



Monsieur le Président
Mesdames et Messieurs les membres
du Conseil constitutionnel
2, rue de Montpensier
75001 PARIS

Paris, le 05 avril 2023

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel,

Nous souhaitons vous adresser les observations suivantes en réponse aux observations de Mme la Présidente de la Commission des Affaires sociales du Sénat, formulées dans son courrier du 28 mars 2023.

1) Sur l'usage constitutionnel et légitime de leur droit d'amendement par les parlementaires

Les groupes Socialiste républicain et écologiste (SER), Communiste républicain, citoyen et écologiste (CRCE) et Ecologiste, Solidarité et Territoires (GEST) ont déposé 3751 amendements sur un total de 4730 soit 79 % du total et non « environ 85 % » comme indiqué par la présidente de la Commission des Affaires sociales dans son courrier du 28 mars 2023.

Nous souhaitons rappeler en préambule que c'est le choix du véhicule législatif, un PLFRSS encadré par l'article 47-1 de la Constitution, qui a contraint le temps de débat au Sénat, et non le seul dépôt d'amendements par les groupes parlementaires. Le droit d'amendement est garanti par les articles 44 et 45 de la Constitution. À ce titre, il constitue l'un des seuls moyens d'expression des oppositions consubstantiel au fonctionnement de la démocratie parlementaire. À toutes fins utiles, ce droit constitutionnellement garanti est individuel et inaliénable. Aussi, le nombre d'amendements déposés pour examiner un texte substantiel quant aux modifications qu'il introduit pour l'ensemble de nos concitoyennes et de concitoyens n'avait rien

d'extravagant. Qualifier d'obstruction, l'expression du droit d'amendement constitue dès lors une appréciation subjective. Au regard des 3690 amendements recevables après l'application des règles de recevabilité en diminuant le nombre de 22%, leurs examens apparaissaient tout à fait soutenables à l'aune du nombre d'heures de séances ouvertes.

Par conséquent, il ne peut être caractérisé par principe, comme de l'obstruction, les amendements déposés eux-mêmes, permettant de débattre de l'ensemble des articles malgré le temps contraint par l'article 47-1 précité.

En guise de contradictoire aux observations de la présidente de la commission des affaires sociales du Sénat, nous rappelons que :

- S'agissant des amendements déposés à titre individuel, le droit constitutionnel d'amendement est individuel. La majorité sénatoriale avait exprimé, dès le 18 février 2023, son intention de recourir à l'article 38¹ ce qui a pu motiver les sénatrices et les sénateurs signataires de tels amendements de s'assurer un moyen d'expression proportionné aux enjeux soulevés par ce texte.

- S'agissant des amendements visant à exempter certaines catégories socio-professionnelles du report de l'âge légal, leur objet était légitimement d'argumenter par la réalité du travail au sein des différents métiers afin de démontrer le caractère inadapté de la mesure portée par l'article 7 du présent projet de loi. En tout état de cause, ces amendements ne contreviennent aucunement au principe d'égalité devant la loi conformément aux dispositions de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen car ces personnes sont placées dans des situations. Il appartient au législateur de « régler de façon différente des situations différentes » comme l'a énoncé le Conseil constitutionnel dans sa décision 96-380 DC du 23 juillet 1996. Il faut rappeler que de tels amendements avaient été déposés, jugés recevables et débattus lors de l'examen de la réforme des retraites de 2010.

- S'agissant du nombre de rappels au règlement, il est largement attribuable à la brutalité avec laquelle la majorité sénatoriale et le Gouvernement ont conduit les débats à compter de la nuit du 7 mars et reste néanmoins extrêmement mesuré. Nous rappelons à cet égard que la

¹ Wally Bordas et Emmanuel Galiero, Gérard Larcher: «Le Sénat ira au bout du débat sur les retraites», Le Figaro, 1^{er} mars 2023.

