

27 janvier 2009

Travail parlementaire

Groupe SRC

Socialiste, Radical, Citoyen



*Projet de loi
organique
Droits du Parlement*

Article 13

Le temps “guillotine”

Chronologie des faits 3

Interventions en séance 7

Argumentaires 17

Courriers 55

Assemblée nationale - XIIIème législature



Projet de loi organique sur les droits du Parlement La crise parlementaire

■ Une crise provoquée par N.Sarkozy et l'UMP

Le Président de la République, le président de l'Assemblée nationale, le président du groupe UMP, le président de la Commission des lois et le gouvernement ont pris la responsabilité d'ouvrir une crise politique majeure.

Ensemble, ils ont conçu ce projet de loi organique qui a pour but essentiel d'entraver le droit d'amendement des parlementaires et de limiter l'expression de l'opposition

Ensemble ils ont décidé d'enfreindre la Constitution qui protège et garantit ces droits

Ensemble, ils ont mis fin à la tradition parlementaire qui imposait le consensus entre la majorité et l'opposition sur les règles touchant au fonctionnement des Assemblées

Avec le temps guillotine, ils ont décapité la liberté individuelle des parlementaires de défendre des amendements et de les utiliser pour informer l'opinion des dangers d'un texte de loi.

Ces entraves contenues dans l'article 13 du projet de loi démentent leurs affirmations selon lesquelles la révision constitutionnelle de Juillet renforcerait les prérogatives du Parlement. Elles visent au contraire à bâillonner l'opposition parlementaire, à lui retirer le seul pouvoir qu'elle détient dans nos institutions : le temps de débattre, le temps d'expertiser les textes, le temps d'éclairer les Français. **Leur but est simple : mater le Parlement ; plier le temps les hommes et les lois à la volonté du Président de la République et à ses penchants autoritaires.**

Leur argument de l'obstruction, invoqué pour justifier ce forfait, est nul et non avenu. Jamais, sous la V^{ème} République, l'opposition n'a pu empêcher l'adoption d'un texte. Comme l'a une nouvelle fois démontré le débat sur ce projet de loi, la Constitution donne tous les instruments au pouvoir exécutif de faire voter ses projets.



■ **L'UMP a refusé tout compromis : la preuve par la chronologie des débats**

Nous avons averti que cet article 13 était le pas de trop et que nous lui opposerions tous les moyens légaux que nous donnent la Constitution et le règlement de nos Assemblées. A aucun moment nous n'avons été entendus. A aucun moment n'a émergé la moindre volonté de compromis de la part des responsables du gouvernement et de sa majorité UMP. La chronologie de ce débat en est la preuve.

Le matin même de l'ouverture du débat, une délégation du Groupe SRC, composée du président Jean-Marc Ayrault et des deux anciens présidents de l'Assemblée, Laurent Fabius, Henri Emmanuelli, a rencontré le Président de l'Assemblée nationale, Bernard Accoyer, pour lui demander de défendre les droits de l'Assemblée dont il a la charge et d'obtenir le retrait de l'article 13. Il nous a opposé une fin de non-recevoir. Le jour même, lors d'une conférence de presse, Jean-Marc Ayrault a souligné que les députés socialistes, radicaux et citoyens seraient prêts à voter le projet de loi organique si la disposition incriminée était retirée. La seule réponse que nous avons reçue du groupe UMP a été la diffusion d'une vidéo caricaturale et antiparlementariste sur l'obstruction parlementaire.

Cette stratégie de la confrontation a été poursuivie par M. Copé et ses amis durant toute la semaine de débats. Bordées d'injures, provocations, refus d'examiner nos amendements ou nos sous-amendements, tournage en catimini d'images caricaturales de nos interventions par des collaborateurs du groupe UMP. Tout a été fait pour salir notre travail d'opposition.


A plusieurs reprises nous avons demandé au Président Bernard Accoyer de jouer son rôle d'arbitre en proposant une solution de compromis. Ses réponses ont été constamment fuyantes et dilatoires.

■ **Les députés socialistes ont tendu la main, l'UMP l'a refusée**

Devant cette incapacité qui ternit la fonction arbitrale et protectrice de la présidence de notre Assemblée, les députés socialistes, radicaux et citoyens ont pris hier l'initiative de sortir du blocage. Après délibération de notre groupe, après consultation des présidents des groupes Nouveau centre et GDR, Jean-Marc Ayrault a proposé, à la reprise des débats, une solution de compromis.

- 1 - Passer directement à la discussion de l'article 13.
- 2 - Etablir une concordance entre les droits de l'exécutif et les droits de l'Assemblée.

La réforme de la Constitution a prévu de limiter l'usage du 49/3 : une fois par session sur n'importe quel texte plus la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale. Pour dissiper la crainte que cette limitation entraîne un



abus d'obstruction, nous avons proposé d'accepter la disposition du temps global à 4 exceptions dans l'année décidées par les présidents de groupe. Sur 4 textes qu'ils jugent essentiels serait maintenu un temps illimité de débat.

C'était pour nous une concession majeure qui avait pour but de dégager les voies d'un consensus. Mais une **nouvelle fois la majorité a refusé la main tendue**. Sans répondre à notre proposition, **MM. Accoyer, Warsmann et Copé nous ont imposé la clôture de la discussion de l'article**.

C'était la parfaite illustration de ce que serait la pratique du temps global : permettre à la majorité de mettre fin à un débat quand elle le souhaite

■ *Le boycott des questions d'actualité tant qu'une solution consensuelle n'est pas trouvée*

Dans de telles conditions, il nous est apparu impossible de continuer un tel simulacre de débat.

Nous avons décidé de quitter la séance et de ne plus siéger lors des séances de questions d'actualité tant qu'une solution consensuelle n'aura pas été trouvée.

C'est un acte de légitime défense.

Nous ne défendons pas des intérêts de boutique

Nous combattons les abus d'un pouvoir autoritaire qui ne tolère plus ni la contradiction ni les contre pouvoirs

Nous défendons le droit inaliénable pour chaque parlementaire de modifier le cours d'une loi

Nous défendons le droit d'exprimer le sentiment des citoyens qui nous ont élus

C'est un combat pour la démocratie.



Projet de loi organique sur les droits du Parlement - Article 13 -

Jean-Marc AYRAULT
Président du Groupe SRC

Assemblée nationale
Troisième séance du mardi 20 janvier 2009


Monsieur le président, je suis stupéfait par l'intervention que nous venons d'entendre, et qui n'a rien à voir avec ce que nous avons dit depuis le début de la séance.

Au moment où nous abordons la discussion de l'article 13, j'aimerais vous exposer notre vision des choses. Cette question, en effet, est essentielle et nous devons l'examiner posément, sans céder à l'esprit polémique qui vient de s'exprimer. L'objectif de l'article 13 est bien d'instaurer un crédit temps qui menace l'exercice du droit qu'a chaque député de l'opposition, et chaque député de l'Assemblée nationale, de déposer et de défendre des amendements.

Nous sommes bien au cœur de la question principale. Cette crainte a été exprimée par les députés du groupe socialiste, radical et citoyen par ceux du groupe de la Gauche démocrate et républicaine, mais aussi par Daniel Garrigue, Lionel Tardy, Thierry Mariani, Hervé Mariton, Henri Cuq, tous députés UMP – et je ne cite que ceux qui ont exprimé publiquement leurs réticences.

Monsieur le secrétaire d'État, si, comme vous le dites, vous voulez dialoguer, écoutez donc l'argumentation de l'opposition. J'ai consulté le site internet du Premier ministre et j'y ai découvert l'argumentation du Gouvernement, qui établit un lien de cause à effet entre les limitations apportées à l'usage de l'article 49-3, les possibles dérives de l'agenda parlementaire, et la nécessité d'encadrer nos débats dans un temps programmé. Comme l'a remarqué un observateur attentif de nos institutions, Patrick Roger, sur *lemonde.fr*, ce parallélisme revient à accréditer l'idée que, par le biais de l'instauration du crédit temps, « l'exécutif entend se "dédommager" de la concession faite à l'occasion de la révision constitutionnelle » du mois de juillet. En d'autres termes, ce qui a été donné d'une main nous est maintenant repris de l'autre. Force est de constater que le discours du Gouvernement sur le rééquilibrage des institutions au profit du Parlement n'est plus de saison, et il est inutile, monsieur Goasguen, d'essayer de le dissimuler derrière le rideau de fumée de la polémique.

Pour reprendre l'expression de mon collègue et ami Jean-Jacques Urvoas, cet article n'est pas le crime, c'est l'arme du crime.



Qu'on me permette de citer cet article : « *Les règlements des assemblées peuvent, s'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte, déterminer les conditions dans lesquelles les amendements déposés par les membres du Parlement peuvent être mis aux voix sans discussion* ». Nous sommes bien là au cœur de la question. C'est pour clarifier nos positions, dès le début du débat, que je tenais à faire cette mise au point dans le cadre d'un rappel au règlement.


En même temps, les députés du groupe SRC ne sont pas sourds.

Ceux qui ont pris part à la séance de samedi ont eu des conversations avec le président de l'Assemblée nationale. J'ai retiré de ces échanges le sentiment que nous pouvions partager le souci de parvenir à un fonctionnement négocié, consensuel, de notre assemblée. Monsieur Goasguen, vous avez ironisé sur le consensus.

Je ne suis pas pour le consensus politique, mais le règlement intérieur de notre assemblée a toujours été le résultat d'un consensus. Un règlement adopté par consensus, c'est un règlement respecté et partagé : telle est notre position, telle est notre conviction, et je pense que vous devriez la partager.

Cela signifie que chacun doit montrer sa disponibilité réelle, sincère, pour un accord. Je renouvelle donc ma proposition. Je reprends l'argumentation du Gouvernement, monsieur Karoutchi. Puisque le Gouvernement établit un strict parallèle entre ce que vous appelez le crédit temps et la limitation de l'usage de l'article 49-3, allons jusqu'au bout de la logique. Désormais, le Gouvernement pourra faire usage du 49-3 à dix reprises chaque année. Je n'invente rien et vous renvoie à nos débats de l'été dernier. Le 24 juin, Roger Karoutchi déclarait en effet : « *Il est possible de gouverner en restreignant l'usage du 49-3 au projet de loi de finances, au projet de loi de financement de la sécurité sociale ainsi qu'à un texte en session ordinaire et, éventuellement, à un autre en session extraordinaire* ». Le texte de la Constitution qui a été adopté fait donc référence à un projet ou à une proposition de loi par session. En 2008, le Gouvernement aurait donc pu utiliser le 49-3 pour les deux lois de finances et une fois lors des trois sessions, une ordinaire et deux extraordinaires, soit cinq fois en tout. Mais les droits d'usage du 49-3 ne sont pas limités à cinq fois. C'est d'ailleurs le président Warsmann qui dit : « *Cette faculté du 49-3 pourra être ouverte, mais pas nécessairement pour une seule lecture, ce qui signifie qu'un même texte pourra être adopté à chaque stade de son examen par l'Assemblée nationale grâce au recours à l'article 49-3* ». Ces différentes lectures interviennent au cours de la même session ou au cours de deux sessions, ce qui élargit le champ d'application de l'article 49-3. Si je compte bien, le Gouvernement avait donc la possibilité d'utiliser le 49-3 à dix reprises en 2008. On est loin de la suppression du 49-3.

Monsieur le président, je vous remercie de votre compréhension. Nous sommes au début de l'examen de l'article 13, au cœur de la question : je me réjouis que nous puissions avoir cet échange et j'espère que les réponses ne seront pas polémiques.



Dans les discussions informelles ou publiques que j'ai pu avoir avec eux, le président du groupe GDR, Jean-Claude Sandrier, ou le président du groupe Nouveau Centre, François Sauvadet, ont reconnu que ce débat était un vrai débat. Ils n'ont pas balayé par la polémique ou l'insulte la proposition extrêmement raisonnable que je vais faire.

Nous voulons simplement que, dans le futur règlement de l'Assemblée nationale – qui doit être adopté à l'issue des travaux du groupe de travail qu'il convient de relancer –, chaque président de groupe puisse lever la contrainte du crédit temps à quatre reprises chaque année. Je n'ai pas dit dix fois, mais quatre fois seulement. Les groupes auraient ainsi la possibilité d'exercer un droit d'alerte sur quatre textes qui leur semblent essentiels. Si, vraiment, ce texte n'a pas vocation à museler l'opposition, s'il n'a pas pour unique vertu de mettre au pas toute contestation, toute résistance, qu'elle vienne de la gauche ou de voix discordantes de la droite, la pratique que vous aurez du crédit temps lèvera nos soupçons et nos préventions. Le droit de veto sera exceptionnellement utilisé et tombera progressivement en désuétude.


J'attends de connaître le point de vue du président de la commission des lois.

