



COMMISSION
DES
AFFAIRES SOCIALES

Monsieur Laurent FABIUS
Président
Conseil constitutionnel
2 rue de Montpensier
75001 PARIS

*Par courrier et courriel :
greffe@conseil-constitutionnel.fr*

Paris, le 28 mars 2023

LA PRÉSIDENTE

Réf. : AFSOC_PDTE_2023_239

Monsieur le Président,

En application de l'article 11 du règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les déclarations de conformité à la Constitution, je souhaite vous adresser les observations suivantes, en réponse aux griefs exprimés dans la saisine de M. Patrick Kanner, Mme Éliane Assassi, M. Guillaume Gontard et plus de soixante sénateurs sur la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, relatifs aux conditions d'examen de cette loi par le Sénat, tels que développés aux alinéas 20 à 29 de ladite saisine.

1) Les conditions générales du débat sur ce texte ont été marquées par des stratégies d'obstruction destinées à empêcher le Sénat de statuer sur l'ensemble du projet de loi

L'examen du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 a donné lieu à l'activation de l'ensemble des procédures d'obstruction parlementaire, poussée à un niveau inédit dans l'histoire du Sénat sous la V^e République.

Pourtant, la Conférence des Présidents, lors de sa réunion du 8 février 2023, avait fixé un calendrier destiné à consacrer le maximum de temps disponible à l'examen du texte en première lecture. Il était ainsi prévu que le Sénat siège en continu du jeudi 2 au dimanche 12 mars, soit plus de 100 heures de séance, afin de se donner les moyens d'achever l'examen de ce texte dans le délai de 15 jours imparti au Sénat en application de l'article 47-1 de la Constitution.



Dès le début de l'examen, les trois groupes auxquels appartiennent les auteurs de la saisine – le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain (SER), le groupe communiste républicain citoyen et écologiste (CRCE) et le groupe Écologiste - Solidarité et Territoires (GEST) – ont mobilisé des stratégies traduisant une volonté manifeste d'obstruction :

- a) Par le dépôt massif et sériel d'amendements : près de 4 730 amendements¹ au total – dont environ 85 % émanant de ces trois groupes – ont été déposés avant le délai limite fixé au mercredi 1^{er} mars à 17 heures. Il s'agissait, pour plus de 40 % d'entre eux, d'amendements de suppression d'articles ou, en repli, de suppression d'alinéas ou de blocs d'alinéas de ces mêmes articles. Nombre d'entre eux, de surcroît, étaient déclinés à titre individuel par des sénateurs d'un même groupe, contrairement à la pratique habituelle consistant à faire cosigner un amendement par l'ensemble du groupe. D'autres séries d'amendements avaient pour objet de décliner : 1) des dérogations profession par profession (près de 600 amendements) à la mesure centrale du texte à l'article 7 du projet de loi², 2) diverses options de dates d'entrée en vigueur de certaines mesures (notamment aux articles 1^{er} et 7), 3) des noms d'institutions à consulter (article 9) ;
- b) Par une multiplication des prises de parole dès le début de l'examen du texte. Les prises de parole sur article et les explications de vote ont atteint des niveaux record : on dénombre plus de 200 paroles sur article pour l'ensemble du texte (dont 104 sur les articles avant l'article 7 et 64 sur le seul article 7) et plus de 600 explications de vote sur articles et amendements avant l'activation de la procédure de vote unique par le Gouvernement. Près de 90 % de ces interventions ont été faites par des membres des trois groupes d'opposition précités ;
- c) Par près de 200 rappels au Règlement dénombrés sur l'ensemble du texte, souvent répétitifs dans leur contenu ;
- d) Par le dépôt de motions de procédure dont 8 motions de renvoi en commission partielles portant chacune sur un article du texte, instrument auquel il est recouru de manière tout à fait exceptionnelle au Sénat ;

