

LA NOUVELLE PROCÉDURE
LÉGISLATIVE AU SÉNAT
OU COMMENT CONCILIER
L'ACCROISSEMENT DU RÔLE DE
LA COMMISSION AVEC LE PRIMAT
DE LA SÉANCE PLÉNIÈRE

121

AU DÉBUT ÉTAIT LA SÉANCE

Dans la plupart des parlements modernes, la procédure législative comprend deux séquences, le temps de la commission, puis le temps de la séance, avec des différences plus ou moins notables qui se mesurent à l'aune de la répartition des rôles entre la commission et la séance plénière.

À la différence de l'Italie qui admet la possibilité d'adopter des lois en commission, les *leggine*, les « petites lois », notre droit parlementaire est dominé par le principe de la primauté de la séance publique, principe hérité de la tradition de la Révolution française : la loi, « expression de la volonté générale », s'élabore au vu et au su du peuple, sous le regard des citoyens.

S'il est déterminant, le rôle des

commissions est uniquement préparatoire ou d'instruction, car le projet de loi sera débattu, réexaminé, amendé puis adopté article par article dans les hémicycles du Palais-Bourbon ou du palais du Luxembourg.

La séance a même préexisté aux commissions, institutionnalisées à la Chambre des députés en 1902 et au Sénat en 1921. Dans des délais très rapides, les commissions permanentes ont renforcé leur influence dans le processus législatif : l'Assemblée délibère non pas sur le projet de loi originel, mais sur le rapport de la commission. S'il souhaite le retour à son texte, le gouvernement, privé du droit d'amendement, n'avait d'autre voie que de trouver un parlementaire « charitable » pour déposer un amendement de rétablissement².

1. L'auteur du présent article est directeur de la séance au Sénat ; les opinions exprimées le sont à titre purement personnel.

2. Jean-Louis Hérin, « Article 44 », in François Luchaire, Gérard Cornac, Xavier Prétot (dir.), *La Constitution de la République française*, Economica, 3^e éd., 2009.

Avec la Constitution de 1958, le parlementarisme rationalisé s'inscrit contre les commissions permanentes: le Sénat délibère non plus sur le rapport de la commission, mais à partir du texte du projet de loi initial ou de celui transmis par l'Assemblée nationale. Paradoxalement, cette inversion a déplacé le curseur vers la séance plénière. Autre innovation qui va renforcer le poids de la séance plénière: la constitutionnalisation à l'article 44, alinéa 1^{er}, du droit d'amendement du gouvernement et par ricochet des parlementaires, laquelle va empêcher de « réguler » en interne, par la voie du règlement, le flux des amendements. À compter des années 1980, et notamment de la loi « Sécurité et liberté », l'opposition de gauche, puis de droite, découvre la vertu tribunicienne du droit d'amendement, et aussi sa fonction d'approfondissement, de ralentissement ou d'enlisement de certains débats. Et la majorité gouvernementale de crier souvent à l'obstruction. À l'inflation des textes s'ajoute la profusion des amendements: depuis 1970, près de 170 000 amendements déposés et de 70 000 adoptés. Les différentes tentatives de rénovation des méthodes de travail du Parlement viennent s'échouer sur le roc de l'article 44 tel qu'interprété par le Conseil constitutionnel: tout amendement, fût-il déjà présenté et rejeté en commission, peut être sans limite re-présenté en séance (décision du 7 décembre 1990). Cette conception absolutiste du droit d'amendement devait entraîner une « surchauffe » de l'ordre

du jour aux dépens de la fonction de contrôle, et provoquer ce que d'aucuns ont pu appeler une « crise de la séance plénière ».

