

L'ORDRE DU JOUR RÉSERVÉ

SEPT ANNÉES DE GESTION SÉNATORIALE DE L'ARTICLE 48-3 DE LA CONSTITUTION

« Niche », ou « séance d'initiative parlementaire » (à l'Assemblée nationale), « Journée mensuelle réservée » (au Sénat), « fenêtre parlementaire », « plage parlementaire », l'imagination est féconde pour tenter de dénommer la séance mensuelle « réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée » (article 48, dernier alinéa, de la Constitution). Cette profusion sémantique révèle peut-être aussi une incertitude ou une interrogation juridique sur la portée de cette innovation introduite par la révision constitutionnelle du 4 août 1995 qui avait pour objet principal, outre l'extension du champ du référendum, d'instituer une session unique de neuf mois, d'octobre à juin.

Dans une première approche, on peut y voir une simple entaille dans le quasi-monopole gouvernemental de l'ordre du jour législatif, une extension ou une variante de l'ordre du jour complémentaire, réduit à presque rien par le volume croissant du programme législatif des différents gouvernements.

On peut pousser plus loin l'analyse juridique et estimer que le constituant de 1995 a ouvert un nouvel espace de liberté où chaque assemblée peut revitaliser, revivifier l'initiative parlementaire *lato sensu*, d'autant que la pratique a su dégager des règles ou des coutumes spécifiques à cette nouvelle catégorie d'ordre du jour dans le sens d'une plus grande autonomie de chaque assemblée.

Une fois par mois, le Sénat peut recouvrer une liberté entière dans le choix des sujets inscrits à son ordre du jour. À cet égard, l'ordre du jour réservé apparaît comme le meilleur révélateur des priorités sénatoriales : la décentralisation, l'Europe, la justice ou les problèmes touchant à la vie quotidienne des Français.

Encore faut-il que le *gouvernement* laisse les deux assemblées délibérer en toute liberté sans recourir aux armes du parlementarisme rationalisé (l'irrecevabilité financière, le vote unique...) qui ont pour effet de brider ou de limiter l'initiative parlementaire. À ce titre,

159

* Directeur du Service de la Séance du Sénat.

L'auteur du présent article souhaite remercier tous les fonctionnaires du Service de la Séance qui l'ont aidé à rassembler la documentation, notamment M^{me} Christine Allais et M. Frédéric Pacoud.

la révision de 1995 laisse un goût d'inachevé, de « *non finito* ».

Le Sénat a su néanmoins exploiter toutes les potentialités du nouvel alinéa de l'article 48 de la Constitution, pour donner un nouvel élan à ses initiatives législatives.

L'ORDRE DU JOUR RÉSERVÉ :
LA CONQUÊTE
D'UN NOUVEL ESPACE DE LIBERTÉ

160 La volonté de desserrer l'étau de l'ordre du jour prioritaire s'inscrit dans le mouvement plus général de la revalorisation de la place du Parlement au sein de nos institutions. Cette revendication est ancienne, comme en témoignent les protestations rituelles des différents présidents du Sénat contre la portion congrue des propositions sénatoriales inscrites à l'ordre du jour. Elle a été reprise par le Comité consultatif pour la révision de la Constitution, présidé par le doyen Vedel, qui proposait déjà, en février 1993, de réserver « une séance par semaine par priorité à l'initiative de chaque assemblée à la discussion de projets et propositions de loi, aux questions des membres du Parlement, à des débats et à des réponses du gouvernement¹ ».

*Une initiative conjointe
de l'Assemblée nationale et du Sénat :*

Le projet initial de révision tendant à l'institution d'une session de neuf mois ne comportait pas une telle innovation,

qui fut proposée en cours de discussion par plusieurs députés de la majorité et de l'opposition de l'époque. La réponse du garde des Sceaux, Jacques Toubon, fut très gaullienne : « Oui pour qu'une journée entière par mois soit exclusivement réservée à la discussion des propositions de loi. Non pour que des propositions de loi puissent être discutées, si le gouvernement ne le souhaite pas². » Contre l'avis du président-rapporteur de la commission des lois, Pierre Mazeaud, qui souhaitait supprimer le droit de veto gouvernemental, l'Assemblée nationale vota l'amendement du groupe UDF subordonnant l'inscription à l'ordre du jour à l'accord formel du gouvernement.

Au Sénat, le président-rapporteur de la commission des lois, Jacques Larché, eut beau jeu de relever³ que « cette prétendue innovation, loin d'apporter un quelconque progrès dans les droits du Parlement, signifierait un recul par rapport à l'ordre du jour complémentaire... où aucun accord du gouvernement n'est requis ». Aussi, la commission des lois proposa-t-elle un amendement qui laissait entière la liberté de choix de chaque assemblée ; l'accord du gouvernement ne serait plus nécessaire et l'ordre du jour réservé pourrait porter sur toute affaire de la compétence de l'Assemblée (propositions de loi, mais aussi propositions de résolution européenne, révisions du règlement, création d'une commission d'enquête, débats, etc.) et pourquoi pas ? sur un projet de loi⁴.

1. Comité consultatif pour la révision de la Constitution, *Propositions pour une révision de la Constitution. Rapport au président de la République*, La Documentation française, 1993.

2. *JO*, Débats AN, 11 juillet 1995, p. 972. Pour le garde des Sceaux, l'ordre du jour prioritaire est l'un des « piliers » du parlementarisme rationalisé.

3. Rapport n° 392, 1994-1995, p. 88.

4. Le 21 octobre 1997, l'ordre du jour réservé a comporté un projet de loi d'application d'une convention internationale sur les régimes matrimoniaux.

Au nom de la défense de l'ordre du jour prioritaire, le gouvernement déposa un sous-amendement prévoyant l'accord préalable du gouvernement, qui fut repoussé par le Sénat⁵; c'est donc l'amendement de la commission des lois du Sénat, sous-amendé sur le plan rédactionnel, qui est devenu le texte définitif de l'article 48-3. Depuis le 1^{er} octobre 1995, une fois par mois, neuf séances par session, le Sénat est libre de déterminer son ordre du jour sans avoir à demander juridiquement l'accord du gouvernement.

