



N° 2850

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2010.

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION

*tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale  
afin de garantir son fonctionnement démocratique,*

(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 Mesdames et Messieurs

Roland MUZEAU, Jean-Claude SANDRIER, Marie-Hélène AMIABLE, François ASENSI, Huguette BELLO, Martine BILLARD, Alain BOCQUET, Patrick BRAOUEZEC, Jean-Pierre BRARD, Marie-George BUFFET, Jean-Jacques CANDELIER, André CHASSAIGNE, Jacques DESALLANGRE, Marc DOLEZ, Jacqueline FRAYSSE, André GERIN, Pierre GOSNAT, Maxime GREMETZ, Jean-Paul LECOQ, Alfred MARIE-JEANNE, Daniel PAUL et Michel VAXÈS,

Député-e-s.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La réforme du Règlement de l'Assemblée nationale intervenue l'an passé avait notamment pour objet de reconnaître des « droits spécifiques » aux groupes d'opposition et minoritaire, conformément aux dispositions du nouvel article 51-1 de la Constitution.

Cette réforme s'est en réalité traduite par un recul des droits de l'opposition.

La mise en œuvre de la procédure du « temps législatif programmé », fixant des délais pour l'examen des textes en séance, en est l'illustration.

L'instauration d'un crédit-temps attribué à chaque groupe parlementaire constitue sur le principe une atteinte inacceptable au droit de parole individuel que les députés tirent du suffrage universel. Elle fait obstacle à la prise de parole des députés qui expriment un désaccord ou des divergences avec le groupe auxquels ils appartiennent. Elle interdit enfin aux députés de soulever des questions ou arguments tirés de la situation rencontrée dans leur circonscription.

Les députés de notre groupe ont, à trois reprises, sur le débat relatif au grenelle de l'environnement, le débat relatif à la réforme des retraites, le débat sur le projet de loi immigration eu à pâtir de la mise en œuvre de cette limitation.

Nous nous sommes ainsi trouvés brutalement privés de parole, lors du débat sur les retraites, alors que notre Assemblée débattait de la question décisive de la reconnaissance de la pénibilité. Les députés de notre groupe n'ont pu non plus s'exprimer sur les droits des femmes ou sur l'emploi des seniors, ayant épuisé le temps qui leur avait été arbitrairement imparti...

On ne peut mieux signifier l'anomalie démocratique que constitue la limitation a priori du temps du débat, qui fut au cœur des préoccupations des promoteurs de la réforme votée l'an dernier.

Sans dresser un bilan d'étape exhaustif de l'application de ce nouveau règlement, la pratique institutionnelle a mis par ailleurs en exergue les limites des maigres prérogatives nouvelles accordées à l'opposition.

Il en va ainsi des séances réservées aux propositions de l'opposition, au cours desquelles nous avons vu le gouvernement faire systématiquement usage des armes de procédure que constituent la réserve de vote, le vote bloqué et le vote solennel et organiser ainsi l'absentéisme des députés de la majorité au détriment du débat démocratique.

Le « droit de tirage », qui permet à chaque groupe, une fois par session, de créer une commission d'enquête, a lui aussi été vidé de son contenu. La commission saisie au fond a conservé le pouvoir de se prononcer sur l'opportunité de la création de ces commissions d'enquête et ne s'est pas privée de les amender afin d'en détourner l'objet initial. Ce fut notamment le cas de notre proposition de résolution visant à enquêter sur les conséquences sur la santé des salariés de l'organisation du travail et les méthodes de gestion à France Télécom.

Nous constatons enfin que, contrairement au Sénat qui a modifié la configuration de son Bureau, rien n'a été entrepris à l'Assemblée nationale pour garantir la représentation de tous les groupes dans les instances décisionnelles. Ainsi le Bureau, organe dirigeant de l'Assemblée nationale, ne reflète que bien imparfaitement la diversité de ses membres. Si tous les groupes parlementaires sont effectivement représentés, ce n'est pas le cas au niveau des vice-présidents ou des questeurs. Il en va de même au sein du bureau des commissions permanentes.

Afin de remédier à ces graves anomalies et garantir un fonctionnement plus démocratique de notre Assemblée, nous proposons, dans un **article 1<sup>er</sup>**, d'indiquer expressément que l'élection des différentes composantes du bureau de l'Assemblée nationale devra désormais assurer la représentation de tous les groupes. À cette fin, nous proposons de porter de 6 à 8 le nombre de vice-présidents et de trois à six le nombre de questeurs.

Dans le même esprit, nous proposons à **l'article 2**, de modifier les règles de nomination du bureau des commissions permanentes en indiquant que la composition du bureau de chaque commission ne devra pas seulement s'efforcer de reproduire la configuration politique de l'Assemblée mais également assurer la représentation de tous les groupes. Le bureau de chaque commission devra ainsi être composé d'au moins une vice présidence et d'au moins un secrétaire issus de chaque groupe parlementaire.

**L'article 3** propose la suppression du dispositif dit du « temps législatif programmé » qui conduit à confier à chaque groupe le soin d'organiser le temps de parole des députés qui le compose en violation de

l'un des principes constitutionnels fondateurs du droit parlementaire général des démocraties représentatives, celui de la nullité des mandats impératifs. La protection de l'indépendance des parlementaires dans l'exercice de leur mandat est d'ordre public. On ne peut donc imaginer que l'exercice de leur droit de parole soit soumis à l'accord préalable des groupes politiques ou bien encore exclusivement fonction du temps de parole accordé à un groupe.