Présidence de séance a refusé à de nombreuses reprises d'accorder la parole « *sur le champ à tout sénateur qui la demande pour un rappel au Règlement* » comme le prévoit l'article 36 alinéa 3 du Règlement du Sénat. Nombre de ces rappels au règlement, n'ont pas eu comme objet contrairement à l'affirmation de Mme la Présidente de la Commission des affaires sociales, le report de l'âge d'ouverture des droits, mais spécifiquement la demande de communication de l'avis du Conseil d'État, après avoir clarifié au préalable qu'il ne s'agissait pas simplement d'une note. En effet, Monsieur le Ministre du Travail a soutenu à plusieurs reprises que « *sur les projets de loi de financement de la sécurité sociale comme sur les projets de loi de finances, le Conseil d'État ne rend pas d'avis : il remet au secrétariat général du Gouvernement une note de synthèse*² ». Or, cette affirmation ne résiste pas à la consultation du décret de présentation du présent projet de loi qui mentionne que « *le présent projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté à l'Assemblée nationale* ». Cette confusion a motivé ces rappels aux règlements car cette pratique a considérablement nui à la sincérité et la clarté des débats.

- S'agissant de la répartition estimée du temps de parole entre nos trois groupes et le reste de la représentation sénatoriale, nous tenons à rappeler que nous n'avons jamais souhaité le mutisme que se sont imposés les groupes parlementaires favorables à cette réforme. Il résulte du premier alinéa de l'article 23 bis A du règlement du Sénat que « *les sénateurs s'obligent à participer de façon effective aux travaux du Sénat* ». Par conséquent, l'assertion de Mme la Présidente de la Commission des affaires sociales tendant à légitimer les mesures de contritions du débat parlementaire en évoquant « *qu'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* », ce ratio ne saurait s'apprécier sans tenir compte de l'absence relative d'interventions des membres appartenant à la majorité sénatoriale tout au long de la discussion de ce texte. Nous affirmons que la disposition de notre règlement précitée n'ayant pas été observée, la clarté et la sincérité des débats s'en trouvent altérée. La mise en œuvre en particulier de l'article 38 du règlement a en effet interdit l'expression diverse de la majorité sénatoriale.

² Compte rendu intégral de la séance du 3 mars 2023, Sénat.

2) Sur la procédure de réécriture de l'article 7 et l'irrecevabilité des sous-amendements

Dans ses observations, la Présidente de la commission des affaires sociales reconnaît, en s'appuyant sur les propos de M. le Rapporteur, que l'adoption de cet amendement ne modifiait pas la portée au fond de l'article 7, mais avait principalement pour effet de « *rendre sans objet plus de 1100 amendements* ». Dès lors, toute tentative de trouver quelconque légitimité sur le fonds à cet amendement apparaît vaine. S'il ne fallait retenir qu'un exemple, la modification visant à corriger une erreur matérielle de date du « *du 30 au 31 août* », prévue aux alinéas 6 à 10 de l'amendement de la commission ne justifiait pour le bon déroulement des débats d'appeler en priorité cet amendement au regard de la modification mineur apportée.

La manœuvre est uniquement motivée par la volonté d'écourter les débats comme en témoigne l'amendement n°2117 de la commission des affaires sociales qui portait précisément les mêmes dispositions. D'autres amendements rédactionnels ont d'ailleurs été intégrés à l'amendement de la commission afin de satisfaire le même objectif.

Cette manœuvre ne respectait pas, dès le départ, le règlement du Sénat, comme le montre la lecture précise de ce dernier. Ainsi le 7 mars, sur l'article 7, la Présidente de la commission des affaires sociales a proposé de disjoindre l'amendement n°4762 de M. Savary, Rapporteur de la discussion commune pour, dans la foulée, demander la priorité sur cet amendement et écarter un grand nombre d'amendements.