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 est placée sous le signe de la modernisation des institutions de la V^e République et, pour moderniser la procédure législative, le constituant a opté pour *le renforcement du rôle préparatoire des commissions*.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 sonne le retour en grâce des commissions permanentes: les assemblées vont délibérer à compter du 1^{er} mars 2009 sur le texte de la commission, une révolution constitutionnelle: « la discussion des projets et propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie », l'ancienne procédure étant maintenue pour les projets de loi de finances, de financement de la sécurité sociale et de révision constitutionnelle³. Pour révolutionnaire qu'elle fût, cette idée n'était pas nouvelle⁴. Elle avait été préconisée par le groupe de réflexion Hoeffel puis, dans le cadre de la campagne présidentielle, par le président du groupe socialiste du Sénat, Jean-Pierre Bel⁵, dans le rapport *Pour une nouvelle République* qu'il avait remis à la candidate Ségolène Royal: « afin de valoriser le travail des parlementaires en commission et de concentrer la séance publique sur l'essentiel, car débarrassée

3. Proposition n° 36 du rapport Balladur *Une V^e République plus démocratique*, La Documentation française, 2010.

4. Jean-Louis Héryn, *Le Sénat en devenir*, Montchrestien, 2001, p. 138-139.

5. Jean-Pierre Bel, *Pour une nouvelle République. Proposition de réformes des institutions à Ségolène Royal*, 8 février 2007.

de la discussion d'amendements rédactionnels ». Le doyen-sénateur Patrice Gélard a préconisé la même solution⁶, de même que le professeur Guy Carcassonne. L'autre préoccupation, plus prosaïque, est de dégager du temps disponible pour les débats de contrôle. Jusqu'au 1^{er} mars 2009, les amendements présentés par la commission représentaient en moyenne annuelle le tiers des amendements déposés, soit près de 3 000 amendements, ce qui représente, avec un « braquet »⁷ moyen de 15 amendements à l'heure, près de 200 heures de séance. Autant de temps gagné pour les débats de contrôle.

La commission recouvre son statut d'antan : de simple auteur d'amendements, elle devient le rédacteur, le « fabricant » de la loi, comme avant 1958, avec un travail essentiel d'écriture, voire de réécriture grâce à l'émergence d'une nouvelle catégorie d'amendements : *les amendements de commission*. Selon la seconde phrase de l'alinéa 1^{er} du nouvel article 44 de la Constitution, le droit d'amendement des membres du Parlement et du gouvernement « s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées dans le cadre déterminé par une loi organique ».

Pour la mise en œuvre de cette innovation, le groupe de travail pluraliste, présidé par le président Gérard Larcher, s'en est tenu à la culture du consensus sénatorial. À preuve, la désignation de deux corapporteurs, le premier de l'opposition, le vice-président du

Sénat, M. Bernard Frimat (Nord), et le second de la majorité, le président de la commission des lois, M. Jean-Jacques Hyst (Seine-et-Marne). Loin de retenir la double possibilité de « simplification » du débat en séance plénière offerte par la loi organique, à savoir le « temps législatif programmé » et la « procédure d'examen simplifiée », le groupe de travail a souhaité préserver, voire sacraliser, les deux droits fondamentaux du sénateur : le droit de parole et le droit d'amendement. Pour marquer l'importance du droit d'amendement, le président Gérard Larcher a utilisé plusieurs qualificatifs tous liés au « sacré ». Le droit d'amendement est « sacré », « fondamental », « consubstantiel à la fonction parlementaire » ; le droit d'amendement, intimement lié au « cœur de métier sénatorial », doit être consacré, préservé, respecté en séance comme en commission et aucune disposition autre que celle impérativement prévue par la Constitution ou la loi organique ne saurait en restreindre l'exercice. Face au maintien d'un certain *statu quo* pour le débat en séance, le groupe de travail a centré sa réflexion sur *l'amélioration des conditions de travail en commission*.

Jusqu'alors, le travail en commission se décomposait en deux séquences bien distinctes : la première consacrée à l'examen et à l'adoption du rapport du rapporteur, comprenant ou non des amendements, la seconde à l'examen des amendements dits « extérieurs » et qui ressemble parfois à une « réunion tourne-pages », selon l'expression du président Frimat, dans

6. Patrice Gélard, « Remarques impertinentes sur la séance publique au Sénat », in *Constitutions et Pouvoirs, Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, Montchrestien, 2008, p. 187-188.