¹ Hors projets de lois de finances, les précédents records de dépôt d'amendements au Sénat portaient sur la proposition de loi relative au financement des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales, examinée en 1993 (3 291 amendements), sur le projet de loi modifiant le code du travail et relative à la négociation collective sur l'aménagement du temps de travail, lors de son examen en nouvelle lecture en 1986 (2 830 amendements) et sur le projet de loi autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à réformer la protection sociale, examiné en 1995 (2 805 amendements). Le projet de loi portant réforme des retraites examiné en 2010 avait suscité le dépôt de 1 249 amendements (1 153 amendements pour le projet de loi portant réforme des retraites de 2003).

² Les articles cités dans la présente note correspondent à la numérotation des articles du projet de loi discuté au Sénat.



- e) Par une multiplication des demandes de scrutins publics, au nombre de 113 sur l'ensemble du texte dont 108 demandés par au moins un des trois groupes précités (quand le nombre de ces scrutins sur l'ensemble d'une session parlementaire oscille en temps ordinaire entre 150 et 200).

Au total, les trois groupes auteurs de la saisine ont pu s'exprimer durant près des trois quarts du temps de séance dédié à l'examen de ce texte.

A fortiori, la stratégie de dépôt massif et tardif de sous-amendements par ces groupes, déployée à compter du 7 mars au soir, répondait tout aussi clairement à l'objectif d'empêcher le Sénat de statuer sur ce texte (cf. ci-après).

2) **Face à ces conditions générales du débat dégradées, ce n'est que tardivement que le Sénat a décidé de recourir à des instruments d'encadrement des temps de parole, dans le strict respect des dispositions prévues par son Règlement et dans le seul but de lutter contre l'obstruction**

C'est dans ce contexte que le Sénat a décidé de recourir à des moyens de procédure prévus par son Règlement pour encadrer les prises de parole, tous déclarés préalablement conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel.

En ce qui concerne tout d'abord la « clôture », si le Sénat a décidé de recourir aux dispositions de l'article 38 de son Règlement, il faut toutefois relever que seules six demandes ont été formulées, à chaque fois par des présidents de groupe, à l'occasion d'explications de vote sur des amendements, ce qui montre que l'usage de ces dispositions n'a pas contraint de manière excessive le temps de parole des sénateurs sur ce texte.

En outre, la première demande de clôture a été formulée le mardi 7 mars au soir, soit le sixième jour des débats, sur les explications de vote concernant les amendements de suppression de l'article 7. Elle est intervenue après les paroles sur cet article (au nombre de 64), la présentation des amendements identiques de suppression (55 amendements effectivement présentés), l'avis de la commission et du Gouvernement et deux explications de vote : ces quelque 120 prises de parole avaient permis d'éclairer le débat quant aux positions des sénateurs y prenant part. Chaque groupe qui l'a demandé a par ailleurs pu s'exprimer sur cette demande de clôture.

Lors des cinq autres demandes de clôture, le président de séance a bien veillé à ce qu'au moins deux orateurs d'avis contraire soient déjà intervenus, en incluant, conformément à une décision du Bureau du Sénat de 1986, la voix du rapporteur. Il a également veillé, dans le débat sur la demande de clôture, à ce que l'orateur du groupe le demandant puisse s'exprimer, sans jamais contraindre la durée de l'intervention de celui-ci.



Ces procédures ont donc été mises en œuvre en tenant le plus grand compte de la réserve d'interprétation du Conseil constitutionnel sur l'article 38 du Règlement du Sénat quant au respect des exigences de clarté et de sincérité du débat³.