Dans la continuité de cet article, nous proposons à **l'article 4** de supprimer les dispositions de l'article 57 de notre Règlement qui permet au Président ou à la majorité parlementaire de décider arbitrairement de la clôture des différentes phases du débat, qu'il s'agisse de la discussion générale, de la discussion d'un article ou des explications de vote. Des dispositions contraires là encore à la liberté de parole que les députés tirent du suffrage universel.

**L'article 5** propose quant à lui de faire barrage à la possibilité offerte aujourd'hui au gouvernement et la majorité de demander le report du vote des textes des propositions de lois examinées dans le cadre des « niches » parlementaires. Une demande qui permet à la majorité de s'exonérer de toute participation aux débats sur les textes des propositions de lois de l'opposition, en violation des principes élémentaires de la délibération démocratique qui implique la présence en séance des députés de tous les composantes de l'Assemblée. Nous proposons, en conséquence, de confier au seul Président du groupe qui a adressé la demande d'inscription à l'ordre du jour du texte considéré le pouvoir de demander le report du vote à une autre date.

La réforme du Règlement a réduit de cinq à deux minutes les temps de parole accordés sur article, pour la défense d'un amendement ou pour un rappel au règlement. Une disposition que nous contestons et dont la pratique a démontré le caractère déraisonnable. Nous proposons donc à **l'article 6** de revenir, dans l'intérêt des débats, à un temps d'exposé des arguments de cinq minutes par député.

**L'article 7** propose de limiter à une fois par session la possibilité offerte au gouvernement d'engager la procédure accélérée en vertu de l'article 45 de la Constitution. Nous considérons en effet que cette procédure engagée presque systématiquement par le gouvernement nuit gravement à la qualité du travail législatif. Elle est un facteur de l'inflation législative et de la dégradation de la qualité de la loi quand la navette

parlementaire autorise au contraire un débat approfondi et l'amélioration de la qualité rédactionnelle des textes législatifs.

L'article 141 de notre Règlement ouvre le droit aux groupes d'opposition ou aux groupes minoritaires de demander une fois par session ordinaire en Conférence des Présidents, qu'un débat sur une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête soit inscrit d'office à l'ordre du jour d'une séance au cours de la première semaine de contrôle et d'évaluation. La pratique a malheureusement révélé qu'en fait de droit de tirage, ces propositions de résolution peuvent non seulement être amendés par la commission permanente compétente mais encore être rejetés pour de simples motifs d'opportunité par cette même commission. Ces circonstances permettent à la majorité de se livrer à de véritables détournements de procédure et vider ce droit reconnu à l'opposition de sa substance. Nous proposons donc, à **l'article 8**, de ne soumettre la recevabilité de ces propositions de résolution qu'aux seules conditions fixées par les articles 137 à 139 du Règlement et de préciser qu'elles ne peuvent faire l'objet d'amendements.

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION

### Article 1<sup>er</sup>

- ① I – L'article 8 du Règlement de l'Assemblée nationale est ainsi modifié :
- ② 1°) Au troisième alinéa, le chiffre : « 6 » est remplacé par le chiffre : « 8 ».
- ③ 2°) Au quatrième alinéa, le chiffre : « 3 » est remplacé par chiffre : « 6 ».
- ④ II – Le troisième alinéa de l'article 10 du Règlement de l'Assemblée nationale est ainsi rédigé :
- ⑤ « L'élection des vice-présidents, des questeurs et des secrétaires doit chacune garantir la représentation de tous les groupes. »

### Article 2

- ① L'article 39 du Règlement de l'Assemblée nationale est ainsi modifié :
- ② I – Dans la première phrase du deuxième alinéa, les mots : « quatre vice-présidents et quatre secrétaires » sont remplacés par les mots : « au moins autant de vice-présidents et autant de secrétaires qu'il y a de groupes constitués dans les conditions fixées à l'article 19 du présent Règlement. »
- ③ II – Dans la dernière phrase du deuxième alinéa les mots : « d'assurer la représentation de toutes ses composantes » sont remplacés par les mots : « assure la représentation de tous les groupes. »

### Article 3

- ① I – Les alinéas 5 à 13 de l'article 49 du Règlement de l'Assemblée nationale sont abrogés.
- ② II – L'article 55 du Règlement de l'Assemblée nationale est abrogé.

#### **Article 4**

L'article 57 du Règlement de l'Assemblée nationale est abrogé.

#### **Article 5**

- ① Après le sixième alinéa de l'article 95 du Règlement de l'Assemblée nationale, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Sur les textes discutés dans le cadre d'une séance tenue en application de l'article 48 alinéa 5 de la Constitution, la demande du report du scrutin public à une autre date ne peut émaner que du Président du groupe qui a adressé la demande d'inscription à l'ordre du jour du texte considéré. »

#### **Article 6**

Aux articles 91, 95, 100, 108 et 122 du Règlement de l'Assemblée nationale, les mots : « deux minutes » sont remplacés par les mots : « cinq minutes ».

#### **Article 7**

Au premier alinéa de l'article 102 du Règlement de l'Assemblée nationale, avant les mots : « Le Gouvernement peut engager la procédure accélérée », insérer les mots : « Une fois au plus par session, »

#### **Article 8**

- ① Le deuxième alinéa de l'article 141 du Règlement de l'Assemblée nationale est ainsi rédigé :
- ② « Chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire peut demander, une fois par session ordinaire, à l'exception de celle précédant le renouvellement de l'Assemblée, en Conférence des présidents, qu'un débat sur une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête dont le Bureau de l'Assemblée a déclaré qu'elle satisfait aux conditions fixées par les articles 137 à 139, soit inscrit d'office à l'ordre du jour d'une séance de la première semaine tenue en application de l'article 48, alinéa 4, de la Constitution. Ces propositions de résolution ne peuvent faire l'objet d'aucun amendement. »