

MIEUX CADRER LE CONTRÔLE DES CAVALIERS LÉGISLATIFS : UNE EXIGENCE DÉMOCRATIQUE



Les auteurs

Gaëtan de Royer est porte-parole de The Good Lobby France

Louis Le Cesne est étudiant en Master 2 d'affaires publiques, à l'Institut Catholique de Paris

Pour leur écrire : bonjour@thegoodlobby.fr

The Good Lobby France

33, galerie Véro-Dodat

75001 Paris

www.thegoodlobby.fr

Directeur de la publication

Alberto Alemanno

Mieux cadrer le contrôle des « cavaliers législatifs » : une exigence démocratique

Gaëtan de Royer - Louis Le Cesne

Résumé

Règle cardinale de la tradition républicaine, le droit d'amendement a pour objet de soumettre au vote d'une assemblée des modifications d'un texte, qu'il s'agisse d'un projet ou d'une proposition de loi. Ce droit est limité par la Constitution de la V^e République, qui établit un parlementarisme « rationalisé » au profit d'un exécutif renforcé. Parmi ces limites, on se concentrera ici sur l'irrecevabilité dite des « cavaliers législatifs » : en son nom, sont écartés les amendements sans rapport avec l'objet de la loi. Cette règle est censée favoriser la qualité de la loi et le respect de la sincérité des débats parlementaires.

Dans sa version originelle, la Constitution de 1958 ne comprenait aucune disposition traitant spécifiquement de cette recevabilité liée à l'objet des amendements. Ce n'est que progressivement, par sa jurisprudence, que le Conseil constitutionnel a consacré l'exigence d'un « lien » entre un amendement et le projet de loi en discussion. Lors de la réforme constitutionnelle de 2008, les parlementaires ont inscrit cette règle à l'article 45 de la Constitution : « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* ».

Jusqu'à une période récente, le contrôle de cette recevabilité s'opérait surtout *a posteriori*, par le Conseil constitutionnel, qui censurait des articles entiers de lois votées. Depuis 2015 au Sénat, et 2019 à l'Assemblée, le contrôle des amendements législatifs se fait également *a priori*, c'est-à-dire avant même leur discussion. La présente étude permet d'en quantifier les effets : depuis deux ans, le taux d'irrecevabilité des « cavaliers » est passé, pendant la procédure législative, de moins d'1% à 10%. Il atteint même parfois des pics de plus de 30% durant l'examen de textes très politiques comme les *Mesures d'urgence économiques et sociales*, votées dans la foulée du mouvement des Gilets Jaunes. Par ailleurs, un examen détaillé de cette irrecevabilité révèle que les députés de l'opposition sont jusqu'à 5 fois plus touchés que ceux de la majorité.

Ces chiffres pourraient ne poser aucun problème si le contrôle de la recevabilité liée à l'objet de l'amendement ne manquait pas autant de clarté. D'abord parce que le Conseil constitutionnel n'a jamais défini le principe de « lien indirect » susceptible de donner sa chance à un amendement d'ouverture. Ensuite parce que le Conseil n'impose, aux services instructeurs du Parlement, aucune obligation de motiver leurs censures. Il n'y a donc ni doctrine, ni grille de lecture pour faire savoir aux parlementaires quel sujet risque d'être « cavalier » au regard d'un projet de loi en particulier. A ce niveau d'opacité, aucun garde-fou ne vient protéger les représentants de la Nation de décisions subjectives et arbitraires.

Par ailleurs, la règle d'irrecevabilité des cavaliers est souvent appliquée de manière très restrictive. Ainsi, un amendement entrant dans le thème d'un projet de loi ou de son exposé des motifs peut toujours être censuré s'il ne colle pas suffisamment au champ des seuls articles. Cette lecture donne au Gouvernement un pouvoir de cadrage extrêmement fort. Ainsi frappé d'auto-censure, le Parlement se retrouve dépossédé de sa fonction première : la conduite du débat politique. Autrement dit,

l'amendement devient un exercice de plus en plus technique, dont le filtrage strict ne permet plus d'élargir les perspectives ni d'inviter les parlementaires et le gouvernement à la discussion.

L'analyse des pratiques parlementaires étrangères permet d'envisager des solutions plus respectueuses des prérogatives du Parlement, favorisant les principes de collégialité et de transparence dans la décision, ainsi qu'un plus grand dialogue, en amont, entre les élus et les services instructeurs. En France, deux propositions sont couramment avancées : donner aux parlementaires le droit d'exiger des explications écrites et argumentées, à la suite d'une décision d'irrecevabilité, et ouvrir une procédure d'appel politique, en cas de litige.

Pour conclure, l'objet de cette étude est non seulement d'alerter l'opinion et les décideurs sur les conséquences préjudiciables d'un contrôle trop strict et discrétionnaire des cavaliers législatifs pour les débats politiques au Parlement, mais aussi d'esquisser quelques pistes de garde-fous et d'amélioration possible de la procédure de contrôle. Continuer d'éluder le sujet, aux enjeux démocratiques lourds, risquerait de creuser davantage le fossé entre les citoyens et leurs institutions.

Table des matières

1/ LE CAVALIER LEGISLATIF : UNE NOTION SUBJECTIVE AUJOURD'HUI MAL DEFINIE	6
→ Un encadrement strict du droit d'amendement visant à garantir la sincérité du débat parlementaire et la cohérence législative	
→ Un cadre imposé par le Conseil constitutionnel, consacré par le constituant en 2008	
2/ LE TOURNANT DE 2019, AVEC LA SYSTEMATISATION D'UN CONTROLE DRASTIQUE DES CAVALIERS SUPPOSES.....	9
→ Une évolution conforme à la volonté du Gouvernement d'accélérer le travail législatif	
→ Le tournant du projet de loi « gilets jaunes »	
→ Des décisions parfois arbitraires	
3/ UNE CENSURE QUI NE TOUCHE PAS LES GROUPES POLITIQUES DE LA MEME MANIERE.....	14
→ Un député de l'opposition peut voir ses amendements censurés 5 fois plus qu'un député de la majorité	
→ Le poison du doute	
4/ PROPOSITIONS	16
→ S'inspirer des pratiques étrangères	
→ Le débat, en France	
CONCLUSION	18

Mieux cadrer le contrôle des « cavaliers législatifs » : une exigence démocratique

Gaëtan de Royer - Louis Le Cesne

On se souvient du coup de tonnerre qu'avait constitué la censure, par le Conseil constitutionnel en novembre 2018, de 23 articles du projet de loi EGALIM¹ : cela représentait près d'un quart du texte, au motif que ces articles n'auraient pas eu de lien, même « indirect », avec l'objet du texte voté. Une décision totalement inédite par son ampleur et l'absence d'éléments permettant de l'objectiver solidement. Parmi ces articles censurés, se trouvaient des avancées pourtant très attendues par la société civile, comme l'étiquetage des miels, dans un contexte d'invasion de sous-produits chinois destructeurs de l'apiculture française. Ce fut un camouflet pour les Etats Généraux de l'Alimentation, démarche participative visant à représenter de manière transparente le débat de société, ayant notamment conclu à la nécessité de prendre des mesures pour mieux informer le consommateur. Ce fut aussi une claque pour le législateur, à la souveraineté ainsi requestionnée, puisque la décision sous-entendait qu'une part substantielle de son texte était hors sujet. Enfin, que de temps perdu pour des sujets brûlants, dont certains furent repêchés dans le cadre d'une proposition de loi votée... deux ans plus tard !

