

Des vicissitudes de l'initiative parlementaire

Jean-Pierre SUEUR,

Vice-président et ancien président de la commission des lois du Sénat

Quatre exemples concrets ouvriront la présente contribution dont l'objet consiste à montrer qu'à rebours de ce qu'on a pu communément penser, des obstacles nouveaux viennent enrayer les initiatives des députés et sénateurs en matière législative.

Le premier est très récent. Il s'agit du projet de loi sur l'énergie et le climat débattu au Sénat en juillet 2019. J'ai déposé trois amendements à ce texte, relatifs à l'information et aux prérogatives des maires et élus municipaux en matière d'installation d'éoliennes sur le territoire de leur commune. Ces trois amendements portaient sur un article – l'article 4ter – qui traitait spécifiquement des éoliennes, dans un projet de loi qui traitait donc spécifiquement de l'énergie et du climat, sujets dont il est difficile de considérer que les éoliennes sont sans rapport avec eux. Et pourtant mes trois amendements ont été déclarés *irrecevables* par la commission du Sénat compétente, en vertu de l'article 45 de la Constitution.

Que dit l'article 45 de la Constitution ? Il dit que « *sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* ».

J'avoue ne toujours pas comprendre pourquoi mes trois amendements n'auraient eu aucun lien « *même indirect* » avec le texte « *déposé ou transmis* » ! Je les ai transformés – en désespoir de cause – en une proposition de loi.

Second exemple, également récent. Un projet de loi ordinaire portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française, qui reprend avec un autre projet de loi organique les termes d'un accord passé par François Hollande, alors président de la République, avec les autorités locales de Polynésie est adopté définitivement par le Parlement le 23 mai 2019.

Le Conseil constitutionnel, saisi par le Premier ministre, décide comme il le fait désormais avec zèle, minutie, et de manière quasiment systématique, que 8 articles de ce texte sont contraires à la Constitution en vertu du même article 45 de la Constitution, en dépit du fait que ces dispositions ont été adoptées à de larges majorités, avec l'accord du gouvernement, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat.

Pour répondre à cette décision du Conseil constitutionnel, ou plutôt pour prendre en compte ses effets, des députés déposent une proposition de loi qui est adoptée sans problème à l'Assemblée nationale sous le titre (qui n'était pas celui de la proposition initiale) : « proposition de loi relative à la Polynésie française », reprenant les dispositions censurées par le Conseil constitutionnel.

Mais, dans leur précipitation, nos députés oublient deux articles.

Qu'à cela ne tienne, lorsque le texte arrive au Sénat, je dépose deux amendements reprenant les dispositions très largement approuvées, que nos collègues députés avaient malencontreusement oubliées.

Et avec l'automaticité qu'on pouvait prévoir, il est décidé – au Sénat et par le Sénat ! – que les deux amendements sont irrecevables, au grand dam des sénateurs qui ont eu l'occasion de s'exprimer sur ce sujet.

Ce sont pourtant deux dispositions *approuvées par les deux assemblées et présentées dans le projet de loi initial par le gouvernement qui donc, par définition, les soutient.*

J'ajoute que l'une des deux dispositions vise à mettre fin à une aberration qui interdit aujourd'hui de construire un crématorium en Polynésie française – ce qui conduit nos compatriotes polynésiens qui souhaitent que leur corps soit incinéré... à contraindre leur famille à se rendre dans le pays étranger le plus proche (mais néanmoins lointain) pour que la cérémonie puisse avoir lieu.

Qu'importe, l'interprétation en vigueur, que je considère comme excessive, et même difficilement compréhensible, aura prévalu – et nos compatriotes polynésiens attendront...

Le troisième exemple est un peu plus ancien. À la demande de familles de victimes d'attentats et de juristes spécialisés dans ces questions, j'ai déposé en juillet 2016 une proposition de loi « relative à l'identification et à la destination des fragments humains découverts à la suite d'une catastrophe ou d'un attentat ». Cette proposition de loi ne comporte qu'un article de trois lignes. Celui-ci vise à mettre fin à un vide juridique. À la suite d'un attentat ou d'une catastrophe, les fragments humains retrouvés au sol « nécessaires aux besoins de l'enquête ou de l'information judiciaire » sont placés sous scellés puis remis aux familles. Le vide juridique porte sur les autres fragments – de loin les plus nombreux – qui, actuellement, ont le statut juridique de « déchets biologiques » – ce qui est contraire à l'article 16-1-1 du Code civil. Il apparaît nécessaire que ces restes puissent être inhumés et conservés dans les conditions prévues par la loi ou de construire un monument spécifique pour les inhumer – par respect pour la mémoire des défunts. Chacun mesure qu'il s'agit d'un sujet sensible et douloureux pour les familles des victimes d'attentat.