7. Pour reprendre une expression chère au président Dailly qui fut vice-président du Sénat de 1968 à 1995.

la mesure où elle était réduite à la vérification de la compatibilité des amendements « extérieurs » avec la philosophie générale du rapport initial.

124 Pour rendre l'élaboration du rapport plus collégiale, le groupe de travail a prévu le dépôt et la discussion, dès la première réunion, d'amendements par tout sénateur, même non membre de la commission, et le gouvernement. La première réunion de la commission consacrée à l'établissement du texte peut ainsi ressembler à une « mini-séance » ou à une « avant-séance » avec *l'émergence d'une nouvelle catégorie d'amendements : les amendements de commission*.

La reconnaissance de ce nouveau droit ne doit pas pour autant attenter au droit d'amendement en séance, car le sénateur, comme le gouvernement, dispose d'une option, d'une liberté de choix pleine et entière. Soit l'amendement est déposé en commission ou en séance, soit il est déposé en commission, puis, s'il n'est pas retenu, en séance. Si le sénateur est assuré d'un avis favorable du rapporteur sur son amendement, il a plutôt intérêt à le déposer en commission, avec cette particularité qu'il n'aura pas besoin de le présenter, à la différence de la séance plénière ; s'il est adopté par la commission, il sera intégré dans le texte de la commission et mis aux voix avec celui-ci. En revanche, si le débat politique est privilégié, le sénateur ou le groupe, surtout de l'opposition, préférera « se réserver » pour l'hémicycle, plus médiatisé que la réunion de la commission. Un travail de commission plus collégial, plus politique, sans doute, mais surtout un travail plus anticipé car il paraît indispensable que le texte élaboré par la commission soit connu des sénateurs et du gouvernement le plus rapidement possible, afin de faciliter le dépôt des amendements de

séance, soit une réunion programmée au moins deux semaines avant la séance, sauf dérogation accordée par la Conférence des présidents, notamment en cas d'engagement de la procédure accélérée.

La nouvelle procédure législative, telle que mise en œuvre par le Sénat, consacre ainsi la *démultiplication, la duplication du droit d'amendement avec la distinction entre les amendements de commission et les amendements de séance*.

Une évidence s'impose : la nouvelle procédure législative confère à la commission une responsabilité plus importante et sans nul doute un surcroît de travail, notamment pour le rapporteur et ses collaborateurs. Mais la question essentielle est de savoir si le dispositif débouche sur une nouvelle répartition des rôles entre commission et séance plénière.

Les premiers pas de la révision constitutionnelle à partir du 1^{er} mars 2009 ont fait naître une incertitude, voire un trouble sur la portée politique du rôle de la commission. S'agit-il d'un rôle simplement préparatoire ou pré-décisionnel, voire décisionnel ? La question se pose d'autant plus que l'article 42 de la Constitution fait référence au « texte adopté par la commission ». Pour le professeur Pierre Avril, « en séance, la rédaction de la commission permet de faire l'économie d'amendements de forme ou de détail, elle marque surtout l'appropriation du texte par l'assemblée et déplace en quelque sorte le centre de gravité de la délibération, puisque le gouvernement qui veut revenir à son texte se trouve demandeur : faire adopter un amendement qui rétablit le texte déposé est moins commode que de le défendre en s'opposant à un amendement qui le

modifié⁸ ». Comme l'a dit souvent le garde des Sceaux Michel Mercier, le texte soumis à la délibération n'est plus celui du gouvernement, mais de la commission.

Toujours est-il que le renforcement du poids politique de la commission a eu pour contrepartie, certains pourraient même dire pour effet pervers, de susciter le besoin d'une plus grande publicité des discussions en commission, au risque d'attenter à la spécificité du travail en commission marquée par l'exigence d'un certain « entre-soi sénatorial ».