C'est un fait : le contrôle par le Conseil constitutionnel des « cavaliers » législatifs, dispositions ne présentant aucun lien direct ni « indirect » avec le texte d'origine, se fait de plus en plus systématique et sévère, sans pour autant gagner en clarté. Certes, le principe même d'un contrôle n'est pas contestable : il est légitime que le droit d'amendement soit limité pour préserver une cohérence minimale tant du débat parlementaire que de la loi elle-même.

« N'est-on pas, aveuglés par le prisme juridique exclusif, en train de creuser davantage le fossé entre les citoyens et leurs institutions ? »

Mais qu'appelle-t-on cavalier législatif, quand la notion subjective de « lien indirect » n'est pas explicitée par le Conseil constitutionnel lui-même ? Et surtout, comment l'interpréter quand, aujourd'hui, ce contrôle se fait davantage en amont, par les services de l'Assemblée et du Sénat, avant même que les amendements aient pu être discutés ? Est-il normal, sur un plan strictement politique, que les députés se voient opposer une fin de non-recevoir quand ils essayent de réintroduire l'interdiction de la publicité pour la malbouffe, proposée par la Convention citoyenne et écartée par le Gouvernement, dans le projet de loi censé traduire les propositions de ladite Convention ?

Ainsi cadrés par les règles d'irrecevabilité, ne sont-ils pas interdits de politique, eux, les représentants du peuple ? N'est-on pas, aveuglés par le prisme juridique exclusif, en train de creuser davantage le fossé entre les citoyens et leurs institutions ? La question mérite d'être posée, tant la période que nous traversons est agitée socialement et politiquement.

¹ Loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous

Pour contribuer au débat sur le sujet, *The Good Lobby France* s'est penchée sur l'évolution de l'application des règles d'irrecevabilité, en s'interrogeant sur les garanties apportées à une limitation trop discrétionnaire du droit d'amendement.

1/ LE CAVALIER LÉGISLATIF : UNE NOTION SUBJECTIVE AUJOURD'HUI MAL DÉFINIE

→ Un encadrement strict du droit d'amendement visant à garantir la sincérité du débat parlementaire et la cohérence législative

Régi par les articles 40 et suivants de la Constitution, le droit d'amendement a pour objet de soumettre au vote d'une assemblée des modifications d'un texte, d'amender un texte, qu'il s'agisse d'un projet ou d'une proposition de loi. Un amendement vise ainsi à supprimer, rédiger, modifier, compléter les dispositions d'un texte ou à ajouter de nouvelles dispositions.

Règle cardinale de la tradition républicaine, ce droit est limité par la Constitution de la V^e République, établissant un parlementarisme « rationalisé » au profit d'un exécutif renforcé :

- **l'irrecevabilité financière** interdit aux parlementaires de déséquilibrer le budget de la Nation en augmentant une charge ou en diminuant des ressources (Const. 58, art. 40) ;
- **l'irrecevabilité matérielle** écarte les amendements qui ne relèvent pas du domaine de la loi (Const. 58, art. 41), domaine considérablement réduit par la Constitution (art. 34) ;
- **l'irrecevabilité liée à l'objet de l'amendement (cavaliers législatifs)** enfin, qui fait l'objet de la présente note : en son nom, sont écartés les amendements sans rapport avec l'objet de la loi (Const. 58, art. 45, al. 1er).

Si les deux premiers types d'irrecevabilité visent principalement à cadrer le pouvoir du Parlement, le dernier cherche prioritairement à favoriser deux objectifs constitutionnels que sont la qualité de la loi et le respect de la sincérité des débats parlementaires. Jean Maïa, secrétaire général du Conseil constitutionnel, en présente ainsi les bénéfices² :

- **préserver l'expertise** ; en effet, le cavalier législatif peut « *relever d'une autre matière que celles qui entrent dans le champ de compétence de la commission saisie au fond et, le cas échéant, du ministre représentant le Gouvernement en commission ou en séance* » ; par ailleurs, son examen n'a pu être préalablement éclairé par des auditions en commission ;
- **préserver la sérénité et la sincérité des débats** ; en effet, le cavalier perturbe la discussion parlementaire en greffant un nouveau sujet de discussion ; « *il en résulte une prolongation des débats, une perte de cohérence du texte et, même parfois, un marchandage pour son adoption* » ; par ailleurs, « *la prohibition des cavaliers protège également l'opposition contre la tentation de la majorité d'adopter certaines mesures de façon discrète ou par surprise* ».

Toutefois, on notera que **l'irrecevabilité des cavaliers protège aussi les prérogatives du Gouvernement** en évitant que ses projets de loi soient utilisés comme autant de véhicules législatifs permettant l'adoption de dispositions sans lien direct. En cela, dans un cadre constitutionnel très

² Cf. note d'avril 2020, sur le site du Conseil constitutionnel : Le contrôle des cavaliers législatifs, entre continuité et innovations ; <https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/le-controle-des-cavaliers-legislatifs-entre-continuite-et-innovations>

favorable aux initiatives gouvernementales (projets de loi) au détriment des propositions parlementaires (propositions de loi, parfois dictées par le Gouvernement à sa majorité d'ailleurs), bien moins nombreuses à être discutées, elle contribue à préserver l'équilibre des forces institué par le Constituant de 1958, favorable à l'exécutif.

→ Un cadre imposé par le Conseil constitutionnel, consacré par le constituant en 2008

Dans sa version originelle, l'article 45 de la Constitution de 1958 ne comprenait aucune disposition traitant spécifiquement de la recevabilité des cavaliers.

Ce n'est que progressivement, par sa jurisprudence³, que le Conseil constitutionnel a consacré l'exigence d'un « lien » entre un amendement et le projet de loi en discussion. Il l'a déduit d'une combinaison d'articles de la Constitution⁴.

Ce n'est que lors de la réforme constitutionnelle de 2008 que les parlementaires⁵ ont inscrit à l'article 45 que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* ». Cette nouvelle règle a ensuite été intégrée dans les règlements de l'Assemblée et du Sénat⁶.

En précisant que ce lien pouvait être « indirect », les parlementaires ont souhaité assouplir la jurisprudence constitutionnelle, jugée trop stricte⁷. Mais c'est l'effet inverse qui se produit : en introduisant la jurisprudence dans la loi, le constituant a donné au Conseil une base plus solide pour agir et censurer davantage.