Par ailleurs, lors de sa réunion du mercredi 8 mars, la Conférence des Présidents, en application de l'article 42, alinéa 10, du Règlement du Sénat, a décidé d'encadrer les interventions sur chaque article, pour les articles 8 à 20 restant à examiner, en limitant les prises de parole d'une part et les explications de vote d'autre part à un orateur par groupe et un sénateur non-inscrit. Elle a également décidé d'encadrer les explications de vote sur l'ensemble du texte en accordant, suivant la pratique constante retenue pour les scrutins solennels, un temps de parole forfaitaire de 7 minutes pour un seul orateur de chaque groupe et de 3 minutes pour un sénateur non-inscrit, en application de l'article 42, alinéa 16, de son Règlement. Ces modalités ont été mises aux voix lors de la réunion de la Conférence des Présidents et adoptées, les groupes d'opposition ayant décidé de ne pas prendre part au vote.

Ces possibilités de prises de parole sur article, même après la demande de vote unique par le Gouvernement, ont été quasi systématiquement utilisées par les membres des groupes auteurs de la saisine jusqu'à la fin des débats.

3) Dans ce contexte particulier, le dépôt et l'adoption en priorité d'un amendement de la commission a permis d'assurer la clarté et la sincérité des débats sur l'article 7

Sur le seul article 7 du projet de loi, qui constituait le cœur de la réforme, plus de 1 300 amendements déposés dans le délai limite étaient à examiner : plus de 90 % étaient des amendements visant à supprimer l'article ou, par replis successifs, à supprimer des alinéas ou blocs d'alinéas, déposés en termes identiques et à titre individuel par des sénateurs appartenant aux mêmes groupes, et des amendements visant à octroyer une dérogation à certaines professions, listées une à une.

³ Décision n° 2015-712 DC du 11 juin 2015, Résolution réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace, considérant 32 : « *Considérant que l'article 11 de la résolution modifie la rédaction de l'article 38 du règlement relatif à la clôture de la discussion ; qu'il prévoit que dans la discussion générale d'un texte, sur l'ensemble d'un article ou dans les explications de vote sur un amendement, un article ou l'ensemble du texte, après qu'au moins deux orateurs d'avis contraires sont intervenus, le président, un président de groupe ou le président de la commission saisie au fond peut proposer la clôture de ladite discussion ; que la parole est donnée sur cette proposition, à sa demande, pour une durée n'excédant pas deux minutes et demie, à un orateur par groupe et un sénateur ne figurant sur la liste d'aucun groupe, avant que le Sénat soit consulté sur la proposition de clôture ; qu'il appartiendra au président de séance d'appliquer ces limitations du temps de parole en veillant au respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire ; que, sous cette réserve, les dispositions de l'article 11 de la résolution ne sont pas contraires à la Constitution ;* ».



Au moment d'aborder l'examen de cet article, le mardi 7 mars, un peu avant 19 heures, il était d'ores et déjà quasiment impossible au Sénat d'achever l'examen du texte dans le délai constitutionnel imparti. Il restait en effet plus de 2 400 amendements (hors sous-amendements) à examiner dont le seul temps de présentation aurait nécessité près de 80 heures de séance.

Dans ces conditions, la commission des affaires sociales a souhaité garantir la clarté et la sincérité des débats parlementaires en permettant de centrer la discussion à l'article 7 sur les sujets de fond soulevés par les amendements déposés, sans toutefois remettre en cause le droit de chaque sénateur à s'exprimer en défaveur de cet article.

Sans même mentionner la discussion générale et les nombreuses prises de parole depuis le début de l'examen du texte concernant le report de l'âge d'ouverture des droits, intervenues y compris sous la forme de rappels au Règlement, le Sénat a débattu du contenu de l'article 7 au travers de :

- 64 prises de parole sur article, dont 32 par des membres du groupe SER, 14 par des membres du groupe CRCE, 8 par des membres du GEST, 9 par des sénateurs membres d'autres groupes et celle du rapporteur, M. René-Paul Savary, lequel ne s'est exprimé qu'une seule fois avant que le Sénat n'aborde l'examen des amendements sur cet article ;
- la présentation des 77 amendements identiques de suppression (dont 57 présentés par des membres du groupe SER, 15 par des membres du groupe CRCE et 3 par des membres du GEST). 55 ont été effectivement défendus par leur auteur.

