

Le dialogue expert avec les élus

Le 28 mai 2009

VEILLE PARLEMENT n°130

Informations sur la Réforme du parlement –

mise à jour suite à la discussion du nouveau règlement

Ce document est propriété de SÉANCE PUBLIQUE - Dans le cas où ce document est transféré, merci de toujours citer la source –
Ce document sera mis à jour au fur et à mesure des déclarations sur ce thème

SÉANCE PUBLIQUE, notre métier :

- schéma directeur affaires publiques
- conseil sur stratégie de lobbying
- veilles politique et parlementaire
- audit de relations avec les élus
- stratégie parlementaire
- cartographies d'influence nationale et territoriale
- démarches de dialogue public/privé

site: www.seance-publique.com blog: www.dialogueexpert.com



SEANCE PUBLIQUE s'est engagée dans une démarche de Responsabilité Sociale d'Entreprise (RSE) autour des principaux indicateurs suivants : respect des intérêts des clients et de l'intérêt général, lutte anti-corruption, protection de l'environnement, valorisation du capital humain.

Le témoin LUCIE a été attribué le 13 juin 2008 à SEANCE PUBLIQUE SAS par l'association Qualité France Association (QFA)

SOMMAIRE

I Le point sur la réforme du Parlement.....	3
La validation du Conseil constitutionnel.....	3
Les propositions de résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée Nationale et du Sénat.....	4
II Les éléments de débats sur les points déjà appliqués.....	7
III Les éléments de débat concernant la Réforme	12
IV Annexes.....	20

I. Le point sur la Réforme du Parlement

La validation au Conseil constitutionnel

La loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution a été votée le 24 mars à l'Assemblée Nationale en seconde lecture. Suite à ce vote, le Conseil constitutionnel a été saisi le 27 mars 2009, par le Premier ministre et a validé ce texte le 9 avril, après l'avoir légèrement modifié (Décision n° 2009-579 DC).

Parmi les principales modifications apportées par le Conseil constitutionnel, celui-ci a décidé :

- de censurer la possibilité laissée au règlement des assemblées de renvoyer une proposition de résolution à une commission permanente ou à une commission spéciale (article 2)
- de supprimer la possibilité de rectifier les propositions de résolution par leur auteur jusqu'au terme de leur examen en séance (article 6)
- la réalisation des études d'impact ne doit désormais plus intervenir « *dès le début de l'élaboration* » d'un projet de loi (article 8) : le Parlement ne peut donc plus désormais exiger du Gouvernement qu'il justifie de la réalisation de cette étude dès le début de l'élaboration des projets de loi
- les différents thématiques prévues dans les études d'impact ne devront l'être qu'à condition d'être directement liées au projet de loi en question (article 8)
- censurer la disposition imposant que l'étude d'impact expose les « *orientations principales* » des textes d'application nécessaires « *et le délai prévisionnel de leur publication* » (article 8)
- censurer l'obligation de voir les « dispositions » des projets de loi de ratification d'ordonnances accompagnées d'une étude d'impact (article 11)

Le Conseil constitutionnel n'a en revanche pas touché aux articles relatifs au droit d'amendement (article 13 de la loi organique) et ce, en dépit de la demande de 60 députés SRC, qui ont adressé un certain nombre d'observations sur ce texte et ont tenté de faire modifier plusieurs aspects de cet article.

La proposition de résolution tendant à modifier le Règlement à l'Assemblée Nationale et au Sénat

Les délais de mise en application

La proposition déposée le 20 mars par le Président de l'Assemblée Nationale, Bernard ACCOYER, est entrée en lecture en séance publique le 12 mai. Sa lecture doit se terminer le 27 mai.

Au Sénat, le texte présenté par son Président, Gérard LARCHER, a été déposé 30 avril et doit être abordé en séance à partir du 2 juin.

Dans les deux cas, **l'ensemble des articles concernés prendront acte après la validation du Conseil constitutionnel**. Le Président de l'Assemblée Nationale, Bernard ACCOYER, a déclaré à ce sujet qu'il saisirait cette instance dès le vote conclu, le 27 mai au soir. Selon toute vraisemblance, le nouveau règlement entrera en vigueur à la fin de la session ordinaire (fin juin – début juillet 2009).

Parmi les modifications de la réforme du Parlement, le lien avec le Conseil économique, social et environnemental (CESE) sera précisé dès la réforme du CESE entérinée (après le vote de la loi organique). L'obligation d'études d'impacts joints aux projets de loi interviendra quant à lui à partir du 1^{er} septembre 2009.

Les enjeux

Les enjeux sont relativement différents pour les deux chambres. Tandis que **l'Assemblée Nationale se focalise principalement sur la mise en place d'un « temps global »** - issu de l'article 13 de la loi organique modifiant le droit d'amendement - **et l'absentéisme**, le Sénat ne connaît pas vraiment de grande polémique et devrait simplement trouver les bons tons concernant la présence du Gouvernement durant les travaux des commissions. La proposition de résolution présentée par Gérard LARCHER est issue d'un groupe de travail pluraliste dont les travaux ont débuté en octobre 2008 dont les conclusions ont été adoptées « *dans un esprit de convergence* », ce qui devrait assurer le calme des débats.

Le Sénat s'exonère des réformes les plus complexes puisqu'à la différence de l'Assemblée Nationale il ne modifie pas le nombre de ses commissions permanentes, n'instaure pas de limitation globale du temps d'examen, ne touche pas au droit d'amendement mais devrait instaurer au contraire une « *recherche préalable d'un consensus pour l'aménagement de la durée de la discussion des articles à la majorité des 3/5ème des voix de la Conférence des Présidents* ».

Seule réelle nouveauté au Sénat, la mise en place de nouvelles questions, à l'instar de ce qui se fait déjà à l'Assemblée Nationale :

- **les questions thématiques au Gouvernement** qui seront diffusées en direct sur France 3 et Public Sénat. Très attaché à ce nouveau rendez-vous, Gérard LARCHER précise : « *C'est l'occasion d'instaurer un dialogue plus spontané et plus réactif entre les Sénateurs et un ou plusieurs ministres d'un même pôle.* ». Ces questions, prévues par l'article 30 de la proposition de résolution présentée par Gérard LARCHER, instaureraient un questionnement plus dynamique. Ces séances de questions au Ministre, qui existe déjà seraient désormais organisées une semaine sur deux le mardi, à 16 heures 30. Elles porteraient sur un thème défini et se dérouleraient selon une procédure permettant à l'auteur de la question de reprendre la parole après la réponse du Gouvernement.

L'organisation du travail : la discussion d'un projet ou d'une proposition de loi et l'agenda hebdomadaire

L'organisation de la discussion d'un projet ou d'une proposition de loi s'articulerait sur quatre temps : (article 14)

- La Conférence des Présidents peut décider d'un débat préalable d'orientation en séance publique
- L'examen du rapport et l'établissement du texte de la commission quinze jours au moins avant le début de la séance plénière. Le travail préparatoire du rapporteur devrait voir plus associés les Sénateurs de la majorité et de l'opposition
- L'examen par la commission des amendements déposés en vue de la séance.
- Enfin, le temps de la séance plénière avec la garantie de la présentation de tous les amendements.