UN EFFET INATTENDU DE LA RÉFORME

La transposition progressive en commission des règles de publicité et d'accessibilité de la séance plénière a été un effet inattendu de la réforme. Les réunions de commission et les séances plénières sont régies par des règles différentes : si elle est intégrale pour la séance, la publicité des réunions de commission est maîtrisée par le président qui peut décider, après consultation du rapporteur, et, le cas échéant, de sa commission, d'ouvrir la réunion aux autres sénateurs, à la presse, voire au public, dans la salle M^édicis ou la salle Clemenceau, avec la possibilité d'un enregistrement audiovisuel. Ce régime de publicité maîtrisée explique la tonalité spécifique des débats en commission, plus techniques, plus sereins, car moins « théâtralisés » qu'en séance plénière, chaque sénateur, qu'il soit de la majorité ou de l'opposition, pouvant s'exprimer et participer à la rédaction du texte, avec la garantie que ses propos ou ses propositions ne seront pas intégralement reproduits, surtout si son groupe n'a pas encore

pris position sur le texte en discussion.

Dès le lancement de la réforme, l'établissement du texte de base par la commission a donné l'impression que « la loi se fait en commission », ce qui suscita la revendication par les sénateurs eux-mêmes d'une plus grande publicité et accessibilité des travaux des commissions, à travers une véritable « traçabilité » des interventions des sénateurs en commission et des amendements déposés, d'où la mise en ligne des interventions sur les fiches individuelles des sénateurs publiées sur le site du Sénat, la publication d'un compte rendu analytique des commissions ou la mise en place d'AMELI-Commissions sur le modèle d'AMELI-Séance permettant la mise en page des amendements de commission comme de séance. Parallèlement, les secrétariats des groupes politiques ont obtenu de pouvoir assister aux réunions consacrées à l'établissement du texte ; cette innovation n'a pas suscité de difficulté particulière d'application, l'assistance étant variable d'un groupe à l'autre, d'une commission à l'autre. C'est en définitive la présence du gouvernement qui a suscité la plus grande controverse, voire la polémique, car le sujet est plus que sensible, surtout au Sénat, où son irruption au sein d'une commission a été parfois regardée comme une intrusion. Aujourd'hui la présence, parfois systématique, du gouvernement ne fait plus débat sur le plan juridique dans la mesure où le règlement du Sénat a repris au mot près le considérant du Conseil constitutionnel (décision du 9 avril 2009) : « Les membres du gouvernement peuvent assister aux votes destinés à arrêter le texte des projets de loi ou propositions de loi sur lequel portera

8. Pierre Avril, « Un nouveau droit parlementaire ? », *op. cit.*, p. 124-126.

la discussion en séance. » Pour autant, les pratiques ou habitudes varient selon les ministères ou les commissions, la commission des lois se réunissant ordinairement le mercredi matin, au moment du Conseil des ministres. La venue d'un ministre peut même être « contre-productive », d'autant que les salles de commission ne sont pas faites pour accueillir une « armada » de commissaires du gouvernement, encore moins pour servir de cadre à une « petite séance publique », étant rappelé que les présidents de commission peuvent opter pour la salle Clemenceau ou la salle Médicis aménagée selon la forme d'un hémicycle. Pour le projet de loi sur les soins psychiatriques non consentis, la secrétaire d'État a exprimé le souhait que la commission se prononce contre l'ensemble du texte élaboré par la commission, une première depuis le 1^{er} mars 2009, avec, pour conséquence, un débat en séance plus long que prévu.

Quoi qu'il en soit, la voie est ouverte vers la publicité intégrale des travaux des commissions, d'où l'interrogation du président Jean-Jacques Hyst: « Si les travaux des commissions étaient intégralement publiés, à quoi servirait la séance publique ? »

LA PERMANENCE DE LA PRIMAUTÉ DE LA SÉANCE PLÉNIÈRE

Après un démarrage « sur les chapeaux de roues » comme si les sénateurs avaient manifesté dès l'origine pour cette nouveauté un certain engouement, en tout cas plus fort qu'à l'Assemblée nationale⁹,