Ces quelque 4 heures 30 de débat liminaire ont permis d'exposer de façon détaillée les positions de chacun sur l'économie générale de l'article 7, en particulier sur le report de l'âge d'ouverture des droits et l'accélération de l'allongement de la durée de cotisation nécessaire à l'obtention d'une retraite à taux plein (dite « réforme Touraine »).

Après que le Sénat a ordonné la clôture des explications de vote sur les amendements identiques de suppression, sur proposition du président du groupe Les Républicains, et après le rejet par scrutin public de ces amendements, la séance a été suspendue à ma demande afin que la commission des affaires sociales se réunisse.



Lors de cette réunion, les rapporteurs ont proposé un amendement, tendant à une nouvelle rédaction de certains alinéas, adopté par la commission et déposé sous le numéro 4762, qui apportait plusieurs aménagements au dispositif de l'article 7 sans en modifier la portée au fond :

- tout en conservant l'objectif de porter progressivement l'âge d'ouverture des droits à 64 ans, il préservait la base légale relative à l'âge de départ des assurés nés avant le 1^{er} septembre 1961. De même, il codifiait les dispositions relatives à la montée en charge de l'âge de départ applicable aux militaires ne justifiant pas de la durée de service exemptant de condition d'âge ;
- il procédait à diverses rectifications d'erreurs matérielles, coordinations ou clarifications rédactionnelles, reprenant les amendements rédactionnels au même article préalablement adoptés par la commission ;
- il ajoutait que la mise en œuvre du nouveau dispositif de maintien en fonctions jusqu'à l'âge de 70 ans pour les fonctionnaires n'entraînait pas la radiation des cadres des personnes concernées ;
- il précisait les modalités d'entrée en vigueur de la mesure de report de l'âge d'ouverture des droits à 64 ans ainsi que ses conditions d'application dans les collectivités d'outre-mer ;
- il proposait la remise au Parlement d'un rapport du comité de suivi des retraites, avec l'assistance de la Cour des comptes, dans la perspective d'une véritable « clause de revoyure » d'ici à 2027.

Les conséquences de l'adoption de cet amendement pour les nombreux amendements incompatibles avec sa rédaction ont été exprimées en termes clairs, tant en commission qu'en séance publique⁴. Le rapporteur, M. René-Paul Savary, a ainsi précisé en séance publique qu'une telle adoption aurait pour effet de « rendre sans objet plus de 1 100 amendements, qui se répartissent pour l'essentiel en deux catégories : premièrement, des amendements - au nombre de 587 - tendant à introduire des dérogations par métier, même pour les internes en médecine ; deuxièmement, des amendements de repli tendant à supprimer des alinéas du texte - ceux-là sont au nombre de 517. »

Les conditions d'examen et de vote de cet amendement n'ont donc méconnu ni la clarté ni la sincérité du débat parlementaire. Au contraire, elles les ont notablement améliorées par rapport à l'inévitable confusion qu'aurait entraînée la discussion commune, en application de l'article 46 bis, alinéa 2 du Règlement du Sénat, de plus de 1 100 amendements répétitifs et à vocation d'obstruction, dont la seule présentation aurait nécessité plusieurs jours de séance. C'est ce qu'a précisé le rapporteur lors de la séance publique : « J'ajoute enfin, monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers

⁴ Cf. compte rendu de la réunion de la commission des affaires sociales et compte rendu intégral de la séance du 7 mars 2023.