Le texte de Gérard LARCHER propose également un agenda du travail sénatorial visant une organisation plus efficace :

- les réunions des groupes politiques se tiendraient le mardi matin, à partir de 10 heures 30 (article 3) ;
- les réunions des commissions permanentes se dérouleraient le mercredi matin, éventuellement le mardi matin, avant les réunions de groupe et, le cas échéant, une autre demi-journée fixée en fonction de l'ordre du jour en séance publique (article 8) ;
- la commission des affaires européennes se réunirait le jeudi matin (article 18) ;
- les instances autres que les commissions permanentes et la commission des affaires européennes tiendraient leur réunion en dehors des jours et des heures où le Sénat tient séance (article 8).

II. Les éléments de débats sur les points déjà appliqués

Plusieurs aspects de la réforme du Parlement sont appliqués depuis le 1^{er} mars. La nouvelle organisation des travaux a d'ores et déjà suscité des réactions de la part des parlementaires et des membres du Gouvernement. Les deux principales mesures concernent le travail des commissions sur les projets de loi et l'ordre du jour partagé

L'ordre du jour partagé

Désormais, l'ordre du jour est « partagé » entre l'exécutif et le législatif. L'article 48 de la Constitution « accorde » deux semaines de séances sur quatre à l'ordre du jour fixé par le Gouvernement, les deux autres revenant au Parlement.

Les groupes de l'opposition disposent ainsi de plus de temps pour présenter des propositions ou des résolutions à leur seule initiative. Parmi les deux semaines « laissées » au Parlement, une sera réservée au contrôle par le Parlement, de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques, l'autre verra l'examen des propositions de loi.

Les propositions de loi peuvent être soumises à l'avis du conseil d'État à la demande du Président de l'Assemblée ou du sénat et après accord de l'auteur.

Un jour de séance par mois, l'ordre du jour est arrêté par initiative des groupes d'opposition et des groupes minoritaires dans chaque assemblée

Une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires, la priorité est donnée aux questions parlementaires et réponses du Gouvernement.

- un mois parlementaire type au Sénat depuis le 1er mars 2009

- Semaine 1 : Projets de loi
- Semaine 2 : Projets de loi
- Semaine 3 : Contrôle et évaluation des politiques publiques
- Semaine 4 : initiative parlementaire avec la journée du jeudi pour l'opposition

- une semaine parlementaire type à l'Assemblée nationale depuis le 1er mars 2009

- Semaine 1 : Projets de loi
- Semaine 2 : Projets de loi
- Semaine 3 : initiative parlementaire avec la journée du jeudi pour l'opposition
- Semaine 4 : Contrôle et évaluation des politiques publiques

La possibilité accordée au Parlement de décider de l'ordre du jour durant deux semaines est d'ores et déjà remis en cause. En effet le Président du Groupe UMP, Jean-François COPE, a d'ores et déjà rétrocedé une journée au Gouvernement, lui permettant de faire passer une seconde fois, le projet de loi création et internet. Des craintes de voir ce scénario se répéter à plusieurs reprises se sont multipliées.

A l'inverse, la semaine de contrôle est décriée par des personnalités de la majorité comme faisant perdre du temps de travail effectif, voire pouvant engendrer un « retour à l'instabilité gouvernementale de la IVe République » (Jean-Louis DEBRE dans la Parisien).

La discussion en séance porte sur le texte adopté en commission

Une des mesures les plus emblématiques de la réforme du Parlement réside dans l'article 17 de la loi constitutionnelle du 23 juillet modifiant l'article 42 de la Constitution : celle-ci stipule que la discussion des projets et des propositions de loi porte désormais sur le texte adopté par la commission et non plus sur le projet du gouvernement. Cela impliquera un dialogue plus important entre les membres du Gouvernement qui devront dialoguer avec les commissions afin de défendre leur point de vue.

L'article 42 de la Constitution précise que ce processus ne concerne pas les projets de révision constitutionnelle, les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale.

Une mesure qui suscite déjà des critiques

Deux sujets majeurs portent déjà un certain nombre de critiques :

- le Gouvernement a la possibilité de déposer des amendements en séance publique afin de s'opposer aux modifications apportées par la Commission, ce qui revient pour certains à remettre en cause le travail parlementaire effectué en commission
- le délai de transmissions des travaux en commission ne permet pas un travail suffisant d'analyse des modifications
- le timing de dépôt d'amendements par le Gouvernement en séance publique ne permettrait pas une étude approfondie de ces amendements

Il est à noter que concernant le point relatif au délai de transmissions des travaux en commission, cette difficulté est due à la procédure d'urgence (désormais procédure accélérée) dont a bénéficié le projet de loi HPST. Plusieurs parlementaires de l'opposition craignent d'ailleurs que cette démarche se généralise, ce qui pourrait avoir deux avantages pour le Gouvernement :

Le rôle accru des commissions dans la production d'un projet de loi s'est manifesté lors de la lecture au Sénat de la loi HPST déposé le 18 mars et dont le texte de la Commission des affaires sociales a été déposé le 6 mai.

Cette « première », sur un texte d'une telle envergure, a mis en exergue plusieurs limites dans l'application concrète de cette mesure.

Plusieurs sénateurs se sont plaints en séance des conditions de travail imposées par cette modification du processus parlementaire.

Ainsi, le 14 mai, en plein étude de l'article 5, le Sénateur Guy FISCHER (CRC Rhône-Alpes) a interpellé Roselyne BACHELOT : « *Alors que nous avons d'ores et déjà commencé l'examen de l'article 5, nous découvrons que de nouveaux amendements viennent d'être déposés* » relayé aussitôt par Jean-Pierre GODEFROY (SOC Manche) « *Madame la Ministre, je ne peux qu'appuyer les propos de mon collègue Guy FISCHER. Hier [...] j'ai pris soin de vous expliquer à quel point nous travaillions déjà dans des conditions difficiles. À l'évidence, celles-ci se sont encore dégradées ! Nous voyons régulièrement apparaître des amendements du Gouvernement, dont la plupart visent à remettre en cause le texte voté par la commission. Certes, en agissant ainsi, le Gouvernement est dans son droit, mais encore faut-il que nous ayons le temps d'étudier ses nouvelles propositions ! Se voir contraints de suspendre la séance parce que des amendements viennent d'être déposés sur un article dont nous venons de commencer l'examen, c'est tout à fait inacceptable !* »

Jean-Pierre GODEFROY a continué en mettant en avant les différences dans les moyens et le temps disponibles pour les Sénateurs par rapport au Gouvernement dans l'étude des amendements déposés par ce dernier : « *Mme la ministre a pu travailler ses amendements avec ses collaborateurs, ce qui est normal. Le président, le rapporteur et les administrateurs de la commission ont sans doute eu le temps de les examiner aussi. Quant à nous, nous sommes censés nous prononcer sur ces amendements sans pouvoir mener aucune investigation préalable. Nous allons devoir juger sur pièce.* »

Puis **Jean-Pierre CHEVENEMENT est intervenu sur les problèmes de délais de remise des rapports en commission et sur le comportement du Gouvernement** « *Puisque, désormais, nous sommes amenés à débattre sur le texte adopté par la commission, ce qui déjà comporte certains inconvénients, comme nous venons de le voir : ainsi, les rapports des commissaires nous parviennent très tardivement. Mais, alors que cette réforme était censée renforcer les droits du Parlement, force est de constater que, en termes de démocratie, nous avons régressé ! Proposer, comme vous le faites, d'en revenir à votre texte initial, c'est détruire le travail effectué tant en commission qu'en séance, c'est contredire l'esprit de la réforme institutionnelle [...], dont l'objectif affiché était tout de même de donner au Parlement un droit de regard sur les textes d'origine gouvernementale.* »