Le Parlement français faisait un pas vers les autres démocraties parlementaires qui, en théorie du moins, ne connaissent pas la notion d'ordre du jour prioritaire gouvernemental. Une première brèche avait été ouverte avec l'institution d'une séance de questions d'actualité d'abord à l'Assemblée nationale (1974), puis au Sénat (1982). La « révision Séguin » a élargi le temps du questionnement : chaque assemblée peut désormais réserver plus d'une séance par semaine aux questions parlementaires, ce qui a permis à l'Assemblée nationale de programmer chaque semaine deux séances de questions d'actualité, le mardi et le mercredi, le Sénat ayant retenu un rythme bimensuel (le jeudi), en alternance avec les questions orales programmées un mardi sur deux. Depuis 1995, les temps sont rudes pour la maîtrise gouvernementale de l'ordre du jour, qui voit sa toute-puissance remise en cause. L'ordre du jour des assemblées parlementaires est en fait affecté d'une triple priorité : la priorité de principe du gouvernement, la priorité

des questions « une séance par semaine au moins », et la priorité parlementaire « une fois par mois ». La circonstance que l'ordre du jour réservé soit prévu par le dernier alinéa de l'article 48 ne le relègue pas pour autant au rang d'une catégorie résiduelle, car, une fois par mois, la priorité gouvernementale doit s'effacer devant la priorité « parlementaire ». L'article 48 de la Constitution utilise à trois reprises le terme de « priorité » : il y a au total trois ordres du jour prioritaires, celui du gouvernement (alinéa 1), celui du questionnement (alinéa 2), celui enfin de l'initiative parlementaire (alinéa 3).

Dans l'esprit de son initiateur, le président Philippe Séguin, la session de neuf mois était destinée moins à élargir les possibilités offertes à l'exécutif qu'à renforcer les droits du Parlement. À preuve, la fixation d'un plafond, certes indicatif, de 120 jours de séance ; l'autonomie de chaque assemblée est également consacrée dans la détermination des heures, des jours et des semaines de séance. La journée mensuelle participe de cette volonté plus ou moins consciente de cantonner l'ordre du jour prioritaire, de telle sorte que le « boulevard » des neuf mois de session ne vienne pas alimenter l'inflation législative d'origine gouvernementale.

Aujourd'hui, l'ordre du jour réservé représente une part non négligeable des travaux sénatoriaux : au cours de la session 2000-2001, il a représenté 54 heures sur un total de 668 heures de séance plénière, soit 8 % de l'ensemble de l'ordre du jour sénatorial, c'est-à-dire à peine

5. Voir l'intervention de la garde des Sceaux, Jacques Toubon, dans le cadre de la discussion générale : « Le gouvernement à qui appartient la charge de déterminer et de conduire la politique de la Nation doit rester maître en toute circonstance de l'ordre du jour... il y va de la conception même de nos équilibres institutionnels », *JO*, Débats Sénat, 24 juillet 1995, p. 1323.

moins que le temps des questions et des débats (environ 11 % de la séance publique)⁶.

Les spécificités de la procédure sénatoriale

L'article 48-3 de la Constitution fait partie de ces dispositions du droit parlementaire constitutionnel, pour l'application desquelles chaque assemblée a retenu des modalités d'application spécifiques. Une fois de plus, l'organisation interne des travaux est dominée par le principe d'autonomie et le bicamérisme s'avère différencié. Il en est ainsi de la durée de la séance mensuelle et des règles d'inscription à l'ordre du jour.

La durée de la séance mensuelle : un jour de séance au Sénat

Dans la mise en œuvre de l'article 48-3, chaque assemblée a retenu sa propre interprétation de la notion de séance. Pour le Sénat, une séance équivaut à un jour de séance⁷ : en conséquence une séance mensuelle peut durer toute une journée, en règle générale le mardi ou le jeudi, le mercredi étant écarté du fait que le matin est consacré aux réunions des commissions.

La journée mensuelle a été sanctuarisée : la séance de la veille doit être en prin-

cipe levée au plus tard à minuit et demi, compte tenu de la règle traditionnelle des neuf heures d'interruption de séance, quitte à mettre fin à la discussion d'un texte inscrit à l'ordre du jour prioritaire, de telle façon que la journée mensuelle commence à 9 heures et demie, pour se terminer éventuellement en soirée.

Comme l'a souligné le vice-président Gérard Larcher, « il ne serait pas acceptable en effet que l'ordre du jour de notre séance empiète sur celui de la séance mensuelle réservée, qui correspond à une priorité constitutionnelle pour le Sénat⁸ ».

À l'Assemblée nationale, un jour de séance peut comporter plusieurs séances, le matin, l'après-midi et le soir. La séance mensuelle s'est trouvée, à l'origine, limitée à une fraction d'une journée de séance, actuellement en principe le mardi matin⁹, soit au maximum quatre heures de débat. Avec une séance supplémentaire le jeudi, au titre de l'ordre du jour complémentaire, l'Assemblée nationale compte dix-huit séances ou demi-journées par session, alors que le Sénat peut virtuellement consacrer à l'ordre du jour réservé neuf jours entiers de séance.

Au total, la fenêtre sénatoriale paraît moins étroite, puisqu'elle est ouverte toute une journée : à la limite, la discus-

6. Au cours de cette session, les séances mensuelles ont accueilli 8,5 % des discussions législatives et près du quart de l'ensemble des activités de contrôle du Sénat.

7. Article 32 du règlement.

8. Séance du 25 octobre 2002, *JO*, Débats Sénat, p. 6227 et 6228. L'ordre du jour réservé portait sur l'examen de la proposition de loi constitutionnelle sur la décentralisation dont le premier signataire était le président du Sénat lui-même. De même, lors de la séance du 9 décembre 1998, consacrée à la discussion du projet de loi, relatif au mode d'élection des conseils régionaux, le président Gérard Larcher a indiqué qu'il lèverait la séance « au plus tard entre zéro heure vingt-cinq et zéro heure vingt-neuf » afin que la séance réservée du lendemain puisse ouvrir à neuf heures trente précises pour le débat sur l'aménagement du territoire (*JO*, Débats Sénat, p. 6227 et 6228). Le gouvernement a inscrit la suite de l'examen du projet de loi le lundi 14 décembre, aux lieu et place du collectif budgétaire.

9. Article 50, alinéa 1, du règlement de l'Assemblée nationale.

sion d'un texte peut être programmée le matin, l'après-midi et, éventuellement, le soir, si la Conférence des présidents le décide. Tel n'est pas le cas à l'Assemblée nationale où l'examen d'un texte doit tenir dans un temps maximum de quatre heures de 9 heures à 13 heures¹⁰.