Bien que les motivations soient – on le voit – plus que respectables, bien que la proposition de loi ait été cosignée par 40 sénateurs, je ne parviens pas à ce que cette proposition soit inscrite à l'ordre du jour. À vrai dire, personne n'est contre. Mais il y a toujours d'autres priorités... C'est particulièrement vrai pour

tout ce qui relève du domaine funéraire. Toujours est-il que cette proposition de loi partage le sort que connaissent la majorité d'entre elles... qui est de n'être jamais inscrite à l'ordre du jour. J'y reviendrai.

Et l'idée me vient assez naturellement de transformer cette proposition de loi très courte – trois lignes – en un amendement.

Justement, un projet de loi intitulé « Égalité et citoyenneté » est inscrit à l'ordre du jour. Je dépose ledit amendement qui est aussitôt déclaré irrecevable, en vertu de l'article 45 de la Constitution... Cette position est hautement affirmée par la rapporteure du texte, sans que celle-ci ne présente jamais aucun argument en faveur de cette irrecevabilité.

Et cela pour une raison simple : il n'y en a pas.

Je n'ai, en effet, toujours pas compris pourquoi le respect de la mémoire des victimes des attentats et le respect des souffrances de leurs familles ne relevaient ni de l'égalité, ni de la citoyenneté.

Le quatrième exemple est un peu plus lointain. J'ai déposé, en décembre 2013, une proposition de loi visant à instaurer un schéma régional des crématoriums. Celle-ci me paraissait – et me paraît toujours – nécessaire. En effet, lorsque, membre du gouvernement, j'ai présenté devant le Parlement le projet de loi qui deviendrait la loi du 8 janvier 1993 sur les obsèques, les crématoriums ne représentaient que 1 % des obsèques. Elles représentent aujourd'hui 33 % des obsèques et de l'ordre de 50 % dans les grandes villes. Or il se trouve que les crématoriums ont été construits sans que leur implantation sur le territoire ne corresponde ni à un plan cohérent ni à une quelconque logique autre que financière. Il est clair que des critères de rentabilité l'ont emporté sur l'intérêt des familles. Si bien qu'encore aujourd'hui, des familles sont contraintes de faire plus de 100 kilomètres pour se rendre aux obsèques d'un proche qui a choisi (ou dont la famille a choisi) la crémation, alors que certains crématoriums ne sont distants l'un de l'autre que de quelques kilomètres.

D'où l'importance et l'intérêt de cette proposition de loi qui, au terme d'un débat consensuel, est adoptée à l'unanimité par le Sénat le 27 mai 2014.

Et depuis ce jour... rien ! La proposition de loi n'a jamais été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, ni donc examinée par elle, malgré mes démarches auprès de plusieurs ministres et présidents de la commission des lois de l'Assemblée.

... Je me résous donc à recourir à une technique déjà évoquée, qui consiste à transformer la proposition de loi en amendement à un projet de loi portant sur un sujet proche... et dont j'ai la quasi-certitude qu'il sera adopté au terme de la navette parlementaire – en l'espèce le projet de loi « NOTRe » portant « nouvelle organisation territoriale de la République ».

Cet amendement est adopté sans problème par la commission des lois du Sénat, puis par le Sénat, en première lecture ; l'Assemblée nationale ne le reprend pas en première lecture ; le Sénat l'adopte à nouveau (ce sera la

troisième fois !) en seconde lecture ; l'Assemblée maintient sa position en seconde lecture.

Arrive la commission mixte paritaire.

Ayant pris des contacts préalables, j'ai quelque espoir. Mais il se trouve que les représentants de l'Assemblée considérant qu'ils avaient déjà fait beaucoup de concessions au Sénat – notamment sur les compétences relatives à l'eau et à l'assainissement, sujet sur lequel il est intéressant de constater, de manière rétroactive, combien le Sénat avait raison ! – décident de ne pas accepter l'amendement « crématoriums ». La rapporteure ne manque pas de déclarer qu'il faut que l'Assemblée nationale « examine ce texte pour résoudre cette question légitime » et le président de l'époque de la commission des lois de l'Assemblée affirme de son côté : « je suis à l'écoute de ce qui se dit ici ».

Et depuis, rien. Le schéma régional des crématoriums aura été l'une des victimes collatérales de la loi NOTRe, et surtout d'un système qui peut aboutir à ce que les propositions les plus utiles se perdent et disparaissent dans les aléas des ordres du jour parlementaires...

*

* *

Je tirerai de l'analyse des quatre exemples précis qui précèdent plusieurs conclusions.