La Ministre de la Santé et des sports, alors en séance, a tenu à intervenir sur le comportement du Gouvernement : « *Il est tout à fait normal que le Gouvernement puisse défendre ses amendements afin de définir sa position. C'est le point très important qui a changé avec la réforme*

constitutionnelle. Auparavant, c'est vous qui étiez en position seconde : le texte du Gouvernement était examiné en séance publique et vous aviez le pouvoir d'amender. C'est désormais le texte de la commission qui est examiné, et le Gouvernement a le pouvoir d'amender.[...] Heureusement que le Gouvernement peut encore défendre la philosophie de son texte devant le Parlement et n'est pas pieds et poings liés par les décisions de la commission ! Sinon, la démocratie marcherait sur la tête ! »

Elle est également intervenue sur le délai accordé, de fait, aux parlementaires pour étudier les amendements du Gouvernement en séance publique : « Il vous appartiendra [...] d'adopter ou non ces amendements. [...] les dispositions en cause ne surgissent pas au dernier moment. Nous les avons déjà largement examinées. Elles ont été débattues par la commission des affaires sociales et dans bien d'autres enceintes. M. le président de la commission et M. le rapporteur vont donc faire un travail de réglage, mais le Gouvernement garde, bien entendu, la possibilité de définir sa position en proposant des amendements. »

Le 12 mai, également en lecture du projet de loi HPST, Bernard CAZEAU (SOC Dordogne), s'est lui aussi plaint sur les amendements du Gouvernement : « Vous naviguez à vue. Au mépris des droits du Parlement, vous vous apprêtez à imposer des amendements gouvernementaux en contradiction avec vos orientations initiales, dans le dos de l'Assemblée nationale...C'est une belle illustration de la réforme constitutionnelle de 2008, qui prétendait renforcer le droit d'initiative, d'information et d'examen des parlementaires ! Nous voilà revenus au bon vieux temps des godillots... »

La présence des Ministres en Commission

*La même journée, **la question de la présence des Ministres durant les travaux de la Commission saisie sur le fond a été abordée.** Le Sénateur Jean DESESSARD (SOC Paris) fait ainsi remarquer : « Ce fut une première : à l'occasion de ce projet de loi, nous avons expérimenté la réforme du fonctionnement du Parlement qui permet aux ministres de participer aux débats de la commission. Pendant quatre jours, installée derrière une petite table, dans la petite salle de la commission des affaires sociales, Mme la ministre a donc participé aux débats et a donné son avis lorsque cela semblait nécessaire. Il paraît que cela renforce le pouvoir du Parlement ! (Rires sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.) Pour ce qui est des droits de l'opposition, nous n'avons pas l'impression qu'ils aient été renforcés : les réponses positives du rapporteur ont toujours été aussi rares, les débats ne sont pas publics, nous parlons dans le vide ! »*

Le 19 mai, lors de l'examen du projet de loi, modifié par le Sénat, de programmation relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement par la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire de l'Assemblée Nationale, la question de la présence du Ministre a également été abordée. A l'inverse, celle-ci fut saluée comme un progrès majeur.

Le Député François BROTTE (SRC Isère) s'est félicité de voir les Ministres présents en commission. Le Président de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, Patrick OLLIER, a rappelé que le Gouvernement peut désormais participer aux travaux de la Commission « *comme il l'entend* ». Et de rajouter « *Didier MIGAUD [Président la Commission des finances] a confirmé que le Gouvernement pouvait être entendu à sa demande, sans être obligé d'être constamment présent.* »

Jean-Louis BORLOO, Ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, a confirmé cette position du Gouvernement : « *Le principe est celui de la liberté de chacun : liberté du Gouvernement d'assister aux travaux des commissions ; liberté des commissions d'entendre les ministres quand elles le souhaitent. Cette liberté des commissions suppose que le Gouvernement n'est pas soumis à l'obligation d'être présent en permanence. Nous nous sommes organisés pour être à votre disposition.* »

III. Les éléments de débat concernant la Réforme

THEMES	TITRE	NOM	COMMENTAIRES
INTERIEUR / Politique / Vie parlementaire	Absentéisme des députés : difficiles sanctions	<p>ACCOYER Bernard (Député de Haute-Savoie)</p> <p>APPARU Benoist (Député de la Marne)</p> <p>CUQ Henri (Député des Yvelines)</p>	<p>Suite de "l'affaire Hadopi", le débat sur les sanctions financières à l'encontre des députés absentéistes est réapparu. Interrogé, Bernard ACCOYER a réaffirmé ce qu'il dit depuis 2007 : il "appliquera" les sanctions lors "d'absences trop nombreuses ou injustifiées" une fois que la réforme du travail parlementaire sera passée.</p> <p>Le Député Benoist APPARU (UMP Marne) fait valoir l'effet dissuasif de telles mesures "si on joue la transparence jusqu'au bout et qu'on publie tous les ans la liste des élus pénalisés".</p> <p>Le Député Henri CUQ (UMP Yvelines) ne s'est pas exprimée en faveur de cette mesure "On n'est pas en classe de maternelle. Ce n'est pas l'incapacité d'un secrétaire d'État aux Relations avec le Parlement à faire son travail qui doit dicter l'éventualité de sanctions sur les députés."</p> <p>Source : Les Echos du 15 avril</p>
INTERIEUR / Politique / Politique	COPE "Nous devons revoir nos méthodes de travail"	COPÉ Jean-François (Député de Seine-et-Marne)	<p>Le Député Jean-François COPE (UMP Seine-et-Marne) et Président du groupe UMP à l'Assemblée Nationale revient sur "l'affaire Hadopi" en aborde la sanction financière à l'encontre des députés absentéistes. Il déclare " Il faut aborder cette question sans aucun tabou. [...] Il faudra probablement modifier notre règlement intérieur sur ce point, car les textes qui existent ne sont plus adaptés. Il faut réfléchir à une nouvelle formule".</p> <p>Il a cependant relativisé la systématisation de cette forme de coercition "La sanction financière doit rester extrême, Le vrai sujet, c'est de revoir nos méthodes de travail."</p> <p>Source : Interview de Jean-François COPE le 15 avril dans le Figaro</p>

<p>INTERIEUR / Politique / Vie parlementaire</p>	<p>ACCOYER annonce "une mission pluraliste sur le cumul de mandats"</p>	<p>ACCOYER Bernard (Député de Haute-Savoie)</p>	<p>Le Président de l'Assemblée Nationale Bernard ACCOYER s'est exprimé sur le rejet de la loi Hadopi "La réalité est qu'il y a eu un vote, et que ce vote a rejeté les conclusions de la commission mixte paritaire. [...] C'est un vote du Parlement et celui-ci s'impose." Il dédouane également le Président de séance et Alain NERI (SOC Puy-de-Dôme) "Le président de séance est indépendant et ne fait pas de votes. [...] Il est inacceptable de ne pas admettre que la présidence de séance se déroule dans la sérénité et qu'elle est toujours respectée." Il réfute également l'accusation d'absentéisme actuellement adressée à l'encontre des députés : "Je ne peux pas laisser dire que les parlementaires ne travaillent pas : ils travaillent beaucoup. Et s'ils ne travaillent pas, la sanction pour eux est de ne pas être réélu". La revalorisation du travail parlementaire passera selon lui par de nouvelles "initiatives" et mettra en place "une mission pluraliste pour réfléchir aux cumuls de mandats, de fonctions et au statut de l'élu." Source : le Figaro du 17 avril</p>
<p>INTERIEUR / Politique / Vie parlementaire</p>	<p>COPE flatte ses députés</p>	<p>COPÉ Jean-François (Député de Seine-et-Marne)</p>	<p>Dans son livre "Un député, ça compte énormément", le député Jean-François COPE (UMP Seine-et-Marne) donne son analyse de la vie parlementaire en soulignant deux problèmes récurrents : l'obstruction et l'absentéisme "parce que siéger est trop souvent synonyme de perte de temps". Il affirme notamment sa volonté de voir se mettre en place un "hyper-parlement" dans lequel siégerait un "hyper-député". Source : le Parisien</p>