« En introduisant la jurisprudence dans la loi, le constituant a donné au Conseil une base plus solide pour agir et censurer davantage. »

³ Cf. notamment les décisions n° 85-198 DC du 13 décembre 1985, qui consacre l'exigence d'un lien entre amendement et projet de loi, et n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006, à travers laquelle le Conseil systématise la censure des dispositions constituant des cavaliers législatifs, même si elles n'étaient pas contestées par les auteurs de la saisine. Le Conseil avait affirmé très tôt sa compétence en la matière en considérant à travers sa décision n° 75-57 DC du 23 juillet 1975 « *qu'il (lui) appartient, lorsqu'il est saisi en application de l'article 61 de la Constitution d'une loi votée par le Parlement et en instance de promulgation, non seulement de se prononcer sur la conformité des dispositions de cette loi à la Constitution, mais encore d'examiner si elle a été adoptée dans le respect des règles de valeur constitutionnelle relatives à la procédure législative* ».

⁴ Article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; premier alinéa des articles 34 et 39 de la Constitution ; articles 40, 41, 44, 45, 47 et 47-1

⁵ Loi constitutionnelle du 23 juillet 2008

⁶ A l'Assemblée nationale, cf. l'article 98, alinéa 5, du Règlement ; il dispose que « (...) La recevabilité des amendements, des contre-projets et sous-amendements, au sens du présent alinéa, est appréciée par le Président de l'Assemblée » ; l'article 98, alinéa 6, quant à lui, dispose également qu'en Commission, « la recevabilité est appréciée lors du dépôt par le président de la commission saisie au fond. En séance publique, la recevabilité est appréciée lors du dépôt par le Président, après consultation éventuelle du président de la commission saisie au fond ». Au Sénat, l'article 48, alinéa 3, du Règlement dispose que les amendements sont recevables en première lecture « *s'ils présentent un lien, même indirect, avec le texte en discussion* » et, en son alinéa 8, que la commission au fond est compétente pour se prononcer sur cette irrecevabilité.

⁷ Selon les CR des débats de l'époque, le député Jean-Luc Warsmann, qui a porté cette réforme de l'article 45, était très explicite : « *Le seul objectif de notre amendement est de remettre en cause cette jurisprudence et donc d'interdire demain au CC d'annuler une disposition qui présenterait un lien indirect avec le texte.* »

➔ Le principe de « lien indirect » non défini ; des décisions trop faiblement motivées

Lorsqu'il censure - souvent drastiquement - des cavaliers, le Conseil constitutionnel motive ses décisions de manière imparfaite⁸. Tout au plus sait-on qu'un cavalier est estimé par rapport au contenu du texte initial déposé, ce qui donne au Gouvernement un pouvoir de cadrage extrêmement fort. L'exposé des motifs, le titre du projet ou l'intitulé de ses parties ne venant éventuellement que conforter ce contenu sans être décisifs pour son appréciation. Mais que revêt la notion de « lien indirect » qui, en théorie, pourrait permettre de repêcher beaucoup de dispositions ? Le mystère reste entier.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel est donc abstraite et, lors du contrôle *a priori* par les administrateurs de l'Assemblée et du Sénat, les décisions d'irrecevabilité sont forcément subjectives.

En effet, le Sénat, depuis 2015⁹, et l'Assemblée nationale, plus récemment, ont décidé de contrôler la recevabilité liée à l'objet des amendements, dès leur dépôt. Les administrateurs de la commission saisie au fond¹⁰ ont donc la lourde tâche, en trois petites journées, d'éplucher les amendements pour en écarter les cavaliers supposés : le président de la commission, qui appartient à la majorité, en endosse ensuite la responsabilité politique ; il tranche notamment les cas litigieux, sans contrôle ni contrepouvoir, d'où les possibles procès en partialité.

« En étant trop strict sur le filtre, on dépolitise le Parlement, de plus en plus réduit à une simple chambre d'enregistrement technique. »

Dans sa décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, le Conseil constitutionnel souligne « *qu'aucune exigence constitutionnelle n'impose la motivation des décisions d'irrecevabilité prononcées à ce titre par les instances parlementaires, pas davantage que l'existence d'un recours au sein de l'assemblée en cause* ». Il n'y a donc ni doctrine, ni grille de lecture, pour faire savoir aux parlementaires quel sujet risque d'être « cavalier » au regard d'un projet de loi en particulier.

La conséquence en est regrettable, car le Parlement est frappé d'auto-censure. Parmi les victimes collatérales, les amendements d'appel : souvent, les députés de l'opposition proposent des amendements pour susciter le débat, élargir les horizons et voir comment le Gouvernement et les groupes politiques se positionnent. **En étant trop strict sur le filtre, on dépolitise le Parlement, de plus en plus réduit à une simple chambre d'enregistrement technique.**

⁸ Dans sa décision n° 2019-794 DC du 20 décembre 2019, le Conseil constitutionnel a rappelé, de manière synthétique, le périmètre initial du projet de loi (paragr. 56 et 57), avant de faire apparaître, pour chacune des dispositions censurées, pourquoi elle devait être regardée comme dénuée de lien avec celui-ci.

⁹ La transition entre un contrôle *a posteriori* et un contrôle *a priori* s'est engagée en 2015 quand 17 des 308 articles de la loi Macron et 26 des 39 articles de la loi sur la procédure pénale ont été censurés par le CC.

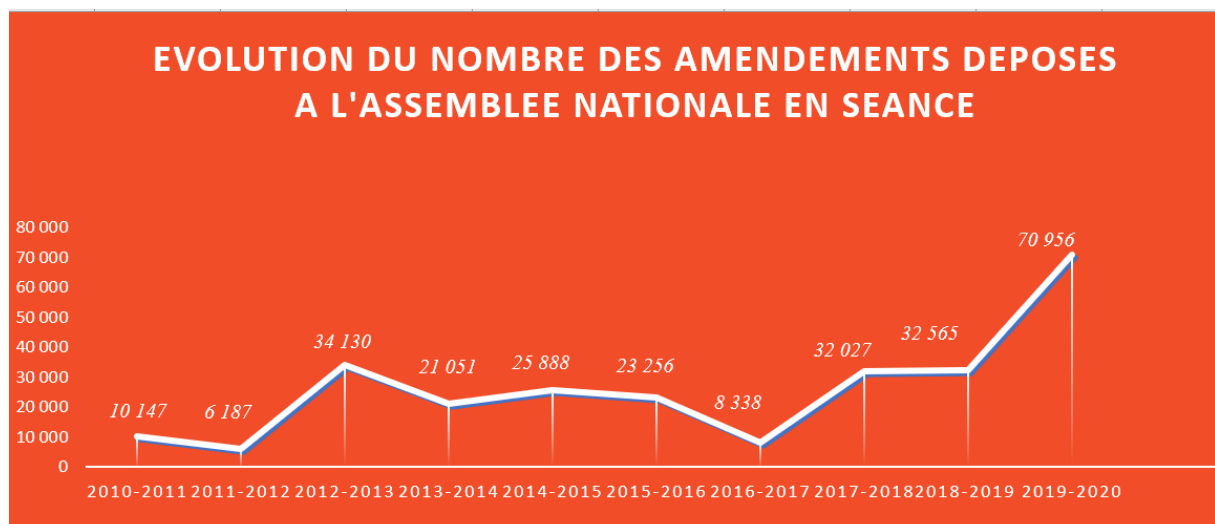
¹⁰ Quand un amendement est déposé, il est traité par trois types d'administrateurs. Il part d'abord au service de la séance : leurs administrateurs vont se poser la question de la place de l'amendement, s'il est trop long, si on doit le découper etc. Ensuite les administrateurs de la recevabilité financière, qui vont vérifier si l'amendement va peser ou non sur le budget de l'État. Enfin ceux de la commission au fond, chargés de donner un avis sur l'amendement mais aussi sur sa recevabilité.