Or, l'article 46 bis est clair : seuls les amendements de réécriture globale et les amendements de suppression sont exclus de la discussion commune. La commission n'était pas fondée à demander de disjoindre un amendement, qui n'était pas un amendement de réécriture globale, de la discussion commune. Elle n'était fondée qu'à demander la suppression de la discussion commune dans son ensemble, ce qui n'a pas été demandé comme en témoigne le compte-rendu intégral du 7 mars :

Mme la Présidente de la Commission des affaires sociales : « *En application de l'article 46 bis, alinéa 2, du règlement, la commission propose au Sénat de disjoindre l'amendement n° 4762 de la discussion commune.* »

La demande de la Présidente de la commission des affaires sociales était donc contraire au Règlement.

Cette manœuvre contraire au Règlement du Sénat fut notamment réitérée sur l'article 9 avec l'utilisation de l'amendement n°2132 du Rapporteur qui n'était pas non plus un amendement de réécriture globale.

La lecture du rapport de M. Jean-Jacques Hyest sur la proposition de résolution n°380 tendant à réformer les méthodes de travail du Sénat est édifiante. Sur l'article 13 de ladite proposition qui introduit les dispositions actuelles régissant les règles de discussions communes, Jean-Jacques Hyest précisait ainsi l'intention des auteurs : « *Le principe de la discussion commune consiste à discuter ensemble, avant toute mise aux voix la totalité des amendements en concurrence, incompatibles entre eux et donc insusceptibles d'être adoptés ensemble, afin de permettre une discussion globale des amendements présentant les divers arguments en présence. Jusqu'en 2009, un amendement de suppression d'un article, de même qu'un amendement de rédaction globale de l'article. La résolution adoptée par le Sénat le 2 juin 2009 en vue, notamment, de modifier le Règlement à la suite de la révision Constitutionnelle de juillet 2008, a déjà disjoint de droit de la discussion commune les amendements de suppression n'a pas vocation à être adopté.* »

Ce procédé visant à raccourcir inutilement les débats a été engagé en pleine nuit, dans une totale opacité. Conjuguée à l'irrecevabilité déclarée d'office sur les sous-amendements de nos groupes, sur laquelle nous reviendrons, cette manœuvre a obéré le débat sur le report de l'âge légal de considérations essentielles sur la réalité des métiers, leurs facteurs de pénibilités, les pathologies induites, etc. Ces éléments étaient pourtant essentiels à aborder et prendre en compte pour éclairer la représentation nationale avant qu'elle ne se prononce sur une mesure dont l'impact sur la vie des Françaises et des Français.

Pour permettre à ce débat essentiel de se tenir, nous nous étions préparés à l'éventualité d'une réécriture intégrale de l'article à partir des amendements déposés par le Rapporteur, comme évoqué ci-avant. Nous avons en conséquence préparé des sous-amendements reprenant l'économie de nos amendements déposés, comme le prévoit le Règlement du Sénat sur l'article 7. Regrettant le recours de la commission à un amendement de réécriture en cours d'examen, à la dernière minute, ayant pour seul but de tronquer les débats, nous avons procédé au dépôt en urgence de sous-amendements ayant pour but de rétablir le débat tel qu'il aurait dû avoir lieu avant le dépôt de l'amendement n°4762 des rapporteurs.

La séance a été suspendue 50 minutes à près de 2h du matin pour examiner les premiers sous-amendements déposés en urgence, et alors que d'autres sous-amendements ont été déposés tout au long de ce temps de suspension de séance. Il s'agit là de près de 3 000 sous-amendements. Ni l'horaire, ni la durée de la suspension ne semblaient adéquats pour permettre l'examen complet de la recevabilité des sous-amendements.

De fait, la commission n'a pas réellement examiné les sous-amendements, de l'aveu même de la Présidente de la commission des affaires sociales. Elle a en effet déclaré en séance publique, au moment de déclarer lesdites irrecevabilités, ne pas avoir examiné certains sous-amendements, comme l'atteste le compte-rendu intégral des débats :

« Quant aux 270 sous-amendements que le groupe CRCE vient de déposer, la commission n'a pas pu les examiner, mais au regard des arguments que je viens de développer elle les considère comme irrecevables. »

Dans une grande confusion elle a ensuite déclaré irrecevables ces mêmes sous-amendements :

“Mme Laurence Cohen : Vous ne les avez pas examinés !