collègues, que cet amendement, du fait de sa rédaction, est de nature à clarifier les débats. En effet, il va permettre au Sénat de se prononcer d'un bloc sur les paramètres essentiels de cet article 7, dont nous avons déjà amplement débattu depuis 19 heures et, à vrai dire, depuis le début de nos travaux jeudi dernier. Le Sénat veut-il, oui ou non, que, à compter du 1^{er} septembre 2023, l'âge d'ouverture des droits soit progressivement relevé jusqu'à atteindre 64 ans pour la génération 1968 ? Le Sénat veut-il, oui ou non, une accélération de la mise en œuvre de la réforme Touraine, afin que la durée de cotisation requise pour l'obtention d'une retraite à taux plein soit portée à 43 annuités à partir de la génération 1965 ? Le vote de cet amendement permettra à chacun d'entre nous d'exprimer clairement sa position et de trancher ce débat essentiel. »

Après la présentation de l'amendement par le rapporteur et comme je l'avais annoncé lors de la réunion de commission, j'ai alors demandé, au nom de la commission, l'appel en priorité de cet amendement et son examen séparé des amendements avec lesquels il aurait pu être en discussion commune.

Le Sénat les a ordonnés l'un et l'autre en séance publique, conformément aux dispositions de l'article 44, alinéa 6 et de l'article 46 *bis*, alinéa 2 de son Règlement.

Il est à souligner que l'amendement n° 4762 de la commission n'était pas un amendement de réécriture complète de l'article 7. De ce fait, comme cela avait également été rappelé au moment de sa présentation, son adoption conduisait à ce que 75 amendements, émanant de tous les groupes politiques, demeurent en discussion audit article. Ces amendements ont donné lieu, le lendemain, à des débats sur l'intégralité des questions de fond encadrant le report de l'âge d'ouverture des droits soulevées par leurs auteurs. L'adoption de plusieurs d'entre eux, émanant de tous les groupes politiques, a permis au Sénat d'enrichir le texte sur les principaux sujets suivants :

- la situation des mères de famille ;
- le rachat de trimestres d'études supérieures et de périodes de stage ;
- les conditions de départ en retraite des enseignants ou encore des sapeurs-pompiers professionnels ;
- la situation des sportifs de haut niveau.

Là encore, les rapporteurs par leur initiative et le Sénat par son vote ont donc pleinement préservé la clarté et la sincérité du débat parlementaire sur l'article 7.

Au total, le Sénat a consacré treize heures de séance à l'examen de cet article.

Dans la suite des débats, la commission a demandé la priorité d'examen ainsi que l'examen séparé pour quatre autres amendements de ses rapporteurs. À chaque fois, conformément aux articles 44, alinéa 6 et 46 *bis*, alinéa 2 du



Règlement, la demande de priorité était de droit dès lors que le Gouvernement avait confirmé son absence d'opposition et l'examen séparé a été ordonné par une décision du Sénat. Comme le prévoit explicitement et sans ambiguïté l'article 46 *bis*, alinéa 2, une fois que le Sénat a ordonné la priorité et l'examen séparé de ces amendements, l'ordre de mise aux voix a été « *modifié en conséquence* » et des amendements de suppression ont pu tomber en raison de l'adoption de l'amendement appelé en priorité.

Ces demandes ont concerné :

- à l'article 8 du projet de loi, l'amendement n° 2127 rectifié de la commission portant sur la carrière des mères de famille, mis aux voix après la présentation et la mise aux voix des 38 sous-amendements déposés juste avant son examen ;
- à l'article 9, l'amendement n° 2132 de la commission ;
- au même article 9, l'amendement n° 2138 de la commission, qui n'était incompatible avec aucun autre amendement.

Ces demandes de priorité et d'examen séparé n'ont, en rien, empêché le Sénat de débattre des articles 8 et 9 du projet de loi auquel le Sénat a consacré au total près de 16 heures de débat.

Ainsi, le recours par le Sénat aux articles 44, alinéa 6 et 46 *bis*, alinéa 2 de son Règlement n'a pas porté une atteinte manifeste à la clarté et à la sincérité des débats.