2/ LE TOURNANT DE 2019, AVEC LA SYSTEMATISATION D'UN CONTROLE DRASTIQUE DES CAVALIERS SUPPOSES

→ **Contexte : une évolution conforme à la volonté du Gouvernement d'accélérer le travail législatif**

Depuis 2017, le Gouvernement n'a jamais caché sa volonté d'accélérer le rythme d'examen des lois. Durant la campagne de l'élection présidentielle, d'ailleurs, Emmanuel Macron en avait annoncé la couleur : « *Nous ferons de la procédure d'urgence la procédure par défaut d'examen des textes législatifs afin d'accélérer le travail parlementaire* ». Promesse tenue : depuis le début de la mandature, la plupart des textes ne font plus l'objet que d'une seule lecture avant CMP.

Le Gouvernement a également cherché à limiter le nombre des amendements, en forte augmentation avec la nouvelle majorité. Avec la fin du cumul des mandats et la multiplication des groupes parlementaires, passés de quatre à huit en dix ans, le nombre d'amendements a explosé et les débats s'éternisent.



C'est d'abord Richard Ferrand, élu président du groupe LaREM à l'Assemblée nationale, qui a cherché – par des règles internes - à cadrer l'activité des députés de son groupe, sans grand succès. Son successeur Gilles Le Gendre a poursuivi le même objectif en instaurant des GAP (Groupes d'Action Politiques) pour tenter de définir des positions communes entre les députés LaREM, tiraillés entre de nombreux courants et peu habitués à la discipline de groupe.

En mars 2018, le Premier ministre Edouard Philippe s'est prononcé pour la restriction du droit d'amendement, dans le cadre de la réforme des institutions voulue par la Président de la République¹¹. Son projet, qui a provoqué une levée de boucliers au sein de l'opposition, comportait deux principales mesures :

¹¹ Cf. article du Monde du 6 mars 2018 : Le gouvernement veut restreindre le droit d'amendement des parlementaires, Alexandre Lemarié https://www.lemonde.fr/politique/article/2018/03/06/le-gouvernement-veut-restreindre-le-droit-d-amendement-des-parlementaires_5266625_823448.html

- rendre irrecevable, lors de l'examen d'un texte en séance publique, le dépôt d'un amendement déjà rejeté en commission ou qui serait sans rapport avec le texte examiné ;
- définir le nombre d'amendements pouvant être déposés par un groupe parlementaire proportionnellement au nombre d'élus (autrement dit, un petit groupe d'opposition aurait disposé d'un nombre d'amendements largement inférieur au groupe majoritaire).

François de Rugy, président de l'Assemblée nationale de juin 2017 à septembre 2018, a proposé quant à lui de raccourcir les débats parlementaires, en examinant certains textes seulement en commission. Sitôt élu à sa suite, Richard Ferrand a immédiatement exprimé sa volonté de réformer le règlement de l'Assemblée nationale pour fluidifier certaines procédures, réduire les débats en séance et encadrer les irrecevabilités des amendements¹².

« L'institutionnalisation du contrôle des cavaliers, en amont des discussions parlementaires, a été conçue comme une arme anti-obstruction. »

La réforme du règlement de l'Assemblée nationale, adoptée le 4 juin 2019, a précisé les règles applicables au contrôle de la recevabilité législative des amendements.

Au final, dans ce contexte, on peut considérer que l'institutionnalisation du contrôle des cavaliers, en amont des discussions parlementaires, a été conçue comme une arme anti-obstruction, dans le but de réduire le nombre des amendements à examiner.

➔ **Le tournant du projet de loi « gilets jaunes »**

L'étude des statistiques de la censure des cavaliers par les services de l'Assemblée nationale, durant cette mandature, montre deux périodes distinctes, avec une cassure nette début 2019, lors de l'examen du projet de loi portant mesures d'urgence économiques et sociales.

Durant le passage de ce texte, en effet, 47 des 147 amendements déposés en commission (32,6%) et 94 des 229 amendements déposés en séances (41%) ont été déclarés irrecevables.