Pour autant, la journée mensuelle réservée ne permet que l'examen de textes d'ampleur limitée, sauf à envisager la poursuite de la discussion lors de la séance mensuelle suivante, ce qui a été décidé en octobre et novembre 1995 pour une proposition de loi relative à la responsabilité pénale des élus locaux, ou dans le cadre de l'ordre du jour prioritaire, ce qui suppose l'accord du gouvernement sur le fond du texte. Fort heureusement, s'agissant de propositions de loi, la discussion est plus rapide, puisqu'elle porte directement sur les conclusions de la commission, alors que, pour les projets de loi, les modifications de la commission se présentent sous la forme d'amendements discutés un par un.

Il est arrivé que la séance mensuelle connaisse le même encombrement que l'ordre du jour prioritaire, notamment celle du 21 novembre 2000, qui a été particulièrement chargée avec l'examen de deux propositions de loi, la création d'une commission d'enquête et la discussion de deux questions orales avec débat, cette surcharge ayant entraîné le retrait « en dernière minute » d'une proposition de loi relative au statut de l'Agence France Presse. Depuis lors, la Conférence des présidents a cherché

à rationaliser la gestion de l'ordre du jour réservé, en prévoyant, autant que faire se peut, un seul thème par demi-journée.

En revanche, si une séance « réservée » n'est pas remplie, la Conférence des présidents peut accepter que le reste de la séance repasse sous l'emprise de l'ordre du jour prioritaire : tel a été notamment le cas de la séance du 12 mars 1996¹¹ qui a vu se succéder l'ordre du jour réservé, puis l'ordre du jour prioritaire comportant l'examen d'un texte relatif à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon. La rédaction du dernier alinéa de l'article 48 est identique à celle de l'alinéa précédent, qui réserve une séance au moins aux questions parlementaires : cette disposition n'exclut pas que d'autres points puissent être inscrits à l'ordre du jour, comme l'a confirmé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 15 décembre 1995¹² sur la révision du règlement du Sénat. En ce domaine, la Constitution a institué une priorité et non une exclusive, les assemblées étant libres ou non d'en user.

La gestion de l'ordre du jour réservé par la Conférence des présidents du Sénat : un copilotage par les groupes et les commissions

La Conférence des présidents intervient d'abord pour la fixation des jours de séance. Pour la session 2000-2001, la Conférence des présidents a programmé, le 27 juin 2000, les séances mensuelles du dernier trimestre 2000 et celle du 7 novembre a arrêté les dates

10. Raison pour laquelle l'Assemblée nationale a décidé de limiter la durée de la discussion générale et le temps de présentation des motions de procédures.

11. *JO*, Débats Sénat, p. 1119 à 1169.

12. 95-368 DC, 15 décembre 1995, *Rec.*, p. 246.

pour le premier semestre 2001, dans le souci notamment de faciliter la tâche des commissions dans l'organisation de leurs travaux¹³. La programmation des séances mensuelles réservées est une prérogative propre de la Conférence des présidents dont les propositions sont soumises au Sénat. L'aval du ministre des Relations avec le Parlement n'est pas en droit nécessaire ; le projet de programme est néanmoins, dans un souci de courtoisie, communiqué pour information au gouvernement qui peut ainsi faire valoir ses observations sur le calendrier préconisé. En cours de session, la Conférence des présidents peut changer la date d'une séance mensuelle, à la demande le plus souvent du gouvernement lorsqu'une séance mensuelle fait obstacle à l'achèvement de la discussion d'un projet de loi. En règle générale, la Conférence des présidents a retenu la journée de jeudi, mais l'habitude a été récemment prise d'instituer une sorte d'alternance avec le mardi où les réunions des groupes politiques assurent la présence du plus grand nombre de sénateurs dans l'enceinte du Palais.

Pour la fixation de l'ordre du jour de chaque séance, les deux assemblées ont mis en place des dispositifs substantiellement différents. La Conférence des présidents de l'Assemblée nationale a décidé d'accorder une sorte de « droit de tirage » aux commissions et aux groupes politiques. En pratique, ce « droit de tirage » a été monopolisé par les groupes ; les séances mensuelles sont

donc réparties entre les groupes selon leur importance numérique, chaque groupe étant assuré d'avoir au moins une séance par session¹⁴. Les groupes disposent d'une entière liberté de choix et l'ordre du jour ainsi proposé n'est pas soumis au vote de l'assemblée.

Au Sénat, l'ordre du jour réservé, comme l'ordre du jour complémentaire ou celui des questions, demeure de la compétence exclusive de la Conférence des présidents et du Sénat : l'ordre du jour réservé est réglé par le Sénat sur la base des conclusions de la Conférence des présidents¹⁵.

Une demande d'inscription émane en principe de tout membre de la Conférence des présidents. Le président du Sénat lui-même a notamment proposé l'inscription de trois textes, la proposition de loi sur la définition des délits non intentionnels (janvier 2000), la proposition de loi constitutionnelle sur la libre administration des collectivités territoriales et ses implications fiscales et financières (octobre 2000) et la proposition de loi sur le statut de l'élu local (février 2001). La demande d'inscription est en règle générale présentée par un président de groupe, un président de commission ou le président de la Délégation pour l'Union européenne. La Conférence des présidents statue souverainement sur ces demandes d'inscription, sous la double réserve de l'équilibre des groupes politiques et du programme de travail des commissions.

13. Le souci de mieux programmer, le plus en amont possible de la séance, est l'un des objectifs centraux du passage à la « session unique ».

14. « Les principales étapes de la procédure législative », *Connaissance de l'Assemblée nationale*, n° 5, 2000.

15. Article 29, alinéa 1, du règlement. À cet égard, l'ordre du jour réservé est soumis au même statut juridique que l'ordre du jour complémentaire.

Selon le règlement du Sénat, la Conférence des présidents doit établir ses propositions « en tenant compte de l'équilibre entre tous les groupes ». Cette précision, due à l'initiative du vice-président socialiste Michel Dreyfus-Schmidt, est destinée à « assurer dans le règlement les droits de la minorité », pour reprendre les termes mêmes du rapporteur de la commission des lois, Daniel Hoeffel¹⁶.

