

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

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel, nous avons l'honneur de vous déférer, en application du second alinéa de l'article 61 de la Constitution, la loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

A l'appui de cette saisine, nous développons les griefs suivants.

* * *

Nous vous déférons aujourd'hui pour contrôle une loi dont la confection et l'adoption rapides ont révélé de graves négligences en matière de dialogue social et de respect du rôle du Parlement. Ce paradoxe entre l'importance des dispositions d'une loi concernant les millions de salariés de France, tant par leur contenu et leur étendue, et la procédure d'adoption de cette loi est inédit.

De prime abord, plusieurs éléments sont de nature à démontrer que le gouvernement n'a pas respecté les dispositions de la loi Larcher du 31 janvier 2007 sur la modernisation du dialogue social codifiées à l'article 1 du Code du travail qui prévoit que : *“Tout projet de réforme envisagé par le Gouvernement qui porte sur les relations individuelles et collectives du travail, l'emploi et la formation professionnelle et qui relève du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle fait l'objet d'une concertation préalable avec les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel en vue de l'ouverture éventuelle d'une telle négociation.”*

Bien que ces dispositions ne relèvent pas du domaine constitutionnel mais du domaine législatif, il nous semble important de souligner que la démocratie sociale n'a pas été respectée dans le cadre de l'élaboration de ce projet de loi.

En effet, sans annonce préalable et inscription à l'ordre du jour du Parlement, un avant-projet de loi rédigé par les ministères concernés a été dévoilé dans la presse le 17 février 2016, les syndicats représentatifs le découvrant à cette occasion sans avoir été consultés préalablement en application de l'article 1 du Code du travail. Cette méthode rompt avec les engagements du Président de la République qui a placé son quinquennat sous le sceau du dialogue social.

Rapidement, une partie de la société civile en profond désaccord avec le fond des propositions et la méthode du gouvernement s'est organisée, donnant lieu à la mise en ligne le 19 février 2016 d'une pétition intitulée « Loi travail non merci ! » sur le site *Change.org*. En date du 19 juillet 2016, cette pétition a recueilli près de 1,36 millions de signatures.

A l'appel des sept syndicats et associations de jeunesse (CGT, FO, FSU, Solidaires, l'UNEF, l'UNL et FIDL), de nombreuses manifestations ont eu lieu pour demander l'ouverture de négociations collectives, qui n'ont pas eu lieu puisque le gouvernement a choisi une méthode de courtes consultations bilatérales.

Au-delà de ces manquements au regard de la négociation sociale, c'est au regard des diverses entorses à la procédure parlementaire que nous vous déférons cette loi aujourd'hui.

Les auteurs de la saisine estiment en effet pertinent de souligner que la méthode d'élaboration de ce projet de loi démontre également que les prérogatives du Parlement ont été bafouées. **Le Parlement n'a pas disposé de délai raisonnable pour étudier le projet de loi.** La loi qui vous est soumise n'a fait l'objet que d'un seul débat - inachevé - en séance sur l'ensemble du processus législatif, lors de l'examen en première lecture au Sénat. Plusieurs dispositions de la Constitution préservant la procédure parlementaire n'ont pas été respectées.

La procédure parlementaire, dont certains aspects sont contenus dans la Constitution, et que vous avez accepté de protéger depuis votre décision du 23 janvier 1975, **est garante du bon déroulé du débat parlementaire.** Celui-ci doit permettre d'aboutir à un texte expurgé de ses vices de formes, ayant pu faire l'objet de corrections *via* des amendements, étant clair et accessible pour tous.

La procédure parlementaire protège l'expression démocratique. Le texte adopté à l'issue de la navette parlementaire et promulgué par le Président de la République doit exprimer la volonté du plus grand nombre. La représentation nationale doit en principe représenter les citoyens dans le processus d'adoption de dispositions fondamentales pour ces derniers. La négliger, c'est mépriser les citoyens dont elle est l'émanation.

La procédure parlementaire, enfin, est une expression indépendante du pouvoir exécutif, conformément au principe de séparation des pouvoirs. Elle n'est alors évidemment pas anodine, et son respect doit être total.