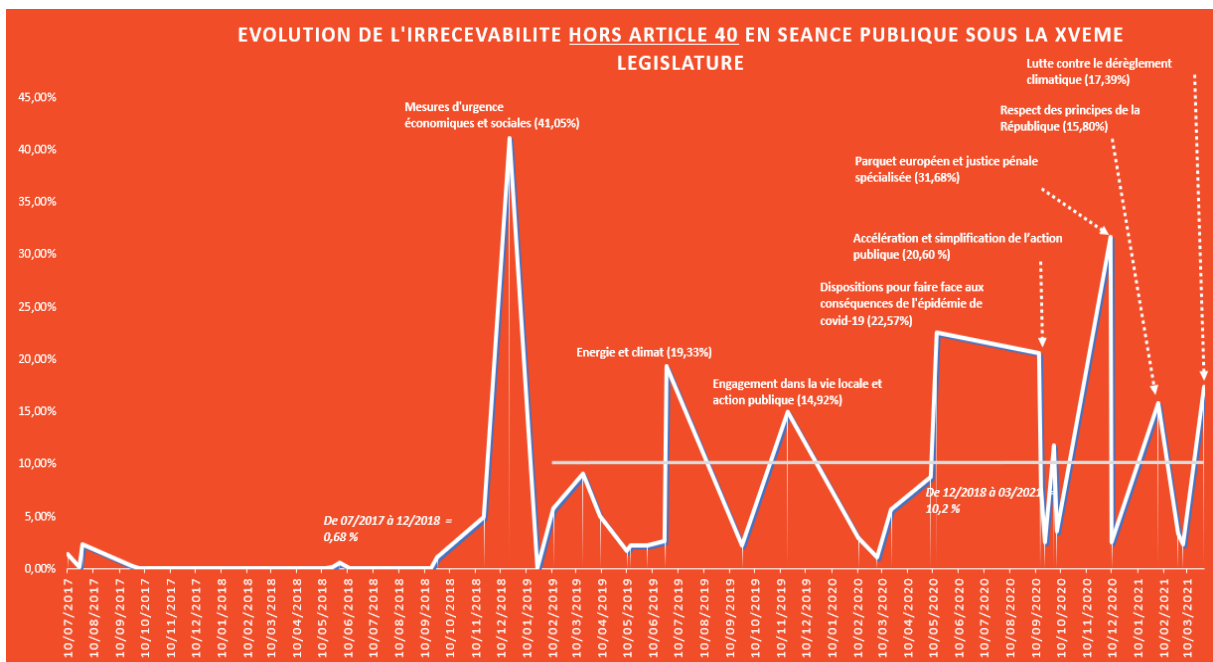
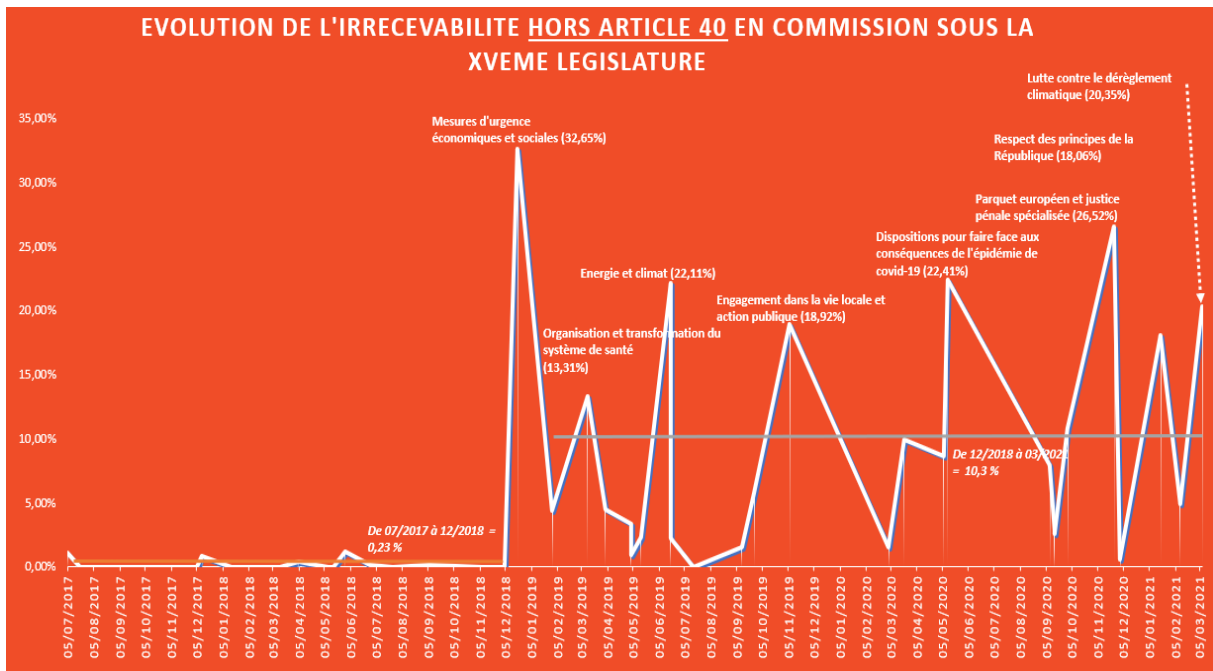
Le tournant a donc été engagé avant la réforme du règlement de l'Assemblée nationale, à l'occasion de l'examen d'un texte éminemment politique, venu répondre à un mouvement social inédit. Ainsi, après 18 mois marqués par un très faible taux de censure (<1%), on passe à une nouvelle période où, en moyenne, près de 10% des amendements sont écartés (hors art. 40).

Par ordre décroissant, les 8 textes les plus touchés par des décisions d'irrecevabilité (hors art. 40), en commission à l'Assemblée nationale (1^{ère} lecture) :

- Mesures d'urgence économiques et sociales **(32,5%)**
- Parquet européen et justice pénale spécialisée **(26,52%)**
- Dispositions pour faire face aux conséquences de l'épidémie de Covid-19 **(22,41%)**
- Energie et climat **(22,11%)**
- Lutte contre le dérèglement climatique **(20,35%)**
- Engagement dans la vie locale et action publique **(18,92%)**

¹² Dans une lettre aux députés, le Président de l'Assemblée nationale annonçait une « stricte et vigilante application de l'article 45 de la Constitution » pour « écarter « ceux qui n'ont pas de lien avec le texte en discussion et contribuer ainsi à améliorer la qualité de nos débats et la loi que nous votons ». Et ce, même si « certains déplorent une forme de censure ». Cf. <https://www.lefigaro.fr/politique/separatisme-un-examen-corsete-a-l-assemblee-20210118>

- Respect des principes de la République (18,06%)
- Organisation et transformation du système de santé (13,31%)



Note méthodologique : pour obtenir ces statistiques, nous avons constitué un échantillon de projets de loi, examinés depuis les origines de la présente législature, en sélectionnant les textes sur lesquels les députés avaient déposé plus de 100 amendements en commission (1^{ère} lecture).

➔ Des décisions parfois arbitraires

Le projet de loi contre le dérèglement climatique, qui a fait couler beaucoup d'encre après que les services aient écarté un nombre particulièrement élevé d'amendements, n'est finalement pas le texte le plus touché de l'actuelle législature : 20% d'amendements irrecevables en commission (hors article 40) et 17,4% en séance. En revanche, par sa forte exposition médiatique, il a permis d'illustrer au grand jour le côté arbitraire et éminemment contestable de cette sélection.

A titre d'exemple, le site Reporterre¹³ s'est fait l'écho de décisions particulièrement étonnantes, notamment celles concernant le volet sur la publicité :

Dans les textes officiels, on peut lire « [La loi] entend diminuer les incitations à la consommation en régulant le secteur de la publicité. » En commission spéciale, la rapporteure Aurore Bergé a pourtant affirmé : « On n'est pas là pour lutter contre la consommation, ce n'est pas notre philosophie dans ce texte. » Portée par la Convention citoyenne pour le climat, l'amendement sur l'interdiction des écrans vidéo publicitaires et de la publicité lumineuse a par exemple été jugé irrecevable (...).

Paula Forteza @PaulaForteza · 11 mars

En réponse à @PaulaForteza

✅ TVA à taux réduit sur les prestations de réparation des appareils électroniques : recevable

❌ TVA à taux réduit sur les appareils électroniques reconditionnés : irrecevable 🙄

#thread

The image shows two side-by-side documents from the French National Assembly (Assemblée Nationale) regarding amendments to the law on climate change. The left document is marked 'recevable' (receivable) with a green checkmark, and the right document is marked 'Irrecevable' (irreceivable) with a red X. Both documents are titled 'LUTTE CONTRE LE DÉRÈGLEMENT CLIMATIQUE - (N° 8078)'. The left document is an amendment (AMENDEMENT N° 1384) and the right document is also an amendment (AMENDEMENT N° 1387). The text in the thread explains that reduced VAT is receivable for repair services but irreceivable for reconditioned devices.

Sur son compte Twitter¹⁴, la députée Paula Forteza s'est efforcée de rendre public certaines décisions et données sur l'irrecevabilité des amendements. Aucune justification n'est apportée, ni par la présidente de la commission spéciale, ni par les rapporteurs, pour motiver le recours à l'article 45.