<p>INTERIEUR / Politique / Vie parlementaire</p>	<p>Présence des ministres obligatoire</p>	<p>Conseil constitutionnel</p>	<p>Le Conseil constitutionnel a validé dans son ensemble la loi réformant le travail législatif ne modifiant aucun des aspects principaux de ce texte qui avait mis en émoi l'Assemblée Nationale en janvier dernier. Concernant le temps global, les membres du Conseil constitutionnel ont estimé que le texte n'impliquait pas de "limites inconstitutionnelles à l'exercice du droit d'expression et d'amendement des membres du Parlement".</p> <p>En revanche, celui-ci a estimé que les Ministres devaient être présents "à chaque étape de la procédure législative" de leur projet de loi.</p>
<p>INTERIEUR / Politique / Vie parlementaire</p>	<p>L'Assemblée a du mal à s'émanciper</p>	<p>COPÉ Jean-François (Député de Seine-et-Marne)</p> <p>ESTROSI Christian (Député des Alpes-Maritimes)</p>	<p>La semaine d'initiative parlementaire est censée permettre aux députés de présenter leurs propres textes de loi. Mais lors de sa deuxième vague, à compter du 29 avril, le Président du groupe UMP Jean-François COPE (UMP Seine-et-Marne) a rétrocedé au gouvernement la journée de mercredi afin de lui permettre de présenter le projet création et Internet rejeté mi-avril.</p> <p>De même, la proposition de loi sur les bandes voulue par le chef de l'Etat passera par un député, Christian ESTROSI (UMP Alpes-Maritimes), ce qui fut contraint pour des raisons d'agenda : "Il n'y avait plus de place dans l'ordre du jour pour ajouter un texte d'origine gouvernementale avant l'été, confie un membre de cabinet ministériel. On était obligé de passer par un député" confie un membre de cabinet ministériel.</p>
<p>INTERIEUR / Politique / Vie parlementaire</p>	<p>Le mal endémique du Parlement</p>	<p>GIRARD Christophe (Adjoint au maire de PARIS chargé de la culture Conseiller de Paris)</p>	<p>Le rejet de la loi Hadopi alors que le texte avait été voté au Parlement et au Sénat est un mauvais signe concernant l'état de notre démocratie. Le cumul des mandats reste une exception française et se voit généralement justifié par la nécessité, pour bien légiférer et contrôler l'action du gouvernement, de conserver un lien avec les territoires administrés afin de rester au plus proche des préoccupations des citoyens.</p> <p>C'est oublier que les députés ne sont pas élus pour représenter les territoire et la population d'une circonscription : ils représentent la nation tout entière et ont la responsabilité de voter la loi.</p>

<p>INTERIEUR / Politique / Vie parlementaire</p>	<p>KAROUTCHI : "Si le Président avait voulu ma démission, elle lui était acquise"</p>	<p>KAROUTCHI Roger (Secrétaire d'État aux relations avec le parlement)</p>	<p>Nicolas SARKOZY a manifesté sa colère suite au rejet de la loi "Création et Internet" à l'Assemblée Nationale. Roger KAROUTCHI, Secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement, comprend "ce mouvement de colère" et déclare avoir "pensé à démissionner".</p> <p>Il met cependant en évidence le manque de parlementaires présents en séance et souligne que "les règlements de l'Assemblée et du Sénat prévoient des sanctions financières en cas d'absences répétées, mais ils ne sont pas appliqués. C'est un tort". Il considère également que cela relance le débat sur le mandat unique : je n'étais pas et je ne suis toujours pas pour le mandat unique, mais il faut trouver des méthodes de travail qui fassent que la présence ne se résume pas aux mardis et aux mercredis après-midi.</p> <p>Source : Le Monde du 13 avril</p>
<p>INTERIEUR / Politique / Vie parlementaire</p>	<p>Le référendum d'initiative minoritaire</p>	<p>DE BÉCHILLON Denys (Membre du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République Professeur des Universités, agrégé de droit public, à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour)</p>	<p>La réforme constitutionnelle a permis la mise en place d'un nouvel outil impliquant le peuple français : un dixième des électeurs réunis ensemble peuvent soutenir une proposition de loi rédigée par un cinquième des membres du Parlement afin que le Président de la République le soumette au suffrage universel.</p> <p>D'aucuns ne voient dans ce système qu'un gadget, d'autres la porte ouverte vers des dérives démagogiques d'une démocratie participative. La question reste en tout cas posée du contexte et des sujets relatifs à son utilisation. Il est également possible de s'interroger sur le rôle joué par les acteurs de la société civile.</p> <p>Enfin, la question de la gestion technique et de la vérification des signataires qui incombe aux puissances publiques reste également posée.</p>

<p>INTERIEUR / Politique / Vie parlementaire</p>	<p>Roger KAROUTCHI déplore "la guéguerre des deux assemblées"</p>	<p>KAROUTCHI Roger (Secrétaire d'État aux relations avec le parlement)</p>	<p>En pleine étude de la proposition de résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale, le secrétaire d'État aux relations avec le parlement, Roger KAROUTCHI est revenu sur la polémique intervenue ; certains députés estimant que le Sénat prenait un "poids excessif".</p> <p>Selon lui "il n'y a pas d'excès de pouvoir du Sénat" "pas plus que de l'Assemblée, les deux assemblées fonctionnent normalement".</p> <p>Il a ainsi fait remarquer "Depuis l'installation de la République et encore plus depuis 1958, le fonctionnement de la République est fondé sur le bicamérisme avec pour les deux assemblées la capacité de débattre des lois, la capacité d'être saisies en premier sur la plupart des textes".</p> <p>Source : Déclarations de Roger KAROUTCHI le 14 mai</p>
<p>INTERIEUR / Politique / Vie parlementaire</p>	<p>Règlement de l'Assemblée : l'examen du "temps global" reporté</p>	<p>AYRAULT Jean-Marc (Professeur des Universités, agrégé de droit public, à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour)</p>	<p>Le Président de l'Assemblée Nationale Bernard ACCOYER a décidé de reporter à la demande générale l'examen du temps global fixé à l'avance pour les débats. L'étude de ces articles a été reportée à la dernière semaine de mai.</p> <p>Le Député Jean-Marc AYRAULT (SRC Loire-Atlantique) et Président du groupe socialiste a déclaré que "l'objectif est d'arriver à un bon compromis". Il a demandé de mettre "à profit le temps qu'on nous donne pour réfléchir à la manière de rapprocher les points de vue", appelant notamment les parlementaires à "faire des efforts pour aller l'un vers l'autre".</p> <p>Il a également déclaré espérer que "le changement de climat permette d'aboutir à une véritable négociation qui associe l'ensemble des groupes autour d'un projet consensuel.. comme c'est le cas au Sénat".</p> <p>Source : Déclarations de Jean-Marc AYRAULT</p>