Or la loi qui vous est déférée a entièrement omis de respecter des principes fondamentaux de la procédure parlementaire tels qu'ils sont prévus par la Constitution, à au moins deux titres. **L'usage de l'article 49, alinéa 3, permettant au gouvernement d'engager sa responsabilité sur un texte a violé la Constitution à deux égards,** puisque d'une part cette procédure d'engagement de la responsabilité du gouvernement a été mise en œuvre à trois reprises, mais que le Conseil des ministres n'a pu en délibérer qu'une seule fois, d'autre part, son utilisation à des fins de passage en force d'un texte dévoie l'usage historique et les objectifs qui ont fondé la mise en place d'une telle procédure. Par ailleurs, **le droit**

d'amendement, prévu par l'article 44 de notre loi fondamentale et enrichi par votre jurisprudence, a été essentiellement méconnu par les délais très ramassés dans lesquels a été contraint le débat parlementaire. Or, ce droit est fondamental pour que toute expression démocratique existe.

I. Sur la mise en œuvre de la procédure prévue à l'article 49-3 de la Constitution

A titre liminaire, il convient de souligner que le recours à l'article 49, alinéa 3, de la Constitution constitue une dérogation par rapport au droit commun, en ce qu'il écarte une partie essentielle du débat parlementaire. De ce fait, les modalités encadrant le recours et l'utilisation de cette disposition doivent être examinées avec une particulière rigueur.

I.1. L'article 49 alinéa 3, qui prévoit l'engagement de la responsabilité du gouvernement sur un texte, est ainsi rédigé : « *Le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session* ».

Or, il se trouve que le Conseil des ministres a été consulté à une seule reprise, le 10 mai 2016. L'activation ultérieure du mécanisme prévu par l'article 49, alinéa 3, de la Constitution n'a pas été soumise à la délibération du conseil des ministres, oubli qui rend non conforme la procédure d'adoption de cette loi avec la Constitution.

Il est évidemment pertinent que le Conseil des ministres soit saisi à chaque mise en œuvre du 49 al 3, en premier lieu parce que la Constitution n'est pas équivoque sur le sujet, contrairement à d'autres dispositions laissant une latitude d'interprétation plus large. Cependant, aucune latitude d'interprétation n'existe dans cette disposition et votre institution ne saurait souffrir que l'on prenne en compte les articles impératifs de la Constitution, ne laissant aucune place à des interprétations alternatives, avec légèreté.

Ensuite, si le mécanisme prévu par l'article 49, alinéa 3, est déclenché à plusieurs reprises sur le même texte, la rédaction de ce dernier peut avoir évolué en profondeur et l'on ne saurait considérer que le Premier ministre dispose d'un blanc-seing donné par son gouvernement pour engager la responsabilité de ce dernier. C'est ce qui s'est produit avec le projet de loi aujourd'hui déféré devant vous, qui a subi des évolutions notables entre sa première lecture à l'Assemblée Nationale considéré comme adopté le 12 mai 2016 (TA n°728), sa première lecture au Sénat le 28 juin 2016 (TA n°161), et ses secondes lectures à l'Assemblée le 6 juillet 2016 (TA n°786) et au Sénat (TA n°179), le 19 juillet 2016.

Par parallélisme des formes, il est impératif que le Conseil des ministres soit de nouveau consulté dès lors que le texte sur lequel le gouvernement envisage d'engager sa responsabilité

en seconde lecture ou en lecture définitive a été modifié, de telle sorte que l'avis rendu par les différents membres du gouvernement est susceptible, lui aussi, d'être modifié.

Par ailleurs, l'importance de cette délibération obligatoire du Conseil des ministres n'est pas à minimiser : elle est prévue à dix reprises dans la Constitution, aux articles 9, 13, 13 alinéa 3, 21, 36, 38, 39, 49 alinéa 1, 49 alinéa 3, et 74-1. Dans le respect le plus total des institutions de la cinquième République, elle a pour objectif et effet de s'assurer de l'accord de l'ensemble du gouvernement avant de prendre une décision qui le concerne. Par ailleurs, le Conseil des ministres étant présidé par le Président de la République, une délibération de ce Conseil semble essentielle afin de s'assurer que ce dernier est informé de ce que le Premier ministre compte de nouveau engager la responsabilité de son gouvernement.