À l'inverse, si ce gouvernement ou un autre qui lui succéderait devait appliquer le crédit temps de manière très contraignante, chacun d'entre nous serait heureux de trouver à la disposition du débat démocratique ce que j'appelle le droit de veto des groupes parlementaires. Il n'est pas imaginable qu'on fasse dépendre exclusivement de la majorité le temps de parole de l'opposition.

Nous ne sommes pas fermés à toute avancée. Le président Accoyer assure qu'il va faire des propositions. Nous l'attendons. Pour notre part, nous faisons une proposition concrète. Un accord est possible. C'est à vous, maintenant, chers collègues de la majorité, de saisir la main qui vous est tendue. Si cela n'était pas le cas, je laisserais aux observateurs et aux citoyens le soin d'interpréter votre refus.

Cela signifierait que tout ce que vous nous avez dit n'est pas la vérité, n'est pas la sincérité, et que vous ne recherchez qu'une chose : nous empêcher de parler, restreindre notre liberté de parole. Donnez-nous la preuve que vous êtes sincères et que vous voulez faire progresser la liberté et le débat démocratique à l'Assemblée nationale.

Monsieur le président, cela choque M. Sauvadet et les membres de son groupe, cela choque les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche et j'imagine aussi, car j'ai bien entendu les propos de M. Sandrier, ceux du groupe de la Gauche démocrate et républicaine. Cette manière de procéder devrait choquer tous les députés de cette assemblée ! Vous avez répondu avec mépris et brutalité. Vous avez cherché à humilier, monsieur Warsmann ! Une humiliation ne s'oublie pas, vous devriez y réfléchir !



Monsieur le secrétaire d'État, vous avez demandé l'application de l'article 57, alinéas 2 et 3, pour arrêter la discussion de l'article 13 sur lequel quinze orateurs étaient inscrits. Cela vous paraissait tellement énorme que vous avez considéré, après que deux ou trois orateurs se sont exprimés, que cela suffisait, que l'Assemblée était éclairée, alors que nous sommes au cœur du débat et de la question posée à l'Assemblée nationale !

Vous avez pris cette responsabilité. J'ai, quant à moi, tendu la main. Vous avez décidé de la mordre ! Nous n'acceptons pas la manière dont vous vous comportez !

Nous n'acceptons pas cette manière de nous traiter ! Ce n'est pas un problème personnel, ce n'est pas seulement le problème du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche, mais celui des droits des parlementaires d'amender et de défendre leurs convictions.

Nous ne pouvons pas continuer de débattre dans ces conditions.

Monsieur le président, je vous ai prévenu. Je demande, au nom de mon groupe, la réunion de la Conférence des présidents et nous ne siégerons pas avant qu'elle ait pu se tenir ! Nous attendons la réponse avant de donner une suite à notre décision !


Avec les deux anciens présidents de l'Assemblée nationale, ici présents, M. Laurent Fabius et M. Henri Emmanuelli, je tiens à vous dire, monsieur le président, que la manière dont vous laissez se dérouler cette séance est totalement indigne et irrespectueuse des députés, des représentants du peuple que nous sommes.

Devant la gravité de la situation et la dégradation du climat – en dépit des ouvertures que nous avons proposées et de la main que nous avons tendue –, je vous ai demandé de réunir une conférence des présidents. Vous l'avez refusé !

Vous n'avez même pas daigné nous donner une réponse. Vous répondez toujours de façon administrative alors que la situation est politique, hautement politique et dégradée ! C'est la dignité de l'Assemblée nationale qui est en cause !

Monsieur le président, je vous demande à nouveau la réunion d'une conférence des présidents et je demande une suspension de séance pour réunir mon groupe.

Monsieur le président, nous avons demandé une suspension de séance pour réunir le groupe socialiste, radical et citoyen. Nous avons délibéré et pris une décision. Mais je constate que vous avez repris la séance avant même que le groupe ait pu se déterminer.



Monsieur le président, chaque minute qui passe nous consterne davantage. Ce que vous venez de dire y contribue encore et je vais vous dire pourquoi. En voulant traiter notre réflexion à la légère et écourter le temps qu'il faut à un groupe confronté à une crise politique grave pour débattre et prendre une décision, alors, oui, vous faites la démonstration que vous voulez durablement nous empêcher de parler et de faire notre travail ! Je l'ai dit en défendant l'exception d'irrecevabilité à cette tribune, je l'ai redit au nom de mon groupe à plusieurs reprises : si vous persistez dans l'erreur comme vous êtes en train de le faire ce soir, allant encore plus loin que ce que j'aurais pu imaginer, vous créerez les conditions d'une crise politique dont vous aurez la responsabilité.

Pour autant, nous n'allons pas désertier le combat qui est le nôtre. Nos questions, nous les poserons, nous les poserons aussi dans l'enceinte de l'Assemblée nationale, et nous prendrons nos responsabilités.

Mais je tiens à vous le dire, monsieur le président, nous n'acceptons pas les conditions de cette présidence. Si les choses ne changent pas, nous ne pourrions continuer à assister à ce simulacre. Nous vous avons prévenu du danger de la situation. J'espérais vraiment que la main tendue, les ouvertures que nous avons faites auraient pu être prises en compte. Elles ne l'ont pas été, je le constate ce soir avec une grande tristesse

Je mesure la gravité de notre décision, mais c'est la décision unanime du groupe socialiste, radical et citoyen.

Pour finir, monsieur le président, je vous indique que mes collègues anciens présidents de l'Assemblée nationale, Laurent Fabius et Henri Emmanuelli, souhaitent eux aussi faire un rappel au règlement et j'espère que vous ne le leur refuserez pas d'un revers de main.



Laurent FABIUS
Député de la Seine-Maritime

Projet de loi organique sur les droits du Parlement **- Article 13 -**


Assemblée nationale
Troisième séance du mardi 20 janvier 2009

Mes chers collègues, je voudrais dire pourquoi, puisque nous travaillons sous le contrôle du Conseil constitutionnel, l'article 13 est, selon nous, contraire à la Constitution.

La première raison, simple, que chacun doit pouvoir admettre, c'est que le droit d'amendement est protégé et garanti par la Constitution. Or l'article 13, article-guillotine qui impose une limite dans le temps, suppose qu'il n'y aura plus de possibilité de défendre des amendements dès lors que le débat aura dépassé le temps imparti. Cela signifie très concrètement, nous le voyons bien, qu'il y a contradiction entre cet article et la Constitution.

Deuxième raison, très simple elle aussi : on peut admettre qu'il y ait une exception à ces règles-là, si le but poursuivi le justifie, en l'occurrence, ce but est de ne pas retarder le travail gouvernemental. Or toute l'histoire de la République – nous en discutons encore ce matin, monsieur le président – montre que nos débats, même s'ils sont longs, et souvent ils le sont s'agissant des projets de loi les plus importants, ne retardent pas le travail gouvernemental. Le Sénat vient de dire de la façon la plus nette que ce qui retarde le travail gouvernemental, c'est l'inflation législative et le fait que ce gouvernement, comme ses prédécesseurs, est incapable de sortir les décrets d'application.

Troisième raison, peut-être la plus embarrassante : j'estime que la loi organique et son article 13 sont contraires à la révision de la Constitution. Pourquoi dis-je cela ? Je m'en entretenais avec des députés, en particulier des députés radicaux de gauche, qui ont voté en faveur de la révision, et plusieurs d'entre eux m'ont dit – ce qui n'est pas simplement une question de climat mais devient une question juridique – que jamais ils n'auraient voté en ce sens si le Gouvernement, au lieu de dire qu'on ne toucherait pas au droit d'amendement, avait montré le texte de l'article 13 tel qu'il nous est soumis aujourd'hui.



Cela signifie, mes chers collègues, qu'un texte, l'article 13, qui est contraire au droit d'amendement, qui ne se justifie pas par son objet prétendu, qui est absolument contraire à ce qui a justifié le vote de plusieurs députés et sénateurs en faveur de la révision constitutionnelle, doit encourir la censure des autorités compétentes pour cela.

C'est la raison pour laquelle, monsieur le président, nous avons demandé que cet article 13 ne soit pas retenu tel quel. Le président de notre groupe a fait des propositions. Au lieu de quoi, on le constate, nous n'avons pas pu nous expliquer suffisamment, à fond.

La conclusion est simple : il y a une grande différence entre l'autorité et l'autoritarisme. L'autoritarisme est même le contraire de l'autorité.

Or ce qui est fait ce soir, comme ce qui est fait en matière d'audiovisuel, en matière de justice et dans d'autres domaines, est la démonstration que plus le Gouvernement est incapable d'agir sur le plan économique et social, plus il se montre autoritaire sur le plan des libertés. Nous ne pouvons pas l'accepter !

Projet de loi organique sur les droits du Parlement **- Article 13 -**



Henri EMMANUELLI
Député des Landes

Assemblée nationale
Troisième séance du mardi 20 janvier 2009

Monsieur le président, je vous remercie de me donner la parole.

J'ai écouté M. Copé avec attention parce que le ton le méritait.


Il sait parfaitement que, derrière tous ces arguments juridiques, il y a une réalité politique. Pourquoi l'opposition, qu'elle soit de droite ou de gauche, pratique-t-elle parfois ce que l'on appelle l'obstruction ? Tout simplement parce que les institutions sont faites de telle manière que c'est le seul moyen pour elle, dans des cas qu'elle juge graves, en résonance avec son propre électorat et parfois au-delà, de mener une bataille politique.

Une bataille, monsieur Copé, dont l'issue ne peut pas être présumée. Si, dans un rapport de force, on commence à dire que le débat durera vingt-cinq heures, il suffit d'attendre la vingt-quatrième heure et tout sera réglé.

Lorsque la gauche était au pouvoir, l'opposition de l'époque ne s'est pas privée de mener ce que vous appelez maintenant des batailles d'obstruction. Vous nous demandez ce que nous ferions à votre place. Eh bien comme hier : à l'époque nous les avons supportées.

Je me souviens que, lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle sur le traité de Maastricht, le président du groupe RPR était venu me dire qu'il n'était pas en mesure d'organiser le débat en raison des dissensions qui existaient alors dans son groupe. En tant que président de l'Assemblée, j'avais dû m'opposer assez durement au Président de la République et au gouvernement de l'époque et leur expliquer que si le groupe d'opposition avait besoin du double ou du triple de temps de parole, il l'aurait pour la raison simple que, par-delà les textes, la Constitution, les règlements, il n'y aurait personne, sinon, pour présider l'Assemblée nationale. Et la réponse ne s'est pas fait attendre puisqu'une demi-heure plus tard le feu vert était donné.

Il faut donc savoir, au-delà des arguments juridiques, regarder les réalités politiques.



C'est vrai, l'opposition pratique parfois l'obstruction – n'ayons pas peur du mot – parce que c'est la seule arme dont elle dispose dans le régime de la Ve République, c'est son seul moyen de combat quand ses électeurs lui demandent de se battre pour ne pas laisser passer telle réforme. Certes, monsieur Copé, elle prend parfois des formes ridicules, mais vous savez que derrière ce formalisme ridicule se cache une réalité politique qui, elle, ne l'est pas.

Monsieur le président, ce soir M. Ayrault vous a fait des propositions d'ouverture qui se sont soldées par une sorte de caricature, le président de séance qui vous précédait ayant mis un terme à la discussion de façon très abrupte. Ne venez donc pas nous dire maintenant qu'on aurait pu avoir une discussion intéressante. Vous n'avez pas saisi l'occasion qui vous a été donnée tout à l'heure.

En tout cas, comme l'a dit le président de notre groupe, cela ne peut plus durer. Si l'on pense que, dans ce pays, il faut un chef qui décide de tout pour la France, y compris à la place du Premier ministre et des ministres, qui a besoin d'une majorité docile votant tous les textes qu'il propose et qu'il annonce alors même que parfois les départements ministériels ne sont pas informés si l'on estime que, dans ces conditions, l'opposition est devenue une gêne, alors nous en prenons acte, monsieur le président.

Pour vous, nous sommes une gêne, et permettez-moi de vous dire que la manière dont vous vous êtes comporté tout à l'heure en faisant défiler cette longue liste d'amendements alors que personne ne répondait, c'était cela, le ridicule.

Vous ne regardiez même pas les rangs de votre majorité alors que certains levaient la main pour demander la parole. C'était cela la thrombose des institutions.

Mais vous n'aurez plus le loisir d'agir de la sorte puisque nous ne serons pas là demain, nous ne serons pas là tant que nous vous gênerons. Ainsi, vous pourrez répondre à l'appel du chef : voter à la sauvette et dans l'urgence, comme on le fait depuis un an et demi, tous les textes !

L'opposition fera son travail ailleurs, car ne croyez pas qu'on abandonne la République pour autant ni qu'on abandonne le combat politique.