La recherche de l'équilibre entre « tous » les groupes politiques apparaît comme un objectif à atteindre ou plutôt comme une directive adressée à la Conférence des présidents, qui, faute d'un droit de tirage automatique accordé à chaque groupe en fonction de ses effectifs, n'a pas la tâche facile. Comme la Conférence des présidents, puis le Sénat statuent sur les demandes d'inscription, la majorité sénatoriale peut difficilement décider l'inscription à l'ordre du jour d'un texte qu'elle désapprouve. Dans ces conditions, l'équilibre entre les groupes ne peut être atteint ou approché que si les demandes de l'opposition portent sur des textes acceptables par la majorité sénatoriale ou sur des débats qui ne débouchent sur aucun vote en séance publique. Chaque système a ses avantages et ses inconvénients. À l'Assemblée, les groupes de l'opposition décident librement du texte qu'ils souhaitent voir examiner en séance publique, mais, dans de nombreux cas, la majorité refusera de passer à la discussion des articles, ce qui équivaut à un rejet. Au Sénat, l'opposition ne peut passer outre au veto de la Conférence des présidents, mais

lorsqu'elle obtient l'inscription du texte, elle est à peu près assurée d'un vote favorable en séance publique, qui ouvre la voie à une navette et offrait la perspective d'une adoption par la majorité plurielle de l'Assemblée.

Au Sénat, l'équilibre peut s'apprécier ou se vérifier différemment selon que l'on prend en compte les seules propositions de loi ou l'ensemble des points d'ordre du jour ; il se déplace vers la gauche si le calcul se limite aux seules lois adoptées définitivement grâce à l'appui du gouvernement et de la majorité de l'époque. À vrai dire, au sein de la Conférence des présidents, la recherche du consensus le plus large, à l'initiative notamment du président du Sénat, peut l'emporter sur toute autre considération, si bien que la gestion de l'ordre du jour réservé échappe à l'arithmétique pure, au point de transcender les clivages traditionnels entre majorité et opposition.

L'équilibre parfait entre la majorité et l'opposition est d'autant plus difficile à atteindre que la Conférence doit consulter la commission sur l'état d'avancement de sa réflexion sur la proposition de loi en cause car, aux termes de l'article 31 du règlement, une proposition de loi, hormis le cas d'une discussion immédiate, ne peut être inscrite à l'ordre du jour réservé ou à l'ordre du jour complémentaire qu'à une date postérieure à la distribution ou à la publication du rapport, ce qui signifie que la commission doit accepter de rapporter le texte, c'est-à-dire de soumettre au Sénat des conclusions positives ou négatives¹⁷. En pratique, il est quasiment impossible

16. Rapport n° 75 (1995-1996).

17. La commission des lois a proposé des conclusions négatives à deux reprises, en 1995 sur une proposition de loi autorisant l'accès direct à leur dossier des personnes mises en examen et en 2002 sur une proposition de loi rendant imprescriptibles les crimes de terrorisme.

d'inscrire une proposition de loi sans l'avis conforme d'une commission qui peut toujours mettre en avant les difficultés d'ordre technique soulevées par le texte en question ou son ordre du jour surchargé. Les commissions constituent un rouage essentiel de la procédure législative dans la gestion de l'ordre du jour prioritaire, *a fortiori* en est-il ainsi pour l'ordre du jour réservé.

166 Pour surmonter le veto de la Conférence des présidents, un groupe de l'opposition ou même de la majorité sénatoriale peut avoir recours à une procédure sans équivalent à l'Assemblée nationale, à savoir la demande de discussion immédiate d'une proposition de loi (article 30 du règlement). Si la demande de l'auteur de la proposition de loi n'a pas l'aval de la commission compétente, cette demande n'est communiquée au Sénat que si elle est signée par trente membres au moins dont la présence est constatée par appel nominal. Le Sénat statue alors sur la demande à la suite de l'ordre du jour prioritaire et si le vote est positif, le Sénat délibère immédiatement sur la proposition de loi, sans même que la commission ait à déposer un rapport. C'est cette procédure exceptionnelle qui a été utilisée pour parvenir à l'adoption de la proposition de loi tendant à la « reconnaissance publique du génocide arménien ». Par deux fois, les 24 mars 1999 et 22 février 2000, la Conférence des présidents avait refusé d'inscrire, à l'ordre du jour réservé ou complémentaire du Sénat, une proposition de loi sur la reconnaissance du génocide arménien, adoptée par l'Assemblée nationale à l'unanimité, tout comme le gouvernement avait

écarté l'éventualité d'une inscription à l'ordre du jour prioritaire.

Après avoir rejeté, le 21 mars 2000, une demande de discussion immédiate du texte de l'Assemblée nationale, le Sénat a accepté de discuter « immédiatement » le mardi 7 novembre d'une proposition présentée par le vice-président du Sénat, Jean-Claude Gaudin (RI), et cosignée par un sénateur de chaque groupe : à 5 h 25 du matin, le Sénat a adopté cette proposition de loi par 164 voix contre 40. Utilisant son droit de tirage, le groupe UDF de l'Assemblée nationale demanda l'inscription à l'ordre du jour du 18 janvier 2001 de la proposition sénatoriale qui fut définitivement adoptée par l'Assemblée nationale.

Mais si l'on met à part cet exemple et celui de la proposition de loi constitutionnelle tendant à conférer aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne un droit de vote aux élections municipales, la Conférence des présidents n'a jamais opposé de refus définitif ; elle dispose néanmoins d'un pouvoir de filtrage ou du moins d'arbitrage entre les différentes demandes d'inscription qui lui sont présentées. Pour leur part, les présidents de groupe peuvent jouer un rôle décisif d'impulsion ; il y a donc un « copilotage de l'ordre du jour réservé par les commissions et les groupes¹⁸ ».

En droit, le gouvernement n'a pas à interférer dans les choix de la Conférence des présidents, mais, sauf le cas d'une demande impromptue, des contacts informels sont pris en amont avec le cabinet du ministre des Relations avec le Parlement pour s'assurer de la présence d'un ministre au banc du gou-

18. Jean-Louis Hérim, *Le Sénat en devenir*, Montchrestien, « Clefs Politique », 2001, p. 75.

vernement. Pour la discussion d'une proposition de loi, le ministre compétent peut se faire remplacer par un ministre délégué ou par un secrétaire d'État ; en revanche, la présence du ministre interpellé est incontournable pour la réponse à une question orale avec débat. C'est ainsi que la question orale avec débat de M^{me} Danielle Bidard-Reydet (CRC) sur la situation au Proche-Orient fut retirée de l'ordre du jour de la séance du mois de juin 2001, en raison de l'indisponibilité du ministre des Affaires étrangères. La fixation de l'ordre du jour réservé ne peut donc faire totalement abstraction du rôle central du gouvernement dans le débat parlementaire et un accord est toujours privilégié en Conférence des présidents.