« l'enthousiasme » des débuts s'est émoussé à partir du 1^{er} janvier 2010, le « redépôt » systématique des amendements rejetés en commission aggravant le risque de redondance. Dans son discours de fin de session ordinaire, le mercredi 30 juin 2010, le président Gérard Larcher en a fait lui-même le constat: « La revalorisation du rôle préparatoire des commissions ne me semble pas avoir suffisamment entraîné le recentrage de la séance plénière sur l'essentiel. »

L'intensification du débat en commission, dont peuvent témoigner les administrateurs de la direction de la législation et du contrôle, n'a pas eu pour effet de réduire la durée des discussions législatives, ni le nombre total des amendements. Pour le professeur Pierre Avril, le constituant a peut-être « manifesté un peu d'optimisme » dans son espoir d'allègement du débat public. C'est l'inverse qui s'est produit: au cours de l'année 2010-2011, le Sénat a battu pour la troisième fois consécutive le record du nombre de jours et d'heures de séance, plus de 1 000 heures de séance en 2011.

Est-ce à dire que les parties prenantes au processus législatif n'ont pas toutes joué le jeu de la révision constitutionnelle ?

Depuis le début de 2010, force est de constater une évolution du comportement des groupes de l'opposition et des groupes minoritaires qui préfèrent attendre le moment de la séance pour des raisons à la fois d'ordre pratique et de principe. Sur le plan pratique, la nouvelle procédure législative exige autant d'anticipation de la part des groupes

9. « La séance plénière et l'activité du Sénat » (1^{er} octobre 2008-30 septembre 2009), *Rapport annuel du service de la Séance*. Au total, il y a eu presque autant d'amendements de commission, entre le 1^{er} mars et le 30 septembre 2009, 3 758 amendements de commission dont 1 430 retenus, contre 3 809 amendements de séance dont 794 adoptés.

que des commissions, puisqu'ils sont soumis au même délai limite, du début de la deuxième semaine précédant celle de la discussion en séance, et c'est souvent trop tôt pour procéder aux consultations éventuelles, aux différentes réunions de travail ou à la recension des différentes propositions de modification émanant de la « société civile ». Mais c'est la raison de principe qui est la plus déterminante, car quels que soient les progrès enregistrés dans la « visibilité » du travail de commission, certains groupes estiment que la séance plénière permet de parvenir à une défense des amendements plus politique, plus médiatisée qu'en commission.

Le droit d'amendement peut avoir plusieurs fonctions – qui d'ailleurs ne sont pas incompatibles –, une fonction technique, législative, d'amélioration du texte mais aussi une finalité tribunicienne d'expression d'un point de vue politique, laquelle est susceptible de trouver un meilleur écho, un plus grand retentissement dans l'hémicycle, ce qui donne lieu à un nouveau partage des rôles entre commission et séance.

La majorité travaille au sein de la commission, à travers notamment les amendements du rapporteur qui représentent le plus gros de ceux déposés et adoptés tandis que les groupes d'opposition ou minoritaires préfèrent s'exprimer et exercer leur droit d'amendement en séance. Pour résumer, la majorité amende en commission et l'opposition débat en séance plénière.

Depuis le 1^{er} octobre 2009, on peut recenser près de 5 000 amendements de commission contre 16 000 amendements de séance, avec un taux d'adoption inversé, 61 % en commission, 20 % en séance. En quelque sorte, le texte est

plus modifié en commission et plus débattu en séance. Pour la majorité, lors de la séance du 7 juillet 2010¹⁰, le président du groupe UMP Gérard Longuet a théorisé ce partage des rôles, un amendement présenté par un sénateur de la majorité ne devant pas en principe être redéposé tel quel en séance. Les sénateurs de l'opposition ou minoritaires ne peuvent renoncer à ce « redépôt » qui fait partie intégrante du droit d'amendement, lequel peut être exercé en commission et/ou en séance. Autrement dit, le plein respect du droit d'amendement, droit fondamental du parlementaire, empêche d'éliminer toute redondance ou répétition entre le travail de commission ou de séance, cette redondance pouvant même être regardée comme la garantie de la qualité du débat parlementaire.

