à aucune remise en cause de ce qui a été adopté en juillet 2008. Pouvoir discuter un texte en commission, ce n'est pas fragiliser l'équilibre voulu en 1958, mais bien l'améliorer.

Malheureusement, on constate fréquemment que des dispositions supprimées en commission, parfois de façon unanime, se retrouvent à nouveau soumises à la discussion en séance publique. Le résultat inévitable est d'alourdir la séance publique inutilement, et ce dans une tentative de rediscuter un point défini qui ne pourra être que vouée à l'échec. Autant il apparaît logique de pouvoir soumettre à nouveau un amendement rejeté en commission, autant la discussion d'un article supprimé en commission devient un fardeau inutile. Cette discussion pénalise aussi bien les parlementaires hostiles à cette réintroduction que les parlementaires favorables qui risquent, à nouveau, d'être désavoués en séance publique. Elle donne l'impression d'une discussion interminable où ce qui a été défini est à nouveau débattu. Pire : le droit d'amendement devient une simple tribune politique à des groupes minoritaires ou à des positions marginales. Au final, c'est une perte de temps qui ne profite à personne et

qui peut même rendre sceptiques ceux qui observent nos débats en séance publique.

Pour une meilleure organisation du débat en séance publique, et afin d'affermir cette rationalisation voulue par le Constituant en juillet 2008, une réforme s'imposerait : il s'agirait tout simplement d'inscrire dans le texte de la loi organique l'impossibilité de discuter en séance publique une disposition supprimée initialement dans une commission de cette même assemblée. En effet, cette modification ne ferait qu'approfondir une exigence manifestée dans le débat constitutionnel ouvert au cours des années 2000, reconnu par le rapport du Comité Balladur de 2007, et repris à son compte par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 : celle d'une séance publique allégée de certains débats menés en commission. Cet objectif doit être poursuivi. La séance publique reste surchargée. Cette surcharge devient difficile à justifier lorsqu'elle l'est vraiment de façon inutile.

Or, force est de constater que certains démarches aboutissent à dénaturer la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, voire la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. Si le Constituant a voulu que les amendements soient normalement discutés en commission, à l'exception de certains textes, c'est bien pour éviter d'alourdir la discussion en séance publique. Pourtant, si l'on veut préserver l'effet utile de cet apport de l'article 42 à la Constitution, il conviendrait de préciser dans la loi organique du 15 avril 2009 certaines conditions de ce droit d'amendement auquel nous sommes tous attachés.

À ceux qui opposent le risque d'un affaiblissement du droit d'amendement, il convient de rappeler qu'il existe déjà de nombreuses conditions visant à son encadrement, que celles-ci relèvent de la Constitution – on peut songer aux diverses irrecevabilités prévues dans le texte constitutionnel –, de la loi organique ou des règlements des assemblées parlementaires. L'amendement en vue de la séance publique n'a d'ailleurs jamais été remis en cause par les réformes qui ont suivi la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Il serait paradoxal de dénoncer les restrictions au droit d'amendement, alors que le constat d'une séance publique surchargée par des discussions inutiles dues à certains amendements est patent. Il s'agirait davantage de préciser l'esprit d'une réforme afin de préserver l'efficacité du débat en séance publique.

À ceux qui estiment que cette proposition porterait atteinte au bicamérisme, celui-ci est bien respecté. La réforme proposée ne fait pas

obstacle à la possibilité de réintroduire un article supprimé lorsque le texte est soumis à l'autre assemblée : il suffirait tout simplement à la commission compétente de la deuxième assemblée saisie de réintroduire l'article. Sur ce point, la proposition s'inscrit dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui avait censuré une disposition qui empêchait en séance publique la discussion d'un amendement écarté en commission (CC n° 90-278 DC du 7 novembre 1990, *Résolution modifiant les articles 16, 24, 29 et 48 du règlement du Sénat* ; CC n°91-292 DC du 23 mai 1991, *Résolution modifiant les articles 43, 44, 81, 83, 87, 91, 103 à 108, 126, 127 et 146 du règlement de l'Assemblée nationale* ; CC n°94-338 DC du 10 mars 1994, *Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale*). Cette proposition ne se penche pas sur les rapports entre le débat à l'Assemblée nationale et le débat au Sénat, mais sur le débat interne à chaque assemblée. Dans l'organisation des débats au sein d'une même assemblée parlementaire, la rationalisation doit être la plus efficace possible. Il convient donc d'éviter les redondances inutiles. Par ailleurs, il existe déjà un rétrécissement de la discussion entre les lectures successives d'un texte, comme on le voit déjà avec la règle de l'« entonnoir », qui interdit de déposer, en deuxième lecture, des amendements qui ne seraient pas en relation directe avec une disposition restant en discussion (CC n°2005-532 DC, 19 janvier 2006, *Lutte contre le terrorisme*). En quoi serait-il absurde d'étendre cette logique de rétrécissement de la discussion, mais cette fois-ci, dans le cadre d'une même lecture, entre l'examen d'un texte en commission et son examen en séance publique ? Des pistes doivent être creusées.

Enfin, à ceux qui objecteraient des limites apportés au débat en séance publique, il faut rappeler que les commissions des assemblées parlementaires reflètent dans leur composition l'équilibre de leur assemblée respective. L'équilibre en commission est le même qu'à l'assemblée dont cette commission relève. On ne peut donc mettre en cause la discussion qui a eu lieu en leur sein. Ce serait jeter le discrédit sur ces instances parlementaires. Au contraire, le travail des commissions est unanimement salué et reconnu. Par cette réforme proposée, ce travail pourrait même être renforcé.

Cette proposition de loi organique se veut pragmatique et concrète. Par ailleurs, elle ne s'introduit pas dans des débats ultérieurs, tout en rappelant la nécessité d'une simplification du débat en séance publique, qui devrait justement être l'un des axes de réflexion du réformisme constitutionnel des années à venir. À terme, on pourrait envisager que la discussion en séance publique soit consacrée aux questions plus générales et sensibles, mais pas à des aspects techniques qui pourraient être évacués

en amont. Enfin, d'autres questions, plus délicates, comme l'opportunité d'adopter un système de temps législatif programmé au Sénat, sont laissées à l'appréciation des sénateurs. Il conviendrait plutôt de mettre fin rapidement à des inconvénients pratiques.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi organique.

Son **article unique** propose d'ajouter un nouvel article à la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution qui préciserait que les règlements des assemblées peuvent aussi déterminer les conditions dans lesquelles sont déclarés irrecevables les amendements ayant pour objet ou pour effet de rétablir une disposition supprimée par la commission saisie au fond dans le texte qu'elle a adopté en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Article unique

- ① Après l'article 13 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, il est inséré un article 13 *bis* ainsi rédigé :
- ② « *Art. 13 bis.* – Les règlements des assemblées peuvent déterminer les conditions dans lesquelles sont déclarés irrecevables les amendements ayant pour objet ou pour effet de rétablir une disposition supprimée par la commission saisie au fond dans le texte qu'elle a adopté en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution. »