Il faut rappeler que la modification de l'ordre du jour réservé relève de la compétence du Sénat, parallélisme des procédures oblige ; toutefois, le vote du Sénat ne peut intervenir que « sur l'initiative d'une commission ou de trente sénateurs dont la présence doit être constatée par appel nominal » (article 29, alinéa 5, du règlement du Sénat). Autrement dit, un président de groupe et encore moins le gouvernement ne peuvent prendre en droit l'initiative d'une demande de modification de l'ordre du jour réservé.

L'ORDRE DU JOUR RÉSERVÉ : UN RÉVÉLATEUR DES PRIORITÉS SÉNATORIALES

Contrairement au premier alinéa de l'article 48 de la Constitution qui, pour la définition de l'ordre du jour priori-

taire, fait référence à la « discussion des projets de loi déposés par le gouvernement et des propositions acceptées par lui », le dernier alinéa de l'article 48 ne donne aucune précision sur le contenu de l'ordre du jour réservé qui peut donc comporter des travaux législatifs ou des travaux de contrôle entendus au sens large.

La diversification des points inscrits à l'ordre du jour réservé : un ordre du jour protéiforme

À la différence de l'Assemblée nationale qui, depuis 1995, n'a examiné, dans le cadre de l'ordre du jour réservé, que des propositions de loi, à quatre exceptions près¹⁹, le Sénat a cherché à maintenir une certaine balance, un relatif équilibre entre les deux missions traditionnelles d'une assemblée parlementaire, la fonction législative et celle de contrôle, prise au sens large.

En règle générale, les discussions législatives l'ont emporté sur les travaux de contrôle, sauf pendant la session 1998-1999.

Il faut le noter : la séance de mars 2001 a porté exclusivement sur des travaux de contrôle (une proposition de résolution européenne sur Eurojust, deux questions orales européennes et une question orale « classique » sur la politique énergétique de la France).

La part accordée au contrôle s'explique d'abord par la volonté du Sénat de développer une fonction qui constitue, avec le vote de la loi, l'un des deux piliers de l'activité parlementaire ; pour le président du Sénat, Christian Poncelet, le contrôle doit devenir la

19. Deux débats et deux propositions de résolution tendant à créer une commission d'enquête.

	<i>Session ordinaire 1995-1996</i>	<i>Session ordinaire 1996-1997</i>	<i>Session ordinaire 1997-1998</i>	<i>Session ordinaire 1998-1999</i>	<i>Session ordinaire 1999-2000</i>	<i>Session ordinaire 2000-2001</i>
Séances mensuelles	9	6	9	9	9	9
Heures de débat	39 h 55	27 h 35	43 h 30	46 h 10	57 h 40	54 h 00
– dont discussion législative	34 h 15	17 h 55	29 h 25	20 h 10	44 h 50	36 h 35
– dont travaux de contrôle	5 h 40	9 h 40	14 h 05	26 h 00	12 h 50	17 h 25

Source : Service de la Séance du Sénat.

« seconde nature du Sénat » (discours du 7 octobre 1998).

168

Le contexte politique peut fournir une autre explication, dans la mesure où la majorité sénatoriale paraissait moins bien placée que la majorité plurielle de l'Assemblée nationale pour négocier avec le gouvernement l'inscription de questions orales ou de propositions de résolution à l'ordre du jour prioritaire. Ainsi, la séance du 23 novembre 1999 a permis de « nicher » une déclaration du gouvernement, suivie d'un débat, sur la Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce à Seattle.

S'agissant d'une déclaration gouvernementale, elle aurait trouvé plus naturellement sa place dans l'ordre du jour prioritaire. D'une manière plus générale, l'inscription régulière de débats à l'ordre du jour réservé peut s'apparenter à une dérive qui procède d'une confusion entre les alinéas 2 et 3 de l'article 48 : le temps du questionnement est une priorité en soi, qui s'impose au gouvernement et le report d'une question orale avec débat sur l'ordre du jour réservé n'est qu'un pis-aller auquel on peut se résoudre dans les cas où une

journée mensuelle n'est pas remplie par l'examen de propositions de loi, comme cela peut arriver.

Mais la *summa divisio* entre le vote de la loi et le contrôle du gouvernement ne saurait, à elle seule, rendre compte de l'interactivité des initiatives sénatoriales²⁰. Ainsi, les conclusions de la commission d'enquête sur l'état des établissements pénitentiaires ont eu un double écho dans le cadre de l'ordre du jour réservé : une question orale avec débat, en novembre 2000, qui a permis d'interroger la ministre de la Justice sur les suites à donner à la réflexion sénatoriale ; une proposition de loi, discutée en avril 2001, instituant notamment un contrôleur général des prisons. L'ordre du jour réservé permet le déploiement du triptyque sénatorial : réflexion en commission, questionnement du gouvernement et révision de la loi.

Au total, le Sénat est parvenu à une profonde diversification de l'ordre du jour réservé qui est véritablement protéiforme.

Le tableau de la page 169 appelle un double commentaire :

– Les discussions législatives représen-

20. Jean-Louis Hérim, *op. cit.*, p. 61.

<i>Session</i>	<i>Propositions de loi²¹ (dont propositions AN)</i>	<i>Résolutions européennes</i>	<i>Questions européennes</i>	<i>Questions orales avec débat</i>	<i>Résolutions commission d'enquête</i>	<i>Débats</i>	<i>Résolutions sur Règlement du Sénat</i>
1995-1996	21 (8)	3					
1996-1997	12 (5)		1	3			
1997-1998	28 (4)	2	1	1	3		
1998-1999	17 (1)	2	2	3		2	1
1999-2000	30 (1)		1	3	2	1	
2000-2001	24 (1)	2	3	3	1		
2001-2002	9 (1)		1	4	1		
Total	141 (21)	9	9	17	7	3	1

Source : Service de la Séance du Sénat.

169

tent le « plat de résistance » de l'ordre du jour réservé : 111 textes en sept ans, soit une moyenne de 16 textes par session, en première ou en deuxième lecture, si l'on tient compte du fait que la session 2001-2002 n'a vu la tenue que de 5 séances mensuelles réservées.

– L'ordre du jour réservé n'est pas strictement sénatorial puisque le Sénat a accepté d'y inscrire 21 textes émanant de l'Assemblée nationale, la plupart de ces textes ayant été adoptés sous la dixième législature, c'est-à-dire avant juin 1997, à une époque où les deux majorités au palais Bourbon et au palais du Luxembourg coïncidaient.