INTERIEUR / Politique / Vie parlementaire	Absentéisme: Georges TRON ne cotisera plus à l'UMP si la sanction est maintenue	TRON Georges (Député de l'Essonne)	<p>Le Député Georges TRON (UMP Essonne) est revenu sur la nouvelle sanction financière votée dans le règlement de l'Assemblée pour combattre l'absentéisme. Selon lui, avec cette sanction "on est entrés dans le cycle de la bêtise". Il estime que l'amendement voté en ce sens est "scandaleux".</p> <p>Il a déclaré qu'il ne verserait plus sa cotisation au groupe UMP, d'un montant comparable à l'amende prévue par le Règlement, si cet amendement n'était pas retiré.</p> <p>Source : Déclarations de Georges TRON le 14 mai</p>
INTERIEUR / Politique / Vie parlementaire	L'absentéisme pénalisé	WARSMANN Jean-Luc (Député des Ardennes)	<p>Les conséquences du rejet de la loi "création et Internet" faute de députés, se sont rapidement fait sentir : le Président de la Commission des Lois, Jean-Luc WARSMANN (UMP Ardennes) a fait adopter deux dispositions visant à faire venir en commission des députés, où leur présence est déjà obligatoire. La première vise à publier sur Internet la liste des présents, la seconde prévoit une sanction financière de 25% de l'indemnité de fonction, dès lors que l'élu aura plus d'absence injustifiée par mois en réunion de commission.</p> <p>Source : la Parisien du 11 mai</p>
INTERIEUR / Politique / Vie parlementaire	"Vouloir la fin des députés godillots oblige à être présents en séance"	COPE Jean-François (Député de Seine-et-Marne)	<p>Le Président du Groupe à l'Assemblée Nationale, Jean-François COPE (UMP Seine-et-Marne) s'est exprimé sur la loi création et Internet et sur les possibilités de remédier au revers vécu par son groupe. Il estime nécessaire de "mettre en place un système de mobilisation strict afin que les députés UMP soient en séance de manière structurée et organisée".</p> <p>Source : Les Echos du 28 avril</p>

<p>INTERIEUR / Politique / Vie parlementaire</p>	<p>LARCHER une réforme consensuelle su Sénat</p>	<p>LARCHER Gérard (Sénateur des Yvelines) RAINCOURT Henri de (Sénateur de l'Yonne)</p>	<p>Le Président du Sénat, Gérard LARCHER, met en place la réforme du Règlement au sein de Chambre qu'il préside. Moins polémique qu'à l'Assemblée Nationale, cette modification implique néanmoins des arbitrages fins et des négociations serrées. Au final, la Réforme doit permettre de "rendre encore plus forte la vie démocratique au Sénat" explique Gérard LARCHER.</p> <p>Parmi les principaux changements, le texte étudié en séance publique sera celui issu des travaux en commission et non plus le texte directement présenté par la Gouvernement. Cette mesure obligera les ministres à défendre leur texte directement en commission.</p> <p>Ceux-ci assisteront également aux délibérations des commissions et aux votes des sénateurs présents. Cette disposition inquiète certains sénateurs qui doutent de l'indépendance qui leur sera laissé.</p> <p>"Je comprends cette inquiétude, mais la possibilité, pour les ministres, d'assister aux délibérations de la commission me paraît indispensable." a explique Henri de RAINCOURT (YUMP Yonne), Président du groupe UMP au Sénat.</p> <p>Source : Le Figaro du 6 mai</p>
<p>INTERIEUR / Politique / Vie parlementaire</p>	<p>A l'Assemblée, les nouveaux groupes attendront</p>	<p>GOULARD François (Député du Morbihan)</p>	<p>L'Assemblée Nationale a voté un amendement communiste qui abaisse de 20 à 15 le nombre de parlementaires nécessaires à la constitution d'un groupe. Cette possibilité offerte devrait pourtant rester lettre morte pour le moment puisque ni les communistes, ni les radicaux de gauche, ni les villepinistes ne semblent prêts à constituer un groupe autonome. Les socialistes ne sont pas intervenus lors du débat sur cet amendement, ce qu'a tenté de justifié Jean-Marc AURAUULT : "On a voté cela parce qu'on nous fait toujours le procès d'être les gros groupes qui refusent les petits. On n'est pas magnanimes, mais réalistes."</p> <p>De même, à droite, la création de nouveaux ne semble pas à l'ordre du jour "On ne fait pas un groupe par humeur. Et nous ne contestons pas le fonctionnement du groupe UMP, qui nous donne une grande liberté." précise François GOULARD (UMP Morbihan).</p> <p>Source : le Figaro du 15 mai</p>

INTERIEUR / Politique / Vie parlementaire	Le PS veut "avancer vers une solution minimale"	AYRAULT Jean-Marc (Député de Loire- Atlantique)	<p>L'Assemblée Nationale doit aborder le 26 mai le point le plus controversé de la réforme du règlement abordant la question du droit d'amendement. Les députés socialistes se sont déclarés dans un communiqué "ouverts à toute nouvelle rencontre qui permettrait d'avancer vers une solution minimale". Ils estiment également qu'à leur "main tendue, il n'a été répondu que par le mépris du groupe UMP et de son président Jean-François COPE".</p> <p>S'exprimant également sur la procédure d'urgence, ils déclarent souhaiter "que le gouvernement ne puisse disposer à la fois de la procédure d'urgence (qui supprime la deuxième lecture) et du dispositif de temps régenté". "L'addition de ces deux mécanismes conduirait à interdire tous vrais débats à l'Assemblée et à les renvoyer au Sénat qui lui n'a pas adopté ces contraintes".</p> <p>Source : Communiqué du groupe SRC de l'Assemblée Nationale le 25 mai</p>

IV. ANNEXE

Observations adressées par 60 parlementaires au Conseil constitutionnel

Monsieur le Président,

La loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution porte directement atteinte au droit d'amendement des représentants de la Nation. Pour cette raison les députés socialistes souhaitent porter la contestation juridique de ce texte devant votre juridiction. Cette saisine constitue le recours des parlementaires de l'opposition pour tenter de faire respecter les principes, droits et libertés de valeur constitutionnelle et ainsi d'imposer à la majorité les limites résultant notre loi fondamentale. Telle est la mission que votre juridiction a fait le choix d'assurer depuis la grande décision "liberté d'association" de 1971. C'est le fonctionnement de notre système parlementaire qui se trouve aujourd'hui altéré par ce projet de loi organique. Les imprécisions et les lacunes de ce texte exposent les parlementaires de l'opposition à une application arbitraire des nouvelles règles de la procédure législative. Il vous appartient à cet égard de rappeler les garanties dont devront bénéficier les groupes minoritaires et chaque parlementaire dans le cadre de la "procédure impartissant des délais" prévue à l'article 13 de ce texte.

Le déroulement de la procédure d'examen de ce projet de loi organique est à bien des égards révélateur des dangers d'un renforcement important des droits de la majorité au détriment de ceux de l'opposition. La détermination de la majorité à l'Assemblée nationale a conduit cette dernière à interpréter les règles de fonctionnement des assemblées dans son intérêt propre, déclarant irrecevable plus d'un millier d'amendements de l'opposition sur le fondement de bases juridiques incertaines voire inexistantes, appliquant de manière abusive l'article 44-2 de la Constitution aux sous-amendements de l'opposition, refusant même le dépôt de sous-amendements lorsqu'elle les estimait inopportuns.