Petit florilège extrait du travail de la députée :

- droit au télétravail 1 jour par semaine : recevable vs. droit au télétravail 2 jours par semaine (même rédaction) : irrecevable ;
- prise en compte de la sobriété numérique dans la commande publique : recevable vs. obligation pour les administrations de confier leurs anciens appareils électroniques à des filières de réemploi : irrecevable ;
- dès lors qu'il n'y a plus de mises à jour, imposer l'ouverture des codes sources afférents au produit : recevable vs. obligation de mises à jour pendant au moins 5 ans, réversibilité des

¹³ Cf. <https://reporterre.net/Loi-Climat-la-majorite-ecrase-le-debat>

¹⁴ Cf. le thread <https://twitter.com/PaulaForteza/status/1370068936990019585?s=20>

mises à jour, obligation de dissocier mises à jour de sécurité/mises à jour de confort : irrecevable ;

- transmission de données environnementales des opérateurs à l'Arcep : recevable vs. inscrire la préservation de l'environnement comme critère d'attribution des fréquences radioélectriques par l'Arcep : irrecevable.

Quant à Delphine Batho, elle s'étonne de la censure d'un amendement visant à faire adopter, par la France, l'objectif européen de 55% des émissions de GES en 2030 (au lieu de 40%). Est-ce à dire que les émissions de GES ne sont ni directement ni indirectement liées à l'objet du texte, à savoir la lutte contre le changement climatique ? On en perd son latin !

Sur ce point précis, comme le rappelle à juste titre Samuel Le Goff¹⁵, l'ancienne ministre de l'Environnement semble avoir été victime d'un écueil absurde : d'un côté le gouvernement survend son texte, le présente comme une grande loi sur le Climat, et de l'autre il y a le contenu technique, très ciblé, qui manque peut-être d'accroches pour inscrire de tels objectifs de réduction de GES. On devrait pourtant refuser ce prisme de lecture purement technique, et accepter cet amendement politique qui relève – de toute évidence – d'un lien direct manifeste. Devant la représentation nationale, la police de la loi a ses limites, que les services de l'Assemblée semblent avoir bel et bien dépassées durant l'examen du projet de loi contre le dérèglement climatique...

« Devant la représentation nationale, la police de la loi a ses limites, que les services de l'Assemblée semblent avoir bel et bien dépassées durant l'examen du projet de loi contre le dérèglement climatique... »

Ainsi, comment ne pas donner raison aux nombreuses ONG signataires¹⁶ de la « lettre ouverte sur le manque de débat démocratique sur le projet de loi climat et résilience à l'attention du Premier Ministre et du Président de l'Assemblée nationale » : « *La présidente de la commission spéciale de l'Assemblée nationale, Mme Maillart-Méhaignerie, juge que ces mesures sont hors du champ de la loi et les considère comme des « cavaliers législatifs » au titre de l'article 45 de la Constitution.(...) Alors que les parlementaires devraient défendre leur liberté de faire évoluer le texte et faire évoluer la jurisprudence, la présidente applique ici une interprétation particulièrement restrictive avec un taux d'irrecevabilité exceptionnellement important.* »

¹⁵ Cf. https://www.linkedin.com/pulse/le-difficile-apprentissage-des-irrecevabilit%C3%A9s-par-les-samuel-le-goff/?trk=public_profile_article_view

¹⁶ Celle-ci a été co-signée entre autres par la CFDT, Citoyens Pour Le Climat, Fondation Abbé Pierre, Fondation Nicolas Hulot, France Nature Environnement, Greenpeace, Réseau Action Climat ou encore WWF France.

3/ UNE CENSURE QUI NE TOUCHE PAS TOUS LES GROUPES POLITIQUES DE LA MÊME MANIÈRE

→ Un député de l'opposition peut voir ses amendements censurés 5 fois plus qu'un député de la majorité

Dans le tableau ci-dessous, nous nous sommes concentrés sur les 8 projets de loi qui, sous l'actuelle législature, ont souffert du plus fort taux d'irrecevabilité (hors art. 40) en commission à l'Assemblée nationale (1ère lecture). Pour chacun de ces textes, nous avons recensé le nombre d'amendements censurés, en fonction du groupe politique de leurs auteurs. Puis, pour chaque groupe, nous avons rapporté le nombre d'amendements censurés au nombre de parlementaires du groupe, établissant ainsi une moyenne par député.

	LFI	Libertés et territoires	NI	SOC	LR	GSR	UDI & Indep.	MODEM	Agir	LaREM	Total
Mesures d'urgence économiques et sociales	22	2	X	4	9	11	X	X	X	X	48
Ratio par député	1,29	0,11	X	0,14	0,09	0,69	X	X	X	X	
Organisation et transformation du système de santé	10	7	X	18	53	9	1	48	25	28	199
Ratio par député	0,59	0,39	X	0,28	0,51	0,56	0,06	0,83	1,19	0,1	
Energie et Climat	24	10	2	7	50	2	X	3	8	23	129
Ratio par député	1,41	0,56	0,09	0,24	0,48	0,12	X	0,05	0,38	0,09	
Engagement dans la vie locale et action publique	17	23	12	7	66	4	15	13	1	52	210
Ratio par député	1	1,28	0,52	0,24	0,63	0,25	0,83	0,22	0,05	0,19	
Dispositions pour faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19	8	6	6	X	4	1	1	X	3	9	38
Ratio par député	0,47	0,33	0,26	X	0,04	0,06	0,06	X	0,14	0,03	
Parquet européen et justice pénale spécialisée	8	1	7	9	X	X	X	X	X	10	35
Ratio par député	0,47	0,06	0,3	0,31	X	X	X	X	X	0,04	

Respect des principes de la République	31	4	35	4	159	X	1	16	5	81	336
Ratio par député	1,82	0,22	1,52	0,14	1,53	X	0,06	0,28	0,24	0,3	
Lutte contre le dérèglement climatique	53	120	99	135	176	38	39	123	24	287	1094
Ratio par député	3,12	6,67	4,3	4,66	1,67	2,37	2,17	2,12	1,14	1,07	

Total des amendements irrecevables par groupe	173	173	161	184	517	65	57	203	66	490	2 089
Moyenne totale des amendements irrecevables par député	10,18	9,61	7	6,34	4,97	4,06	3,17	3,5	3,14	1,82	

Ce tableau démontre de grands écarts entre groupes politiques sur le nombre moyen d'amendements déclarés irrecevables - hors article 40 - par député. Les députés LFI et Libertés & Territoires sont les plus censurés. A l'inverse, les députés LaREM, Agir et Modem sont les moins touchés. **Certes, de nombreux facteurs objectifs peuvent expliquer cet écart sans avoir recours à l'argument d'une censure politique** : plus on est dans l'opposition, plus on cherche à faire bouger les lignes, donc à sortir des limites du texte. Et les plus gros écarts s'observent sur les textes les plus politiques, comme le projet de loi « gilets jaunes » (22 amendements censurés chez LFI, 0 à LaREM) ou le projet de loi Respect des principes de la République (1,53 amendement censuré par député LR, soit 5 fois plus que chez LaREM – 0,3).

→ Le poison du doute

Toutefois, dans une saisine du Conseil constitutionnel des partis de gauche sur la réforme de la justice¹⁷, le député LFI Ugo Bernalicis conteste un certain nombre de décisions d'irrecevabilité, avec des arguments parfois percutants.