4) **Le dépôt massif et au dernier moment de sous-amendements par les trois groupes auteurs de la saisine, à compter du mardi 7 mars, ne répondait qu'à une volonté manifeste de provoquer l'enlisement du débat parlementaire**

- a) *Près de 4 150 sous-amendements ont été déposés lors de l'examen de ce texte à des seules fins de monopolisation de la parole en séance publique par leurs auteurs*

L'examen de ce texte a été marqué par un dépôt massif – et souvent très tardif – de près de 4 150 sous-amendements par les membres des groupes auteurs de la saisine, portant principalement sur des amendements de la commission ou de la majorité sénatoriale.

Pendant la suspension qui a suivi la présentation de l'amendement n° 4762 de la commission à l'article 7 et avant les explications de vote sur cet amendement, près de 3 130 sous amendements ont été déposés, constituant un record absolu sous la V^e République.



Avant même que l'amendement de la commission soit présenté et diffusé, certains groupes avaient déposé des liasses de sous-amendements en format papier auprès de la direction de la Séance qui ont dû être refusées dès lors que leur dépôt serait intervenu avant même le dépôt de l'amendement sur lequel ils devaient porter.

Le volume et la nature même de ces sous-amendements, là encore répétitifs, déposés en séries et souvent signés à titre individuel, montrent clairement que le véritable objectif de leurs auteurs n'était pas d'éclairer le débat mais de le paralyser⁵.

Le dépôt tardif et massif de sous-amendements, juste avant leur appel en discussion, s'est ensuite appliqué à d'autres amendements, qui étaient quant à eux publiés depuis plusieurs jours puisque déposés avant le délai limite fixé au 1^{er} mars. En particulier, 265 sous-amendements ont été déposés, pour l'essentiel la veille au soir du moment prévu pour son examen, sur l'amendement n° 2057 de M. Bruno Retailleau proposant d'accélérer la convergence des régimes spéciaux vers le régime général. Il en a été de même sur l'amendement n° 2344 à l'article 7 présenté par M. Jean-Marie Vanlerenberghe (90 sous-amendements) ainsi que sur les amendements n° 2141 et 2145 de la commission à l'article 9 (« cibles » d'environ 90 sous-amendements au total). Ces sous-amendements déposés en série consistaient, le plus souvent, à modifier d'un seul jour ou d'une année des dates d'entrée en vigueur ou de remise de rapport.

Les amendements ainsi visés ont dû finalement être retirés par leurs auteurs afin d'éviter un enlisement du débat. Une telle pratique est en soi constitutive d'une atteinte claire au droit d'amendement, les auteurs desdits amendements s'étant vu privés, au bout du compte, de la possibilité de les défendre en séance.

C'est, sans doute, ce recours inédit à un volume important de sous-amendements d'obstruction qui a convaincu le Gouvernement de demander l'application de l'article 44, alinéas 2 et 3 de la Constitution lors de l'examen de ce texte. À ce sujet, il va de soi que les auteurs de la saisine ne sauraient se prévaloir de telles pratiques pour exiger de la commission qu'elle se réunisse en tant que de besoin afin d'examiner ces sous-amendements. Je précise, à cet égard, que la commission a tenu des réunions d'examen d'amendements jusqu'au mercredi 8 mars, 8^e jour d'examen du texte en séance publique et 9^e jour à compter de l'expiration du délai limite de dépôt

⁵ Lors des observations à la demande d'examen séparé de l'amendement n° 4762 en séance publique, Mme Éliane ASSASSI déclara par exemple : « *Comme nous nous attendions au dépôt de cet amendement tendant à modifier l'article 7, nous avons, bien évidemment, préparé des sous-amendements à cet amendement, que je remets au service de la séance.* » Une liasse de 243 sous-amendements en format papier fut ainsi remise avant même la suspension de la séance.



des amendements et que seule une partie des sous-amendements déposés postérieurement à cette dernière réunion (exceptionnellement tardive) se sont vu opposer les dispositions de l'article 44, alinéa 2 de la Constitution par le Gouvernement.

b) L'irrecevabilité des nombreux sous-amendements déposés par les sénateurs des groupes d'opposition a été prononcée de façon régulière par la commission et par le Sénat

Les sénateurs requérants contestent la déclaration d'irrecevabilité de sous-amendements à l'amendement n° 4762 de la commission.