Vous avez eu l'occasion de vous prononcer à propos du respect de la procédure prévue par l'article 49, alinéa 3, de notre Constitution, notamment à l'occasion de la décision n°89-269 rendue le 22 janvier 1990, pour décider de la validité de l'engagement de la responsabilité du gouvernement par un membre du gouvernement nommé par intérim. A cette occasion, vous considérez d'ailleurs que *“dans la mesure où le Conseil des ministres avait délibéré au cours de sa réunion du 15 novembre 1989 sur l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le projet de loi (...), les conditions posées par la Constitution pour la mise en œuvre, à propos de l'examen de ce dernier texte, de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution se trouvaient réunies”*.

Ainsi votre institution s'est déjà prononcée sur le caractère impératif de la délibération du Conseil des ministres avant l'application de l'article 49, alinéa 3, puisqu'elle semble, aux termes de vos décisions, être l'unique condition de la validité de cette procédure. Le respect de cette procédure s'impose d'autant plus que l'article 49, alinéa 3, est une procédure d'intrusion violente du gouvernement dans les prérogatives du parlement, surtout lorsqu'elle est déclenchée sans avoir pu permettre de débat, sur un texte extrêmement clivant ayant réuni une opposition institutionnelle, syndicale et citoyenne aussi vigoureuse.

I.2. Cette délibération en Conseil des ministres n'est pas la seule contrainte de ce dispositif dérogatoire à la séparation des pouvoirs. Ce mécanisme d'engagement de la responsabilité du gouvernement doit pouvoir être encadré, tant il vient contraindre et rationaliser le parlementarisme.

Institué à l'origine pour échapper aux affres qui ont conduit les Troisième et Quatrième Républiques à la déroute, le mécanisme d'engagement de la responsabilité du gouvernement sur un texte a été pensé comme un outil de déblocage d'une situation parlementaire sclérosée. Son utilisation historique était circonscrite à la démonstration d'une absence de volonté de renverser le gouvernement et non comme un outil de contrainte de la majorité.

En ce sens, ce mécanisme, somme toute brutal, intervient la plupart du temps à la fin de la discussion du texte pour laisser aux parlementaires le temps d'en débattre et de l'amender. Si de jurisprudence constante vous considérez que *“l'engagement de la responsabilité du*

Gouvernement sur le vote d'un projet ou proposition de loi devant l'Assemblée nationale peut intervenir à tout moment lors de l'examen du texte par l'Assemblée nationale”, celle-ci s’applique sans dénaturer les motivations qui ont porté la création de ce mécanisme. Vous rappelez par exemple ce principe dans la décision n° 2015-715 du 5 août 2015, à l’occasion de laquelle il vous était demandé d’infirmier la validité d’amendements non soumis à l’examen de la commission permanente chargée du texte mais déposés directement en séance par le gouvernement. Néanmoins, si vous rappelez à cette occasion que la rédaction nouvelle de l’article 42 de la Constitution n’a pas été méconnue, c’est parce que le débat parlementaire avait pu avoir lieu dans des circonstances acceptables au vu de la situation. La singularité du mécanisme institué par l’article 49, alinéa 3 est qu’il constitue un outil de déblocage, car un juste équilibre entre la préservation du bon déroulé de la discussion parlementaire et les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire avait été trouvé. C’est cet équilibre qui a été rompu lors de la discussion de la loi que nous vous déférons aujourd’hui et que nous vous demandons de rétablir.

II. Sur le respect du droit d’amendement

Dans un second temps, les députés souhaitent attirer l’attention du Conseil Constitutionnel sur l’exercice du droit d’amendement, lui aussi garanti par la Constitution en son article 44, qui dispose que « *les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d’amendement* ».

Cet article a vocation à protéger le débat parlementaire, à permettre l’élaboration consensuelle de la loi et à faire en sorte que le texte adopté soit le plus clair, le plus simple et le plus intelligible possible. La jurisprudence du Conseil constitutionnel est attachée au respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, un principe constitutionnel qui découle de l’article 6 de la DDHC de 1789 qui dispose que « *La loi est l’expression de la volonté générale* » et du premier alinéa de l’article 3 de la Constitution ainsi rédigé « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l’exerce par ses représentants* ».