Monsieur le président, pas plus tard que ce matin, Laurent Fabius et moi-même vous avons rappelé qu'il n'a jamais été possible de modifier le règlement de notre assemblée sans le consensus de tous les groupes. Mais vous avez décidé qu'il en serait autrement.

Il paraît que c'est la rupture ! En tout cas, nous nous battons, nous mettrons la barre aussi haut qu'il le faudra. Cette crise politique, vous l'avez voulue, nous en sommes désolés, mais nous sommes résolus à ne pas céder.



argumentaires

Le “temps global” ou la procédure de la “guillotine”

Sur la forme, on peut s'étonner de l'écriture du projet de loi. Il est à la fois absurde, superfétatoire et maladroit d'évoquer dans une loi organique des dispositions qui intéressent exclusivement le fonctionnement intérieur des assemblées, lequel relève de leurs Règlements. C'est un empiètement supplémentaire et peu admissible sur leur autonomie.

Sur le fond, c'est le cœur du projet de loi organique. Au moment où le gouvernement va être contraint de partager l'ordre du jour de l'Assemblée avec sa majorité, il cherche à maîtriser le temps des débats.

■ **Une disposition jamais utilisée depuis 1958**


Même si elle figurait à l'art. 49 du Règlement de l'Assemblée Nationale en 1958, elle fut supprimée le 23 octobre 1969 à la demande conjointe de 4 présidents (2) de groupes (3). **La procédure leur paraissait d'autant plus désuète et d'une « rigidité inutile » (4) qu'elle n'était jamais appliquée.** Il est vrai que 10 ans après la naissance de la Ve République, le Parlement commençait seulement à s'éveiller et qu'en moyenne, les députés déposaient 1 000 amendements par an... La suppression de cette disposition, qui ne suscita pas la moindre protestation lors des débats, fut unanimement jugée comme une marque d'indépendance du Parlement à l'égard du gouvernement.

En 2006, Jean-Louis Debré avait proposé de la réintroduire. Il dut y renoncer sous la pression des présidents des groupes et singulièrement de celui de l'UMP, Bernard Accoyer.

■ **Une procédure qui abaissera le Parlement**

Le gouvernement ne fait pas mystère de ses intentions : le but est bien d'empêcher l'opposition de retarder l'adoption des projets de loi. Le temps est loin où Michel Debré, dans son exposé devant le Conseil d'Etat, affirmait qu' « *aucun retard ne doit être toléré à l'examen des projets gouvernementaux, si ce n'est celui de son étude* »...

C'est donc bien à la conception même du Parlement que touche ce projet de loi. Après avoir multiplié à outrance, depuis juillet 2007 les déclarations d'urgence sur



ses textes, **le gouvernement voudrait transformer l'Assemblée en tâcheron législatif**, confiné à l'examen et à l'adoption des projets transmis par les cabinets ministériels et sommé de les ratifier dans les meilleurs délais en les modifiant le moins possible. **Accepter cette procédure, c'est renoncer à débattre sur le fond des sujets.** On ne peut jamais prévoir le déroulement d'une délibération. Qui savait le 19 septembre 2007 que le débat sur le projet de loi relatif à « *l'immigration, l'intégration et l'asile* » allait se focaliser sur l'amendement n° 36 déposé par Thierry Mariani ? Qui aurait pu prévoir que le 10 avril 2008 l'Assemblée allait adopter l'amendement n° 252 d'André Chassaigne dans le cadre du débat sur le Grenelle de l'environnement ?

■ **Une atteinte sévère aux droits de l'opposition**

Comment s'opposer efficacement à un texte examiné selon la procédure d'urgence et qui marginalise du même coup le Parlement ?

Quelle arme possède l'opposition afin d'alerter l'opinion publique sur les dangers du projet de loi ?


Uniquement les dispositions de la Constitution et du règlement de l'Assemblée nationale, c'est-à-dire, concrètement, le droit d'amendement et la faculté de déposer et de défendre ces amendements dans l'hémicycle.

L'UMP peste contre « *le blocage* », la « *pagaille* » ou « *l'obstruction* ». Il n'est pas incongru de considérer que si les Chambres sont les lieux où l'on vote, elles n'en doivent pas moins demeurer aussi celles où l'on parle ! Et puisque l'exécutif et sa majorité possèdent la maîtrise de la décision finale, ils peuvent bien souffrir de voir leur échapper celle du temps nécessaire pour l'obtenir. En d'autres termes, il est sain que **l'incertitude quant à la durée des débats vienne contrebalancer la certitude de leur résultat.**

Soulignons enfin que, contrairement aux affirmations cent fois répétées, les parlementaires n'abusent pas de leur droit d'amendement. **Depuis 1981, seuls 30 textes sur les 1 518 adoptés ont enregistré plus de 1 000 amendements.**

■ **Une limitation des possibilités individuelles des députés**

Le Président Accoyer évoque le fait que ce « *temps guillotine* » sera attribué par la Conférence des Présidents (c'est-à-dire par la majorité) aux groupes. Même si en juillet l'existence des « *groupes* » a été, pour la première fois, consacrée dans la Constitution (art. 48 et 51-1), un député peut très bien n'appartenir à aucun d'entre eux.



Qu'advient-il de sa capacité à déposer et surtout à défendre un amendement auquel il tient ?

Et au sein même des groupes, est-on certain que tous pourront s'exprimer librement ? Il faut à cet égard rappeler qu'aux termes de l'art. 44, « *les membres du Parlement et le gouvernement ont le droit d'amendement..* » Cela signifie que chaque parlementaire doit pouvoir « déposer » et « soutenir » des amendements, quelle que soit la procédure retenue.

■ **Des comparaisons étrangères inadaptées**

Il est vrai qu'en Grande-Bretagne, chaque projet de loi fait l'objet d'une motion de programmation qui fixe à l'avance la durée de la discussion à chaque stade de la procédure. Mais cette procédure est aujourd'hui critiquée ⁽⁵⁾, certains parlementaires la considérant comme un instrument à visée purement « quantitative » ne tendant pas à améliorer la qualité de la législation. En sus, qui peut contester qu'en contrepartie, **l'opposition bénéficie d'un statut autrement plus installé et plus puissant qu'en France ?**

On a aussi parfois cité la République tchèque, où le Sénat peut décider de limiter les temps de parole sans toutefois fixer une durée inférieure à 10 minutes, mais dans ce cas, il faudrait aussi rappeler la règle générale qui permet au gouvernement, au président du Sénat et aux présidents de groupes de parler aussi longtemps qu'ils le désirent...

On pourrait multiplier indéfiniment les exemples, mais tous attestent d'une règle commune : **un temps de parole contraint ne peut être accepté qu'en contrepartie d'une limitation des prérogatives de l'exécutif.**

C'est d'ailleurs le sens du rapport Balladur qui avait proposé une « *organisation concertée des débats* » avec comme pendant indispensable que le 49-3 soit limité aux « *seules lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale* », – une préconisation que n'a pas repris le gouvernement dans sa révision constitutionnelle de juillet 2008.

C'est aussi le sens de l'art. 26 de la proposition de loi constitutionnelle déposée par Jean-Pierre Bel au nom du groupe socialiste du Sénat le 12 juillet 2007. La disposition venait faire contrepoin à la suppression du 49-3 pour les lois ordinaires et du vote bloqué prévu à l'art. 44-3, à la limitation de la procédure d'urgence, à l'interdiction pour le gouvernement de déposer des amendements avant le début des séances publiques, à la publication des avis du Conseil d'Etat que seul aujourd'hui connaît le gouvernement, à l'encadrement de la faculté de recourir aux ordonnances.... □





(1) Exposé des motifs de la loi constitutionnelle.

(2) Gaston Defferre pour le groupe de la gauche démocrate et socialiste, Henri Rey pour celui de l'Union démocratique pour la Vème République, Raymond Mondon pour les Républicains Indépendants et Jacques Duhamel pour le groupe Progrès Démocratie Moderne.

(3) Seul Robert Ballanger président du groupe communiste ne s'y associa pas, estimant qu'il était inutile de changer le Règlement si on ne modifiait pas fondamentalement le régime de la Vème République.

(4) Guy Carcassonne, 16 décembre, site de Profession Politique.

(5) Cf. le rapport sénatorial d'information n° 43 (2006-2007) de Patrice Gélard et de Jean-Claude Peyronnet déposé le 25 octobre 2006 consacré à « L'expérience des parlements nationaux au sein de l'Union européenne : quels enseignements pour le Sénat ? Les exemples allemand, britannique, espagnol, finlandais, italien et polonais »



Pourquoi le crédit temps est-il inacceptable ?

1 - Le crédit-temps constitue un instrument de rationalisation du Parlement destiné à entraver l'expression des parlementaires

Malgré la réforme constitutionnelle de juillet dernier et en dépit des discours en faveur du renforcement des droits du Parlement, le Gouvernement continue de disposer d'outils lui permettant de maîtriser « *le temps législatif* » : procédure d'urgence, vote bloqué, 49-3... Par ailleurs, le règlement permet déjà de limiter le temps de parole des groupes sur les motions de procédure, dans la discussion générale et sur les articles.

Le travail parlementaire ne se réduit pas à un rapport de force entre la majorité parlementaire et l'opposition. Il doit aussi favoriser la recherche d'un équilibre entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, recherche dans laquelle l'opposition a un rôle central à jouer. Les motions de procédure ne sont pas une adresse au rapporteur du texte ou au président de commission, elles sont d'abord une adresse au Gouvernement.

2 - Le crédit-temps constitue une atteinte au droit constitutionnel d'amendement

Lorsqu'un groupe aura épuisé son temps de parole, il ne pourra plus défendre ses amendements qui seront simplement soumis au vote de l'Assemblée sans discussion. Or, si un parlementaire ne peut défendre un amendement, le replacer dans son contexte, expliquer sa problématique, en débattre, c'est comme si cet amendement n'existait pas. Non seulement il n'a aucune chance d'être adopté mais aucune expression ne sera rendue publique autour du problème qu'il soulève. Une telle réforme porte assurément atteinte au droit d'amendement.

Elle aura pour effet de contraindre à l'excès les groupes parlementaires dans leur organisation en niant toute expression individuelle spontanée, sauf à ce que celle-ci empiète sur le crédit-temps imparti au groupe.

Or, il est indispensable que le caractère personnel, individuel du droit d'amendement soit préservé

Le droit d'amendement est un droit que l'article 44 de la Constitution reconnaît aux membres du Parlement et non aux groupes politiques. Cette réforme donnera aux groupes parlementaires la maîtrise totale de la discussion des amendements.

3 - En cherchant à mettre fin à l'obstruction, le crédit-temps élude le problème des droits de l'opposition

Cette mesure est clairement destinée à empêcher les manœuvres d'obstruction. Pourtant, le dépôt de très nombreux amendements ne correspond pas toujours à une volonté d'obstruction des groupes de l'opposition. Il s'agit, la plupart du temps, d'un moyen pour l'opposition de débattre au fond d'un projet de loi avec lequel elle est en désaccord politique profond avec la majorité. De plus, le dépôt de très nombreux amendements n'est pas une pratique si courante que cela. Il concerne quelques textes par législature, symboliques, importants.

En admettant qu'il faille, pour l'image du Parlement, éviter le dépôt de trop nombreux amendements, la solution ne serait-elle pas plutôt de donner à l'opposition d'autres moyens lui permettant de se faire entendre ? Or, pour l'heure, aucun statut de l'opposition n'a été proposé par la majorité. En revanche, le premier texte déposé par le Gouvernement est un texte destiné à brider la parole des parlementaires, spécialement ceux de l'opposition.

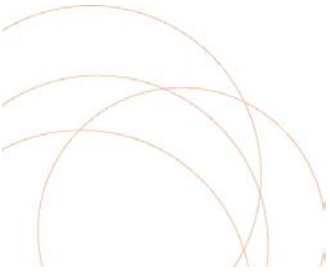
De plus, cette réforme, risque de comporter, dans ses modalités mêmes, une atteinte au droit d'expression des groupes d'opposition. En effet, aucune garantie n'est apportée par le projet de loi organique (qui se contente de renvoyer aux règlements des assemblées) quant au temps de parole accordé à l'opposition.

Sur quelle base sera octroyé ce temps ?

Pour quels textes cela s'appliquera t-il ?

La base sera-t-elle majorée d'une durée variable selon les groupes pour garantir une dose de proportionnalité entre ces derniers ?

Cette proportionnalité conduirait inévitablement les groupes de l'opposition à disposer d'un temps de parole moins important que le temps dont dispose le groupe majoritaire. Or, il est difficilement contestable que ce sont les groupes de l'opposition qui usent le plus de leur droit d'expression. Il est normal que l'Assemblée puisse être une tribune où l'opposition ait le temps d'exposer ses désaccords politiques. Aussi, une telle globalisation du temps de parole serait-elle moins choquante si elle prévoyait un temps de parole global plus important pour les groupes de l'opposition que pour le groupe de la majorité.



