

Document
mis en distribution
le 18 janvier 2006



N° 2795

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 janvier 2006.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

*tendant à modifier les articles 49, 91, 108 et 122 du Règlement
afin de globaliser la phase générale de la discussion des textes,*

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉE

PAR M. JEAN-LOUIS DEBRÉ,
Président de l'Assemblée nationale.

EXPOSÉ DES MOTIFS

CHERS COLLEGUES,

Il me paraît nécessaire de rénover profondément l'organisation de la première phase de la discussion des textes législatifs, celle qui précède la discussion des articles, en tentant de corriger trois de ses caractéristiques : sa longueur, son déséquilibre et l'imprévisibilité de son déroulement.

En effet, la discussion des textes commence presque invariablement par une succession d'orateurs qui peut retarder considérablement le passage à la discussion des articles et des amendements. Dans la plupart des cas, lorsqu'un texte est inscrit à l'ordre du jour d'un mardi après midi, cette deuxième phase ne peut commencer qu'à partir du mercredi soir, en séance de nuit. Réduire la durée de la première phase de la discussion permettrait selon moi de mettre davantage en valeur l'essentiel du travail législatif, ce qui valoriserait celui des commissions et des députés de la majorité mais aussi les contre-propositions de l'opposition.

D'autre part, la première phase de la discussion est elle-même déséquilibrée du fait du temps de présentation des motions et de la durée de la discussion générale. Ainsi, alors que les orateurs des groupes inscrits dans la discussion générale disposent généralement chacun d'un temps de parole allant de cinq à quinze minutes, les orateurs qui présentent les motions de procédure bénéficient d'un temps de parole très supérieur : une heure trente en première lecture.

Enfin, les durées de cette première phase et de chacune de ses étapes sont imprévisibles. Celle de la présentation des motions étant indéterminée, il est en effet très difficile de connaître à l'avance à quel moment tel orateur pourra intervenir dans la discussion comme d'envisager celui du passage à la discussion des articles.

Une solution consisterait à diminuer le temps de présentation des motions sans toucher aux règles d'organisation de la discussion générale mais cette mesure ne répondrait pas à tous les problèmes exposés plus haut, à moins d'une réduction drastique. Une alternative serait de laisser aux groupes la liberté de privilégier la discussion d'une motion de procédure ou bien la discussion générale. Ainsi, les groupes conserveraient la liberté d'accorder un temps de parole important à un seul orateur ou, au contraire, de permettre à un plus grand nombre d'intervenir. Telle est la solution que retient la proposition de résolution.

Accessoirement, le dispositif que je propose vise à actualiser la rédaction de l'article 49 qui présente les pouvoirs de la Conférence des Présidents comme une simple option alors que, dans la pratique, toutes les discussions font l'objet d'une organisation. Je propose d'accorder le droit à l'usage. Dans le même esprit, la possibilité ouverte par le deuxième alinéa de l'article 49 d'organiser la discussion générale d'un texte dans les conditions prévues à l'article 132 serait supprimée puisqu'elle n'est plus utilisée.

*

* *

La rédaction que je propose donc pour le premier alinéa de l'article 49 prévoit que la durée de la discussion préalable au passage à la discussion des articles est fixée par la Conférence des Présidents en fonction des séances prévues à l'ordre du jour. Ainsi, comme aujourd'hui, les temps des rapporteurs et la durée de la discussion générale seraient fixés par la Conférence mais, en outre, la présentation des motions de procédure déposées en application des articles 91 et 108 serait intégrée à cette durée.

En revanche, il me paraît difficile d'intégrer également les explications de vote sur les motions, le Règlement ne soumettant le dépôt des motions à aucun délai limite et les groupes, au moment de la transmission de leurs inscrits, ignorant si les motions seront défendues.

Bien entendu, cette durée d'organisation ne comprendrait pas non plus le temps de parole du Gouvernement, régi par l'article 31 de la Constitution, le temps des rapporteurs ou les temps liés aux rappels aux règlements, aux suspensions de

séance, aux quorums ou à l'application de toute autre disposition réglementaire.

La proposition de rédaction du deuxième alinéa de l'article 49 confie à la Conférence des Présidents le soin de répartir les temps entre les groupes et supprime les références relatives à une répartition essentiellement proportionnelle des temps de parole au profit du principe d'équilibre entre les groupes.