Pendant la suspension de séance ayant suivi la présentation de l'amendement n° 4762 par le rapporteur, je me suis rendue personnellement dans le bureau où ces sous-amendements ont été reçus, essentiellement en format papier.

Là, avec le concours de fonctionnaires du service de la commission, j'ai pu constater l'irrecevabilité d'une partie de ces sous-amendements au titre de l'alinéa 4 de l'article 44 *bis* du Règlement du Sénat :

- soit parce qu'ils ne s'imputaient pas au sein de l'amendement mais au sein de l'article 7 lui-même ou ne s'appliquaient pas au texte qu'ils visaient ;
- soit parce qu'en supprimant des alinéas de l'amendement constituant sa raison d'être, ils avaient pour effet d'en « *contredire le sens* ». Ces sous-amendements équivalaient, en réalité, à une prise de position défavorable à cet amendement, tendant simplement à éviter qu'il soit adopté, voire à provoquer son retrait.

En outre, et parfois de façon cumulative avec les précédents motifs d'irrecevabilité, le dispositif d'une très grande majorité du reste de la liasse de ces sous-amendements consistait à exonérer du report de la borne d'âge les personnes exerçant certaines professions ou affectées de certaines pathologies, sans lier la différence de traitement ainsi créée à une quelconque capacité de travailler ou à une usure professionnelle caractérisée⁶, en méconnaissance du principe d'égalité consacré par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Après avoir pris connaissance de cette analyse lors de sa réunion d'examen de ces sous-amendements, la commission, sur ma proposition, a décidé de soulever une exception d'irrecevabilité à l'encontre de ceux contrevenant à l'alinéa 4 de l'article 44 *bis* précité du Règlement, en vertu de sa compétence prévue à l'alinéa 8 et dans les conditions prévues à l'alinéa 9 du même article. Cette irrecevabilité a été admise de droit et sans débat en séance publique, le Gouvernement n'ayant pas exprimé de désaccord.

⁶ À l'inverse, les articles 8 et 9 de la loi déferée avaient précisément pour objet de régler la situation d'assurés placés dans une situation différente sur la base de critères objectifs.



En outre, j'ai proposé à la commission de déposer une exception d'irrecevabilité à l'encontre de l'ensemble des sous-amendements tendant à exonérer des professions ou des pathologies en ce qu'ils méconnaissaient le principe d'égalité consacré par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. La commission a adopté cette motion (motion n° 4764), qui fut présentée et adoptée par le Sénat dans les conditions prévues par l'alinéa 10 de l'article 44 *bis* de son Règlement.

Contrairement à ce que prétendent les auteurs de la saisine, les amendements présentant un dispositif similaire à celui des sous-amendements visés par cette exception d'irrecevabilité n'avaient été préalablement déclarés recevables qu'au titre des articles 44 *bis*, alinéas 1 à 8, et 45 du Règlement. Aucune exception d'irrecevabilité liée à un autre motif n'avait encore été déposée à leur encontre, cette question étant soumise à la décision du Sénat au plus tard « *avant leur discussion* » conformément à l'article 44 *bis*, alinéa 10 du Règlement. Une réunion de la commission des affaires sociales étant prévue le mercredi 8 mars au matin, la commission aurait pu déposer une telle motion à l'encontre des amendements invoqués si son amendement n° 4762 n'avait pas été adopté. C'est ce que j'ai pu affirmer en toute transparence lors de la présentation à la commission de l'exception d'irrecevabilité portant sur les sous-amendements, comme en atteste le compte-rendu. Une exception d'irrecevabilité a d'ailleurs été présentée à l'encontre des deux amendements relatifs à des professions qui subsistaient à l'article 7 après l'adoption de l'amendement n° 4762 de la commission⁷.