4 - Enfin, le crédit-temps pose de nombreuses questions et des difficultés pratiques importantes

Si ce temps de parole global est donné à chaque groupe, comment sera géré le temps de parole des non-inscrits ?

Devra t-on comptabiliser les interruptions de séance et les rappels au règlement dans le « crédit temps » accordé à chaque groupe ?

Comment, pratiquement, les services de la séance et les groupes pourront-ils mesurer le temps de parole qui leur reste au fur et à mesure de l'avancement des débats ?

Faudra-t-il installer des chronomètres dans l'hémicycle ?



Sacrifier au temps de la délibération, c'est sacrifier à la qualité de la loi

Article 13 : « Les règlements des assemblées peuvent, s'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte, déterminer les conditions dans lesquelles les amendements déposés par les membres du Parlement peuvent être mis aux voix sans discussion. »

■ **La philosophie générale**

La loi s'écrit désormais dans les cabinets ministériels, que le Parlement ne fait plus qu'« avaliser ». Elle s'écrit vite dans un contexte d'aliénation au temps médiatique, à l'émotion, au moment.

Inutile

L'obstruction concerne un nombre infime de textes

⇒ Depuis 1981, moins de 2% des 1 518 textes adoptés par le Parlement ont fait l'objet de plus de 1000 amendements.

⇒ Depuis 18 mois, seuls 2 textes ont dépassé la barre des 1000 amendements : le travail du dimanche et le projet de loi organique actuel. Il n'a fallu en moyenne que 2 jours pour que le Gouvernement fasse adopter ses projets de lois à l'Assemblée

⇒ Sur le texte audiovisuel : 500 amendements déposés par le groupe SRC et 70 heures de débat.

⇒ Sur le projet de loi organique, le groupe socialiste n'a déposé que 68 amendements en Commission des lois.

L'obstruction n'a jamais empêché l'adoption d'un projet de loi



L'Exécutif dispose déjà de tous les moyens nécessaires pour écourter les débats

- ⇒ Les articles 40, 41 et 45 de la Constitution
- ⇒ L'article 44-3 (vote bloqué) constitue une arme confortable, puisqu'elle est à la disposition du membre du Gouvernement qui est en séance.
- ⇒ L'article 49-3 subsiste, et les modifications de la révision constitutionnelle n'en diminuent par fondamentalement la portée.
- ⇒ Le Règlement de l'Assemblée ne compte pas moins de 21 articles qui offrent au président de la séance la faculté de limiter le temps de parole de l'orateur.

Alibi

L'Exécutif est seul responsable du retard de ses politiques

- ⇒ Un rapport du Sénat publié en novembre 2008 l'indique : depuis le début de la présente législature, le taux de mise en oeuvre des lois votées n'atteint pas 25 %.

L'Exécutif est lui-même à l'origine de l'inflation législative

- ⇒ La « *pagaille* » n'est pas le fait de l'obstruction de l'opposition, il est la responsabilité de l'Exécutif.

L'Exécutif vise en réalité à mater sa propre majorité

- ⇒ Quand l'examen d'un texte dure dans le temps, la mobilisation de l'opinion publique devient possible, les lignes au sein de la majorité peuvent elles aussi de brouiller. Avec le crédit-temps, c'est la totale subordination de la majorité parlementaire à l'Exécutif que l'on souhaite.

Dangereux

Il entre en contradiction avec un principe fondamental : l'existence de contre-pouvoirs

- ⇒ *De l'esprit des lois*, Montesquieu explique que « pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut, que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir ».



Il s'intègre dans un contexte général inquiétant

⇒ Depuis plusieurs mois, la presse et la Justice font l'objet de pressions qui peuvent laisser croire que l'on cherche à éteindre toutes les critiques.

Il porte atteinte à la fonction même de l'opposition

⇒ Le devoir de l'opposition est aussi d'attirer l'attention de l'opinion publique sur des textes de loi qu'elle considère comme dangereux. Le droit d'amendement, parce qu'il donne du temps de parole, est l'un de ses principaux pouvoirs d'alerte.

Il prend le risque de renvoyer l'expression des conflits à l'extérieur des hémicycles

⇒ En s'attaquant au droit d'amendement, on supprime la « *soupape parlementaire* » et l'on prend le risque de déplacer l'opposition au pouvoir exécutif dans la rue.

Il n'a jamais été envisagé tel quel par les socialistes

⇒ La proposition de loi déposée au Sénat le 12 juillet 2007 par Jean-Pierre Bel, prévoyait le crédit-temps mais aussi de très nombreuses concessions pour l'Exécutif : suppression de l'art 49-3, limitation du recours à la procédure d'urgence, création d'un délai limite de dépôt des amendements du Gouvernement, encadrement du recours aux ordonnances et autorisation de l'intervention du Parlement en cas de carence de l'exécutif dans l'application des lois.

Le temps des débats est la meilleure garantie d'une bonne loi.

En 1905, la loi sur la séparation de l'Eglise et de l'Etat est adoptée après deux ans de travail en commission et neuf mois de débats à la Chambre puis au Sénat. Elle est toujours en vigueur. □



La limitation des débats parlementaires

L'article 13 du projet de loi organique ⁽¹⁾ relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution dispose que :

« Les règlements des assemblées peuvent, s'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte, déterminer les conditions dans lesquelles les amendements déposés par les membres du Parlement peuvent être mis aux voix sans discussion ».

L'instauration d'un crédit temps avait déjà été proposée par Jean-Louis Debré lors de la réforme du règlement de l'Assemblée nationale en juin 2006 ⁽²⁾, mais cette proposition avait été abandonnée.

Cette procédure s'inspire du droit parlementaire anglo-saxon. Elle aurait été évoquée par Léon Blum dès 1917 et, plus récemment, dans le rapport Bel (2007).

Cependant, ces trois références se situent dans des contextes très différents avec lesquelles on ne peut rapprocher ce projet gouvernemental de réduction du droit d'amendement au nom de sa prétendue « rationalisation ».

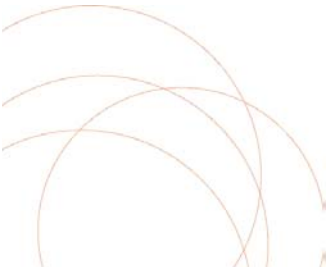
I - Des « références » qui n'en sont pas pour masquer un recul des droits du Parlement

1) Une procédure inspirée du droit parlementaire anglo-saxon ⁽³⁾ ?

1.1. Une forme de « *crédit temps* » existe en Grande-Bretagne : la procédure de la guillotine, mais dans un contexte parlementariste affirmé

Au préalable, rappelons que les deux principales caractéristiques du système parlementaire britannique sont les suivantes :

- Si le gouvernement maîtrise l'ordre du jour, il existe (depuis 1860-1866 !) une négociation hebdomadaire ⁽⁴⁾ entre les représentants du gouvernement et ceux de l'opposition, ce qui constitue un des « *principes fondateurs du droit parlementaire britannique* », afin de **rechercher un consensus** non sur les sujets traités par la Chambre des communes mais sur le temps et leur procédure d'examen ;



- La présidence des débats, par le Speaker, est plus neutre qu'en France, ce qui permet l'utilisation subjective et discrétionnaire de **la clôture des débats**, qui a pour effet de mettre un terme à une phase de la discussion.

La procédure de la guillotine britannique constitue donc **une exception** au caractère consensuel de la direction des débats parlementaires et **une arme de dernier recours** pour le gouvernement.

Elle consiste en la fixation d'une échéance de votation pour tout ou partie d'un projet : une fois l'échéance atteinte, la Chambre des communes doit passer au vote sur le projet, y compris les articles non adoptés et les amendements du gouvernement à l'exclusion de ceux présentés par les parlementaires. La motion peut déterminer soit la date d'expiration de la discussion, soit allouer un certain nombre de séances pour la délibération du texte concerné.

Elle a été utilisée en commission pour la première fois en 1881 et en séance en 1887, pour lutter contre l'obstruction de députés irlandais.


Dans les faits, elle est utilisée « après plus de 70 heures de débats, afin de contourner l'obstruction menée par l'opposition » (5) .

A partir de 1997-1998, les trois principaux partis représentés à la Chambre des communes ont accepté le principe d'**une programmation** quasi-systématique de l'examen des textes gouvernementaux, qui alloue une durée générale de la discussion et délègue la détermination des détails à une sous-commission de programmation.

Cette programmation, qui a accru les prérogatives gouvernementales de conduite des débats parlementaires, est relativement consensuelle. **Les batailles d'obstruction sont en effet extrêmement rares, voire inconnues en Grande-Bretagne parce que l'opposition bénéficie de prérogatives (6), est associée à la direction des débats parlementaires et bénéficie d'une présidence équitable des débats.** Ce contexte se distingue donc fortement de la France.

1.2. La transposition en France de cette procédure aggraverait le caractère autoritaire de la direction des débats parlementaires par le gouvernement

L'introduction d'un « *credit temps* » en France, qui se combine avec le maintien des moyens les plus autoritaires à la disposition du Gouvernement pour abrégé les débats (49-3 ou vote bloqué notamment), accentuerait donc le déséquilibre de la discussion parlementaire en faveur du Gouvernement et au déterminant de l'opposition et le caractère autoritaire du processus délibératif de la Cinquième.



Les défaillances de la délibération publique française relèvent d'une faible propension du Gouvernement à débattre avec sa propre majorité (cf les débats et les déboires de l'examen de la proposition de loi sur le travail le dimanche) et d'un mépris à l'égard de l'opposition.

Ce n'est pas en ayant une pratique restrictive des droits de l'opposition que l'on peut endiguer des pratique obstructionnistes : au contraire, le degré d'obstruction pratiqué est, dans les parlements européens, inversement proportionnel au niveau d'obstruction possible. Plus l'opposition dispose de facultés d'entraver le processus législatif, moins elle se trouve contrainte d'y recourir.

Cette évolution nécessiterait cependant une modification de notre culture, parlementaire et politique, d'affrontement.


2 - La référence à Léon Blum est-elle pertinente ?

Pour le Gouvernement, la gauche ne serait pas fondée à critiquer les actuels projets du Gouvernement en raison des propos tenus par Léon Blum, il y a... 90 ans !

Dans ses « *Lettres sur la réforme gouvernementale* », écrites à l'automne 1917 et publiées en 1918 (7), Léon Blum aspirait bien en effet à une rationalisation du travail parlementaire, avançant des propositions qui se retrouveront dans la Constitution de 1958 : limitation du nombre de commissions, travail en séance à partir du texte du Gouvernement etc...

Il s'attachait en particulier à dénoncer le « *trouble fonctionnel* » qui animait alors la Chambre en raison d'une absence de maîtrise et de programmation de ses travaux, les ordres du jour étant par exemple votés la veille pour le lendemain et le Gouvernement n'ayant jamais l'assurance que les projets de loi qu'il présentait soient votés dans des délais raisonnables, voire même inscrits à l'ordre du jour.

Mais il ne se prononce nulle part en faveur d'une limitation des débats à la discrétion du Gouvernement ou de la majorité, ce que projette l'actuel Gouvernement, **sauf pour les débats au Sénat** en raison du pouvoir d'empêchement que s'était alors arrogé le Sénat de la IIIème République. Il propose ainsi une modification « *essentielle* » du règlement du Sénat, à savoir l'obligation pour les commissions sénatoriales « *à rapporter dans des délais stricts, plus ou moins longs, selon que l'urgence aurait été ou non déclarée, mais de dépassant pas en aucun cas deux ou trois mois, les projets de lois transmis par les Chambres. Je ne veux pas faire du Sénat une chambre d'enregistrement, mais il serait plus fâcheux encore qu'il devînt une chambre d'ajournement systématique* » (pp. 224-225), car dans la pratique des institutions de 1875, le Sénat n'avait « *même pas besoin de rejeter les textes qui lui déplaisent, il n'a qu'à les enterrer* ».



Sous la V^{ème} République, le Sénat a maintenu cette position, de manière plus subtile, en revendiquant la maîtrise de ses horaires et jours de séance, pouvant ainsi retarder fortement et désorganiser le calendrier parlementaire établi par le gouvernement en lui contestant de facto la maîtrise de l'ordre du jour établie par le texte de la Constitution de 1958. La révision constitutionnelle de 1995 lui reconnut ce pouvoir de fixation des jours et horaires de séances (dernier alinéa de l'article 28 de la Constitution), utilisé par la majorité conservatrice du Sénat pour retarder l'adoption de certaines réformes entre 1997 et 2002.