Tant que les décisions d'irrecevabilité – endossées, rappelons-le, par un président de commission issu de la majorité - ne seront pas justifiées et solidement étayées, au regard d'une définition précise du lien indirect, la suspicion provoquée par cette pratique opaque continuera de poser problème, sur le plan politique.

¹⁷ Cf. Recours devant le Conseil constitutionnel sur le projet de loi ordinaire de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice + le projet de loi organique relatif au renforcement et à l'organisation des juridictions - 21 février 2019 : https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/2019-03/2019778dc_%20saisinedep2.pdf

Ainsi, dans une tribune publiée par le journal Le Monde¹⁸, quatre députés Nouveaux Démocrates Delphine Bagarry, Emilie Cariou, Guillaume Chiche et Aurélien Taché, écrivent : « *Des craintes, justifiées, s'expriment quant à l'utilisation abusive de cet outil de contrôle par la majorité. Cette polémique sur le musellement des oppositions est, de surcroît, largement alimentée par le choix discutabile d'imposer un temps législatif programmé sur des textes majeurs* ».

4/ PROPOSITIONS

→ S'inspirer des pratiques étrangères

Un rapide examen des modalités de contrôle de la recevabilité des amendements à l'étranger permet d'imaginer un processus décisionnel favorisant la collégialité, la transparence et la possibilité d'un dialogue entre les élus et les services instructeurs.

- **Au Conseil National Suisse** (Chambre Basse), le Président examine la recevabilité des initiatives parlementaires déposées par les députés ou les groupes. Concernant les autres objets soumis à délibération, le Président examine, sur demande, leur recevabilité dès leur dépôt. Si le président déclare un objet irrecevable, son auteur peut saisir le bureau, qui tranche.
- Dans la **chambre des communes au Canada**, les députés sont encouragés à obtenir l'avis des greffiers législatifs sur la recevabilité procédurale de leurs propositions d'amendements. Pour être recevables, les amendements doivent être conformes aux règles et pratiques de la Chambre afin de préserver l'intégrité du projet de loi. Le président du comité statue sur la recevabilité des amendements ; il est conseillé par le greffier législatif.
- Au **Royaume-Uni**, le Bureau de la législation indique si un amendement est recevable et on s'attend à ce que cet avis soit suivi. Si un membre de la Chambre des lords insiste pour déposer un amendement qui, selon le Bureau de la législation, est irrecevable, ce bureau écrit au leader de la Chambre. Le leader de la Chambre attire l'attention de la Chambre sur l'avis lorsque l'amendement est appelé et demande à la Chambre d'approuver l'avis du Bureau de la législation.
- Au **parlement écossais**, les greffiers de l'équipe de législation veillent à ce que tous les amendements soient en bonne forme et conformes aux critères établis. En cas de doute sur la recevabilité d'un amendement, les greffiers chercheront à en parler au député le plus tôt

« Favoriser la collégialité, la transparence et la possibilité d'un dialogue entre les élus et les services instructeurs.

¹⁸ Loi Climat : « La majorité utilise-t-elle, oui ou non, le motif d'irrecevabilité des amendements pour museler les oppositions ? » - Le Monde du 31 mars 2021 - https://www.lemonde.fr/idees/article/2021/03/31/loi-climat-la-majorite-utilise-t-elle-oui-ou-non-le-motif-d-irrecevabilite-des-amendements-pour-museler-les-oppositions_6075064_3232.html

possible. En cas de litige sur la recevabilité d'un amendement, la décision finale incombe à l'organisateur du projet de loi.

→ Le débat, en France

Olivier Rozenberg, professeur de droit à Sciences-Po, a récemment¹⁹ dessiné deux options pour une réforme des modalités d'application du contrôle des cavaliers législatifs.

- Une première option consisterait à **exiger des justifications, sur demande**. Dans leur tribune publiée par le journal Le Monde, les députés Delphine Bagarry, Emilie Cariou, Guillaume Chiche et Aurélien Taché s'interrogent : « *Pourquoi, ne pas simplement proposer qu'un député puisse demander une fois par an, sur deux amendements de son choix déclarés irrecevables, une explication écrite et argumentée ?* ». Depuis 2014, cette option existe pour l'irrecevabilité financière : « *En cas d'irrecevabilité d'une proposition de loi ou d'un amendement, le député qui en est l'auteur peut demander une explication écrite de cette irrecevabilité* » (article 89.6 du Règlement de l'Assemblée). Au regard du volume atteint par ces décisions d'irrecevabilité, illustré par la présente étude, cette option semble particulièrement légitime : celui qui décide doit rendre des comptes.
- Une autre option, plus ambitieuse, consisterait à **ouvrir une procédure d'appel politique**, confiée – non pas à un juge ni à un organe juridictionnel – mais à une organisation politique. Olivier Rozenberg propose d'en constituer une auprès du bureau de la commission saisie au fond, en rassemblant 3 parlementaires : 2 de la majorité et 1 de l'opposition, sur le modèle des questeurs. Cette organisation pourrait statuer en urgence, durant l'examen des amendements, pour répondre aux appels des parlementaires qui contestent les décisions d'irrecevabilité.

« Inciter chaque acteur du contrôle à la prudence et à l'impartialité. »

Ces deux pistes peuvent se faire à Constitution constante, en réformant simplement les règlements des assemblées. Elles pourraient avoir des effets vertueux sans avoir même à être actionnées, incitant chaque acteur du contrôle à la prudence et à l'impartialité.

¹⁹ Cf. Débat #sansfiltre sur l'irrecevabilité - 30 mars, à visionner sur https://www.youtube.com/watch?v=CMuDRXk2rC4&feature=emb_logo&ab_channel=%C3%89cologieD%C3%A9mocratieSolidarit%C3%A9

CONCLUSION

Plusieurs enseignements ressortent de cette étude :

- **le contrôle *a priori* de l'irrecevabilité liée aux cavaliers législatifs a été érigé en système**, depuis début 2019 à l'Assemblée nationale ; sur les textes les plus significatifs, le taux moyen d'irrecevabilité pour ce motif est de 10% depuis cette date, atteignant parfois des pics à 30% (réforme de la justice), voire à 40% (loi « gilets jaunes ») ;
- **les groupes politiques sont très inégalement touchés** ; sur certains textes, un député LFI ou LR sera censuré 5 fois plus qu'un député LaREM (nombre d'irrecevabilités rapporté au nombre de députés de chaque groupe) ;
- **le contrôle des irrecevabilités est utilisé pour lutter contre l'obstruction** et la hausse constante du nombre des amendements depuis 2017, ce qui constitue une réponse contestable au vrai problème de l'allongement de la durée des débats ;
- **les modalités d'application de ce contrôle** – particulièrement dépourvues de collégialité, de transparence et de voie de contestation – **semblent uniques en Europe**.