La démocratie implique de permettre un dialogue au sein des assemblées parlementaires entre la majorité et l'opposition. Ce dialogue suppose l'instauration de garanties minimales de la minorité afin qu'elle soit en mesure de faire entendre sa voix.

Tel est l'objet de la présente saisine qui vise à obtenir de votre juridiction le rappel ferme à la majorité qu'elle ne peut faire l'économie du respect de la loi fondamentale.

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

Jean-Marc AYRAULT

Monsieur le Président du Conseil constitutionnel, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel, nous avons l'honneur de vous déférer, conformément au premier alinéa de l'article 61 de la Constitution, la loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. A l'appui de cette saisine, nous développons les griefs suivants :

SUR LA RECEVABILITE DE CETTE SAISINE

Cette saisine se fonde sur l'article 61 alinéa 1er de la Constitution. Parce que cette disposition constitutionnelle impose la soumission des lois organiques à votre juridiction, il était nécessaire de définir les modalités de votre saisine. A cet effet, l'article 17 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 prévoit que "les lois organiques adoptées par le Parlement sont transmises au Conseil constitutionnel par le Premier ministre", sans exclure toutefois explicitement la recevabilité de saisine émanant des autres autorités visées à l'article 61 de la Constitution, et notamment pour cette raison simple que l'ensemble des voies de recours actuelles prévues par cet article n'étaient pas toutes déterminées en 1958. Votre juridiction a certes eu l'occasion de se prononcer sur cette question puisque dans une décision 92-305 DC vous avez considéré que cette procédure de saisine "est exclusive de toute autre procédure ; qu'elle fait ainsi obstacle à ce que le Conseil constitutionnel puisse être saisi d'une loi organique sur le fondement du deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution". Nous ne doutons cependant pas que la sagesse vous portera à reconsidérer ce point de votre jurisprudence. En effet, dans la mesure où la Constitution impose le contrôle des lois organiques par votre juridiction, il importe que vous puissiez être saisi de ces textes afin de palier une éventuelle carence du Premier ministre. Ainsi serait-il opportun d'admettre, lorsque votre contrôle est constitutionnellement imposé, la recevabilité de toute saisine, y compris émanant de citoyen, afin de garantir ces contrôles obligatoires et in fine le respect de la Constitution.

SUR LA PROCEDURE

Cette loi a été examinée et votée dans des conditions marquées par la violation du principe de sincérité et de clarté de la procédure législative consacré, notamment, par les articles 6 de la Déclaration de 1789 et 3 de la Constitution de 1958 ainsi que par la violation du droit d'amendement et de sous amendement protégé par l'article 44 de la Constitution.

1) L'irrecevabilité opposée à plus de 1000 amendements.

Au-delà de cette donnée quantitative, il n'est pas inutile de souligner que les fondements juridiques de ces déclarations d'irrecevabilités sont soit douteux, soit dénués de toute base légale.

Si les irrecevabilités prononcées sur le fondement de l'article 40 de la Constitution ne prêtent pas à discussion, tel n'est pas le cas de celles prononcées sur la base de l'article 127 du règlement de l'Assemblée nationale qui permet de déclarer recevables des amendements qui ne présenteraient pas un caractère organique. Si cette base légale n'est pas mise en doute, son application arbitraire par le Président de l'Assemblée semble pour le moins discutable. Il appartient en effet à ce dernier d'apprécier le caractère organique des amendements déposés par l'opposition et de trancher cette question sans que cette

dernière ne puisse à aucun moment faire valoir ces arguments. Ont ainsi notamment été déclarés irrecevables au titre de cet article du Règlement de l'Assemblée nationale des amendements proposant que "les groupes parlementaires de la majorité et de l'opposition disposent d'un temps de parole égal dans les questions d'actualité", que soit crée "un droit de réplique pour les parlementaires", que soit créée "pour chaque projet de loi une fonction de contre-rapporteur, doté des mêmes fonctions que le rapporteur, choisi par la commission et appartenant obligatoirement à l'opposition" et enfin que soit conférer "de droit la fonction de président ou celle de rapporteur à l'opposition lors de la création d'une commission d'enquête parlementaire". Le dépôt de ces amendements était destiné à permettre une discussion relative aux droits des parlementaires de l'opposition en contrepartie des restrictions de ceux-ci dans le cadre de la présente loi organique.

Si de telles dispositions peuvent trouver leur place dans les règlements des assemblées, on peut constater que tel est également le cas de la procédure prévue à l'article 13 de cette loi qui était présente dans le règlement de l'Assemblée jusqu'en 1969. Ainsi, les règles de recevabilité fixées par l'article 127 du RAN ont fait l'objet d'une interprétation variable selon que les amendements étaient issus de la majorité ou de l'opposition. En outre, en vertu de votre jurisprudence, rien n'interdit au législateur organique d'adopter des dispositions ne revêtant pas un caractère organique. En effet, lorsqu'une loi organique comporte des dispositions qui ne relèvent pas de la matière organique mais de la loi ordinaire, le Conseil "déclasse" ces dispositions mais ne les censure pas (voir notamment les décisions 87-234 DC du 7 janvier 1988 et 99-410 DC du 15 mars 1999). Rien n'interdit donc mutatis mutandis à la loi organique de contenir des dispositions qui relèveraient du règlement des assemblées. Reste désormais à savoir si l'interprétation par la majorité de la notion de "disposition de nature organique" est conforme à celle définie par votre juridiction. Enfin, d'autres amendements ont été déclarés irrecevables parce qu'ils constituaient, aux yeux de la majorité, une "injonction au Gouvernement". Après bien des recherches, les auteurs de la présente saisine n'ont trouvé nul trace d'une base légale constitutionnelle, organique ou réglementaire évoquant un tel motif. Il n'est d'ailleurs pas anodin que le recueil statistique de l'Assemblée, dans sa rubrique "origine et sort des amendements", qui énumère les motifs d'irrecevabilité et la fréquence de leur utilisation, ne fasse aucunement mention d'une irrecevabilité fondée sur un tel motif. Cela semble juridiquement contestable au nom du "principe de légalité" sur lequel est fondée votre jurisprudence en matière de "sécurité juridique". Vous disposez à cet égard de l'occasion de rappeler que les restrictions apportées aux droits fondamentaux, doivent être "prévues par la loi" et interprétées de manière stricte.