Vous avez expressément reconnu ces exigences constitutionnelles de clarté et de sincérité des débats parlementaires dans les décisions n°2009-581 et 2009-582, rendues le 25 juin 2009. Elles vous ont permis notamment d’encadrer le pouvoir du Président de l’Assemblée Nationale lors de la fixation d’une durée maximale pour l’examen de l’ensemble d’un texte, ou bien encore de censurer une procédure de clôture automatique de la discussion d’un article, qui aurait empêché nécessairement aux membres du groupe d’opposition de s’exprimer.

Ces principes fondamentaux pour l’expression de la démocratie sont notamment préservés par la protection afférée au droit d’amendement.

Le droit d’amendement est garanti par plusieurs dispositions de la Constitution, comme vous le rappelez dans votre décision n° 2005-532, rendue le 19 janvier 2006 « *le droit d’amendement que la Constitution confère aux parlementaires et au Gouvernement est mis en*

œuvre dans les conditions et sous les réserves prévues par ses articles 40, 41, 44, 45, 47 et 47-1”. Nous souhaiterions insister plus particulièrement sur l’alinéa premier de l’article 44 de la Constitution qui dispose que *“Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d’amendement”* et sur l’article 39 ainsi rédigé : *“L’initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement”*.

Ces deux articles vous ont amené à considérer dans la décision du 19 janvier 2006 précitée que *“le droit d’amendement qui appartient aux membres du Parlement et au Gouvernement doit pouvoir s’exercer pleinement au cours de la première lecture des projets et des propositions de loi par chacune des deux assemblées ; qu’il ne saurait être limité, à ce stade de la procédure et dans le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, que par les règles de recevabilité ainsi que par la nécessité, pour un amendement, de ne pas être dépourvu de tout lien avec l’objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie (...) Considérant, par suite, que doivent être regardées comme adoptées selon une procédure irrégulière les adjonctions ou modifications apportées à un projet ou à une proposition de loi dans des conditions autres que celles précisées ci-dessus”*.

Le droit d’amendement est d’autant plus important que le gouvernement décide de recourir à l’article 49, alinéa 3, de la Constitution. Il s’agit en effet, de la seule modalité par laquelle les parlementaires, en particulier les membres de la majorité, peuvent tenter d’influer sur le contenu de la loi, en tentant de convaincre le gouvernement de reprendre à son compte les amendements proposés.

L’examen à l’Assemblée nationale du projet de loi travail méconnaît manifestement ces exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire. Les députés n’ont pu prendre connaissance du projet adopté par le Sénat en première lecture que le 29 juin à 10h50 (après l’échec de la Commission mixte paritaire) alors que le délai pour déposer les éventuels amendements était déjà annoncé pour le même jour à 17h en vue d’un examen en Commission des Affaires Sociales qui devait débiter le lendemain, jeudi 30 juin, à 9h30. Les députés disposaient donc d’un temps extrêmement bref pour prendre connaissance des amendements traités par les services de la séance et formuler d’éventuelles propositions de sous-amendements. Ils n’ont ensuite pu prendre connaissance du texte issu de la commission que le samedi 2 juillet à minuit alors que le délai de dépôt d’amendements pour l’examen en séance était fixé au samedi 2 juillet à 17h, pour être finalement repoussé à 20h. Il s’agit évidemment d’un délai insuffisant pour permettre un travail parlementaire de qualité, ce d’autant que les amendements devaient ainsi être rédigés en plein weekend. Ce n’est pas notre conception de la démocratie et la facture de la loi nécessite à notre sens plus de respect de la procédure parlementaire. Ce n’est pas non plus notre conception de la séparation des pouvoirs : les citoyens que nous représentons méritent que le débat parlementaire puisse avoir lieu, sans que l’exécutif ne procède au passage en force de la loi, procédure que la Constitution n’a jamais établie. Le débat parlementaire aurait dû avoir lieu concernant cette loi au moins en ce qui concerne la première lecture comme votre jurisprudence l’a établi.

* * *

Les députés auteurs de la présente saisine demandent donc au Conseil constitutionnel de se prononcer sur ces points relatifs au respect des droits du Parlement et de la procédure parlementaire, qui protègent l'expression démocratique de la volonté générale et garantissent la bonne élaboration des lois.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les conseillers, l'expression de notre haute considération.