La typologie des initiatives sénatoriales

À première vue, l'énumération des affaires inscrites à l'ordre du jour réservé du Sénat ressemble à un inventaire « à la Prévert » qui va de la prise en compte des lésions auditives provoquées par les

« baladeurs » à la lutte contre les termites, en passant par la restitution à l'Afrique du Sud des restes de la « Vénus Hottentote ».

Si l'on va plus loin dans l'analyse des thèmes retenus par le Sénat, l'ordre du jour réservé finit peu ou prou par refléter ou révéler par certains aspects les principales priorités du Sénat : l'ordre du jour réservé apparaît comme un prisme qui renvoie l'image, le spectre des préoccupations sénatoriales.

Au sommet de la hiérarchie des priorités sénatoriales, on peut trouver quasiment à égalité :

– la décentralisation (18 textes législatifs dont une proposition de loi constitutionnelle sur l'autonomie financière des collectivités locales) ;

– l'Europe (4 textes législatifs dont une proposition de loi constitutionnelle, 9 questions orales européennes et 9 résolutions de loi européennes).

Viennent ensuite les questions concer-

21. Ce total comprend l'ensemble des propositions examinées au cours de la session, y compris les textes examinés en deuxième lecture ; lorsque plusieurs propositions font l'objet d'un rapport commun en première lecture, chacune d'entre elles est recensée.

nant la justice en général, plus d'une quinzaine de textes dont le bracelet électronique, la réforme des prisons, la coopération avec la Cour pénale internationale ou l'institution d'une journée pour l'abolition universelle de la peine de mort, deux questions orales avec débat, notamment sur les moyens de la justice²².

Les textes de droit social figurent en bonne place (réduction de la durée du travail, revenu minimum d'activité...), sans oublier un débat sur l'application des 35 heures dans les trois fonctions publiques.

170

Au-delà de ces grandes rubriques, on peut recenser une série de textes destinés à répondre aux « préoccupations quotidiennes » des Français, qui, en pratique, ont leur importance : la réforme de la prestation compensatoire en matière de divorce, la lutte contre les termites (qui peut faire sourire, sauf ceux qui sont victimes de cette invasion), la prévention et la répression du phénomène sectaire (contrôle de l'obligation scolaire, renforcement du dispositif pénal), la réparation des dommages liés à l'exploitation minière, les effondrements des cavités souterraines et des marnières ; autant de « petits » dossiers, longtemps restés en souffrance dans les administrations ministérielles, mais que les personnes intéressées souhaitent voir aboutir dans les meilleurs délais.

L'ORDRE DU JOUR RÉSERVÉ : UN TREMPLIN POUR LES INITIATIVES LÉGISLATIVES DU SÉNAT

Contrairement à une opinion trop souvent répandue, le Sénat ne se cantonne pas dans un rôle de modérateur ou de temporisateur : il peut également prendre l'initiative, comme l'Assemblée nationale, de réformes, au risque parfois de bousculer, voire de bouleverser l'échéancier gouvernemental.

L'ordre du jour réservé permet la prise en compte des propositions de loi sénatoriales vers leur adoption définitive, à la condition toutefois que le gouvernement ne leur oppose pas les armes du parlementarisme rationalisé.

Le parlementarisme rationalisé : une menace contre cette nouvelle liberté parlementaire

Pour Jean-Éric Gicquel²³, « il apparaît clairement que, depuis octobre 1995, un espace réel de liberté a été exploité pleinement par les deux assemblées ». Pour autant, la liberté, recouvrée une fois par mois, est en réalité une liberté surveillée, encadrée par le gouvernement qui peut recourir aux armes du parlementarisme rationalisé. Certes, l'exception d'irrecevabilité tirée de l'article 41 de la Constitution sur la protection du domaine réglementaire, tombée en désuétude pour l'ordre du jour prioritaire, n'a jamais été invoquée formellement à l'encontre d'une proposition de loi inscrite à l'ordre du jour réservé : elle

22. La commission des lois est souvent apparue comme la plus grande pourvoyeuse de l'ordre du jour réservé. Ainsi, tous les sujets législatifs de la séance du 12 février 2002 intéressaient cette commission.

23. « L'ordre du jour réservé aux assemblées parlementaires », *Les Petites Affiches*, juillet 1997.

aurait pu l'être, elle ne l'a jamais été, sans doute, pour des raisons d'ordre politique²⁴. Au contraire, l'article 40 de la Constitution a été invoqué à cinq reprises depuis 1995, ce qui est, somme toute, assez peu fréquent. Ainsi, l'irrecevabilité financière a permis de faire « tomber » dix articles d'une proposition de loi sur la famille (15 juin 1999) et l'ensemble d'une proposition de loi prévoyant une retraite anticipée au bénéfice des anciens combattants d'Afrique du Nord chômeurs en fin de droit²⁵.

Dans la panoplie du parlementarisme rationalisé, il existe une menace encore plus dangereuse pour l'initiative parlementaire, à savoir le vote unique de l'article 44, troisième alinéa, de la Constitution, comme le montre le précédent de la deuxième lecture de la proposition de loi « Fauchon²⁶ » sur la nouvelle définition des délits non intentionnels (séance du 15 juin 2000).

La commission des lois avait préconisé l'adoption conforme du texte et, partant, le rejet de trois amendements du gouvernement, destinés à préserver la situation des victimes. Pour empêcher ce vote définitif, Elisabeth Guigou, alors ministre de la Justice et garde des Sceaux, décida de demander un vote unique sur l'ensemble de la proposition de loi telle que modifiée par les trois amendements du gouvernement. La majorité sénatoriale était placée face à une alternative

inattendue : soit rejeter l'ensemble, soit émettre un vote positif ; dans les deux cas, la navette se poursuivait et le gouvernement pouvait obtenir gain de cause. Pour sortir de ce fâcheux dilemme, le Sénat décida, sur la proposition du président de sa commission des lois, le retrait de cette proposition de loi de l'ordre du jour réservé²⁷. Le texte fut réinscrit à l'ordre du jour prioritaire de la séance du 28 juin 2000, au cours de laquelle un compromis fut trouvé, ce qui permit au gouvernement de retirer sa demande de vote unique et le texte fut définitivement adopté par l'Assemblée nationale le 29 juin 2000, dernier jour de la session ordinaire. C'était la première fois depuis 1995 que le gouvernement utilisait la procédure du « vote bloqué », en dehors du cas habituel de la seconde délibération du projet de loi de finances de l'année. Cette « manœuvre procédurière²⁸ » était sortie des vieux cartons du parlementarisme rationalisé pour empêcher le vote définitif d'une proposition de loi sénatoriale inscrite, ce qui était le comble, à l'ordre du jour réservé au Sénat. Certes, la ministre de la Justice avait beau jeu de rappeler que la révision de 1995 n'avait pas rendu formellement caduques les dispositions sur le vote bloqué. Il reste que cette procédure exorbitante du droit commun ne se situe pas dans la nouvelle logique du dernier alinéa de l'article 48 de la Constitution :