Au fond, le texte de la commission a une valeur de proposition; il ne deviendra le texte du Sénat qu'avec l'onction de la séance plénière.

Les deux temps de la procédure législative, examen en commission, puis en séance, correspondent bien à deux phases différenciées, dont chacune a sa propre raison d'être ou sa légitimité spécifique. En l'état actuel de la vie parlementaire, la commission est loin de remplacer ou supplanter la séance plénière, car il ne paraît pas souhaitable de « faire du travail de séance publique en commission », comme il n'est jamais souhaitable de « faire en séance du travail de commission ». Or, c'est précisément cette hiérarchie ou cette différenciation entre les deux temps de la procédure parlementaire que le deuxième rapport Balladur cherche à relativiser: « L'opposition continue à percevoir la séance publique

10. *Journal officiel des débats du Sénat*, p. 5994.

comme le seul lieu légitime et efficace pour se faire entendre des citoyens et des médias. À terme, il faudra que chacun, parlementaire ou non, considère le travail en commission comme aussi valorisant que celui en séance. La publicité des travaux des commissions par leur ouverture à la presse et leur médiatisation sont sans doute l'une des clés de cette évolution, même si les membres du comité ont conscience que cette évolution risque de changer la nature des échanges en commission, avec une politisation accrue. »

C'est bien là le problème...

128

En conclusion, si l'objectif « d'alléger, de moderniser et de dynamiser le débat en séance publique afin de le rendre plus vivant, plus interactif, plus attractif¹¹ » et de travailler le plus en amont possible répond au souci de mieux préparer la séance plénière, encore faut-il que la

renovation du débat législatif ne vide pas la séance de sa substance. Les sénateurs sont trop attachés à leur droit de parole ou à leur droit d'amendement en séance plénière dans cet hémicycle où s'exprime, par-delà toutes les spécialisations, le pluralisme sénatorial dans toute sa plénitude¹². La séance plénière constitue le point d'aboutissement naturel du travail en commission, l'épicentre du débat parlementaire, le lieu privilégié de la confrontation entre majorité, opposition et gouvernement. Les mœurs ou les pratiques changent moins rapidement que les textes, fussent-ils d'essence constitutionnelle¹³.

Nul ne peut dire quelle sera demain l'articulation entre le travail en commission et en séance. L'application des nouveaux articles 42 et 44 est loin d'être stabilisée; car l'histoire de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 n'est pas encore écrite. Suite aux prochaines sessions ordinaires ou extraordinaires...

11. Rapport du groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale, présidé par Daniel Hoeffel.

12. Voir le rappel au règlement du sénateur socialiste Jean-Pierre Sueur sur la « dimension sacrée » de l'hémicycle, *Journal officiel des débats du Sénat*, 16 juin 2010, p. 4811. Pour leurs espaces réservés, les groupes minoritaires et d'opposition ont même obtenu que la commission n'établisse pas de texte, sauf accord du groupe, de telle sorte que le Sénat délibère sur le texte originel de la proposition de loi ou de résolution européenne. Cette garantie, ce « droit spécifique » des groupes minoritaires ou d'opposition, résulte d'un *gentlemen's agreement*, d'une « convention » conclue entre les présidents de groupe et de commission au sein de la conférence des présidents: « Les propositions de loi ou de résolution inscrites à l'ordre du jour réservé sont discutées sur la base du texte initial, sauf souhait contraire des groupes intéressés. »

13. Voir les deux articles de Patrick Roger, journaliste au *Monde*: « Le “nouveau” Parlement en rodage », 30 septembre 2009 et « Les tâtonnements du “nouveau” Parlement », 30 décembre 2009. Le journaliste note même la différence entre l'Assemblée nationale et le Sénat: « C'est un texte quasiment “ficelé” qui vient en discussion dans l'hémicycle, rendant celle-ci sans enjeu ou presque, surtout quand le principal groupe y dispose de la majorité absolue, comme c'est le cas à l'Assemblée nationale. C'est un peu moins le cas au Sénat, puisque les équilibres y sont plus précaires, et les débats y regagnent de ce fait en intérêt. »