Mme la Présidente de la commission des affaires sociales : Mais si ! Même si la commission n'a pas eu le temps de les examiner, on a pu constater qu'ils étaient dans la même veine, de la même mouture que ceux que nous avons examinés.”

La présidente de la Commission des affaires sociales a refusé de réunir la commission sur les sous-amendements déposés. Pourtant, le 2 mars 2023 la convocation³ de la Commission des affaires sociales prévoyait l'examen des amendements de séance sur le texte lundi 6 mars à 9h, mardi 7 mars à 9h30 et mercredi 8 mars à 9h30. Il était donc prévu de réunir la commission sur les amendements et le cas échéant les sous-amendements. Dès lors, l'amendement de réécriture de l'article 7 aurait pu être présenté en Commission des affaires sociales avant le début de l'examen des amendements sur cet article. Mais surtout, Madame la Présidente de la Commission des affaires sociales a sciemment choisi d'ignorer les demandes répétées de réunir la Commission des affaires sociales pour examiner les sous-amendements déposés après la

³ Annexe 1 : Convocation de la commission des affaires sociales du 2 mars 2023

suspension de séance alors même que la convocation de la Commission des affaires sociales prévoyait à 9h30 l'examen des amendements et sous amendements sur le Projet de loi de financement rectificative de la Sécurité sociale pour 2023.

La Commission a ainsi déclaré irrecevable une partie des sous-amendements sur le fondement de l'article 44 bis 4 du règlement, considérant qu'ils contredisaient le sens de l'amendement n°4762 du rapporteur.

Pour ce faire, la Commission n'a pas cité le bon fondement pour déclarer les sous-amendements irrecevables en raison de leur soi-disant contradiction avec l'amendement de réécriture. C'est l'article 44 bis alinéa 3 pour seul fondement réglementaire qui a été cité, alors qu'aurait dû être invoqué l'article 44 bis alinéa 9 invoquant les motifs prévus à l'article 44 bis alinéa 4.

Nous contestons l'interprétation de la Commission, considérant que des amendements de suppression des certains alinéas ne sont pas « *contradictaires* » avec l'amendement du rapporteur mais se contentent d'en retirer certaines dispositions et donc d'en limiter la portée. Nous estimons que la suppression de 5% des alinéas, parfois un seul alinéa sur plus de 117 que contenait l'amendement n°4762, ne peut être interprété comme une contradiction de celui-ci par rapport à l'intention des auteurs, ici la Commission. Si une telle interprétation était retenue par le Conseil constitutionnel, le droit d'amendement constitutionnellement garanti se verrait porter une restriction majeure. Nous contestons cette conception très extensive du terme « *contredire* ».

Madame la Présidente de la Commission a ensuite annoncé, sans en préciser le fondement réglementaire, une motion d'irrecevabilité sur les sous-amendements exemptant certaines catégories de métier du report de l'âge légal. Elle aurait dû, pour la clarté du débat, préciser le fondement de l'article 44 bis alinéa 10 du règlement.

Elle a également anticipé la décision du Sénat en déclarant que “*Ces sous-amendements sont donc irrecevables.*” alors que le vote de la motion n°4764 n'avait pas encore eu lieu et qu'elle n'était fondée qu'à “demander” que le Sénat se prononce sur leur irrecevabilité.

La Présidence de Séance n'a pas éclairci la procédure ni garanti la clarté et la sincérité des débats. La distinction entre les deux formes d'irrégularités et leur fondement réglementaire

n'ont pas non plus été clairement spécifiées par la Présidence. Il aurait été souhaitable qu'elle précise les différents fondements et les amendements concernés.

La motion n°4764 tendant à opposer l'irrecevabilité a été débattue et mise au vote dans la plus grande confusion. Les sénatrices et sénateurs ont dû voter dans la précipitation sur une motion qu'ils n'avaient pas eu sous les yeux. La version papier de la motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité n'a pas été distribuée à l'ensemble des sénateurs avant le vote, malgré des demandes répétées.