2) L'application juridiquement contestable de l'article 44 alinéa 2 aux sous-amendements déposés durant l'examen du texte en séance publique A deux reprises, le Gouvernement a fait usage de l'article 44 alinéa 2 de la Constitution pour s'opposer à l'examen de sous-amendements déposés par l'opposition. La Constitution prévoit en son article 44 alinéa 2 que le Gouvernement dispose de la faculté de déclarer irrecevables des amendements qui n'auraient pas fait l'objet d'un examen en commission. L'application de cette disposition aux sous-amendements est particulièrement contestable car - ici encore - toute limitation d'un droit fondamental doit être interprétée de manière stricte. L'interprétation extensive d'un tel article conduirait en effet à réduire à néant le droit dont dispose chaque parlementaire de déposer des sous-amendements en cours d'examen du texte en séance publique. En effet, le dépôt de ses sous-amendements répond à l'évolution des débats en séance. Par le passé, votre juridiction a semblé juger qu'une telle interprétation n'était pas conforme à la Constitution, sans toutefois conclure à la nécessité d'une censure fondée sur ce seul motif (votre décision 2006-535 DC). Dans le cas présent, cette irrégularité a conduit à repousser sans débat des centaines de sous amendements et se conjugue à beaucoup d'autres irrégularités. Si chacun de ces griefs, envisagés isolément, ne vous apparaît pas de nature à justifier une censure, vous jugerez sans doute que le cumul de ces irrégularités a revêtu un caractère substantiel entachant de nullité la procédure législative. Le droit d'amendement que les députés tiennent de l'article 44 de la Constitution a été

fondamentalement remis en cause. Les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire (votre décision 2005-526 DC du 13 octobre 2005) et, en particulier, les articles 6 de la Déclaration de 1789, et 3 de la Constitution sont de surcroît méconnus.

SUR LE FOND

L'article 13 de cette loi constitue le cœur de ce projet précisément parce qu'il s'agit de la disposition qui suscite le plus d'interrogations eu égard à sa conformité à la Constitution. La possibilité de mettre en oeuvre un temps législatif programmé, consacrée par cet article, est en effet susceptible de porter directement atteinte au droit d'amendement des parlementaires. Or, le Conseil constitutionnel a eu plusieurs fois l'occasion de rappeler que les lois organiques devaient respecter l'ensemble des principes et règles de valeur constitutionnelle (voir notamment la décision 2000-427 DC du 30 mars 2000) et nul ne contestera le caractère fondamental du droit d'amendement.

1) Un article contraire à la lettre et à l'esprit de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008

Nous soutenons tout d'abord que le législateur organique a outrepassé le cadre de l'habilitation fixé par le constituant. Les limites apportées à un droit de valeur constitutionnelle peuvent-elles résulter d'une loi organique sans que la loi constitutionnelle ne l'y habilite expressément ? Voilà la question à laquelle il vous appartient de répondre. Le sénateur Mercier expliquait à cet égard : "les limites du droit d'amendement se trouvent toutes dans la Constitution, et nulle part ailleurs. Peut-on instituer une nouvelle restriction dans un texte qui ne serait pas de nature constitutionnelle ?". Rien dans la Constitution ne semble en effet autoriser une telle limitation. Lors des débats parlementaires relatifs à la révision constitutionnelle de l'été 2008, cette question a été explicitement abordée. La rédaction initiale de l'article 18 du projet de loi constitutionnelle modifiant l'article 44 de la Constitution prévoyait que le droit d'amendement "s'exerce en séance ou en commission selon les conditions et limites fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique." Lors de la première lecture au Sénat, le terme "limites" a été supprimé à dessein d'éviter toute limitation du droit d'amendement dans le cadre de la loi organique ultérieure[4]. Ainsi, le législateur organique ne pouvait, sans empiéter sur les pouvoirs du constituant, permettre de telles limitations (voire à cet égard votre décision 2007-547 DC du 15 février 2007).

Les dispositions de l'article 13 ne sont donc pas de celles que le législateur organique pouvait édicter sur le fondement de l'habilitation qu'il tient du nouvel article 44 de la Constitution. Cette question avait été explicitement soulevée au moment de la révision constitutionnelle. Plusieurs députés s'interrogeant sur le sens du nouvel article 44 de la Constitution avaient reçu une réponse claire de la part de Mme la Garde des sceaux, de M. le ministre chargé des relations avec le Parlement et du rapporteur de la Commission des lois de l'Assemblée nationale.

M. KAROUTCHI expliquait : "Sincèrement, je ne sais plus dans quelle langue m'exprimer pour vous faire comprendre que vous aurez non seulement la possibilité de déposer et de discuter - puisque c'est le mot que vous vouliez entendre - des amendements [...]. " (28/05/2008, AN) Le même jour, Mme Rachida DATI affirmait ceci : "Je tiens à vous rassurer, 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 être réexaminés en séance. " (28/05/2008, AN)

M. WARSMANN indiquait : "On ne touche pas au droit de déposer des amendements et ceux-ci viendront en séance et y seront discutés". Au regard de ces déclarations, l'article 13 du présent projet de loi apparaît comme contraire aux intentions du pouvoir constituant. Il n'est pas anodin à cet égard de préciser que certains parlementaires ont pu, au vu de ce même article, regretter explicitement leur vote favorable à la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008.

2) Le droit d'amendement est le prolongement de la liberté d'expression des citoyens et participe à la réalisation de l'objectif de valeur constitutionnelle du pluralisme des courants d'idées et d'opinion

Il n'est pas inutile de revenir sur les finalités premières du droit d'amendement. Selon des auteurs reconnus, ce droit est destiné à permettre l'expression des parlementaires, qu'ils appartiennent à la majorité ou à l'opposition. Or, cette liberté d'expression revêt un caractère d'autant plus fondamental qu'elle participe au principe même de la souveraineté nationale. En effet, en vertu de l'article 3 de notre Constitution, "La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum". La sénatrice Bariza Khiari expliquait à cet égard : " Cet article 13 est un déni de démocratie puisque le droit d'amendement du parlementaire est la manifestation, voire le prolongement, de la liberté d'expression du citoyen. Nous sommes les dépositaires de ce droit démocratique que le citoyen remet entre nos mains". Prolongement de la liberté d'expression des citoyens, le droit d'amendement participe également à la réalisation de l'objectif constitutionnel du pluralisme consacré par votre juridiction. Selon les termes de votre jurisprudence "le respect du pluralisme des courants d'expression socioculturels est une des conditions de la démocratie" (décision 86-217 DC). Lors d'une décision rendue en 1990, vous l'avez d'ailleurs appliqué à la question du financement des partis politique en considérant que "l'exigence du pluralisme des courants d'idées et d'opinions constitue le fondement de la démocratie". (Décision 89-271 DC, du 11 janvier 1990). Sur le fondement de cette jurisprudence, nous fondons l'espoir que votre juridiction censurera l'article 13.

3) Le droit de défendre les amendements en séance publique est consubstantiel du droit d'amendement

Peut-on raisonnablement considérer que le droit de défendre les amendements en séance publique n'est pas une partie intégrante et consubstantielle du droit d'amendement ? Voilà une autre des questions essentielles qu'il vous appartient de trancher. A cet égard, le rapporteur à l'Assemblée nationale du projet de loi constitutionnelle affirmait pour sa part. "on peut légitimement se demander si la protection de l'exercice effectif du droit d'amendement ne s'étend pas également à sa présentation". Si votre juridiction pratique un contrôle a priori et objectif, il vous appartient d'imaginer les effets concrets que produira la loi. La mise en oeuvre d'une procédure impartissant des délais conduira concrètement, en fin d'examen du texte, à l'énumération de série d'amendements qui seront appelés sans pouvoir être ni présentés, ni défendus. Lors de l'examen de ce projet de loi organique au Sénat, le Secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement n'en a pas fait mystère puisqu'il a explicitement reconnu que les amendements déposés par un groupe ayant épuisé son temps de parole ne pourront pas même être présentés. A cet égard, le déroulement de la fin de séance du 20 janvier 2009 à l'Assemblée nationale rend compte de l'effet que pourra produire un tel dispositif s'il était mis en oeuvre : une litanie de numéros d'amendements "non défendus"...