Revenant sur cet abus de pouvoir, le rapport Bel estimait ainsi en 2007 que « *si une assemblée est entièrement maître de ses horaires et qu'elle utilise le temps parlementaire à des fins dilatoires et pour désorganiser la programmation des textes, la maîtrise de l'ordre du jour devient fictive. Or, rien ne légitime la majorité sénatoriale à décider, in fine, du rythme des réformes législatives que le Gouvernement entend fixer pour l'application de son programme, approuvé par l'Assemblée nationale* » et proposait donc « *que le texte sur lequel l'assemblée saisie ne se serait pas prononcé dans un délai fixé par le Gouvernement, à compter de la date à laquelle est inscrit à l'ordre du jour prioritaire un projet de loi, puisse être transmis par le Gouvernement à l'autre assemblée* ». La proposition de loi des sénateurs socialistes du 12 juillet 2007 prescrivait donc (article 8) que l'article 28 de la Constitution soit modifié dans ce sens.


Non seulement Blum n'a jamais évoqué le « *crédit-temps* », les esprits n'étant pas mûr -en 1917 !-, mais il estimait que « *des partis organisés suffiraient presque à assurer la discipline du travail [parlementaire], en ce sens qu'ils pourraient arrêter entre eux un ordre de délibérations, s'accorder sur des solutions de principe, ou, pour le moins, désigner limitativement leurs orateurs* » (pp. 220-221), **s'en remettant ainsi à l'accord partagé des groupes parlementaires.**

3 - Des propositions analogues dans le rapport Bel ?

La gauche ne serait pas fondée à critiquer les projets du Gouvernement puisqu'elle l'aurait proposé un dispositif analogue. Ces propositions sont à restituer dans leur contexte, **radicalement différent de la situation actuelle.**

3.1. Le rapport Bel : la revalorisation du Parlement

Le rapport du 8 février 2007 « *Pour une nouvelle République* » sur la réforme des institutions proposait effectivement de permettre au Gouvernement de « *fixer une date-butoir et d'imposer la conclusion de la délibération [parlementaire] une fois l'échéance arrivée* », d'une part, et, d'autre part, « *d'instaurer au Sénat un délai limite de discussion des textes* » (page 27).



Cependant, le rapport subordonnait cette mesure à « *l'accord de la Conférence des présidents* » et, par ailleurs, elle s'inscrivait dans **un contexte, radicalement différent**, de propositions tendant à rééquilibrer les relations entre gouvernement et Parlement dans la procédure législative **en supprimant les mesures les plus contraignantes du parlementarisme rationalisé**, à savoir :

- L'article 49-3 ;
- Le vote bloqué ;
- La limitation de l'utilisation de la procédure d'urgence (entre 9 et 12 textes par session) ;
- Soumettre tout amendement gouvernemental au Conseil d'Etat, et interdire d'amender le texte issu de la CMP ;
- Encadrer la faculté de recourir aux ordonnances.

Or, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 **a maintenu ces prérogatives** gouvernementales et la droite prétend désormais **renforcer la mainmise de l'exécutif** sur la procédure parlementaire avec la « *rationalisation des conditions d'exercice du droit d'amendement* » selon l'exposé des motifs du projet de loi organique.

Si la proposition de loi du groupe sénatorial socialiste du 12 juillet 2007 reprend, à l'article 26, cette idée de modification de l'article 48 de la Constitution permettant au Gouvernement de « *fixer un délai pour l'examen d'un projet de loi* » **les différences avec l'article 13 du projet de loi organique ne sont pas mineures** :

- Limitation de cette faculté aux projets de loi et non à tout texte ;
- Avis de la Conférence des présidents ;
- Un délai d'examen « *minimal* » d'une semaine serait garanti (aucun seuil minimal dans le projet de loi organique) ;
- À l'issue du délai fixé, l'assemblée se prononcerait « *par un seul vote sur les dispositions du texte qu'elle n'a pas encore examinées, en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement* ».

Au total, il existe donc moins de garanties dans le projet de loi organique par rapport à la proposition de loi sénatoriale, laquelle évoque **la limitation concertée de la durée des débats parlementaires comme contrepartie à la disparition des instruments permettant au Gouvernement de lutter contre l'obstruction comme les articles 49-3 ou 44, alinéa 3.**



3.2. Le projet de loi organique : la soumission accrue du Parlement

Surtout, rien n'exclut, dans le projet de loi organique, que la fixation d'un délai limite du débat puisse **se combiner** avec l'application de son article 12, c'est-à-dire, en cas d'application de la procédure d'examen simplifié, que le « *texte adopté par la commission est seul mis en discussion sauf amendement du Gouvernement ou de la commission* ».

L'utilisation combinée des dispositions des articles 12 et 13 du projet de loi organique accroîtra le déséquilibre entre l'exécutif et le législatif

Dans la mesure où aucune restriction n'est apportée au droit d'amendement du Gouvernement, qui s'exerce sans limite quant à la portée des dispositions introduites ou quant au moment où ce droit est exercé, le Parlement sera placé « *dans la position abrupte d'accepter ou de rejeter en bloc des dispositifs qui auraient mérité la même attention que le projet de loi lui-même* » selon le président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale lui-même ⁽⁸⁾.

C'est la raison pour laquelle le rapport Balladur proposait de modifier la Constitution pour interdire au Gouvernement le dépôt d'articles additionnels à ses propres projets, dès lors qu'ils seraient sans lien direct avec une des dispositions du texte en discussion. Cette préconisation n'a cependant pas été retenue ni dans la révision constitutionnelle ni au stade de la loi organique alors même que le président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale le prônait : « *cette règle pourra être utilement reprise dans la loi organique prévue par le présent article. Elle se justifie pleinement (...) Le principe d'un délai de droit commun pour tous les amendements doit donc être envisagé* ».

Avec le crédit temps, la tentation sera forte pour un Gouvernement d'intégrer, juste avant l'expiration du délai prévu pour une délibération donnée, les mesures les plus controversées, privant le Parlement de la faculté d'en discuter. Sous le prétexte de la rationalisation du droit d'amendement, on aboutit ainsi à diminuer le rôle du débat parlementaire.



II – L’atteinte portée aux droits du Parlement pose un problème constitutionnel et politique majeur

1) Le projet gouvernemental pose un problème de constitutionnalité.

La limitation de la durée des débats parlementaires, envisagée à l’article 13 du projet de loi organique, constituerait-elle le prolongement de la limitation du droit d’amendement, qui serait instituée par l’article 12 du projet de loi organique, lequel prévoit que la conférence des présidents de chaque assemblée pourrait prévoir de ne discuter en séance publique que des amendements « *du Gouvernement ou de la commission* », à l’exclusion des amendements des parlementaires ?


1.1. Le Constituant, en juillet 2008, n’a jamais habilité le législateur organique à instituer une procédure de vote sans débat des amendements

En modifiant l’article 44 de la Constitution pour permettre que le droit d’amendement « *s’exerce en séance ou en commission* », le Constituant a ouvert la faculté de présenter, de débattre et d’adopter des amendements en commission. Toutefois, les débats parlementaires indiquent clairement la volonté du Gouvernement de préserver le droit d’amendement en séance publique.

Ainsi, devant l’Assemblée nationale, le 28 mai dernier, la Garde des Sceaux, Mme Rachida Dati, assurait que : « *le Gouvernement n’a pas l’intention de remettre en cause le droit d’amendement. Non seulement les amendements pourront être librement déposés, mais ils pourront également être examinés en séance* », ce que confirmait, devant le Sénat, le 16 juillet, le secrétaire d’Etat aux relations avec le Parlement, M. Roger Karoutchi : « *Il ne s’agit nullement, avec cet article, de porter atteinte au droit d’amendement, qui continuera à s’exercer en commission et en séance publique* ».

Le rapporteur de la révision, le président de la commission des Lois, M. Jean-Luc Warsmann garantissait, le 28 mai également, le droit d’amendement en ces termes : « *Il n’est pas question de limiter le droit pour un député de déposer des amendements : il pourra le faire en commission et, une fois que la commission aura voté son texte et que celui-ci sera, selon le nouveau dispositif, soumis en séance plénière, chaque député aura évidemment à nouveau le droit de déposer des amendements* ».

Lorsque l’article 44 de la Constitution a été modifié, l’utilisation du « *ou* » disjonctif a signifié sans ambiguïté, et selon les propos répétés des rapporteurs ou du Gouvernement, que les parlementaires devaient pouvoir continuer à exercer leur droit d’amendement en séance publique, nonobstant les procédures nouvelles permettant l’adoption d’amendements en commission.



Il résulte clairement des travaux préparatoires que le Constituant a donné son assentiment à la révision de cette disposition de la Constitution parce qu'elle préservait le droit d'amendement. Toute autre interprétation irait à l'encontre de la volonté exprimée par le Constituant.

La possibilité d'adopter des amendements en commission n'a pas comme contrepartie que la durée des débats puisse être limitée en séance publique.

Compte tenu de son importance au regard des articles 4 et 51-1 de la Constitution qui, d'une part, garantissent à l'opposition « *les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques* » et donc des groupes parlementaires qui en sont le prolongement dans les assemblées « *à la vie démocratique de la Nation* », et, d'autre part, reconnaissent des « *droits spécifiques* » à l'opposition, **une habilitation expresse du Constituant est nécessaire pour y procéder.**

1.2. La limitation des débats en séance publique conduirait à remettre en cause le droit individuel de chaque parlementaire à amender un texte en séance publique


La première phrase de l'article 44 de la Constitution, inchangée par la révision de 2008, dispose que « *les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement* ».

Le droit d'amendement est donc constitutionnellement attribué aux parlementaires et non aux groupes, même si ces derniers peuvent en assurer la cohérence politique en dissuadant leurs membres de déposer et défendre des amendements « *à titre individuel* ». Avec le crédit temps, les groupes parlementaires verraient renforcer leur maîtrise de la durée de discussion de la séance et, ainsi, s'assurer de **l'entière maîtrise de la discussion des amendements, en contradiction avec l'article 44 de la Constitution.**

2) En excluant toute prise de décision par consensus, le projet assujetti encore davantage l'opposition au bon vouloir de la majorité

Le projet de loi organique n'assure aucune garantie pour l'opposition qui peut se voir imposer le crédit temps par un vote des groupes de la majorité au sein de la Conférence des présidents. Les réformes en cours des règlements des assemblées excluent en effet toute prise de décision par consensus. **La limitation de la durée des débats résultera donc d'une décision de la majorité parlementaire pour empêcher l'expression de l'opposition.**

Autrement dit, cette nouvelle procédure constitue **un instrument supplémentaire de domination de la majorité sur l'opposition** et de relégation de celle-ci en ce qui concerne l'organisation de la conduite des débats parlementaires.



Elle souligne que la révision de 2008 n'a en rien fait progresser les droits de la minorité parlementaire. Il est significatif qu'aucune précision n'ait été donnée à ce jour sur le contenu des « *droits spécifiques* » des groupes de l'opposition que le nouvel article 51-1 de la Constitution a pourtant proclamé.


S'exprimant devant le Congrès, le 21 juillet, le Premier ministre évoquait, s'agissant de la révision constitutionnelle, une « *réforme qui tempère les pouvoirs de l'exécutif en renforçant ceux du législatif* » et défiait « *quiconque de trouver dans un seul de ces articles un recul pour les libertés ! Tous convergent pour élargir les champs de notre démocratie et mieux équilibrer les pouvoirs* ».

La révision du 23 juillet 2008 ne peut donc, sous couvert d'une prétendue rationalisation du droit d'amendement, aboutir à un recul de la démocratie parlementaire. Tout devrait être fait, au contraire, pour s'efforcer de parvenir à des consensus afin d'améliorer l'efficacité des débats en séance publique.

C'est ainsi que la résolution 1601 du 23 janvier 2008 du Conseil de l'Europe sur les Lignes directrices procédurales sur les droits et devoirs de l'opposition dans un parlement démocratique enjoint les Etats membres du Conseil de l'Europe à faire en sorte que « *l'opposition participe à l'organisation des travaux parlementaires* » (point 2.3.).

Cette participation dépasse la simple présence physique des représentants des groupes de l'opposition au sein des Conférences des présidents des deux assemblées. **Il implique une organisation concertée et donc négociée de l'ordre du jour** entre la majorité et l'opposition qui est loin d'être établie en France, malgré la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, censée revaloriser le Parlement, et qui, au contraire, recule du fait de ce projet de loi organique. □





(1) La commission des Lois du Sénat s'était, lors de la première lecture révision constitutionnelle, opposé à l'intervention d'une loi organique au nom de « l'autonomie des assemblées pour fixer les modalités d'exercice du droit d'amendement » et avait déposé un amendement de suppression d'un renvoi à la loi organique. En deuxième lecture, le Sénat avait cependant adopté conforme le projet de loi constitutionnelle.