171

24. Lors de l'examen de la proposition de loi tendant au transfert en Afrique du Sud des restes de la « Vénus Hottentote », le 29 janvier 2002, le ministre de la Recherche a estimé le texte « inutile sur le strict plan juridique », mais « politiquement et moralement indispensable » (*JO*, Débats Sénat, p. 744).

25. Il s'agissait d'une proposition présentée par le groupe CRC et rapportée par un sénateur de ce groupe (séance mensuelle du 29 juin 1998).

26. Du nom de l'auteur de cette initiative, sénateur du Loir-et-Cher et vice-président de la commission des lois du Sénat.

27. *JO*, Débats Sénat, p. 4095-4125.

28. Communiqué à la presse de la présidence du Sénat en date du 15 juin 2000.

une fois par mois, le Sénat peut délibérer sur les sujets de son choix et il devrait pouvoir déterminer en toute liberté le texte sur lequel il souhaite se prononcer. À la limite, le recours au vote unique lors de la première lecture tuerait dans l'œuf l'initiative parlementaire dans la mesure où le gouvernement pourrait par ce moyen contraindre le Sénat, dès la première lecture, soit à adopter contre son gré les modifications proposées par le gouvernement, soit à rejeter l'ensemble, ce qui mettrait un terme à la navette. Le gouvernement aurait ainsi un « droit de veto » sur le contenu de la « niche » ou de la « fenêtre ».

172

Autrement dit, le constituant de 1995 n'est pas allé jusqu'au bout de sa démarche de liberté, dans le sens d'une « sanctuarisation » de la séance mensuelle réservée, qui serait ainsi soumise à un régime juridique spécifique, distinct de celui de l'ordre du jour prioritaire.

À propos de la mise en œuvre de l'article 40 de la Constitution, l'Assemblée nationale s'est engagée dans le sens d'un assouplissement de la procédure de droit commun : pour permettre à la discussion générale d'avoir lieu et à chaque parlementaire concerné de s'exprimer, il a été décidé d'un commun accord que cette exception qui, en règle générale, peut être soulevée à tout instant, ne pourrait l'être pour l'ordre du jour réservé qu'à la fin de la discussion générale.

Pour le vote bloqué, il pourrait être envisagé de définir une convention constitutionnelle²⁹ par laquelle le gou-

vernement renoncerait à cette prérogative dans le cadre de l'ordre du jour réservé et peut-être aussi de l'ordre du jour complémentaire. Loin d'être une convention *contra legem*, de nature à remettre en cause l'esprit du parlementarisme rationalisé, cette nouvelle interprétation combinée de l'article 44, deuxième alinéa, et de l'article 48, dernier alinéa, de la Constitution, procéderait du simple constat que le vote bloqué n'est pas compatible avec la philosophie de l'ordre du jour réservé.

La relance de l'initiative législative... grâce au bon vouloir du gouvernement

Si l'on s'en tient à une approche purement statistique, le bilan législatif de l'article 48-3 paraît incontestablement positif, puisque l'ordre du jour réservé a contribué à une nette relance de l'initiative sénatoriale. Avant 1995, sur la centaine de propositions déposées chaque année par les sénateurs, bien peu avaient le privilège d'accéder à la séance publique, sauf à être transformées en articles additionnels insérés dans des projets de loi et hormis le cas, somme toute exceptionnel, d'une inscription à l'ordre du jour prioritaire. Ainsi, entre 1993 et 1995, aucune proposition de loi n'avait été inscrite à l'ordre du jour complémentaire. Avec l'ordre du jour réservé, un peu plus du cinquième des propositions déposées est examiné en séance publique, plusieurs propositions de loi pouvant faire l'objet d'un rapport commun débouchant sur l'adoption d'un texte.

29. « Les conventions de la Constitution sont des règles qui déterminent la manière dont les pouvoirs légaux sont exercés. Plus précisément, elles limitent l'élément discrétionnaire que comportent ces pouvoirs, en vue d'en régulariser l'exercice conformément à ce que les acteurs considèrent comme une application légitime », Pierre Avril et Jean Gicquel, *Droit parlementaire*, Montchrestien, 1996, p. 23.

Au cours de la session 2000-2001, le Sénat a pu examiner 23 propositions de loi : dans son discours de fin de session (20 juin 2001), le président Poncelet y a vu la confirmation que le Sénat « entend jouer pleinement son rôle d'incubateur ou d'accélérateur de réformes sur certains thèmes comme le statut de l'élu, les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires ou l'indemnisation de l'aléa médical ». Les rôles sont inversés : le Sénat prend de vitesse les ministères, bouscule le programme de travail ministériel et c'est en définitive le gouvernement qui demande le temps de la réflexion et renvoie la solution du problème à un projet de loi d'ensemble à venir. Avec l'ordre du jour réservé, le Sénat peut prendre l'initiative et imposer son rythme au gouvernement : à ce titre, l'ordre du jour réservé peut jouer le rôle d'accélérateur des réformes que les bureaux sont supposés freiner, comme ce fut le cas pour la réforme du droit de la famille.