Mais plus encore, pour reprendre l'analyse du constitutionnaliste Bernard Cubertafond²⁰, cette situation est révélatrice d'une double régression :

- **régression du Parlement**, d'une part, dont on ne respecte plus la dimension politique, après 15 ans d'une présidentialisation croissante et excessive du régime français. La question de fond est de savoir si les représentants du peuple peuvent encore délibérer sur des sujets éminemment politiques ou s'ils doivent se contenter d'élaborer des mesures d'application, amendant à la marge des textes rigoureusement cadrés et bornés par l'exécutif ?
« Il est politiquement dangereux, sur fond de malaise social inédit, de brider la parole législative, par l'autocensure ou la censure ».
- **régression du Conseil constitutionnel**, d'autre part, qui peut donner l'impression de s'engager sur les voies d'un Gouvernement des juges, derrière son purisme législatif ; *« on avait connu [le Conseil constitutionnel] mieux inspiré ; choisissant de devenir protecteur des droits fondamentaux, protecteur de la compétence parlementaire, ou encore proposant d'élargir aux citoyens sa saisine ; le voilà tel qu'on craignait qu'il ne devienne, aux début de la Ve, sauveteur du président et police de la loi ».*

Il est politiquement dangereux, sur fond de malaise social inédit, de brider la parole législative, par l'autocensure ou la censure, a fortiori quand elle relaye des propositions citoyennes exprimées dans le cadre de concertations organisées par le pouvoir : préfère-t-on les excès de la rue ?

²⁰ Régressions du Parlement et du Conseil constitutionnel (Retour constitutionnaliste sur la délégalisation de l'article 4, alinéa 2, de la loi du 23 février 2005), par Bernard Cubertafond, professeur à l'Université Paris 8, in revue Politeia n°8, automne 2005

ANNEXE : AMENDEMENTS EN COMMISSION / ASSEMBLEE NATIONALE / 1ERE LECTURE

Textes de la XVème Législature	Examen	Amendements discutés	Irrecevables	Irrecevables (art.40)	Retirés	Total	Total irrecevabilités	Proportion	Poportion hors Art.40
Mesures pour le renforcement du dialogue social	05/07/2017	174	2	2	1	179	4	2,23%	1,12%
Confiance dans la vie politique	19/07/2017	181	0	4	0	185	4	2,16%	0%
Confiance dans la vie politique (loi organique)	19/07/2017	127	0	11	1	139	11	7,91%	0%
Sécurité intérieure et lutte contre le terrorisme	13/09/2017	270	0	5	4	279	5	1,79%	0%
Fin de la recherche et de l'exploitation des hydrocarbures	26/09/2017	158	0	8	4	170	8	4,71%	0%
Ordonnances prises sur le fondement de la loi sur le renforcement du dialogue social	08/11/2017	227	0	3	2	232	3	1,29%	0%
Orientation et réussite des étudiants	05/12/2017	121	0	11	9	141	11	7,80%	0%
Organisation des jeux Olympiques et Paralympiques 2024	11/12/2017	99	1	5	9	114	6	5,26%	0,88%
Etat au service d'une société de confiance (ESSOC)	15/01/2018	764	X	32	9	805	32	4%	0%
Protection des données personnelles	23/01/2018	242	X	X	8	250	0	0%	0%
Nouveau pacte ferroviaire	03/03/2018	159	X	8	4	171	8	4,68%	0%
Programmation militaire 2019-2025	13/03/2018	460	X	12	7	479	12	2,51%	0%
Immigration maîtrisée, droit d'asile effectif et intégration réussie	04/04/2018	834	4	39	24	901	43	4,7%	0,44%
EGALIM	17/04/2018	1874	5	27	20	1926	32	1,66%	0,26%
Lutte contre les violences sexuelles et sexistes	09/05/2018	241	X	15	3	259	15	5,79%	0%
Evolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN)	15/05/2018	2437	X	31	28	2496	31	1,24%	0%
Liberté du choix de son avenir professionnel	29/05/2018	1236	17	154	35	1442	171	11,86%	1,18%
Démocratie plus représentative, responsable et efficace	27/06/2018	1341	2	X	40	1383	2	0,14%	0,14%
Lutte contre la fraude	24/07/2018	206	X	3	1	210	3	1,4%	0%
Croissance et transformation des entreprises (PACTE)	06/09/2018	1910	3	92	51	2056	95	4,62%	0,15%
Loi de programmation de la justice 2018-2022	07/11/2018	940	X	7	17	964	7	0,73%	0%
Office français de la biodiversité	04/12/2018	178	X	4	12	194	4	2,06%	0%
Mesures d'urgence économiques et sociales	19/12/2018	87	48	11	1	147	59	40,14%	32,65%

Ecole de la confiance	29/01/2019	506	27	44	40	617	71	11,51%	4,38%
Organisation et transformation du système de santé	12/03/2019	1217	213	140	30	1600	353	22,06%	13,31%
Taxe sur les services numériques et impôt sur les sociétés (taxe GAFA)	02/04/2019	126	6	1	2	135	7	5,19%	4,44%
Restauration de Notre-Dame de Paris	02/05/2019	95	4	15	7	121	19	15,70%	3,31%
Transformation de la fonction publique	02/05/2019	740	8	66	54	868	74	10%	0,92%
Orientation des mobilités (LOM)	14/05/2019	2799	61	200	86	3146	261	9,86%	1,94%
Energie et climat	18/06/2019	500	157	27	26	710	184	25,92%	22,11%
Collectivité européenne d'Alsace	18/06/2019	158	5	60	3	226	65	28,76%	2,21%
Modernisation de la distribution de la presse	15/07/2019	108	X	4	8	120	4	3,33%	0%
Bioéthique	10/09/2019	2133	35	98	41	2307	133	5,77%	1,52%
Lutte contre le gaspillage et l'économie circulaire	25/09/2019	1541	99	44	57	1741	143	8,21%	5,69%
Engagement dans la vie locale et action publique	06/11/2019	895	225	49	20	1189	274	23,04%	18,92%
Communication audiovisuelle et souveraineté culturelle	02/03/2020	1229	20	27	28	1304	47	3,60%	1,53%
Loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19	20/03/2020	101	12	7	1	121	19	15,70%	9,92%
Dispositions pour faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19	11/05/2020	128	39	3	4	174	42	24,14%	22,41%
Prorogation de l'état d'urgence sanitaire	06/05/2020	304	34	38	17	393	72	18,32%	8,65%
Conseil économique, social et environnemental	09/09/2020	193	17	1	2	213	18	8,45%	7,98%
Accélération et simplification de l'action publique	14/09/2020	622	19	16	14	671	35	5,22%	2,83%
Programmation de la recherche pour les années 2021 à 2027	14/09/2020	469	13	19	13	514	32	6,23%	2,53%
Adaptation au droit de l'UE en matière économique et financière	30/09/2020	86	11	1	4	102	12	11,76%	10,78%
Parquet européen et justice pénale spécialisée	24/11/2020	91	35	X	6	132	35	26,52%	26,52%
Code de la justice pénale des mineurs	01/12/2020	360	2	6	1	369	8	2,17%	0,54%
Respect des principes de la République	18/01/2021	1411	336	29	84	1860	365	19,62%	18,06%
Programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales	10/02/2021	600	33	12	21	666	45	6,76%	4,95%
Lutte contre le dérèglement climatique	08/03/2021	3837	1094	291	153	5375	1385	25,77%	20,35%



in