Cette rédaction permettrait d'élaborer un barème des temps de parole qui établirait la parité entre la majorité et l'opposition avec une répartition proportionnelle à l'intérieur de chaque catégorie. Ce barème serait soumis à la Conférence des Présidents au début de chaque législature et à chaque changement important dans la composition des groupes.

Cette rupture peut paraître excessivement défavorable au groupe parlementaire le plus nombreux. En réalité, les motions de procédure étant, sauf exception, déposées par l'opposition, intégrer leur présentation à l'organisation sans changer les modalités de répartition des temps de parole aboutirait au contraire à privilégier la majorité.

Le troisième alinéa de l'article 49 confère aux présidents de groupe la prérogative de déterminer, comme aujourd'hui, les temps de parole des inscrits dans la discussion générale, mais aussi celle des temps consacrés à la présentation des motions.

La rédaction du quatrième alinéa est identique au cinquième alinéa de l'actuel article 49.

Par ailleurs, les temps de présentation des motions étant intégrés à la durée d'organisation de la discussion, il convient de supprimer les dispositions qui s'y rapportent dans les articles 91 et 108. En particulier, pour la séance d'initiative parlementaire visée au cinquième alinéa de l'article 91, l'intégration des motions à l'organisation de la discussion permet de supprimer les dispositions empêchant de défendre une question préalable ou une motion de renvoi en commission.

Enfin, la maîtrise de la durée de la discussion implique de modifier les dispositions applicables à la discussion des motions tendant à proposer de soumettre au référendum le projet en discussion. La durée de présentation de ces motions n'est pas limitée, ce qui constitue une anomalie. Leur mise en discussion est soumise à des conditions particulières qui empêchent que

cette durée soit intégrée à la durée d'organisation. Il est donc proposé de modifier l'article 122 pour limiter la durée de présentation de ces motions à une demi-heure, cette présentation étant suivie d'une réponse éventuelle du Gouvernement, du rapporteur ou du Président de la commission, et d'un orateur par groupe.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Article premier

- ① L'article 49 est ainsi rédigé :
- ② « *Art. 49.* – 1. La Conférence des Présidents organise la discussion des textes soumis à l'Assemblée en fixant pour chacun d'eux la durée globale de la discussion préalable à la discussion des articles, dans le cadre des séances prévues à l'ordre du jour.
- ③ 2. Le temps de parole réservé aux groupes est réparti par la Conférence des Présidents sur proposition du Président de l'Assemblée de manière à garantir à chacun d'eux un temps minimum identique et à assurer l'équilibre de leur expression. Les députés n'appartenant à aucun groupe disposent d'un temps global de parole proportionnel à leur nombre.
- ④ 3. Les inscriptions de parole sont faites par les présidents des groupes, qui indiquent au Président de l'Assemblée les temps de parole réservés à la présentation des motions déposées en application de l'article 91, alinéa 4 et 7, et l'ordre dans lequel ils souhaitent que les orateurs soient appelés pendant la discussion générale ainsi que la durée de leurs interventions, qui ne peut être inférieure à cinq minutes.
- ⑤ 4. Au vu de ces indications, le Président de l'Assemblée détermine l'ordre des interventions. »

Article 2

- ① L'article 91 est ainsi modifié :
- ② 1° L'avant-dernière phrase du quatrième alinéa est ainsi rédigée :
- ③ « Dans la discussion de chacune d'elles, peuvent seuls intervenir l'un des signataires, le Gouvernement et le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond. »
- ④ 2° Le cinquième alinéa est supprimé.

Article 3

Le deuxième alinéa de l'article 108 est supprimé.

Article 4

- ① Le dernier alinéa de l'article 122 est ainsi rédigé :
- ② « Dans la discussion, peuvent seuls intervenir l'un des signataires pour une durée qui ne peut excéder une demi heure, le Gouvernement, le Président ou le rapporteur de la commission saisie au fond. Avant le vote, la parole est accordée, pour cinq minutes, à un orateur de chaque groupe. »

N° 2795 – Proposition de résolution tendant à modifier les articles 49, 91, 108 et 122 du Règlement afin de globaliser la phase générale de la discussion des textes