La première est évidente : l'article 45 de la Constitution est désormais appliqué de manière excessive. En plus des effets bien connus de l'article 40 – et éventuellement de l'article 41 –, cette application restreint, dans les faits, le droit d'amendement des parlementaires. Je me souviens avoir été député dix ans – de 1981 à 1991 –, secrétaire d'État deux ans – de 1991 à 1993 –, et sénateur durant... un certain nombre d'années depuis 2001 sans *jamais* avoir entendu parler de cet article 45.

Je n'ignore pas que les décisions du Conseil constitutionnel s'imposent à toutes les autorités publiques. Il est cependant permis de penser que l'application automatique désormais faite d'une interprétation – j'insiste sur ce point – de l'article 45 a des conséquences très préjudiciables. Étant, à l'Assemblée nationale, à plusieurs reprises, rapporteur de projets de loi intitulés « Diverses dispositions d'ordre social » (il y eut aussi des projets intitulés « Diverses dispositions d'ordre financier » ou « Diverses dispositions relatives aux collectivités locales »), il m'est arrivé de contester ces projets « fourre-tout », « bric-à-brac », ces textes dont « la conférence était partout et le centre nulle part ». Il m'arrive aujourd'hui de regretter ces temps bienheureux – peut-être faudra-t-il y revenir – où l'article 45 ne *pouvait* pas s'appliquer puisque tout amendement était recevable en raison de la nature « *diverse* » du texte où il s'insérerait. J'ajouterai qu'il existe nombre de dispositions techniques, qui relèvent pourtant de la loi, et par rapport auxquelles la procédure de l'amendement est beaucoup plus appropriée que le recours à une

proposition ou à un projet de loi. Enfin, il apparaît salutaire d'en revenir à la lettre – et à l'esprit ! – de la Constitution qui dispose, comme on l'a déjà vu, en son article 45 que « *tout amendement est recevable* » dès lors qu'il présente un lien « *même indirect* » avec « *le texte déposé ou transmis* » (et non, donc, avec le seul texte initialement *déposé*). On est en effet passé insensiblement à une interprétation selon laquelle il faudrait désormais un lien *étroit*, non plus avec *le texte* mais avec *une* disposition précise du texte. Comme on l'a vu ci-dessus, les assemblées parlementaires en ont « rajouté » par rapport au Conseil constitutionnel dans l'application de l'article 45, comme si elles voulaient prévenir toute accusation de laxisme. Il m'apparaît souhaitable, et même nécessaire, de rompre avec cette attitude et les autolimitations qui en résultent.

Il est des cas où il est resté possible de « récupérer » une proposition de loi restée « en rade » à l'Assemblée nationale en la transformant en amendement. C'est ce que nous avons pu faire suite au refus réitéré à l'Assemblée Nationale d'inscrire à son ordre du jour une proposition de loi, que j'avais présentée avec Hugues Portelli, réformant la publication des sondages. Celle-ci a pu être intégrée par voie d'amendement à une proposition de loi adoptée en 2016 relative à la modernisation des règles applicables à l'élection présidentielles. Encore fallut-il, pour y parvenir, l'appui du Premier ministre de l'époque, compte tenu des réticences des membres du cabinet du président de la République. Mais, on l'a vu, dans nombre de cas, la procédure échoue pour des raisons évoquées précédemment qui justifient les remèdes qui viennent d'être proposés.

Reste donc une considération simple. Pourquoi ne pas faire en sorte que la procédure d'examen d'une proposition de loi aille à son terme, comme le demandait la rapporteure citée ci-dessus ?

La réalité, à cet égard, montre que c'est souvent un « parcours du combattant ». Chaque groupe ne disposant que de *créneaux* limités, au total une semaine par mois pour l'ensemble des groupes, il faut que l'examen de la proposition puisse tenir en un créneau, voire, le plus souvent en deux heures. Ce qui suppose une première étape : obtenir l'inscription à l'ordre du jour – alors qu'au sein de chaque groupe, nombre de textes sont proposés.

Il a fallu aussi mettre en place, tout particulièrement au Sénat, une procédure dite de « *gentlemen's agreement* » remarquablement décrite et analysée par Jimmy Charruau dans son article : « Une spécialité sénatoriale : les espaces réservés aux groupes minoritaires et d'opposition » (Revue Française de Droit constitutionnel, 2019, n° 118, p. 285 à 314). En effet, il est clair que tout groupe parlementaire (et même tout sénateur) peut empêcher l'adoption de toute proposition de loi émanant d'un autre groupe (que le sien) en déposant trois motions de procédure et de multiples amendements. Cela mérite d'ailleurs réflexion : si ce « *gentlemen's agreement* » s'avère à l'usage précieux, il n'en reste pas moins qu'il existe une contradiction intrinsèque entre le droit d'amendement d'une part et, d'autre part, la notion de créneau de temps limité pour l'examen d'une proposition de loi.