Les sénateurs auteurs de la saisine remettent enfin en cause la capacité d'examiner la recevabilité des sous-amendements déposés en un laps de temps aussi court, compte tenu de leur nombre.

Il convient de constater que ces sous-amendements étaient, pour l'essentiel, soit déposés en termes identiques par des sénateurs à titre individuel, soit similaires dans leur objectif en exonérant des professions ou des assurés victimes de diverses pathologies de l'application de l'article 7.

Pour ces raisons, leur analyse a pu être rapidement effectuée par les rapporteurs et moi-même. Ainsi, les 2 532 sous-amendements du GEST déposés à l'amendement n° 4762 de la commission sont en fait 12 liasses de 211 amendements identiques déposés à titre individuel par les 12 sénateurs de ce groupe, tendant exclusivement à exonérer des professions ou certains assurés victimes de diverses pathologies. Il en va de même des 64 sous-amendements déposés par le groupe SER, dont la quasi-intégralité proposaient des exonérations similaires en faveur de certaines professions, ou des 243 sous-amendements déposés par le groupe CRCE avant la suspension,

⁷ Motion n° 4766 présentée par les rapporteurs au nom de la commission des affaires sociales.



qui, reprenant des amendements déjà déposés par ce groupe à l'article 7⁸, consistaient en des suppressions d'alinéas et proposaient pas loin de 200 exonérations visant des professions.

Les autres sous-amendements, déposés *a posteriori* de la réunion de commission, ont été également examinés par les rapporteurs et moi-même, assistés des services de la commission en séance publique.

Par conséquent, et contrairement à ce qu'indiquent les requérants, je vous confirme que l'ensemble des sous-amendements déposés ont bien été examinés par les rapporteurs et moi-même, avant que la commission ou le Sénat, sur proposition de la commission, ne les déclarent le cas échéant irrecevables.

Je souligne enfin que la vocation de ces plus de 3 000 sous-amendements déposés sur l'amendement n° 4762 de la commission était incontestablement de faire échec à l'adoption de l'amendement de la commission. Cette manœuvre préparée en amont équivalait, en réalité, à une prise de position défavorable à cet amendement, tendant simplement à provoquer son retrait, à l'image de ce qui s'est effectivement produit pour les amendements n^{os} 2057, 2141, 2145 et 2344 précités (cf. *supra*). À mon sens, non seulement une telle pratique ne constitue pas une modalité véritable de l'exercice du droit d'amendement reconnu par l'article 44, alinéa premier, de la Constitution, mais elle peut même avoir pour effet de vider ce droit de sa portée.

* * *

En conclusion et contrairement à ce que prétendent les auteurs de la saisine, le Sénat et sa commission des affaires sociales ont pleinement préservé la clarté et la sincérité des débats parlementaires tout au long de l'examen de la loi déferée.

Faisant face à des conditions générales du débat dégradées, le Sénat a eu recours aux instruments, prévus dans son Règlement, préalablement jugés conformes à la Constitution, afin de limiter les effets de l'obstruction parlementaire organisée de manière assumée par les trois groupes auteurs de la saisine.

Il a ainsi permis aux sénateurs d'examiner le texte dans les délais impartis, tout en offrant la possibilité à l'ensemble des sensibilités de s'exprimer afin d'éclairer le débat.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma meilleure considération.

Bien à vous. 
Catherine DEROCHE

⁸ En pratique, les sous-amendements ayant été déposés en liasse papier, il est aisé de vérifier qu'il s'agit, en réalité, de l'essentiel de la liasse des amendements déposés par le même groupe au même article 7 dès lors qu'ils ont été déposés avec le même numéro Ameli que les amendements déjà diffusés à l'article 7.