Mais la discussion d'une proposition de loi en première lecture n'est que la première étape d'un long parcours législatif. Dès le mois d'octobre 1995, le président de l'Assemblée nationale, Philippe Séguin, exprima auprès du Premier ministre, Alain Juppé, le souhait que les propositions de loi examinées par une assemblée soient inscrites par le gouvernement à l'ordre du jour prioritaire de l'autre assemblée, sans s'imputer sur les séances mensuelles. En réponse, le Premier ministre avait mis en avant l'absence de « règle préétablie », dans la mesure où le gouvernement avait le libre

choix des textes inscrits à l'ordre du jour prioritaire, l'Assemblée saisie pouvant inscrire les propositions de loi non retenues à l'ordre du jour complémentaire ou réservé. Au vu de ce courrier quelque peu dilatoire, les deux présidents convinrent de la nécessité pour chaque assemblée de donner une suite, favorable ou non, aux initiatives de l'autre assemblée, de telle sorte que le dialogue bicaméral puisse se poursuivre normalement dans le cadre de la navette. Cet engagement réciproque fut formalisé par deux lettres, la première en date du 6 décembre 1995 du président René Monory, la seconde, en date du 26 janvier 1996, du président Philippe Séguin. La bonne fin de cet accord supposait la réunion de deux conditions : la première que les commissions permanentes acceptent de rapporter les propositions de loi de l'autre assemblée dans les meilleurs délais, la seconde que le gouvernement laisse un espace suffisant pour l'inscription de ces textes à l'ordre du jour complémentaire.

Avec la victoire de la gauche aux élections législatives de juin 1997, les données du problème changent : les divergences politiques entre les deux assemblées provoquent un allongement significatif de la liste des propositions de loi en instance ou en sommeil à l'Assemblée nationale. Une proposition de loi ayant recueilli un avis défavorable du gouvernement a peu de chances d'être reprise par l'Assemblée nationale, sauf si un groupe d'opposition exerce son droit de tirage pour l'examen d'un texte sénatorial, comme cela a été le cas pour l'élection des délégués aux communautés de communes³⁰.

30. Depuis 1995, 6 propositions de loi sénatoriales ont été inscrites à l'ordre du jour réservé de l'Assemblée nationale ; le Sénat a manifesté un plus grand esprit bicaméral en inscrivant à son ordre du jour réservé 21 propositions de loi de l'Assemblée nationale.

Une proposition sénatoriale peut, en revanche, prospérer jusqu'à son adoption définitive, si le gouvernement en accepte l'économie générale et l'inscrit à l'ordre du jour prioritaire de l'Assemblée nationale. Comme le ministre des Relations avec le Parlement, Daniel Vaillant, l'a souligné lors d'une conférence de presse, le 30 juin 2000 : « C'est... en les inscrivant à l'ordre du jour prioritaire et en poursuivant les navettes que le gouvernement garantit l'aboutissement des initiatives parlementaires. » Quel paradoxe ! C'est le gouvernement qui assure le succès de l'ordre du jour réservé. Dans son discours-bilan de la onzième législature, le successeur de Daniel Vaillant, Jean-Jack Queyranne, a été encore plus explicite : « Encore faut-il en général, pour qu'une proposition de loi débattue en première lecture franchisse avec succès toutes les étapes de la procédure parlementaire, qu'elle reçoive le soutien du gouvernement qui l'inscrit à l'ordre du jour prioritaire. Cette volonté, le gouvernement l'a eue. À dix reprises, il a même déclaré l'urgence pour permettre à ces propositions de loi d'être votées dans les meilleurs délais. » Point n'est besoin de marquer qu'aucune des propositions de loi sénatoriales n'a « bénéficié » du coup d'accélérateur de la déclaration d'urgence.

Les différents ministres des Relations avec le Parlement qui se sont succédé

depuis 1995 ont toujours affiché leur volonté de favoriser l'initiative parlementaire, chaque fois que cela était politiquement possible³¹.

Force est de constater que l'article 48-3 a été l'une des causes principales de l'augmentation du nombre des lois d'initiative sénatoriale : sur les 38 lois d'initiative sénatoriale, promulguées entre 1995 et 2000, 33 ont commencé leur vie dans le berceau de l'ordre du jour réservé ; plus d'une loi sur dix, hors les conventions internationales, est d'origine sénatoriale³², ce qui donne une plus grande effectivité à l'article 39 de la Constitution : « l'initiative de la loi appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement ». En contrepoint, il ne faut pas oublier le nombre important des textes restés en instance sur le bureau de l'Assemblée nationale ; mais certains d'entre eux ont été intégrés sous forme d'amendements dans d'autres lois ; à titre d'exemple, la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a repris trois propositions de loi adoptées dans le cadre de l'ordre du jour réservé sur les frais de secours en montagne, les recours contre les décisions des architectes des Bâtiments de France et sur les cavités souterraines et marnières, ainsi que plusieurs dispositions d'une proposition de loi tendant à améliorer le statut de l'élu local. Le droit d'amendement n'est plus le vecteur quasi exclusif de l'action légis-

31. *JO*, Questions AN, 18 février 2002, p. 996 : le ministre des Relations avec le parlement évoque « la volonté sans faille du gouvernement de favoriser l'initiative parlementaire » : sur les 70 propositions de loi adoptées définitivement entre juin 1997 et décembre 2001, 25 émanent d'un parlementaire de l'opposition.

32. Pour la période de 1959 à 1992, les « lois sénatoriales » au nombre de 103 ont représenté 3,1 % de l'ensemble des 3 261 textes adoptés, *JO*, Questions Sénat, 9 décembre 1993, p. 2362. En 1993 et 1994, on peut trouver 6 et 3 propositions sénatoriales, aucune en 1995 ; l'ordre du jour réservé a donc entraîné un triplement de l'initiative sénatoriale.

lative du Sénat : le dernier alinéa de l'article 48 de la Constitution a opéré un certain rééquilibrage au profit du droit d'initiative proprement dit.

À l'évidence, le rendez-vous mensuel de l'ordre du jour réservé a apporté une contribution essentielle à la revalorisation du travail parlementaire, véritable vague de fond depuis les années quatre-vingt-dix. L'ordre du jour réservé a désormais droit de cité dans l'activité parlementaire ; il constitue une priorité constitutionnelle, à la différence de l'ordre du jour complémentaire qui, par définition, vient en complément de l'ordre du jour prioritaire. Le nouvel espace de liberté est res-

senti comme un acquis de l'autonomie sénatoriale, auquel les sénateurs sont très attachés. La preuve en est que le Sénat a voté en juin 2001 une proposition de révision constitutionnelle tendant à prévoir une seconde séance mensuelle réservée, destinée à la transposition des textes européens et à l'autorisation de ratification des conventions internationales. Mais l'ordre du jour réservé ne doit pas être regardé comme un simple remède à l'encombrement de l'ordre du jour prioritaire législatif ; il est par essence le moment privilégié des expressions sénatoriales dans l'élaboration de la loi comme dans les activités de contrôle et de prospective. Avec l'ordre du jour réservé, le Sénat fait ce qu'il veut... ou presque.