Nous contestons enfin le fondement même de cette motion d'irrecevabilité qui considérait que nos sous-amendements qui visaient à exempter certains métiers du report de l'âge légal au motif qu'ils méconnaîtraient le principe d'égalité devant la loi.

Pourtant, nous connaissons la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, qui autorise que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ou qu'il déroge au principe d'égalité pour des raisons d'intérêt général. Le principe d'égalité n'est en aucun cas un principe absolu et il ne peut être affirmé avec certitude que ces amendements étaient inconstitutionnels par la Commission. Nous soulignons au passage que la Commission n'avait pas invoqué ce motif pour demander l'irrecevabilité de nos amendements à l'article 7 dont les objets étaient similaires même si Madame la Présidente de la Commission, pour parer à cette remarque, affirme que l'intention de le faire postérieurement existait, cet argument est bien entendu invérifiable.

L'organisation de la séance a manifestement nui à la clarté et la sincérité du débat. Témoignant de cette confusion, le sous-amendement n°4765 de Mme Poncet - Monge a été appelé par la présidence de séance sous le numéro 311. Il a fallu une observation du sénateur Jacques Fernique lors de la séance suivante, pour que cette erreur de la présidence figure en l'état au compte-rendu. Cet amendement non soutenu a un temps été déclaré « irrecevable » alors qu'il ne l'était pas. Cette erreur a depuis été corrigée sur le site du Sénat mais nous joignons la première version de cet amendement à ce courrier.⁴

⁴ Annexe 2 en pièce-jointe : Capture d'écran du site du Sénat datant du 8 avril 2023 présentant le sous-amendements n°4765.

Madame la Présidente de la Commission des affaires sociales du Sénat estime dans ses observations que : « *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 le 1er mars* ». Selon l'article 44 ter du règlement du Sénat le délai limite de dépôt décidé en Conférence des Présidents « *ne s'applique pas aux sous-amendements* ». Les parlementaires ont la possibilité de déposer des sous-amendements sur un amendement en cours de discussion sans contraintes calendaire ou formelle. Dès lors, il ne peut être reproché aux sénatrices et sénateurs le dépôt de sous-amendements avant l'examen des amendements en séance publique.

3) Sur l'utilisation de l'article 44 alinéa 2 de la Constitution

Lors de l'examen de l'article 9 du projet de loi, Madame La présidente de la Commission des affaires sociales a demandé l'examen séparé de l'amendement 2132, avant de demander l'examen en priorité de ce même amendement. L'adoption de cet amendement permettant de faire tomber plus de la moitié des amendements déposés sur cet article.

Dans le même mouvement, l'alinéa 2 de l'article 44 de la Constitution a été invoqué par Monsieur le Ministre du travail en séance pour déclarer irrecevables des sous-amendements des trois groupes politiques, dispose qu'« *après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission* ». Le recours à cet article de la Constitution a permis de déclarer plus de 80 sous-amendements irrecevables. Or, l'usage de cette procédure afin de raccourcir les débats a permis d'écarter du débat plus de 80 sous-amendements. L'utilisation de cet article s'est fait avec le soutien de la Présidente de la Commission des affaires sociales qui n'a pas souhaité réunir la Commission pour examiner lesdits sous-amendements, portant clairement atteinte au droit d'amendement et de sous-amendement des sénateurs.

Le recours, au Sénat, à l'article 44 alinéa 2 de la Constitution par le Gouvernement est extrêmement rare dans l'histoire de la Vème République et constitue un danger manifeste pour le droit constitutionnel d'amendement des parlementaires dès lors que le Gouvernement peut décider au préalable des amendements jugés favorablement et pour lesquels les sénatrices et sénateurs ne pourront les présenter et les défendre en séance publique.

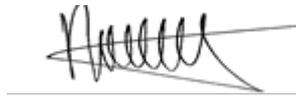
Les contraintes imposées par le Gouvernement à travers le recours à un budget rectificatif ne peuvent impliquer une utilisation dévoyée du Règlement du Sénat, fragilisant le principe constitutionnel de séparation des pouvoirs et créant une nouvelle catégorie d'irrecevabilité fragilisant le droit, lui aussi constitutionnel, d'amendement.