(2) Voir proposition de résolution n°2796 du 17 janvier 2006. A noter que son exposé des motifs évoque une « fixation par consensus de la Conférence des présidents de la durée de la discussion des articles », consensus qui n'est pas repris dans le dispositif.

(3) Sur ce sujet, voir l'étude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni) de Murielle Manguin Helgeson, « L'élaboration parlementaire de loi », 2004 (publiée en 2006).

(4) Entre le Leader de la Chambre, le Shadow Leader, le Government chief whip et l'Opposition chief whip.

(5) Thèse précitée, page 302.

(6) Comme la présidence de 14 des 32 commissions permanentes, cf rapport Warsmann⁹² sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la 5^{ème} République (15 mai 2008), pages 108-110 et 415.

(7) La 20^{ème} et dernière édition, de 1935, n'a pu être consultée.

(8) Rapport précité, page 347.



La démocratie : *La décision de la majorité* *et le temps de parole de l'opposition*

Dans un système démocratique c'est le dialogue qui doit conduire à la prise de décision dans le sens de l'intérêt général. Les députés SRC ne discutent nullement le pouvoir décisionnaire de la majorité. A l'inverse, cette réforme traduit la volonté du Gouvernement de renier la liberté fondamentale d'expression de l'opposition. A défaut de pouvoir décider, nous revendiquons le droit de se faire entendre !

« L'antagonisme est fécond »
(Bobbio, Libéralisme et démocratie)

« L'opposition est un organe de la souveraineté du peuple, aussi vital que le Gouvernement. Supprimer l'opposition signifie supprimer la souveraineté du peuple »
(G.Ferrero)

Guizot définit le régime représentatif :

« 1° par la discussion qui oblige les pouvoirs à chercher en commun la vérité ; 2° par la publicité qui met les pouvoirs occupés de cette recherche sous les yeux des citoyens; 3° par la liberté de la presse qui provoque les citoyens eux-mêmes à chercher la vérité et à la dire au pouvoir ».

« Le fait d'avoir gagné les élections donne à la majorité le droit de décider, mais non pas celui d'exclure la minorité politique de la décision »
(M.-C. Ponthoreau, L'opposition comme garantie constitutionnelle)

« Seule la délibération par la confrontation au sein de l'Assemblée donne à la décision politique sa légitimité. Dans ce sens, on peut affirmer que le principe de majorité n'est pas seulement un fait arithmétique qui permet de décider : « c'est parce qu'elle clôt un débat que la majorité est respectable ; c'est la discussion qui la valorise » (G.Burdeau). Surtout, le Parlement doit être le lieu où « tout ce qui tient au gouvernement est soumis au jugement public » (B.Manin). Ne pas exclure la minorité de la décision ne



signifie pas que le Parlement soit à l'origine de toutes les décisions, mais que toutes celles-ci lui soient soumises pour satisfaire l'exigence du jugement public. »

(M-C. Ponthoreau)

« Prenons l'exemple de la France où le Président de la République bénéficie d'une position plus qu'avantageuse dans l'accès aux médias... : il intervient quand il veut, avec les journalistes de son choix, sans qu'aucune contre partie ne soit offerte à l'opposition (...). Le temps n'est-il pas venu d'instituer un véritable droit de réponse audiovisuel, à savoir mettre en place un principe du contradictoire ? »

(M-C. Ponthoreau)

Le pouvoir appartient dans notre démocratie médiatique à celui qui parvient à se faire entendre. Monsieur Sarkozy semble l'avoir bien compris. Alors qu'il dispose d'un droit d'expression illimité dans les médias, il souhaite désormais limiter la possibilité pour les parlementaires de la majorité comme de l'opposition de s'exprimer dans les hémicycles.

Faut-il rappeler les promesses du Président de la République lors de son interview au journal Le Monde, une semaine avant la réunion du Congrès à Versailles ? Il se déclarait alors favorable à ce que son temps de parole dans les médias soit comptabilisé et ouvre un droit de réplique à l'opposition. Cette promesse est restée suspendue... **Aucune suite n'y a été donnée !**



L'obstruction parlementaire est-elle un moyen de bloquer le Parlement ?

⇒ **Non, à l'évidence car elle ne permet nullement d'empêcher le vote des lois... 53 lois ont été votées depuis l'élection de Nicolas Sarkozy.**

⇒ **L'obstruction parlementaire est destinée à ralentir la procédure d'élaboration de la loi afin d'attirer l'attention des citoyens sur les dangers de certaines réformes engagées.**

⇒ **L'obstruction est le seul moyen dont dispose l'opposition pour faire entendre sa voix !**

⇒ **L'obstruction ne peut être systématique sauf à décrédibiliser l'opposition. Il appartient à cette dernière de l'utiliser à bon escient, c'est-à-dire chaque fois qu'un texte lui semble dangereux.**

*« De fait, l'obstruction a servi souvent, ... à orienter finalement la décision dans le sens d'un compromis entre majorité et minorité »
(H. Kelsen, La démocratie...)*

*« L'objectif poursuivi est clair : se faire entendre hors de l'enceinte parlementaire, faute de pouvoir être entendu à l'intérieur. Il ne s'agit pas d'un abus de pouvoir, mais d'un moyen de « légitime défense constitutionnelle »
(Bertolini, Oztruzionismo parlamentare)*

*« Les procédures parlementaires sous la Vème République ont été pensées pour des cas dans lequel le débat ne serait pas bipolaire et où la majorité aurait du mal à se dégager »
(J.P.Camby, Le droit parlementaire, droit de la minorité)*

*« Tout pouvoir appelle un contre pouvoir qui appelle en retour un nouveau contre pouvoir »
(E. Zoller)*



■ **L'obstruction au service de la majorité**

L'opposition doit être en mesure de faire entendre sa voix... et le temps ainsi « perdu » est en vérité un temps précieux accordé à la majorité pour mieux peser ses décisions... « *L'opposition est la mauvaise conscience de la majorité* ».

La majorité n'a rien à perdre... mais tout à y gagner... **Des décisions mieux réfléchies, prises après consultations de tous les acteurs concernés, enrichies des propositions de l'opposition** - bref des décisions qui pourront s'inscrire dans la durée et démontrer leur efficacité réelle - **serviront la crédibilité de la majorité en place... Est-ce cela qui est redouté aujourd'hui par la droite ?** La réalité - aussi dérangement soit-elle - est que la bataille menée sur le temps est une bataille menée au nom de tous... car il en va de la qualité des décisions qui s'appliqueront à chacun.

« Dans la pensée libérale, la concurrence est valorisée, notamment celle des idées (...). À ce titre, l'opposition est l'expression de la liberté politique et donc d'une valeur en soi. Si elle n'est pas protégée, la majorité elle-même ne l'est pas car ceux qui la composent, perdent la liberté de changer d'opinion ».

(M.-C. Ponthoreau, L'opposition comme garantie constitutionnelle, 2002)


■ **Le temps : principal vecteur de la qualité de la loi**

La question du temps est essentielle dans le fonctionnement de notre démocratie... Parce que toute décision engageant l'ensemble de la collectivité implique de prendre le temps de la réflexion, de la concertation mais évidemment surtout le temps du débat.

■ **Le temps de la réflexion**

Selon Portalis, « *le but des institutions sociales doit être de maintenir, entre tous les hommes, cet état de justice et de paix que la sagesse maintient entre des hommes modérés. Voilà tout le secret d'une bonne législation* » (1). La sagesse impose donc que « *les lois doivent être préparées lentement et avec maturité : il faut qu'elles soient indiquées par l'expérience* » (2) .

Jean Carbonnier lançait ce conseil en forme d'avertissement : « *le législateur ne devrait légiférer que d'une main tremblante* ». Comme l'écrit Guy Carcassonne, « *aujourd'hui il tremble, certes, mais d'excitation et d'impatience* ».



Notre histoire est souvent riche d'enseignements... On oublie trop souvent d'en tirer les leçons. Certaines grandes lois ont apporté des changements profonds et positifs dans notre société. Elles ont duré dans le temps et sont toujours en application plusieurs siècles après leur adoption. Nos concitoyens les connaissent : il s'agit du Code civil, de la loi de 1881 sur la liberté de réunion, de la loi du 29 juin 1881 sur la liberté de réunion, de celle de juillet 1881 sur la liberté de la presse, de la loi de 1901 proclamant la liberté d'association ou encore de la loi relative à la séparation des églises et de l'Etat du 11 décembre 1905. Ces grandes lois ont toutes ce point commun : leur adoption a pris le temps nécessaire. Pour Guy Carcassonne, elles « *naquirent fréquemment d'un processus patient qui leur avait permis de mûrir, de sorte que les évolutions ultérieures les ont complétés sans les remettre en cause* ».

⇒ **La loi du 29 juin 1881 sur la liberté de réunion : proposition déposée en 1878, rapport en 1879, discussion en 1880 ;**

⇒ **La loi de 1881 sur la liberté de la presse : multiples propositions en 1875, rapport en 1880, discussion en 1881 ;**

⇒ **La loi de 1901 sur la liberté d'association : 23 mois séparent le dépôt du projet et son adoption.**

La qualité et la précipitation ne sont pas compatibles. « *Faire vite...* » voilà qui semble aujourd'hui synonyme d'efficacité démocratique. Le Président décide des réformes et déclare d'emblée qu'elles relèvent de l'urgence... **Il faut faire vite parce qu'il y a urgence... mais l'urgence n'est-elle pas de faire bien ?!** L'impératif de l'action se confond alors avec celui de la communication.


On vote des lois au pas de charge, les réformes s'empilent, mais celles-ci, mal rédigées, trop peu réfléchies conduisent le pouvoir en place à revoir sa copie et à corriger encore et encore les mêmes lois.

Combien de lois relatives à la sécurité intérieure depuis 2002 ?

Combien de lois relatives aux chiens dangereux ?

« Aujourd'hui, la conjugaison entre l'impact médiatique, l'impatience gouvernementale et la concordance majoritaire ne laisse plus à quiconque le temps de réfléchir, à supposer que quelqu'un souhaite le faire »

(G.Carcassonne)



Les parlementaires sont chargés de les voter sans traîner, mais le Gouvernement est incapable de suivre la cadence et seulement 24,6 % des lois adoptées depuis 2007 ont été suivies de leur décret d'application. Les citoyens sont rassurés... car l'Etat agit. Mais la situation de change guère, elle s'aggrave parce qu'on a oublié l'essentiel : prendre le temps de la réflexion.

Alors que le Comité Balladur préconisait de remédier à l'inflation législative, cette loi organique permettra au Gouvernement d'aller plus vite encore et donc de faire des lois plus nombreuses et de moins en moins réfléchies.

Curieusement cette loi rationalise le droit d'amendement des parlementaires alors que c'est l'exécutif le mauvais élève de l'élaboration de la loi. Ce ne sont pas les amendements de l'opposition qui encombre les lois, mais ceux du gouvernement. Ce ne sont même pas les parlementaires de la majorité qui sont à l'origine de ce pullulement normatif...


Avec le temps guillotine, les études d'impact seront bien insuffisantes pour améliorer la qualité des lois

Quelle triste démocratie dans laquelle les lois sont débattues au Parlement... puis imposer aux citoyens qui les découvrent alors sans vraiment avoir eu le temps d'y penser, d'en parler, de se forger une opinion. Donner du sens à l'action de l'Etat c'est permettre aux citoyens de la suivre, de la comprendre... d'exercer leur regard critique.

Le rôle de l'opposition est de ce point de vue fondamental... Lorsqu'elle dépose des milliers d'amendements, elle ne poursuit qu'un seul objectif : gagner du temps... le temps nécessaire à faire prendre conscience aux citoyens que ce qui se joue dans au Parlement engage notre avenir commun. Rien de moins.

Certains ont versé dans la démagogie en mettant en avant dans ce débat, les quelques absurdités auxquelles a parfois abouti la pratique de l'obstruction. C'est vrai. Certains amendements sont parfois farfelus... Mais **il est malhonnête de ne pas expliquer les raisons de ce remue-ménage de l'opposition. Elle cherche à attirer l'attention des citoyens et de l'ensemble de la société civile. C'est le seul moyen dont elle dispose pour dire : « prenez garde ! Les mesures que vous proposez conduisent notre pays droit dans le mur ! ».**

Alors, oui, nos assistants parlementaires s'en donnent à cœur joie pour rédiger toute sorte d'amendement qui permettront de ralentir la discussion et peut-être de parvenir à empêcher le vote d'une loi... si et seulement si le peuple s'est révolté. Parce que ce détail mérite d'être rappeler : **l'opposition n'a aucun moyen d'empêcher le vote des lois.** Faut-il rappeler combien de lois ont été votées depuis 2007 ? 53 ! L'opposition ne vote pas les lois, mais elle joue son rôle au moment de leur élaboration : elle discute point par point, elle débat, elle argumente... elle



alimente le débat démocratique. Le seul pouvoir de l'opposition est ainsi de ralentir l'adoption des lois qui lui semblent dangereuses pour alerter les citoyens. Tel est le seul pouvoir de l'opposition ; celui dont on voudrait aujourd'hui la priver.