Mais surtout, il faut que la proposition de loi adoptée dans une assemblée... soit inscrite à l'ordre du jour de l'autre ! Or c'est très loin d'être le cas. Et le tableau qui suit montre la considérable « perte en ligne » qu'on peut constater à cet égard. C'est aussi un gâchis de temps, de travail et d'énergie parlementaires puisqu'un grand nombre de textes ne dépassent pas le stade de la première lecture dans l'une ou l'autre assemblée.

**TABLEAU ÉTABLI PAR LES SERVICES DU SÉNAT.
PROPOSITIONS DE LOI DÉPOSÉES OU TRANSMISES AU SÉNAT
DU 1^{er} JANVIER 2009 AU 23 JUILLET 2019**

	PPL Sénatoriales	PPL AN	Total
Déposées ou transmises au Sénat	1489	223	1712
Sort en première lecture au Sénat			
Adoptées par le Sénat	213	115	328
Rejetées par le Sénat	69	12	81
PPL examinées par le Sénat	282	127	409
Statut des PPL après leur examen par le Sénat			
Non examinées par l'Assemblée nationale	120	8	128
Examinées par l'Assemblée nationale mais en instance au Sénat	8	2	10
Adoptées par l'Assemblée nationale ou adoptées définitivement	85	117	202

Ajoutons que, paradoxalement, alors que *pratiquement tous* les projets de loi (à l'exception de la réforme constitutionnelle) sont depuis deux ans présentés en « procédure accélérée », ce qui est extrêmement regrettable pour la bonne *écriture* des lois – l'exception étant devenue la règle –, les propositions de loi (y compris lorsque leur enjeu est limité) doivent parcourir l'ensemble de la « navette » (deux lectures dans chaque assemblée avant l'éventuelle commission mixte paritaire), sauf à être votées conformes par la seconde assemblée saisie.

Comment lutter contre cet état de choses très préjudiciable à l'initiative parlementaire ?

La première réponse est simple. Il suffirait que les groupes se gendarment ou s'organisent... et reprennent les mêmes textes dans les deux assemblées. C'est

ce que certains groupes parviennent à faire. Mais ce n'est pas la pratique la plus répandue parce que chaque groupe a sa spécificité et y tient... Et aussi car il y a une tendance à choisir les sujets des propositions de loi en privilégiant l'impact politique qu'aura, dans un contexte donné, tel projet par rapport au résultat législatif susceptible d'être atteint à terme à la suite des navettes précitées. Cette prévalence de la fonction tribunicienne s'oppose en quelque sorte à la logique qu'appellerait la recherche d'un aboutissement législatif optimal.

Pour remédier, donc, à cet état de choses, je ferai pour conclure, deux propositions de nature constitutionnelle.

Il faudrait bien sûr – c'est une parenthèse – pour que ces propositions puissent être adoptées qu'il y ait enfin révision constitutionnelle et que la focalisation sur la question de la réduction du nombre de parlementaires n'ait pas pour effet de bloquer les réformes qui sont, elles, nécessaires de notre Constitution.

La première proposition consisterait à reprendre une proposition qui avait été faite par Jean-Jacques Hiest au cours des débats portant sur la révision constitutionnelle de 2008, selon laquelle « *une assemblée saisie d'une proposition de loi adoptée par l'autre assemblée dont le gouvernement n'a pas demandé l'inscription à l'ordre du jour prioritaire, délibère sur ce texte dans les six mois* ». Même si, au lieu de « *six mois* », on inscrivait « *un an* » dans la Constitution, ce serait un très remarquable progrès !

La seconde proposition porte sur le temps parlementaire. À cet égard, la réforme constitutionnelle de 2008 s'est traduite par un réel progrès en répartissant ce temps parlementaire en deux parties égales (du moins théoriquement) : deux semaines par mois pour l'initiative gouvernementale et deux semaines dont l'ordre du jour est fixé par les assemblées parlementaires, elles-mêmes divisées en deux parties : une semaine pour les propositions de loi ou les résolutions et une semaine dite de « contrôle ». Or c'est sur ce dernier point que le bât blesse. L'expérience montre que les semaines dites « de contrôle » sont en réalité occupées par des débats en quelque sorte académiques sur une grande variété de sujets, débats qui ne sont jamais sanctionnés par aucun vote. Chacun sait que le contrôle parlementaire ne s'effectue pas lors de cette semaine mais au moyen des commissions d'enquête parlementaire, des contrôles « sur pièce et sur place » – qu'il faut sans doute multiplier – et des questions de divers types posées au gouvernement. D'où une proposition simple (et amendable), qui consiste en une nouvelle répartition : deux tiers du temps mensuel pour les textes d'initiative gouvernementale et un tiers du même temps mensuel réservé aux propositions de loi des parlementaires. Cela aurait pour effet d'accroître sensiblement le temps dévolu à l'examen des propositions de loi.