Nous vous prions de recevoir, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel l'expression de notre très haute considération.



Guillaume Gontard

Président du groupe
Écologiste, Solidarité
et Territoires



Eliane Assassi

Présidente du groupe
Communiste,
Républicain Citoyen et
Écologiste



Patrick Kanner

Président du groupe
Socialiste, Écologiste
et Républicain

Annexe 1 : Convocations de la Commission des affaires sociales du Sénat

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

Paris, le 2 mars 2023



CONVOCAATION

La Commission des Affaires sociales

dont vous êtes membre

se réunira

Lundi 6 mars 2023

À 9 heures

(salle 216, 2^{ème} étage aile Est)

1° Suite de l'examen des amendements de séance sur le projet de **loi de financement rectificative** de la **sécurité sociale** pour **2023** (n° 368, 2022-2023)
(Mme *Élisabeth Doineau*, rapporteure générale ; M. *René-Paul Savary*, rapporteur pour l'assurance vieillesse)

2° Questions diverses

Mardi 7 mars 2023

À 9 h 30

(salle 216, 2^{ème} étage aile Est)

1° Suite de l'examen des amendements de séance sur le projet de **loi de financement rectificative** de la **sécurité sociale** pour **2023** (n° 368, 2022-2023)
(Mme *Élisabeth Doineau*, rapporteure générale ; M. *René-Paul Savary*, rapporteur pour l'assurance vieillesse)

2° Questions diverses



COMMISSION DES
AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 8 mars 2023

À 9 h 30

(salle 213, 2^{ème} étage aile Est)

1° Examen du rapport pour avis sur la proposition de loi organique de Mme Micheline Jacques visant à permettre à **Saint-Barthélemy** de participer à l'exercice de **compétences de l'État** (n° 51, 2022-2023)

(Rapporteur pour avis : M. Alain Milon)

2° Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi relative aux outils de **lutte** contre la **désertification médicale** des **collectivités** (n° 102, 2022-2023) *(Rapporteur : M. Daniel Chasseing)*

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission :
Lundi 6 mars, à 12 heures

3° Suite de l'examen des amendements de séance sur le projet de **loi de financement rectificative** de la **sécurité sociale** pour **2023** (n° 368, 2022-2023)

(Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale ; M. René-Paul Savary, rapporteur pour l'assurance vieillesse)

4° Désignation des candidats pour l'éventuelle commission mixte paritaire chargée d'examiner les dispositions restant en discussion du projet de **loi de financement rectificative** de la **sécurité sociale** pour **2023**

5° Questions diverses

La Présidente
Catherine Deroche

Annexe 2 : Capture d'écran du site du Sénat datant du 8 avril 2023 présentant le sous-amendements n°4765.

 Direction de la séance	Projet de loi PLFRSS pour 2023 (1ère lecture) (n° 368 , 375 , 373)	N° 4765 8 mars 2023						
SOUS-AMENDEMENT		<table border="1"><tr><td>C</td><td></td></tr><tr><td>G</td><td></td></tr><tr><td colspan="2" style="text-align: center;">Irrecevable</td></tr></table>	C		G		Irrecevable	
C								
G								
Irrecevable								
à l'amendement n° 4762 rect. de la commission des affaires sociales <i>présenté par</i>								
Mmes PONCET MONGE et Mélanie VOGEL, MM. BENARROCHE, BREUILLER et DANTEC, Mme de MARCO et MM. DOSSUS, FERNIQUE, GONTARD, LABBÉ, PARIGI et SALMON								
ARTICLE 7								
Alinéa								
Alinéa 3								
Remplacer la date :								
1er janvier 1968								
Par la date :								
1er janvier 1969								
Objet								
Ce sous-amendement à l'amendement 4762 vise à repousser d'un an la date de naissance à partir de laquelle s'applique le a) du I.								