Ce qui oppose le PS à ce projet inquiétant, c'est une conception de la démocratie... des rapports entre les pouvoirs exécutif et législatif, entre la majorité et l'opposition

Cette réforme traduit une conception réductrice de la démocratie dans laquelle la majorité agit seule, sans être ralentie dans sa cadence infernale par les contre-pouvoirs réduits à l'état de spectateurs. Cette démocratie est celle d'un chef élu par le peuple, mais qui décide seul, qui ne doute jamais... **Cela s'appelle la démocratie... mais cette démocratie est pauvre... de débats, de controverse... pauvre en démocratie.**

(1) PORTALIS, De l'usage et de l'abus de l'esprit philosophique durant le XVIII^e siècle, chapitre 29.

(2) Cité par Marceau LONG et Jean-Claude MONIER, Portalis. L'esprit de justice, op. cit., p.52. On pourra à cet égard remarquer que la loi contemporaine est souvent dépeinte par son caractère irréfléchi : la « hâte avec laquelle sont préparés et examinés certains textes » conduit à leur mauvaise qualité. Rapport du Conseil d'État de 1991, EDCE, n°43, op. cit., p.41.





“Le temps de faire la loi” - citations -

« Il n'est pas possible de faire une bonne loi en quinze jours. C'est-à-dire dans l'urgence (...). Une bonne loi demande du temps (...). L'urgence oblige à revenir constamment sur les textes pour en corriger les imperfections, les oublis ou les incohérences. Il ne faut alors pas s'étonner de l'instabilité des règles... »

(J. de CLAUSSADE, conseiller d'État, rapporteur général de la section du rapport et des études du Conseil d'État, 2006)

« en toute hypothèse, le temps reste la variable clé pour espérer améliorer la qualité de la législation »

(D.CHAMUSSY, « Procédure parlementaire et qualité de la législation : la contribution du Conseil constitutionnel à la sécurité juridique », EDCE, n°57, p.366.)

« Puisse le Gouvernement nous laisser le temps de la réflexion, indispensable pour faire de bonnes lois, comme l'avait dit mon illustre prédécesseur Jules Ferry »

(Président du Sénat, séance du 5 octobre 2005)

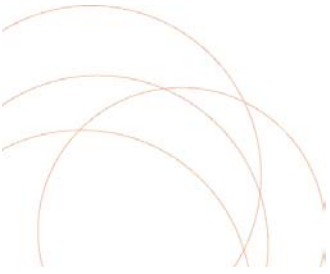
Le Président du Sénat interpella un Ministre sur cette question lors de la séance du 11 octobre 2005 après que le Gouvernement déclare l'urgence du projet de loi relatif à la sécurité et au développement des transports :

« M. le Ministre délégué, je vous demande de bien vouloir sensibiliser M. le Premier ministre au fait que le Sénat n'apprécie pas ces déclarations d'urgence à répétition. Si certains projets de loi doivent, c'est vrai, être discutés en urgence, nous comprenons moins bien une telle nécessité pour d'autres textes »

(Cité par D. CHAMUSSY)

« Aujourd'hui, la conjugaison entre l'impact médiatique, l'impatience gouvernementale et la concordance majoritaire ne laisse plus à quiconque le temps de réfléchir, à supposer que quelqu'un souhaite le faire »

(Guy CARCASSONNE, Penser la loi)



« Dans le même contexte, il n'y a pas lieu de s'étonner que les gouvernements, obsédés de leur précarité, abusent de l'urgence, qui est la leur bien plus que celle des textes auxquels ils l'appliquent. Craignant de n'être plus ministres avant que la loi soit, le temps parlementaire a cessé d'être pour eux celui du dialogue, mais une perte sèche qui, différant désagréablement le moment de la promulgation, doit être réduite au minimum. L'on ne prouve pas son efficacité par de bonnes lois, mais par des lois rapides. Ailleurs, cela s'appellerait précipitation. Ici, l'on parle de réactivité. »
(Guy CARCASSONNE, Penser la loi)



Préparation des lois Recette contre recette

■ La recette de Guy Carcassonne

« Les ingrédients sont simples qui font les bonnes recettes : identifier précisément le problème à traiter, qu'il soit vaste ou étroit ; s'interroger honnêtement, et recueillir des avis extérieurs, pour savoir si sa solution relève bien de la loi, ne fût-ce qu'en partie ; puis envisager celle qu'il faudrait faire, mais en se souciant de la place harmonieuse à lui donner dans l'ensemble plus vaste où il lui faudra s'insérer, en traquant les frottements éventuels avec d'autres textes en vigueur ou en préparation ; finalement établir une esquisse, non des articles eux-mêmes mais de ce qu'ils devront contenir. Ensuite ? Surtout ne pas rédiger, mais plutôt questionner, consulter, concerter de la manière la plus large, la plus ouverte possible ; après seulement, commencer à écrire et, de nouveau, questionner, consulter, concerter comme devant. Alors naîtra un avant-projet qui aura quelque chance d'être bon, quitte à se révéler assez éloigné de ce que le concepteur initial pouvait avoir en tête, sauf encore à ce qu'à l'inventaire le besoin de la loi se soit évanoui ».

(Guy Carcassonne, Penser la loi)

■ La recette de Nicolas Sarkozy

« Les ingrédients sont simples pour faire de mauvaises lois en très grand nombre : La méthode Sarkozy en constitue un exemple saisissant. Elle consiste à identifier un sujet d'actualité et de foncer tête baissée, persuadé que son idée est la bonne et que ceux qui pensent autrement sont des empêcheurs de réformer, qui ne veulent rien changer parce qu'ils ont peur de la modernité. On ne se préoccupe pas de savoir quels sont les causes profondes du problème... on s'attaque à sa manifestation. On évite surtout d'envisager les sujets dans leur globalité et de songer à l'interdépendance des questions d'éducation, d'inégalités et de violence notamment. Il importe peu de réfléchir ou de consulter ! Il faut montrer que l'Etat agit sous son impulsion... que c'est lui le chef de la République. Il faut faire la loi vite, sans traîner, sans trop discuter, parce que le Chef a raison et qu'il est pressé ! » □



Temps consacrés aux débats depuis juin 2007 : toujours plus vite...

L'Élysée se plaint de la longueur des débats à l'Assemblée nationale. Pourtant, l'analyse des temps de débats indique que les députés travaillent toujours plus vite.

Ainsi, en première approche, si l'on exclut les textes ne donnant lieu à aucun débat en hémicycles (conventions...), depuis juin 2007, **chaque texte** (en regroupant les différentes lectures, les CMP) **fait en moyenne l'objet de 10 h 00 de débat, contre 12 lors de la précédente législature.**

En 30 ans, 7 textes ont connu une discussion supérieure à 100 heures. Ce fut à 4 fois à l'initiative de la droite. Au cours de la présente législature, aucun texte n'a fait l'objet de débat aussi long. Les débats les plus longs sont ceux sur le service public de l'audiovisuel (78 h 13), la loi de modernisation de l'économie (65 h 27), le Grenelle de l'environnement (59 h 56), la réforme des Institutions (49 h 15) le texte TEPA (44 h 12), les OGM (41 h 47). **Si l'on extrait ces débats majeurs, chaque texte fait alors l'objet en moyenne de 7 h 30 de débat !**

Temps consacrés aux débats XIIème et XIIIème législatures

	Total		DG		Articles	
	XIIe	XIIIe	XIIe	XIIIe	XIIe	XIIIe
Législatures						
Temps moyen de débat en heures	12H09	10H07	4H35	3H37	7H33	6H28
Part du débat en %	100 %	100 %	37,80%	35,81%	62,20%	64,04%

En entrant dans le détail, on observe que depuis juin 2007, en moyenne, 6 h 30 sont consacrés aux examens des articles et 3 h 30 à la Discussion générale.

Lors de la précédente législature, 7 h 30 étaient en moyenne consacrés à l'examen des articles et 4 h 30 à la Discussion générale. Ainsi, lors de la présente législature, 64 % des temps de débat consacrés aux débats portent sur l'examen des articles et 36 % à la discussion générale. Lors de la XIIème législature, 62,2 % portaient sur l'examen des articles et 37,8 % aux discussions générales. Il y a stabilité dans la répartition des débats entre DG et examen des articles. Difficile de voir dans ces éléments la marque d'une soudaine obstruction.



■ **Les grands débats : question de méthode**

Pendant ce temps, d'autres textes majeurs auraient aussi mérité de longs débats. Le débat sur le texte sur la « *maîtrise de l'immigration* » n'a duré que 23 h 05, la réforme du code du travail 10 h 27, la lutte contre les discriminations 5 h 19, le RSA 26 h 19.

De même, le PLF 2008 a été bâclé en 29 h 53, le PLFSS 2008 en 44 h 44 ; le PLF 2009 a été précipité en 31 h 15 et le PLFSS 2009 en 41 h 31.

Il aurait fallu prendre un peu plus de temps pour mieux calibrer ces lois au vu de la crise économique qui sévit. Cela aurait évité de revenir sans cesse par des lois rectificatives sur des budgets que nous dénonçons comme déjà irréalistes.



Multiplication des déclarations d'urgence et leur moindre taux d'application

Selon le rapport du Sénat sur le contrôle d'application des lois, En moyenne, lors de la XI^{ème} législature, environ **27 % des lois ont été adoptées après déclaration d'urgence et environ 26 % lors de la XII^{ème} législature.**

A ce stade de la présente législature, 20 lois (dont 4 d'application directe, et donc 16 prescrivant un suivi réglementaire) ont été votées, en 2007-2008, après déclaration d'urgence, soit **36 % du total.**

Part des lois votées en « urgence » par session parlementaire et législature (en %)

97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06	06/07	07/08
26%	17%	15%	36%	47%	18%	30%	19%	24%	42%	36%
1997/2002					2002/2007					07/08
27%					26%					36%

Source : rapport du Sénat, calculs de l'auteur

Mais surtout, cette multiplication du recours à la déclaration d'urgence, ne semble pas suivie des effets attendus en matière d'application. Au contraire, on observe, depuis le mois de juin 2007, un recul prononcé, selon les propres termes du Sénat, du taux et de la vitesse d'application des lois votées après déclaration d'urgence.



■ **Détails de l'application des lois votées après déclaration de l'urgence**

16 lois votées après déclaration d'urgence en 2007-2008 nécessitaient un suivi réglementaire. Sur ces 16 lois, 5 ont été adoptées pendant la session extraordinaire de juillet 2008.

Selon le rapport du Sénat, **3 lois sont à ce jour à 100 % applicable** (Loi du 17 décembre 2007 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans les domaines économique et financier ; Loi du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat, pour 3 mesures prévues, 2 prises, 1 devenue sans objet ; Loi du 25 juin 2008 portant modernisation du marché du travail, pour 1 mesure prévue et prise).

En revanche, toujours selon le Sénat, 7 de ces lois votées après déclaration d'urgence, sont partiellement applicables (taux d'application 49,3 %) :

⇒ **Loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile : 29 %, pour 7 mesures prévues ;**

⇒ **Loi du 17 décembre 2007 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans les domaines économiques et financier : 67 %, pour 3 mesures prévues ;**

⇒ **Loi du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs : 67 %, pour 3 mesures prévues ;**

⇒ **Loi du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi : 62 %, pour 8 mesures prévues ;**

⇒ **Loi du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental : 50 %, pour 2 mesures prévues ;**

⇒ **Loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie : 3 %, pour 105 mesures prévues ;**

⇒ **Loi du 20 août 2008 instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire : 67 %, pour 3 mesures prévues.**



Enfin, 6 de ces lois, sont totalement inapplicables :

⇒ **Loi du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés : 15 mesures prévues ;**

⇒ **Loi du 3 juillet 2008 portant diverses dispositions d'adaptation du droit des sociétés au droit communautaire : 16 mesures prévues ;**

⇒ **Loi du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire : 12 mesures prévues ;**

⇒ **Loi du 1^{er} août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement : 10 mesures prévues ;**

⇒ **Loi du 1^{er} août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi : 2 mesures prévues ;**

⇒ **Loi du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail : 13 mesures prévues.**

Les 3 premières lois ont été adoptées il y a plus de six mois, délais requis pour prendre les décrets d'application. Les 3 dernières atteindront ce délai de 6 mois d'exigence de l'efficacité, au nom des priorités politiques du gouvernement, entre la fin janvier et la fin février 2009. □



Projet de loi organique sur les droits du Parlement “crédit-temps”

Courrier de Bernard ACCOYER, Président de l'Assemblée nationale
à Jean-Marc AYRAULT, Président du Groupe SRC
le 21 janvier 2009

Monieur le Président,

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a donné de nouveaux droits, considérables, au Parlement, en particulier quant à la maîtrise de l'ordre du jour, à l'évaluation et au contrôle.