4) Le droit d'amendement est un droit individuel des parlementaires

Le Président Jean-Jacques Hiest rappelait au moment des débats relatifs à la révision constitutionnelle, que "le droit d'amendement n'est pas un droit des groupes; il s'agit d'un droit individuel des parlementaires.". Or, la mise en place de la procédure impartissant des délais aura mécaniquement pour effet de faire des groupes politiques au sein des assemblées, les principaux arbitres de son usage, sans que soit garanti le caractère individuel de ce droit pour les parlementaires inscrits dans ces groupes. Après avoir reconnu que "le droit d'amendement demeure un droit individuel", le secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement reconnaissait pourtant : "il appartiendra simplement [aux groupes politiques] d'organiser une sorte d'autodiscipline en leur sein". Néanmoins, aucune garantie n'a été posée afin de garantir que le filtrage des amendements opéré par les groupes politiques ne conduira pas à méconnaître le caractère individuel de ce droit.

5) Des imprécisions constitutives d'une incompétence négative

Les nombreuses imprécisions de ce texte apparaissent constitutives d'une incompétence négative caractérisée. Par une jurisprudence constante, votre juridiction rappelle fréquemment au législateur le devoir qui lui appartient en vertu de l'article 34 de la Constitution d'être suffisamment clair et précis afin de poser les garanties légales de nature à éviter des interprétations contraires à la Constitution de la part des autorités d'application. Vous avez ainsi jugé qu'une disposition législative qui apportait des limitations à une liberté de valeur constitutionnelle "qui n'étaient pas énoncées de façon claire et précise, était contraire à l'article 34 de la Constitution" (décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000). Plus récemment, votre juridiction a considéré que l'article 34 de la Constitution et les articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen imposent au législateur "d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur les autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi." (décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, cons. 13). Cette exigence apparaît d'ailleurs particulièrement renforcée dans le cas des lois organiques qui conditionnent directement le respect des exigences constitutionnelles (décision 67-31 DC - 26 Janvier 1967, la décision 96-373 DC du 9 avril 1996 dans laquelle le Conseil constitutionnel évoque la nécessité pour le législateur de déterminer "les conditions essentielles de mise en oeuvre des libertés publiques et, par suite, l'ensemble des garanties que celles-ci comportent" et plus récemment la décision 2005-519 DC du 29 juillet 2005 dans laquelle vous constatez que "le législateur organique ne pouvait se borner, ainsi que le prévoit la disposition précitée, à poser une règle de principe et à en renvoyer les modalités d'application à des lois ordinaires futures").

Ainsi, l'incertitude sur les modalités d'application de cet article 13 ont conduit le Président de l'Assemblée nationale à formuler un certain nombre de propositions dont nul ne sait aujourd'hui si elles seront effectivement concrétisées. En tout état de cause, la loi organique aurait dû définir elle-même les conditions de mise en oeuvre de la procédure impartissant des délais et ainsi poser les garanties légales de nature à protéger le droit d'amendement des parlementaires. L'absence de telles garanties légales des droits de la minorité en cas de mise en oeuvre du temps législatif programmé semble à cet égard constitutive d'une abstention coupable du législateur. Ces imprécisions et les risques d'inconstitutionnalité qu'elles étaient susceptibles d'engendrer semblent avoir été perçus par le Gouvernement qui a pris la précaution d'introduire deux nouveaux articles 13 bis et 13 ter rédigés à la manière de réserves d'interprétation et ainsi visiblement destinés à rassurer les membres de votre juridiction. Néanmoins, loin de préciser les modalités d'application de l'article 13 et ainsi de garantir le respect du droit d'amendement de chaque parlementaire, de telles dispositions constituent en réalité de véritables pétitions de principes

"dénuées de toute portée normative" (décision 2005-512 DC du 21 avril 2005) et proche de ce que la doctrine qualifie de "neutrons législatifs". En outre, ces deux ajouts ne permettent nullement de régler des difficultés juridiques que soulève ce dispositif.

6) Les difficultés d'application du dispositif

Au cours des débats devant l'Assemblée nationale et devant le Sénat, plusieurs parlementaires ont souligné certaines insuffisances du dispositif de cet article 13. Ainsi, qu'advient-il lorsqu'un député appartenant à un groupe disposant encore d'un temps de parole décidera de sous-amender un amendement déposé par un autre député appartenant à un groupe ayant épuisé son temps de parole ? A cette question, le Secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement a certes répondu que dans un tel cas de figure, il faudra rouvrir un temps de parole, mais une telle garantie n'avait-elle pas, par nature, sa place dans la loi organique ?

De nombreuses incertitudes demeurent en outre s'agissant du temps programmé et de ce qu'il comprendra effectivement. La mise en oeuvre d'une telle procédure conduira-t-elle à comptabiliser les suspensions de séance ou encore les rappels aux règlements ? Il serait à cet égard particulièrement délicat d'inclure dans le décompte du temps global les suspensions de séance et les rappels au règlement dont la fréquence et l'usage sont par nature imprévisibles et qui n'ont d'autres finalités que de rappeler le nécessaire respect des règles de fonctionnement des assemblées.

7) Des différences potentielles entre les règlements des assemblées constitutives d'une rupture d'égalité entre les membres du Parlement

En définitive, ce projet de loi organique est d'une telle imprécision qu'il permettra des applications extrêmement différentes d'une assemblée à l'autre. S'agissant de la procédure législative et de l'article 13 du présent projet, cela a été clairement affirmé par le rapporteur au Sénat qui en ouverture de son rapport explique : "la détermination de délais pour l'examen des textes en séance ne devrait pas trouver d'application au Sénat...". A cet égard, le professeur Gicquel s'est demandé lors de son audition par le Sénat le 28 janvier 2009 "si le Conseil constitutionnel accepterait des différences marquées entre les règlements des deux assemblées."

8) L'incohérence de l'article 13

Nous soutenons enfin que la procédure autorisée par l'article 13 de cette loi est parfaitement inadaptée aux objectifs poursuivis par le législateur, c'est-à-dire la lutte contre l'obstruction parlementaire d'une part et l'amélioration de la qualité des débats parlementaires d'autre part. En conséquence, cet article est contraire à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen en vertu duquel "la loi est l'expression de la volonté générale". D'une part, l'obstruction parlementaire n'a jamais empêché l'adoption d'un texte. D'autre part, la limitation du temps de parole ne permettra pas d'améliorer la qualité des lois.

La mise en exergue de l'objectif de lutte contre l'obstruction parlementaire apparaît fallacieuse dans la mesure où le Gouvernement et sa majorité disposent

de tous les moyens constitutionnels permettant de lutter contre ce qu'il est convenu d'appeler la flibuste. A cet égard, la mise en oeuvre d'un nouveau moyen s'apparentant à un 49/3 parlementaire est manifestement disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi. Ensuite, la fixation a priori d'un temps de discussion d'un texte ne permettra nullement l'amélioration de la qualité des débats ni même in fine de la qualité des lois. Au contraire, en enfermant les représentants de la Nation dans de tels délais, la procédure parlementaire s'en trouvera accélérée nuisant ainsi tant à la clarté des débats qu'à la qualité des lois ainsi examinées dans une urgence perpétuelle. L'ensemble de ce dispositif apparaît de ce point de vue contraire à l'ensemble de votre construction jurisprudentielle en matière d'intelligibilité des lois.