Pour exercer pleinement ces nouveaux droits et revaloriser la qualité de nos débats, notre Assemblée devra mieux programmer son travail, à commencer par ses travaux législatifs.

Tous les parlements des grands pays démocratiques ont des dispositions de programmation ou de maîtrise de la durée de leurs débats. Le règlement de l'Assemblée nationale à partir de 1935 jusqu'à en 1969, sous trois républiques, contenait, d'ailleurs, des dispositions comparables.

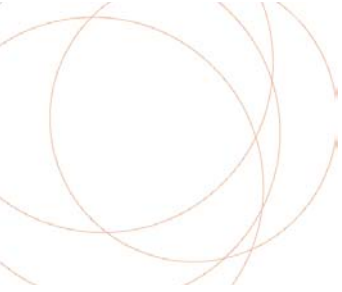
Si l'article 13 du projet de loi organique, prévu aux articles 34-1, 39 44 de la Constitution, donne la possibilité aux règlements des assemblées d'instituer une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte, il reviendra aux assemblées elles-mêmes, en concertation entre tous les groupes, de préciser les conditions dans lesquelles de telles procédures pourraient être mises en oeuvre dans leurs règlements.

D'ores et déjà, après les échanges que nous avons pu avoir et en réponse à la demande exprimée dans l'hémicycle par les députés de votre groupe et vous-même, je souhaite vous apporter plusieurs précisions sur les propositions qu'il me reviendra de présenter à notre Assemblée dans le cadre de la prochaine réforme de notre Règlement.

Garant du droit d'expression et du droit d'amendement des parlementaires, je réaffirme que, dans la programmation du temps législatif, ces droits seront respectés aussi bien pour les groupes que pour les députés à titre individuel.

La Conférence des Présidents pourra décider, pour certains textes, d'arrêter un temps législatif programmé des débats avec :

- l'attribution à chaque groupe d'un crédit-temps suffisamment long pour lui permettre de défendre ses positions, propositions et amendements ;
- une répartition du crédit-temps entre les groupes donnant plus de temps de parole à l'opposition qu'à la majorité, dans une proportion, par exemple, de 60/40 ;

- 
- une répartition du crédit-temps entre les groupes qui garantisse l'expression des groupes minoritaires, leur donnant la possibilité de défendre pleinement leurs amendements ;
 - un droit des parlementaires à pouvoir intervenir à titre individuel.

Chaque groupe aura, évidemment, la liberté d'utiliser ce crédit-temps, comme il l'entendra.

Dans la mise en oeuvre du temps législatif programmé pour l'examen d'un texte, je souhaite que les groupes parlementaires puissent jouer un rôle actif et disposent, en particulier de la capacité de le moduler.

Un droit d'augmenter le temps législatif programmé pourrait être donné à chaque président de groupe, à travers la mise en oeuvre d'un "temps législatif programmé allongé".

Ainsi, quand la Conférence des Présidents fixera une durée du temps législatif programmé inférieure à un seuil qu'il nous reviendra de déterminer ensemble dans la préparation du Règlement de l'Assemblée nationale, chaque président de groupe pourrait obtenir que ce temps soit allongé de façon importante.

En outre, selon des conditions à définir, un droit pourrait être donné à chaque président de groupe d'obtenir la mise en oeuvre d'un "temps législatif programmé exceptionnel" encore plus long, mais défini.

La durée de ce "temps législatif programmé exceptionnel" correspondrait ainsi à la durée constatée des débats sur les grandes réformes engagées au cours des dernières législatures.

Il appartiendra au Règlement de l'Assemblée nationale de décliner et de préciser toutes ces garanties.

Après les incidents ayant marqué les séances consacrées à l'examen du projet de loi organique, en particulier celle du mardi 20 janvier au soir, je veux vous confirmer le souhait qui est le mien que la prochaine réforme de notre Règlement puisse être préparée en recherchant le consensus le plus large.

A cet effet, ainsi que vous l'avez vous-même demandé, je réunirai très prochainement le groupe de travail pluraliste sur la préparation de la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale, dont les travaux se sont interrompus à la suite du départ des députés de votre groupe le mercredi 10 décembre.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

cordialement.



Bernard ACCOYER



Projet de loi organique sur les droits du Parlement "Crédit-temps"

Monsieur François FILLON
Premier Ministre
Hôtel de Matignon
57 rue de Varenne
75007 PARIS

Paris, le 21 janvier 2009

Monsieur le Premier Ministre,

L'attitude de certains de vos soutiens a conduit hier soir à l'ouverture d'une crise politique que nous n'avons pas souhaitée. Vous avez jugé utile de réagir à cette situation inédite lors de la séance de questions au gouvernement.

Pour ma part, j'ai toujours préféré le dialogue à l'invective. En ce sens, j'ai formulé hier soir des propositions concrètes. C'est la fin de non recevoir brutale et sectaire qui leur a été opposée qui a choqué, bien au-delà des bancs de l'opposition et jusque dans les travées de l'UMP.

Vous dites être à l'origine du plus grand rééquilibrage des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif. Nous aimerions tant pouvoir vous croire. Le résultat que nous constatons, c'est une loi constitutionnelle en trompe l'œil.

Nous voulions garantir l'impartialité des organes de contrôle (Conseil constitutionnel, Conseil supérieur de l'audiovisuel, Conseil supérieur de la magistrature).

Il ne sera possible de s'opposer aux nominations qu'à une majorité des 3/5^{èmes}, ce qui concrètement rend inutile tout accord entre majorité et opposition.

Nous voulions l'indépendance des médias et la défense du pluralisme des opinions. Le président de la République a, au contraire, fait faire un bond en arrière de trente ans à la liberté de la presse en faisant dépendre de son propre pouvoir la nomination des PDG de radio France et de France télévisions.

Nous voulions des modes de scrutins démocratiques. La réforme augmente les pouvoirs du Sénat sans y rendre l'alternance possible.

.../...

Nous voulions plus de droits pour les citoyens. Nous avons défendu le référendum d'initiative populaire. La droite a rendu le mécanisme si compliqué que la procédure est dans les faits impraticable.

Nous voulions la fin du 49-3, vous l'avez maintenu une fois par session ordinaire et extraordinaire(s), pour la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale, et ce lors de chaque passage devant le parlement. Ce qui fait qu'en 2008, vous aviez la faculté de l'utiliser à 8 reprises, limitation bien limitée...

Nous voulions donner aux parlementaires un véritable pouvoir de voter des résolutions, mais leur simple discussion sera soumise à l'approbation du gouvernement.

Nous voulions plus de droits pour le Parlement. Certains droits nouveaux ont été concédés. Mais vous voulez encadrer solidement le droit d'amendement par un « crédit temps », ce qui aura pour effet de limiter les droits de l'opposition.

Au total, comment comprendre votre volonté de rééquilibrage si à chaque avancée (ordre du jour partagé, discussion du texte adopté par la commission, délai entre dépôt et examen d'un texte, étude d'impact), vous vous octroyez de nouveaux moyens de contraintes sur le législatif contrebalançant vos quelques concessions ?

Comment voulez vous que nous percevions positivement ces évolutions institutionnelles ?

J'ai malgré tout noté le ton que vous avez utilisé cet après-midi. Ce n'était pas celui auquel nous avons été habitués ces jours derniers. Alors que Jean-François Copé, président du groupe UMP a décidé de faire de son refus de toute discussion sa marque, alors que le président Accoyer n'a jamais donné de caractère concret à ses déclarations d'ouverture, vous vous dites « prêt au dialogue » afin, dites-vous, « que nous trouvions ensemble les voies d'un meilleur fonctionnement de nos institutions, par consensus ».

Je veux vous dire notre entière disponibilité pour une véritable négociation dans laquelle la majorité ne poserait aucun préalable.

Vous trouverez en annexe à cette lettre les propositions que j'ai pu faire au nom des députés socialistes, radicaux et citoyens dès hier soir. Je souhaite qu'elles puissent être traitées avec la considération due à toute opposition.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier Ministre, à l'expression de ma haute considération.



Jean-Marc AYRAULT



Projet de loi organique sur les droits du Parlement "crédit-temps"

En quoi le "crédit-temps" est-il nécessaire pour organiser le travail parlementaire ?

⇒ Parce que l'obstruction est devenu un instrument trop systématique et que cette pratique contribue à distendre le lien entre les citoyens et leurs représentants.

⇒ Avec l'ordre du jour partagé et la limitation de l'usage du 49-3, on risque un blocage de l'institution parlementaire si l'agenda des Assemblées dérive. Les parlementaires pourront organiser plus facilement leur travail entre l'Assemblée et leur circonscription et aussi mieux défendre leurs concitoyens.

Sources : Portail du Gouvernement
Premier ministre

Réponse de Jean-Marc AYRAULT
à Bernard ACCOYER
Le 16 janvier 2009

Monsieur le Président,

Vous avez écrit à l'ensemble de nos collègues pour évoquer, alors que nous discutons du projet de loi organique, du règlement de l'Assemblée nationale.

Ce courrier a un mérite, celui de mettre un terme aux illusions maintes fois entretenues sur les supposés droits nouveaux accordés à l'opposition.

Quels engagements prenez-vous ?

▮ Attribuer le temps imparti dans le cadre des débats consécutifs aux déclarations du Gouvernement pour moitié aux groupes d'opposition. Mais où est le progrès ? C'est déjà l'usage. La répartition du temps de parole lors du débat consacré à la situation au Proche-Orient, cette semaine, en témoigne.

▮ Partager à égalité de temps les questions au Gouvernement entre majorité et opposition. Vous présentez régulièrement cette mesure comme la formidable preuve de votre volonté d'ouverture. Mais quel est le progrès ? L'opposition dispose déjà de 5 questions sur 12 du fait de son poids numérique. C'est donc l'attribution d'une question supplémentaire qui devrait compenser la limitation du temps de parole sur l'ensemble des projets de lois ? L'opposition avait demandé qu'un droit de réplique au Gouvernement soit accordé au député qui l'interroge, je note que dans votre esprit, il ne saurait en être question.

.../...

▮ Reconnaître aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires le droit d'obtenir un certain nombre de commissions d'enquêtes et de missions d'information. Chacun remarquera l'imprécision de l'étendue du « droit de tirage ». Chacun appréciera également le cynisme de la proposition. Alors que vous évoquez vos « engagements pour mettre en place un statut de l'opposition », vous mélangez avec bonheur les groupes d'opposition avec les groupes minoritaires, trouvaille sémantique pour ne pas écrire « groupes de la majorité hors UMP ».

▮ Prévoir que la fonction de président ou de rapporteur de ces commissions et des missions d'information revient de droit à un membre de l'opposition. Là encore c'est l'usage constaté. Le progrès eût été de confier le rapport à l'opposition dès lors qu'elle est à l'origine de la création de la commission ou de la mission. Ici encore les droits de l'opposition dépendront de la majorité.

▮ Prévoir que toute mission d'information comprenne au moins un membre de l'opposition. On s'étonnera moins de la proposition que du fait d'avoir eu besoin de le préciser.

▮ Prévoir la multiplication par trois des « niches » parlementaires pour les groupes d'opposition et les groupes minoritaires. Quel intérêt à ce que de nouvelles propositions de lois soient inscrites à l'ordre du jour dès lors que la majorité refuse systématiquement la discussion des articles et des amendements. Là encore aucun engagement n'est pris pour que la procédure de discussion des propositions de lois soit alignée sur celle des projets de lois et permette d'aller au delà de la discussion générale.

▮ Prévoir l'inscription à l'ordre du jour de propositions de résolutions à l'initiative des groupes d'opposition et des groupes minoritaires. L'intention n'est pas mauvaise, mais les conditions d'applications dans le cadre de l'article 34-1 de la Constitution nous fondent à douter de la réalité de son application pour l'opposition dès lors que le Gouvernement peut opposer son veto à leur inscription à l'ordre du jour.

Au total, l'addition de quelques mesurette peut faire diversion, mais ne peut constituer un statut de l'opposition. Aucun droit notable nouveau n'est apparu. L'essentiel de vos propositions revient à entériner des pratiques déjà établies.

Nous sommes ouverts à un dialogue sincère pour moderniser l'institution parlementaire, mais cela ne peut passer que par des concessions réciproques réelles et la garantie absolue du respect de l'opposition.

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



Jean-Marc AYRAULT



*Projet de loi
organique
Droits du Parlement
(séance du 20.01.09)*

Groupe Socialiste de l'Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75007 - PARIS

Coordination : Pascale CHARLOTTE
Maquette - réalisation-conception : Martine TARTARE
Reprographie : Assemblée nationale
